



Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي

منظمة
العمل
الدولية



◀ جدييات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق



د. حسن لطيف كاظم

أستاذ التنمية الاقتصادية المستدامة، جامعة الكوفة

أيار (مايو) 2022

ورقة عمل

WP/2022/03

حقوق النشر محفوظة © لمنظمة العمل الدولية 2022
الطبعة الأولى 2022

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم 2 المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها، وأي طلب للحصول على إذن بالاستنساخ أو الترجمة يجب أن يوجه إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص)، بمكتب العمل الدولي بجنيف، CH-1211 Geneva 22, Switzerland، أو عبر البريد الإلكتروني rights@ilo.org : والمكتب يرحب دائماً بهذه الطلبات.

ويجوز للمكتبات والمؤسسات والمستخدمين الآخرين المسجلين لدى المنظمات التي لها حقوق النسخ أن تنتج نسخاً وفقاً للتراخيص الصادرة لهم لهذا الغرض. ويمكن زيارة www.ifrro.org للاطلاع على المنظمات التي لها حقوق النسخ في بلدك.

العنوان: جدليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق، بغداد، 2022.

ISBN: 9789220374511 (Web pdf)

تم تمويل هذا البحث بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي. ان النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الورقة تخص المؤلف
تم تمويل هذا البحث بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي. ان النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الورقة تخص المؤلف
ولا تعكس بالضرورة سياسات أو وجهات نظر منظمة العمل الدولية أو الأمم المتحدة أو الاتحاد الأوروبي. وقد تم إعداد هذه
الورقة بغية تسهيل تبادل المعرفة وتحفيز النقاش، ولم يتم تحرير النص وفقاً لمعايير النشر الرسمية ولا تتحمل منظمة العمل
الدولية أي مسؤولية عن الأخطاء.

لا تنطوي التسميات المستخدمة في المنشور ولا المواد المعروضة فيه، على التعبير عن رأي مكتب العمل الدولي بأي شكل
بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

كما أن الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كذلك إغفال ذكر
أي شركات أو منتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

يمكن الحصول على معلومات عن منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية من خلال زيارة موقعنا الإلكتروني على
العنوان التالي: www.ilo.org/publns

وللحصول على مطبوعات مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية، الاتصال على العنوان التالي:

منظمة العمل الدولية / المكتب الإقليمي للدول العربية

ص.ب. 11-4088، رياض الصلح 1107-2150

بيروت، لبنان

شبكة الإنترنت: www.ilo.org/arabstates

المحتويات

3	(1): المقدمة.....
3	(1-1): هدف البحث.....
3	(2-1): صعوبات البحث.....
4	(3-1): منهجية البحث.....
4	(4-1): هيكلية البحث.....
5	(2): تقدير حجم قوة العمل.....
9	(3): نظام الضمان الاجتماعي للعمال.....
12	(4): محاولة إقرار قانون جديد للضمان.....
14	(5): مشكلات الضمان الاجتماعي.....
14	(1-5): محدودية المشمولين بالضمان.....
17	(2-5): عدم التزام العمال وارباب العمل بدفع الاشتراكات.....
18	(3-5): تدهور المركز المالي للصندوق.....
19	(4-5): ضخامة حجم القطاع غير الرسمي.....
20	(5-5): قصور حوكمة الضمان الاجتماعي وإنفاذ قوانين العمل.....
22	(6): الخاتمة.....
22	(1-6): الاستنتاجات.....
22	(2-6): التوصيات.....
24	المراجع.....

(1): المقدمة

على الرغم من ضخامة حجم سكان العراق والتوافر على موارد اقتصادية مهمة، إلا أن المجتمع يعاني من عدم تأهيل القوى العاملة للانخراط في عملية التنمية المستدامة. فقد أدت عقود من الحكم الاستبدادي وعدم الكفاءة في إدارة الاقتصاد الوطني إلى ترسيخ أنموذج مشوه وغير مستدام للنمو الاقتصادي، مما أدى بدوره إلى تقويض ريادة الأعمال الفردية. ولم تكن النتائج أفضل ما بعد عام 2003؛ فقد قوض الفساد وانعدام الأمن امكانات تطوير أنموذج اقتصادي مستدام. وقد أدى عدم الاستقرار السياسي وغياب أهداف وطنية ومحددة وعدم تطبيق استراتيجيات اقتصادية واقعية إلى تأخير معالجة التحديات التنموية. وكان لغياب السلطة الكفوءة التي تدير الاقتصاد وتوجه المؤسسات عواقب وخيمة على الاقتصاد العراقي ككل.

نصت المادة 22 من دستور العراق لعام 2005 على حق العامل في العمل والضمان الاجتماعي إذ أن "العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة"، وأن القانون ينظم "العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية". ونصت المادة 30 من الدستور على أن "تكفل الدولة للفرد والأسرة - وبخاصة الطفل والمرأة - الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم" وعلى أن "تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتيم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون". مع ذلك ما يزال العمال في العراق يعانون من عدم شمول نظام الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي، إذ أن عدد المشمولين بالتقديمت التقاعدية ضئيل جداً لا يتناسب مع حجم الطبقة العاملة، فضلاً عن انتشار العمل غير الرسمي، وغير المحمي، في ظل محدودية فرص العمل في اقتصاد مفرط في ريعيته.

(1-1): هدف البحث

يحاول البحث رصد إشكالية التفاوت الكبير بين منظومة الحقوق الممكنة للعمال من جهة، وافتقارهم للأساسي منها، لاسيما ما يتعلق بالحق بالضمان الاجتماعي، والتأمين ضد مخاطر العمل والبطالة.

(2-1): صعوبات البحث

انطوت عملية انجاز البحث على عدد من الصعوبات ترتبط بالدرجة الأساس بصعوبة الحصول على الأبحاث والدراسات ذات الصلة، فضلاً عن عدم توفر البيانات الشاملة لأوضاع الضمان الاجتماعي، فعلى سبيل المثال لم يتضمن الموقع الإلكتروني للمجلات الاكاديمية العراقية أي دراسة أو بحث يعنى بالموضوع، فضلاً عن أن موقع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لم

(*) أستاذ التنمية الاقتصادية المستدامة، جامعة الكوفة.

يتضمن أية بيانات لأوضاع الضمان الاجتماعي في العراق، وصندوق ضمان العمال، الذي يبدو كـ "صندوق أسود" لا تتوفر اية معطيات رقمية عنه، بما لا يمكن من اجراء التحليلات الكمية والوصفية للبحث.

(3-1): منهجية البحث

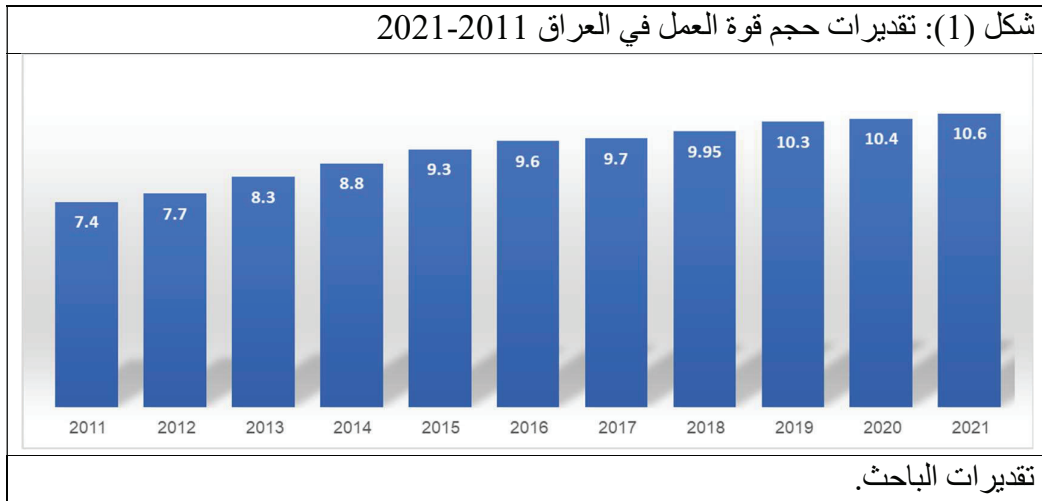
اعتمد البحث على المقاربة الحقوقية في تحليل أوضاع الضمان الاجتماعي، معتمدا على منهج الاستقراء في تقويم دور نظام الضمان الاجتماعي للعمال في الاستجابة لحقوق العمال لاسيما من حيث الشمول والتغطية للعمال، مع الاستعانة بما توفر من بيانات تستجلي أبعاد مشكلة البحث.

(4-1): هيكلية البحث

من اجل تحقيق هذا الهدف قسم البحث على خمسة عنوانات أساسية بعد هذه المقدمة، تناولت تقدير حجم العمل في العراق، والإطار القانوني لنظام الضمان الاجتماعي للعمال، والمحاولات الحثيثة لإقرار قانون جديد للضمان منذ عام 2014، وحصر المشكلات التي يعاني منها الضمان الاجتماعي، وأخيرا خاتمة البحث التي تضمنت الاستنتاجات والتوصيات.

(2): تقدير حجم قوة العمل

نقدر أن هناك 10.600 مليون شخص هم من ضمن قوة العمل في العراق عام 2021، وهو عدد قليل مقارنة مع عدد السكان الذي يقارب 42 مليون نسمة، بسبب الهيكل العمر الفتى وانخفاض معدل المشاركة الاقتصادية عامة، وللنساء بشكل خاص في قوة العمل. ويوجد بينهم حوالي 4 مليون شخص يعملون بوظائف دائمة أو مؤقتة (عقود) لدى الدولة. في حين يستوعب القطاع الخاص بقية العدد بالإضافة إلى نسبة كبيرة من عمالة الأطفال وبعض الفئات العمرية خارج سن العمل، فضلاً عن العمالة الأجنبية "القانونية" و"غير القانونية" التي تتفاوت تقديراتها إذ يرى البعض انها قد تصل إلى 200 ألف من جنسيات مختلفة، فيما تعاقدت الشركات الأجنبية مع القطاع الحكومي لا سيما في القطاع النفطي لاستقدام عمالة اجنبية تصل إلى 140 ألف عامل اجنبي من خلال 1022 شركة، فيما لم يتجاوز عدد العمالة الوافدة عن طريق القطاع الخاص 400 مديرة منزل عام 2016، لكن الآلاف منهن دخلن بطرق غير شرعية⁽¹⁾. بينما يقدر وزير العمل السابق "عادل الركابي" أن هناك ما بين 500-600 ألف عامل اجنبي في البلاد أغلبهم دخل بطريقة غير مشروعة⁽²⁾. وبحسب بيانات أحدث فان عدد العمالة الأجنبية يصل إلى أكثر من 850 ألف عامل اجنبي⁽³⁾. فيما تذهب المفوضية العليا لحقوق الانسان إلى تقديم تقدير مرتفع لحجم العمالة الأجنبية يصل إلى أكثر من 1.200 مليون عامل، والذي يمثل بحسب وصفها "كارثة بالنسبة لبلد يعاني من أزمة بطالة كبيرة وتظاهرات قائمة لطلب إيجاد فرص عمل او وظائف"⁽⁴⁾.



¹ راند جواد كاظم الجناحي، العمالة الوافدة وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية والأمنية في العراق، مجلة معين، العدد 5، 2020، ص 290.

² المركز الخبري، وزير العمل يكشف بالأرقام عدد العمال الأجانب وأماكن عملهم في العراق، 24 نيسان (ابريل) 2021 (<https://mnciraq.com/62456>) تمت الزيارة في 9 أيار (مايو) 2022.

³ القرطاس نيوز، احصائيات مخيفة بوثائق رسمية.. كم عدد العمالة الاجنبية بالقطاع النفطي العراقي؟، 20 آذار (مارس) 2022 (<https://www.elqurtasnews.com/news/57203>) تمت الزيارة في 10 أيار (مايو) 2022.

⁴ المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق، تقرير المفوضية المقدم الى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (CESCR)، بغداد، 2020، ص 12.

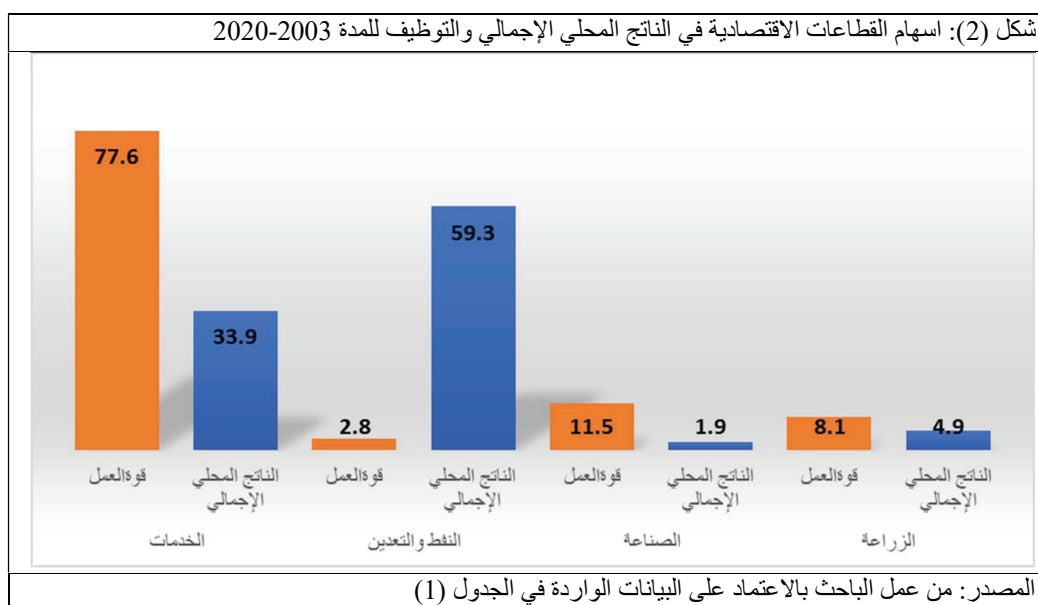
ثمة عدد من الاختلالات الهيكلية في العلاقة بين الناتج المحلي والتشغيل بحسب القطاعات كما يوضحها الشكل (2) وهي:

- أسهم القطاع الاستخراجي بحوالي 59% من اجمالي الناتج المحلي الإجمالي خلال المدة 2003-2020، بينما لم يشغل سوى 2.8% من قوة العمل، وهذا ما يقوض إمكانات توسيع فرص العمل في الاقتصاد نتيجة محدودية القدرة الاستيعابية لهذا القطاع على استيعاب الوافدين الجدد، واعتماده على كثافة رأس المال. من جهة أخرى، أصبح هذا القطاع حكراً على العمالة الأجنبية فبحسب التقرير السادس لمبادرة شفافية الصناعة الاستخراجية في العراق يعمل في حقول النفط العراقية نسبة كبيرة من الأجانب، بلغت (97%) في الزبير وعكاس، (74%) في حقلي القرنة 2 وبدرة، و72% في حقل الغراف، و72% في حقل الصبة⁽⁵⁾. حيث أن هناك أكثر من 75 ألف عامل اجنبي يعملون في شركات نفط الجنوب حصرياً، بينهم وافدون من 52 دولة، تصدرها العمالة الهندية (13.400 عامل)، فالصين (12.019 عامل)، وبريطانيا (11.280 عامل) فمصر (9.751 عامل)، وباكستان (4.213 عامل)، وتركيا (3.902 عامل)، وإيطاليا (2.052 عامل)، وجنوب أفريقيا (1.721 عامل)، والولايات المتحدة (1.352 عامل)، وروسيا (1.140 عامل)⁽⁶⁾.
- يسهم قطاع الخدمات بحوالي 34% من الناتج المحلي الإجمالي فيما يستوعب 77.6% من اجمالي قوة العمل، وهذا يفوق قدرته الاستيعابية بأكثر من مرتين.
- هناك ضعف في دور القطاع الزراعي في توفير السلع الغذائية للسكان وتوفير احتياجات الصناعات التحويلية من المواد الخام، على الرغم من دوره المهم في توفير الامن الغذائي، لاسيما ابان العقوبات الاقتصادية، فإن حجم التراجع الذي يعانيه، وتدمير البنية التحتية، وتدهور الموارد المائية من حيث النوعية والكمية، وتفاقم مشكلة التصحر، والاستيراد غير المنضبط للسلع الزراعية، فضلاً عن عدم قدرة المنتج الزراعي المحلي على منافسة السلع المستوردة بسبب ارتفاع قيمة العملة المحلية وارتفاع تكاليف الإنتاج المحلية، أدت إلى انخفاض حصة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي. ويوضح الجدول (1) انخفاض اسهام هذا القطاع من الناتج المحلي الإجمالي من 8.32% عام 2003 إلى أدنى معدل (2.78%) عام 2018 بسبب انخفاض معدل تساقط الأمطار وانتشار الملوحة وضعف السياستين الزراعية والمائية. وفي المتوسط فقد أسهم هذا القطاع بنسبة 4.9% من الناتج خلال المدة 2003-2020، فيما يستوعب 8.1% من قوة العمل، الامر الذي يعني المزيد من الأعباء على هذا القطاع الذي ازداد ضعفاً.
- فيما يبدو وضع القطاع الصناعي الأسوأ بين بقية القطاعات، إذ يسهم بحوالي 1.9% من الناتج المحلي الإجمالي، بينما يعمل فيه 11.5% من قوة العمل، الامر الذي يعني أنه يستوعب ستة اضعاف قدرته من قوة العمل. على الرغم من زيادة عدد المنشآت وقيمة الإنتاج الصناعي. فقد تسببت الحرب والإهمال وتدمير البنية التحتية والفساد في المزيد من تدهور المنشآت الصناعية وإغلاقها. فضلاً عن أن السياسة التجارية غير المنضبطة

⁵ Radi, Mazen Issa Al-Sheikh, and Qasim Kadhim Waheed SHTAIWI. "Challenges of Iraq's Economic Development After 2003: The Reality and Path." Review of International Geographical Education Online 11.10 (2021), p. 415.

⁶ القرطاس نيوز، مصدر سبق ذكره.

أسهمت في إغلاق العديد من المنشآت الصناعية نتيجة المنافسة غير المتكافئة للسلع المستوردة وارتفاع تكاليف الإنتاج المحلي. وفي ظل غياب استراتيجيات وطنية مناسبة ومطبقة لتصحيح مسار هذا القطاع لم يحصل تحول ملموس في اسهام هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي مع فرض المزيد من الأعباء عليه في مجال التشغيل لاسيما بالنسبة للمنشآت الحكومية التي اضطرت لاستيعاب المزيد من العاملين في إطار قوانين المرحلة الانتقالية. مع ذلك تنسم إنتاجية عمال الصناعة بالانخفاض منذ عام 2000⁽⁷⁾.



⁷ Radi, Mazen Issa Al-Sheikh, and Qasim Kadhim Waheed SHTAIWI. "op. cit.", p. 416.

جدول (1): اسهام القطاعات الاقتصادية في الناتج وقوة العمل 2003-2020 (%)

السنة	الزراعة		الصناعة		التعدين		الخدمات	
	قوة العمل	GDP	قوة العمل	GDP	قوة العمل	GDP	قوة العمل	GDP
2003	10.01	8.32	10.14	1.02	68.78	1.83	21.88	78.02
2004	8.76	7.43	15.99	1.76	57.96	2.08	32.85	73.17
2005	5.33	6.61	10.89	1.32	57.83	2.13	34.24	81.65
2006	6.6	5.82	9.56	1.54	55.47	2.19	37.17	81.65
2007	7.86	4.92	13.08	1.63	53.18	2.39	40.27	76.67
2008	8.16	3.84	15.37	1.68	55.73	2.58	38.75	73.89
2009	4.21	5.22	8.5	2.61	43.29	2.56	48.88	84.73
2010	7.09	5.01	9.94	2.22	44.02	2.59	48.75	80.38
2011	7.63	4.43	10.83	2.14	51.86	2.56	41.57	78.98
2012	8.06	4.13	10.37	1.78	64.22	2.68	29.87	78.89
2013	8.29	4.02	10.74	1.35	66.37	2.99	28.26	77.98
2014	8.52	4.9	11.3	1.91	51.7	3.4	41.49	76.87
2015	9.04	4.71	11.64	2.11	59.9	3.18	33.28	76.14
2016	9.95	3.9	11.94	2.21	66.04	3.91	27.85	74.2
2017	10.20	1.87	12.01	2.14	71.03	3.98	24.96	73.81
2018	9.97	2.78	11.90	2.01	71.72	3.88	23.49	74.25
2019		3.7		2.06	69.24	3.88	25.0	
2020		5.82		2.98	58.8	3.88	32.4	

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية سنوات متفرقة.

(3): نظام الضمان الاجتماعي للعمال

قبل أكثر من ستة عقود بدأت أولى المحاولات لتأسيس نظام ضمان اجتماعي للعمال، إذ يُعد قانون الضمان الاجتماعي رقم 27 لسنة 1956 اعترافاً من الدولة بحقوق العمال، من خلال تأسيس صيغة للتكافل بين الدولة والعمال وأرباب العمل، وقد غُني القانون بالضمان الاجتماعي في القطاع الخاص وعدّ العمل مضموناً لدى أي ربّ عمل يستخدم ثلاثين مستخدماً فأكثر، وكان النظام الذي أنشئ بموجب القانون خليطاً من التأمين الاجتماعي والادخار الإلزامي، واقتصر في تطبيقه على خمسة محافظات هي بغداد والبصرة والموصل وكركوك والحلة⁽⁸⁾. إلا أنّ القانون لم يأخذ مداه الكافي في التطبيق وذلك بسبب التغيير السياسي الذي حمله انقلاب 14 تموز (يوليو) 1958⁽⁹⁾. وبعد قيام النظام الجمهوري صدرت العديد من التشريعات التي وسعت نطاق الفئات المستهدفة لتشمل العاملين خارج مؤسسات الدولة ومن هذه القوانين⁽¹⁰⁾:

- قانون الضمان الاجتماعي رقم (140) لسنة 1964، الذي أُعد بعد مشورة من منظمة العمل الدولية⁽¹¹⁾.
 - قانون العمل والضمان الاجتماعي للعمال رقم (112) لسنة 1969 والذي ألغى القانون السابق، واستثنى بعض الفئات من الشمول بالتقديرات التقاعدية لاسيما العاملين في القطاع غير الرسمي. وان كان شاملاً للعاملين في القطاع الحكومي وغير الحكومي.
 - قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971 الذي وسع نطاق الشمول بأحكامه بغض النظر عن عدد المستخدمين لدى رب العمل.
- مع ذلك فما يؤخذ على السياسة الاجتماعية ذات الصلة بالضمان الاجتماعي للعمال أنها لم تكن واضحة ولم تتجه لرفع المستويين الاجتماعي والصحي للمعنيين بها، باستثناء ما حملته سنوات الوفرة النفطية (1973-1979)، والتي سرعان ما انتكست بسبب حربي الخليج الأولى (1980-1988) والثانية (1991) والعقوبات الدولية (1990-2003) التي فُرضت على العراق في أعقاب غزو الكويت (آب/ أغسطس 1990)⁽¹²⁾.

وتراجعت على نحو حاد اتجاهات السياسة الاجتماعية، خلال سنوات العقوبات الدولية التي انهار خلالها نظام الحماية الاجتماعية عموماً، وذلك المرتبط بالعمال على نحو خاص، فقد تدهورت أوضاع العمال نتيجة انخفاض أجورهم الحقيقية بفعل معدلات التضخم الجامحة، وتراجع رغبة الدولة واستعدادها وقدرتها على توفير السلع العامة، فتدهورت أوضاعهم المعيشية، وشهد صندوق الضمان تدهوراً حاداً في أصوله نتيجة التضخم، ثم وضعت وزارة المالية يدها على ما تبقى من موارده وموجوداته. وبعد التغيير السياسي في عام 2003 أعيد ربط الصندوق بوزارة

⁸ عادل العلي، التأمينات الاجتماعية: دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق، مؤسسة دار

الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1981، ص 560

⁹ حسن لطيف كاظم، الحماية الاجتماعية في العراق: تحليل أصحاب المصلحة، مؤسسة فريدريش ايبيرت،

عمان/برلين، 2017، ص 27.

¹⁰ المصدر السابق نفسه.

¹¹ عادل العلي، المصدر السابق نفسه، ص 591

¹² حسن لطيف كاظم، مصدر سبق ذكره، ص 28.

العمل والشؤون الاجتماعية بعدما صدر قانون الوزارة ذي العدد 8 لسنة 2006 المعدل (المادة (13)(13).

وجدير بالذكر أنه في عام 2016 أنشأ قانون التعليم العالي الأهلي رقم 25 لسنة 2016 صندوقاً جديداً للعاملين في قطاع التعليم العالي الأهلي (المادة 45) والذي نص على إنشاء "صندوق يسمى (صندوق تقاعد التدريسيين والعاملين في الجامعات والكليات والمعاهد الأهلية) يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويُمثله رئيس مجلس التعليم العالي الأهلي ويجري تمويله والصرف منه وفقاً لقانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971". وعلى الرغم من وجود إمكانية لدمج العاملين في هذا القطاع ببقية المشمولين بأحكام الضمان الاجتماعي إلا أن المشرع فضل فصلهم عن أقرانهم عبر تأسيس الصندوق الجديد، مع ذلك يُمكن أن تُلغى اختيارية الشمول بأحكام هذا القانون النتائج الايجابية التي يتضمنها في مجال الحماية الاجتماعية للفئات المعنية به⁽¹⁴⁾، فضلاً عن تقليل فرص حراك العمال ما بين المهن والصناديق التقاعدية.

من جهة أخرى، يفتقر العراق لوجود قانون لتحديد الحد الأدنى للأجور، على الرغم من أنه يُعد وسيلة مهمة لحماية العمال الذين يعملون بعقود فردية، ويفتقرون في ظلها لشروط التفاوض والتقاعد المنصف؛ إذ يضمن هذا القانون حصولهم على أجر يغطي احتياجاتهم الأساسية واحتياجات أسرهم المعيشية. وإن كان قانون العمل رقم 71 لسنة 1987 قد تضمن تشكيل لجنة لتحديد هذا الحد (المادة 46/أولاً)، إلا أن سنوات التسعينات عرقلت تفعيلها، مع ذلك فقد تبنى مجلس الوزراء منذ عام 2003 عدداً من القرارات ذات الصلة بالحد الأدنى للأجر منها:

- قرار مجلس الوزراء ذو العدد 409 في 23 تشرين الثاني (نوفمبر) 2008 الذي نص على تحديد الحد الأدنى لأجر العامل غير الماهر في القطاع الخاص بمبلغ 120 ألف دينار شهرياً (حوالي 100 دولار)، ونُفذ القرار مطلع عام 2009.
- أوصت لجنة تحديد الحد الأدنى لأجور العمال غير الماهرين في القطاعات الخاص والمختلط والتعاوني بمبلغ 250 ألف دينار شهرياً (حوالي 200 دولار) في أيار (مايو) 2013.
- قرار المجلس رقم 178 لسنة 2013 في 28 كانون الأول (ديسمبر) 2017، بالموافقة على توصية لجنة العمل بتحديد الحد الأدنى لأجر العامل ليكون 350 ألف دينار شهرياً بدلاً من 250 ألف دينار؛ وذلك لرفع الحد الأدنى للأجور مراعاة للمستوى العام للأجور في الدولة ومراعاة تكاليف مستوى المعيشة والحد من الميزة التنافسية للأيدي العاملة الأجنبية⁽¹⁵⁾.

مع ذلك ما يزال انفاذ هذه القرارات موضع شك؛ إذ أن افتقار وزارة العمل والشؤون الاجتماعية للعدد الكافي من "مفتشي العمل"، فضلاً عن التراخي في تنفيذ قانون العمل يجعل

¹³ المصدر السابق نفسه، ص 28.

¹⁴ المصدر السابق نفسه، ص 28.

¹⁵ <http://www.cabinet.iq/ArticlePrint.aspx?ID=7962>

التزام أصحاب العمل متدنياً جداً. لذا يفتقر البلد لآليات ناجعة من شأنها انفاذ هذه القوانين والقرارات ووضع موضع التنفيذ العملي.

(4): محاولة إقرار قانون جديد للضمان

تعرض قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم 39 لسنة 1971 النافذ لنقد شديد، إذ ترى المفوضية المستقلة لحقوق الإنسان في العراق أنه "لا يواكب التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي رافقت حياة العمال في العراق حيث أن الرواتب التقاعدية للعاملين في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط متدنية للغاية ولا تفي بالمتطلبات الدنيا للحياة الكريمة، مما يحتم الإسراع بإقرار القانون الجديد للتقاعد والضمان الاجتماعي الذي لا زال يواجه تحديات لإقراره بسبب البيروقراطية وتعدد المرجعيات القانونية"⁽¹⁶⁾. وتتقارب هذه الرؤية مع رؤية الاتحادات العمالية التي ترى أن هذا القانون "لا يعالج الكثير من المشاكل أو يواكب التطورات الحياتية التي حصلت في مجال العمل"⁽¹⁷⁾. لذا ظهرت منذ عام 2015 محاولات لإقرار قانون جديد للضمان الاجتماعي للعمال يحل محل هذا القانون، وإن كان دافع الحكومة الأساس هو تقليل الدعم الذي تقدمه لصندوق تقاعد العمال وتقليل ميل الشباب للوظائف الحكومية، وقد أنجزت وزارة العمل مشروع القانون ورفعته إلى "مجلس الوزراء وتمت مناقشته بالقرار 245 لسنة 2020 وأحالته إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليه"⁽¹⁸⁾ وفي مجلس النواب تمت قراءته مرتين، إلا أنه لم يُشرع قبل انقضاء الدورة البرلمانية الرابعة برغم جاهزيته للتصويت، وكان من المفترض أن يقدم القانون عدداً من الميزات منها: توفير فرص للعاطلين، إضافة امتيازات جديدة للمشمولين بأحكامه، التخفيف عن كاهل الدولة، والأهم تحقيق المساواة بين العاملين في القطاع الحكومي والخاص في التقديمات التقاعدية، ومنح مكافأة نهاية الخدمة.

مع ذلك فقد أبدت بعض الاتحادات العمالية مخاوفها من القانون الجديد وأبدى عدداً من الاعتراضات عليه؛ على أساس وجود كثير من الميزات في القانون القديم، الذي كان قد نص على عدد من تلك الامتيازات في المواد 80 حتى 85 من القانون القديم وتشمل التأمينات الاجتماعية والصحية والسلامة وغيرها. فضلاً عن أن القانون الجديد أضاف ثلاث سنوات لعمر العامل المتقاعد وزيادة في مبلغ توقيفات الضمان الاجتماعي الذي يدفعه العامل⁽¹⁹⁾. ويقدم الجدول (2) ملخصاً لاهم الفروق بين القانونين.

¹⁶ المفوضية العليا لحقوق الإنسان، تقرير عن واقع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومدى التزام العراق بتطبيق مواد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اب (أغسطس) 2015، ص11.

¹⁷ أسعد زلزلي، العمال في العراق.. نقابات ولجان وقوانين لكن من دون "ضمان" لقمة العيش، 3 نيسان (أبريل) 2022 (<https://www.irfaasawtak.com/arabic-and-international/2022/04/03>) تمت الزيارة في 13 أيار (مايو) 2022.

¹⁸ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة التخطيط والدراسات، قسم التخطيط، التقرير السنوي لإنجازات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام 2020، ص50.

¹⁹ هندرين مكي، الضمان الاجتماعي بين إنصاف العمال والقلق من القانون الجديد، 2 شباط (فبراير) 2022 (<https://www.ina.iq/120692--.html>) تمت الزيارة في 10 أيار (مايو) 2022.

جدول (2): بعض الفروق الأساسية بين القانون رقم 39 لسنة 1971 ومسودة القانون الجديد للضمان

المادة	القانون رقم 39 لسنة 1971	المادة	مسودة القانون الجديد	المجال
17	سنوية	السادسة والعشرون	شهرية	دورية جباية الاشتراكات
17	5% العامل 12% أصحاب العمل	السابعة والعشرون	7% العامل 13% أصحاب العمل (و25% بالنسبة لأصحاب العمل الذين يمارسون عملا تجاريا تتجم أرباحه عن بين النفط)	زيادة في الأعباء المالية
17	5% من مبلغ الاشتراكات عن كل شهر تأخير.	الثلاثون	2% من مبلغ الاشتراكات عن كل شهر على ان لا تتجاوز 200% من أصل الدين.	تقليل الغرامات التأخيرية على أصحاب العمل
	الرجل: 60 سنة المرأة: 55 سنة	الخامسة والستون	الرجل: 63 سنة المرأة: 58 سنة الشرط: ان يكون لاي منهما خدمة مضمونة لا تقل عن 15 سنة. الرجل: 60 سنة المرأة: 55 سنة الشرط: ان يكون لاي منهما خدمة مضمونة لا تقل عن 20 سنة. الرجل: 50 سنة المرأة: 50 سنة الشرط: ان يكون للرجل خدمة مضمونة لا تقل عن 30 سنة و25 سنة للمرأة.	سن الاستحقاق
المادتان 29 و30	يستحق الضمان عند الوفاة وكان مشمولاً بالضمان عندها طون النظر إلى خدمته او الاشتراكات التي دفعها.	الخامسة والستون	اشتراط الاستحقاق لضمان العامل المتوفي ان تكون له خدمة مضمونة لا تقل عن 15 سنة. الوفاء أثناء الخدمة بغض النظر عن خدمته	التقاعد في حالة وفاة العامل
36	ان لا يقل عن ثمانية دنائير (وباحتساب القيمة الحالية للمبلغ فان الحد الأدنى هو 266.600 الف دينار شهريا)	التاسعة والستون	لا يقل عن الحد الأدنى للأجر (350.000 ألف دينار)	الحد الأدنى للراتب التقاعدي
المواد 75-79	لم يتم شمولهم	--	تسري احكامه على العاملين في القطاع غير المنظم	العاملون في القطاع غير المنظم
--	يحق له الطعن بالقرارات الإدارية أمام المؤسسة أو اللجوء لمحكمة العمل	السابعة والثمانون-الحادية والتسعون	لم يوجد الية للتشكي	التقاضي والتشكي

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971.
- مسودة مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المقدمة إلى مجلس الوزراء الموقر في عام 2021.

(5): مشكلات الضمان الاجتماعي

طبقاً لقانون العمل ذي العدد 37 لعام 2015 فإن العامل هو "كل شخص طبيعي سواء أكان ذكراً أم أنثى يعمل بتوجيه وإشراف صاحب عمل وتحت إدارته سواء أكان يعمل بعقد مكتوب أم شفوي، صريح أم ضمني، أو على سبيل التدريب أو الاختبار أو يقوم بعمل فكري أو جسدي لقاء أجر أيا كان نوعه". أما العامل المضمون فهو "كل شخص يعمل في مشروع عمل جماعي أو فردي أو في قطاع العمل غير المنظم ويدفع مبلغ اشتراك الضمان الواجب دفعها إلى صندوق تقاعد وضمان العمال لقاء أي من الضمانات أو الخدمات أو التعويضات أو المكافآت أو الرواتب التي يقدمها الصندوق للعامل المضمون"⁽²⁰⁾. وقد كرر تعريف العامل المضمون بالكلمات نفسها في مشروع قانون تقاعد العمال الجديد⁽²¹⁾. مع ذلك ما يزال انفاذ قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971 يواجه العديد من المشكلات على الرغم من مرور نصف قرن على تشريعه، وأن كان السياق التاريخي الذي مرَّ به البلد قد يكون سبباً مهماً في ترسيخ بعض من هذه المشكلات. وفيما يأتي سنتناولها تباعاً:

(1-5): محدودية المشمولين بالضمان

تتفادى شركات القطاع الخاص تسجيل العاملين لديها في نظام الضمان، وفي الوقت نفسه يعزف العمال عن التسجيل؛ بسبب عدم قدرتهم على تحمل الاشتراكات المطلوبة للضمان في ظل انخفاض الأجور والأوضاع الاقتصادية الصعبة. لذا لا غرابة ألا يجد من وصل من العمال إلى سن التقاعد أو العجز أو المرض أية ضمانات أو حقوق تمكنهم من تحمل أعباء الحياة بعد فقدانهم القدرة على العمل.

وطبقاً لبيانات وزارة التخطيط فإنَّ هناك 180528 عاملاً في القطاعات الخاص والمختلط والتعاوني يعملون في 46239 مشروعاً لديهم ضمان اجتماعي في عام 2020 (ينظر الجدول 3)، وطبقاً لمصدر آخر يوجد حالياً (2022) حوالي 284000 عامل مضمون في العراق، بينهم 18000 متقاعد فقط يحصلون على تقديرات تقاعدية، وهناك 140000 عامل يقومون بالدفع لصندوق التقاعد الخاص بالعمال في القطاع الخاص⁽²²⁾. وهو رقم أقل من التقديرات الرسمية مقارنةً مع عدد القوة العاملة الإجمالية (حوالي 6.5 مليون شخص) عدا العاملين في القطاع العام (حوالي 3.5 مليون موظف).

لقد قدمت الحكومة خلال السنوات الماضية منذ عام 2007 تمويلاً سخياً لبرامج الحماية الاجتماعية في العراق، فقد بلغت نسبة ما خصص لبرامج الحماية الاجتماعية ما بين 7-12% من مجموع الإنفاق العام، الأمر الذي يشي بأولوية هذا النوع من الإنفاق في أجندة الحكومة⁽²³⁾.

²⁰ قانون العمل العراقي 37 لسنة 2015، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4386 في 9 تشرين الثاني/ نوفمبر 2015

²¹ مسودة مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المقدمة الى مجلس الوزراء الموقر في عام 2021، المادة 1/ رابعاً.

²² الطاولة الحوارية لتبادل الأفكار وتحديد المعوقات حول قانوني العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال ومدى أهميتها في نظام "السياسة الاجتماعية والمنظور الاقتصادي في العراق، النجف الاشرف، 19 نيسان (ابريل) 2022.

²³ Hasan Latef K. Alzobadee, Social Protection and Safety Nets in Iraq, World Food Programme, Institute of Development Studies, December (2015), p. 40.

وبحسب بيانات دائرة التقاعد الوطنية فإن هناك 2399468 متقاعد في نهاية عام 2020، بلغ مجموع ما استلموه من رواتب تقاعدية 16.789 تريليون دينار⁽²⁴⁾. غير أن أغلب تلك التقديرات ذهبت إلى متقاعدي القطاع الحكومي والعام من المدنيين والعسكريين. ويكفي ان نشير في إطار محدودية عدد المشمولين بالتقديرات التقاعدية من العمال انه بلغ 17710 متقاعدا استلموا 78900 مليار دينار في عام 2020⁽²⁵⁾. وهذه الأرقام المتواضعة تبرز حجم الازمة التي يعاني منها نظام ضمان العمال في البلاد.

لقد هيات الموارد المالية النفطية إمكانيات التوسع في الإنفاق الاجتماعي، والذي يرتبط بقوة بوفرة الإيرادات النفطية؛ لذا يمكن توقع استمرار هذا التوسع ما دامت إيرادات النفط تتدفق إلى الخزنة العامة. لكن في المقابل تبرز مشكلتان في هذا الصدد⁽²⁶⁾:

- ارتهان برامج الحماية ومجمل برامج الحكومة للريع النفطي الأمر الذي يعرضها للخطر في حالة انخفاض أسعار النفط أو انخفاض الطلب عليه أو تدهور الكميات المصدرة منه.
- عدم الكفاءة في التصرف بالأموال مادامت تأتي بسهولة، فالمشكلة الأساسية في برامج الحماية الاجتماعية منذ عام 2005 هي وفرة التخصيصات في مقابل سوء التصرف بها وتبديد جزء منها في عمليات الفساد والتهاون في الاستهداف الصحيح للمستحقين.

إن الانتفاع من "الأثر التساقطي لأموال النفط" يحتاج إلى نوع من أنواع الارتباط بالدولة، موظفاً أو مقاولاً أو مستفيداً من برامج الحماية أو حتى باحثاً عن الريع بشكل غير مشروع؛ لذا فان عدم ارتباط العمال في القطاع الخاص باي من مؤسسات الدولة يعني عدم الاستفادة من هذا الأثر.

وبحسب مفوضية حقوق الإنسان العراقية فان ذلك يشكل انتكاسة لسوق العمل وحقوق العمال، وضياع لموارد كبيرة لصندوق التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال. فضلاً عن ضعف التفتيش الخاص بالعمال وقلة الدعم المخصص له، على الرغم من كونه الجهاز المعني بمراقبة ومتابعة ظروف العمال وواقعهم لدى أصحاب المشاريع والتأكد من تطبيق أحكام قانون العمل ذي العدد 37، إذ يبلغ عدد المفتشين فيه 108 مفتشاً، يعمل نصفهم في بغداد⁽²⁷⁾.

وثمة مظهر مقلق في الشمول بالضمان الاجتماعي شخصته تقارير حقوق الإنسان يتعلق باستبعاد النساء من الحماية في العمل ومن الضمان الاجتماعي بما في ذلك استحقاقات المعاشات التقاعدية⁽²⁸⁾.

²⁴ الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2020-2021، جدول (1/12)، و جدول (2/12).

²⁵ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة التخطيط والدراسات، قسم التخطيط، التقرير السنوي لإنجازات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام 2020، ص 50.

²⁶ Hasan Latef K. Alzobadee, op. cit. p.41.

²⁷ المفوضية العليا لحقوق الإنسان، التقرير السنوي حول أوضاع حقوق الإنسان في العراق لعام 2015، بغداد، 2016، ص 134

²⁸ المفوضية العليا لحقوق الإنسان، واقع المرأة في العراق 2020، بغداد، 2021، ص 25.

جدول (3): المشروعات والعمال المضمونون في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط لعام 2020

المحافظة	القطاع الخاص		القطاع المختلط		القطاع التعاوني		المجموع	
	المشروعات	العمال	المشروعات	العمال	المشروعات	العمال	المشروعات	العمال
نينوى	1235	5036	8	127	8	9	1251	5172
كركوك	5492	19071	3	6	1	3	5496	19080
ديالى	2461	6175	0	0	0	0	2461	6175
الانبار	2935	5985	2	106	0	0	2937	6091
بغداد	30722	87166	61	6087	167	33	30950	93586
بابل	3026	10127	2	30	2	5	3030	10162
كربلاء	2756	9661	2	38	6	18	2764	9717
واسط	2232	15680	2	166	5	7	2239	15853
صلاح الدين	2067	9629	0	79	1	0	2068	9708
النجف	4136	18847	1	1	1	10	4138	18858
القادسية	2191	3570	0	0	0	0	2191	3570
المتن	1265	2719	0	0	0	0	1265	2719
ذي قار	3436	15637	0	0	0	0	3436	15637
ميسان	1262	7113	0	0	1	0	1263	7136
البصرة	6283	28949	4	52	0	0	6287	29001
المجموع	71499	245365	85	6692	192	408	71776	252665

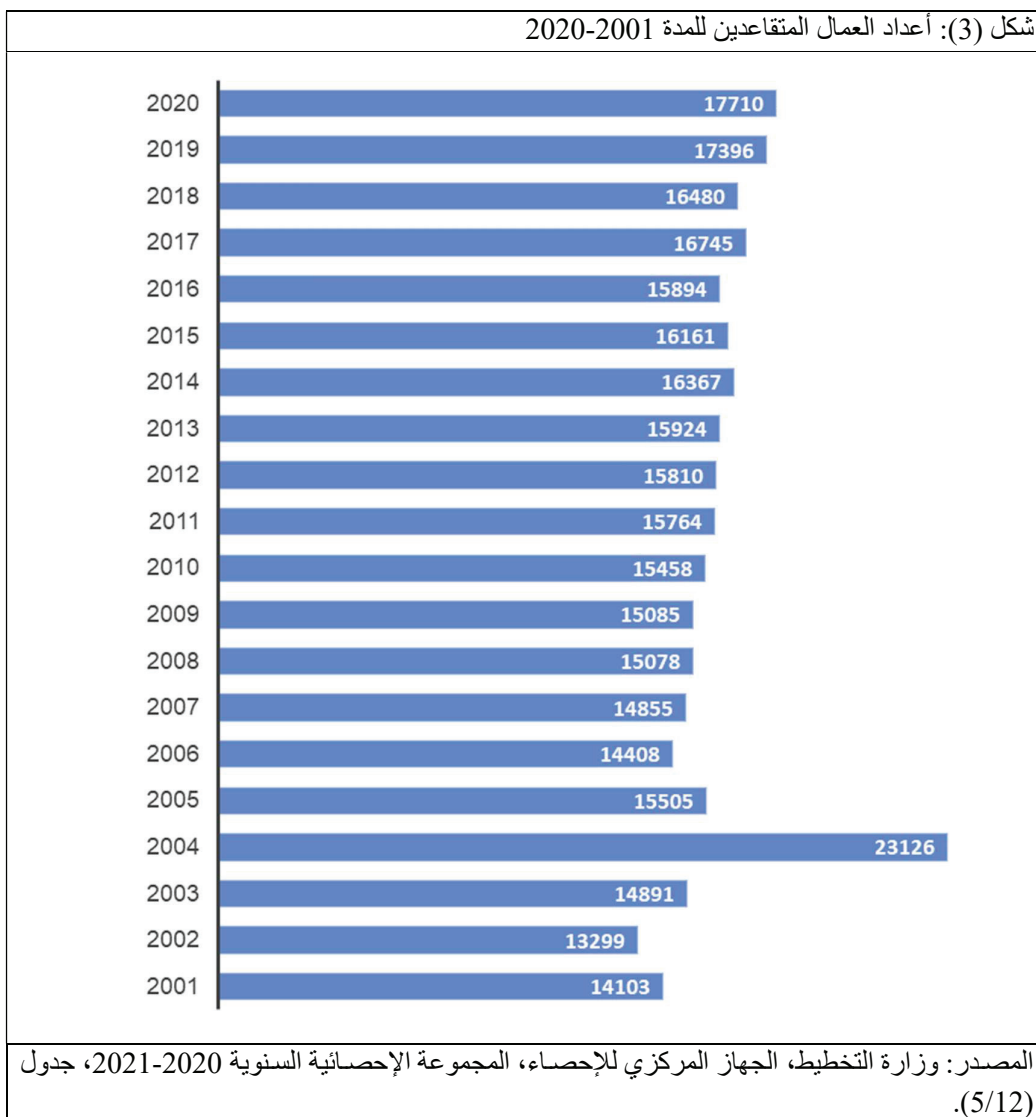
المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2020-2021، جدول (4/12)، والجدول (8/12).

ومع ضخامة حجم العمالة غير المنظمة فإن شرائح كبيرة من الفئات محرومة من التقديمات والضمانات الاجتماعية، فضلاً عن حرمانها من شروط العمل المنصفة، إذ لا يحصل هؤلاء على أي نوع من أنواع التعويضات بسبب إصابات العمل أو الحصول على مكافآت نهاية الخدمة، ومع زيادة ضعف الدولة وهشاشتها فإنها غير قادرة على بسط سلطانها على جميع الأنشطة، الأمر الذي يُمكن توقع تفاقمه مع احتمالات تكرار المالية بسبب تراجع عوائد صادراتها من النفط الخام.

من جهة أخرى، فإن قانون العمل نفسه يستبعد بعض الفئات من احكامه، ومنهم العاملين لحسابهم، والعاملين عن بعد (الذي لم ينظمه المشرع العراقي)⁽²⁹⁾، والعاملين من الباطن؛ وذلك بسبب غياب عنصر التبعية القانونية لأصحاب العمل. مع ذلك فقد شمل قانون العمل رقم 37 لسنة 2015 العاملين في القطاع غير المنظم بموجب المادة 7/1 منه من خلال دفع الاشتراكات إلى دائرة الضمان الاجتماعي، إذ يُمكن للبائع المتجول على سبيل المثال بقانون الضمان الاجتماعي على الرغم من عدم شموله بقانون العمل⁽³⁰⁾.

²⁹ دلاوه ر صالح محمود، التنظيم القانوني لعقد العمل عن بعد، مجلة دراسات البصرة، المجلد 42، العدد (42)، كانون الأول (ديسمبر) 2021، ص 283.

³⁰ محمد عبد الرحمن إبراهيم، الضرائب المخصصة للضمان الاجتماعي (كخيار بديل للعمالة المهمشة والمستبعدة)، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 5، العدد 2/3، 2021، ص 183.

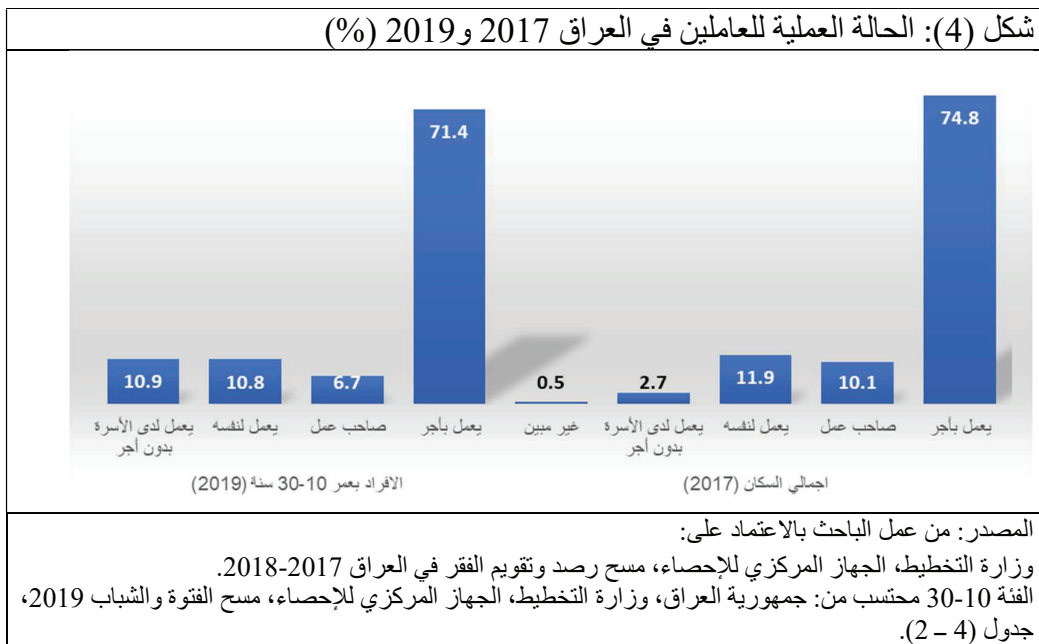


(2-5): عدم التزام العمال وأرباب العمل بدفع الاشتراكات

يتشارك العمال وأصحاب العمل والحكومة المسؤولية فيما وصل إليه واقع الشمول بالضمان الاجتماعي، إذ أدى غياب الوعي لدى العمال حول الضمان وحقوقهم الأصليين فيه، وما يمكن أن يُشكله لهم في تأمين مستقبل العاملين وأسرتهم إلى تهاون العمال أنفسهم بالمطالبة بهذا الحق والإصرار على انتزاعه. من جهة أخرى فإن الجزء الأكبر من المسؤولية يقع على عاتق أصحاب العمل الذين لا يرغبون بدفع مبالغ الضمان للعاملين لديهم. ومن جهتها يبدو أن الحكومة غير مهتمة بأوضاع العمال، ولا تبدو راغبة في تحمل مسؤوليتها تجاه هذه الشريحة المهمة من المجتمع.

على الرغم من محدودية عدد المضمونين بالتقاعد، إلا أن هناك نقصاً في جباية الاشتراكات لصالح صندوق تقاعد العمال، بسبب ضعف القدرات المؤسسية لوزارة العمل

والشؤون الاجتماعية التي تحد من عملية جمع الاشتراكات، فضلاً عن ارتفاع عدد الافراد العاملين لحسابهم في الاقتصاد (11.9% من قوة العمل و 10.8 للفئة الشابة) والمشروعات العائلية والذين يعملون لدى الأسرة بدون أجر (2.7 لإجمالي السكان و 10.9 للفئة الشابة) وأصحاب المشروعات الصغيرة، (أنظر الشكل 4) وهم غير مشمولون بالقانون أو يتعذر عليهم تحمل مبالغ الاشتراكات المحددة على وفق القانون. وبالفعل فقد أشرت المفوضية العليا لحقوق الانسان وجود "ضعف في أداء الدوائر والأجهزة الرقابية العاملة على تفعيل وتطبيق هذا القانون من خلال تكثيف الجولات التفتيشية على الشركات الخاصة والزامهم بضرورة دفع مستحقات الضمان للعاملين فيها وضبط الرقم الحقيقي لأعداد العمال في كل شركة"⁽³¹⁾.



(3-5): تدهور المركز المالي للصندوق

بحسب قانون الضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971 فان تفاصيل الاشتراكات المسددة تكون باستقطاع نسبة 5% من أجر العامل شهرياً، و 12% من الاجر تدفعه الشركة أو أصحاب العمل، وبذلك يكون مجموع الاشتراكات المسددة 17%⁽³²⁾. في حين تختلف الاشتراكات بالنسبة للشركات التي تمارس أعمالاً تجارية تتحقق أرباحها عن بيع النفط أو سائر المواد الهيدروكربونية المنتجة في العراق أو المصدرة منه أو بيع الحقوق أو المصالح المتعلقة بالنفط

³¹ المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق، تقرير المفوضية المقدم الى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (CESCR)، بغداد، 2020، ص 12.

³² قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المعدل رقم 39 لسنة 1971، المادة 27.

فيستقطع بنسبة 30% و 25% من الاجور على صاحب الشركة، في حين تظل نسبة الـ (5%) من الاجر على العامل على حالها.

وتعاني صناديق التقاعد بشكل عام من نقص في الشفافية وعدم نشر البيانات الخاصة بأنشطتها واستثماراتها، وعدم توافر مواقع الكترونية مستقلة لها، لذا لم تتوافر للباحث بيانات يُمكن الركون إليها للتعرف على المركز المالي لصندوق تقاعد العاملين في القطاع الخاص، وبحسب تقرير وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام 2020 فقد بلغت إيرادات دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال خلال العام نفسه ما يقارب 260,028 مليار دينار، في حين بلغت نفقاتها حوالي 108,974 مليار دينار. وبحسب التقرير فقد استثمرت الدائرة في عدد من المشاريع بهدف تحقيق الاستدامة المالية للصندوق وهذه المشاريع هي:

- مجمع دار السلام السكني/ شركة فيض العمارة.
- مشروع زهور الوطن للإنتاج الحيواني والزراعي وبنسبة انجاز 50%.
- أبراج القوة للمواد الكهربائية وبنسبة انجاز 50%.
- شراء 20% من مشروع بناء مول / شركة ضفاف الرافيدين⁽³³⁾.

مع ذلك فقد قدمت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مقترحاً جديداً للحكومة باعتماد آلية جديدة لاحتساب الراتب التقاعدي الأدنى للعمال المضمونين ترفعه إلى ما بين 400-450 الف دينار⁽³⁴⁾. لكن من غير المعروف ان كان معدل إحلال الاجر عند التقاعد يُمكن من تحمل هذه الزيادة، في ظل عدم زيادة عدد العمال الذين يدفعون الاشتراكات، أو رفع مبلغ الاشتراكات على الافراد وأرباب العمل، الامر الذي يهدد الصندوق بعدم الكفاءة في إدارة المخاطر المالية في المستقبل.

(4-5): ضخامة حجم القطاع غير الرسمي

يغلب على نشاط القطاع الخاص في العراق الضعف وعدم التطور وسيادة الاقتصاد غير الرسمي في تشغيله؛ فيضم بشكل اساس التجارة غير المنظمة، وما يزال قاصراً عن استيعاب التغييرات التي قد تحدث في سوق العمل. ولعل أبرز سمات هذا القطاع ومشكلاته تلك المتعلقة بهيمنة العمل غير الرسمي (غير المنظم) ويقدر أن القطاع الخاص يوفر ما بين 60-70% من فرص العمل في القطاع الخاص الرسمي وغير الرسمي بحسب تقديرات عام 2019⁽³⁵⁾.

إن التحدي الذي يبرز في هذا المقام هو حجم القطاع غير الرسمي في هذه الانشطة، الامر الذي يُشكل قيداً مهماً بشأن خضوعها للمساءلة والحوكمة، ويستلزم الامر تعزيز بيئة الحوكمة فيها بما يُسهم في اخضاع هذه الانشطة للمسؤولية الاجتماعية. إذ يتنصل القطاع الخاص من تسجيل جميع العاملين لديه في نظام الضمان الاجتماعي للعمال، الامر الذي يهدر حقوقهم ويجعلهم عرضة

³³ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة التخطيط والدراسات، قسم التخطيط، التقرير السنوي لإنجازات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام 2020، ص 50-51.

³⁴ ندى شوكت، العمل يوصي بزيادة الراتب التقاعدي للمضمونين، 7 آذار (مارس) 2022

(<https://www.azzaman.com>) تمت الزيارة في 10 أيار (مايو) 2022.

⁽³⁵⁾ UNESCO, Government of Iraq and Kurdistan Region-Iraq (KR-I), & European Union, Assessment of the Labour Market & Skills Analysis Iraq and Kurdistan Region-Iraq, UNESCO, Paris, 2019, p. 35.

لتقلبات الاوضاع المعيشية والظروف الطارئة ويزج بهم ضمن الفئات الهشة، فضلاً عن تهميش دور القانون في حمايتهم وضمان حقوقهم. ولعل من مبررات القطاع الخاص لا تتعلق بالجوانب المالية المترتبة على الالتزام القانوني، بل تشمل المشكلات التي تتعلق بـ (تأبيد) التوظيف عندهم وعدم وجود مرونة في تسريح العاملين في ظل قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، لاسيما المادتين 43 و138. لذا فإن توكيد الالتزام القانوني وتوسيع نطاق الشمول بأحكام قانوني العمل والضمان الاجتماعي يُشكل تحدياً جدياً في طريق مساءلة القطاع الخاص والتزامه بمنهج حقوق الانسان والالتزامات المجتمعية تجاه المستخدمين لديه⁽³⁶⁾.

(5-5): قصور حوكمة الضمان الاجتماعي وإنفاذ قوانين العمل

لم تجر أية محاولات جادة لحوكمة القطاع الخاص وتحسين شروط العمل فيه باستثناء اصدار قانون جديد للعمل (القانون 37 لسنة 2015)، الذي لم يتم تطبيق مضامينه بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص، فقد ادى غياب الإلزام والالتزام بالقانون المذكور إلى فرض المزيد من الصعوبات بالنسبة للعمال غير الرسميين. في ظل عدم تطوير نظام تفتيش العمل الذي ما يزال يعتمد على الآليات التقليدية والشخصية في عمليات التفتيش بدون اتمتة عملياته، فضلاً عن نقص البيانات الخاصة بالعمل⁽³⁷⁾.

لكن من غير الواضح طبيعة الممارسات التي يقوم عليها صندوق تقاعد العمال، والربط الاكثواري بين الرواتب التقاعدية وتحصيل الاشتراكات والعائد عليها وعوائد الاستثمارات. وفي الوقت الذي كانت هناك أصوات تتصاعد بشأن دمج صناديق التقاعد المدنية والعسكرية وتلك الخاصة بالقطاع الخاص، تأسست صناديق جديدة، تقيد انتقال العمالة بسبب عدم إمكانية تحويل الحقوق التقاعدية ما بين الصناديق، والفروقات الكبيرة في المزايا التقاعدية، وآليات الاستحقاق، الامر الذي أصبح يشكل قيداً مهماً على تطوير سوق عمل نشطة وكفوءة.

من جهة أخرى، هناك غياب للحوار الاجتماعي بين أطراف الإنتاج الثلاثة: العمال- أصحاب العمل- وزارة العمل، وهو ناتج عن الانقسام السياسي وغياب التمثيل المجتمعي المناسب للعمال وأصحاب العمل، وتشظي اتحادات العمال وانقسامها بعد عام 2003، على خمسة اتحادات، وفي 17 نيسان (ابريل) 2011 أصدرت الحكومة قراراً سحبت بموجبه الاعتراف بالاتحاد العام لنقابات العمال في العراق والنقابات التابعة له⁽³⁸⁾.

هناك عدم استقرار للعمل؛ ذلك أن غياب التطبيق الفعلي لقانون العمل في القطاع الخاص يجعل جميع العاملين فيه ممن لا تشملهم مظلة القانون عرضة لانتهاك حقوقهم- لا سيما النساء العاملات- ولعل أهمها: التمييز في التوظيف والعمل، والتعرض للطرد من العمل، ومن جهة أخرى، فإن سيادة الأنشطة الصغيرة، وعدم وجود منشآت صناعية وتجارية كبيرة تلتزم بالتشغيل

³⁶ حسن لطيف كاظم، القطاع الخاص في العراق: مساءلة القطاع الخاص لتحقيق التنمية المستدامة، في: راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، دور القطاع الخاص في التنمية ومحدودية اطر المساءلة، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت، 2021، ص 17.

³⁷ المصدر السابق نفسه، ص 12.

³⁸ رشا ظافر محي الدين عبد رضا، دور التنظيمات النقابية في حماية حقوق العامل في العراق، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 3، 2021، ص 1616.

على وفق قانون العمل يجعلهم يرضون بالفرص المؤقتة وغير المضمونة التي تتاح لهم. مع ذلك يتضمن القانون ابعاداً جزائية ومدنية والطعن بالقرارات الإدارية. فقد أعطى القانون لوزارة العمل وفرق التفتيش صلاحية التحقيق في الجرائم العمالية والجزائية بعيداً عن السياقات المعروفة في القانون الجزائي العراقي. وهناك 17 مادة جزائية تعاقب رب العمل من دون مراعاة لمصالحه بشكل متكافئ مع العامل.

- الصلاحية الأولى: الإحالة المباشرة إلى محكمة العمل بعد اجراء التحقيق من قبل لجان التفتيش.
- الصلاحية الثانية: هي إحالة صاحب العمل مباشرة إلى القضاء.

أما البعد القانوني المدني في قانون العمل فإنه يتعلق بالدعاوى المسماة، أي الدعاوى التي تتعلق بالحقوق المالية للعامل أو صاحب العمل والتي نص عليها قانون العمل. إذ تنطوي هذه الدعاوى على طيف واسع من المشاكل ويتعلق بدعاوى الضمان الاجتماعي التي قد تنشأ بسبب الصلاحيات الممنوحة لفرق التفتيش.

لذا فان هناك عدد من الصعوبات التي تنشأ عن التفاضلي على الرغم من أن العامل معفى من الرسوم، وعندما تحكم المحكمة لمصلحة العامل إذ ان الحكم في الغالب يتعلق بإيداع حقوقه التقاعدية لدى الدائرة المختصة، والغريب أن الدائرة تمتنع أو تتأخر عن الوفاء بحقوق العامل على الرغم من صدور قرار قضائي بات بإعطائه حقه⁽³⁹⁾.

وينبغي ألا نغفل آلية "الطعن بالقرارات الإدارية" إذ لم تقم وزارة العمل بتشكيل اللجان المعنية بالطعن منها لجنة (انهاء الخدمة)، والتي يخطط المشرع العراقي فيها بين موضوعي انتهاء الخدمة بوصفها عقوبة وبين صلاحية صاحب العمل لفصل العامل، وترك الموضوع متروك لاجتهادات القضاء.

ومن المفارقات التي نسجلها في هذا المقام أن خلافات العمل وحالات الإصابة والوفاة الناجمة عن العمل أصبحت تسوى في إطار السانوية (القانون) العشائرية، وهي مفارقة لافتة للانتباه، إذ ان العمل والضمان هما من نتائج مجتمع الحداثة، في حين أن الترتيبات العشائرية هي نتاج ما قبل الحداثة، فأصبحت الترتيبات ما قبل الحداثة بديلاً عن القانون الذي لا يضمن تسويات منصفة وسريعة.

وبحسب وزارة الداخلية تحدث حوالي 10 وفيات بين العمال أسبوعياً، أغلبها بسبب فقدان شروط السلامة في موقع العمل، وتسوى أغلبيتها عشائرياً بين أهل الضحية وصاحب العمل، عبر تقديم تعويض لهم⁽⁴⁰⁾.

³⁹ القاضي حربي طارش لفته، قاضي محكمة عمل النجف الاشرف، محاضرة أقيمت في الطاولة الحوارية لتبادل الأفكار وتحديد المعوقات حول قانوني العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال ومدى أهميتها في نظام "السياسة الاجتماعية والمنظور الاقتصادي في العراق، النجف الاشرف، 19 نيسان (ابريل) 2022.

⁴⁰ دعاء يوسف، العراق: ما نتيجة حل قضايا العمال عشائرياً بعيداً عن القانون؟، 28 تشرين الأول (اكتوبر) 2021 (https://www.irfaasawtak.com/iraq/2021/10/28/) تمت الزيارة في (13 أيار/ مايو 2022).

(6): الخاتمة

توصل البحث الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات نجلها بما يأتي:

(1-6): الاستنتاجات

- يُعاني نظام الضمان الاجتماعي للعمال من مشكلات خطيرة تتمثل في انخفاض عدد المشمولين واشتراكاتهم، وتدهور المركز المالي لصندوق الضمان الاجتماعي، فضلاً عن عدم جدية الحكومة وأصحاب العمل في القطاع الخاص بتطبيق أحكام القوانين النافذة، فضلاً عن عدم اهتمام العمال أنفسهم بالقانون والضغط من أجل تنفيذه الكامل.
- نلحظ عدم كفاية الإطار القانوني وعدم استجابته لتحديات التطبيق العملي لإيجاد إطار قانوني ملائم لضمان حقوق العمال.
- يعاني نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال من مشكلات قانونية وتنفيذية تعرقل نيل العمال لحقوقهم المنصوص عليها في الإطار التشريعي القاصر عن تأمين جميع حقوقهم.
- ان محاولات الحكومة والبرلمان تشريع قانون جديد للضمان يمكنها أن تكون خطوة بالاتجاه الصحيح، إذا ما جرى دعمها بالإجراءات الكفيلة بإنفاذ القانون وتطبيقه.
- هناك نقص واضح في شفافية صناديق التقاعد ينبغي الوقوف عنده ومعالجته.
- ان ضعف القطاع الخاص وضعف بيئة الاعمال يعوقان قدرته على توليد فرص العمل الكافية، ويضعفان التزامه بالحقوق الاقتصادية للعمال.

(2-6): التوصيات

- إطلاق حملات توعية بأهمية قانوني العمل والضمان الاجتماعي للعمال في القطاع الخاص، وتوعية العمال وأصحاب العمل بأهمية القانونين ودورهما في ترسيخ حقوق الانسان بعامة وحقوق العمال بخاصة.
- زيادة شفافية صناديق التقاعد عموماً، وصندوق تقاعد العمال على نحو خاص، وتوفير البيانات الخاصة بأنشطته المالية والاستثمارية، ونشرها بشكل دوري.
- تحسين حوكمة نظام تقاعد العمال وربط معدلات التقاعد بالتضخم والاحتساب الاكتواري لمؤثراته، من دون اهمال الهدف الأساس للنظام الذي يتمثل بتوفير تقاعد مناسب ومستدام وعادل ومتطور وقابل لتحمل الاشتراكات من لدن العمال.
- تحسين اوضاع سوق العمل وزيادة الالتزام بقانون العمل، والاسراع بتشريع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال الجديد، وتوسيع نطاق سريانها والمشروعات المشمولة بهما.
- ربط صندوق تقاعد العمال بالاقتصاد الوطني من خلال اليات استثمار أمواله بشكل شفاف ومناسب، وزيادة استثماراته في أدوات الدين الحكومي.
- مراجعة قانون العمل بعد مرور سنوات عديدة من تطبيقه ورصد مشكلات التطبيق واهمية تعديل المواد التي تُشكل عوائق لتوسيع نطاق تطبيقه. ومن المهم ربط نتائج المراجعة والتقويم بمشروع قانون الضمان الاجتماعي للعمال المزمع اقراره.

- تطوير قواعد البيانات الخاصة بالعمل والضمان الاجتماعي وتحديثها بشكل دوري بما يمكن من رصد أوضاع سوق العمل وتمكين العمال من نيل حقوقهم.

المراجع

1. أسعد زلزلي، العمال في العراق.. نقابات ولجان وقوانين لكن من دون "ضمان" لقمة العيش، 3 نيسان (ابريل) 2022 (<https://www.irfaasawtak.com/arabic-and-international/2022/04/03>) تمت الزيارة في 13 أيار (مايو) 2022.
2. جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح الفتوة والشباب 2019
3. الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2020-2021، بغداد، 2022.
4. حسن لطيف كاظم، الحماية الاجتماعية في العراق: تحليل أصحاب المصلحة، مؤسسة فريدريش ايبرت، عمان/برلين، 2017.
5. حسن لطيف كاظم، القطاع الخاص في العراق: مساءلة القطاع الخاص لتحقيق التنمية المستدامة، في: راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، دور القطاع الخاص في التنمية ومحدودية اطر المساءلة، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت، 2021.
6. دعاء يوسف، العراق: ما نتيجة حل قضايا العمال عشائريا بعيدا عن القانون؟ 28 تشرين الأول (أكتوبر) 2021 ([/https://www.irfaasawtak.com/iraq/2021/10/28](https://www.irfaasawtak.com/iraq/2021/10/28)) تمت الزيارة في (13 أيار/ مايو 2022).
7. دلاوهر صالح محمود، التنظيم القانوني لعقد العمل عن بعد، مجلة دراسات البصرة، المجلد 42، العدد (42)، كانون الأول (ديسمبر) 2021، ص 277-308.
8. رائد جواد كاظم الجناحي، العمالة الوافد وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية والأمنية في العراق، مجلة معين، العدد 5، 2020، ص 283-303.
9. رشا ظافر محي الدين عبد رضا، دور التنظيمات النقابية في حماية حقوق العامل في العراق، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 3، 2021، ص 1441-1612.
10. الطاولة الحوارية لتبادل الأفكار وتحديد المعوقات حول قانوني العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال ومدى أهميتها في نظام "السياسة الاجتماعية والمنظور الاقتصادي في العراق، النجف الاشرف، 19 نيسان (ابريل) 2022.
11. عادل العلي، التأمينات الاجتماعية: دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1981.
12. القاضي حربي طارش لفته، قاضي محكمة عمل النجف الاشرف، محاضرة أقيت في الطاولة الحوارية لتبادل الأفكار وتحديد المعوقات حول قانوني العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال ومدى أهميتها في نظام "السياسة الاجتماعية والمنظور الاقتصادي في العراق، النجف الاشرف، 19 نيسان (ابريل) 2022.
13. قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المعدل رقم 39 لسنة 1971، المادة 27.
14. قانون العمل العراقي 37 لسنة 2015، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4386 في 9 تشرين الثاني/ نوفمبر 2015
15. القرطاس نيوز، احصائيات مخيفة بوثائق رسمية.. كم عدد العمالة الاجنبية بالقطاع النفطي العراقي؟، 20 آذار (مارس) 2022

- تمت الزيارة في 10 أيار (<https://www.elqurtasnews.com/news/57203>) (مايو) 2022.
16. محمد عبد الرحمن إبراهيم، الضرائب المخصصة للضمان الاجتماعي (كخيار بديل للعمالة المهمشة والمستبعدة)، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 5، العدد 2/3، 2021، ص 173-193.
17. المركز الخيري، وزير العمل يكشف بالأرقام عدد العمال الأجانب وأماكن عملهم في العراق، 24 نيسان (ابريل) 2021 (<https://nnciraq.com/62456>) تمت الزيارة في 9 أيار (مايو) 2022.
18. مسودة مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المقدمة الى مجلس الوزراء الموقر في عام 2021.
19. المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق، تقرير المفوضية المقدم الى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (CESCR)، بغداد، 2020.
20. المفوضية العليا لحقوق الانسان، التقرير السنوي حول أوضاع حقوق الإنسان في العراق لعام 2015، بغداد، 2016.
21. المفوضية العليا لحقوق الإنسان، تقرير عن واقع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومدى التزام العراق بتطبيق مواد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اب (أغسطس) 2015.
22. المفوضية العليا لحقوق الإنسان، واقع المرأة في العراق 2020، بغداد، 2021، ص 25.
23. ندى شوكت، العمل يوصي بزيادة الراتب التقاعدي للمضمونين، 7 آذار (مارس) 2022 (<https://www.azzaman.com>) تمت الزيارة في 10 أيار (مايو) 2022.
24. هندرين مكي، الضمان الاجتماعي بين إنصاف العمال والقلق من القانون الجديد، 2 شباط (فبراير) 2022 (<https://www.ina.iq/120692--.html>) تمت الزيارة في 10 أيار (مايو) 2022.
25. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح رصد وتقييم الفقر في العراق 2017-2018.
26. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة التخطيط والدراسات، قسم التخطيط، التقرير السنوي لإنجازات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام 2020.

27. Hasan Latef K. Alzobadee, Social Protection and Safety Nets in Iraq, World Food Programme, Institute of Development Studies, December.(2015)

28. <http://www.cabinet.iq/ArticlePrint.aspx?ID=7962>

29. Radi, Mazen Issa Al-Sheikh, and Qasim Kadhim Waheed SHTAIWI. "Challenges of Iraq's Economic Development After 2003: The Reality and Path." Review of International Geographical Education Online 11.10 (2021).

30. UNESCO, Government of Iraq and Kurdistan Region-Iraq (KR-I), & European Union, Assessment of the Labour Market & Skills Analysis Iraq and Kurdistan Region-Iraq, UNESCO, Paris, 2019



Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي

منظمة
العمل
الدولية

