

بتمويل من
الاتحاد الأوروبي



منظمة
العمل
الدولية



توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمّال بأجر في قطاع البناء في العراق الاتحادي وإقليم كردستان العراق



◀ توسيع نطاق الضمان الاجتماعي
ليشمل العمّال بأجر في قطاع البناء
في العراق الاتحادي وإقليم كردستان
العراق



هذا العمل مرخص بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف 4.0 دولي. انظر الموقع التالي: creativecommons.org/licenses/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 والعمال المساهمين في الأسرة بدون أجر في القطاع الزراعي في العراق الفدرالي وإقليم كردستان 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 محتواها ودقتها. 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، فإن 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 ودياً 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: 9789220419700 (web PDF).

متوفر أيضاً:
اللغة الانجليزية

Extending social security to casual workers in the construction sector in Federal Iraq and the Kurdistan Region of Iraq

ISBN: 9789220419694 (web PDF)

DOI: <https://doi.org/10.54394/AASH4337>

اللغة الكوردية

فرانكردي دسجبعری کۆمه لایهتی بۆ کێکێزانی رۆژانه له کهرتی بیناسازیدا له عێراقی فیدرال و ههریمی کوردستاندا

ISBN: 9789220419717 (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 سلطانه، أو بشأن ترسيم حدوده. انظر: www.ilo.org/disclaimer

الإراء 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 يُعد علامة على عدم الموافقة.

إخلاء مسؤولية: أُنتج هذا المنشور بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي. محتوياته مسؤولية منظمة العمل الدولية وحدها، ولا تعكس بالضرورة آراء الاتحاد الأوروبي.

◀ شكر وتقدير

تم إعداد هذا التقرير في إطار الجهود التعاونية بين منظمة العمل الدولية ومعهد التنمية الخارجية، تنفيذًا لبرنامج الحماية الاجتماعية في العراق الذي يموله الاتحاد الأوروبي تحت عنوان "تعزيز الاستجابة الفعالة وتسريع الإصلاح".

تعاون في إعداد هذا التقرير كلٌّ من إيرين سيلوانس، أستاذة مساعدة في الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة بمصر، وزميلة باحثة في منتدى البحوث الاقتصادية ومستشارة لدى معهد التنمية الخارجية، ومصلح إيرواني، أستاذ مساعد في السياسات الاجتماعية والعامة في الجامعة الأمريكية في العراق، ومارتن إيفانز، زميل باحث أول في التنمية والمالية العامة في معهد التنمية الخارجية. أما الإشراف العام وضمان الجودة فبجهود مها قطاع، كبيرة الاختصاصيين في المرونة والاستجابة للأزمات في الدول العربية بمنظمة العمل الدولية والمنسقة القطرية لمنظمة العمل الدولية في العراق. استفاد التقرير أيضًا من المساهمة الفنية الكبيرة والمداخلات القيمة إيغور بوسك، كبير المستشارين الفنيين للضمان الاجتماعي (منظمة العمل الدولية/العراق)، وكارينا ليفينا، مسؤولة فنية للحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية/العراق)، ووسام البهادلي، مسؤول مشاريع فني (منظمة العمل الدولية/العراق)، ومحمد فرمان، مسؤول الحماية الاجتماعية الوطني (منظمة العمل الدولية/العراق) و طيف علوجي، مسؤولة الحماية الاجتماعية الوطنية (منظمة العمل الدولية/العراق).

قامت كلير بيدريك بتحرير الورقة باللغة الإنجليزية. وقامت شركة نورث ليك بتعريب الورقة وشركة تهرزين بترجمتها إلى اللغة الكردية. قامت سليمى غريب بتحرير الورقة باللغة العربية وخالد حسين بتحريرها باللغة الكردية. وتولت إيلينا بوبروفيتش تقى رماحي، ورعدة مٌحي (منظمة العمل الدولية/العراق) إدارة مشروع الإنتاج والتصميم الجرافيكي، بما في ذلك تصميم الغلاف وتنسيق النص.

1◀

المقدمة



◀ المقدمة

يتناول هذا التقرير سياسة توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين (ذوي الأجر غير المنتظم) في قطاع البناء في كلٍّ من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق (كوردستان). ويُعدّ هذا التقرير واحدًا من ثلاثة في سلسلة تقارير صادرة حول مشروع "توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العمّال غير المنتظمين في العراق وإقليم كردستان" الذي تمّ إعداده بتكليف من مكتب منظمة العمل الدوليّة في العراق.

يركّز هذا التقرير على ثلاثة أهداف رئيسية، وهي:

◀ تقديم بيانات كمية حول خصائص العمّال ذوي الأجر غير المنتظم في قطاع البناء، بالإضافة إلى بيانات نوعية بشأن احتياجاتهم من برنامج الضمان الاجتماعي للقطاع الخاص والتحديات التي يواجهونها في التسجيل بنظام الضمان الاجتماعي والاشتراك فيه والحصول على مستحقّاتهم منه.

◀ تحديد خيارات عملية لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العمال ذوي الأجر غير المنتظم في قطاع البناء في العراق. على ألا يقتصر هذا التوسيع على الإصلاحات القانونية أو السياسية المحتملة وحسب، بل أن يشمل أيضًا تعديلات على أنظمة الضمان الاجتماعي، والترتيبات المؤسسية، وجهود التوعية، والتواصل. كما يشمل ذلك تعزيز قدرات التنفيذ، وترسيخ العلاقات والشراكات مع الجهات الحكومية الأخرى، وتقييم تكاليف التمويل وترتيباته، وتحقيق التوافق مع الأنظمة غير القائمة على الاشتراكات.

◀ تقديم توجيهات شاملة حول أولويّة وضع استراتيجية وطنية لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمّال ذوي الأجر غير المنتظم في قطاع البناء.

استند التقرير إلى نوعين أساسيين من الأدلة ومصادرها، وهما:

◀ مجموعة من الملفات الوصفية التي تتناول خصائص العمّال ذوي الأجر غير المنتظم في قطاع البناء أعدتها منظمة العمل الدوليّة بالاستناد إلى البيانات المفصلة المستخلصة من مسح القوى العاملة في العراق لسنة 2021 (الجهاز المركزي للإحصاء العراقي وجهات أخرى، 2022).

◀ بيانات نوعية جديدة حول المعوّقات التي يواجهها العمّال ذوي الأجر غير المنتظم (العرضيين) في قطاع البناء عند التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي ودفع اشتراكاتهم والاستفادة من مستحقّاتهم منه. يتضمّن التقرير تقييمًا للتحديات التي تواجهها دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي والوزارات والوكالات ذات الصلة الأخرى في توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل هذه الفئة من العاملين وأصحاب العمل. استخلصت هذه البيانات من المقابلات التي جرت مع مقدّمي المعلومات الأساسيين ونقاشات مجموعات التركيز مع العمّال والموظفين وأصحاب العمل.

يتناول التقرير في القسم الثاني نبذة عامة عن قطاع البناء، ويسلط الضوء على أبرز توجّهات سوق العمل التي تؤثر على التشغيل في هذا القطاع. ويعرض القسم الثالث تحليلًا وصفيًا لخصائص العمّال بأجر يومي (العاملون العرضيون وغير العرضيين) في قطاع البناء، استنادًا إلى مسح القوى العاملة لعام 2021 والمعروضة في القسم الثالث . ويستعرض القسم الرابع نتائج التحليل النوعي المستند إلى العمل الميداني، ويشمل أبرز التحديثات التي تحول دون التسجيل في الضمان الاجتماعي وتصورات العاملين حول أهميّة هذه الأنظمة. وينتهي التقرير بالقسم الخامس، بتقديم حلول مُقترحة لتعزيز التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي، استنادًا إلى نتائج التحليل النوعي.

2◀

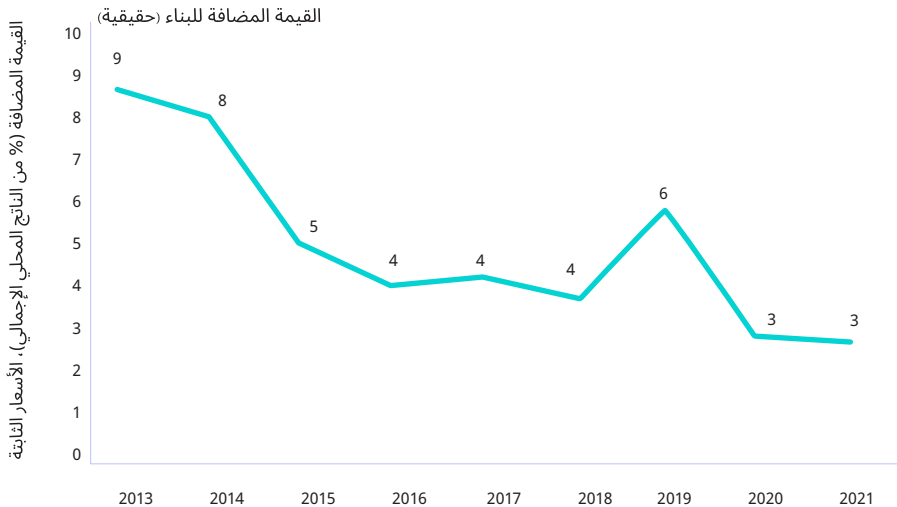
معلومات عامة: قطاع البناء



◀ معلومات عامة: قطاع البناء

كانت مساهمة قطاع البناء في إجمالي الناتج المحلي العراقي أعلى نسبيًا من مساهمته في الدول المجاورة خلال العام 2019. فقد بلغت القيمة المضافة الإجمالية لهذا القطاع نسبة 7.4% من إجمالي الناتج المحلي في العراق في ذلك العام، متجاوزة مساهمة القطاع في الدول المجاورة غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي (راضي وحليم، 2021). ومع ذلك، شهدت القيمة المضافة الحقيقية للقطاع تقلبات حادة، تعزى بشكل رئيس إلى أزمة جائحة كوفيد-19- وتراجع إيرادات النفط، ما أدى إلى انخفاض حصة القطاع من إجمالي الناتج المحلي (بالأسعار الثابتة) ليصل إلى 3% في عام 2021، كما هو موضح في الشكل

◀ الشكل 1. مساهمة قطاع البناء في إجمالي الناتج المحلي (بالنسبة المئوية)، بالأسعار الثابتة، في العراق



المصدر: من إعداد الباحثين، استنادًا إلى المجموعة الإحصائية 2023-2022 (cosit.gov.iq/documents/AAS2023/14.pdf)

يحظى قطاع البناء بأهمية استراتيجية في سوق العمل، بما أنه القطاع الاقتصادي الأكثر توظيفًا للعمال، أي بنسبة 16.3%، وحوالي 1.4 مليون وظيفة (الجهاز المركزي للإحصاء، وجهات أخرى لعام 2022). وقد شهد التشغيل في هذا القطاع نموًا ملحوظًا خلال السنوات الخمس الماضية، نتيجة للطلب الكبير على جهود إعادة الإعمار، إلى جانب مشاركة ملحوظة من القطاع الخاص في هذا المجال. وفي العام 2018، أشارت التقديرات إلى أن 15% من إجمالي الأعمال في القطاع الخاص في العراق كانت من نصيب قطاع البناء (تقرير البنك الدولي لعام 2018). وبحلول العام 2021، ارتفعت هذه النسبة بأكثر من 10 نقاط مئوية لتصل إلى 26% من إجمالي التوظيف في القطاع الخاص، كما يظهر في الشكل 2.

تناول البحث السابق قطاع الأعمال باعتباره مصدرًا محتملاً لاستحداث فرص عمل على المدى القصير لأن الحاجة ملحة إلى إعادة الإعمار بعد الصراع؛ بالإضافة إلى أعمال صيانة البنية التحتية الأساسية، مثل الطرق والجسور وقنوات الري والصرف الصحي، وشبكات المياه والكهرباء. تضاف إلى ما سبق الحاجة الماسة لمعالجة النقص الحاد في المساكن وبناء المباني المدرسية وصيانتها (تقرير البنك الدولي للعام 2018). علاوة على ذلك، يوفر قطاع البناء روابط إنتاجية هامة مع قطاعات أخرى يمكن أن تسهم في استحداث وظائف غير مباشرة وتعزز التشغيل على المدى المتوسط والطويل. ومن الأمثلة البارزة على ذلك، صناعة مواد البناء، التي تعد ثاني أكبر قطاع بعد تصنيع الأغذية. ويؤدي قطاع البناء أيضًا دورًا حيويًا في تعزيز مستويات الإنتاجية في الدولة، لا سيما من خلال خفض تكاليف المعاملات الناتجة عن إعادة تأهيل البنية التحتية وتعبيد الطرق. من جهة أخرى، يمكن البنية التحتية المطورة أن تسهم في تحسين الوصول إلى المدارس ووحدة الرعاية الصحية، وأن تفتح المجال أمام وظائف أكثر إنتاجية وتنوعًا (تقرير البنك الدولي للعام 2018).

ينقسم قطاع البناء إلى مستويات متميزة عدة: أما المستوى الأول، فيتألف من شركات الإنشاءات التي تنفذ مشاريع ضخمة تتراوح قيمتها بين 100 مليون و10 مليارات دينار عراقي، وغالبًا ما تتطلب هذه المشاريع توظيف فئات مهنية ومتخصصة مثل الموظفين الإداريين والمهندسين والعمال الماهرين وشبه الماهرين. ويتكوّن المستوى الثاني من المقاولين، الذين ينقذون مشاريع أصغر حجمًا مقارنة بشركات الإنشاءات الكبرى، حيث تتراوح قيمتها بين 50 و500 مليون دينار. تشغل شركات المقاوله الفئات العمالية اللازمة لتنفيذ مشاريع البناء، بما في ذلك الموظفين الإداريين والمهندسين والعمال الذين يتمتعون بمستويات مختلفة من المهارة. بينما المستوى الثالث أكثر تجزئة وأصغر حجمًا، ويشمل المقاولين المحليين من الباطن؛ تبدأ قيمة مشاريعهم من 20 مليون دينار ولا تتجاوز في المتوسط 50 مليون دينار. يعمل هؤلاء المقاولون على أجزاء محددة من المشروع، وعادة ما يوظفون عمالًا شبه ماهرين أو غير ماهرين فقط (اليونسكو، 2019؛ راضي وحليم 2021).

يواجه قطاع البناء مجموعة من التحديات، فجزء كبير من الوظائف في هذا القطاع يتسم بالهشاشة ويُعد غير منظم وغير مقنن، ويعتمد إلى حد كبير على العمل المؤقت/اليومي، المعروف أيضًا باسم العمل العرضي/المؤقت. وعلى الرغم من تمتع العمال المؤقتين وذوي الأجر غير المنتظم بالحقوق القانوني في الشروط والأحكام الخاصة بالعمل التي يتمتع بها العمال الدائمين بموجب قانون العمل في العراق الفدرالي ومشروع قانون العمل في إقليم كردستان العراق، إن آليات تطبيق هذه القوانين لضمان استفادة هؤلاء العمال عمليًا من الأحكام كافة لا تزال غير واضحة (تقرير منظمة العمل الدولية لعام 2021، ص. 25). في الواقع، إن كل من يلجأ إلى العمل اليومي، يفعل ذلك بدافع الضرورة وليس الاختيار، نتيجة ارتفاع معدل البطالة في العراق، الذي بلغ 16.5% في العام 2021 للفئة العمرية 15-64 سنة (الجهاز المركزي للإحصاء وجهات أخرى، 2022). ولهذا السبب، وفي ظل غياب فرص عمل أكثر استقرارًا، غالبًا ما يمثل العمل العرضي طريقة سريعة ومؤقتة لتحقيق الدخل. ومع ذلك، فإن هذا النوع من العمل عادة ما يكون في ظروف عمل غير مناسبة، وينطوي على مهام شاقة بدنيًا، وتقلب في الوفرة (تقرير منظمة العمل الدولية، 2021، أ). في الواقع، ما وراء التساؤلات حول كيفية ضمان وصول العمال العرضيين إلى حقوقهم القانونية بموجب قوانين العمل -علمًا أن هذه الفئة مشمولة بهذه القوانين - تبرز تحديات أخرى تتعلق بإدراج هؤلاء العمال في نظام الضمان الاجتماعي. تكمن هذه التحديات في طريقة دفع أجورهم. يتم دفع أجور العمال ذوي العرضيين بشكل يومي، مما يطرح إشكالية

يشمل العمل ذي الأجر غير المنتظم (العرضي) الأشخاص الذين يعملون على أساس كل وظيفة على حدة، بالإضافة إلى العمال المؤقتين أو الموسمين بنظام الأجر اليومي أو بالساعة. يرتبط العمل غير المنظم في القطاع المنظم بالعمل العرضي، خاصة العمال الموسمين أو المؤقتين الذين قد توظفهم شركات مسجلة رسميًا. هؤلاء الأفراد غالبًا ما يتقاضون أجورهم نقدًا ولا يتم تسجيلهم رسميًا كعاملين في الشركة..

حول كيفية تسجيلهم للحصول على منافع محدّدة، بخاصة أن نظام الضمان الاجتماعي في العراق مصمّم للعَمال الذين يمكنهم جمع سنوات من الاشتراكات المتراكمة، مثل موظفي القطاع العام والعمال المنظمين في القطاع الخاص. وأدخل قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعَمال رقم 18 لعام 2023 نظامًا اختياريًا للضمان الاجتماعي بنسبة اشتراك تبلغ 5% من الدخل الشهري، يشمل العاملين لحسابهم الخاص والعَمال غير المنظمين. أما في إقليم كردستان العراق، فقد أدخل القانون رقم 4 لعام 2012، الصادر بتعديل قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعَمال رقم 39 لعام 1971، نظام ضمان اجتماعي اختياري أيضًا، لكنّ غياب اللوائح التنظيميّة حال دون تنفيذ هذه الأحكام حتى الآن. وفي الوقت الحالي، تدرس الجمعية الوطنية لإقليم كردستان العراق مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعَمال في القطاع الخاص، لكن ما من معلومات كافية عن هذا القانون. بناءً عليه، تستند المناقشة التالية إلى الوضع الراهن في العراق الفدرالي؛ ولكن على صانعي السياسات في إقليم كردستان أخذ هذه النقاط بعين الاعتبار نظرًا لتشابه السياقات في المنطقتين.

نظرًا لتقلّب الدخل في القطاع غير المنظم ولعدم انتظامه، سيتمّ استخدام الحد الأدنى الوطني للأجور (المحدد بمبلغ 350,000 دينار في عام 2024) كمعيار لحساب نسبة الاشتراك للعَمال غير المنظمين. ويتيح نظام الضمان الاجتماعي الاختياري للعَمال اختيار الاشتراك ضمن 15 فئة دخل تستند إلى الحد الأدنى للأجور، وذلك بموجب قرار وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 1/2024، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4774 بتاريخ 13 أيار/مايو 2024. وتُعادل أدنى فئة دخل الحد الأدنى الوطني للأجور وتفرض اشتراكات شهرية قدرها 17,500 دينار. ومع ذلك، يثير هذا النظام مخاوف بشأن عدم قدرة العَمال الذين تقلّ أجورهم عن الحد الأدنى الوطني على تحمّل تكاليف الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي الاختياري. ونظرًا إلى أن قطاع البناء يسجل واحدًا من أعلى معدلات فقر العاملين، بنسبة 72.4% من العَمال من ذوي الدخل المنخفض (الجهاز المركزي للإحصاء، وجهات أخرى 2022)، فإن السؤال الأساسي يتمحور حول مدى قدرة العَمال غير المنظمين في هذا القطاع على تحصيل الحد الأدنى للأجور أو أكثر، وعدد من يتقاضون هذه الأجور؟ إضافة إلى ذلك، نظرًا لأن هؤلاء العَمال يتقاضون أجورهم يوميًا، قد يواجهون صعوبة في الادخار بما فيه الكافية لسداد الاشتراكات الشهرية المستحقة. وبالتالي، يُتوقع أن يكون الاشتراك في هذا النظام مكلفًا لأولئك الذين تقلّ أجورهم عن الحد الأدنى، لأن اشتراكاتهم تُحتسب بناءً على أجر يفوق ما يتلقونه فعليًا. كما أن آليات احتساب الاشتراكات قد تعرقل التزامهم.

يمكن أن يؤدي التسجيل في الضمان الاجتماعي إلى استبعاد العمال ذوي الأجر غير المنتظم في قطاع البناء وأسرهم تلقائيًا من شبكات الأمان الاجتماعي. تغطي هذه المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات الأسر التي لا دخل لها أو التي يقلّ دخلها عن مستوى خط الفقر، إلى جانب فئات أخرى ضعيفة، وذلك بموجب قانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014. ويتعارض سحب هذه المساعدة الاجتماعية من الأفراد ذوي الدخل المنخفض وأسرهم، لمجرّد تسجيل أحد أفراد الأسرة أو أكثر في نظام الضمان الاجتماعي، مع نهج حقوق الإنسان في الحماية الاجتماعية الذي تعزّزه اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لعام 1952 بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، وكلاهما صادقت عليهما العراق. ونظرًا لأن الاشتراكات الشهرية الثابتة هي من المعايير الأساسية في تصميم نظام الضمان الاجتماعي الاختياري، فإن سحب المساعدات الاجتماعية من العَمال ذوي الأجور غير المنتظمة يثير تساؤلات جدية بشأن قدرتهم على الاستمرار في الاشتراك. وتزداد هذه المخاوف بالنظر إلى طبيعة دخلهم غير المنتظم الذي يعتمد على الأجور اليومية. لذا، فإنّ قدرتهم المحدودة على الاشتراك، والتي تزداد صعوبة مع سحب شبكة الأمان الاجتماعي وتقلّب الدخل، قد تؤدي فعليًا إلى إقصائهم من نظام الضمان الاجتماعي. علاوة على ذلك، فإن عدم دفع الاشتراكات في نهاية السنة المالية سيترتب عليه غرامات، ما يلزم

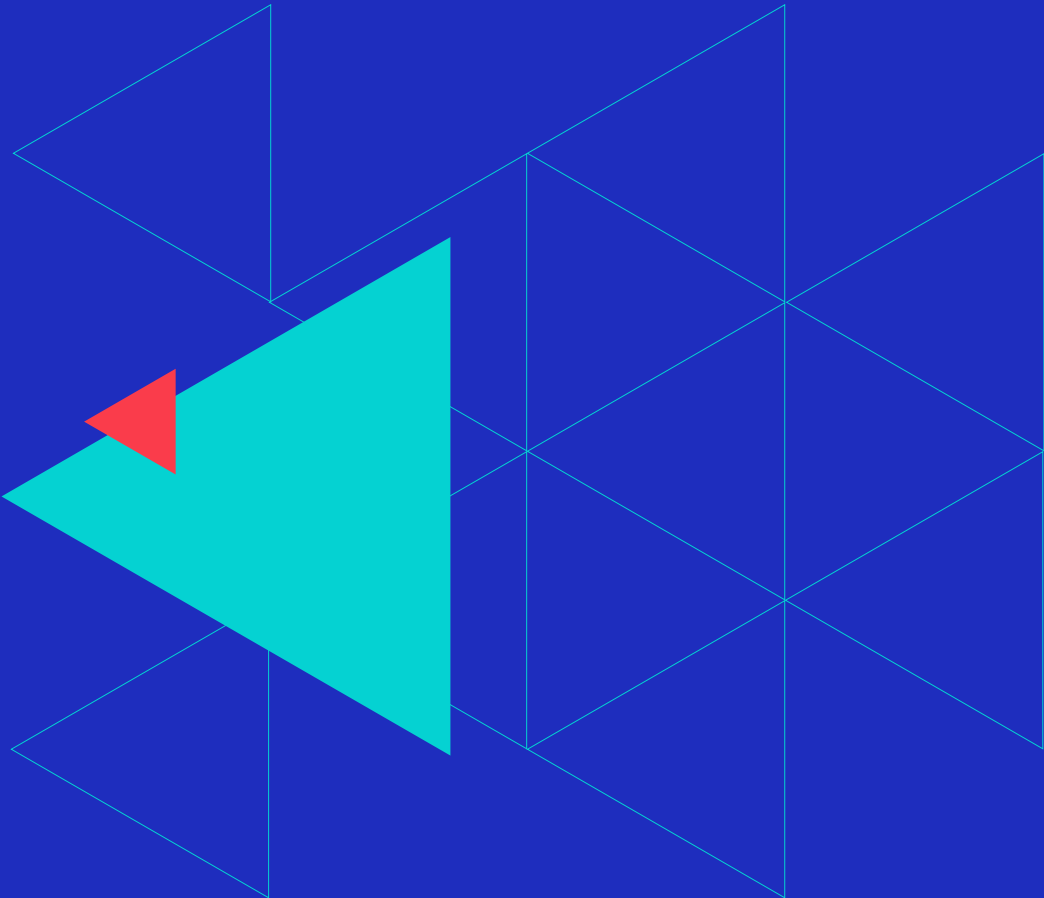
العمّال بتغطية اشتراكات الحكومة عن الفترة التي تأخرت فيها الدفعات. وهذا الأمر لا يؤدي فقط إلى تفاقم فقر العمّال المؤقتين وزيادة هشاشة وضعهم، بل قد يشجّعهم أيضًا على الاعتماد على شبكات الأمان الاجتماعي بدلاً من التحوّل المستدام إلى نظام الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات.

تمثّل السلامة المهنيّة أحد أبرز التحديات في قطاع البناء الذي يُصنّف العمل فيه عالميًا من بين الأكثر خطورة بسبب إصابات العمل، والأمراض المهنية الناتجة عن التعرض لمواد خطيرة، وحوادث الوفاة المرتبطة بالعمل (منظمة العمل الدولية، 2023ب). وبحسب دراسة بونّيّة وآخرون (بونّيّة وآخرون، 2021)، تمثّل حوادث العمل في قطاع البناء 38% من إجمالي معدل حوادث العمل في العراق، وذلك وفق إحصاءات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. كما تشير بيانات مسح القوى العاملة إلى أنّ عدد العمّال المتغيّبين بشكل مؤقت عن العمل في قطاع البناء بلغ نحو 24,955 عاملاً من إجمالي 1,401,514 عاملاً في القطاع خلال عام 2021 (الجهاز المركزي للإحصاء وجهات أخرى، 2022). ويُعدّ قطاع البناء واحدًا من ثلاثة قطاعات تشهد معدّلات مرتفعة من الغياب المؤقت عن العمل، إلى جانب قطاع الإدارة العامة والدفاع وقطاع التعليم. وعلى الرغم من أنّ أسباب الغياب ليست مصنّفة بحسب القطاعات، فمن المرجح أنّ يعود الغياب المؤقت في قطاعي الإدارة والتعليم إلى أسباب غير طبيّة، مثل الإجازات، والعمل بنظام المناوبة، أو طبيعة العمل (الجهاز المركزي للإحصاء وجهات أخرى، 2022، الصفحتان 100-101، الجدولان 9 و 10). في المقابل، تشير الإحصاءات إلى تغيّب 22,181 عاملاً (من القطاعات الاقتصادية كافة) في العام 2021، وذلك بسبب المرض أو الإصابة (الجهاز المركزي للإحصاء وجهات أخرى، 2022)؛ لذا، يكبر الاحتمال بأن يكون معظم الغائبين لأسباب طبيّة هم من قطاع البناء. يُبرز هذا الواقع أهميّة توفير التأمين الصحي وحماية العمال من إصابات العمل والمخاطر المرتبطة به، والأمراض المهنيّة. ومع ذلك، فإن نظام الضمان الاجتماعي الاختياري الوارد في القانون رقم 18 لا يسمح بالاستفادة من التأمين الصحي القائم على الاشتراكات، أو إعانات إصابات العمل، أو إعانات المرض، أو إعانات العجز. لذا، تكثر التكهّنات بشأن مشروع القانون الجديد في إقليم كردستان العراق، واحتمال أنّ تشمل مساهمات الحكومة تغطية الرعاية الصحيّة وإصابات العمل. إلّا أنّ هذا القانون ما زال قيد الدرس، ما يعني أنّ المعلومات الواردة في هذا التقرير قد تتغيّر بحسب التطوّرات.

تشير الدراسات السابقة إلى أنّ العمل غير المنظّم في قطاع البناء المنظّم يأتي على شكل العمل العرضي، لا سيما للعمّال الموسميّين أو المؤقتين الذين قد تشغّلهم شركات نظاميّة مسجّلة. وبالرغم من صحّة هذا الطرح، فإن التحليل الوصفي لبيانات مسح القوى العاملة لعام 2021، الذي سيّتم استعراضه في القسم التالي، يُظهر أنّ التوظيف غير المنظّم منتشر أيضًا على نطاق واسع بين العاملين بأجر في قطاع البناء، بغض النظر عن انتظام عملهم (عمل بأجر عرضي أو غير عرضي)، لا سيّما أنّ معظم الأعمال المأجورة تندرج ضمن وحدات أعمال غير منظّمة (أي في القطاع غير المنظّم). وبالإضافة إلى تناول مسألة أساسية تتعلق بضمان وصول العمّال العرضيين بأجر في البناء إلى مظلة الضمان الاجتماعي، يكشف هذا التحليل عن ضرورة الاهتمام أيضًا بالعاملين بأجر من غير العمّال العرضيين، نظرًا لهشاشة وضعهم وانعدام تغطيتهم بنظم الحماية الاجتماعيّة.

3◀

نتائج التحليل الكمي:
لمحة عامة عن خصائص
قطاع البناء وفقًا لمسح
القوى العاملة

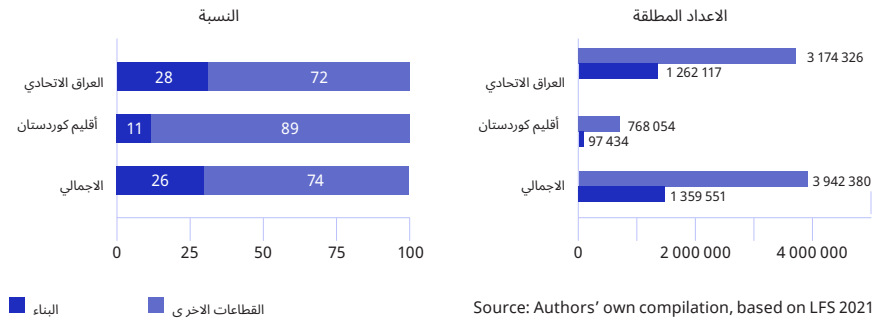


نتائج التحليل الكمي: لمحة عامة عن خصائص قطاع البناء وفقاً لمسح القوى العاملة

3-1 حجم قطاع البناء بشكله العام

يشغل قطاع البناء في العراق حوالي 16% من إجمالي التشغيل في البلاد (في القطاعين العام والخاص). ومع ذلك، تكبر الفجوة بين العراق الفدرالي وإقليم كردستان العراق من حيث حجم القطاع في سوق العمل. فبينما يشكّل القطاع 18% من إجمالي التشغيل في العراق الفدرالي، لا يتخطى نصيب هذا القطاع الـ7% في إقليم كردستان. وفي كلا المنطقتين، يتركّز التشغيل في البناء بشكل شبه كامل ضمن القطاع الخاص الذي يضمّ 97% من الوظائف. يظهر الشكل رقم 2 أن قطاع البناء يمثل نحو 28% من إجمالي العمل في القطاع الخاص في العراق الفدرالي (حوالي 1,262,117 عمل)، بينما يشكل 11% من إجمالي الأعمال في القطاع الخاص في إقليم كردستان (حوالي 97,434 عمل). وبالمقارنة مع القطاعات الأخرى، يتضح أن حجم قطاع البناء في العراق الفدرالي يبلغ ضعف حجم قطاع الزراعة (الذي يمثل 11% من أعمال القطاع الخاص) وأكثر من ثلاثة أضعاف حجم قطاع التصنيع (الذي يشكل 8%). أما في إقليم كردستان، فلا يحظى قطاع البناء بالأهمية نفسها بالمقارنة مع العراق الفدرالي، فهو أصغر من قطاع الزراعة (13% من أعمال القطاع الخاص) وعلى تساوي نسبياً مع قطاع التصنيع (12%). سيُركز التحليل في الأقسام التالية على خصائص العاملين في القطاع الخاص، نظراً لأن معظم الوظائف في البناء تتركز فيه.

الشكل 2. حصة البناء (بالنسبة المئوية والأرقام المطلقة) من فرص العمل في القطاع الخاص في العراق، وفقاً لمسح القوى العاملة 2021

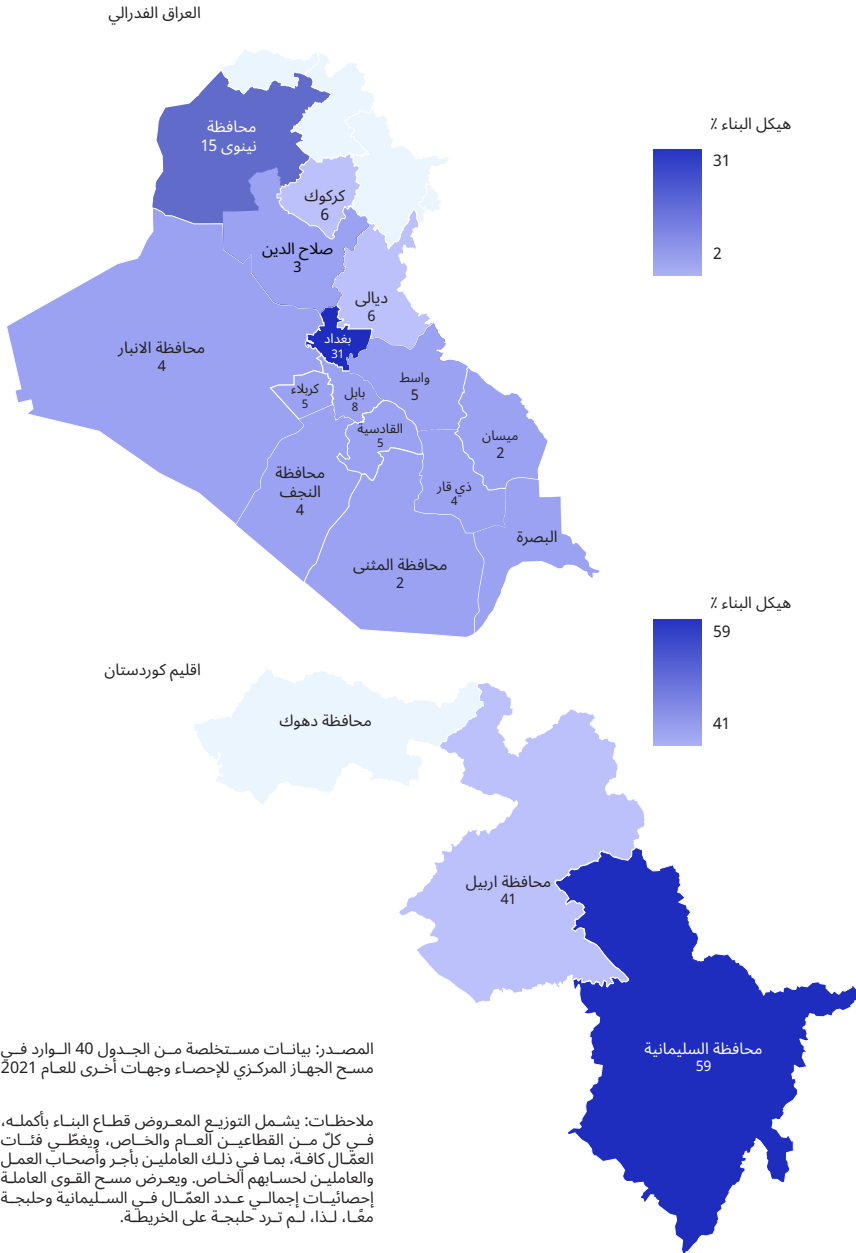


المصدر: من إعداد، استناداً إلى مسح القوى العاملة في العراق للعام 2021

يتركّز أكثر من ثلثي العمّال (أي 69%، أو 973,495 عامل من أصل 1,401,514) في المناطق الحضرية (الجهاز المركزي للإحصاء وجهات أخرى، 2022). ويُظهر الشكل رقم 3 أن 31% من القوى العاملة في قطاع البناء في العراق الفدرالي يعملون في العاصمة بغداد، تليها نينوى بنسبة 15%، ثم بابل بنسبة 8%، بينما تضم كلّ من كركوك وديالى نحو 6% من القوى العاملة في هذا القطاع. أما في إقليم كردستان العراق، فتتوزع القوى العاملة في قطاع البناء والتصنيع بشكل شبه متساو بين محافظتي السليمانية/حلبجة (59%) وأربيل (41%)، مما يعكس توازناً نسبياً في التوزيع الإقليمي.

تجذب العاصمة بغداد 29% من إجمالي القوى العاملة في جميع القطاعات الاقتصادية، ما يعادل 2,044,922 شخصاً. لذا، من المتوقع أن تكون بغداد المحافظة ذات الحصة الأكبر من العمال في مختلف القطاعات.

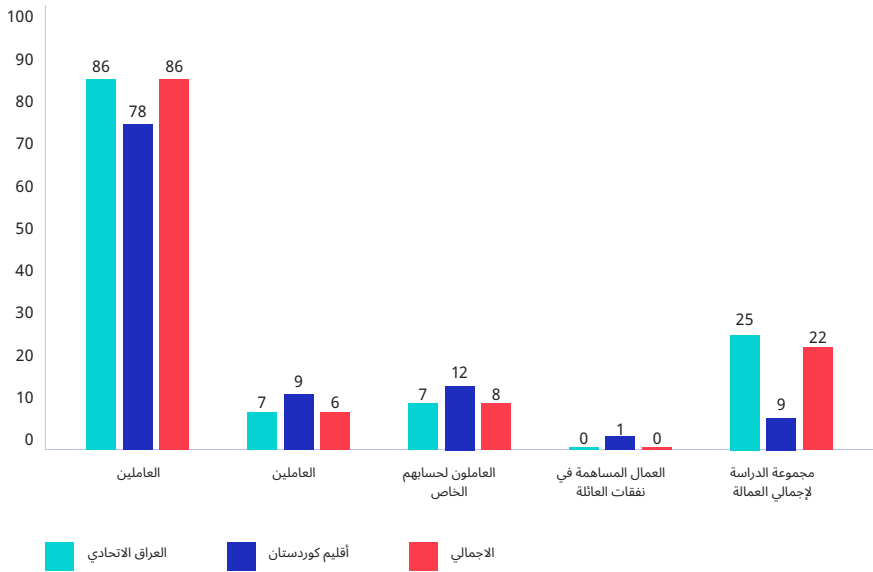
الشكل 3. التوزيع الجغرافي (بالنسبة المئوية) للقوى العاملة في قطاع البناء في العراق



3-2 حجم المجموعة الخاضعة للدراسة

قبل استعراض حجم العمّال غير المنظمين أو العرضيين، ينبغي تحليل حجم العاملين بأجر في البناء. يسود نمط العمل بأجر على قطاع البناء، مع بعض الاختلافات بين العراق الفدرالي وإقليم كردستان العراق. يوضح الشكل 4 أن الموظفين في العراق الفدرالي يشكلون حوالي 86% من القوى العاملة في البناء في القطاع الخاص (ما يعادل 1,089,037 عاملاً)، بينما تنخفض النسبة قليلاً في إقليم كردستان إلى 78% (معا يعادل 97,434 عاملاً). ويشكّل العاملون بأجر في قطاع البناء حوالي ربع إجمالي العمّال في القطاع الخاص في العراق الفدرالي، في حين لا تتجاوز هذه النسبة 9% في إقليم كردستان.

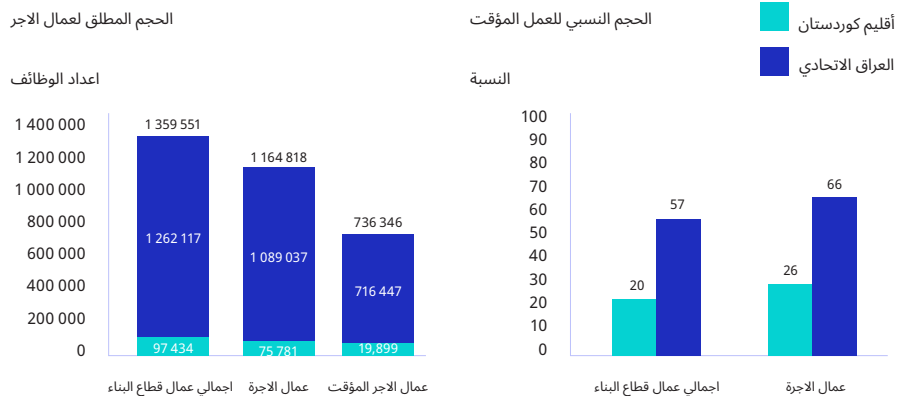
الشكل 4. توزيع العمال بحسب الوضع الوظيفي في قطاع البناء الخاص



المصدر: أمن إعداد الباحثين، استناداً إلى مسح القوى العاملة في العراق للعام 2021

إنّ نوع العمل الذي يركّز عليه هذا التقرير، أي العمل العرضي/المتقطع مقابل أجر، أكثر انتشارًا في العراق الفدرالي منه في إقليم كردستان العراق بما أنّ هذا النوع من العمل يضمّ أكثر من نصف العمّال في قطاع البناء الخاص في العراق الفدرالي (57% من إجمالي العمّال في القطاع)، بينما لا تتجاوز هذه النسبة خمس العمّال في إقليم كردستان (20% من إجمالي العمّال في القطاع). وعلى مستوى العمّال بأجر وحدهم، إنّ اثنين من كل ثلاثة عمّال بأجر في العراق الفدرالي يعملون على أساس غير منتظم/عرضي (63% من الموظفين/العاملين بأجر في القطاع الخاص)، ما يعني أنّ عقودهم إمّا يومية أو تمتد لفترة تقلّ عن ثلاثة أشهر. أما في إقليم كردستان، فإنّ عاملاً واحداً من بين كل أربعة عاملين بأجر يعمل على أساس مؤقت (26% من العاملين بأجر). ومع ذلك، أفاد 28% من العاملين بأجر في إقليم كردستان بأنهم "لا يعرفون" مدة عقودهم، كما يتّضح في الشكل التوضيحي (الملحق 1)، ما قد يشير إلى أن طبيعة عملهم غير مستقرة أو مؤقتة. وإذا كان هذا الافتراض صحيحاً، فإن ذلك يعني أن حوالي 54% من العاملين بأجر في إقليم كردستان (أي مجموع 28% و26%) يندرجون ضمن فئة العمل العرضي، ما يجعل انتشار هذا النوع من العمل متشابه النسبة تقريباً في كلا المنطقتين. من المهم الإشارة إلى أن البيانات المتاحة لا توضح بدقة طبيعة العقود التي يبرمها العمّال، لا سيّما أنهم أفادوا بعدم معرفتهم بمدة عقودهم. ومع ذلك، تكشف هذه النتائج الوصفيّة أن العاملين بأجر في قطاع البناء في العراق الفدرالي يعانون من أوضاع هشة، ويتمّ توظيف ثلثهم تقريباً على أساس مؤقت. وتظهر هذه النتائج أيضاً أنّ العمّال في قطاع البناء أكثر هشاشة في العراق الفدرالي مقارنة بإقليم كردستان، نظراً لارتفاع نسبتهم (66% مقابل 26% على التوالي). وتحمل هذه النتائج دلالات هامة لصياغة السياسات، نظراً لحجم القوى العاملة في قطاع البناء في سوق العمل بالعراق الفدرالي الذي يشمل حوالي ربع عمّال القطاع الخاص، أي أن جزءاً كبيراً من هذه القوة العاملة يعمل في وظائف غير مستقرة ومعرضة للتقلّبات.

الشكل 5. الحجم النسبي (بالقيمة المطلقة والنسبة المئوية) للعمل العرضي في البناء، القطاع الخاص



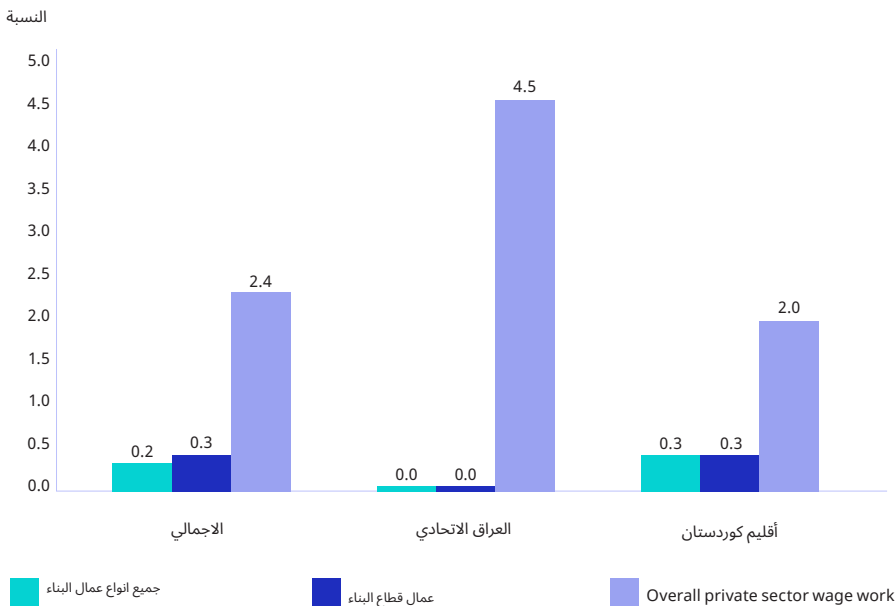
المصدر: من إعداد الباحثين، استناداً إلى مسح القوى العاملة في العراق للعام 2021

3-3 خصائص المجموعة الخاضعة للدراسة في قطاع البناء

يتناول هذا القسم خصائص العاملين بأجر في قطاع البناء، بما في ذلك النوع الاجتماعي، والعمر، والمستوى التعليمي، والمهنة، والصناعة، وعدد ساعات العمل، ومكان العمل. يتم التركيز في هذا القسم على العاملين بأجر بشكل عام، من دون التمييز بين العمل المنتظم والعرضي، نظرًا لأن بيانات مسح القوى العاملة المقدمة للفريق قد جمعت لكلا النوعين من العمل.

في العراق، كما في بلدان المنطقة بشكل عام، لا تعمل النساء عادةً في قطاع البناء، أيًا كان نوع العمل. وتشير البيانات إلى أن النساء يشغلن نسبة 0.3% فقط من العمل بأجر في قطاع البناء في العراق الفدرالي، مقابل نسبة 2% من إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص. أما في إقليم كردستان العراق، فلا تمثيل للنساء في قطاع البناء، علمًا أن حضورهنّ في القوى العاملة عامة في الإقليم أعلى مقارنة مع العراق الفدرالي، بما أنهنّ يشكلن نسبة 4.5% من إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص في الإقليم.

الشكل 6. نسبة تمثيل النساء في قطاع البناء وبين العاملين بأجر مقارنةً بنسبة تمثيل النساء في إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص



المصدر: من إعداد الباحثين، استنادًا إلى مسح القوى العاملة في العراق للعام 2021

إنّ غالبية العاملين في قطاع البناء في كل من العراق الفدرالي وإقليم كردستان العراق - أي بنسبة 90%، كما يرد في الجدول 1 - يعملون ضمن فئة "أصحاب الحرف والمهن ذات الصلة". ويتركّز معظمهم في تشييد المباني باعتباره فرع القطاع الأساسي؛ فتضمّ هذه الفئة 83% من العاملين بأجر في العراق الفدرالي (حوالي 900,528 عاملاً)، و 71% في إقليم كردستان (حوالي 53,505 عاملاً)، كما يرد في الشكل 7.

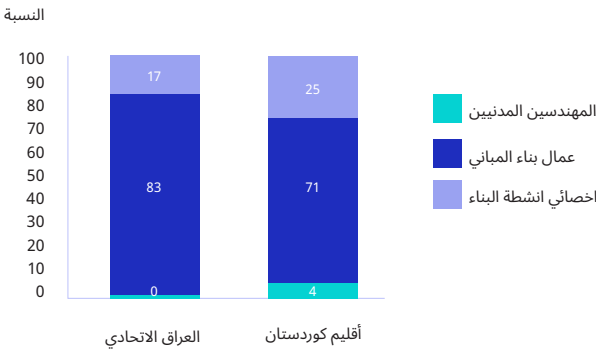
الجدول 1. توزيع العمّال بحسب المهنة (على مستوى رقم واحد) لإجمالي العمّال مقابل الموظفين

البنية %		الاعداد		المهنة
العاملون	المجموع	العاملون	المجموع	
90	90	1 043 365	1 224 434	الحرفيون والحرفيون ذوو الصلة
7	6.5	86 700	88 330	المهن الأساسية
3	3.5	34 752	46 786	مهن أخرى
100	100	1 164 817	1 359 550	المجموع

المصدر: حسابات منظمة العمل الدولية

ملاحظة: استلم فريق الباحثين البيانات بشكل مَجْمَع لكلّ من إقليم كردستان والعراق الفدرالي. ولم ترده بيانات مصنّفة بحسب المنطقة.

الشكل 7. توزيع الموظفين بقطاع البناء بحسب الصناعة الفرعية. في القطاع الخاص



المصدر: من إعداد الباحثين، استنادًا إلى مسح القوى العاملة في العراق للعام ٢٠٢١

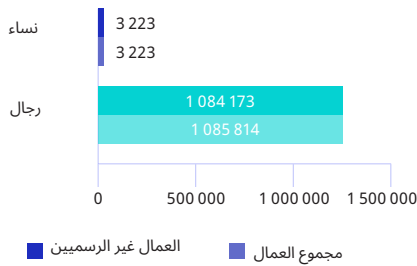
إنّ غياب تغطية نظام الضمان الاجتماعي، وهو أحد المعايير الأساسية لتحديد العمل غير المنظم بحسب تعريف المؤتمر الدولي الحادي والعشرين لخبراء إحصاءات العمل (منظمة العمل الدولية لعام 2023)، ظاهرة شائعة بين جميع العاملين بأجر، سواء كانوا في أعمال عرضيّة أو غير عرضيّة. ففي العراق الفدرالي، 100% من العاملين بأجر لا يتمتّعون بتغطية الضمان الاجتماعي، بينما تصل النسبة إلى 98% في إقليم كردستان. ويبلغ متوسط عمر العاملين بأجر في قطاع البناء 29 عامًا في العراق الفدرالي و33 عامًا في إقليم كردستان. ويبرز أنّ العاملين بأجر أصغر سنًا من العاملين في أنماط أخرى من الوظائف داخل القطاع، مثل أصحاب العمل الذين يبلغ متوسط عمرهم 42 عامًا في كلا المنطقتين. قد يُشير متوسط العمر الصغير للعاملين بأجر في قطاع البناء إلى دور هذا القطاع كمحطة انطلاق للداخلين الجدد إلى سوق العمل، في ظل ارتفاع البطالة في العراق، ولا سيّما بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عامًا (35.8%). وتدير شركات متناهية الصغر في العراق الفدرالي أو شركات صغيرة في إقليم كردستان معظم الأعمال في هذا القطاع، كما يوضح الجدول 4 أدناه. فغالبًا ما يعمل مقاولون من الباطن محليّون أو أسر على تنفيذ أنشطة البناء بأنفسهم، بالاعتماد على العمّال شبه الماهرين أو غير الماهرين، بشكل عام

(اليونسكو 2019). ويوفّر قطاع البناء فرصة دخول أولى إلى سوق العمل وملأاً أخيراً لمن لا يستطيعون تحمّل البطالة أو الخروج من دائرة العمل أو التعليم أو التدريب. ومع ذلك، يبقى السؤال الأهم هو: هل سيتمكّن هؤلاء العمال من الانتقال إلى وظائف لائقة من خلال اكتساب المهارات والخبرات اللازمة؟ وهل يمكنهم الحصول على تغطية ضمان اجتماعي كافية في هذه الوظائف، أم أنهم سيجدون أنفسهم عالقين في وظائف منخفضة الأجر لا تشملها شبكات الحماية الاجتماعية؟

الشكل 8. الموظفون غير المنظمين (العدد والنسبة المئوية) في البناء، القطاع الخاص

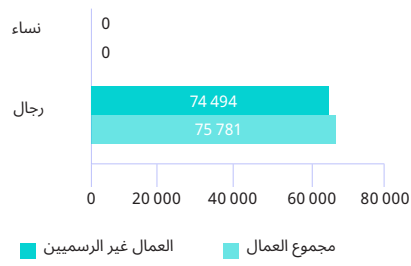
المجموعة (أ): العراق الفدرالي

اعداد العمال

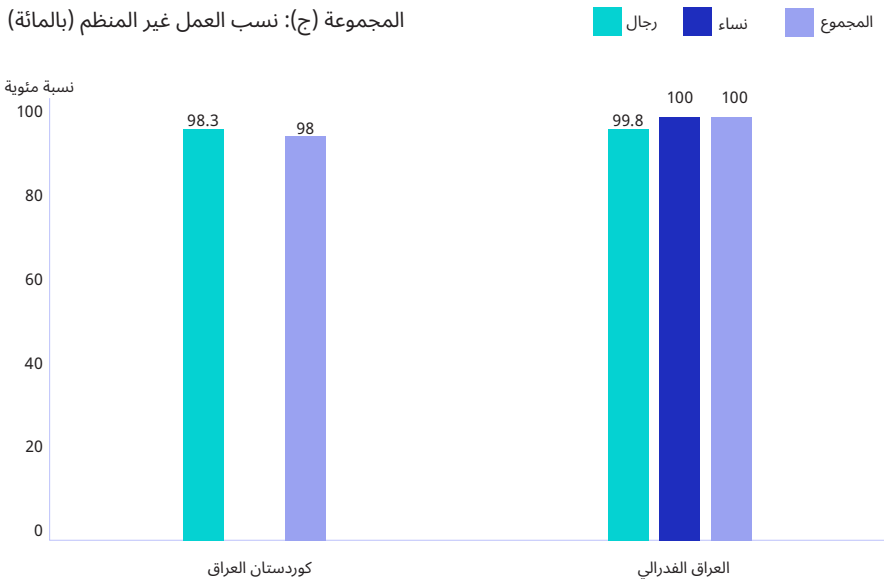


المجموعة (ب): إقليم كردستان

اعداد العمال



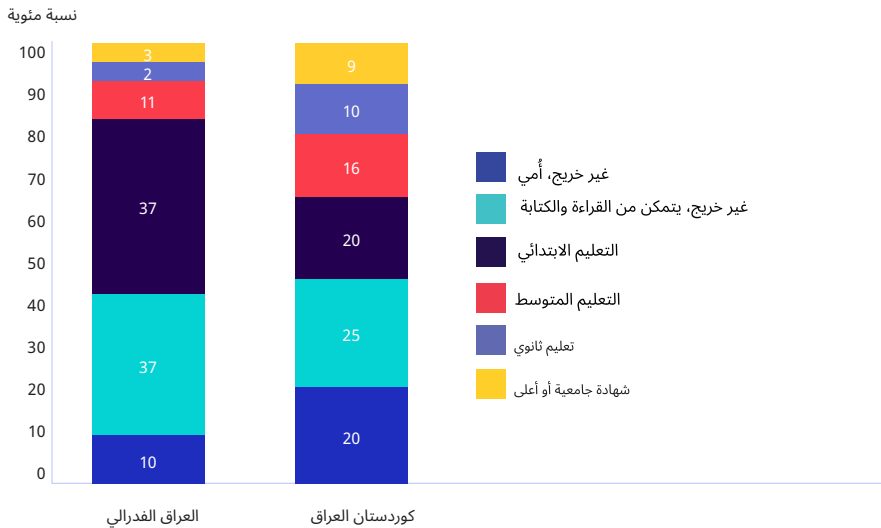
المجموعة (ج): نسب العمل غير المنظم (بالمائة)



المصدر: من إعداد الباحثين، استناداً إلى مسح القوى العاملة في العراق للعام 2021

كما هو الحال في قطاع الزراعة، تتفاوت المستويات التعليمية للعاملين بأجر في قطاع البناء على المستوى الإقليمي. ففي العراق الفدرالي، عادةً ما يكون لدى العاملين بأجر في هذا القطاع متوسط مستوى تعليمي أقل مقارنة بنظرائهم في إقليم كردستان. في هذا التقرير، تختلف الأمور عن التقرير الخاص بالقطاع الزراعي الذي يتمتع بنسبة أعلى من العاملين ذوي مستوى تعليمي ابتدائي أو أعلى في العراق الفدرالي مقارنة بكوردستان، بما في ذلك العاملين لحسابهم الخاص والعاملين المساهمين في الأسرة بدون أجر. ويوضح الشكل 9 توزيع المستويات التعليمية بين العاملين بأجر في البناء، ضمن القطاع الخاص. ويركّز هذا التقرير على العمّال بأجر غير المنظمين نظرًا لعدددهم الكبير في القطاع، كما يتّضح في الشكل 8. تُظهر البيانات أن نسبة كبيرة من العاملين بأجر في قطاع البناء في العراق، أي حوالي نصف العمّال، وخاصة في العراق الفدرالي، يعانون من ضعف في المهارات الأساسية في القراءة والكتابة. فتبلغ النسبة حوالي 47% في العراق الفدرالي، مقارنة بـ 45% في إقليم كردستان العراق. وبالنسبة للنصف المتبقي، يبقى التباين واضحًا في المستوى التعليمي بين إقليم كردستان والعراق الفدرالي. ففي إقليم كردستان، إن التحصيل العلمي للعمّال أعلى من مستوى المدرسة الابتدائية، فهو يصل إلى التعليم المتوسط أو أكثر لدى 35% منهم، مقارنة بـ 16% فقط من العمّال في العراق الفدرالي. عند تحليل هذه الأنماط، من المهم التنبيه إلى أنّ العمل العرضي أكثر انتشارًا بين العاملين بأجر في العراق الفدرالي (66%) مقارنة بإقليم كردستان (26%). ما يشير إلى أن الفروقات في المستويات التعليمية قد تكون مرتبطة بانتشار العمل العرضي في القطاع.

الشكل 9. المستوى التعليمي للعاملين (غير المنظمين) في قطاع البناء



في ما يتعلق بساعات العمل الأسبوعية المعتادة، يعمل العاملون بأجر، وبالأخص العمّال غير المنظمين الذين يشكّلون الغالبية العظمى، حوالي 40 ساعة أسبوعيًا في العراق الفدرالي، مقابل 46 ساعة أسبوعيًا في إقليم كردستان. ومن الجدير بالذكر أن متوسط ساعات العمل الأسبوعية أعلى بشكل ملحوظ في إقليم كردستان مقارنة بالعراق الفدرالي، بغض النظر عن وضعهم التشغيلي في قطاع البناء. ويتوافق هذا النمط أيضًا مع أنماط أخرى في قطاعات أخرى، مثل الزراعة، حيث يميل العاملون لحسابهم الخاص والعاملون المساهمون في الأسرة بدون أجر (المجموعة الخاضعة للدراسة في هذا القطاع) إلى العمل لساعات أطول في إقليم كردستان مقارنة بالعراق الفدرالي.

◀ الجدول 2. ساعات العمل الأسبوعية للعاملين غير المنظمين في قطاع البناء الخاص بحسب الوضع التشغيلي

العراق الفدرالي		إقليم كردستان		
معدل عدم الرسمية (%)	ساعات العمل الأسبوعية	معدل عدم الرسمية (%)	ساعات العمل الأسبوعية	
94	98	100	40	الموظفون (غير رسميين)
2	100	99	43	أصحاب العمل (غير رسميين)
2	96	98	32	العاملون لحسابهم الخاص (غير رسميين)
2	100	100	37	العاملون المساهمون من أفراد الأسرة (غير رسميين)

المصدر: من إعداد الباحثين، استناداً إلى مسح القوى العاملة في العراق للعام 2021

تُعد الأجور الشهرية في قطاع البناء منخفضة نسبياً، كما يتضح من النسبة المرتفعة للعاملين ذوي الأجور المتدنية في هذا القطاع. ويبيّن الجدول 3 أن متوسط الأجر الشهري للعاملين بأجر في قطاع البناء في العراق الفدرالي يبلغ 374,754 ديناراً، وهو أعلى قليلاً من الحد الأدنى للأجور البالغ 350,000 دينار. وبما أن هذا الرقم يمثل المتوسط، فمن المحتمل أن يتقاضى عدد كبير من العمال أجوراً أدنى بكثير. لذا، تستدعي الحاجة لإجراء أبحاث مستقبلية لتحديد نسبة العاملين الذين يتقاضون أجوراً دون الحد الأدنى. أما في إقليم كردستان، فيبلغ متوسط الأجر الشهري حوالي 309,517 ديناراً، وهو أقل من الحد الأدنى للأجور. ومع ذلك، من المهم دراسة الأجر بالساعة نظراً لاختلاف عدد ساعات العمل بين المنطقتين. على سبيل المثال، يبلغ الأجر بالساعة للعاملين في قطاع البناء في العراق الفدرالي 9,367 ديناراً في الساعة، مقارنة بـ 6,740 ديناراً في الساعة للعاملين في إقليم كردستان (كما يتضح في الجدول 3). وتمثل هذه الأجور المتدنية في قطاع البناء تحدياً كبيراً أمام تعزيز الاشتراكات المنتظمة في نظام الضمان الاجتماعي، لأنّ العمال في كثير من الأحيان يضطرون إلى إعطاء الأولوية للحاجات الانية على حساب المنافع طويلة الأجل.

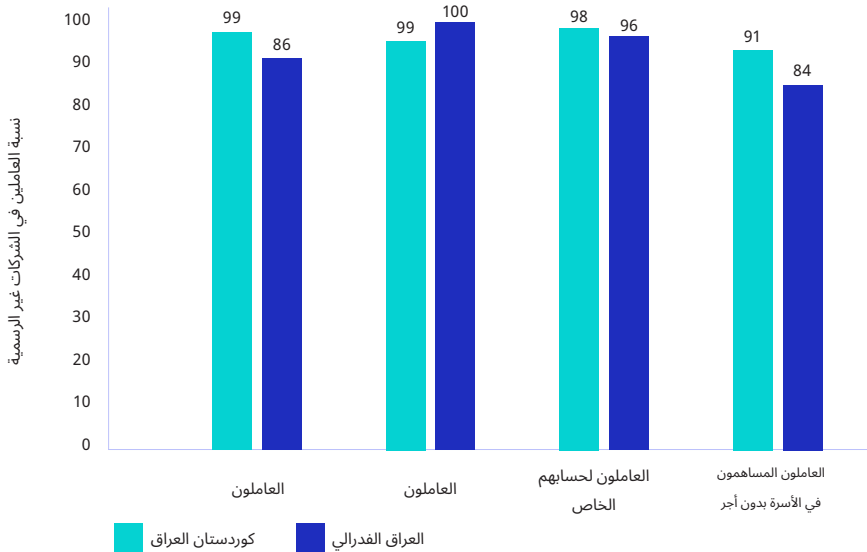
◀ الجدول 3. متوسط الأجور الشهرية والأجور بالساعة (بالقيم الاسمية بالدينار العراقي) للعاملين في قطاع البناء

متوسط الأجر بالساعة (دينار عراقي)	ساعات العمل الأسبوعية	متوسط الأجور الشهرية (دينار عراقي)		
9 201	40	371 911	المجموع	المجموع
9 179	40	370 737	الأشخاص الذين لديهم عمل رئيسي غير رسمي	
6 981	46	321 915	المجموع	إقليم كردستان
6 740	46	309 517	الأشخاص الذين لديهم عمل رئيسي غير رسمي	
9 375	40	375 245	المجموع	العراق الفدرالي
9 367	40	374 754	الأشخاص الذين لديهم عمل رئيسي غير رسمي	

المصدر: من إعداد الباحثين، استناداً إلى مسح القوى العاملة في العراق للعام 2021

إن الطابع المنظم للمؤسسة وحجمها (عدد العاملين) عاملان أساسيان لفهم طبيعة الأعمال في قطاع البناء. تظهر البيانات أن 99% من الأعمال بأجر في هذا القطاع داخل العراق الفدرالي توفرها مؤسسات غير منظمة، بينما تبلغ هذه النسبة 86% في إقليم كردستان. وعند تحليل المجموعة الخاضعة للدراسة (الموظفون)، يُبين الشكل 10 أن 99% من العاملين في قطاع البناء في العراق الفدرالي (أي نحو 1,074,228 عاملاً من إجمالي 1,088,299) يعملون في وحدات أعمال أو مؤسسات غير منظمة. أما في إقليم كردستان، فيعمل حوالي 86% من العاملين بالقطاع (أي نحو 65,317 عاملاً من أصل 75,780) في مؤسسات غير منظمة.

الشكل 10. نسبة العاملين في قطاع البناء الذين يعملون في وحدات أعمال غير منظمة بالقطاع الخاص، حسب الوضع التشغيلي



المصدر: من إعداد الباحثين، استنادًا إلى مسح القوى العاملة في العراق للعام 2021

في مجال البناء، تجدر الملاحظة أنَّ معظم الأعمال بأجر في القطاع الخاص في العراق الفدرالي تتركز في المؤسسات المتناهية الصغر (التي تضم من عامل إلى 4)، بينما تتركز هذه الوظائف في إقليم كردستان في المؤسسات الصغيرة (التي تضم من 5 إلى 9 عمال). بالإضافة إلى أنَّ الطابع غير المنظم سائد في المؤسسات المتناهية الصغر في العراق الفدرالي وشبه سائد في المؤسسات الصغيرة في إقليم كردستان. يُظهر الجدول 4 أن حوالي 931,803 عامل، أي ما يُعادل 86% من إجمالي العاملين في قطاع البناء الخاص في العراق الفدرالي، يعملون في مؤسسات متناهية الصغر تضم من عامل إلى 4. وقد أكد العاملون في هذه المؤسسات المتناهية الصغر بغالبيتهم على طبيعتها غير المنظمة بالكامل، ما يشير إلى غياب التسجيل النظامي لهذه المؤسسات. من جهة أخرى، إنَّ حجم المؤسسات في إقليم كردستان أكبر منه في العراق الفدرالي، فلم يذكر أي من العمال في كردستان أنَّه يعمل في مؤسسات متناهية الصغر. في المقابل، بل أفاد 85% من العاملين (في حوالي 64,200 عمل بأجر) بأنهم يعملون في شركات صغيرة (تضم من 5 إلى 9 عاملين). كما أفاد 94% من هؤلاء العاملين أنهم يعملون بمؤسسات غير منظمة، ما يشير إلى غياب التسجيل النظامي للمؤسسات الصغيرة في كردستان، على غرار الوضع في المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة في العراق الفدرالي. ويمكن أن يُعزى الاختلاف في حجم المؤسسات العاملة في قطاع البناء بين العراق الفدرالي وإقليم

كوردستان إلى طبيعة العمل في كل منطقة. تشير البيانات إلى انتشار واسع للأعمال بأجر متدنٍ في العراق الفدرالي حيث تتركز نسبة كبيرة من القوى العاملة في المؤسسات المتناهية الصغر (1 إلى 4 عمال)، وتشكّل هذه المؤسسات حوالي 25% من إجمالي العمّال في القطاع (كما يظهر في الشكل 4). أمّا في كوردستان، فلا تُعدّ الوظائف بأجر في هذا القطاع واسعة الانتشار (9% من إجمالي العمّال) وتتركز في كيانات أكبر نسبيًا (المؤسسات الصغيرة)، مقارنة بالعراق الفدرالي.

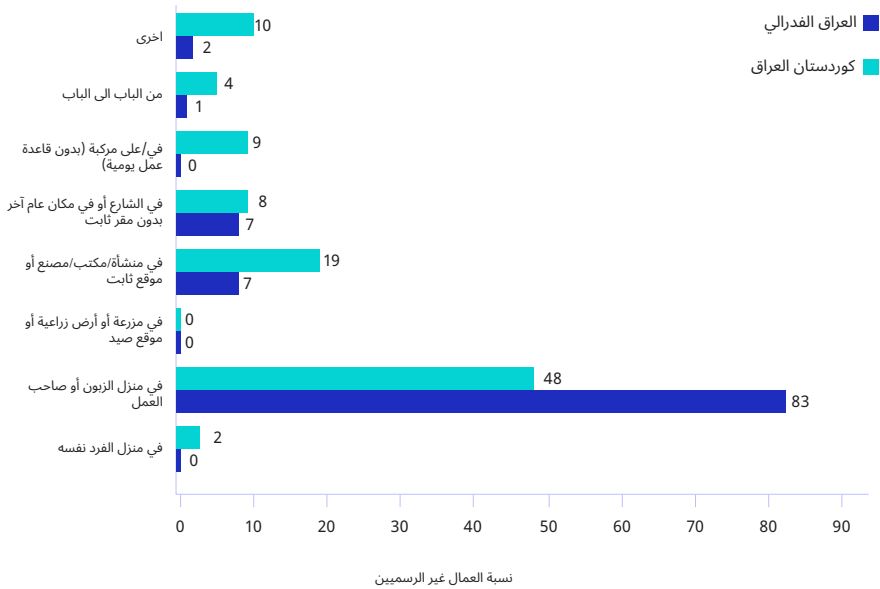
◀ الجدول 4. توزيع العمّال بحسب حجم المؤسسة، والنسبة المئوية للعاملين في وحدات الأعمال غير المنظّمة بحسب حجمها والعاملين بأجر لديها

Region	حجم الشركة (عدد العمال)	اجمالي العمال بالأرقام	تكوين الشركات حسب الحجم (%)	العاملون في وحدات غير رسمية (الأعداد)	العاملون في وحدات غير رسمية (%)
العراق الفدرالي	1-4	931 803	86	927 950	100
	5-9	146 880	13	142 279	97
	10-19	4 426	0	2 156	49
	20-49	5 926	1	2 579	44
	50+	0	0	0	0
	المجموع	1 089 035	100	1 074 964	99
إقليم كوردستان	1-4	0	0	0	0
	5-9	64 200	85	60 609	94
	10-19	4 826	6	3 028	63
	20-49	2 742	4	684	25
	50+	4 012	5	996	25
	المجموع	75 780	100	65 317	86

المصدر: من إعداد الباحثين، استنادًا إلى مسح القوى العاملة في العراق للعام ٢٠٢١

يمثّل مكان عمل العاملين بأجر غير المنظّمين في قطاع البناء عنصرًا أساسيًا لفهم ظروف العمل وديناميات التشغيل. كما يوضّح الشكل 11، يعمل 83% من العاملين غير المنظّمين في القطاع في العراق الفدرالي في منزل طالب العمل أو صاحبه. أمّا في إقليم كوردستان، فيظهر نمط مختلف؛ أفاد 48% فقط من العمّال غير المنظّمين أنّهم يعملون في منازل (طالب العمل أو صاحبه). علاوة على ذلك، تتركز أعمال البناء في المؤسسات الأكبر حجمًا (المؤسسات الصغيرة) في إقليم كوردستان مقارنة بالعراق الفدرالي. ويتضح ذلك من النسبة الأعلى من العاملين (19%) الذين يعملون في مقرات ثابتة (المؤسسات، أو المكاتب، أو المصانع، أو المواقع الثابتة) في إقليم كوردستان مقارنة بالعراق الفدرالي (7%).

الشكل 11. توزيع أماكن العمل بين العاملين بأجر غير المنظمين في البناء، القطاع الخاص



المصدر: من إعداد الباحثين، استناداً إلى مسح القوى العاملة في العراق لعام 2021

بالمختصر، أظهرت السمات المستخلصة من النتائج الكمية، المستندة إلى مسح القوى العاملة، أن المجموعة الخاضعة للدراسة (العمال العرضيون) تمثل نسبة أكبر من إجمالي العاملين في قطاع البناء في العراق الفدرالي مقارنة بإقليم كوردستان العراق. فهم يمثلون أكثر من نصف القوة العاملة في قطاع البناء في العراق الفدرالي، بينما لا تتجاوز نسبتهم الخمس في إقليم كوردستان. ونظراً لعدم توفر بيانات كافية للتمييز بين العاملين العرضيين والعاملين المنظمين في قطاع البناء، اقتصر التحليل على عينة شاملة تضم جميع العاملين. وبناءً على هذه البيانات، تبين أن حجم قطاع البناء في العراق الفدرالي يفوق بشكل كبير نظيره في إقليم كوردستان. كما أظهرت البيانات أن غالبية العاملين بأجر يعملون في وحدات أعمال غير منظمة في كلا المنطقتين. ومع ذلك، فإن انتشار المؤسسات غير المنظمة أوسع بكثير في العراق الفدرالي حيث أفاد 99% من العاملين بأنهم يعملون في وحدات أعمال غير منظمة، مقارنة بـ 86% في إقليم كوردستان العراق.

يُشكل "العاملون في الحرف والمهن ذات الصلة" الفئة الوظيفية الأكثر انتشاراً بين العاملين بأجر في قطاع البناء في كلٍّ من العراق الفدرالي وإقليم كوردستان العراق، حيث تتركز أنشطتهم أساساً في أعمال تشييد المباني. وتشير التحليلات إلى أن مستوى التعليم لدى هذه الفئة من العاملين في العراق الفدرالي أقل مقارنة بنظرائهم في إقليم كوردستان، على الرغم من أن غالبيتهم في كلا المنطقتين ينتمون إلى الفئة العمرية الشابة. وفي العراق الفدرالي، يتركز العمل بأجر بشكل أساسي في المؤسسات المتناهية الصغر (1 إلى 4 عاملين) وغالباً ما يكون ذلك في منزل طالب العمل أو صاحب العمل، مما يشير إلى أن هذه الأعمال ترتبط غالباً بالأسر التي تنخرط في أنشطة البناء (اليونسكو 2019). في المقابل، يتركز العمل بأجر في قطاع البناء بإقليم كوردستان بشكل أكبر في المؤسسات الصغيرة (5 إلى 9 عاملين)، وقلما يكون ذلك في منزل طالب العمل، على الرغم من أن العمل في المنازل لا يزال شائعاً، إلا أن تحولاً نحو العمل في مقار ثابتة مثل الشركات والمكاتب ومواقع العمل بدأ. يشير هذا الأمر إلى احتمالية أن يكون التعاقد من الباطن محلّياً هو النمط السائد في أعمال البناء في إقليم كوردستان العراق. وتعكس هذه الخصائص

العاملين في قطاع البناء، مما يُبرز الأهمية البالغة لأنظمة الضمان الاجتماعي في حماية هذه الفئة من العمال، التي لا يتسم عملها فقط بانعدام الاستقرار والتقلب، بل ينطوي أيضا على مخاطر مرتفعة. وستستعرض في القسم التالي النتائج النوعية التي تسلط الضوء على العوائق والتحديات التي يواجهها العاملون بأجر في قطاع البناء في الوصول إلى تغطية الضمان الاجتماعي.

4◀

نتائج التحليل النوعي



◀ نتائج التحليل النوعي

4-1 ملاحظات حول عملية اختيار عينة الدراسة والمنهجية المتبعة

استند التحليل النوعي على مجموعة من مجموعات التركيز والمقابلات الشخصية. في التفصيل: 5 مجموعات تركيز في بغداد والبصرة في العراق الفدرالي، وجلسان في أربيل ودهوك في إقليم كردستان العراق. بالإضافة إلى ذلك، جرت مقابلات شخصية مع العاملين غير المنظمين في قطاع البناء في العراق الفدرالي (4 في بغداد والبصرة) ومع العاملين ذوي العمل المنظم في إقليم كردستان (خمس مقابلات في أربيل ودهوك). كما تم استطلاع آراء أصحاب العمل في قطاع البناء من خلال 10 مقابلات شخصية (5 في بغداد والبصرة و5 في أربيل ودهوك). وأثري هذا التحليل بعقد 10 مقابلات مع مقدّمي معلومات أساسيين توتّروا بين ممثلين عن الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق، وأعضاء لجنة العمل في البرلمان، وكبار المسؤولين في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق الفدرالي، وخبير قانوني في إقليم كردستان، وعقدت 9 مقابلات توتّرت بين أعضاء اللجنة البرلمانية المختصة، ومسؤولين وموظفين تنفيذيين من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وممثلين عن المنظمات العمالية مثل الاتحاد نقابات عمال كردستان ونقابة عمّال البناء في كردستان ونقابة الحرفيين والتجار في أربيل، بالإضافة إلى خبراء أكاديميين في مجال الضمان الاجتماعي. تجدر الإشارة إلى أن المقابلات التي أجريت مع ممثلي المنظمات العمالية والخبراء في مجال الضمان الاجتماعي كانت مقتصرة على قضايا العمل في قطاع البناء، على عكس المقابلات الأخرى التي كانت ذات طبيعة عامة. كما أجرى العمل الميداني خلال الفترة بين تشرين الثاني/نوفمبر 2023 وكانون الثاني/يناير 2024. يوضح الجدول 2 من الملحق تفاصيل إضافية عن الخصائص الديموغرافية للمشاركين في العمل الميداني النوعي (من حيث الجنس، والعمر، والمستوى التعليمي).

تمّ تحليل بيانات الدراسة باستخدام تقنيّات الترميز والتحليل الموضوعي، بما يتماشى مع أهدافها. ومع ذلك، واجهت عملية التحليل تحديات كبيرة. فمن جهة، استلزم إجراء المقابلات الشخصية جهداً مضاعفاً ووقتاً طويلاً، خاصة في بغداد، نظراً لصعوبة التنسيق مع صانعي السياسات وكبار المسؤولين الحكوميين. ومن جهة أخرى، أظهرت المقابلات ضعف الوعي لدى العمّال وأصحاب العمل بالضمان الاجتماعي ومبادرات الحكومة لتوسيع نطاق تغطيته لتشمل العاملين العرضيين على وجه التحديد، ممّا أدى إلى صعوبة في الحصول على إجابات وافية على مجموعة من الأسئلة المطروحة. صُغِب هذا الأمر على

علاوة على ذلك، كانت النقاشات مع صانعي السياسات في العراق الفدرالي اقل إفادة للتحليل مقارنةً بإقليم كردستان. وتجدر الإشارة إلى أنَّ الاختلاف في مستوى التفاعل في المقابلات الشخصية في إقليم كردستان العراق حول أهمية نظام الضمان الاجتماعي قد يكون مردهً إلى الاعتبارات السياسية المتعلقة بنظام الحكم الذاتي في الإقليم وتفضيله. لذلك، يجب مراعاة الطبيعة المختلفة للعينات بين المنطقتين عند تفسير النتائج المُقدمة في هذا التقرير حيث يُحتمل أن يكون هذا الاختلاف قد أدى إلى تباينات في الاستجابات. فعلى سبيل المثال، على الرغم من عدم رصد اختلافات واضحة في آراء عمال البناء بين العراق الفدرالي ونظرائهم في إقليم كردستان العراق، كان رأي صانعي السياسات والمسؤولين عن تنفيذها في إقليم كردستان لصالح سنّ قوانين متكيّفة مع السياق المحلي وتطوير سياسات خاصة بالإقليم، بما في ذلك تصميم نظام ضمان اجتماعي خاص، وهو ما يتم العمل عليه حالياً. ومع ذلك، وعلى الرغم من دعم معظم أصحاب المصلحة في الإقليم لإنشاء نظام خاص بالإقليم، أعرب المشاركون في هذه الدراسة عن ثقة كبيرة في قدرة الحكومة الاتحادية على إدارة الجوانب المالية لنظام الضمان الاجتماعي بكفاءة. ومن القيود المهمة الأخرى التي واجهها العمل الميداني في قطاع البناء هو غياب المشاركات، نظراً لغيابهنّ عن هذا القطاع، بحسب التحليل الوصفي لمسح القوى العاملة.

يستعرض القسم الآتي العوائق الرئيسة التي تحول دون تسجيل العاملين في قطاع البناء في تغطية الضمان الاجتماعي، ويعرض تحليلاً منفصلاً لكلٍّ من العراق الفدرالي وإقليم كردستان العراق. ثم يناقش التقرير التصوّرات المختلفة حول أهمية أنظمة الضمان الاجتماعي، وأخيراً، ينتهي بتقديم توصيات بناءً على تحليل التحدّيات والتصوّرات المختلفة.

4-2 أبرز التحدّيات التي تحول دون الاشتراك في تغطية الضمان الاجتماعي

حدّد العاملون في قطاع البناء مجموعة من أبرز التحدّيات التي تعيق التسجيل في أنظمة الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الوصول إلى مرافق التسجيل، ومحدودية المعلومات، والعقبات البيروقراطية، وغياب الثقة والشفافية، وعدم انتظام الدخل. وقد رُصدت هذه التحدّيات في كلا المنطقتين—العراق الفدرالي وإقليم كردستان العراق. بالإضافة إلى ذلك، أشار عدد من المشاركين إلى صعوبات في التعامل مع عملية التسجيل عبر المنصات الإلكترونية.

تكشف أجوبة العاملين أنَّ الوصول إلى مرافق التسجيل والتكاليف المترتبة على ذلك—بما في ذلك الوقت المطلوب والنفقات للتنقل والسفر والتفقات اللازمة لذلك—هي من بين أبرز العوائق التي تحول دون مشاركتهم في نظام الضمان الاجتماعي. وأعرب المشاركون في كلّ من العراق الفدرالي وإقليم كردستان العراق عن قلقهم إزاء خسارة يوم عمل كامل لإتمام إجراءات التسجيل بشكل شخصي.

لا يمكنني ترك عملي للذهاب إلى دائرة حكومية، لأنني أعمل في وظيفتين.

مجموعة التركيز 2 . عامل في قطاع البناء في بغداد

لا أريد أن أقضي أيامًا عدّة
ذهابًا وإيابًا فقط لدفع
الاشتراكات.

المقابلة الشخصية 4، عامل في قطاع البناء،
بأربيل

الازدحام (في بغداد)
وتكاليف السفر والوقت
المطلوب. أعود إلى المنزل
مثلاً عند الساعة السادسة
مساءً، فكيف يمكنني
الذهاب إلى الدائرة الحكومية
للتسجيل ؟

مجموعة التركيز 2، عامل في قطاع البناء
في بغداد

إلى جانب الحاجة إلى تسهيل الوصول إلى مرافق التسجيل، أكّد العمال في كل من العراق
الفدرالي وإقليم كردستان على أهمية توفير معلومات واضحة وشاملة حول نظام الضمان
الاجتماعي. وأشار العاملون العرضيون في قطاع البناء إلى أنّ نقص المعلومات حول عمليّة
التسجيل يشكّل تحدياً كبيراً أمامهم. وأعرب عدد كبير منهم عن عدم إلمامهم بالإجراءات
المطلوبة للتسجيل لأول مرة، بالإضافة إلى نقص المعلومات حول آليات دفع الاشتراكات
المنتظمة والمستحقات التي تحقّق لهم، كما يتّضح من التصريح التالي:

يجب أن يوضحوا لنا كيفية التسجيل، ويحدّدوا لنا المبلغ المتوجّب،
وأماكن الدفع، والجهات المسؤولة عن استلام المدفوعات، بالإضافة إلى
توضيح كيفية تقديم المطالبات والحصول على المنافع.

مجموعة التركيز 1، عامل في قطاع البناء، بغداد

أكّد عدد من العمّال في إقليم كردستان على أهمية توفير معلومات واضحة حول نظام
الضمان الاجتماعي ومنافعه، وذلك لمعالجة انعدام الثقة لدى العاملين وتعزيز فهمهم
للمنافع التي يوفرها. وقد أشار بعض العمال إلى أهمية عرض قصص نجاح لأشخاص
استفادوا من الضمان الاجتماعي كوسيلة لإقناع الآخرين بالمشاركة.

يواجه العمّال كافة مخاطر عدّة، لذا، يجب أن تتاح لهم جميعاً فرص
متساوية للاستفادة من حماية الضمان الاجتماعي. وتكمن المشكلة
الاساسيّة في عدم الوعي بفوائد الضمان الاجتماعي وآلياته. أنا أرغب
في فهم أهميّته بشكل كامل، ومشاهدة الآخرين وهم يستفيدون منه
ما سيحفزني ويحفز غيري على المشاركة.

المقابلة الشخصية 2، عامل بناء، 32 عامًا، بكالوريوس، أربيل

وأشار مشاركون في الدراسة من المنطقتين إلى تحديات تعيق وصولهم إلى خدمات الضمان الاجتماعي، مثل الفساد والبيروقراطية وغياب الشفافية في الإجراءات المالية وإجراءات إدارة المنافع في كل من العراق الفدرالي وإقليم كردستان العراق. وأكدوا أن هذه التحديات تزيد من تعقيد إجراءات التسجيل وتعيق مشاركة العمال الاختيارية، كما أنها تثني أصحاب العمل عن تسجيل موظفيهم. ويواجه العاملون غير المنظمين (أكانوا من العمال العرضيين في العراق الفدرالي أو العاملين ذوي الأجر المنتظم في إقليم كردستان العراق) تحديات كبيرة في الوصول إلى نظام الضمان الاجتماعي، الذي تثقله البيروقراطية عند التسجيل ويشوبه غياب الشفافية في الإجراءات المالية.

حاولت أن اسجل اسمي في الضمان الاجتماعي في الصورة، وهي منطقة تقع على بعد 55 كيلومترًا جنوب مدينة بغداد؛ شطب موظف اسمي من القائمة، وطلب مني أن أدفع مبلغًا من المال مقابل تسجيل اسمي. إلا أنه أزال اسمي عندما امتنعت عن دفع هذا المبلغ

المقابلة الشخصية 3، عامل في قطاع البناء، 21 سنة، لا تحصيل علمي، اللطيفية، بغداد

قد يتردد أصحاب العمل في تسجيل عمالهم بسبب المخاوف المتعلقة بالأعباء المالية أو الإجراءات البيروقراطية

المقابلة الشخصية 2، عامل في البناء، 32 عامًا، شهادة بكالوريوس، أربيل

من بين العقبات البيروقراطية المتكررة التي يواجهها العاملون في مختلف القطاعات، تبرز معاملة موظفي الحكومة لهم في الغالب. فعلى الرغم من أن هذه المشكلة ليست محصورة في قطاع معين، إلا أنها تؤثر بشكل كبير على التجربة العامة للعاملين في قطاع البناء عند تعاملاتهم مع الموظفين الحكوميين. وأعرب أحد المشاركين في مجموعات التركيز في بغداد عن [استيائه]، وأيده آخرون في المجموعة:

غالبًا ما يعاملنا الموظفون الحكوميون بازدراء. لا تقتصر هذه السلوكيات على موظفي وزارة العمل والشؤون الاجتماعية؛ بل يمارسها عدد كبير من الموظفين الحكوميين وهم يتعمدون أحيانًا تعقيد الإجراءات

مجموعة التركيز 1، عامل في قطاع البناء، بغداد

أكد عدد من العمال المشاركين في الدراسة عدم ثقتهم بالآليات الحكومية وصناديق التأمين الاجتماعي، وأعربوا عن شكوكهم حول إمكانية استرداد اشتراكاتهم.

وتُظهر النتائج أن كلاً من العمّال وأصحاب العمل ينظرون إلى التسجيل الإلزامي في نظام الضمان الاجتماعي كجزء من عملية تسجيل الشركات، أي كإجراء بيروقراطي شكلي، وليس كعملية ذات قيمة فعلية. فهم يعتقدون أنّ الهدف الأساسي من هذا التسجيل هو ضمان عمل الشركات بطريقة منظمة. ومع ذلك، فإن كسب ثقتهم ودعمهم يتطلب إثبات المنافع الملموسة التي يقدّمها الضمان الاجتماعي للمشاركين. وأيد أحد المشاركين في المقابلات مع مقدّمي المعلومات الأساسية يعمل بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية في أربيل هذا الرأي السائد بين العمال وأصحاب العمل، قائلاً:

يرى العمّال وأصحاب العمل أن تسجيل العمال في الضمان الاجتماعي، كشرط لتسجيل الشركات، مجرّد إجراء بيروقراطي يهدف إلى ضمان امتثال الشركات للأنظمة. هم بحاجة إلى رؤية المنافع الملموسة التي يقدّمها الضمان الاجتماعي للمشاركين.

المقابلة الشخصية 7، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، 48 عامًا، بكالوريوس، أربيل

والثير للاهتمام هو أن انعدام ثقة العمّال لا يقتصر على المؤسسات الحكومية، بل يشمل أيضاً أصحاب العمل. وقد عبّر عدد من المشاركين في مجموعات التركيز في بغداد عن شكوكهم في كفاءة استخدام أصحاب العمل للأموال التي يتم اقتطاعها من رواتبهم كاشتراكات في الضمان الاجتماعي. لكنهم لم يقدّموا أدلة ملموسة أو إثباتات عن إساءة أصحاب العمل استخدام هذه الأموال.

صحيح أنّ أعمال القطاع الخاص تعد بتغطية تأمينية، إلا أنّ هذه كذبة. هم يقتطعون الاشتراكات من رواتبنا ولا يسجلوننا في نظام الضمان الاجتماعي.

مجموعات التركيز 1، عامل في قطاع البناء، بغداد

لا بدّ أيضاً من ذكر التحدّيات الخاصة بقطاع البناء، مثل طبيعة العمل غير المنتظم ووتيرة دفع الأجور. فدفع الأجور للعمّال العرضيين وذوي العمل المتقطع في القطاع يتمّ بشكل يومي، ما يطرح تحدّيات في تصميم آليات التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي وتنفيذها. وكشفت المقابلات أن بعض العمال يعملون يومًا واحدًا كلّ عشرة أيام أحيانًا مجموعة التركيز 5، عامل بناء، البصرة. ويزيد هذا الطابع غير المستقر لعملهم من تعقيد عملية احتساب الاشتراكات في نظام الضمان الاجتماعي، ويطرح تحدّيات لتحديد المستوى المناسب للدخل الذي يجب استخدامه كأساس لحساب الاشتراكات ووتيرته (بالساعة أو الشهر). ويشكّل عدم انتظام الدخل وتفاوت فترات دفع الأجور في قطاع البناء صعوبة للعمّال العرضيين في الالتزام بدفع الأقساط الشهرية للاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي وفقًا لأحكام القانون رقم 18 في العراق الفدرالي. وفي حال اعتماد جدول زمني شهري لدفع الاشتراكات، على هؤلاء العمّال التخطيط المسبق لتوفير الأموال اللازمة للالتزام بدفع الاشتراكات خلال الأشهر التي لا يكون فيها دخلهم كافيًا لتغطية النسبة المطلوبة والتي تمثل 5% من الدخل. عادةً ما تكون قدرة العاملين ذوي الدخل المتدني على الدّخار محدودة، لا سيّما بالنسبة للعمّال العرضيين في قطاع البناء في العراق الذين يعتمدون بشكل أساسي على الأجور اليومية. وبالتالي، يُحتمل أن يواجه هؤلاء العمال صعوبات في سداد اشتراكاتهم الشهرية في موعدها، وقد لا يتمكنون من سدادها إلا بنهاية السنة المالية ما يضطرهم إلى سداد حصة الحكومة من الاشتراكات عن الأشهر التي تأخرت فيها الدفعات، ما يزيد من العبء المالي عليهم. لذا، يجب مراجعة آلية تحصيل الاشتراكات

في الضمان الاجتماعي وتعديلها بما يتناسب مع ظروفهم وقدرتهم على السداد. ويمكن تحقيق ذلك من خلال السماح بدفع الاشتراكات على فترات زمنية متناسبة سواء كانت كل شهرين أو سنوياً أو بوتيرة أخرى مناسبة. في حالة العمّال العرضيين في قطاع البناء في العراق، يمكن النظر في اعتماد نهج "الدفع عند الامكان" بشرط جمع الاشتراك السنوي الكامل، وهو خيار يستحق الدراسة، شريطة إعفاء العمّال من غرامات التأخر في الدفع. كما ينبغي إجراء تقييمات اكتوارية دقيقة لضمان استدامة النظام على المدى الطويل.

تزيد مشكلات القدرة على تحمل التكاليف من تفاقم التحدّيات الناتجة عن عدم الانتظام في السداد. فغالباً ما تكون مداخيل العاملين في القطاع غير المنظم متدنّية ومتقطّعة، كما ورد الشرح في القسم 2. ويؤدي عدم انتظام العمل إلى تعقيد قدرتهم على الدفع المنتظم للاشتراكات. بالإضافة إلى ذلك، وكما ورد سابقاً في هذا التقرير، يؤدي تسجيلهم في نظام الضمان الاجتماعي إلى استبعادهم تلقائياً من شبكة الأمان الاجتماعي، مما قد يؤثر سلباً على أمن دخلهم الفردي والأسري. ويعني الإدراج في شبكة الأمان الاجتماعي أن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية قد حدّدت أن الأسرة تعيش تحت خط الفقر، وذلك بناءً على اختبار وسائل استدلالية. وحتى عند التسجيل ضمن أدنى فئة دخل، تُشكل المشاركة في نظام الضمان الاجتماعي عبئاً مالياً فورياً، ونادراً ما ينظر إليها العمال على أنها استثمار طويل الأجل. على سبيل المثال، في عام 2024، يتعين على العامل غير المنظم دفع حوالي 17,500 دينار شهرياً للاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي الاختياري ضمن الفئة الأولى التي تستند إلى دخل يعادل الحد الأدنى للأجور البالغ 350,000 دينار. وقد يؤدي هذا العبء المالي، مقترناً بالاستبعاد التلقائي من شبكة الأمان الاجتماعي، إلى تفاقم الصعوبات المالية التي يواجهها هؤلاء العمّال وأسره. لذلك، لضمان أن يكون الاشتراك في الضمان الاجتماعي ميسوراً للعمال غير المنظمين في قطاع البناء كافة، بما في ذلك أولئك الذين يتقاضون أجوراً تقلّ عن الحد الأدنى والعمّال الفقراء، من الضروري تعديل أحكام الاستبعاد من شبكة الأمان الاجتماعي عند التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي. ويُعدّ تعديل هذه المعايير أمراً جوهرياً للتمييز بين الحق بالحماية الاجتماعية ومستحقّات الأفراد والأسر، لأن النهج القائم على الحق في الحماية الاجتماعية، يمنع النظر إلى هذه الحقوق على أن أحدها يلغي الآخر.

لا يزال دور النقابات والروابط العمّالية المختصة ضعيفاً. وأكّد معظم العاملين في قطاع البناء المشاركين في هذه الدراسة أنهم غير مسجلين في أي نقابة عمّالية أو منظمة متخصصة في مجال عملهم، مثل نقابات العاملين بالبناء أو نقابات الحرفيين والتجار. وأشار أيضاً إلى عدم معرفتهم بدور النقابات العمالية وأنشطتها. ومن بين كافة العمّال المشاركين في المقابلات، أفاد واحد فقط (خلال مجموعات التركيز المنعقدة في بغداد) بأنه مسجل في نقابة عمّالية، لكنّه أوضح أن النقابة لم تنجح في تمثيله بشكل فعّال أمام أصحاب العمل أو الشركات، ما دفعه إلى سحب عضويّته. علاوة على ذلك، ذكر أصحاب العمل أن المنظمات التي تمثلهم لم تبذل جهوداً لتوعية العمّال بقانون الضمان الاجتماعي والترويج له. وأعرب العمّال عن اعتقادهم بأن النقابات العمالية لم تؤدّ دورها في تشجيع العمّال على المشاركة في أنظمة الضمان الاجتماعي. وأكّد عامل في قطاع البناء أنه لم يسبق له أن التقى بممثل نقابي في أي من أماكن عمله.

تجدر الإشارة إلى أن المقابلات مع مقدّمي المعلومات الأساسيين أبرزت أنّ النقابات العمّالية على دراية بالقانون الجديد الذي يشمل فئات العمّال كافة، بما في ذلك العاملين في القطاعات غير المنظمة. لكن ما من تفاصيل كافية حول الآليات والإجراءات المحددة التي سيتمّ اعتمادها لتنفيذ القانون بفاعليّة. (المقابلة مع مقدّمي المعلومات الأساسيين 2، اتحاد الحرفيين والتجار، 61 عامًا، بكالوريوس، بأربيل).

4-3 أبرز التحديات التي تواجه عملية التنفيذ

إلى جانب العقبات التي يرى العمال أنها تعيق مشاركتهم، برزت أسئلة عدّة حول كيفية تطبيق النظام. كانت إدارة صندوق الضمان الاجتماعي من أبرز القضايا التي أثّرت عند السؤال عن التنفيذ. ورغم غياب الثقة، لا يُعدّ القطاع الخاص بديلاً قابلاً لإدارة نظام الضمان الاجتماعي، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى القضايا المالية. رغم أن العمال وأصحاب العمل الذين أجريت معهم المقابلات لا يثقون بالحكومة، هم لا يعتبرون القطاع الخاص بديلاً صالحاً.

وقد تردّد هذا الرأي في كلّ من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق، فأعرب المشاركون عن قناعتهم بضرورة بقاء دائرة الضمان الاجتماعي في يد الحكومة كما هو الحال حالياً، بدلاً من أن يديرها القطاع الخاص الذي يسعى للربح. على نحو أكثر تحديداً، أعرب بعض المشاركون في المقابلات الأساسية وأصحاب العمل في إقليم كردستان العراق عن رأيهم بأن حكومة الإقليم لا ينبغي أن تسهّل عملية التسجيل أو الاشتراك الجماعي في الضمان الاجتماعي في الوقت الحالي، نظراً للوضع المالي الحرج الذي يمرّ به الإقليم. ويعكس هذا الموقف فهمًا محدودًا للضمان الاجتماعي، من حيث تصميمه وإدارته والجوانب المالية المتعلقة به. فبما أن الضمان الاجتماعي يعتمد على الاشتراكات، إذا كان تصميمه وإدارته جيّدين، يمكنه أن يساهم في إعادة توزيع أفضل للموارد المتاحة، وتحقيق توازن في النفقات العامة، وتمكين تقاسم أوسع للمخاطر (منظمة العمل الدولية 2021 ب). بالفعل، تسلّط الأوضاع المالية الصعبة في إقليم كردستان العراق الضوء على الحاجة الماسة إلى نظام ضمان اجتماعي قائم على الاشتراكات يمكن أن يخفف بعض النفقات أو يحسّنها، ويجعل نظام الحماية الاجتماعية في الإقليم أكثر إنصافاً.

ويتمثّل التحديّ الثاني في تردّد أصحاب العمل وعدم امتثالهم المحتملين، وهو ما قد يعيق جهود توسيع نطاق التغطية لتشمل العمال بأجر في قطاع البناء، مما يشكل عائقاً إضافياً يجب التغلب عليه. وتبرز هذه المسألة بشكل خاص للعمال بأجر، لأنّ صاحب العمل مسؤول عن تسجيلهم في النظام. على الرغم من أن مسألة تردّد أصحاب العمل ليست مرتبطة مباشرة بالنظام الجديد للضمان الاجتماعي الاختياري للعمالين لحسابهم الخاص والعمال العرضيين، لذا لا بدّ من أخذ الأمر في الاعتبار نظراً لأن التحليل الوصفي القائم على مسح القوى العاملة أظهر أن نقص التغطية بالضمان الاجتماعي منتشر بين فئات العمال بأجر كافة (العرضيون وغير العرضيين).

أحد المشاركين معنا كان مؤمّناً وسدّد أقساطه لمدة 3 أشهر. وفجأة، قرّر صاحب العمل إيقاف التأمين. حاول معرفة السبب، لكن لم يُصغِ إليه أحد، ولم يعرف ماذا يفعل.

مجموعة التركيز 1، عامل بناء، أربيل

قد يحجم أصحاب العمل عن تسجيل عمالهم بسبب مخاوف تتعلق بالأعباء المالية أو تعقيدات الإجراءات البيروقراطية.

المقابلة الشخصية 2، عامل بناء، 32 عامًا، بكالوريوس، أربيل

من الجدير بالذكر أن نظام الضمان الاجتماعي الاختياري الذي تم إدخاله في القانون الجديد في العراق الفيدرالي قد يُسهم، عن غير قصد، في خلق ثغرة تشجع على العمل غير المُنظم. ذلك يرجع إلى أن الإعانات الحكومية التي يقدمها النظام الاختياري أعلى (15 بالمائة مقارنة بـ 8 بالمائة في النظام الإلزامي)، إلى جانب غياب شرط مساهمة صاحب العمل. قد يدفع هذا الأمر بأصحاب العمل إلى تجنب تسجيل عمالهم الدائمين في النظام الإلزامي عندما يتعدّد إثبات علاقة العمل أو تقفّي أثرها. قد يكون ذلك صحيحاً بشكل خاص للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تشكل الركيزة الأساسية لقطاع البناء في العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق. فتعقيد إجراءات التسجيل في الضمان الاجتماعي (للمؤسسات والعمال على حد سواء)، بالإضافة إلى القيود على الوصول إلى الائتمان وفرص تطوير الأعمال، وقيود السيولة، قد يدفع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لاستغلال هذه الثغرة القانونية. وبالتالي، قد يتفادى أصحاب الأعمال تسجيل شركاتهم، ويتركون مسألة التسجيل في الضمان الاجتماعي الاختياري لتقدير العمال أنفسهم، باعتبارهم عمالاً لحسابهم الخاص.

في العراق الفيدرالي، يقتصر هذا النظام الاختياري على التأمين ضد الشيخوخة وتأمين الورثة، لكنّه يشمل الرعاية الصحية أو إعانات المرض أو الحماية من إصابات العمل أو العجز الناتج عن العمل. من ناحية، قد يكون هذا النظام الاختياري للضمان الاجتماعي أقلّ إغراءً للعمال المؤقتين في قطاع البناء مقارنة بالنظام التقليدي. ولكن يبقى السؤال: إلى أي مدى يمكن العمال العرضيون في قطاع البناء ممارسة الضغط على أصحاب العمل لتسجيلهم في نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي؟ ومن ناحية أخرى، يعمل أغلب العمال في قطاع البناء لدى الشركات الصغيرة والمتناهية الصغر، التي قد تكون غير قادرة على تسجيلهم في نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي لأسباب متعددة، مثل الديون والقيود على السيولة. لذا، فإنّ إمكانية الاستفادة من بعض الحماية على المستوى الصحي وإصابات العمل ضمن النظام الاختياري قد تكون بالغة الأهمية للعاملين في قطاع يعتبر من بين الأعلى من حيث مخاطر إصابات العمل. بينما ينبغي على صانعي السياسات الالتفات إلى هذه الثغرة غير المقصودة المتعلقة بالعمل غير المنظم ومواصلة فرض التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي في القطاعات التي يمكن إثبات علاقات العمل فيها - لا سيما في قطاع البناء - ينبغي أيضاً مراعاة توسيع نطاق التأمينات الاجتماعية ضمن النظام الاختياري. فتوسيع هذا النظام سيمكّن العمال، خصوصاً في القطاعات الخطرة والمعرضة للإصابات، من الحصول على التغطية الأساسية والحماية من المخاطر الصحية الناجمة عن العمل.

غالباً ما يُعزى تردّد أصحاب العمل في تسجيل عمالهم إلى الطبيعة المؤقتة للقوى العاملة. أعرب أصحاب العمل في قطاع البناء غير المنظم، في أربيل مثلاً، عن قلقهم بشأن الطبيعة المؤقتة للقوى العاملة، ما يثنيهم عن تسجيل الموظفين والعمال. "عمالنا مؤقتون؛ يغادرون بمجرد العثور على وظيفة أفضل. يتعلمون العمل ثم يتركونني. هذا لا يشجعني على تسجيلهم." (المقابلة الشخصية 3، صاحب عمل في قطاع البناء، ذكر، أربيل). تابع صاحب العمل قائلاً: "عملي غير مستقر. عليّ أن أتأكد من استقراره قبل أن أتمكن من دعم النظام." (المقابلة الشخصية 3، صاحب عمل في قطاع البناء، ذكر، أربيل). هذا التصريح يشير أيضاً إلى أن أصحاب العمل قد لا يعتبرون تغطية الضمان الاجتماعية ذات فائدة لهم أو لأسرهم، بل يرونها مجرد التزام مالي لـ "دعم النظام".

تختلف تحديات الامتثال بحسب أحجام الشركات. قد تواجه الشركات الصغيرة صعوبة في التعامل مع محدودية الموارد والقدرة الإدارية، في حين تحسن الشركات الكبيرة التعامل مع تعقيدات إدارة القوى العاملة الكبيرة. وهذا يتطلب حلولاً خاصة، لا سيما للشركات الصغيرة والمتوسطة التي تهيم على قطاع البناء في العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق.

إن مفهوم الضمان الاجتماعي للقطاع الخاص في العراق ليس جديدًا، وهذا ما أكّده المقابلات مع مقدّمي المعلومات الأساسيين في كل من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق. ومع ذلك، تبقى المعلومات المتوفرة بشأن تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع غير المنظم محدودة جدًا. وينطبق الأمر نفسه على العمّال وأصحاب العمل في القطاع الخاص في كلٍّ من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق. فقد أظهرت المقابلات مع مقدّمي المعلومات الأساسيين في كلا المنطقتين نقصًا في المعرفة حول كيفية إعداد سياسة النظام الجديد للضمان الاجتماعي عبر القطاعين العام والخاص، بما في ذلك فرص العمل العرضي والمتقطع. فعلى إدارة الضمان الاجتماعي توضيح المعلومات التقنية المتعلقة بطريقة تطبيق النظام بوضوح ونقلها بشكل جلي للمشاركين المحتملين.

كشفت المقابلات مع مقدّمي المعلومات الأساسية في بغداد عن قناعة الكثيرين بأنّ الموارد البشرية قليلة، في القطاعات كافة. فقد أظهرت المقابلات مع مقدّمي المعلومات الأساسيين أنّ إدارة الضمان الاجتماعي تضمّ حوالي 1000 موظف، بينهم 400 في بغداد. ورغم تعيين 150 موظفًا جديدًا، يبقى هذا العدد غير كافٍ لإدارة المشاريع الحالية أو التوسع في برنامج جديد. وأكّد أحد كبار مسؤولي إدارة الضمان الاجتماعي في بغداد ضرورة استقطاب المزيد من الموظفين لتغطية المشاريع الإضافية وإدارة نظام الضمان الاختياري. (مقابلة في دائرة الضمان الاجتماعي، سيّدة، بكالوريوس، بغداد) ولكن يمكن القول إن المشكلة الحقيقية لا تكمن في نقص الموظفين، بل في القدرات المؤسسية المحدودة، والإجراءات غير الواضحة، والأنظمة غير الكافية لتفعيل النظام الاختياري الجديد وقانون الضمان الاجتماعي الجديد بشكل عام. ويعتمد التنفيذ الناجح للنظام على موظفين مدربين بشكل جيد، وإجراءات واضحة وفعّالة، تدعمها أنظمة تعمل بكفاءة. ففي غياب هذه العوامل، لن تؤدّي زيادة عدد الموظفين وحدها إلى التشجيع على التسجيل.

يُعتبر نقص البيانات تحدّيًا آخر يعيق التنفيذ، حسبما أوضحت المقابلات مع مقدّمي المعلومات الأساسيين. وقد أبرزت المقابلات مع مقدّمي المعلومات الأساسيين فجوة كبيرة في البيانات المتعلقة بقطاع البناء غير المنظم، كما ورد الأمر في المقابلة 10 (دائرة الضمان الاجتماعي، مستشار قانوني، بكالوريوس، بغداد): "تقتصر المعلومات المتاحة في العراق الفيدرالي على بيانات الجهاز المركزي للإحصاء، لكنها قديمة، مما يصعّب فهم المشهد الراهن لسوق العمل." ويُعدّ مسح القوى العاملة، والاستبيانات الخاصة بالمؤسسات، والأنشطة الوطنية المماثلة لجمع البيانات خطواتٍ أساسية نحو سدّ الفجوة في بيانات القطاع غير المنظم. ويكتسب مسح القوى العاملة أهمية خاصة، فهو يوفر بيانات وطنية تمثيلية عن سوق العمل، تشمل أوضاع العمّال المنظمين وغير المنظمين على حدّ سواء. فقد أتاح مسح القوى العاملة الذي أجري في العراق في العام 2021 فرصة قيمة لتقييم الاقتصاد غير المنظم، وذلك وفقًا لأحدث تعريفات العمل غير المنظم الصادرة عن المؤتمر الدولي الحادي والعشرين لخبراء إحصاءات العمل في العام 2023 (منظمة العمل الدولية 2023أ). لذا، يُوصى بتنفيذ جولة جديدة من مسح القوى العاملة، مع التركيز على الوصول إلى فهم كامل ودقيق للطابع غير المنظم للعمل في العراق.

قد تعيق صعوبة الوصول إلى العمال في المناطق النائية عمليّة جمع البيانات وإقناع العمّال أولئك بالتسجيل في النظام. وتتفاقم هذه المشكلة بفعل التحديات اللوجستية، لأنّ موظفي الضمان الاجتماعي يجدون صعوبة في الوصول إلى المناطق النائية. عليه، يُمكن أن تساهم الحلول الرقمية أو إنشاء مراكز ضمان اجتماعي متقلّبة في التخفيف من هذه التحديات عبر توفير منصات تسجيل ودعم سهلة الوصول للعمّال في المناطق النائية، ما يضمن تغطية أوسع وشمولية أكبر.

وتفيد المقابلات مع أعضاء النقابات التجارية والحرفية، بأن فكرة أن تقوم الحكومة بدعم أصحاب العمل من خلال تخفيض الضرائب أو التكاليف الجمركية تحظى بتأييد واسع وتُعتبر نهجاً فعالاً لزيادة تسجيلهم في النظام وتسجيل عمالهم. فقد كشفت المقابلات الأساسية على لسان المشاركين فيها بأنهم يعتقدون أن ممارسة الضغوط على أصحاب العمل عند تطبيق قانون الضمان الاجتماعي الجديد فكرة غير سديدة، لأن ذلك قد يؤدي إلى رحيلهم، ويرتب عواقب وخيمة على الكثيرين (المقابلة مع مقدمي المعلومات الأساسية 2، ذكر، 61 عامًا، من اتحاد نقابات الحرفيين والتجار، البكالوريوس، أربيل). لذلك، لا بدّ من نهج متوازن يشجّع على الامتثال بالحوافز ويردع عدم الامتثال بالعقوبات، ما يخفف من العمل غير المنظم. بالإضافة إلى ذلك، يجب تعزيز إنفاذ القانون والتفتيش العمالي لضمان تطبيق القانون بفعالية. في الوقت نفسه، على الحكومة تحسين بيئة الأعمال وتبسيط الضوء على فوائد العمل المنظم لتشجيع أصحاب العمل على الامتثال.

4-4 الآراء حول أهمية برامج الضمان الاجتماعي

على الرغم من التحديات التي أشار إليها المشاركون، مثل صعوبة الوصول إلى التسجيل، وقلة المعلومات حول النظام، وتأثيرات الفساد على فرص التسجيل، يبقى الكثير من العمال مستعدين للانضمام إلى نظام الضمان الاجتماعي، معترفين بمزاياه المحتملة لهم ولأسرهم.

في غياب الضمان الاجتماعي، تكون تغطية صاحب العمل لتكاليف العلاج من الإصابة مسألة طوعية في غالب الأحيان، بعيداً عن أي التزام قانوني، ما يجعل عمال البناء وعائلاتهم عرضة للمزيد من الضعف المالي، إلى جانب حالتهم الصحية. بينما حصل أحد المستطلعين على دعم مالي من صاحب العمل، ذكر ثلاثة مشاركين في إحدى مجموعات التركيز أنهم لم يتلقوا أي دعم بعد الإصابات.

التسجيل ضروري للغاية لأنه يفيدني عند تعرضي للإصابة

مجموعة التركيز 2 . عامل في قطاع البناء
في بغداد

تعرضت للإصابة في وجهي جرّاء سقوط مواد بناء عليّ. خضعت لعملية جراحية، وتولى صاحب العمل تغطية التكاليف كمساعدة عينية وليس كتعويض أو تأمين.

مجموعة التركيز 1، عامل بناء في بغداد

كسرت ساقي في العمل منذ عامين وتكدت التكاليف من جيبتي الخاص.

مجموعة التركيز 1، عامل بناء في بغداد

على الرغم من انعدام الثقة العام المنتشر بين العمال، يبقون على استعداد ملحوظ للتسجيل والانضمام إلى أنظمة الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، تختلف مستويات الثقة باختلاف المناطق. عند سؤال العمال في قطاع البناء في العراق الفيدرالي عما إذا كانوا مستعدين للتسجيل في الضمان الاجتماعي والانضمام، أجاب معظمهم بما يلي تقريباً: "نعم، سنسجل أسمائنا، ولكن من سيضمن لنا استرداد أموالنا؟" (مجموعة التركيز 1، عمال في قطاع البناء، بغداد) في إقليم كردستان العراق، أظهرت الأجوبة خلال مجموعتي التركيز 6 و 2 مع عمال البناء، استعداداً كبيراً للمشاركة على الرغم من مشاعر عدم الثقة.

كما قال أحدهم:

إنّ الضمان الاجتماعي مفيد، ليس فقط لنا كعمّال، بل لأسرنا أيضًا.

المقابلة الشخصية 4، عامل بناء، ذكر، أربيل

على الرغم من عدم ثقة العمّال بنظام الضمان الاجتماعي، ومن جهود الحكومة لتوسيع التغطية إلى القطاع غير المنظم، ومن الفوارق بين المناطق، يبقى الاعتراف بالطبيعة الخطرة للعمل في قطاع البناء عنصرًا مشتركًا بين الجميع. ويبرز هذا الأمر أهمية الضمان الاجتماعي، وبالأخص التأمين الصحي، والحماية من إصابات العمل، وأهمية إعانات المرض والعجز المرتبط بالعمل. فعندما تناولت نقاشات مجموعات التركيز منافع الضمان الاجتماعي المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيّتين، أبدى العمّال استعدادًا أكبر للمشاركة، مقارنةً بالحديث العادي عن الضمان الاجتماعي. كما أبدى العمّال المشاركون استعدادهم للمساهمة بجزء من دخلهم الشهري، بحسب النسبة المحددة والتي تتراوح بين 2 في المائة (للدخل اليومي بين 20,000 و25,000 دينار) و10 في المائة (للدخل الشهري ما فوق 750,000 دينار).

في العراق الفيدرالي، أعرب العمّال المشاركون في مجموعة التركيز 2 التي انعقدت في بغداد عن استعدادهم للاشتراك بنسبة تصل إلى 10 في المائة من دخلهم الشهري، وهي نسبة تتجاوز ما ينصّ عليه القانون الجديد للنظام الاختياري (5 في المائة من الدخل الشهري لقاعدة المعاش التقاعدي للشيخوخة). أمّا في نقاشات مجموعة التركيز 4 مع عمّال البناء في بغداد، فأعرب المشاركون عن استعدادهم للاشتراك بجزء من دخلهم الشهري، بنسبة تتراوح بين 5 و10 في المائة. ومن المثير للاهتمام أنّ غالبية العمّال المشاركين في إقليم كردستان العراق أبدوا استعدادهم للاشتراك بنسبة 10 في المائة من دخلهم الشهري أو أكثر، مما يظهر أنهم عمومًا على استعداد لدفع نسبة أعلى مقارنة بنظرائهم في العراق الفيدرالي. وبالإضافة إلى المنافع في مجال التغطية الصحية التي أثارت اهتمامهم بالمساهمة، كان عامل الثقة أيضًا عنصرًا حاسمًا.

كلما زادت الثقة، زاد استعدادي لدفع 15 في المائة

مجموعة التركيز 1، عامل بناء، أربيل

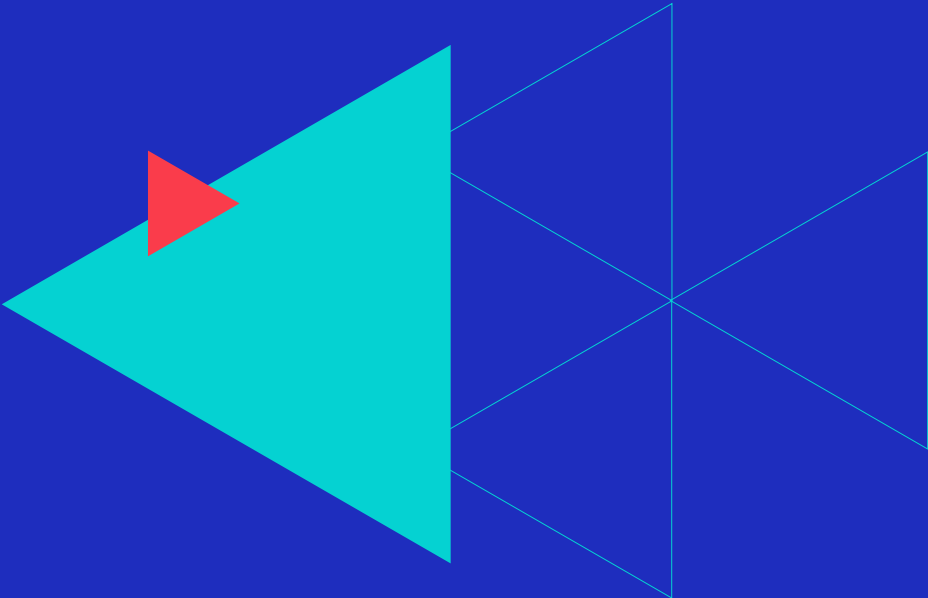
أشار أصحاب العمل إلى نسبة 5 في المائة أو أقل، مما يدل على استعدادهم للمساهمة بنسبة أقل.

المقابلة الشخصية 1، صاحب عمل في قطاع البناء، ذكر، 55 عامًا، أربيل

خلاصة الأمر، وكما ورد أعلاه وبحسب ما أكّده الأبحاث النوعيّة، عند تصميم استراتيجية لتمديد تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين العرضيين في قطاع البناء، من الضروري النظر في إضافة حماية ضد المخاطر الصحية إلى نظام الضمان الاختياري. قد يثير هذا الأمر اهتمام بعض فئات العمّال غير المنظمين، لا سيما في قطاع البناء. ومع ذلك، يجب ضمان أن تكون المشاركة ميسورة التكلفة وأن تظل نسبة المساهمة للعمال في النظام إلزامي للضمان الاجتماعي عادلة. ومن أحد الأساليب الممكنة لتمويل مساهمات العمال غير المنظمين في الضمان الصحي الاجتماعي، واستفادتهم من إعانات المرض وإعانات إصابات العمل، هو توزيع المساهمات الحكومية على كلّ من المعاشات التقاعدية لكبار السن وإعانات الصحة والسلامة، مع تخصيص الجزء الأكبر للمعاشات التقاعدية.

5◀

الخيارات المطروحة أمام
سياسات توسيع نطاق
التغطية لعمال البناء



◀ الخيارات المطروحة أمام سياسات توسيع نطاق التغطية لعمال البناء

5-1 توصيات خاصة بالقطاع

عند وضع استراتيجيات لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمال غير المنظمين في قطاع البناء، يجب مراعاة التعقيدات الفريدة لهذا القطاع. فعلى صانعي السياسات فهم العلاقات المعقدة بين المقاولين والمستويات المختلفة للمقاولين من الباطن، إضافةً إلى العلاقات التوظيفية المستترة التي غالبًا ما تسود بين المؤسسات وعمّالها، وكذلك حالة عدم اليقين التي تكتنف التوظيف والعلاقات العمالية في قطاع البناء. كلما كان فهم القطاع أكثر دقة وتفصيلًا، زادت فعالية استراتيجيات التوسع.

نظرًا لتقلب الدخل، من الضروري تحديد مستويات محدّدة من الإيرادات لدفع الاشتراكات وتحديد وتيرة الأقساط بشكل مناسب. ضمانًا لاستمرار مشاركة العمّال العرضيين في قطاع البناء ضمن نظام الضمان الاجتماعي، بما في ذلك النظام الاختياري، يجب أن تكون نسب المساهمات المحددة في القانون ميسورة التكلفة. علاوةً على ذلك، يجب أن تتناسب دورية المدفوعات وآلياتها مع طبيعة الدخل لضمان عدم وقوع العمال في فخ الفقر الناجم عن العمل.

من الضروري تأمين حماية الدخل للعمّال العرضيين في قطاع البناء خلال فترات البطالة أو انقطاع النشاط. في هذا السياق، لا بدّ من مناقشات سياسية تهدف إلى النقل التدريجي للفقراء العاملين من نظام الشبكة الاجتماعية إلى نظام الضمان الاجتماعي، مع إيلاء اهتمام خاص بالعاملين في قطاع البناء.

يجب التفكير في توسيع فروع النظام الاختياري في العراق الفيدرالي تدريجيًا، لتشمل إعانات إصابات العمل، وإعانات العجز المرتبط بالعمل، والتأمين الصحي القائم على الاشتراكات. تُعدّ إعانات إصابات العمل والرعاية الصحية من أهمّ ركائز الضمان الاجتماعي للعاملين في قطاع البناء، نظرًا للطبيعة الخطرة للعمل وارتفاع مخاطر الإصابات المهنية. ومع ذلك، من المهم التأكّد من أن تقديم هذه المنافع بشكل تدريجي لا يؤدي إلى زيادة نسب اشتراكات العمال أو يؤثر سلبيًا على قدرتهم على المشاركة. لذلك، ينبغي استكشاف خيارات تمويل بديلة، بما في ذلك إمكانية توجيه جزء من مساهمات الحكومة لدعم ركائز الحماية الصحية.

في موضوع العمّال/الموظفين الذين يفترض بصاحب العمل أن يقوم بتسجيلهم، مثل ذوي الأجور المنتظمة، من الضروري إيجاد سبل لتشجيع أصحاب العمل على ذلك، من خلال مراقبة حكومية فعّالة وإجراءات تسجيل ميسرة. لذا، يمكن تبني الأنظمة الإلكترونية للدفع والتسجيل أن يوفّر الوقت ويقلّل من الحاجة للزيارات الميدانية إلى مكاتب الضمان الاجتماعي، ما يساهم في معالجة الشكاوى الشائعة بشأن العقوبات البيروقراطية التي تُعدّ العائق الأول أمام عدم تسجيل أصحاب العمل لعمالهم.

عندما تكون العلاقات العمالية واضحة ويمكن إثباتها، من الضروري تطوير إجراءات تعزّز تنظيم العمال العرضيين، وتسهّل انتقالهم من العمل العرضي إلى الوظيفة الدائمة، ومن النظام الاختياري للضمان الاجتماعي إلى النظام الإلزامي. تحقيقاً لذلك، يمكن تقديم مجموعة من الحوافز مثل الإعفاءات الضريبية، والقروض منخفضة الفائدة، أو الإعانات لأصحاب العمل في قطاع البناء الذين يسعون إلى تقنين علاقات العمل وتسجيل عمّالهم ضمن نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي. من جانب آخر، يمكن تنفيذ نظام عقوبات للحدّ من إخفاء العلاقات العمالية والابتعاد عن دفع العمّال العرضيين في قطاع البناء إلى الالتحاق بنظام الضمان الاجتماعي الاختياري. وينبغي أن تشارك النقابات العمالية وهيئات التفتيش العمالي بفاعلية في دعم هذا الانتقال في القوى العاملة. وهذه التوصية ذات أهمية خاصة للعراق الفيدرالي، حيث دخل قانون الضمان الاجتماعي الجديد حيّز التنفيذ. قد تكون هذه التوصية ملائمة أيضاً لإقليم كردستان العراق، بشرط اعتماد مشروع القانون الجديد الخاص بالضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية للعاملين في القطاع الخاص قريباً. يساهم إنشاء هيئة تسجيل مخصصة لعمال البناء في تطوير أساليب فعّالة لجذب العمّال وتسجيلهم في القطاع وتنفيذها. فمن خلال تبسيط عملية التسجيل وتكييفها لتلائم الاحتياجات الفريدة لعمّال البناء وتوضيح كل خطوة من خطواتها، تكون الهيئة قد اعتمدت عمليّة تسجيل سهلة وملائمة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تقدم الهيئة إرشادات واضحة وأن تساعد أصحاب العمل والعمّال في إتمام تسجيل مؤسساتهم والانضمام إلى الضمان الاجتماعي. يجب على الهيئة كذلك مراقبة عمليّة التسجيل وتحديثها بانتظام لمواجهة أي تحديثات أو عوائق إجرائية قد تطرأ. بصفة عامة، ستكون هيئة التسجيل بالغة الأهمية في تعزيز تنظيم عمّال البناء وشؤونهم، وضمان توثيقهم بدقة، وتمكينهم من الوصول إلى الموارد والدعم اللازمين.

يمكن برامج الدعم الحكومي للمؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر في قطاع البناء أن تخفّف من القيود المالية ومشاكل السيولة النقدية، ما يجعل الامتثال لسياسات الضمان الاجتماعي أكثر سهولة. وتشمل الحلول المخصّصة تقديم إعانات، مثل تخفيض تكاليف المرافق أو الإيجار، وتجميد عمليات التفتيش، وتأجيل الضرائب أو تخفيضها، وأشكال أخرى من الدعم المالي، بما في ذلك تسهيل الوصول إلى الائتمان والقروض والأراضي. وبالتزامن مع تبسيط الإجراءات الإدارية وتقديم إرشادات واضحة للأعمال الصغيرة والمتناهية الصغر، يمكن هذه التدابير دعم الاستقرار المالي وتعزيز المشاركة في الضمان الاجتماعي عن طريق تقليل تكاليف التغطية.

5-2 توصيات عامة إضافية لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي

تغطي التوصيات مختلف القطاعات:

تعزيز القدرات المؤسسية والبشرية ضمن أنظمة الضمان الاجتماعي في العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق. يتضمّن تعزيز القدرات المؤسسية تحسين البنى التنظيمية والعمليات والموارد، لضمان إدارة برامج الضمان الاجتماعي بفعالية. يشمل ذلك الاستثمار في البنية التحتية، وتحديث التكنولوجيا، وضمان تزويد المؤسسات بالأدوات والأنظمة اللازمة للعمل بكفاءة. ويشمل تعزيز القدرات البشرية تطوير مهارات العاملين ضمن أنظمة الضمان الاجتماعي وتطوير كفاءاتهم. يمكن تحقيق ذلك من خلال وضع نظريات مؤسسية للتغيير، وتصميم برامج تدريب وتطوير للموظفين، بالإضافة إلى تقديم فرص متنوّعة للتطوير المهني.

التطرق لعدالة النظام وانصافه، وهو أمر بالغ الأهمية. يشمل هذا الأمر معرفة ما إذا كان المساهمون على المدى الطويل والقصير سيحصلون على فوائد تناسبية. فيجب توضيح هذه المسائل لضمان العمل بنظام ضمان اجتماعي عادل وفعال يحظى بثقة المشاركين كافة وتقديرهم.

تعزيز فعالية التفتيش وتحسين إجراءات التفتيش وقدراته. أعرب المشاركون في المقابلات الشخصية عن رأيهم بأن الحكومة يجب أن تفكر في تقسيم المفتشين بحسب مجالاتهم: (1) مفتشو الصحة والسلامة؛ (2) مفتشو الضمان الاجتماعي؛ (3) مفتشو العمل. على أن تتم عمليات التفتيش بشكل منفصل بين الفئات الثلاثة. (مقابلة شخصية، 1 خبير نقابي يتمتع بـ 25 عامًا من الخبرة، ذكر، دهوك) و(مقابلة شخصية، 11، دائرة التقاعد، وزارة المالية- حكومة إقليم كردستان، ذكر، 56 عامًا، بكالوريوس، أربيل). ومع ذلك، يجب تجربة هذا النهج قبل تحويله إلى إجراء سياسي لتجنب العواقب غير المقصودة، مثل تحميل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة عبء تفتيش إضافي. يجب أن ينصب التركيز الفوري على تحسين إجراءات التفتيش وأنظمتها. يوصى أيضًا بالاستمرار في تعزيز قدرات فرق التفتيش من خلال التدريب المستمر ومبادرات تبادل المعرفة.

زيادة الشفافية وتوفير معلومات واضحة حول فوائد الضمان الاجتماعي، وهما أمران جوهريان، ويمكن أن يؤديا إلى زيادة مستويات المشاركة. بالإضافة إلى ذلك، إن الوضوح في كيفية استخدام أموال الضمان الاجتماعي والمنافع منه يوضح المسؤوليات ويعزز الثقة ويشجع على زيادة المشاركة. فنقص المعلومات لدى العمال وأصحاب العمل بشأن البرنامج وميزاته وفوائده يزيد من عدم الثقة العامة في المبادرة. لمعالجة هذا الشك، على الحكومة تحسين استراتيجيات التواصل والشفافية، وضمان أن يكون المواطنون على علم تام ببرنامج الضمان الاجتماعي والعمليات المرتبطة به، بما في ذلك إدارة الأموال. ويوصى بتبني استراتيجيات ترويجية تشمل حملات توعوية، والاستفادة من وسائل التواصل الاجتماعي، وإشراك قادة المجتمع لزيادة الوعي وتعزيز المشاركة في برامج الضمان الاجتماعي.

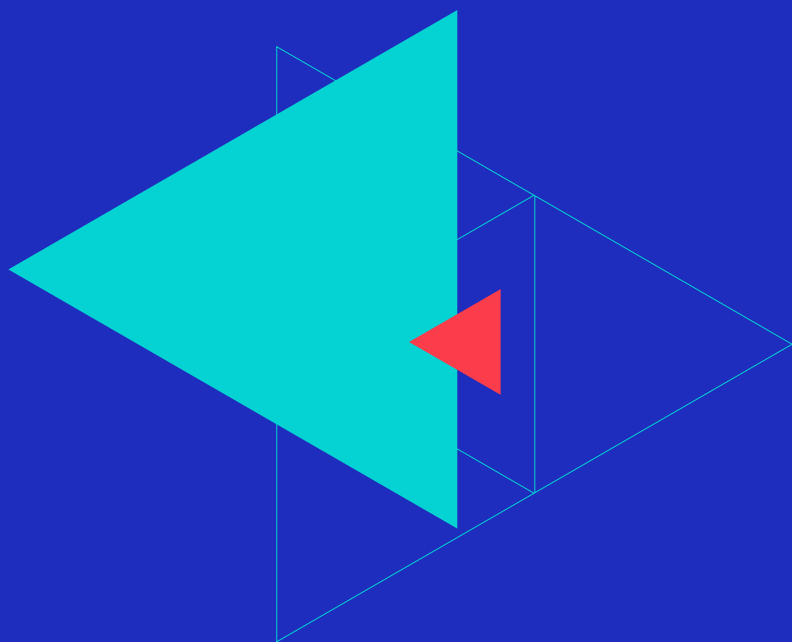
رفع مستوى الشفافية في عمليات التسجيل، وجمع الاشتراكات، والمشاركة في الإدارة، واحتساب المنافع وصرفها، أمور جوهريّة لضمان الثقة والمساءلة. عليه، فإنّ تيسير هذه العمليات التجارية، بجانب أتمتتها ورقمنتها، أمور تفتح آفاقًا عمليّة لمستقبل واعد. يكمن التحديّ الأكبر في مجالي التسجيل والاشتراك في نقص الرقمنة، وهذا ما يعرقل فعالية العملية لكلّ من أصحاب العمل والعمال لحسابهم الخاص أو العمال غير المنظمين. من خلال الرقمنة، قد يتمكّن الراغب من الاستطلاع بشكل أوضح والتأكد من تسجيل مشاركته ومراقبتها بدقة في النظامين الإلزامي والاختياري. وتعرّز الرقمنة الشفافية، لأنها تتيح من خلال بعض التقنيات تتبّع سجلات العمليات. وتساهم أتمتة عمليات الضمان الاجتماعي ورقمنتها في حلّ الاختناقات الحالية، وتسهّل تبادل المعلومات بين مختلف المؤسسات الحكومية، ما يعرّز كفاءة العمليات بوجه عام.

تقرّر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق الفيدرالي وإقليم كردستان بأهمية الرقمنة، لكنها تدرك أيضًا أنها لا تستطيع تحقيق ذلك بمفردها. فسلطت المقابلات الشخصية الضوء على أهمية التعاون بين الوكالات، وبرزت اقتراحات بأن تتولى وزارة الإسكان والإعمار (في العراق الفيدرالي وإقليم كردستان) مسؤولية تسجيل عمال البناء. يمكن هذا التعاون أن يساهم في تسهيل عملية التسجيل وتقديم نهج متكامل يغطي القطاعات الفرعية للقوى العاملة كافة. (المقابلة الشخصية 3، دائرة الضمان الاجتماعي، أنش، بغداد)، (المقابلة الشخصية 1، خبير نقابي ذو خبرة 25 عامًا، ذكر، دهوك) و(المقابلة الشخصية 2، اتحاد نقابات الحرفيين والتجار، أربيل).

تعديل القوانين بما يسمح للعمّال بالتسجيل في الضمان الاجتماعي من دون فقدان حقوقهم في نظام الشبكة الاجتماعية. يسمح الفصل الواضح بين الحقوق والمستحقّات الناتجة عن الحماية الاجتماعية للأفراد والأسر وضمان فترة انتقال كافية من المساعدة الاجتماعية إلى الضمان الاجتماعي، بحصول العمال كافة، بغض النظر عن مستوى دخلهم، على الحماية الاجتماعية الأساسية. يعزّز هذا الأمر نظامًا للحماية الاجتماعية القائم على الحقّ أكثر شمولاً وعدلاً.

6◀

المراجع



المراجع

- Buniya, M. K., Othman, I., Sunindijo, R. Y., Kineber, A. F., Mussi, E. and Ahmad, H. 2021. "Barriersto Safety Program Implementation in the Construction .Industry." Ain Shams Engineering Journal 12(1), 65-72
- Radhi, R. and Halim, R. 2021. Exploring Building & Construction in Iraq: Examining the Sector's Working Nature, Recent Productions, and Main .Challenges. KAPITA Business Hub
- World Bank. 2018. Jobs in Iraq: A Primer on Job Creation in the Short Term
- الجهاز المركزي للإحصاء (CSO)، مكتب إحصاءات إقليم كردستان، منظمة العمل الدولية . 2022. "مسح قوة العمل في العراق
- منظمة العمل الدولية 2021 أ. تشخيص الاقتصاد غير الرسمي في العراق." المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية
- 2021 ب- توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل الاقتصاد غير المنظم: الدروس الرئيسية المستفادة من التجارب الدولية
- 2023 أ-القرار الأول: قرار بشأن الإحصاءات المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم. المؤتمر الدولي الحادي والعشرون لخبراء إحصاءات العمل، ICLS/21/2023/RES. I.
- 2023 ب- الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي، وضع خارطة إقليمية للأحكام النظرية والعملية اليونسكو. 2019. "البناء."

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

البريد الإلكتروني: iraq@ilo.org