منظمة
العمل
الدولية

بتمويل من
الاتحاد الأوروبي

توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي في العراق الفدرالي و إقليم كوردستان العراق

- **توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي في العراق الفدرالي و إقليم كوردستان العراق**

© حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية 2025

الطبعة الأولى 2025

هذا العمل مرخص بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف 4.0 دولي. انظر الموقع التالي: creativecommons.org/licences/by/4.0. ويمكن للمستخدم إعادة استعمال أو مشاركة (نسخ وإعادة توزيع) وتكييف (إعادة مزج وتحويل والاستناد إلى العمل الأصلي) كما هو مفصل في الترخيص. ويجب على المستخدم أن يذكر منظمة العمل الدولية بوضوح باعتبارها مالكة العمل الأصلي وأن يشير إلى ما إذا تم إجراء تغييرات عليه. لا يُسمح باستخدام رمز واسم وشعار منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالترجمات أو التعديلات أو غيرها من الأعمال المشتقة.

الإسناد - يجب على المستخدم الإشارة إلى ما إذا كان قد تم إجراء تغييرات ويجب أن يستشهد بالعمل على النحو التالي: توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي في العراق الفدرالي وإقليم كوردستان العراق ، جنيف: مكتب العمل الدولي، 2025. © منظمة العمل الدولية.

الترجمات - في حالة ترجمة هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذه ترجمة لحقوق الطبع والنشر الخاصة بمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذه الترجمة أو مراجعتها أو المصادقة عليها من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتبارها ترجمة رسمية لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) الترجمة فقط.

التعديلات - في حالة تعديل هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذا تعديل لعمل محمي بحقوق الطبع والنشر لمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذا التعديل أو مراجعته أو المصادقة عليه من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتباره تعديلاً رسمياً لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواه ودقته. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) التعديل فقط.

مواد صادرة عن طرف ثالث - لا ينطبق ترخيص المشاع الإبداعي هذا على المواد المحمية بحقوق الطبع والنشر غير التابعة لمنظمة العمل الدولية والواردة في هذا المنشور. إذا كانت المادة مسندة إلى طرف ثالث، فإنّ مستخدم هذه المواد هو المسؤول الوحيد عن الحصول على الأذونات اللازمة من صاحب الحقوق وسيكون وحده المسؤول عن أي انتهاك مزعوم.

أي نزاع ينشأ بموجب هذا الترخيص ولا يمكن تسويته وديا يُحال إلى التحكيم وفقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال). ويلتزم الطرفان بأي حكم يصدر نتيجة لهذا التحكيم باعتباره الحكم النهائي لمثل هذا النزاع.

لمزيد من التفاصيل بشأن الحقوق والتراخيص يرجى التواصل عبر البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. وللحصول على مزيد من التفاصيل حول منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية، يرجى زيارة الموقع التالي: www.ilo.org/publns

ISBN: 9789220419670 (web PDF)

متوفر ايضًا:
اللغة الانجليزية

Extending social security to own-account workers and unpaid family workers in the agriculture sector in Federal Iraq and the Kurdistan Region of Iraq
ISBN: 9789220419663 (web PDF)
DOI: https://doi.org/10.54394/PIIK1285

اللغة الكوردية

فراوانكردنى دەستەبەرى كۆمەلايەتى بۆ كرێكارانى سەربەخۆ و كرێكارانى خێزانى بێ كرێ لە كەرتى كشتوكاڵدا لە عێراقى فيدرال و هەرێمى كوردستانى عێراقدا

ISBN: 9789220419687 (web PDF).

إن التسميات المستخدمة في منشورات وقواعد بيانات منظمة العمل الدولية، والتي تتوافق مع ممارسات الأمم المتحدة، وعرض المواد الواردة فيها، لا يعني بالضرورة التعبير عن أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم أو سلطاته، أو بشأن ترسيم حدوده. انظر: www.ilo.org/disclaimer.

الآراء ووجهات النظر الواردة في هذا المنشور هي آراء المؤلفين، ولا تعكس بالضرورة آراء أو وجهات نظر أو سياسات منظمة العمل الدولية.

إن الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني بالضرورة تأييد منظمة العمل الدولية لها، وأي إغفال لذكر شركة أو منتج تجاري أو عملية معينة لا يُعدّ علامة على عدم الموافقة.

صورة الغلاف: © ميثاق الخطيب/ منظمة العمل الدولية

إخلاء مسـؤولية: أُنتـج هـذا المنشـور بدعـم مالـي مـن الاتحـاد الأوروبـي. محتوياتـه مسـؤولية منظمـة العمـل الدوليـة وحدهـا، ولا تعكـس بالضـرورة آراء الاتحـاد الأوروبـي.

شكر وتقدير

تـم إعـداد هـذا التقريـر فـي إطـار الجهـود التعاونيّـة بيـن منظّمـة العمـل الدوليّـة ومعهـد التنميـة الخارجيّـة، تنفيـذًا لبرنامـج الحمايـة الاجتماعيّـة فـي العـراق الـذي يموّلـه الاتحـاد الأوروبـي تحـت عنوان «تعزيز الاسـتجابة الفعّالة وتسـريع الإصلاح».

تعـاون فـي إعـداد هـذا التقريـر كلّ مـن إيريـن سـيلوانس، أسـتاذة مسـاعدة فـي الاقتصـاد بكليـة الاقتصـاد والعلـوم السياسـيّة فـي جامعـة القاهـرة بمصـر، وزميلة باحثـة في منتـدى البحوث الاقتصاديّة ومستشارة لدى معهد التنمية الخارجية، ومصلح إيرواني، أستاذ مساعد في السياسات الاجتماعيّـة والعامـة فـي الجامعـة الأمريكيـة فـي العـراق، ومارتـن إيفانـز، زميـل باحـث أول فـي التنميـة والماليـة العامـة فـي معهـد التنميـة الخارجية. أما الإشـراف العـام وضمان الجـودة فبجهود مهـا قطـاع، كبيـرة الاختصاصييـن فيـي المرونـة والاسـتجابة للأزمـات فـي الـدول العربيـة بمنظمـة العمـل الدوليـة والمنسّـقة القطريـة لمنظّمـة العمـل الدوليّـة في العـراق. اسـتفاد التقريـر أيضًا من المسـاهمة الفنيّـة الكبيـرة والمـداخلات القيّمـة إيغور بوسـك، كبير المستشـارين الفنييـن للضمان الاجتماعـيّ (منظّمـة العمـل الدوليّة/العـراق)، وكارينـا ليفينـا، مسـؤولة فنيـة للحمايـة الاجتماعيّـة (منظّمـة العمل الدوليّة/العراق)، ووسـام البهادلي، مسـؤول مشـاريع فني (منظّمـة العمل الدوليّة/العـراق)، ومحمـد فرمـان، مسـؤول الحمايـة الاجتماعيـة الوطني (منظّمـة العمـل الدولية/العراق) و طيـف علوجـي، مسـؤولة الحمايـة الاجتماعيـة الوطنيـة (منظّمـة العمـل الدوليّة/العـراق).

قامـت كليـر بيدريـك بتحريـر الورقـة باللغـة الإنجليزيـة. وقامـت شـركة نـورث ليـك بتعريـب الورقة وشـركة تەرزيـن بترجمتهـا إلى اللغـة الكرديـة. قامـت سـليمى غريّـب بتحريـر الورقـة باللغـة العربيـة وخالـد حسـين بتحريرهـا باللغـة الكرديـة. وتولـت إيلينـا بوبروفيتـش، تقـى رماحـي ورغـدة مـحي (منظمـة العمـل الدولية/العـراق) إدارة مشـروع الإنتـاج والتصميـم الجرافيكي، بما فـي ذلك تصميم الغلاف وتنسـيق النص.

1

المقدمة

المقدّمة

يتناول هذا التقرير سياسات توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي بالعراق[1]، وهو يغطّي جمهوريّة العراق الاتحاديّة (العراق الفدرالي) وإقليم كوردستان العراق. وهذا التقرير هو واحد من ثلاثة تقارير صادرة عن مشروع توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين غير المنظّمين في العراق الفدرالي وإقليم كوردستان، وقد تمّ إعداده بتكليف من مكتب منظّمة العمل الدوليّة في العراق.

تتمثّل أهداف التقرير في ثلاثة محاور رئيسة. وهو يسعى إلى:

- توفير بيانات كمّية حول خصائص العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الاسرة بدون أجر في القطاع الزراعي، بالإضافة إلى بيانات نوعيّة حول احتياجاتهم من الضمان الاجتماعي، والتحدّيات التي يواجهونها في التسجيل بنظام الضمان الاجتماعي والاشتراك فيه والحصول على مستحقّاتهم منه.

- تحديد خيارات عمليّة لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي بالعراق. على ألا يقتصر هذا على الإصلاحات القانونيّة أو السياسيّة المحتملة، بل أن يشمل أيضًا تعديلات على أنظمة الضمان الاجتماعي ولوائحه، والترتيبات المؤسّسيّة وجهود التوعية والتواصل. كما تشمل الخيارات تعزيز قدرات التنفيذ، وترسيخ العلاقات والشراكات مع الجهات الحكومية الأخرى، وتقييم تكاليف التمويل وترتيباته، وتحقيق التوافق مع الأنظمة غير القائمة على الاشتراكات.

- توفير توجيهات شاملة حول أولويّات الاستراتيجيّة الوطنيّة لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي.

استند التقرير إلى نوعين رئيسين من الأدلّة والمصادر وهما:

- مجموعة من الملفّات التعريفيّة الوصفيّة لخصائص العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي التي أعدّتها منظّمة العمل الدوليّة بالاستناد إلى البيانات الجزئية المستخلصة من مسح القوى العاملة في العراق لسنة 2021.(الجهاز المركزي للإحصاء العراقي وجهات أخرى، 2022)

- بيانات نوعيّة جديدة حول المعوّقات التي يواجهها العاملون في القطاع الزراعي عند التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي ودفع اشتراكاتهم والاستفادة من مستحقّاتهم منه. يتضمّن التقرير تقييمًا للتحدّيات التي تواجهها دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي في العراق الفدرالي وإقليم كوردستان والوزارات والوكالات الأخرى المعنيّة بتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لهذه الفئة من العمال وأصحاب العمل. وقد استُخلصت هذه البيانات من المقابلات التي جرت مع مقدّمي المعلومات الأساسيين ومجموعات النقاش المركّزة مع كلّ من العمّال وأصحاب العمل.

[1] في هذا التقرير، يشير مصطلح «العراق» إلى كلّ من جمهوريّة العراق الاتحاديّة وإقليم كوردستان العراق. تتحدّد «العراق الفدرالي» على أنها المنطقة التي لا تشمل إقليم كوردستان، بينما يُعترف بإقليم كوردستان العراق كمنطقة ذات حكم ذاتي في الجزء الشمالي من البلاد.

فـي سـوق العمـل العراقـي عوامـل هيكليّـة جذريّـة تسـاهم فـي تصلّـب نظـام الحمايـة الاجتماعيـة وتحـدّد طبيعـة العمـل المنظّـم وغير المنظّـم، وبالتالي لهـا تبعات على تسـجيل العمال وأصحـاب العمـل في أنظمة الضمـان الاجتماعي. تؤثر هذه العوامل على القوى العاملة بشـكل عام، وعلى العمّـال فـي القطـاع الزراعـي بشـكلٍ خـاص. فـي العـراق أيضًـا، تعتمـد شـروط الوصـول إلى نظام الضمان الاجتماعي الحالي، القائم على التشـغيل الرسـمي، بشـكل شـبه كامل على العمل في القطـاع العـام (انجيـل – أوردينولا و تانابي، 2012) الـذي يضمّ حوالي 38 في المئة من القوى العاملة وعلى مؤسّسـات كبيـرة مملوكـة للدولـة، بالإضافـة إلى الإدارة العامـة (إحصاءات المكتـب المركزي للإحصـاء وجهـات أخـرى لعام 2022). هـذا التركيز على وظائـف القطاع العام يخلق انقسـامًا واضحًا فـي سـوق العمـل العراقـي بين الوظائـف الحكوميّـة التي تحظـى بتغطيـة تأمينيّة شـاملة ووظائف القطـاع الخـاص التـي يغلـب عليهـا الطابـع غيـر المنظّـم. (أسـعد 2014؛ هرتـوغ 2022). ويُعـزى افتقـار معظـم العمّـال لتغطيـة الضمـان الاجتماعـي إلى هيمنـة القطـاع العـام على برامـج الضمـان الاجتماعـي [التـي تحـدّ من نموّ القطاع الخاص]، بالإضافة إلى ضعـف التنظيم والحوكمة في القطاع الخـاص، الـذي يوفّـر حوالـي 62 مـن الوظائـف، ويتّسـم بانتشـار واسـع للمؤسّسـات الصغيـرة والمتوسـطة الحجـم غيـر المنظّمـة. وتُظهـر الإحصـاءات أن العمّـال غيـر المنظّميـن فـي العـراق يشـكلون نحـو ثلثـي القـوى العاملـة (بحسـب إحصـاءات الحكومـة العراقيّـة لعـام 2022).

بالعـودة إلى الخلفيّـة التاريخيّـة، كانـت نظـم الضمـان الاجتماعـي فـي العـراق مصمّمـة فـي الأصل لتغطيـة موظفّـي القطاع العام، ثمّ توسّـعت تدريجًا لتشـمل العاملين بأجر فـي القطاع الخاص. ومع ذلـك، فـإن أشـكال العمـل فـي القطـاع الخـاص التـي توسّـعت فـي العـراق، على غـرار دول أخـرى في المنطقة، إما مسـتثناة من تشـريعات الضمان الاجتماعي أو مشـمولة على أسـاس طوعي(نيمه وآخـرون، 2023). وتشـمل هـذه الأشـكال مـن العمـل، العمّـال المؤقتيـن والعمّال غيـر المنتظمين فـي العمـل، والعمـال المؤقتيـن حسـب الطلـب والعامليـن على المنصّـات الرقميّـة، والعامليـن لحسـابهم الخـاص، وأصحـاب الأعمـال الحـرّة (الذيـن يكون تسـجيلهم طوعيـاً في معظـم البرامج)، والعامليـن من المنزل، وأفراد الأسـرة المسـاهمين. وهـذا هو الحال في قطاع الزراعة، حيث يُشـكّل العمـل المسـتقلّ وعمل أفراد الأسـرة المسـاهمين النسـبة الأكبر مـن الأعمال، وذلـك وفقًا لأحدث بيانـات صـادرة عـن مسـح القوى العاملـة. علاوة على ذلك، يُعدّ القطـاع الزراعي في العـراق من أكثر القطاعـات كثافـة بالعمّـال ذوي الأجور المنخفضـة، فيُصنّف 72بالمئة مـن العاملين فيه ضمن فئة العمـال ذوي الدخـل المنخفض(الجهـاز المركزي للإحصـاء العراقي وجهات أخرى لعـام 2022). ومن المتوقّـع أن يسـتحقّ بعـض العامليـن فـي القطـاع الزراعـي، نتيجـة لانتشـار الفقـر فيـه، الحصـول على المسـاعدة الاجتماعيـة غيـر القائمـة على الاشـتراكات أو مـن شـبكة الرعاية الاجتماعيـة. إلا أن تسـجيل هـؤلاء العمّـال في نظـام الضمان الاجتماعي أدّى إلى اسـتبعادهم تلقائيًا من شـبكة الرعاية الاجتماعية، ففقد العمّال الحماسـة للانضمام إلى نظام الضمان الاجتماعي القائم على الاشـتراكات. علاوةً على ذلـك، سـيكون العمال المسـجلون في نظم الضمان الاجتماعـي خاضعين للضرائب على الدخـل، مـا يزيـد الأعباء الماليّـة عليهم وربما يزيد من حدّة الفقـر الذي يعانون منه.

مـن العوامـل البنيويّـة المتأصّلـة الأخـرى المؤدّيـة إلى انتشـار العمـل غيـر المنظّم في سـوق العمل العراقـي، عـزوف أصحـاب العمـل عـن توفيـر التغطيـة التأمينيّـة لعمّالهـم (كاظـم 2022). كمـا أن وجـود صناديـق منفصلـة لأنظمـة الضمـان الاجتماعـي المختلفـة الخاصـة بـكلّ مـن العامليـن فـي القطـاع العـام، والعامليـن فـي مؤسسـات التعليـم العالـي، والعامليـن فـي القطـاع العسـكري يُشـكّل عقبـة أمـام توسـيع نطـاق تغطيـة الضمـان الاجتماعـي، ويُعيـق قابليّـة نقـل الاشـتراكات بيـن الأنظمـة، ويُحـدّ مـن حريّـة تنقّـل العمّـال والتوزيـع العـادل للمـوارد (كاظـم 2022). على الرغـم مـن الحديـث المتزايـد عـن دمـج صناديـق التقاعـد الخاصـة بالعاملين بالقطاعـات المختلفـة، منها المدنـي والعسـكري والقطـاع الخـاص، تـم إنشـاء صناديـق جديـدة أدّت إلى تقييـد حركـة انتقـال العمّـال وتفاقـم التفـاوت فـي مسـتحقّات التقاعـد وآليـات الاسـتحقاق، ممّا يُشـكل تحديًـا إضافيًا أمـام توسـيع نطـاق تغطية الضمـان الاجتماعي(كاظـم 2022). ومـن العوامل الهيكليّـة الأخرى التي

مـن بيـن أسـئلة البحـث المسـتقبلية، تقديـر نسـبة العمـال المسـتفيدين مـن شـبكات الأمـان الاجتماعي بحسـب قطاعـات العمـل، بالاسـتناد إلى البيانات المسـتقاة من مسـح القـوى العاملـة فـي العـراق الأخيـر. وتقييـم مـا إذا كان ذلـك يُشـكل عائقًـا أمـام تسـجيلهم في نظـام الضمـان الاجتماعي.

تُعيـق توسـيع نطـاق تغطيـة الضمـان الاجتماعـي، عدم وضوح ممارسـات صنـدوق تقاعـد العمّال، والارتباط الاكتواري بين المعاشـات التقاعدية وآلية تحصيل الاشـتراكات والعائدات عليها وعائدات الاسـتثمار. أمّـا العقبـات الأخـرى فتتعلّق بضعف قدرات إنفـاذ القانون، بمـا أنّ الإخفاق في تفعيل قانـون العمـل فـي القطـاع الخـاص يـؤدّي إلى تعريـض العمّـال غيـر المشـمولين بالقانـون لانتهاك حقوقهـم، وبخاصة النسـاء (منظمة العمـل الدولية 2021).

بالإضافـة إلى ذلـك، أدّت الصراعـات المتواصلـة إلى تقويـض الثقـة بمؤسسـات الدولـة، وذلـك لارتباطهـا بضعـف جودة الخدمات وتفشّـي الفسـاد. وقد كشـف تقرير اسـتطلاعات الـرأي العام في العـراق الصـادر عـن الباروميتـر العربـي لعـام 2022 عـن انخفـاض الثقـة بالمؤسسـات العامـة، فأشـار إلى أنّ أقـل مـن نصـف المواطنيـن يثقون بتلك المؤسسـات. وبعد شـهرين مـن الانتخابات البرلمانيّـة، تراجعـت مسـتويات الثقـة بشـكل ملحـوظ، وأفـاد 19 بالمئة فقـط من العراقييـن بأنهم يثقـون بالبرلمـان. بينمـا أشـار (26 بالمئـة) إلى ثقتهـم بالحكومـة الوطنيـة و (33 بالمئـة) بالحكومـة المحليـة و (40بالمئـة) بالنظـام القانوني. أدت كل هذه الأسـباب مجتمعة إلى انتشـار فرص العمل المؤقتة وغير المسـتقرّة.

بعد المقدّمة الاسـتعراضيّة هذه، سـيعرض القسـم الثاني نظرة عامة سـريعة عن قطاع الزراعة وأبرز الأسـباب التي تسـاهم في انتشـار العمل غير المُنظم في سـوق العمل وتأثير هذا الأمر على القطاع. ويُقدم القسـم الثالث تحليلًا وصفيًا لخصائص العاملين لحسـابهم الخاص والعمال المساهمين في الاسـرة في القطاع الزراعي، اسـتنادًا إلى مسـح القوى العاملة لعام 2021. يسـتعرض القسـم الرابع النتائج النوعيّة المستندة إلى العمل الميداني، ويتناول التحدّيات الأساسيّة أمام التسجيل [في نظام الضمـان الاجتماعـي] وتصوّرات العمّال حول أهميّته. ينتهي القسـم الخامس بمجموعة من الحلول المُقترحة للحثّ على التسـجيل في نظام الضمان الاجتماعي، وذلك بناء على نتائج التحليل النوعي.

2

حقائق أساسيّة: القطاع الزراعي

حقائق أساسيّة: القطاع الزراعي

تراجع دور القطاع الزراعي في تزويد الصّناعات التحويليّة بالمواد الخام وضمان الأمن الغذائي للسكّان بشكل كبير في العراق، وذلك نتيجة لعقود من الصراعات والعقوبات (تقريرا منظمة اليونسكو لعام 2019 والبنك الدولي لعام 2019) .

وواجه القطاع الزّراعي تحدّيات بالغة أدّت إلى انخفاض إنتاجيّته بشكل كبير نتيجة لتدهور البنية التحتيّة، وتراجع الموارد المائية نوعاً وكَمًّا، وتفاقم ظاهرة التصحّر بسبب ندرة الهطولات وانتشار الملوحة. كما أدّى تقلّب سعر الصرف وارتفاع تكاليف الإنتاج محليًّا إلى إضعاف السوق المحلّيّة (كاظم 2022، البنك الدولي 2018). وبحسب تقرير منظّمة اليونسكو لعام 2019، أظهرت السياسات الزراعيّة (مثل دعم المزارعين في المحاصيل والمعدّات) والسياسات المائيّة (مثل الاستثمار في توفير مياه ري عالية الجودة) عدم فاعليّتها في معالجة تلك التحديات (اليونسكو، 2019). كما شهدت مساهمة القطاع الزراعي في إجمالي الناتج المحلّي في العراق تراجعاً ملحوظًا، فانخفضت من 8.32بالمئة في العام 2003(كاظم، 2022) إلى 4.7بالمئة في العام 2020 (منظمة العمل الدولية لعام 2023 أ). وتشير المعلومات إلى أنّ هذا التراجع لم يقابله تحوّل هيكلي نحو قطاعات أكثر إنتاجيّة أو زيادة في متوسط إنتاجيّة العمل للفرد الواحد، بل تركزّت الاستثمارات بشكل أساسي على قطاع النفط (عراجي وفقيه 2019؛ اليونسكو 2019؛ البنك الدولي 2018). وبالرغم من مساهمة القطاع الزراعي بنسبة 4.7بالمئة في إجمالي الناتج المحلي في العام 2020، إلّا أنه يستوعب 8بالمئة من القوى العاملة (بحسب بيانات مسح القوى العاملة لعام 2021)، ما يُشكّل عبئاً إضافياً على هذا القطاع الذي يشهد أصلًا ضعفاً متزايداً.

وتشير الدراسات السابقة حول سوق العمل في العراق إلى قدرة القطاع الزراعي في استحداث بعض فرص العمل المباشرة وغير المباشرة، وكذلك في تعزيز الأمن الغذائي لسكّان العراق (عراجي وفقيه 2019؛ اليونسكو 2019؛ البنك الدولي 2018). إلا إنّ القطاع أمام مجموعة كبيرة من التحدّيات التي تشكّل عاملًا حاسمًا في توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. فكلّ وظيفة جديدة تنشأ في القطاع الزراعي تُسهم في توفير 0.8 وظيفة إضافية في القطاعات غير المرتبطة بالزراعة، في حين تؤدي زيادة قدرها واحد بالمئة في إجمالي الناتج المحلي للقطاع الزراعي إلى زيادة إجمالي العمالة بنسبة 1.2بالمئة، مقارنة بـ 0.35بالمئة فقط للقطاع الصناعي (يونغردن وآخرون، 2019). ومع ذلك، يبقى انخفاض الإنتاجيّة تحدّياً أساسيًّا يعيق نمو القطاع (يونغردن وآخرون، 2019). فالقطاع الزراعي يعاني من عوائق جمّة تعرقل تحسين الإنتاجية، منها ضعف الاستثمارات في هذا القطاع، وصعوبة الحصول على التمويل؛ ويتجلى ذلك في محدوديّة القروض الزراعيّة التي يقدّمها كلّ من البنك المركزي والبنك الزراعي فضلاً عن ضعف جودة البذور المتوفّرة في الأسواق المحلية، واستخدام الأسمدة المنتهية الصلاحية وكذلك غياب التقنيّات الزراعيّة الحديثة التي تُساهم بشكل كبير في تعزيز إنتاجية صغار المزارعين. يُضاف إلى ذلك، ضعف المهارات وتفشّي الفقر، وكلاهما يحدّان من قدرة صغار المزارعين على الاستثمار في مهارات جديدة أو تبنّي تقنيّات حديثة قد تكون مُكلفة ومحفوفة ببعض المخاطر، علمًا أنها تُتيح إمكانية إنتاج محاصيل ذات عائد مجدٍ، مقارنة بالمهارات الزراعيّة منخفضة الإنتاجية.

تاريخيًا، لطالما غلب على القطاع الزراعي في العراق الطابع غير المنظّم؛ ويعود ذلك بشكل أساسي إلى الثغرات الجوهريّة في التغطية القانونية. فغالبيّة العاملين في القطاع الزراعي، سيّما العاملين لحسابهم الخاص (أصحاب الأعمال الحرة) والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر، لا يندرجون تحت أحكام قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، ولا ضمن مشروع قانون العمل في

البارومیتر العربي لعام (2022) - الدورة السابعة تقرير دولة العراق، ص 14.

إقليم كوردستان العراق (اعتبارًا من أيلول/سبتمبر 2021) (منظمة العمل الدولية 2021، كاظم 2022). ذلك لأن تعريف العمّال المساهمين بدون أجر والعاملين لحسابهم الخاص لا يتطابق مع تعريفات العامل وصاحب العمل المستخدمة في قانون العمل (راجع الإطار 1 للاطلاع على تعريف العمال وأصحاب العمل وفقًا لقانون العمل).

◄ الإطار (1) تعريف العمّال وأصحاب العمل في قانون العمل

يُعرّف «العامل» في قانون العمل ومشروع قانون العمل في إقليم كوردستان العراق بأنه كل شخص طبيعي سواء أكان ذكراً أم أنثى يعمل بتوجيه وإشراف صاحب عمل وتحت إدارته، ويستند هذا التعريف إلى العلاقة الفعليّة بين العامل وصاحب العمل. ويُعرف «العمل» بأنه كل جهد إنساني فكري أو جسدي يبذله العامل لقاء أجر، سواء أكان بشكل دائم ام عرضي أم مؤقت ام جزئي ام موسمي. ويُعرف «الأجر» بأنه كل ما يستحق للعامل على صاحب العمل نقداً أو عيناً لقاء عمل أيا كان نوعه. وبخصوص تعريف «صاحب العمل» في قوانين العمل، فهو تعريف واسع يشمل كل شخص طبيعي او معنوي يستخدم عاملاً او اكثر لقاء أجر أيا كان نوعه (منظمة العمل الدولية، 2021).

ساهم قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمّال رقم 18 لسنة 2023 الصادر حديثاً في العراق في معالجة هذه الثغرة التشريعية التي كانت تحول دون إدراج العاملين في القطاع الزراعي ضمن نطاق تغطية هذه التشريعات. من أبرز جوانب القانون الجديد (رقم 18 لسنة 2023) توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي الاختياري ليشمل فئات إضافية من العمال، بما في ذلك العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر(من ضمنهم العمّال في القطاع الزراعي) (الإسكوا، 2024). ويحدّد هذا القانون، الذي يتمّ تطبيقه بشكل أساسيّ في العراق الفدرالي، نسبة اشتراكات العمال في القطاع غير المنظم في الضمان الاجتماعي الاختياري بواقع 5بالمئة يدفعها العامل و15بالمئة تتحمّلها الحكومة. ووفقاً لما نشرته جريدة الوقائع العراقية للعام 2023، سيُحدّد قرار من وزير العمل والشؤون الاجتماعية التفاصيل الإضافيّة المتعلقّة بتطبيق تغطية الضمان الاجتماعي الاختياري بناءً على مقترح مجلس إدارة الصندوق (جريدة الوقائع العراقية لعام 2023).

يخضع نظام التقاعد والضمان الاجتماعي الحالي في إقليم كوردستان لقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971 وتعديلاته الواردة في القانون رقم 4 لسنة 2012. ويُقرّ هذا القانون حقّ العمّال في القطاعات غير المنظّمة وعمّال القطاع الخاص غير المسجّلين في الاستفادة من الضمان الاجتماعي من خلال تسجيلهم لدى صندوق الضمان الاجتماعي. ويسري القانون على العمّال كافة باستثناء أربع فئات محدّدة وهي: موظّفو القطاع العام، والعاملون في المنظمات غير الحكوميّة الدوليّة والوفود الأجنبية في إقليم كوردستان، وموظفو الشركات التي لديها أنظمة ضمان اجتماعي خاصة بها، وقوات الأمن (الأسايش) والقوّات المسلحة في إقليم كوردستان (البيشمركة). لم يحدّد تعديل عام 2012 لقانون التقاعد والضمان الاجتماعي آليات التسجيل أو نسب الاشتراك، تاركًا هذه الأمور لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومجلس الوزراء لإصدار تعليمات وتوجيهات مفصّلة حول تنفيذ القانون. ونتيجة لذلك، لم تُطبّق أحكام القانون

تنطبق القيود المذكورة بشكل أساسي على العراق الفدرالي. ومع ذلك، ينبغي أخذها في الاعتبار عند وضع الأطر التشريعية والسياسات لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في قطاع الزراعة في إقليم كوردستان العراق، لضمان الشمولية نهج قائم على الحقوق في الحماية الاجتماعيّة واعتماده.

رقم 4 لسنة 2012 حتى الآن. يخضع مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص للمناقشة في الجمعية الوطنية لحكومة إقليم كوردستان قبل إقراره. وعلى الرغم من محدوديّة المعلومات المتوفّرة حول تفاصيل هذا المشروع، من المتوقّع أن يتضمّن أحكامًا مشابهة لقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 18 لسنة 2023، الصادر حديثًا في العراق الفدرالي. ومن المتوقّع تخصيص اشتراكات العمّال لتغطية المعاشات التقاعديّة بينما ستُوزع المساهمات الحكومية على كلّ من المعاشات التقاعدية وإصابات العمل والرعاية الصحية. إلا أنّ المعلومات الواردة في هذا التقرير عُرضة للتغيير، بما أنّ مشروع القانون لا يزال قيد المناقشة.

يُناقش هذا التقرير إمكانية توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل شريحة أكبر من العمّال في القطاع الزراعي في أعقاب التعديلات التشريعيّة الأخيرة. وتعرقل هذا التوسيع تحدّيات كبيرة بسبب انتشار الفقر بين العمال في القطاع الزراعي؛ فبحسب التصنيفات، 72بالمئة منهم ضمن فئة العمّال ذوي الدخل المنخفض، كما ترتفع بينهم معدّلات الفقر المرتفعة (39بالمئة) في المناطق الريفيّة التي تضم 82بالمئة من القوى العاملة في القطاع الزراعي. بدايةً، تبقى قدرة الأفراد على تحمّل تكاليف الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي محطّ تساؤل. حتى الاشتراكات الشهرية التي لا تتخطّى نسبة 5بالمئة من دخلهم قد تفرض عبئاً مالياً كبيراً على العمّال الفقراء في قطاع الزراعة. بالإضافة إلى تقلّبات الدخل في القطاع الزراعي التي تزيد من صعوبة القرار بشأن فئة الدخل التي على العامل أن يسجّل نفسه فيها بحسب مرسوم وزير العمل والشؤون الاجتماعية رقم 1/2024 بشأن تحديد فئات الدخل للتسجيل في برنامج التقاعد الاختياري، المنشور في جريدة الوقائع العراقيّة رقم 4774 الصادرة بتاريخ 13 مايو 2024. فمن المرجّح أن يقوم العمّال في القطاع الزراعي بتسجيل نفسهم ضمن فئة الدخل الأدنى، مدّعين أن دخلهم يُعادل الحد الأدنى للأجور، مما يجعل اشتراكاتهم الشهرية حوالي 17,500 دينار عراقي. مع العلم أنّ هذا الأمر قد يكون صحيحًا بالنسبة للكثيرين منهم، إلا أن بعض الحالات ستتعمّد التبليغ عن مداخيل قليلة بهدف خفض أقساط ضمان التقاعد. وقد يؤدّي دفع اشتراكات منخفضة إلى الفقر في سن الشيخوخة أو إلى خسارة كبيرة في الدخل مستقبلاً. بالإضافة إلى ذلك، يتسبّب الطابع الموسميّ والطبيعة المتأصلين في الزراعة بتقلّبات كبيرة في الدخل، ما يجعل دفع الاشتراكات الشهريّة أمرًا غير عمليّ للعمال الزراعيين. قد تحول محدوديّة الدخل خلال فترات الركود الموسمي دون قدرة العمال على دفع الاشتراكات الشهريّة، ما يؤثّر على أمنهم المالي. وعدم دفع قيمة الاشتراك في الفترة المحددة (حتى نهاية السنة المالية) يستوجب من الدولة أن تسدّد قيمة الاشتراك المستحقّة للفترة المتأخّرة أيضًا، ما يشكّل عبئًا ماليًا كبيرًا، أو يؤدي إلى انسحاب العامل من البرنامج.

علاوة على ذلك، فإن تسجيل العمّال الزراعيين في نظام الضمان الاجتماعي سينهي مشاركتهم في برامج شبكة الرعاية الاجتماعية وهو برنامج مساعدات اجتماعيّة غير قائم على الاشتراكات. ووفقًا للتشريعات الحالية، يمكن الأفراد إما الاستفادة من شبكة الرعاية الاجتماعيّة أو التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، وفقًا لقانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لعام 2014، يحقّ للأسر التي لا دخل لها أو التي تعيش دون خطّ الفقر الحصول على مساعدات شبكة الرعاية الاجتماعية، وهو حقّ فرديّ وجماعيّ في آن معًا. أما سحب المساعدة الاجتماعية من الأسر ذات الدخل المنخفض فقط بسبب تسجيل فرد أو أكثر من أفراد الأسرة في نظام الضمان الاجتماعي فيتعارض مع النهج القائم على الحقّ في الحماية الاجتماعية. وهو نهج تعّززه اتفاقيّة الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدوليّة (المعايير الدنيا) لعام 1952 (رقم 102)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، وقد صادق العراق على كليهما. أما العمّال غير المُنظمين، بمن فيهم العاملون في قطاع الزراعة، فمؤهلون فقط للتسجيل في الضمان الاجتماعي الاختياري الذي يوفر حصريًا حماية في سن الشيخوخة. على المدى القصير، قد تُعتبر مشاركتهم في نظام الضمان الاجتماعي تكلفة فوريّة بدلاً من استثمار مستقبلي، وقد تؤثّر بشكل كبير على ميزانيتهم، أفرادًا أو أسرًا. ومن المحتمل أن يؤدّي السحب الفوري لمساعدات الرعاية الاجتماعية إلى تدهور الوضع المالي للأفراد أو الأسر، فيشكّل رادعًا للتسجيل في الضمان الاجتماعي. فمع تقلّبات الدخل في قطاع الزراعة، يشكل هذا العائق القانوني فخاً للعمال في القطاع الزراعي في العراق، ويبقيهم في دائرة مفرغة من الفقر عبر

الأجيال والعمل غير المُنظم، ويحول دون تمتّعهم بالحماية الاجتماعية التي يكفلها لهم القانون.

إضافة إلى ذلك، تعيد الحماية الاجتماعيّة إلى الواجهة مسألة الحماية غير الكافية لمن يمارس أعمالًا خطرة . فبحسب منظّمة العمل الدوليّة، تُعتبر الزراعة واحدة من أخطر المهن في العالم. و يساهم الاستخدام المكثّف للآلات والمبيدات والمواد الكيميائية الزراعيّة، بالإضافة إلى تعرّض العاملين في تربية المواشي للأمراض الحيوانية المنشأ، في زيادة خطر الإصابة بالأمراض المهنيّة وحوادث العمل المميتة (وفقًا لتقرير منظمة العمل الدولية لعام 2011). ومع ذلك، فإن القانون الجديد رقم 18 لعام 2023 في العراق الفدرالي والقانون رقم 4 لعام 2012 في إقليم كوردستان العراق لا يوفّران للعاملين لحسابهم الخاص، أو العمّال المساهمين في أسرهم بدون أجر، أو العمال غير المُنظمين إمكانية الحصول على فوائد الضمان الاجتماعي مثل التأمين الصحي، وتعويضات المرض، وتعويضات الإصابات المهنية، أو مخصّصات العجز. في حقيقة الأمر، تبقى معاشات الشيخوخة الفائدة الوحيدة المتاحة للعمّال غير المُنظمين وفقًا للتشريعات الحالية. كما أنّ عدم الحصول على منافع الضمان الاجتماعي الأساسية التي قد يحتاجها العاملون لحسابهم الخاص والأسر المساهمة في القطاع الزراعي على المدى القصير قد يجعل التسجيل في الضمان الاجتماعي أقلّ جاذبية. وعلى الرغم من أن مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص بإقليم كوردستان العراق يتيح حصول العمال على تعويضات عن حوادث العمل والرعاية الصحية عبر المساهمات الحكومية، لا يزال هذا الوضع عرضة للتغيير.

تُسلّط هذه الثغرة في التغطية الضوء على مخاوف كبيرة بشأن المساواة بين الجنسين، بخاصّة أنّ النساء يتركّزن بشكل كبير في قطاعات العمل غير المدفوع والأعمال الحرة. وبشكل عام، يتذيّل العراق قائمة الدول من حيث مشاركة النساء في القوى العاملة، فقد بلغت نسبة مشاركتهن 10.8بالمئة فقط في عام 2021 وذلك فقًا لمسح القوى العاملة في العراق لعام 2021 الذي يُظهر أيضاً تركّزاً واضحاً للنساء في القطاع العام، حيث يشكّلن 21بالمئة من القوى العاملة فيه، مقابل 5بالمئة فقط في القطاع الخاص. أما في إقليم كوردستان، فمعدلات مشاركة النساء أعلى نسبياً، فتصل إلى 26بالمئة في القطاع العام وتسعة بالمئة في القطاع الخاص. ويبرز القطاع الزراعي، إلى جانب القطاع العام، كأكبر مُشغّل للنساء في العراق، فتبلغ نسبة النساء في القوى العاملة في القطاع الزراعي 37بالمئة مقابل 13بالمئة من مجمل القوى العاملة (اليونسكو، 2019). ويعود هذا الارتفاع في مشاركة النساء في القطاع الزراعي إلى تركّزهن في العمل المساهم في دخل في الأسرة بدون أجر، وهو نوع من العمل الشائع في هذا القطاع. وعليه، يجب أن تُراعي الحلول التي تقدّمها السياسات الهادفة إلى توسيع نطاق التغطية هذه الأنماط المرتبطة بالنوع الاجتماعي للعمل وتَرَكُّز النساء في العمل الأسري.

بالإضافة إلى ذلك، تعتمد الزراعة في العراق بشكل كبير على النازحين داخليًا والعمّال المهاجرين، وهو أمر يؤدي إلى تعقيدات ومشاكل في آليات تسجيلهم في أنظمة الضمان الاجتماعي. ففي إقليم كوردستان يتمّ الاعتماد بشكل كبير في القطاع الزراعي على النازحين داخلياً من الأزيديين والمهاجرين من مصر وبنغلاديش (يونغردن وآخرون، 2019). وتُقدّر نسبة العمال المهاجرين في إقليم كوردستان بحوالي ثلث القوى العاملة في الاقليم (اليونسكو، 2019).

منظمة العمل الدولية. «قاعدة بيانات إحصاءات القوى العاملة (مسح القوى العاملة)» إحصائيات منظمة العمل الدولية. أُتيح الوصول إليها في 06 فبراير، 2024. ilostat.ilo.org/data

3

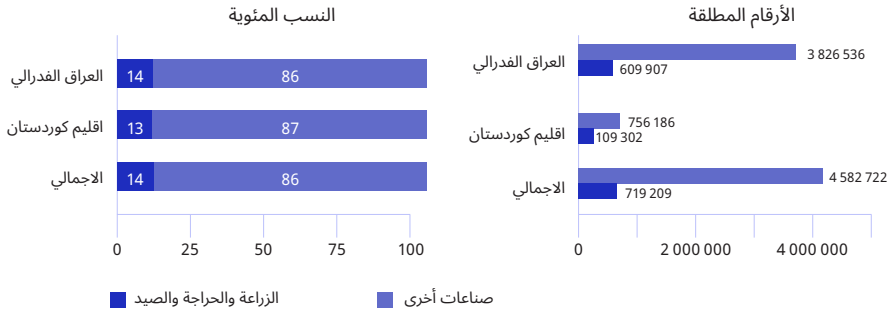
نتائج التحليل الكمي: لمحة عامة عن القطاع الزراعي وفقًا لمسح القوى العاملة

نتائـــج التحليـــل الكميِ: لمحـــة عامة عن القطـــاع الزراعـــي وفقـــا لمســـح القوى العاملة

1.3. إجمالي حجم القطاع الزراعي

يشـكّل العاملـون فـي القطـاع الزراعـي حوالـي 8بالمئـة مـن إجمالـي القـوى العاملـة فـي العـراق (وذلـك فـي القطاعيـن العـام والخـاص) ويتركّـزون بشـكل أساسـي فـي القطـاع الخـاص (أكثـر مـن 99بالمئـة مـن الأعمـال). يغلـب طابـع القطـاع الخـاص على العمـل الزراعـي، فيشـكّل نصيب القطـاع الزراعـي حوالـي 14بالمئـة من فرص العمل في القطـاع الخاص في العـراق الفدرالي (حوالي 609.907 وظيفـة) وحوالـي 13بالمئـة فـي إقليـم كوردسـتان (حوالـي 109.302 وظيفـة).

الشـكل 1. نصيـب القطـاع الزراعـي (بالنسـبة المئويـة والأرقـام المطلقـة) مـن فـرص العمـل فـي القطـاع الخـاص فـي العـراق، وفقًـا لمسـح القـوى العاملـة 2021.

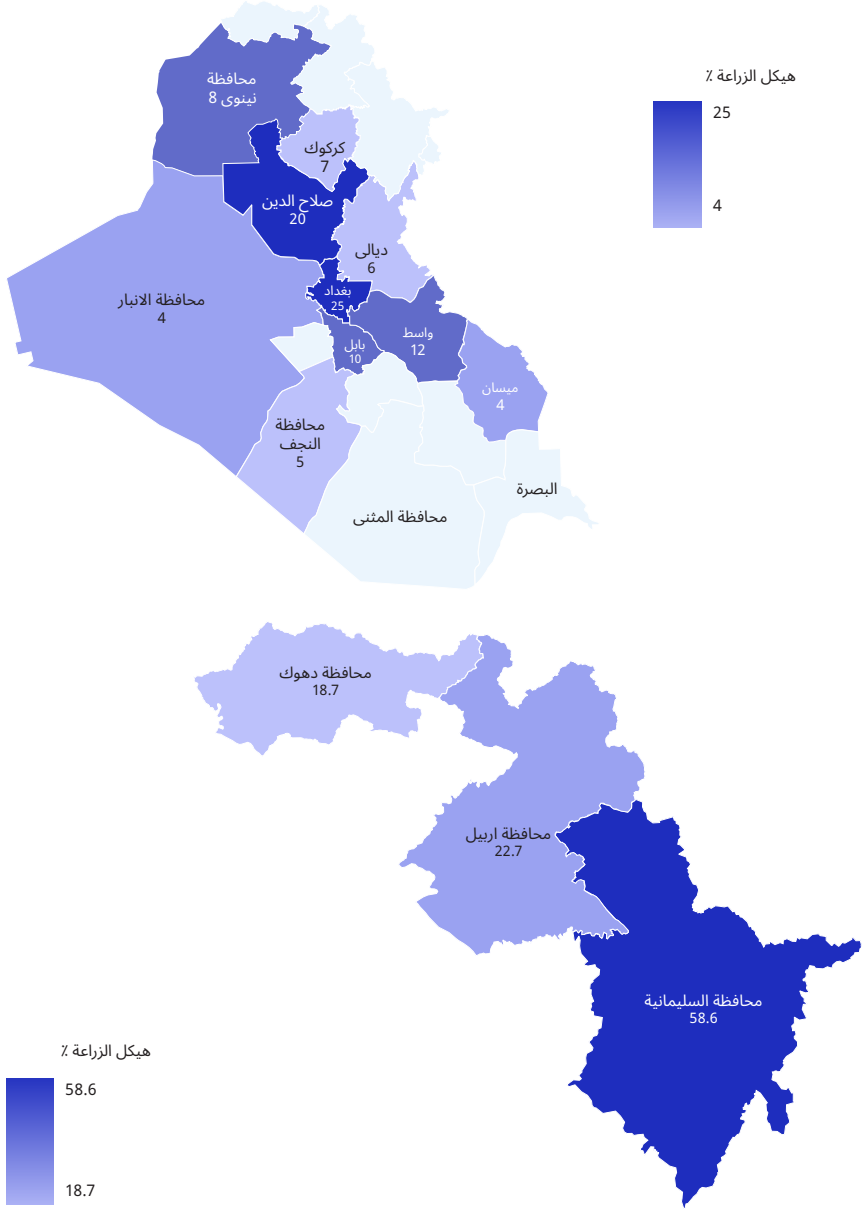


المصدر: من إعداد الباحثين بالاستناد إلى مسح القوى العاملة لعام 2021

تعيـش الغالبيـة العظمـى مـن العمّـال الزراعييـن (83بالمئـة، أي 602.079 عامـل مـن أصـل 725,397) فـي المناطـق الريفيـة (الجهـاز المركـزي للإحصـاء العراقـي وجهـات أخـرى، 2022)). يُظهِـر الشـكل 2 أنّ قطـاع الزراعـة فـي العـراق الفدرالـي يتركّـز بشـكل كبيـر فـي بغـداد، حيـث 25بالمئةمـن القـوى العاملـة الزراعيـة، تليهـا صلاح الديـن التـي تسـتحوذ على 20بالمئةمـن القـوى العاملـة الزراعيّـة، ثـم واسـط وبابـل اللتان تجمعـان 12بالمئـة و 10بالمئة مـن إجمالي القوى العاملـة الزراعيـة، على التوالـي. أمّا بالنسـبة لإقليم كوردسـتان العراق، فإنّ القـوى العاملة في قطاع الزراعـة تتركّـز بشـكل كبيـر فـي السـليمانيّة (58.6بالمئـة)، تليهـا أربيـل (22.7بالمئـة)، ثـم دهـوك (18.7بالمئـة).

تستقطب العاصمة بغداد 29بالمئةمن إجمالي العمال في القطاعات الاقتصادية المختلفة أي حوالي 2,044,922 فردًا عاملًا، وبالتالي من المتوقع أن تكون بغداد المحافظة ذات النسبة الأعلى للأعمال في مختلف القطاعات.

◄ **الشكل 2. توزيع العمل في القطاع الزراعي، والوظائف في القطاع الخاص.**

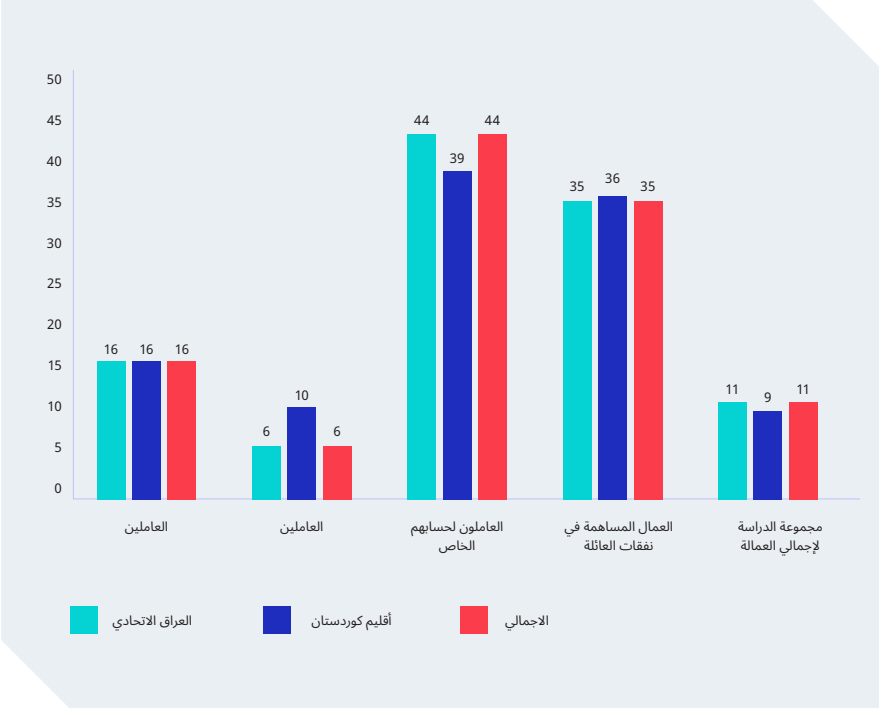


المصدر: من إعداد الباحثين بالاستناد إلى مسح القوى العاملة لعام 2021

2.3. حجم المجموعة الخاضعة للدراسة

تمثّل مجموعة الدراسة التي يتناولها هذا التقرير غالبية القوى العاملة في القطاع الزراعي، وتتألّف هذه المجموعة من العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر. يمثّل هؤلاء العمّال 79بالمئة من إجمالي العاملين في هذا القطاع في العراق الفدرالي (44بالمئة منهم من العاملين لحسابهم الخاص و36بالمئة من العمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر)، و75بالمئة في إقليم كوردستان (39بالمئة منهم من العاملين لحسابهم الخاص و35بالمئة العمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر) كما يتّضح في الشكل 3. وتُشكل فئة العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي 11بالمئة من إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص في العراق الفدرالي و9بالمئة في إقليم كوردستان.

◄ **الشكل 3. توزيع العمل في القطاع الزراعي، والوظائف في القطاع الخاص.**

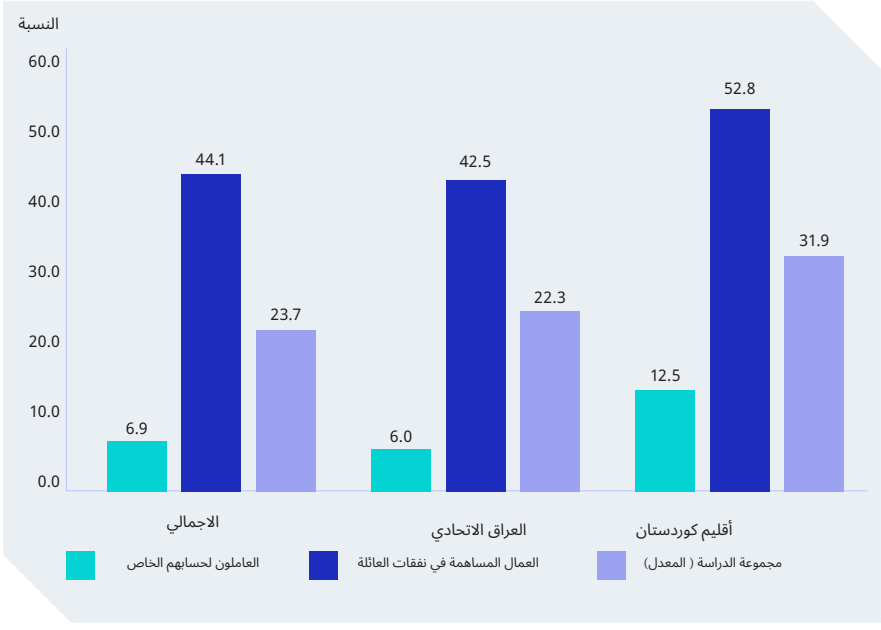


المصدر: من إعداد الباحثين بالاستناد إلى مسح القوى العاملة لعام 2021

3.3. خصائص المجموعة المستهدفة في القطاع الزراعي

تُشير البيانات المتاحة حول سوق العمل في العراق إلى تركّز النساء في القطاع الزراعي. في الواقع، تُشكل النساء حوالي 24بالمئة من فئتي العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر. ويُلاحظ تركّز أعلى للنساء في إقليم كوردستان (32بالمئة) مقارنة بالعراق الفدرالي (22بالمئة). وتميل النساء إلى العمل في الأسرة بدون أجر، فتصل نسبتهنّ إلى 44.1بالمئة من هذه الفئة بشكل عام، أما في التفصيل فـ 42.5بالمئة في العراق الفدرالي و52.8بالمئة في إقليم كوردستان. في فئة العاملين لحسابهم الخاص تشكّل المرأة نسبة أدنى، أي سبعة بالمئة فقط من إجمالي هذه الفئة، 6 بالمئة في العراق الفدرالي و 13بالمئة في إقليم كوردستان.

◄ الشكل 4 . نسبة عمل النساء في القطاع الزراعي، والأعمال في القطاع الخاص



المصدر: من إعداد الباحثين بالاستناد إلى مسح القوى العاملة لعام 2021

يُعتبر «العمل الماهر في الزراعة والحراجة وصيد الأسماك» من أكثر المهن شيوعًا بين العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر. ويعتمد 94 بالمئة من العاملين لحسابهم الخاص و90بالمئة من العمّال الأسريين على الزراعة، كما يرد في الجدول 1.

تعكس هذه الأنماط المهنيّة أبرز الصناعات الزراعيّة الفرعيّة في العراق. وتتركّز غالبية العاملين المشمولين في المجموعة الخاضعة للدراسة في الصناعة الفرعيّة المسّماة «إنتاج المحاصيل والإنتاج الحيواني والصيد والأنشطة الخدمية ذات الصلة». هذا هو النشاط الاقتصادي الأساسي لـ 97 بالمئة من العاملين لحسابهم الخاص و98 بالمئة من العمّال المساهمين في عمل الأسرة في العراق الفدرالي (الجدول 2، الملحق II) و96بالمئة من العاملين لحسابهم الخاص و99بالمئة من العمّال المساهمين في عمل الأسرة في إقليم كوردستان العراق (الجدول 2، الملحق II).

◄ الجدول 1_ توزيع المهن (على مستوى الرقم الكامل)، للعاملين في القطاع الزراعي كافة بالمقارنة مع المجموعتين الخاضعتين للدراسة (العاملون لحسابهم الخاص والعمّال المساهمون في الأسرة بدون أجر)

	الاعداد			البنية		
	العاملون في الأسرة بدون أجر	العاملون لحسابهم الخاص	المجموع	العاملون في الأسرة بدون أجر	العاملون لحسابهم الخاص	المجموع	المهنة
العمال الماهرون في الزراعة والحراجة وصيد الأسماك	626 470	288 763	228 327	87	94	90
العاملون في مجال الخدمات والمبيعات	27 738	7 075	13 839	4	2	6
المهن الأساسية	37 976	5 097	8 004	5	2	3
مهن أخرى	27 026	6 693	2 987	4	2	1
المجموع	**719 209**	**307 629**	**253 156**	**100**	**100**	**100**

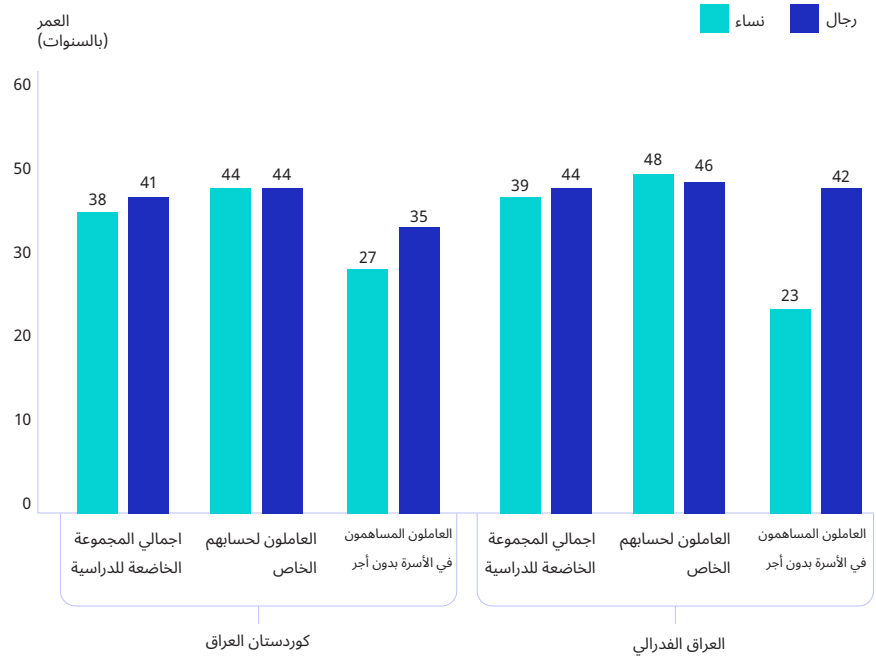
يشكّل غياب التغطية بنظام الضمان الاجتماعي سمة مشتركة بين العاملين لحسابهم الخاص والعمّال في الأسرة بدون أجر في العراق وهذا النظام هو أحد المعايير الأساسيّة لتحديد العمل غير المنظّم، بحسب تعريف المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل في ودورته الواحدة والعشرين (منظمة العمل الدولية 2023ب). فالغالبية العظمى من العاملين لحسابهم الخاص من الذكور يفتقرون إلى أي نوع من أنواع تغطية الضمان الاجتماعي، وتصل نسبتهم إلى 96بالمئة في العراق الفدرالي و99بالمئة في إقليم كوردستان العراق. ويندرج العمّال المساهمون في عمل الأسرة والقوى العاملة من الإناث ضمن العمالة غير المنظمة سواء كنّ عاملات لحسابهنّ الخاص أو عاملات مساهمات في عمل الأسرة.

◄ الشكل 5. العاملون لحسابهم الخاص في القطاعات غير المنظّمة والعمّال في الأسرة بدون أجر (العدد والنسبة المئوية) في القطاع الزراعي

المصدر: من إعداد الباحثين بالاستناد إلى مسح القوى العاملة لعام 2021

يُظهر تحليل بيانات التوزيع بحسب الفئات العمريّة تبايناً بين العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر. ويبرز أنّ متوسّط عمر العاملين لحسابهم الخاص أعلى بشكل ملحوظ (44 عاماً للرجال والنساء في العراق الفدرالي و46-48 عامًا للرجال والنساء في إقليم كوردستان) مقارنة بالعمّال المساهمين في عمل الأسرة (27 عاماً للرجال و35 عاماً للنساء في العراق الفدرالي؛ و23 عاماً للرجال و42 عاماً للنساء في إقليم كوردستان). ويُعدّ هذا الاختلاف بين الجنسين والعمر عنصراً هاماً يجب مراعاته عند دراسة متطلّبات التغطية بالضمان الاجتماعي وخيارات السياسات لكلتا المجموعتين: العاملون لحسابهم الخاص والعمّال المساهمون في الأسرة بدون أجر.

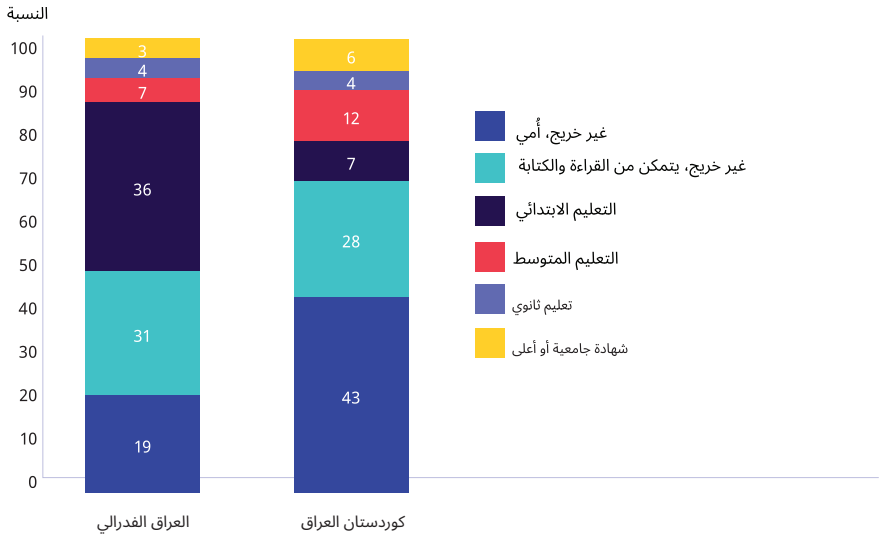
◄ الشكل 6. متوسط عمر العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي



المصدر: من إعداد الباحثين بالاستناد إلى مسح القوى العاملة لعام 2021

يُظهر تحليل المستوى التعليمي تباينات جوهريّة في المستوى التعليمي بين العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر، وذلك عند المقارنة بين العراق الفدرالي وإقليم كوردستان. ويتجلّى أن الغالبية في كلّ من المنطقتين لم يحصّلوا تعليمًا أو أنّهم لم يكمّلوا التعليم الابتدائي أو حتى أقلّ. تُشير البيانات إلى أنّ نصف مجموعة العمال المشمولين بالدراسة أمّيون، في حين تصل نسبة الأميّة بين العمّال الذين تشملهم الدراسة في إقليم كوردستان إلى حوالي 71بالمئة. وفي العراق الفدرالي، تصل نسبة العمّال المشمولين في الدراسة ممّن حصّلوا تعليمًا ابتدائيًا إلى 36بالمئة، ويشكّل العمّال الذين أكملوا التعليم الابتدائي أو لم يلتحقوا بالتعليم نسبة 85بالمئة من إجمالي المشاركين. أما في إقليم كوردستان، فنسبة الحاصلين على التعليم الابتدائي أدنى (تصل نسبتهم إلى 7بالمئة من المشمولين في الدراسة)، وتصل نسبة العمّال الحاصلين على التعليم الابتدائي او مستوى تعليمي أقلّ في إقليم كوردستان إلى 78بالمئة.

◄ الشكل 7. المستوى التعليمي للعاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر (غير المنظّمين) في القطاع الزراعي



المصدر: من إعداد الباحثين بالاستناد إلى مسح القوى العاملة لعام 2021

تُظهر البيانات تباينًا في متوسّط ساعات العمل الأسبوعيّة المعتادة بين العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر، وكذلك بين العراق الفدرالي وإقليم كوردستان. يُقدم الجدول تحليلاً لمتوسط ساعات العمل الأسبوعيّة المعتادة في العراق الفدرالي وإقليم كوردستان. ففي العراق الفدرالي، يبلغ متوسّط ساعات العمل الأسبوعيّة للمجموعة الخاضعة للدراسة 26 ساعة، مع فارق بسيط بين ساعات عمل العاملين لحسابهم الخاص (30 ساعة أسبوعياً) والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر (22 ساعة أسبوعياً). أما في إقليم كوردستان، فيرتفع متوسط ساعات العمل للمجموعة الخاضعة للدراسة بشكل ملحوظ مقارنةً بالعراق الفدرالي، فيصل إلى 39 ساعة أسبوعيًا. وعلى عكس العراق الفدرالي، تبرز زيادة في ساعات عمل العاملين لحسابهم الخاص فتبلغ (44 ساعة أسبوعياً) مقارنة بالعمّال الأسريين التي تبلغ (35 ساعة أسبوعياً).

◄ الجـدول 2. متوسـط سـاعات العمـل المعتـادة أسـبوعياً بحسـب المهنـة ونظاميّـة العمـل

	إجمالي عدد المجموعة الخاضعة للدراسة			العمّال المساهمون في الأسرة بدون أجر			العاملون لحسابهم الخاص		
	المجموع	العاملون بمهن رئيسية غير نظامية	العاملون بمهن رئيسية نظامية	المجموع	العاملون بمهن رئيسية غير نظامية	العاملون بمهن رئيسية نظامية	المجموع	العاملون بمهن رئيسية غير نظامية	العاملون بمهن رئيسية نظامية
العراق الفدرالي	30	30	30	22	22	0	26	26	30
إقليم كوردستان	45	44	60	35	35	0	40	39	60

بإيجـاز، يُظهـر التحليـل الكمّـي للمجموعـة الخاضعـة للدراسـة (العاملـون لحسـابهم الخـاص والعمّـال المسـاهمون فـي الأسـرة بـدون أجـر) المسـتند إلى بيانـات مسـح القـوى العاملـة أن هذه الفئـة مـن العمّـال تشـكّل نسـبة أكبـر بقليـل فـي العـراق الفدرالـي مقارنـة بإقليـم كوردسـتان. كمـا يتميّـز العمّـال بمسـتوًى تعليمـي أعلى بقليـل وهـم أكبـر سـنًا فـي العـراق الفدرالـي مقارنـةً بإقليـم كوردسـتان. ويُعـزى ذلـك إلى الاختلافـات فـي سـمات سـوق العمـل فـي إقليـم كوردسـتان الـذي يعتمـد بشـكل أكبر على المهاجرين الشـباب في القطـاع الزراعي، كما ورد سـابقًا.

4

نتائج التحليل النوعي

4- نتائج التحليل النوعي

1.4. ملاحظات حول عمليّة اختيار عيّنة الدراسة والمنهجيّة المتّبعة

استند التحليل النوعي إلى مناقشات ضمن مجموعات تركيز في كلّ من بغداد والبصرة في العراق الفدرالي؛ وثلاثة في اربيل ودهوك في إقليم كوردستان العراق. كما شملت مقابلات مع عاملين على حسابهم ومساهمين في دخل الأسرة (تسعة في بغداد والبصرة و ستة في أربيل ودهوك). كما تم استطلاع آراء أصحاب العمل في القطاع الزراعي من خلال سبع مقابلات شخصيّة (أربعة في بغداد والبصرة وثلاثة في أربيل ودهوك). وتعزّز التحليل بـ 11 مقابلة مع عدد من أبرز الشخصيّات منهم ممثّلين عن الاتحاد العام للجمعيات الفلاحيّة، ولجنة العمل في البرلمان، وكبار موظفي وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق الفدرالي؛ أما في إقليم كوردستان فقد أجريت تسع مقابلات مع ممثلين عن لجنة البرلمان المختصة، وعدد من المسؤولين التنفيذيين والمسؤولين الحكوميين من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وممثلين عن المنظمات العمالية، وخبراء ذوي اختصاص. وامتدّ تنفيذ العمل الميداني من تشرين الثاني/ نوفمبر 2023 إلى كانون الثاني/يناير 2024.

استُخدمت تقنيّات الترميز والتحليل الموضوعي في تحليل البيانات، بما يتماشى مع أهداف الدراسة. ومع ذلك، واجه التحليل بعض التحدّيات بسبب محدوديّة المعلومات التي أعطاها كلّ من العمّال وأصحاب العمل. فبقيت أسئلة كثيرة من دون أي جواب بسبب المعلومات القليلة التي تمكّن الباحثون من الاستحصال عليها بشأن السياسية الجديدة، ما صعّب استخلاص أنماط واضحة في رؤية العمّال وأصحاب العمل ونُهج أصحاب المصلحة الرئيسين الذين تمّت مقابلتهم.

بالإضافة إلى ذلك، كانت النقاشات التحليليّة مع صنّاع السياسات في العراق الفدرالي أقلّ إفادة في المعلومات من تلك التي جرت في إقليم كوردستان. وتجدر الإشارة إلى أن ردود المشاركين في المقابلات في إقليم كوردستان العراق حول أهمية نظام الضمان الاجتماعي تتأثّر بالموقف السياسي الذي يفضّل نظام الحكم الذاتي في كوردستان. لذلك، يجب مراعاة الطبيعة المختلفة للعيّنات بين المنطقتين عند تفسير النتائج الواردة في هذا التقرير لأنّ هذا الاختلاف يُحتمل أن يكون قد أدّى إلى تباينات في الاجابات. فعلى سبيل المثال، على الرغم من عدم رصد اختلافات واضحة في وضع العمّال غير المنظّمين في القطاع الزراعي بين العراق الفدرالي ونظرائهم في إقليم كوردستان العراق، فقد أكد صنّاع السياسات والمسؤولون عن تنفيذها في إقليم كوردستان على الحاجة لتصميم نظام ضمان اجتماعي خاص بالإقليم. أما التحدّي الآخر الذي واجهه الباحثون في العمل الميداني، فيرجع إلى طبيعة العمل بحدّ ذاته، والمتمثّل في الانخفاض الملحوظ في مشاركة الإناث، لا سيّما في العراق الفدرالي. يرجع ذلك بشكل كبير إلى طبيعة العمل الزراعي، الذي على الرغم من كونه ثاني أكبر قطاع يوظّف النساء، إلا أن النسبة الغالبة فيه تبقى للرجال.

يتناول القسم التالي أهمّ المعوقات التي تحول دون الاشتراك في تغطية الضمان الاجتماعي من وجهة نظر العاملين في القطاع الزراعي مع تقديم تحليل منفصل لكلّ من العراق الفدرالي وإقليم كوردستان. ثم يناقش التقرير التصوّرات المختلفة حول أهميّة أنظمة الضمان الاجتماعي، وأخيرًا، ينتهي التقرير بتقديم توصيات بناءً على تحليل التحدّيات والتصوّرات المختلفة.

2.4. أبرز التحديات التي تحول دون الاشتراك في تغطية الضمان الاجتماعي

كشفت المقابلات ومناقشات مجموعات التركيز أن العوائق والتحديات الرئيسة التي يواجهها العاملون عند الاشتراك في تغطية الضمان الاجتماعي تتشابه إلى حدّ كبير في العراق الفدرالي وإقليم كوردستان ومن أبرزها محدوديّة المعرفة بالنظام والتي تعزى جزئيًا إلى استبعادهم عن النظام السابق منذ البداية فضلًا عن المخاوف بشأن تكاليف التسجيل والاشتراك وقلّة الثقة في نزاهة النظام.

وكشفت النتائج أنّ العمّال غير المنظّمين محدودو المعرفة بأنظمة الضمان الاجتماعي الموجّهة إليهم، لا سيّما في القطاع الزراعي. ولم يُظهر العاملون في هذا القطاع أي معرفة بوجود مبادرات حكوميّة (في العراق الفدرالي وإقليم كوردستان) تهدف إلى توسيع نطاق تغطية أنظمة الضمان الاجتماعي لتشمل القطاع غير المنظّم. وفي العراق الفدرالي، يمكن أن يُعزى ذلك إلى قلّة المعلومات الموجّهة والأنشطة التوعوية حول قوانين الضمان الاجتماعي الجديدة. كما أن المعرفة المحدودة بهذه الأنظمة تُبرز أيضًا الاستبعاد القائم منذ فترة طويلة من الضمان الاجتماعي، بما أنّ قوانين الضمان الاجتماعي لم تغطِّ هذه الفئة من العمّال.

> لا أعرف ماهية الضمان الاجتماعي، وكيف تتم عملية دفع الاشتراكات، وآلية استلام المستحقّات. فعلى سبيل المثال، في حال تعرضي لحادث، من هي الجهة المسؤولة عن التعويض عليّ؟ وكيف سأتمكن من الحصول على التعويضات المستحقة؟
>
> **مقتطف من مناقشات إحدى مجموعات التركيز مع المزارعين في بغداد، العراق الفدرالي**

في العراق الفدرالي وإقليم كوردستان العراق، يسود غياب الوعي حول كيفيّة عمل البرنامج للعاملين لحسابهم الخاص والعمّال غير المنظّمين، والاشتراكات، والمستحقّات والمنافع. وقد أكّد أحد العاملين لحسابهم الخاص في القطاع الزراعي في أربيل خلال مقابلة شخصيّة معه.

> لا بدّ من الوصول إلى فهم شامل لآليات النظام قبل الاشتراك فيه، بما في ذلك كيفيّة دفع الاشتراكات، ومدى فاعليّة النظام، وتناسب قيمة الاشتراكات مع التقديمات، مثل المعاشات التقاعديّة والإجازات المرضيّة وتعويضات الإعاقة. هذه أمور لا تزال غير واضحة
>
> **مقابلة مع عامل لحسابه الخاص في القطاع الزراعي في أربيل**

عبّر العاملون المشاركون في البحث كافة عن غياب تام للتشاور مع العمّال أو مع أصحاب العمل في هذا القطاع خلال عملية رسم السياسة الجديدة. وقد تمّ استخلاص هذه النتيجة من إجابات المشاركين على السؤال التالي: «هل أنت على علم بمبادرة الحكومة لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي إلى القطاع غير المنظّم؟» يُظهر البحث أن العاملين في القطاع، على الرغم من معرفتهم العامة بالضمان الاجتماعي، يفتقرون إلى المعرفة الكافية بآليات دفع الاشتراكات فيه وشروطها. و بصرف النظر عن مدى دقّة المعلومات التي تمّ الاستناد إليها، يزيد هذا التصوّر من حدّة التحدّيات أمام تطبيق نهج توجيهي شامل لإقناع العاملين في القطاع الزراعي وأصحاب العمل بالمشاركة في هذه المبادرة والاستعداد لدفع الاشتراكات.

ويُبرز البحث ضعف الوعي بالنقابات العمّالية، سواءً كانت "الاتحاد العام للجمعيّات التعاونيّة الفلاحية" في العراق الفدرالي أو "اتحاد فلاحي كوردستان" و "نقابة المهندسين الزراعيين كوردستان" . كما أظهرت المقابلات التي أجريت في العراق الفدرالي غياب عضويّة أيّ هيئة نقابيّة عمّاليّة تمثّل القطاع. بينما أظهرت المقابلات في إقليم كوردستان العراق عدم انضمام العاملين المشمولين بالبحث إلى أيّ جمعيّة زراعيّة، حتّى أنّ بعضهم يجهل وجودها.

كما تُشكّل صعوبة الوصول إلى خدمات التسجيل عقبة رئيسة تُمثّل عبئًا خفيًا على العاملين، تُثقل كاهلهم بتكاليف إضافية. في العراق الفدرالي، يشكّل الوصول إلى خدمات التسجيل تحدّيًا كبيرًا، فعوامل مثل الموقع والتكلفة والوقت هي عوائق كبيرة تحول دون الاستفادة منها. فمن أجل أن يتسجّل العامل لدى الدوائر الحكوميّة، عليه عادةً أن يغيب عن العمل ليوم أو عدّة أيام. ويُشكل هذا التعطيل عبئًا اقتصاديًا عليه (وعلى أصحاب العمل أيضًا)؛ فقد أعرب المستجيبون عن قلقهم بشأن الوقت والتكلفة اللازمين لاستكمال هذه الإجراءات. كما تكبّد هذه العقبة تكاليف إضافية على المزارعين وهي النقل. وقد أبدى العمّال في إقليم كوردستان العراق قلقًا بالغًا بشأن إجراءات "التسجيل والاشتراك"، مشيرين إلى أنّ الإجراءات التي تطول تُشكّل تحديًا جوهريًا أمام مشاركتهم في المبادرة.

كما أنّ انعدام الثقة السائد في الآليات الحكومية، إلى جانب صعوبات الوصول، عائق رئيس أمام تسجيل العمّال في المبادرة. ففي العراق الفدرالي، تُهيمن على المشهد أفكار سلبيّة حيال الأمر مفادُها أن المبادرة تهدف بشكل أساسي إلى جمع الأموال، بدلاً من تقديم منافع ملموسة للعمّال وأصحاب العمل في القطاع غير المنظّم.

> في حال أردت التسجيل، ما الضمانات التي تؤكد لي استرداد أموالي أو وصولها إلى صندوق الضمان الاجتماعي بطريقة شفافة؟
>
> **مقتطف من مناقشات إحدى مجموعات التركيز مع المزارعين في بغداد**

أعرب مشاركون آخرون عن مخاوف مماثلة بشأن مصير الأموال المدفوعة، حيث تساءلوا:

> ما هي الضمانات التي تؤكد حصولنا على المنافع المستحقة في المستقبل مقابل الاشتراكات التي ندفعها حاليًا؟ (مقتطف من مناقشات إحدى مجموعات التركيز مع المزارعين في بغداد). «ما هو مسار هذه الأموال؟
>
> **مقابلة شخصيّة مع عامل موسمي في القطاع الزراعي، اللطيفية، بغداد**

وكرّرت المقابلات التي أُجريت في إقليم كوردستان العراق غياب الثقة هذا، حتّى أنّها وصلت إلى التعبير عن غياب الثقة بالمؤسّسات الماليّة. ففي أعقاب الأزمات الماليّة بعد الحرب ضدّ الدولة الإسلاميّة في العراق والشام وتخفيض موازنة الحكومة الاتحاديّة، شهدت البنوك في الإقليم جفافًا في السيولة النقديّة. ويذكر العمّال بأن المصارف عانت من صعوبات في الوفاء بالتزاماتها النقديّة، ما أدّى إلى صعوبات في سحب أموال العملاء. ومن القضايا الحسّاسة الأخرى التي أثيرت في الإقليم، الشكوك حول نزاهة صندوق التقاعد، بخاصة عند التعبير عن شكوك بأن تكون الحكومة قد استقطعت منه. ويمكن هذه الاعتقادات، (في حال كانت مستندة إلى أدلّة صحيحة)، أن تهدّد بشكل جوهري الثقة العامة بقدرة الحكومة على حماية هذه الموارد.

وبالإضافة إلى مشاكل الثقة في إقليم كوردستان العراق، شكّك العمّال الزراعيّون بعدالة نظام الضمان الاجتماعي الذي تديره حكومة الإقليم. وقد أعرب عامل أسريّ زراعي في أربيل عن شكوكه، مستشهدًا بأمثلة عن أفراد غير مستحقّين (يتمتعون بامتيازات) يستفيدون من النظام:

> لدي شكوك حول عدالة نظام الضمان الاجتماعي الذي تُشرف عليه حكومة إقليم كوردستان
>
> **مقابلة مع عامل أسريّ زراعي من عائلة في أربيل**

كما ورد أعلاه في هذا البحث، تُعتبر تكلفة الاشتراكات مشكلة أساسيّة، وذلك بسبب الطبيعة الموسميّة للعمل والدخل في القطاع الزراعي. وتتجلّى هذه المعضلة بوضوح في العراق الفدرالي، حيث يُشير العمال إلى العقبات الماليّة نتيجة لمداخيلهم المحدودة وغير المستقرّة، وهو وضع يزداد تعقيدًا في ظلّ طبيعة العمل الزراعي الموسميّة، ما يُقلّص من قدرتهم على الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي. بناء على مسح القوى العاملة، إنّ 72بالمئة من العاملين في القطاع الزراعي في عموم العراق، وفي المؤسّسات (العامة والخاصة)، أيًّا كان وضعهم الوظيفي، يتقاضون أجورًا متدنية. وهذا يعني أنّ ما يتقاضونه في الساعة أقلّ من ثلثي متوسط الأجر في الساعة لكافة القوى العاملة. و يتصدّر قطاع الزراعة القائمة في نسبة العمّال ذوي الأجور الزهيدة، وذلك بالتوازي مع قطاعات تجارة الجملة والتجزئة، بالإضافة إلى الفنون والترفيه. وتصعّب التقلّبات المستمرّة في الدخل المنخفض أصلًا للعمّال الزراعيين من ضمان قدرتهم على المشاركة بنسبة 5بالمئةمن دخلهم شهريًا. حتى عند التسجيل ضمن فئة العمال الذين يتقاضون دخلًا شهريًا يعادل الحد الأدنى للأجور (الفئة الأولى، مرسوم رقم 1/2024)، قد يصبح من الصعب تحمّل الاشتراك الشهري الثابت البالغ 17,500 دينار عراقي في أوقات الركود، أو عند تعرض الإنتاج الزراعي لمخاطر طبيعيّة أو بشريّة، أو عند الحاجة إلى استثمارات في الإنتاجية.

كما ورد آنفًا، إن تسجيل العمّال الزراعيين في الضمان الاجتماعي يؤدي إلى فقدانهم للمساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات (شبكة الرعاية الاجتماعية) في حال كانوا مؤهّلين لها، ويضطرهم ذلك لدفع الضرائب على دخلهم غير المنتظم. إضافة إلى ذلك، تمثّل الإجراءات الحكومية المعقدة والوثائق الورقية المرهقة عائقاً كبيراً. في إقليم كوردستان العراق، على سبيل المثال، يتعيّن على العمال في القطاع غير المُنظم إثبات سجل عملهم وعدد سنوات العمل ؛ ويُعتبر تقديم هذه المعلومات تحدّياً كبيراً لعدد كبير من العمّال غير المنظّمين بما أنهم لا يستطيعون إثبات سجل عملهم بشكل رسمي. ونظرًا للطبيعة الموسميّة لعملهم، يواجه العمّال في العراق الفدرالي صعوبات في الالتزام بالاشتراكات المنتظمة، ويعتبرون أن التسجيل في البرنامج غير ممكن. في العراق الفدرالي وإقليم كوردستان، قدّم الذين أبدوا نيّة التسجيل مقترحات لنسبة اشتراك تتراوح بين 2 و5 في المائة من دخلهم. وفقًا لما توصلت إليه المقابلات في إقليم كوردستان العراق، يُطلب من المشتركين في النظام دفع اشتراكات تعادل 7بالمئة، بينما تسهم الحكومة بنسبة 10بالمئة على مدى 180 شهرًا ليصبحوا مؤهلين للحصول على منافع التقاعد. وتتوافق هذه المعلومات مع تلك المتوفرة في المنشورات غير الرسمية التي تناولت معدلات الاشتراك المقترحة في القانون الجديد الصادر عن منظمة العمل الدولية لعام 2021.

> إن دخل الزراعة منخفض للغاية ونحن لا نحقق أرباحًا كافية تمكننا من دفع جزء منه للاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي

مجموعة نقاش مركزة مع مزارعين، بغداد

> مشكلتنا الأساسية تتمثّل في محدوديّة دخلنا، الذي يُقسم بعناية فائقة ولا يسمح بأي استقطاعات

حديث مع مزارع، بغداد

> عملنا موسميّ ولا يتجاوز الثلاثة إلى أربعة أشهر طوال العام

مجموعة نقاشيّة مع مزارعين، بغداد

> نظرًا لاعتمادنا على الموسم، إذا انتهى، كيف سأتمكّن من دفع اشتراك الضمان الاجتماعي للأشهر التي لا عمل فيها ولا دخل؟

مقتطف من مناقشات إحدى مجموعات التركيز مع المزارعين في بغداد

على المنوال نفسه، أبرزت المقابلات في إقليم كوردستان العراق، أنّ النفقات الزراعية المرتفعة والعائدات المحدودة تردع أصحاب العمل من التسجيل. وتعكس الآراء المتعلّقة بالعقبات الماليّة ميلاً نحو تلقّي الدعم الحكومي المباشر، كالإعانات المقدّمة للمواد الأساسيّة مثل الأسمدة والوقود، بدلاً من الانضمام إلى برامج الضمان الاجتماعي، وهذا شعور تشاركه أيضًا أحد أصحاب الأعمال الزراعية في دهوك.

> الحكومة لا تقدّم دعمًا كافيًا. تشتري المستلزمات الضروريّة، مثل البنزين، بأسعار مرتفعة؛ يصل سعر اللتر إلى 800 دينار عراقي. ينبغي أن تكون هذه التكاليف أكثر ملاءمة للجميع. وبالإضافة إلى ذلك، يتحمل أصحاب العمل نفقات كبيرة مقابل شتلات القمح، وفي النهاية، لا تقوم الحكومة بشراء منتجاتهم ولا تساعد في تسويقها

صاحب عمل في القطاع الزراعي، دهوك

بالإضافة إلى الطبيعة الموسميّة للعمل الزراعي، فإنّ عدم استقرار العمل وكذلك القوى العاملة يشكلان حاجزًا رئيسًا آخر في كلّ من العراق الفدرالي وإقليم كوردستان. في الواقع، تعكس المقابلات مع أصحاب العمل في القطاع الزراعي بالعراق الفدرالي أنّ القوى العاملة متنقّلة، وتشمل عمّالًا متخصّصين في أنواع مختلفة من الأعمال الزراعية (مثل البذور، والإنتاج، والحصاد، والتسويق)، وهم في الغالب ليسوا من سكّان المنطقة، ما يؤدّي إلى تقلّبات وصعوبات في تسجيل العمّال. ويتّضح ذلك أيضًا في البيان التالي الصادر عن أحد أصحاب العمل حول تجربته في التسجيل من البصرة: العمل غير مستقر، يصعب تطبيق القوانين الخاصة بالتسجيل. على سبيل المثال، قد تقوم الشركات الأمنية بدفع رواتب موظفيها في

الوقت المحدّد، ولكن في مشروعي الزراعي، قد نخسر موسمًا كاملًا أحيانًا بسبب ملوحة المياه، أو الأوبئة، أو الطوارئ الأخرى. في إقليم كوردستان العراق، أشارت المقابلات أيضًا إلى أنّ الطابع الموسميّ للزراعة يُعقّد على العمّال عمليّة تقدير معدل اشتراكهم في نظام الضمان الاجتماعي.

> عندما يكون العمل غير مستقر، يصعب تطبيق القوانين الخاصة بالتسجيل. على سبيل المثال، قد تقوم الشركات الأمنية بدفع رواتب موظفيها في الوقت المحدّد، ولكن في مشروعي الزراعي، قد نخسر موسمًا كاملًا أحيانًا بسبب ملوحة المياه، أو الأوبئة، أو الطوارئ الأخرى.
>
> **أحد أصحاب العمل حول تجربته في التسجيل من البصرة**

ويسود شعور بأنّ الالتزام السياسي بالإصلاح مفقود. ففي إقليم كوردستان العراق، علمًا أنّ تكاليف التسجيل تعتبر عائقًا أكيدًا، أوضحت الردود أن العائق المالي ليس العقبة الوحيدة للتسجيل. بل إن ما يُعتبر أكثر إلحاحًا هو الغياب الواضح للإرادة السياسية بالتصدّي للصعوبات التي يمكن أن يصادفها العمّال أثناء التسجيل في النظام.

3.4. أبرز التحديات أمام التنفيذ

بالإضافة إلى التحدّيات التي يواجهها العمّال عند التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي، هم غير أكيدين من كيفيّة تنفيذ النظام وصحّته. وقد أثار المستجيبون هذه المخاوف خلال المقابلات التي جرت في إقليم كوردستان العراق، والتي تميّزت بطابعها التحليلي.
كما أظهرت المناقشات مع العمّال وأصحاب العمل في إقليم كوردستان العراق غياب الإجماع بشأن إدارة نظام الضمان الاجتماعي وتسييره. فقد أبدى بعض المشاركين في الاستطلاع رغبةً أن يخضع الضمان الاجتماعي لرقابة مؤسّسة مستقلة وليس الحكومة، وعبّروا عن تطلّعهم لنظام إداري يتّسم بالثقة والكفاءة. كما يشعر المستجيبون بأنهم في حال رفع

> يصعب عليهم أن يربحوا القضيّة أو حتى أن يرفعوا صوتهم، لأن الأولويّة تُعطى للحكومة
>
> **عامل لحسابه الخاص في مجال الزراعة، دهوك**

مع ذلك، توقّع المستجيبون كافة أن تدفع الحكومة الاشتراكات وأن تدير الصندوق وتشرف عليه. وأيّدت غالبية الآراء المسؤوليّة المشتركة بين الحكومة والمنظّمات.

يدعم عمّال آخرون فكرة إدارة الحكومة للصندوق (وزارة العمل والشؤون الاجتماعيّة)، كما هو الحال في الوقت الحالي، بدلاً من أن يعود ذلك إلى منظّمة أو جمعيّة عمّالية، ويبرّرون الأمر برغبتهم في هيكل رسمي ونظامي، وهذا ما عبّرت عنه المشاركات في المجموعات النقاشية مع المزارعات في دهوك.

> أنـا مسـتعدّة للتسـجيل والانضمـام؛ ولكـن، يجـب أن يكـون ذلـك فـي إطـار نظامـي ورسـمي. أفضـل ألا تديـر الصنـدوق شـركة أو منظّمـة أو تشـرف عليـه. أود أن تكـون الإدارة بيـد الحكومـة.
>
> **مجموعات نقاش مركزة مع مُزارعات في دهوك**

كمـا عكسـت الـردود المزيـد مـن المشـكلات التشـغيليّة والتنفيذيّـة التـي قـد تقـوّض الأثـر المحتمل وتزعـزع قبـول العمّـال للإصلاح. تتعلّـق هـذه المشـاكل التنفيذية بالقـدرة الإداريّـة والرقابيّـة على نظام الضمـان الاجتماعـي، بمـا فـي ذلك:

- عدد الموظّفين الحالي غير الكافي لإدارة المهام المطلوبة وتنفيذها بكفاءة.
- آليـات المراقبـة، بمـا فـي ذلـك الرقابـة والمتابعـة وأنشـطة المراقبـة المتعلّقـة بعمـل المفتّشـين، وهـي ليسـت صلبـة بمـا فيـه الكفايـة لهـذه المهمّـة، ممـا يـؤدّي إلى شـوائب فـي التنفيـذ.
- النقـص الملحـوظ فـي عـدد لجـان التفتيـش لإجـراء الإشـراف الفعّـال وتطبيـق الالتـزام فـي أنحـاء القطـاع كافـة.
- غيـاب نظـام حكومـي إلكترونـي شـامل لتسـهيل الإدارة والشـفافية وهـذا عائـق مهـمّ أمـام تحسـين العمليـات وإدارة الطلـب المتزايـد عـلى النظـام.
- قلـة الوعـي بنظـام الضمـان الاجتماعـي وفوائـده لـدى كل مـن أصحـاب العمـل والعمـال، مـا يـؤدّي إلى زيـادة التحدّيـات التـي تواجـه الاندمـاج الفعّـال وتطبيـق النظـام بشـكل صحيـح.

4.4. تباين الآراء حول أهميّة برامج الضمان الاجتماعي

على الرغم من تشابه العوائق الأساسيّة للمشاركة في نظام الضمان الاجتماعي بين العراق الفدرالي وإقليم كوردستان، إنّ الآراء حول أهميّته تختلف. قد يعود ذلك إلى الظروف السياسية والاقتصادية المختلفة في كلّ من العراق الفدرالي وإقليم كوردستان، وكذلك العينات المتباينة التي أدت إلى أجوبة متفاوتة.

1.4.4. العراق الفدرالي

كشفت المقابلات مع المزارعين عن ثغرة هامّة في النظام الحالي، فلا تحظى الإصابات التي تقع أثناء العمل بدعم من الحكومة أو من التأمين الصحي في العراق الفدرالي. أشار عدد من العاملين بالزراعة إلى أنهم «أصيبوا خلال أداء عملهم، ولم يحصلوا على أيّ دعم من المؤسّسات الحكوميّة أو من نظم الضمان الصحي» (نقاشات مجموعات التركيز1 و2 مع المزارعين في كل من بغداد والبصرة). ويتعرّض العاملون في القطاع الزراعي أيضًا للإصابات بسبب استخدام أدوات حادة، أو مواد كيميائية خطرة، أو أثناء عملية تسلق النخيل.

تُبرز هذه الحالة الظروف غير المستقرّة التي يواجهها العمال غير المنظّمين والموسميين والمساهمين في الاسرة والعمّال بأجر يومي في قطاع الزراعة، الذين يتحمّلون تكاليف العلاجات الصحيّة والطبيّة من جيوبهم الخاصّة. يساهم غياب الضمان الاجتماعي في تعزيز مشاعر عدم الأمان والقلق، ما يؤكّد على أهميّة هذه التغطية لضمان سلامة العمّال وأمنهم المستقبلي. بالإضافة إلى ذلك، تؤدي الأسعار المرتفعة لأدوات الزراعة والأسمدة إلى تفاقم حالة الضعف التي تعاني منها هذا الفئة.

على الرغم من الحاجة المتزايدة للضمان الاجتماعي وما يوفّره من حماية، أظهر المزارعون والعمّال الآخرون في قطاع الزراعة مستويات متفاوتة من الاهتمام ببرامج الضمان الاجتماعي؛ وتباينت المواقف بين الراغب بالاشتراك فيها وغير الراغب بذلك. فبينما كان بعض العمّال الزراعيين مستعدّين للمشاركة في البرنامج، أظهر آخرون اهتمامًا ضئيلاً بالتفاعل مع الأمر أو متابعة الأخبار بشأنه على وسائل التواصل الاجتماعي.

> لا أميل إلى الاطلاع على الأخبار والمستجدات التي لا تندرج تحت نطاق اختصاصي. أولوياتي تنحصر في المعلومات المتعلقة بمجال عملي، كأصناف البذور وتكاليف الأسمدة وغيرها من المعطيات المهمة.
>
> **مناقشة مجموعة التركيز مع المزارعين في بغداد**

صحيح أنّ المعلومات التي يعرفها العمّال الزراعيّون قليلة، إلا أنّ بعضًا ممن جرت مقابلتهم أبدوا استعدادًا للتعلم والمشاركة في الضمان الاجتماعي. و يؤيّد العمّال تأييدًا شديدًا فكرة تحسين نظام الضمان الاجتماعي ليشمل الأعمال غير المنظّمة، ويعتبرونه خطوة ضروريّة لضمان الأمان المالي عند التقاعد والحدّ من خطر الوقوع في براثن الفقر أو البطالة.

> لو كنت أعلم به من قبل، لكنت قد أصبحت من عداد المسجلين.
>
> **مقابلة شخصية مع مزارعين، بغداد**

إنّ التحدّيات جمّة ولا شكّ، ومنها العقبات الإداريّة والتكاليف الأولية، إلا أنّ كلًا من العمّال وأصحاب العمل والحكومة سيستفيدون منها كثيرًا على المدى الطويل. وتشير الشهادات إلى صعوبات مالية ومشقّات كثيرة عند الإصابة بحادث عمل، وإلى الحاجة الملحّة للتغطية. ويؤكّد هذا االأمر على هشاشة وضع القوى العاملة في القطاع الزراعي (والأعمال غير المنظّمة الأخرى) ويسلّط الضوء على شبكة الأمان الضرورية التي يقدّمها الضمان الاجتماعي.

> في الريف، لا نثق بالحكومة
>
> **مقابلة شخصية مع مزارع، بغداد**

من جهة أخرى، أظهر مزارعون آخرون اهتمامًا ضئيلًا بالتعرّف على نظام الضمان الاجتماعي. ويمكن تفسير تردّدهم بعوامل عدّة، منها انعدام الثقة بالمبادرات الحكوميّة أو الحواجز الماليّة. ويتجلّى غياب الثقة بشكل أكبر في المناطق المهمّشة التي تفتقر إلى الخدمات الحكوميّة الكافية. والتفسير الآخر لقلّة الاهتمام هذه هو العزلة الجغرافيّة في المناطق الريفية التي تزيد من مشكلة الوصول إلى المعلومات ومن الشكوك بالحكومة.

2.4.4. إقليم كوردستان العراق

أظهرت المقابلات الشخصيّة نظرة واسعة عن الجهود المبذولة من أجل خدمة العمّال وتشجيعهم على المشاركة في برنامج الضمان الاجتماعي، بخاصة لمن هم في القطاع غير المنظّم.

وأدّت تعديلات القانون رقم 39 لعام 1971، المدمج في القانون رقم 4 لعام 2012، إلى توسيع خطّة التقاعد لتشمل القطاع غير المنظّم وتغطّي مجموعة واسعة من العمّال الذين كانوا مستبعدين سابقًا، بدءًا من المزارعين وصولًا إلى سائقي سيّارات الأجرة؛ ويحمل هذا البرنامج عنوان «التقاعد الاختياري». ليتأهل الفرد لهذا البرنامج، يجب أن يكون دون سنّ الـ 45. أما الذين لم يسجّلوا أنفسهم فيه، فيبقى بإمكانهم الاستفادة من التقاعد عن طريق دفع المساهمات المطلوبة. لكن يحتاج العاملون في القطاع غير المُنظم إلى توثيق سجلّ عملهم، لإظهار عدد السنوات التي قضوها في العمل.

المخاوف والتغييرات المحتملة: أظهرت المقابلات الأساسيّة في سياق هذا التقرير أنّ النظام الحالي في إقليم كوردستان العراق ليس مثاليًا؛ وتوقّع المشاركون أن يعمل كلّ من الحكومة والبرلمان على إجراء تغييرات. مع ذلك، فكان الاقتراح الأساسي عدم تخفيض معاش التقاعد، لأنّ ذلك قد يقلّل من احتماليّة انضمام الأشخاص إلى البرنامج. في إقليم كوردستان العراق، مثلًا، اقترحت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مشروع قانون جديد يخضع لمراجعة مجلس الوزراء في أربيل، وذلك منذ عام 2021. فالإجراء الرسمي يتطلّب موافقة من مجلس الوزراء قبل رفع المشروع إلى البرلمان. ومع ذلك، ، لم يناقش هذا المشروع بعد. يقترح مشروع القانون هذا اعتبارات عمليّة تشمل توفّر الموارد البشريّة الكافية والبنية التحتية والشروط الأخرى، ويشير إلى جدول زمني أكثر واقعية يستغرق عامًا على الأقل للتنفيذ الكامل. وبانتظار تنفيذ قانون الضمان الاجتماعي، تَظهر المقابلاتُ خطَطًا لتَعزيزِ كَوادرِ المُفتِّشين داخِلَ إقليم كوردستان. بالإضافة إلى ذلك، كشفت المقابلات مع الخبراء المعنيين عن جهودٍ لتجهيز أقسام التفتيش بأدواتٍ متقدّمة وتعزيز التعاون بين الأقسام داخل الوزارات المختلفة، وهذا ما أشار إليه أحد المجيبين من مديريّة العمل في أربيل.

في إقليم كوردستان العراق، تركّزت التصوّرات حول نمو الأعمال، أكثر من تركّزها على هشاشة الأعمال. وقد أعطى العاملون في الزراعة وأصحاب العمل الأولويّة لاستدامة القطاع على حساب

الضمان الاجتماعي، وأشاروا إلى أنّ الدعم الحكومي، مثل توفير الأسمدة، قد يشجّع على تسجيل العمّال في نظام الضمان الاجتماعي. وقد تبنّى إقليم كوردستان العراق إجراءات إصلاحيّة تهدف إلى تعزيز قطاع الزراعة في المنطقة. وتركّزت هذه الجهود على الاعتماد على الأسواق المحليّة والدوليّة لمنتجات الزراعة في الإقليم، وتنويع الاقتصاد المحلّي وتعزيزه. و بدأت المنتجات الرئيسة مثل الرمّان والتفاح والعنب والعسل في دخول الأسواق الدوليّة في عام 2023. تأتي مبادرة تصدير المنتجات الزراعيّة في كوردستان كجزء من مبادرة أوسع لتصدير المحاصيل الزراعيّة في الإقليم، وهي تمثّل جهداً استراتيجياً أطلقته حكومة إقليم كوردستان لتعزيز الصادرات الزراعيّة في المنطقة (إقليم كوردستان 2023).

بناءً على هذا السياق، تباينت آراء المشاركين في البحث بخصوص أهميّة هذا البرنامج، وما إذا كان توسيع تغطية الضمان الاجتماعي إلى القطاع غير المنظّم سيدعم نمو الأعمال واستدامتها. واعتبر معظم المشاركين في القطاع الزراعي (العمّال وأصحاب العمل) أنّ دعم قطاعهم للمحافظة على استدامته أكثر أهميّة بالنسبة لهم من الضمان الاجتماعي.

> يجب أن تدعم الحكومة المزارعين بأنواع مختلفة من الأسمدة. هذا العام، اشترينا أنواعًا متعدّدة، لكنها لم تفد الأراضي ... الأسمدة كانت بالية، وأدّى هذا الأمر إلى خسائر كبيرة. يجب أن تعوضني الحكومة عن ذلك.
>
> **مقابلة مع صاحب عمل في القطاع الزراعي في دهوك**

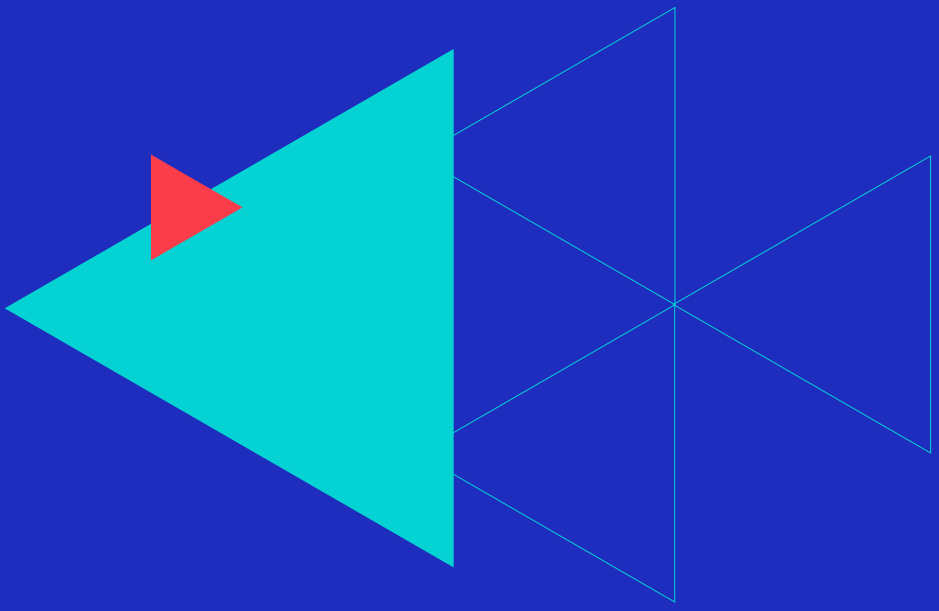
إذا كان الوصول إلى أشكال الدعم الحكومي المنتجة، بما في ذلك أنواع مختلفة من الأسمدة والدعم المالي، مرتبطًا بالتسجيل في نظام الضمان الاجتماعي، فقد يكون ذلك حافزًا للاشتراك في الضمان الاجتماعي بين العمّال المساهمين في الاسرة و العاملين لحسابهم الخاص في قطاع الزراعة. و قد أشار كلّ من أصحاب العمل والمشاركون في المقابلات الأساسيّة أن هذا الأمر يمكن أن يؤدّي إلى زيادة الإنتاجيّة وتعزيز الاعتماد على الذات في قطاع الزراعة. ويُعتبر هذا النهج وسيلة لتعزيز روح المبادرة وتثبيت اقتصاد القطاع الخاص، واستحداث علاقة تكامليّة بين الحكومة والقطاع الزراعي. وأكّد أصحاب العمل والمشاركون في المقابلات الأساسيّة أن قصص النجاح في توفير الضمان الاجتماعي لهذا القطاع تحمل أهمية كبيرة، لأنّ رؤية العامل لشخص آخر مسجّل ويتمتع بمنافع التقاعد، أمر يُحفّزه على الانضمام. ببساطة، يهدف توسيع تغطية الضمان الاجتماعي إلى تعزيز روح المبادرة، وإيجاد المزيد من الأعمال الزراعيّة، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي. ويسود اعتقاد بأنّ البرامج الشاملة للضمان الاجتماعي، التي تقدّم معاشًا جيدًا وتغطية صحيّة جيّدة، يمكن أن تعزّز أخلاقيّات العمل، وتدفع التوظيف المحلّي إلى الازدهار، وتقلّل من الاعتماد على الوظائف الحكوميّة.

ومع ذلك، يعتقد بعض المشاركين في البحث أن توسيع تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع غير المُنظّم لا تدعم نمو الأعمال والإنتاجية. فالتكاليف العالية للمعدّات واللوازم الزراعيّة، إلى جانب الإيرادات المحدودة، تؤدّي إلى تقليل الربحيّة وبالتالي تراجع جاذبية هذا القطاع. في مثل هذه الأوضاع، يميل أصحاب العمل إلى تجنّب تحمّل تكاليف إضافيّة ناجمة عن اشتراكات الضمان الاجتماعي.

أبرزت المقابلات في إقليم كوردستان العراق نمطًا مرتبطًا بالنوع الاجتماعي مثيرًا للاهتمام، لأن العاملات في القطاع الزراعي كنّ أكثر حماسة بكثير لفكرة الالتحاق بمبادرات الضمان الاجتماعي. فقد أعربنَ عن حماسهنّ قائلات: «هذا أمر ضروري، ونحن مستعدات للتسجيل، لكن البرنامج لم يصل إلى منطقتنا بعد» وذلك خلال جلسات مجموعات التركيز التي عُقدت في دهوك. فقد أكّدت المزارعات، تحديدًا، على أهميّة تنفيذ الحكومة لمثل هذه البرامج بشكل رسمي ونظامي، ضمانًا للاستفادة القصوى والحماية الاجتماعيّة للعاملين في القطاع الزراعي.

5

خيارات عمليّة لتوسيع نطـاق التغطية



خيارات عمليّة لتوسيع نطاق التغطية

يتطلّب توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ولا سيما في القطاع الزراعي غير المنظّم، استراتيجيّة شاملة. فلا يقتصر الأمر على تعزيز الوعي وتبسيط إجراءات التسجيل وحسب، بل يشمل أيضًا صياغة سياسات تتناول التحدّيات الخاصّة التي يواجهها العمّال وأصحاب العمل في هذا القطاع عند الاشتراك في برامج الضمان الاجتماعي. ويشمل أيضًا تحسين آليات التنفيذ المتعلّقة ببناء الثقة بالنظام وإظهار بعض الشفافيّة الماليّة والمساءلة.

وليشعر العمّال بأنّهم يشاركون بصورة فعّالة، من الضروري اعتماد نهج حكومي شامل ومتكامل لتوسيع نطاق التغطية التأمينيّة للعاملين في القطاع الزراعي. فيجب أن تهدف هذه الاستراتيجيّة إلى «تعزيز القدرات الإداريّة"، ووضع بروتوكولات رقابيّة صارمة»، و»زيادة الوعي والفهم الشامل للمنافع التي يوفّرها نظام الضمان الاجتماعي. (مقتطفات من المقابلات الشخصية في العراق الفدرالي وإقليم كوردستان). وتعكس الردود المستقاة من المقابلات الشخصيّة أنّ بناء قدرات القطاع العام أمر لا بدّ منه في مراحل التنفيذ كافة، بدءاً من التسجيل وصولًا إلى تقديم الخدمات. كما أنّ الشفافية في المنافع التي يوفّرها الضمان الاجتماعي وإدارته، إلى جانب أنظمة دفع موثوقة، ضروريّان لبناء الثقة. فتسهيل الوصول لعمليّة التسجيل والمطالبة بالمنافع وتيسيرها سيزيدان من الشموليّة؛ قد يكون ذلك، مثلًا، من خلال فرق تسجيل متنقّلة وخيارات دفع مرنة للعمّال الموسميين. كما انّ تعزيز الوعي من خلال الزيارات الميدانيّة وتقديم دورات تدريبيّة مباشرة للعمّال يمكن أن يزيل الغموض عن مفهوم الضمان الاجتماعي ويُبرز أهميّته، ما يسهّل فهمًا أعمق للنظام وإقبالًا أكبر عليه بين العمّال. وسيعزّز هذا التواصل المباشر عبر الزيارات الميدانيّة المستمرّة التزام الحكومة الراسخ بضمان مشاركة العمال وبناء الثقة معهم. لا بدّ من دعم هذا الجهد من خلال التعاون بين الحكومة والنقابات العماليّة وممثّلي العمّال. وإلى جانب رفع الوعي، فإن فكرة إشراك المنظمّات العمّاليّة وأصحاب العمل في هذه الزيارات الميدانيّة ستمهّد الطريق أيضًا نحو تعزيز المساءلة.

التوصيات الخاصة بالقطاع الزراعي

تشمل الحلول المحتملة للقطاع الزراعي، مثلًا، ما يلي:

- القيام بزيارات ميدانية إلى المناطق الريفية والقرى للتواصل المباشر مع العاملين في الزراعة. يهدف ذلك إلى تزويدهم بالمعلومات والمساعدة في كيفيّة التسجيل في الضمان الاجتماعي. يمكن أن يساعد هذا التعاطي الشعبي في التغلّب على مشاكل الثقة، وزيادة الشفافية والمساءلة، ومعالجة الحواجز المعلوماتيّة.

- تبسيط عمليّات التسجيل من خلال توفير خيارات التسجيل الإلكتروني أو عبر الهاتف المحمول للوصول إلى جمهور أوسع من العاملين لحسابهم الخاص والعمّال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي، الذين غالبًا ما يواجهون تحدّيات في الوصول إلى إدارات الضمان الاجتماعي. ونظرًا لانخفاض مستوى التعليم بين هؤلاء العمّال، يجب أن تكون الحلول الإلكترونيّة والرقميّة للمشاركة في الضمان الاجتماعي (مثل التسجيل والمتابعة) بديهيّة وسهلة الاستخدام، ومرفقة بتعليمات واضحة. إلى جانب ذلك، يجب تقديم دعم بشريّ في كل مرحلة من مراحل المشاركة في الضمان الاجتماعي لضمان فهم شامل وتوفير المساعدة الكاملة.

- ابتكار واعتماد أساليب تواصل مرنة مع المسؤولين تتماشى مع خصوصيّة ساعات العمل وطبيعته في القطاع الزراعي. يمكن أن يتضمّن ذلك توفير دوام أطول أو أكثر مرونة للعمّال الزراعيين ليتمكّنوا من الوصول إلى الخدمات الإداريّة. كما

يمكن النظر في إنشاء وحدات تسجيل متنقّلة ووحدات خدمة عملاء لزيارة المناطق النائية والريفيّة. ويمكن إنشاء هذه الوحدات المتنقّلة في المعارض الزراعيّة ودمجها مع خدمات الإرشاد الزراعي، ما يوفّر حلاً شاملاً ومريحًا للعمّال الزراعيين.

- استكشاف سبل لزيادة استفادة العمّال الزراعيين غير المنظّمين من منافع الضمان الاجتماعي التي تقلّل من مخاطر العمل، مثل التأمين الصحّي، وتعويضات المرض، وإعانات إصابات العمل، وإعانات العجز. رغم أن الوصول الفوري لجميع المنافع قد لا يكون ممكنًا، يمكن السعي إلى التوسّع التدريجي لشمل الفئات المختلفة أو توسيع بعض المنافع المحددة.

- إنّ تعزيز التكامل بين الوصول إلى الأصول الإنتاجية (مثل البذور، الأسمدة، والماشية) والخدمات (مثل القروض الميسّرة، ودعم الأصول الإنتاجية، وتوسيع خدمات الإرشاد الزراعي) التي تقدّمها الحكومة لمختلف أنواع المنتجين الزراعيين (مثل التعاونيّات الكبيرة، وصغار المزارعين والمزارعين الأسريين) يمكن أن يشجّع بشكل كبير على التسجيل في الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، ينبغي التأكد من وضوح شروط الاستفادة من دعم أكبر للأصول والخدمات الإنتاجية عند الاشتراك في الضمان الاجتماعي، ومن إتاحتها بالتساوي لمختلف أنواع العمال وأصحاب العمل في قطاع الزراعة.

- إنّ مقاربة أكثر تكيّفًا مع الحاجات لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمّال الزراعيين يتطلّب تنسيقًا قويًا وتعاونًا بين دائرة الضمان الاجتماعي في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (في كل من العراق الفدرالي وإقليم كوردستان العراق) وأصحاب المصلحة في القطاع. ويتضمّن ذلك التعاون مع وزارات الزراعة والصناعة والتجارة، وكذلك الجمعيّات الزراعيّة والتعاونيّات القائمة. وسيتطلّب هذا الأمر التآزر والتنسيق بين البرامج الحاليّة للقطاعات الزراعيّة التي تنفذّها الوزارات القطاعيّة وأصحاب المصلحة الآخرين، وربطها بعمليّة التسجيل في الضمان الاجتماعي.

- إنّ تعزيز تنظيم العمّال الزراعيين في نقابات عمّالية، وجمعيّات، وتعاونيّات، ومدارس ميدانيّة ومجموعات المساعدة الذاتية ودعمه، سواء تطلب الأمر تسجيلًا رسميًا أم لا، يمكن أن يعزّز من تمثيلهم ويقوّي قدرتهم على التفاوض الجماعي. وبوسع النقابات والجمعيّات المتخصّصة في القطاع أن تشكّل حلقة وصل فعّالة بين الحكومة والعمّال الزراعيين الأفراد. من جانب، يمكنهم إبلاغ الحكومة بالاحتياجات والقيود التي يعاني منها العمّال الزراعيّون؛ ومن جانب آخر، يمكنهم المساهمة في بناء الثقة بالحكومة وزيادة وعي العمال بالمبادرات الجديدة للضمان الاجتماعي.

تعزيز الروابط والتكامل بين الحماية الاجتماعية والخدمات الأخرى، خاصة في بعض القطاعات مثل الزراعة، هو نهج معروف يُشار إليه غالبًا باسم "الحماية الاجتماعية المعزّزة". في قطاع الزراعة، يسهم السعي لتحقيق التكامل والتناسق بين الحماية الاجتماعية والتدخل في الإنتاج في تعظيم تأثير السياسات والبرامج، مما يقلل الفقر ويعزز الإنتاجية الزراعية، ويقلل تكاليف المعاملات. لمزيد من المعلومات عن التناسق والتكامل بين سياسات الحماية الاجتماعية والسياسات الزراعية، يُرجى مراجعة: تقرير منظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة لعام 2021. ILO and FAO. 2021. Extending social protection to rural populations: Perspectives for a common FAO and ILO approach. Geneva. https://doi.org/10.4060/cb2332en

توصيات عامة

- سيكون تحديث الإجراءات والعمليّات الإداريّة المتعلّقة بالضمان الاجتماعي (من التسجيل والاشتراك، مرورًا بإدارة الاشتراكات وسجل المشاركة، وصولًا إلى الاستفادة من المنافع وتقديم الشكاوى) للعمّال وأصحاب العمل باستخدام التكنولوجيا الرقمية، ضرورة ملحّة نظرًا للزيادة المتوقّعة في التسجيلات بسبب توسع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. وربما يُستحسن استخدام تقنيّات معينة (مثل تقنيّة الكتل المتسلسلة) لضمان تتبّع العمّال وأرباب العمل ودائرة الضمان الاجتماعي للإجراءات، بهدف تعزيز المساءلة والرصد.

- علمًا أن الأتمتة والتحوّل الرقمي يمكنهما تحسين كفاءة الخدمات، يبقى التفاعل البشري ركيزة أساسيّة لدعم العمّال وأصحاب العمل في فهم حقوقهم والتزاماتهم في نظام الضمان الاجتماعي. لذا، من الممكن تأسيس مكاتب استقبال، وخطوط ساخنة، وخدمات المساعدة القانونيّة للعمّال وأصحاب العمل، وهو أمر قد يعزّز فهمهم لالتزاماتهم، وحقوقهم، ومستحقّاتهم، ويسهّل بعض الخطوات في مختلف عمليّات الضمان الاجتماعي.

- وتعدّ مراجعة معايير الاستبعاد من نظام الرعاية الاجتماعية عند التسجيل في الضمان الاجتماعي خطوة حاسمة لضمان تأمين دخل لفئات معيّنة من العاملين لحسابهم الخاص، والعمّال غير المنظّمين، الذين غالبًا ما يكونون من الفقراء. كما أنّ التفريق بوضوح بين حقوق الرعاية الاجتماعية الفرديّة وتلك الأسرية ومستحقّات كلّ منهما، وضمان فترة انتقاليّة كافية للعمال للانتقال من المساعدة الاجتماعية إلى الضمان الاجتماعي، سيزيد من جاذبية التسجيل في الضمان الاجتماعي، ويحول دون وقوع الأفراد والأسر في براثن الفقر. كما يساهم في إحقاق الحق بالضمان الاجتماعي، الذي تكفله اتفاقيّة منظّمة العمل الدوليّة للضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام 1952 (رقم 102)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966. كخطوة أولى، من الضروري فهم تأثير الانتقال التدريجي من المساعدة الاجتماعيّة إلى الضمان الاجتماعي على الفقر، وفرص العمل، وقابليّة التوظيف، وكذلك قدرة العمّال والأسر على التكيّف مع المخاطر الدوريّة. يشمل ذلك تقدير التكاليف والمنافع المرتبطة بالفترة التي يشوبها تداخل بين مرحلتين وتحديد المساحة الضريبيّة المتاحة.

- يعدّ إجراء تقييمات إكتوارية متعمّقة لضمان استدامة نظام المعاشات على المدى الطويل وتنفيذ تقييمات مستنيرة لمواجهة التحدّيات الخاصة، مثل العجز المتوقع في صندوق الضمان الاجتماعي واستدامته الماليّة، أمرًا حيويًا. من الضروري توفير الوضوح والشفافية حول المسائل الأساسية لكسب ثقة الجمهور بنظام الضمان الاجتماعي مثل:
  - مقدار المشاركة المطلوبة من المساهمين
  - قيمة المبالغ التي سيتلقاها المساهمون وتوقيتها
  - الوسيلة والمقدار المحدّدان لتمويل البرنامج من خلال الأموال العامة
  - المخاطر المحتملة

- وتبرز أسئلة مهمة بشأن تأثيرات التشريع الجديد، لاسيما حول كيفية تأثير ضم العمال غير المنظّمين بأعدادهم الكبيرة إلى نظام توزيع المخاطر في الصناديق الحاليّة، سيّما أنّ هؤلاء الأعضاء الجدد سيغيرّون الوضع الاكتواري الشامل لنظام الضمان الاجتماعي الحالي. فمن الضروري إجراء حوارات سياسية شفافة حول آليات تعويض الحكومة للعجز المالي، بما في ذلك مصادر الإيرادات المستخدمة والتأثيرات المترتّبة على ذلك، بالإضافة إلى استراتيجيّات دعم المساهمين الذين يتقاضون أجورًا منخفضة أو متغيرّة.

- يساعد التأكيد على أنّ الضمان الاجتماعي مسؤوليّة مشتركة بين الحكومة وأصحاب العمل والعمّال. فالضمان الاجتماعي، باعتباره جزءًا لا يتجزأ من العمل اللائق، يسهم في حماية حقوق العمّال وتعزيزها. على نفس القدر من الأهمية، يساعد الضمان الاجتماعي في بناء بيئة مؤاتية تضمن استدامة المؤسّسات وتعزّز النمو الاقتصادي المولّد لفرص العمل. وينبغي أن يكون الحوار الاجتماعي الثلاثي أكثر فعّالية في توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمّال غير المنظّمين، وبخاصّة في القطاعات المحدّدة. فيجب أن تكون النقابات العمّالية ومنظّمات أصحاب العمل مشاركة عن كثب في مناقشة الخيارات لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي على العمّال غير المنظّمين. تعتبر مشاركتهم أساسية لتعزيز الوصول إلى المنافع الجديدة للضمان الاجتماعي، وتطوير الخيارات السياسيّة والحلول الإداريّة، وفهم التكاليف واقتراح حلول التمويل.

- أمّا معالجة انعدام الثقة بصنّاع السياسات (وبالحكومة بشكل عام) وبمسؤولي برامج الضمان الاجتماعي (دائرة الضمان الاجتماعي ومكاتب الضمان الاجتماعي) فأمر بالغ الأهمية، وكذلك معالجة المخاوف المتعلّقة باستقرار السياسات الحكومية. فالشفافية في اتخاذ القرارات، بما في ذلك إدارة الصناديق، والتواصل المستمرّ يمكن أن يسهما في بناء الثقة على المدى الطويل.

- وتُعدّ الاستفادة من شبكات المنظّمات غير الحكومية ومنظّمات المجتمع المدني المنخرطة في جهود التنمية المجتمعية على المستويات الوطنيّة والمحلية أمرًا حيويًا لزيادة الوعي وتسهيل جهود التواصل والتعليم حول الضمان الاجتماعي، بخاصّة بين العمّال غير المنظّمين. و يمكن أن تكون شبكات المنظّمات غير الحكوميّة ومنظّمات المجتمع المدني العاملة محليًا، بمصداقيتها داخل هذه المجتمعات، عاملاً مساعداً في الوصول إلى العمّال الذين يصعب الوصول إليهم، والتغلبّ على عدم الثقة بالمبادرات الحكوميّة.

8

المراجـــع

المراجع

Angel-Urdinola, D. F. and Tanabe, K. 2012. Micro-Determinants of Informal Employment in the Middle East and North Africa Region. World Bank.

Araji, S. and Fakih, A. 2019. Employment Profile and Challenges of the Private Sector in Iraq. Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), E/ESCWA/EDID/2019/WP.17.

Assaad, R. 2014. «Making Sense of Arab Labor Markets: The Enduring Legacy of Dualism.» IZA Journal of Labor & Development 3(6).
Hertog, S. 2022. «Segmented Market Economies in the Arab World: The Political Economy of Insider–Outsider Divisions.» Socio-Economic Review 20(3): 1211–1247.

Nimeh, Z., Kool, T. A. and Heins, G. 2023. Social Insurance from A Regional Perspective: Egypt, Jordan, and Tunisia. ERF Working Paper Series, No. 1660.
UNESCO. 2019. Agriculture (Assessment of the Labour Market & Skills Analysis: Iraq and Kurdistan Region-Iraq).

World Bank. 2018. Jobs in Iraq: A Primer on Job Creation in the Short Term.

الإسكوا (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا التابعة للأمم المتحدة). 2024. «الموجز السنوي لإصلاحات الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، 2023.

الجهاز المركزي للإحصاء، مكتب إحصاءات إقليم كوردستان ومنظمة العمل الدولية 2022، مسح قوة العمل في العراق 2021

جريدة الوقائع العراقيّة. 2023. قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم 18 لسنة 2023 (4734). وزارة العدل.

منظمة العمل الدولية:
2021. تشخيص الاقتصاد غير المنظّم في العراق.» المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية.

2023. موجز سياسات الحوار الاجتماعي والعمل اللائق في قطاع الزراعة.

كاظم، ح. ل. جدليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق.» منظمة العمل الدولية .2022

منظمة العمل الدولية:
———2023. القرار الأول: قرار بشأن الإحصاءات المتعلقة بالاقتصاد غير الرسمي.» المؤتمر الدولي الحادي والعشرون لإحصائي العمل، ICLS/21/2023/RES. I.

الملحق 1

الجدول 3. توزيع العمّال في القطاع الزراعي الخاص بحسب الصناعة الفرعية (على مستوى رقمين) وفقًا لتصنيف العمل والطابع غير المنظم للأعمال.

التخصص الفرعي على مستوى رقمين	التخصص الفرعي على مستوى رقمين	التخصص الفرعي على مستوى رقمين	إجمالي العاملين		العاملون غير المنظمين (بالعدد)		نسبة العاملين في القطاع غير المنظم (%)		توزيع عامودي (%)		متوسط الأعمار (سنوات) العاملون غير المنظمين	
			الرجال	النساء	الرجال	النساء	الرجال	النساء	الرجال	النساء	الرجال	النساء
العراق الإتحادي	العاملون لحسابهم الخاص	انتاج المحاصيل والإنتاج الحيوانيوالصيد وأنشطة الخدمات ذات الصلة	241 235	15 923	231 571	15 923	96	100	97	44	44	44
		الصيد والاستزراع المائي	8 251	0	8 251	0	100	0	3	0	34	0
	العمال المساهمون في الأسرة بدون أجر	انتاج المحاصيل والإنتاج الحيوانيوالصيد وأنشطة الخدمات ذات الصلة	120 727	91 053	120 727	91 053	100	100	98	35	27	35
		الصيد والاستزراع المائي	2 218	0	2 218	0	100	0	2	0	27	0
إقليم كوردستان	العاملون لحسابهم الخاص	انتاج المحاصيل والإنتاج الحيوانيوالصيد وأنشطة الخدمات ذات الصلة	35 579	5 273	34 040	5 195	96	99	96	46	48	46
		الصيد والاستزراع المائي	1 367	0	0	0	0	0	4	0	0	0
	العمال المساهمون في الأسرة بدون أجر	انتاج المحاصيل والإنتاج الحيوانيوالصيد وأنشطة الخدمات ذات الصلة	18 266	20 669	18 266	20 669	100	100	99	42	23	42
		الصيد والاستزراع المائي	223	0	223	0	100	0	1	0	15	0

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

البريد الإلكتروني: iraq@ilo.org