منظمة العمل الدولية

بتمويل من الاتحاد الأوروبي

ملخص السياسات

تموز 2025

نحو توسيع نطاق الضمان الاجتماعي للعمال غير المنظمين في العراق الاتحادي

التركيز على قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع

الرسائل الرئيسية:

يواجه العمال غير المنظمين في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع في العراق الاتحادي عجزا كبيرا في توفر العمل اللائق. تشكل التغطية المحدودة للضمان الاجتماعي أحد أبرز العوائق أمام السعي للحصول على عمل لائق للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع في العراق الاتحادي.

من الخطوات الرامية إلى تحسين التغطية القانونية للضمان الاجتماعي للعمال غير المنظمين في العراق الاتحادي اعتماد قانون التقاعد والضمان الاجتماعي الجديد للعمال رقم 18 لسنة 2023. وينص القانون على تغطية اختيارية للضمان الاجتماعي للوصول إلى فئات إضافية من العمال في القطاعين الخاص والمختلط، بما في ذلك العاملين في الاقتصاد غير المنظم. ومع ذلك، لا تزال التغطية الفعالة محدودة.

تشمل العوائق التي تحول دون التغطية الفعالة للعمال غير المنظمين في القطاعات الثلاثة الإجراءات الإدارية المعقدة؛ وعدم كفاية ترتيبات التمويل؛ ومجموعة غير كافية من الاستحقاقات للمخاطر المحددة؛ ونقص المعلومات والوعي والثقة؛ والاستحقاقات المحدودة للمشاريع الرسمية؛ والقدرات المؤسسية المحدودة للتنفيذ والتطبيق؛ ونقص التمثيل والتنظيم.

في حين أن هناك عوائق مشتركة بين القطاعات الثلاثة، فإن اختلاف طبيعة وظائف وخصائص العمال يخلق مصادر متباينة للضعف ويحدد احتياجات الضمان الاجتماعي الخاصة بالعمال المعنيين.

إن تحديد ومعالجة العوائق التي يواجهها العمال غير المنظمين في التسجيل والاشتراك في الضمان الاجتماعي أمر ضروري لضمان الحماية الاجتماعية القائمة على الحقوق، وتحسين ظروف العمل، وحماية سبل العيش، وإضفاء الطابع المنظم بشكل تدريجي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال إدراك التحديات الخاصة بكل قطاع، ومخاطر دورة حياة العمل الفريدة في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع.

الخلفية

تستدعي حالة استمرار - بل وحتى نمو - الطابع غير المنظم للعمالة في العراق[1] إيلاء اهتمام عاجل للتحدي المزدوج المتمثل في توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي القانونية والفعالة لتشمل العمال غير المنظمين وتيسير انتقالهم إلى العمل المنظم. يهدف ملخص السياسات هذا إلى دعم صانعي السياسات في العراق الاتحادي لوضع حلول سياسية وتنظيمية وإدارية لتحسين تغطية الضمان الاجتماعي للعمال غير المنظمين في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع. يستند ملخص السياسات هذا إلى النتائج المستخلصة من تقارير السياسة المتعمقة لكل من القطاعات الثلاثة والتي تركز على أنواع محددة من العمال: العاملون لحسابهم الخاص والعاملون غير مدفوعي الأجر من أفراد الأسرة في قطاع الزراعة، والعمال المؤقتون في قطاع البناء، والعاملون بأجر في قطاع التصنيع. اعتمدت تقارير السياسات على تحليل وصفي لمسح القوى العاملة لسنة 2021 (الجهاز المركزي للإحصاء وهيئة إحصاء إقليم كردستان ومنظمة العمل الدولية 2022) وتحليل نوعي يتكون من مقابلات متعمقة ومناقشات جماعية مركزة ومقابلات مع المخبرين الرئيسيين (منظمة العمل الدولية أ، ب، ج قيد النشر). من خلال تلخيص العوائق الرئيسية أمام تغطية الضمان الاجتماعي لهؤلاء العمال، يناقش هذا الملخص مجالات الفرص والتحديات التي تواجه توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في سياق الإطار التشريعي الجديد ويقدم توصيات تستند إلى الأدلة بشأن الطريق إلى الأمام. ويأتي ملخص السياسات هذا وتقارير السياسات الفرعية نتيجة للتعاون بين منظمة العمل الدولية ومعهد التنمية الخارجية العالمي. ويمول الاتحاد الأوروبي برنامجهما المشترك للحماية الاجتماعية في العراق، "تعزيز الاستجابة الفعالة وتسريع الإصلاح"[2].

[1] في ملخص السياسة هذا، يشير مصطلح "العراق" إلى كل من العراق الاتحادي وإقليم كردستان العراق. يشير مصطلح "العراق الاتحادي" على وجه التحديد إلى المنطقة التي لا تشمل إقليم كردستان.

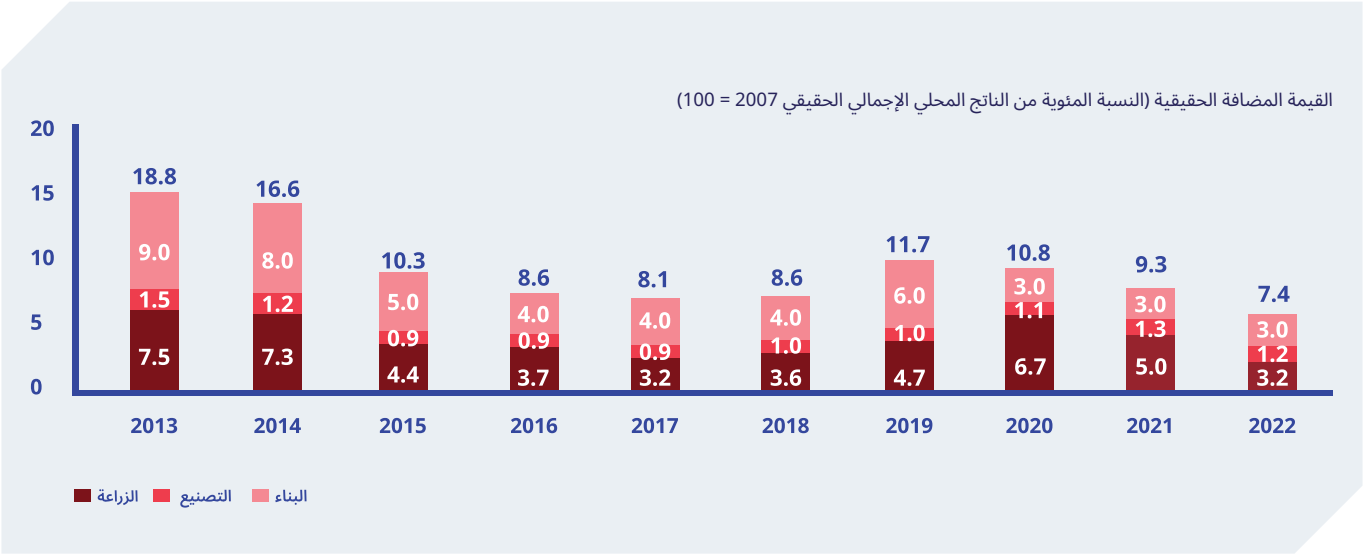
[2] يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات حول هذا البرنامج المشترك في https://www.ilo.org/projects-and-partnerships/projects/social-protection-programme-iraq-leveraging-effective-response-and-0

الخلفية الاقتصادية الكلية لقطاعات الزراعة والتصنيع والبناء

يميل سوق العمل في العراق بشدة نحو العمل غير المنظم. التوظيف في القطاع العام منظم على نطاق واسع ويغطيه الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، وفقاً لمسح القوى العاملة في العراق لسنة 2021، فإن ما يقرب من ثلثي القوى العاملة (66 في المائة) في القطاع الخاص يتكون من عمالة غير منظمة. ويشمل ذلك أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص الذين يديرون مشروع في القطاع غير المنظم، وكذلك جميع العاملين الذين لا يدفع صاحب العمل أي اشتراك عنهم في الضمان الاجتماعي، بغض النظر عن الطابع المنظم أو غير المنظم للمشروع الذي يعملون فيه.

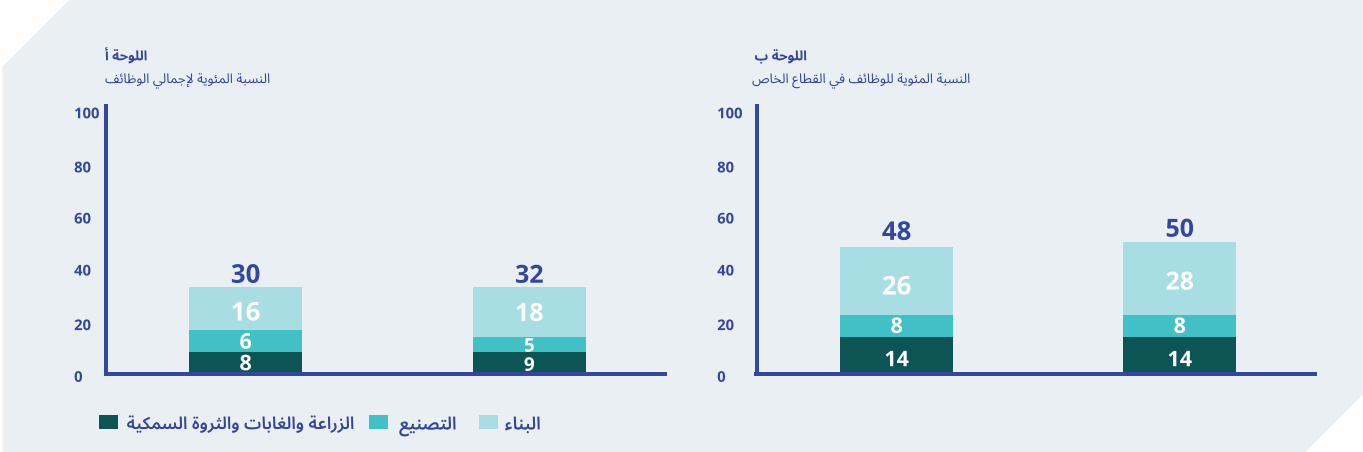
العاملون في القطاعات الثلاثة هم في الغالب غير منظمين، حيث يعمل 99 في المائة من العاملين في قطاع الزراعة و96 في المائة من العاملين في قطاع البناء و86 في المائة من العاملين في قطاع التصنيع بشكل غير منظم. وفي حين كانت هذه القطاعات حيوية لاقتصاد العراق، فإن مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي، أي قيمتها المضافة، قد تذبذبت في السنوات الأخيرة مما أظهر اتجاهاً هبوطياً هاماً، كما هو مبين في الشكل 1. انخفضت القيمة المضافة الحقيقية لقطاع البناء من 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013 إلى 3 في المائة في عام 2021، والقيمة المضافة للزراعة من 7.5 في المائة في عام 2013 إلى 3.2 في المائة في عام 2022، في حين ظلت القيمة المضافة للتصنيع راكدة عند حوالي 1.2-1.5 في المائة خلال نفس الفترة. مثلت القطاعات الثلاثة مجتمعة 7.0 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2022. ومع ذلك، وعلى الرغم من انخفاض مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي، فإن هذه القطاعات هي أكبر ثلاثة قطاعات من حيث التوظيف، حيث توظف حوالي ثلث إجمالي القوى العاملة في العراق، وحوالي نصف القوى العاملة في القطاع الخاص (الشكل 2).

الشكل 1 المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي كنسبة مئوية، بالأسعار الثابتة لعام 2007



المصدر: مقتبس من مجموعة إحصاءات العراق 2022-2023 (متاحة على: cosit.gov.iq/documents/AAS2023/14.pdf)

الشكل 2 حصة التوظيف في قطاعات الزراعة والتصنيع والبناء (بالنسبة المئوية من العمال)



المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة للعراق 2021 (الجهاز المركزي للإحصاء وهيئة إحصاء إقليم كردستان ومنظمة العمل الدولية 2022)

المربع 1. قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 18 لسنة 2023

كان أحد الخطوات نحو تحسين تغطية الضمان الاجتماعي في العراق الاتحادي هو سن قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال الجديد رقم 18 لسنة 2023. بالإضافة إلى إدخال استحقاقات جديدة قصيرة الأجل للضمان الاجتماعي للأمومة والبطالة والحماية الصحية للعاملين في الاقتصاد المنظم ينص القانون على توسيع التغطية الاختيارية للضمان الاجتماعي للوصول إلى فئات إضافية من العمال، بما فيهم ذوي المهن الحرة والعاملين لحسابهم الخاص، وأفراد الأسرة المساهمين والعاملين في الاقتصاد غير المنظم (UNESCWA 2024). يسمح النظام الاختياري بموجب القانون الجديد لفئات العمال المذكورة أعلاه بالتسجيل في حماية دخل الشيخوخة ويحدد معدل اشتراكات العمال غير المنظم بنسبة 5 في المائة يدفعها العامل و 15 في المائة تدفعها الحكومة. ولا ينص القانون على خيارات للاختيار بين استحقاقات الضمان الاجتماعي الأخرى، منها استحقاقات الأمومة أو الإصابة المهنية أو الحماية الصحية، بموجب النظام الاختياري. وسيتم اتخاذ القرار بشأن المزيد من التفاصيل والتعليمات المتعلقة بتنفيذ هذه التغطية الاختيارية للضمان الاجتماعي من قبل وزير العمل والشؤون الاجتماعية بناء على اقتراح من مجلس إدارة الصندوق (العراق 2023).

كان التركيز، في كل من هذه القطاعات، على أكثر أنواع العمالة انتشاراً ولكنها أيضاً الأكثر هشاشة: (1) 79% من القوى العاملة الزراعية هم عمال لحسابهم الخاص وعمال غير مدفوعي الأجر من أفراد الأسرة؛ (2) 57% من القوى العاملة في قطاع البناء هم عمال بأجر مؤقت؛ و (3) 53% من القوى العاملة في قطاع التصنيع هم عمال بأجر. لا تزال كل من هذه المجموعات غير منظمة وغير محمية إلى حد كبير لأسباب مُختلفة، منها الأعضاء الذين يواجهون نقاط ضعف إضافية (مثل النساء والعمال الشباب والأشخاص ذوي الإعاقة). ويؤدي كل هذا إلى آثار مهمة على حقوق العمال ورفاهيتهم، وعلى أداء سوق العمل، وعلى تحقيق نمو مستدام غني بالوظائف للاقتصاد العراقي.

سوق العمل والخصائص الديموغرافية للعاملين في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع في العراق الاتحادي

سوق العمل العام والخصائص الديموغرافية: ساهم قطاع الزراعة بنسبة 5 في المائة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للعراق في عام 2021، وهو ما يمثل 14 في المائة من وظائف القطاع الخاص في العراق الاتحادي في عام 2021. ويوظف هذا القطاع حوالي 609,907 عاملًا، في المقام الأول في المناطق الريفية (83 في المائة)، وبشكل خاص في بغداد وصلاح الدين وواسط وبابل. يعمل معظم العمال في إنتاج المحاصيل والثروة الحيوانية. تتكون القوى العاملة بشكل أساسي من العاملين لحسابهم الخاص وأفراد الأسرة المساهمين، ويشكلون 79 في المائة من القطاع. يشكل قطاع البناء 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام 2021. ويمثل موظِف رئيسي بنسبة 18 في المائة من إجمالي العمالة و 28 في المائة من وظائف القطاع الخاص، أي ما يعادل حوالي 1.26 مليون عامل في العراق الاتحادي. القطاع حضري في المقام الأول، مع تركيز في المدن الكبرى مثل بغداد ونينوى وبابل. وتظل مساهمة قطاع التصنيع راكدة عند 1% من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للعراق. ويوظف هذا القطاع حوالي 421,000 عامل مما يشكل 6 في المائة من إجمالي الوظائف و8 في المائة من وظائف القطاع الخاص في العراق الاتحادي. وتتركز القوى العاملة لقطاع التصنيع في المناطق الحضرية، وخاصة في بغداد وصلاح الدين. وتشارك القوى العاملة في المقام الأول في الحرف والأعمال التجارية ذات الصلة، مع تمثيل كبير في معالجة الأغذية وتصنيع المعادن.

العمر والمستوى التعليمي والنوع الاجتماعي: إن القوى العاملة في قطاع الزراعة أكبر سناً، حيث يبلغ متوسط أعمار من يعملون لحسابهم الخاص 44 عاماً للرجال والنساء، ويبلغ متوسط أعمار أفراد الأسرة المساهمين ما بين 27 عاماً للرجال و35 عاماً للنساء. ويتميز قطاع الزراعة بمستويات تعليمية منخفضة، حيث تبلغ نسبة التعليم الابتدائي 85 في المائة أو أقل. وتمثل المرأة 24 في المائة من القوة العاملة، ولا سيما بوصفها من أفراد الأسرة المساهمين. وعلى غرار قطاع الزراعة، فإن قطاع البناء يتسم بانخفاض المستوى التعليمي، حيث أن ما يقرب من نصف العاملين فيه أميون. وعلى النقيض من ذلك، فإن القوى العاملة في قطاع البناء أصغر سناً من القوى العاملة في قطاع الزراعة، حيث يبلغ متوسط أعمار العاملين في قطاع البناء 29 عاماً. وقد يشير ملف الأعمار الصغيرة للعاملين في قطاع البناء إلى الدور الذي يلعبه قطاع البناء كموطئ قدم للوافدين الجدد إلى سوق العمل نظراً لإرتفاع معدل البطالة بشكل كبير في العراق وخاصة بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً (35.8 في المائة) (الجهاز المركزي للإحصاء وهيئة إحصاء إقليم كردستان ومنظمة العمل الدولية 2022). ونادراً ما تعمل النساء في هذا القطاع، حيث لا يشكلن سوى 0.3 في المائة من الوظائف مدفوعة الأجر. ويعمل معظم العمال في شركات بالغة الصغر غير رسمية تضم من عامل 1 إلى 4 عمال ويعملون في منزل العميل أو صاحب العمل، مما يشير إلى أن هؤلاء العمال هم في الغالب عوائل تقوم بأنشطة البناء (اليونسكو 2019). ويؤدي اعتماد القطاع على العمالة المؤقتة إلى تقليل الأمن الوظيفي والاستقرار بشكل أكبر، مما يساهم في ضعف القوى العاملة بشكل عام. كما يهيمن الرجال على القوى العاملة المأجورة في قطاع التصنيع، حيث يشكلون 99 في المائة من الموظفين. ومستويات التعليم فيه أعلى بقليل من تلك الموجودة في قطاعي البناء والزراعة، حيث حوالي 38 في المائة

حيث حوالي 38 في المائة منهم قد حصلوا على التعليم الابتدائي وما فوق. يتركز موظفو التصنيع بشكل كبير في الشركات الصغيرة غير الرسمية، وتشمل مهنهم الأساسية الحرف والعمليات الآلية.

ساعات العمل والأجور: هناك فرق في ساعات العمل المعتادة في الأسبوع بين القطاعات. فالموظفون في قطاع التصنيع يؤدون ساعات عمل معتادة أطول من مجموعتي الدراسة في قطاعي البناء والزراعة. فعلى سبيل المثال، يعمل الموظفون في قطاع التصنيع في العراق الاتحادي 48 ساعة عمل في الأسبوع في المتوسط، مقارنة بنحو 40 ساعة في الأسبوع يؤديها العمال المؤقتون في قطاع البناء، وساعات عمل أقصر بكثير في الأسبوع في قطاع الزراعة، أي 30 ساعة في الأسبوع بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص و22 ساعة في الأسبوع بالنسبة لأفراد الأسرة المساهمين. ويعاني كل من قطاعي الزراعة والبناء من معدلات مرتفعة من الفقر بين العمال، حيث يصنف 72 في المائة من العاملين في القطاعين على أنهم من ذوي الدخل المنخفض. أما في قطاع التصنيع فإن معدلات الفقر بين العاملين أقل نسبياً حيث تصل إلى 52.6 في المائة (الجهاز المركزي للاحصاء وهيأة إحصاء إقليم كردستان ومنظمة العمل الدولية 2022). وإن متوسط الأجر الشهري وعلى وجه التحديد للعاملين في قطاع البناء هو 375,245 دينار عراقي للعمال غير المنظمين، وهو أقرب كثيراً إلى الحد الأدنى للأجور350,000 دينار عراقي مقارنة بمتوسط الأجر الشهري لقطاع التصنيع الذي يبلغ 421,105 دينار عراقي (الجهاز المركزي للاحصاء وهيأة إحصاء إقليم كردستان ومنظمة العمل الدولية 2022). يمثل تقاضي الأجور المنخفضة في هذا القطاع تحدياً مهماً للاشتراكات المنتظمة في النظام حيث أن معدل الخصم للعاملين من ذوي الدخل المنخفض عادة ما يكون أعلى، مما يجعل من الصعب عليهم التضحية باحتياجاتهم الحالية من أجل الحصول على استحقاقات مستقبلية.

تغطية الضمان الاجتماعي: الافتقار إلى تغطية الضمان الاجتماعي أمر شائع بين مجموعات الدراسة الثلاث في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع. ويفتقر معظم العاملين لحسابهم الخاص وأفراد الأسرة المساهمين في قطاع الزراعة إلى تغطية الضمان الاجتماعي، حيث تم استبعادهم سابقاً من أحكام قانون العمل (قانون العمل رقم 37 لسنة 2015) (منظمة العمل الدولية 2021 وكاظم غير منشور) لأن العمال بدون الأجر والعاملين لحسابهم الخاص لا ينطبق عليهم تعريف العامل وصاحب العمل الوارد في قانون العمل. ويتفاقم الطابع غير المنظم هذا بسبب انخفاض الاستثمار وضعف الوصول إلى التمويل وانخفاض الإنتاجية التي تحد من قدرة قطاع الزراعة على توفير فرص عمل لائقة. كما يتميز قطاع البناء بطابع غير منظم إلى حد كبير، حيث يفتقر جميع العمال تقريباً إلى تغطية الضمان الاجتماعي. إن انتشار العمالة المؤقتة أو غير النظامية مرتفع بشكل خاص، مما يزيد من ضعف العمال في قطاع البناء ويستلزم ذلك إيلاء الأهمية لأنظمة الضمان الاجتماعي لهذا النوع من العمل الذي ليس فقط غير مستقر ومتقلب بل يتسم بالخطورة أيضاً. وفي قطاع التصنيع، ينتشر العمل غير المنظم على نطاق واسع، حيث يفتقر 100 في المائة من العاملين في القطاع الخاص أيضاً إلى تغطية الضمان الاجتماعي. وهذا على الرغم من أن ثلث العاملين في التصنيع يعملون في شركات رسمية، مما يسلط الضوء على قضايا عدم التزام أصحاب العمل بالقانون بتسجيل عمالهم الدائمين، مما يؤدي إلى تفاقم ضعف العمال.

العوائق: يعد تحديد ومعالجة العوائق المختلفة التي تحول دون التسجيل في الضمان الاجتماعي أمراً ضرورياً لبناء نظام حماية اجتماعية قائم على الحقوق وكافٍ ومستدام وفعال في العراق الاتحادي. ورغم وجود عوائق مشتركة بين القطاعات الثلاثة، فإن الطبيعة المختلفة للوظائف تخلق

العقبات الرئيسية أمام تغطية الضمان الاجتماعي للعمال في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع

توجد عقبات مشتركة تعترض القطاعات، ولكن قد تتباين في شدتها وطبيعتها حسب السياق المحدد لكل قطاع. وتوجد أيضاً بعض العوائق الخاصة بقطاعات محددة وذلك بسبب استبعاد الجوانب القطاعية من الإطار القانوني، وهو أمر أكثر وضوحاً بالنسبة للعاملين في قطاع الزراعة. وتتعلق أسئلة أخرى بتصميم نظام الضمان الاجتماعي والقدرة على تحمل التكاليف، وهي أسئلة واضحة بالنسبة للعاملين في الزراعة والبناء على حد سواء. فيما يتعلق بقطاع التصنيع، هناك قضايا داخل بيئة الأعمال لا تشجع على إضفاء الطابع المنظم. تشمل العوائق المشتركة المتعلقة بالقطاعات كافة نقص المعلومات والوعي والثقة؛ والقدرات المؤسسية المحدودة للتنفيذ والتطبيق؛ ونقص التمثيل والتنظيم؛ ومحدودية الروابط المشتركة، واحتمال وجود توتر بين الأنظمة غير القائمة على الاشتراكات والأنظمة القائمة على الاشتراكات التي تُطبق على جميع العمال من ذوي الدخل المنخفض، وخاصةً في القطاعات المعنية. وفيما يلي تسليط الضوء على العوائق القطاعية والعوائق المشتركة التي تحول دون توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للعمال.

العقبات الخاصة بقطاعات محددة:

قطاع الزراعة: إرث الاستبعاد القانوني لقطاع الزراعة والمسائل المتعلقة بفعالية القانون الجديد لتوسيع التغطية

كان العائق الرئيسي أمام تسجيل العاملين لحسابهم الخاص والعاملين من أفراد الأسرة المساهمين هو استبعادهم السابق من التغطية في قوانين العمل والضمان الاجتماعي. والسؤال هو ما إذا كانت التغطية بالنسبة للعاملين الزراعيين ستزداد بعد قانون التقاعد والضمان الاجتماعي الجديد. وقد يساهم إرث الاستبعاد في استمرار الافتقار إلى التغطية للأسباب التالية (1) محدودية المعرفة والوعي بالتطور القانوني؛ (2) قضايا الثقة و (3) الموقع الجغرافي للعمال المعنيين.

تشكل العديد من القضايا عقبات جسيمة أمام توسيع التغطية. ومن هذه القضايا انتشار الفقر بين العاملين الزراعيين، وتذبذب الدخل الزراعي وسبل العيش، وآثار تغير المناخ والتدهور البيئي. إن القدرة المحدودة للعمال على تحمل دفع إشتراكات الضمان الاجتماعي وضمان انتظام الاشتراكات الشهرية تقوض مشاركتهم الفعالة في النظام.

قطاع البناء: مسائل التصميم والقدرة على تحمل التكاليف والترابط مع المساعدات الاجتماعية

التصميم: يواجه العمال المؤقتون في قطاع البناء تعقيدات في تصميم

وإدارة التسجيل في الضمان الاجتماعي، ولا سيما فيما يتعلق بأنماط عملهم وكيفية دفع أجورهم. عادة ما يتم تشغيل العمال المؤقتين ودفع أجورهم يومياً (لمدة يوم واحد في كل مرة). ولا يتفق ذلك مع التسجيل في خطة رواتب تقاعدية وبمزايا معينة حيث يمكن للعمال تجميع أكبر عدد ممكن من سنوات الاشتراك، كما هو الحال بالنسبة للعاملين في القطاع العام والقطاع الخاص المنظم. مسألة أخرى هي ما إذا كان العمال المؤقتون في قطاع البناء يمكنهم الاشتراك على أساس منتظم (شهري) أو يجب استكشاف أشكال أخرى من الاشتراك (ربع سنوي، نحو مبلغ مقطوع سنوي، إلخ). وينبغي استكشاف هذه القضايا من أجل التوفيق بشكل أفضل وتوسيع نطاق العمليات التي تشمل العمال المؤقتين.

القدرة على تحمل التكاليف: يبلغ معدل الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي الاختياري الجديد، الذي ينطبق على العاملين ذوي المهن الحرة والعاملين لحسابهم الخاص والعاملين غير المنظمين، 5 في المائة من دخلهم الشهري. ونظراً لتذبذب دخول العاملين في قطاع البناء وعدم انتظامها، يتم استخدام الحد الأدنى للأجور الوطنية (350,000 دينار عراقي) كمعيار لحساب معدل اشتراك العمال غير المنظمين. ويبقى السؤال مطروحاً: إلى أي مدى يتقاضى العمال غير المنظمين في قطاع البناء الحد الأدنى للأجور أو أعلى، وكم منهم يحصلون على أقل من هذا الأجر. من المتوقع أن يكون النظام مكلفاً بالنسبة للعمال الذين تقل دخولهم عن الحد الأدنى للأجور حيث ستستند اشتراكهم في الضمان الاجتماعي إلى أجر أعلى مما يتلقونه بالفعل.

قطاع التصنيع: الطابع غير المنظم للمشاريع: يُظهر مسح القوى العاملة 2021 (الجهاز المركزي للاحصاء وهيأة إحصاء إقليم كردستان ومنظمة العمل الدولية 2022) أن ثلثي العمال يعملون في مشاريع غير رسمية، وهو ما يسلط الضوء على أن رسمية المشاريع شرط أساسي لتنظيم وظائف العمال. وبالتالي فإن فهم العقبات الرئيسية التي تعترض رسمية المشاريع في العراق الاتحادي أمر بالغ الأهمية. وقد أبرزت دراسات منظمة العمل الدولية أن الاستحقاقات والخدمات المتاحة للشركات وللمشاريع ليست عالية بما يكفي لتحفيز إضفاء الطابع المنظم (منظمة العمل الدولية). على سبيل المثال، فإن فرص الحصول على الائتمان محدودة وهناك عوائق كبيرة تعترض المشاريع. وفقاً لدراسة أجراها البنك الدولي يحتل العراق المرتبة 186 من بين 190 اقتصاداً من حيث فرص الحصول على الائتمان للمشاريع (البنك الدولي 2020). كما أن التغطية الضعيفة ونوعية الخدمات العامة، التي من المفترض أن تمولها الضرائب، تعمل على تثبيط عزيمة أصحاب العمل عن دفع الضرائب وتسجيل شركاتهم (منظمة العمل الدولية 2021).

وبالإضافة إلى ذلك، يشير الافتقار السائد للتغطية حتى بين أولئك الذين يعملون في المشاريع الرسمية إلى وجود مشكلة كبيرة فيما يتعلق بالالتزام من جانب أصحاب العمل لتسجيل عمالهم في الضمان الاجتماعي. وقد يكون هذا الافتقار إلى الالتزام ناتجاً عن قرار صاحب العمل بعدم تسجيل عماله أو بناءً على اتفاق متبادل مع العامل. وهذا مجال مهم للبحث والتدخلات المستقبلية لفهم الديناميكيات وراء التوظيف غير المنظم في المشاريع الرسمية مثل تلك الموجودة في قطاع التصنيع.

◄ العقبات العامة

محدودية المعرفة والوعي بالضمان الاجتماعي: يُظهر العديد من العاملين غير المنظمين في القطاعات الثلاثة التي تمت دراستها انخفاضاً في الوعي بنظام الضمان الاجتماعي وبالتالي حقوقهم في الضمان الاجتماعي. وفيما يتعلق بالقانون الجديد، فإن العمال غير مطلعين بشكل كافٍ على نظام التقاعد الاختياري الجديد وكيف يمكن له أن يدعمهم ويدعم أسرهم ضد مخاطر دورة الحياة. أفاد العديد من العمال الذين تمت مقابلتهم بعدم إلمامهم بكيفية عمل القانون الجديد، من حيث إجراءات التسجيل لأول مرة، والمعلومات حول دفع الاشتراكات واستلام مستحقاتهم. ويمكن أن يعزى ذلك إلى عدم كفاية المعلومات المستهدفة والتوعية بشأن قوانين الضمان الاجتماعي الجديدة.

الوصول إلى دوائر الضمان الاجتماعي والتكاليف المتكبدة للوصول إليها: يتوقع العمال أن يتغيبوا عن عملهم ليوم أو حتى عدة أيام لمراجعة الدوائر الحكومية للتسجيل. وهذا يترجم إلى تكلفة الفرصة، حيث أعرب العمال (ولكن أيضاً أصحاب العمل) عن مخاوفهم بشأن مقدار الوقت المطلوب للحصول على الوثائق واستكمال معاملة التسجيل. وتشكل التكاليف المرتبطة بالذهاب إلى دوائر الضمان الاجتماعي عقبة أخرى تمنع العمال من المناطق البعيدة، وخاصة أولئك الذين يعملون في الزراعة، من التسجيل.

التغطية القانونية المحدودة للاستحقاقات ذات الصلة بالنسبة للعمال في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع تجعل النظام أقل جاذبية : تترتب على طبيعة العمل في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع احتمالات كبيرة للمخاطر الصحية وإصابات العمل. ومع ذلك، لا يوفر القانون رقم 18 للعمال غير المنظمين والعاملين ذوي المهن الحرة والعاملين لحسابهم الخاص وأفراد الأسرة المساهمين إمكانية الحصول قانوناً على استحقاقات إصابة العمل أو إعانات المرض، أو الحماية الصحية.

إمكانية نقل الاشتراكات والاستحقاقات: هناك أيضاً مسائل إمكانية نقل الاشتراكات المتعلقة بحركة العمل بين المدن والمحافظات داخل العراق الاتحادي وإقليم كردستان العراق (الذي لديه تشريعاته ونظامه الخاص بالضمان الاجتماعي). ويشكل هذا تحدياً خاصاً لعمال البناء الذين يأملون في إقامة مشاركة ثابتة في الضمان الاجتماعي.

تؤثر الثقة في الحكومة بشكل كبير على رغبة العمال في التسجيل في الضمان الاجتماعي أيضاً أظهرت النتائج أن المستويات المنخفضة في الثقة بالحكومة يلعب دوراً حاسماً في توسيع نطاق الضمان الاجتماعي. إن تداخل قوانين الحماية الاجتماعية، مثل القانون رقم 11 لسنة 2014 والقانون رقم 18 لسنة 2023، يخلق تناقضاً مع النهج القائم على الحق في الحماية الاجتماعية الذي تعززه اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم 102 لسنة 1952 والتي صادق عليها العراق في مارس/آذار 2023. هناك توتر قائم بين المخططات غير قائمة على الاشتراك (الرعاية الاجتماعية) والمخططات القائمة على الاشتراك (الضمان الاجتماعي).
ويعاني العديد من العمال غير المنظمين في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع من فقر العمل حيث غالباً ما يكون دخلهم تحت خط الفقر. وبالتالي، فإن أسرهم مؤهلة في كثير من الأحيان للحصول على مساعدات شبكة الحماية الاجتماعي، وهو برنامج مساعدات اجتماعية يستهدف الفقر وينص عليه قانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014. ومع ذلك، فإن الإطار التشريعي الحالي يسمح إما بالمشاركة في شبكة الحماية الاجتماعية أو التسجيل في الضمان الاجتماعي.

وهذا يشجع العديد من العمال غير المنظمين على اختيار نظام الرعاية الاجتماعية غير القائم على الاشتراكات والذي يوفر لهم الأمن الفوري للدخل، بدلًا من الاستثمارات المستقبلية في رفاهيتهم من خلال الضمان الاجتماعي. ونتيجة لذلك، يُمنع أشد العمال ضعفاً من التمتع بالحماية الاجتماعية الشاملة التي تسمح بالانتقال المستدام من الرعاية الاجتماعية إلى الضمان الاجتماعي، ويظلون محاصرين في فقر العمل والعمل غير المنظم.

الجهود المجزأة التي تعرقل التنسيق القطاعي والتمثيل والحوار الاجتماعي: هناك نقص في التنسيق المتواصل بين جميع الشركاء المعنيين تقريباً في كل قطاع: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة التجارة ومنظمات العمال وأصحاب العمل القطاعية والمقاولين والتعاونيات والشركات، بالإضافة إلى جمعيات العمال غير المنظمين. وهذا يؤدي إلى ضعف الجهود المبذولة لتحسين ظروف العمل وضعف تمثيل العمال وعدم فعالية تنفيذ سياسات العمل. بالإضافة إلى ذلك، فإن الافتقار إلى التنظيم النقابي للعمال غير المنظمين ومشاركتهم وتمثيلهم في النقابات العمالية القطاعية والإقليمية يقلل من قدرتهم على التفاوض من أجل تحسين ظروف عملهم. كما أن غياب الحوار الاجتماعي الثلاثي بين القطاعات والمناطق يُعيق التوصل إلى حلول قائمة على توافق الآراء ويعيق معالجة مخاوف العمال بشكل فعال.

المخاوف الخاصة بالنساء: تواجه النساء في الاقتصاد غير المنظم، وخاصة في القطاعات محل الدراسة، عقبات إضافية، بما في ذلك الافتقار إلى استحقاقات الضمان الاجتماعي المصممة خصيصاً لمخاطر دورة حياة المرأة مثل مسؤولية الولادة والأمومة. وتشمل التحديات الرئيسية الأخرى الافتقار إلى البنية التحتية والعمليات الملائمة للمرأة، مثل محدودية الوصول إلى دوائر التسجيل وساعات الدوام الرسمي فيها.

◄ الطريق إلى الأمام لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي

إن توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي يتطلب استراتيجية شاملة. ولا يقتصر هذا على تحسين الوعي وتبسيط عملية التسجيل، بل يشمل أيضاً تكييف السياسات لمعالجة التحديات الخاصة بكل قطاع والتي يواجهها العمال. وسوف يتطلب توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي أيضاً تحسين آليات التنفيذ لبناء الثقة في النظام مع ضمان الشفافية المالية والمساءلة. وفيما يلي بعض مقترحات وتوصيات لمعالجة هذه القضايا:

تنفيذ حملات التوعية والتثقيف وكذلك الزيارات الميدانية: يمكن للقيام بزيارات إلى المناطق النائية والريفية، وكذلك إلى مواقع البناء والمصانع، أن يشرك العمال مباشرة، ويقدم لهم المعلومات والمساعدة بشأن التسجيل في الضمان الاجتماعي. يساعد ذلك على بناء الثقة والشفافية ومعالجة الحواجز المعلوماتية. ويجب القيام بحملات توعية وطنية، وتوسيع نطاقها لتشمل المستوى الإقليمي وتكييفها مع النهج القطاعية. يمكن أن يُسهم تسخير قوة وسائل الإعلام ومصادر المعلومات التي يستخدمها العاملون غير المنظمين أيضاً في تحقيق ذلك. وعلاوة على ذلك، فإن تبسيط ودمج التثقيف في مجال الضمان الاجتماعي في المناهج المدرسية والجامعية يشكل أداة أخرى لبناء الوعي على المدى الطويل بالاقتصاد المنظم، فضلًا عن حقوق العمل والضمان الاجتماعي.

تسهيل وتبسيط عمليات المشاركة: هناك حاجة ماسة إلى أن تكون عملية التسجيل أكثر سهولة، مع توفير تعليمات واضحة ودعم. ويمكن القيام بذلك من خلال تقديم خيارات عبر الإنترنت أو الهاتف المحمول للعمال الذين لا يتمكنون في كثير من الأحيان من مراجعة دائرة التسجيل خلال ساعات الدوام الرسمي مثل العاملين لحسابهم الخاص وأفراد الأسرة المساهمين في قطاع الزراعة، العمال المؤقتون في قطاع البناء، وأصحاب العمل والعمال في قطاع التصنيع. يمكن أن تكون منصات مثل السجلات الموحدة (URP) بمثابة الأساس للأتمتة في التسجيل والقيد.

تعديل دوام دوائر التسجيل لتتلاءم مع جداول عمل العمال غير المنظمين: إن إدخال ساعات الدوام الرسمي أكثر مرونة في دوائر الضمان الاجتماعي المختارة لاستيعاب جداول عمل الموظفين غير المنتظمين والموسميين من شأنه أن يبسط الوصول إلى خدمات الضمان الاجتماعي، وخاصة بالنسبة لأولئك الذين لديهم وصول محدود إلى الخيارات عبر الإنترنت. بالإضافة إلى ذلك، فإن استكشاف تدابير بديلة مثل توفير خدمات التسجيل في مواقع العمل وفي المصانع من شأنه أن يعزز إمكانية الوصول ويشجع المشاركة.

ضمان اشتراكات مرنة لتتناسب مع طبيعة الدخول غير المنظمة: مع موسمية العمل الزراعي أو عدم انتظام الأرباح في قطاع البناء. ويمكن النظر في المدفوعات ربع السنوية، أو تحصيل الاشتراكات خلال موسم الذروة فقط أو المدفوعات المرنة نحو مبلغ مقطوع سنوي. وينبغي للبرامج التجريبية اختبار خيارات مختلفة لتجنب العواقب السلبية غير المقصودة.

الربط بالسياسات الإنتاجية الحكومية لتحفيز أصحاب العمل والعمال: إنشاء روابط بين تسجيل الضمان الاجتماعي والوصول السهل إلى برامج التنمية الإنتاجية والتجارية القائمة التي تديرها الحكومة يمكن أن يحفز مستوى أعلى من التسجيل. ويمكن أن يشمل ذلك توفير الدعم للحصول على البذور والأسمدة لقطاع الزراعة، أو تقديم إعانات أخرى، أو إعفاءات ضريبية، أو تقديم قروض ميسّرة لأصحاب العمل في قطاعي التصنيع والبناء.ومع ذلك، يجب أن يكون أي دعم حكومي عالي الجودة وأن يلبي احتياجات قطاعية محددة، في حين يجب وضع ضمانات للشفافية في المشاركة لضمان الثقة في هذه المبادرات وفعاليتها.

مواءمة الإطار القانوني مع النهج القائم على الحقوق: من المهم معالجة العقبات القانونية التي تحول دون الانتقال المستدام بين الرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في حالة وجود مخاطر مرتبطة بدورة الحياة. ويمكن إنشاء لجنة ثلاثية مشتركة لمراجعة قانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014 وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 18 لسنة 2023 من أجل الاتساق وإتباع النهج القائم على الحقوق. ويمكن للجنة بعد ذلك وضع تعليمات وتقديم إرشادات واضحة لتغطية العمال غير المنظمين، بما في ذلك الحالات التي يمكن فيها السماح بمشاركتهم في آن واحد في برامج الضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية.

تعزيز التنسيق بين الوزارات والمشاركة في الحوار الاجتماعي: من الضروري تعزيز التعاون بين وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والوزارات (القطاعية) الأخرى ذات الصلة مثل وزارات الزراعة والصناعة والتجارة لتطوير نهج متسق لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمال غير

[3] على سبيل المثال، تعد منصة السجلات الموحدة (URP) بمثابة إمكانية تسجيل جاهزة للعمل مع البلدان في مجال الحوكمة وتطوير البنية التحتية الرقمية الاقتصادية (متاحة على https://www.nrdcompanies.com/prod-ucts-solutions/urp/).

المنظمين. بالإضافة إلى ذلك، فإن المشاركة في حوار اجتماعي قطاعي ثلاثي الأطراف، يجمع بين ممثلي العمال وأصحاب العمل والحكومة. وسيوفر ذلك قاعدة واسعة من المدخلات البناءة لمواجهة التحديات الخاصة بكل قطاع وتشخيص الحلول العملية. ومن خلال الجمع بين التعاون بين الوزارات والحوار الاجتماعي المنظم، يمكن إرساء إطار عمل أكثر اندماجًا وشمولًا لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمال غير المنظمين.

تحسين جمع البيانات واستخدامها: يعد تعزيز أنظمة جمع البيانات أمراً بالغ الأهمية لتحسين التسجيل والمشاركة في الضمان الاجتماعي، وخاصة بين العاملين الزراعيين والعمال المؤقتين. وينبغي التركيز بشكل أكبر على استخدام وتحسين البيانات الإدارية التي يتم جمعها من خلال المنصات الرقمية مثل السجلات الموحدة. يمكن لهذه المنصات تسهيل إدارة البيانات بدقة وكفاءة وفي الوقت الفعلي، مما يتيح مراقبة واتخاذ قرارات أكثر فعالية لتلبية احتياجات العمال المحرومين.

توسيع نطاق تغطية الركيزة الطوعية لتشمل الاستحقاقات قصيرة الأجل الخاصة بالقطاعات: ينبغي إعطاء الأولوية لتوسيع نطاق الركيزة الطوعية للضمان الاجتماعي لتشمل استحقاقات إصابات العمل والرعاية الصحية. وهذا مهم بشكل خاص لقطاعي البناء والزراعة حيث تجعل الطبيعة الخطرة للعمل فيها هذه الاستحقاقات ضرورية.

معالجة التفاوت بين النساء والرجال في الحصول على الضمان الاجتماعي والتغطية الاجتماعية: يجب تكثيف الجهود لسد الفجوة بين النساء والرجال في الحصول على الضمان الاجتماعي والاستفادة منه. هناك حاجة إلى مبادرات هادفة لتعزيز تسجيل النساء العاملات في القطاع غير المنظم في الضمان الاجتماعي. ويشمل ذلك تصميم سياسات وبرامج تلبي على وجه التحديد التحديات الفريدة التي تواجهها النساء، مثل معاملات التسجيل المرنة، وسياسات المشاركة، والحصول على منافع الأمومة والصحة.

المراجع

CSO, KRSO, and ILO. 2022. Iraq Labour Force Survey 2021. Baghdad: Central Organization for Statistics (CSO), Kurdistan Region Statistics Office (KRSO) and International Labour Organization (ILO).

ILO. 2021. A diagnostic of the informal economy in Iraq. ILO Regional Office for Arab States.

— — —a. Forthcoming. Extending social security to own-account workers and unpaid family workers in the agriculture sector in Iraq and the Kurdistan Region of Iraq. Baghdad: ILO Decent Work Country Programme Office.

— — —b. Forthcoming. Extending social security to casual workers in the construction sector in Iraq and Kurdistan Region of Iraq. Baghdad: ILO Decent Work Country Programme Office.

— — —c. Forthcoming. Extending social security to wage workers in the manufacturing sector in Iraq and Kurdistan Region of Iraq. Baghdad: ILO Decent Work Country Programme Office.

Iraq. Ministry of Justice. 2023. "The Law of Pension and Social Security for Workers No. 18 of the year 2023", Official Gazette of Iraq, No. 4734.

Kazem, H. L. Unpublished. Controversies of social protection, social security, and employment in Iraq. Geneva: ILO..

UNESCO. 2019. Assessment of the Labour Market & Skills Analysis Iraq and Kurdistan Region-Iraq: Construction. BAG/2019/PI/2, Paris.

UNESCWA. 2024. Annual Digest of Social Protection Reforms in the Arab Region, 2023. United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, E/ESCWA/CL2.GPID/2024/1. Beirut.

World Bank. 2020. Doing Business 2020: Economy Profile Iraq. Washington D.C.

شكر وتقدير

تم كتابة ملخص السياسات هذا من قبل إيرين سلوانيس (كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ومركز الشرق الأوسط في كلية لندن للاقتصاد)، ومصلح إرواني (أستاذ مساعد في السياسة الاجتماعية والعامة، الجامعة الامريكية في العراق)، ومارتن إيفانز (معهد التنمية الخارجية العالمي (ODI Global) المملكة المتحدة). يعد ملخص السياسات هذا جزءًا من أوراق السياسات القطاعية الناتجة عن الجهود التعاونية بين منظمة العمل الدولية ومعهد التنمية الخارجية العالمي لبرنامج الحماية الاجتماعية في العراق: "تعزيز الاستجابة الفعالة وتسريع الإصلاح"، الممول من الاتحاد الأوروبي. تم إعداد ملخص السياسات تحت إشراف إيغور بوسك (منظمة العمل الدولية في العراق)، وبالتنسيق مع كارينا ليفينا (منظمة العمل الدولية في العراق) وبمساهمة كبيرة من لدنها، تم تحرير الملخص من قبل جانيت نيوبيكر.

وسائل الاتصال

مكتب منظمة العمل الدولية في العراق
مجمع الأمم المتحدة
بغداد، العراق

هاتف: 7239 799 22 41+
البريد الإلكتروني: iraq@ilo.org
الموقع الإلكتروني: https://www.ilo.org/ar/العراق/الدول-العربية

© International Labour Organization 2025