

بتمويل من
الاتحاد الأوروبي



منظمة
العمل
الدولية



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



◀ توسيع نطاق الضمان الاجتماعي
ليشمل العمّال بأجر في قطاع التصنيع
في العراق الاتحادي وإقليم كردستان
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/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.

الإنساند - 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 والعقال 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 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، 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: 9789220423561 (web PDF).

متوفر أيضاً:
اللغة الانجليزية

Extending social security to wage workers in the manufacturing sector in Federal Iraq and the Kurdistan Region of Iraq

ISBN: 9789220423547 (web PDF)
DOI: <https://doi.org/10.54394/BMFO8232>

اللغة العربية
توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمال بأجر في العراق الاتحادي وإقليم كردستان العراق

ISBN: 9789220423554 (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 وجهات 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.

صورة الغلاف: © ميثاق الخطيب/ منظمة العمل الدولية

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، ومصالح إيرواني، أستاذ مساعد في السياسات الاجتماعية والعامّة 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 للآزمات في الدول العربية بمنظمة العمل الدولية والمنسقة القطرية لمنظمة العمل الدولية في العراق. استفاد التقرير أيضًا من المساهمة الفنية الكبيرة والمداخلات القيمة إيفور 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 سلمي غريب بتحرير الورقة باللغة العربية وخالد حسين بتحريرها باللغة الكردية. وتولت إيلينا بوبروفيتش، تقى رماحي، ورعدة مّحي (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 الموظفين (العاملين بأجر)¹ في قطاع التصنيع في العراق الاتحادي وإقليم كردستان العراق². ويُعدُّ هذا التقرير واحدًا من ثلاثة في سلسلة تقارير صادرة حول مشروع «توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمّال غير المنظمين في العراق وإقليم كردستان» الذي تمَّ إعداده بتكليف من مكتب منظمة العمل الدولية في العراق. ويركّز التقرير على تحقيق ثلاثة أهداف وهي:

◀ قديم بيانات كمّية حول خصائص الموظفين في قطاع التصنيع، وبيانات 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 الضمان الاجتماعي ليشمل الموظفين في قطاع التصنيع في العراق. على ألا يقتصر هذا التوسيع على الإصلاحات القانونية أو السياسيّة المحتملة، بل أن يشمل أيضًا تعديلات على أنظمة الضمان الاجتماعي والترتيبات المؤسسية وجهود التوعية والتواصل. يشمل العمل أيضًا تعزيز قدرات التنفيذ، وترسيخ العلاقات والشراكات مع الجهات الحكوميّة الأخرى، وتقييم تكاليف التمويل وترتيباته، ومناغمة عمليّات التسجيل مع الأنظمة غير القائمة على الاشتراكات.

◀ تقديم توجيهات شاملة من أجل اعتماد استراتيجيّة وطنيّة لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الموظفين في قطاع التصنيع.

استند التقرير إلى نوعين أساسيين من الأدلة ومصادرها، وهما:

◀ مجموعة من الملفّات الوصفية التي تتناول خصائص الموظفين في قطاع التصنيع، أعدتها منظمة العمل الدوليّة بالاستناد إلى البيانات المفصّلة المستخلصة من مسح القوى العاملة في العراق للعام 2021 (الجهاز المركزي للإحصاء العراقي وجهات أخرى، 2022).

◀ بيانات نوعيّة جديدة حول المعوّقات التي يواجهها العاملون في قطاع التصنيع عند التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي ودفع اشتراكاتهم والاستفادة من مستحقّاتهم منه. يتضمّن التقرير تقييمًا للتحدّيات التي تواجهها دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي والوزارات والوكالات ذات الصلة الأخرى في توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل هذه الفئة من العاملين وأصحاب العمل. استخلص التقرير هذه البيانات من المقابلات مع مقدّمي المعلومات الأساسيّة ومجموعات التركيز مع العاملين وأصحاب العمل.

يستعرض التقرير في القسم الثاني نبذة عامة عن قطاع التصنيع، ويسلّط الضوء على أبرز التوجهات في سوق العمل التي تؤثر على التوظيف في هذا القطاع. ويعرض القسم الثالث تحليلًا وصفيًا لخصائص العاملين في قطاع التصنيع، استنادًا إلى مسح القوى العاملة للعام 2021. ويستعرض القسم الرابع نتائج التحليل النوعي المستند إلى العمل الميداني، ويشمل أبرز التحدّيات 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.

¹ يتم استخدام مصطلحي «العامل بأجر» و«الموظفين» بشكل تبادلي في هذا التقرير للإشارة إلى العمال الذين يتقاضون أجرًا أو مكافأة على عملهم.

² في هذا التقرير، يشير مصطلح «العراق» إلى كل من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق. أما «العراق الفيدرالي» فهو المنطقة التي لا تشمل إقليم كردستان. بما أنّ إقليم كردستان العراق معترف به كمنطقة ذات حكم ذاتي في الجزء الشمالي من البلاد...

2◀

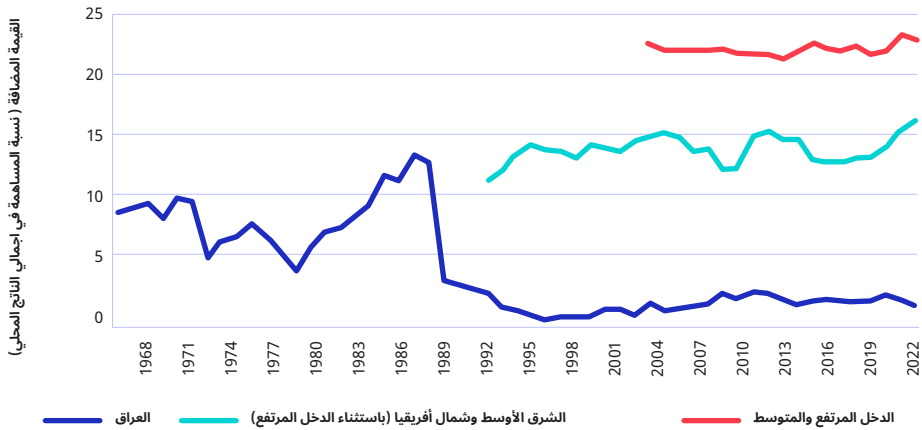
معلومات عامة: قطاع التصنيع



◀ معلومات عامة: قطاع التصنيع

يعتبر قطاع التصنيع بالعراق الأقل مساهمة في إجمالي الناتج المحلي، كما يتّضح من القيمة المضافة التي يحققها، مقارنة بالدول الأخرى غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي والشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل المماثلة (منظمة العمل الدولية، 2023 ب). شهد القطاع خلال ثمانينات القرن الماضي نموًا ملحوظًا، فبلغت مساهمته ذروتها بنسبة 14 بالمائة من إجمالي الناتج المحلي في العام 1988. ومع ذلك، تراجعت مساهمته بشكل حاد إلى 1 بالمائة بحلول نهاية التسعينات، كما يتّضح في الشكل 1. ويُعزى هذا الانكماش السريع بشكل أساسي إلى العقوبات الدولية التي أدّت إلى إغلاق عدد كبير من المصانع نتيجة لنقص المواد الخام والقيود على الاستيراد والتصدير. وخلال العقود الثلاثة الماضية، استقرّت مساهمة القطاع في إجمالي الناتج المحلي عند نسبة تراوحت بين 1 بالمائة و3 بالمائة.

◀ الشكل رقم 1. القيمة المضافة التي يحققها قطاع التصنيع بالعراق (نسبة مساهمته في إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية

ملاحظة: تمت مقارنة بيانات الفترة 2013-2021 مع البيانات الواردة في مجموعة البيانات الإحصائية الأحدث (2022-2023) الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء العراقي (cosit.gov.iq/documents/AAS2023/14.pdf).

يعزى ضعف مساهمة قطاع التصنيع في إجمالي الناتج المحلي العراقي خلال العقود الثلاثة الماضية إلى المناخ الاستثماري غير المؤاتي وغياب الأمن، وهو ما يمثل عائقاً مهماً أمام المستثمرين الجدد في قطاع التصنيع. وقد احتل العراق المرتبة 172 من بين 190 اقتصاداً وفقاً للإحصاءات الواردة في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال للعام 2020 (تقرير منظمة العمل الدولية للعام 2021) وتقرير البنك الدولي لعام 2020). علاوة على ذلك، أدت الحرب والإهمال وتدمير البنية التحتية والممارسات غير المنظمة للحصول على الربح إلى زيادة تدهور المنشآت الصناعية وإغلاقها. وقد جاء ذلك بالإضافة إلى السياسات التجارية غير الخاضعة للرقابة التي ساهمت في إغلاق الكثير من المنشآت الصناعية بسبب المنافسة غير المتكافئة على السلع المستوردة وارتفاع تكاليف الإنتاج المحلي (تقرير منظمة العمل الدولية لعام 2021).

على الرغم من التراجع الحاد في مساهمة قطاع التصنيع في إجمالي الناتج المحلي، لم تشهد مستويات التشغيل إلا تراجعاً بسيطاً، فوصلت إلى 8 في المائة في العام 2021 (الجهاز المركزي للإحصاء العراقي وجهات أخرى لعام 2022) بعد أن كانت 11.5 في المائة في العام 2018 (البنك الدولي 2018 ب). وأكدت دراسات سابقة أخرى هذا الاستقرار النسبي في نسب التشغيل التي تراوحت بين 9 و10 بالمائة من إجمالي الأعمال (منظمة العمل الدولية 2023 ب). ويشير هذا التباين بين القيمة المضافة للقطاع، التي تنعكس في مساهمته في إجمالي الناتج المحلي، وحجم التشغيل في القطاع إلى ضعف إنتاجيته (منظمة العمل الدولية 2023 ب). وينعكس هذا الانخفاض في الإنتاجية أيضاً في تدني أجور جزء كبير من القوى العاملة في التصنيع، فتشير الإحصاءات إلى أن 52 بالمائة منهم يتقاضون أجوراً منخفضة (الجهاز المركزي للإحصاء العراقي وجهات أخرى لعام 2022).

يرتبط تطوير قطاع التصنيع ارتباطاً وثيقاً بقطاعات اقتصادية أخرى، ما يبرز روابطه العكسية والمباشرة. وتتمثل الروابط العكسية في الاعتماد على قطاع الزراعة من جهة وقطاع النفط والتعدين في جهة أخرى لتوفير المواد الخام والمستلزمات الضرورية، بخاصة مع هيمنة إنتاج المواد الغذائية والمعادن المصنعة والمنتجات المعدنية في قطاع التصنيع (انظر الجدول 2). أما الروابط المباشرة فتتمثل في العلاقة مع البيع بالتجزئة والجملة في توزيع السلع المصنعة على الشركات والمستهلكين. إضافة إلى ذلك، تقوم الصناعات الفرعية على التكافل بعضها مع بعض. فعلى سبيل المثال، تساهم صناعات الآلات والكيمويات في توفير منتجات أساسية لإنتاج المعادن واللدائن والمواد الغذائية (اليونسكو 2019).

في موضوع الضمان الاجتماعي، يحق للعاملين بقطاع التصنيع، وهم المجموعة الخاضعة للدراسة في التقرير، بتغطية قانونية بموجب قوانين العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي في كل من العراق الاتحادي وإقليم كردستان العراق. ويخضع العاملون في قطاع التصنيع بشكل عام لقانون العمل الخاص بالعراق الاتحادي رقم 37 لسنة 2015 وقانون العمل الخاص بإقليم كردستان العراق رقم 71 لسنة 1987 (الصادر في أيلول/ سبتمبر 2021)، وكلاهما ينظمان علاقات العمل والعقود وظروف العمل ومستحقات العاملين في القطاع الخاص الذين يتقاضون أجراً أو أي تعويض آخر نظير عملهم. كما يحق للعاملين في القطاع الخاص، بما في ذلك قطاع التصنيع، الاستفادة قانوناً من تغطية الضمان الاجتماعي. وفي العراق الاتحادي، يمنح قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم 18 للعام 2023 العمال حقوقاً قانونية تشمل معاشات تقاعدية قائمة على الاشتراكات لكبار السن وإعانات عن إصابات العمل وإعانات العجز والإعاقة وإعانات الوراثة وإعانات المرض بالإضافة إلى حماية الأمومة والحماية من البطالة. وفي إقليم كردستان، ينظم قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم 39 لعام 1971 وتعديلاته بموجب القانون رقم 4 لعام 2012، نظام الضمان الاجتماعي ويمنح الموظفين حقوقاً قانونية تشمل معاشاً تقاعدياً قائماً على الاشتراكات لكبار السن وإعانات الوراثة والمرض بالإضافة إلى منافع حماية الأمومة والحماية من البطالة.

يعدّ تسجيل الشركة شرطاً مسبقاً لتسجيل الموظفين في نظام الضمان الاجتماعي وهذا أمر مهم للمجموعة الخاضعة للدراسة. يتحمل أصحاب العمل مسؤولية تسجيل موظفيهم لدى دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي المحليّة في المحافظة وتختلف تكلفة التسجيل بحسب عدد الموظفين (منظمة العمل الدولية لعام 2021). يحدّد قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لعام 1971، المطبق حالياً في إقليم كردستان العراق، مساهمات الضمان الاجتماعي بنسبة 17% من الأجر الشهري للعمال، ويتشارك في تسديدها الموظفون/العمال (بنسبة 5%) وأصحاب العمل (12%) (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا) 2024، البنك الدولي لعام 2016، 2018 أ، 2020). وساهم إصدار قانون التقاعد والضمان الاجتماعي الجديد للعمال رقم 18 لعام 2023 في رفع معدل الاشتراك الإجمالي إلى 25 بالمائة من الأجر الشهري للعمال، بدعم من الحكومة (الخزانة العامة) للنسبة الإضافية البالغة 8 بالمائة، ما يبقى نسب الاشتراك للعمال وأصحاب العمل من دون تغيير، أي 5 بالمائة و12 بالمائة على التوالي، (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي 2024، جريدة الوقائع العراقية 2023). ويجب ألا تقلّ الأجور الشهرية المعتمدة لاحتساب الاشتراكات عن الحد الأدنى القانوني للأجور، والذي تمّ تحديده بمبلغ 350,000 دينار عراقي في العراق الاتحادي عام 2020، وفي إقليم كردستان عام 2022.

في المقابل، لا يمكن للمؤسسات غير المسجلة لدى مديرية الضمان الاجتماعي تسجيل موظفيها في نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي. لكنّ العاملين أنفسهم يستطيعون اختيار تسجيل أنفسهم في النظام الاختياري الجديد الصادر بموجب القانون الجديد في العراق الاتحادي. يحدّد النظام الاختياري الاشتراكات بنسبة 5 بالمائة من الأجر الشهري للعامل، بينما تساهم الحكومة (الخزانة العامة) بنسبة 15 بالمائة. في إقليم كردستان العراق، نظام اختياري مماثل، صدر بموجب القانون رقم 4 لعام 2012 بتعديل القانون رقم 39 لعام 1971. ويتيح هذا القانون للعاملين لحسابهم الخاص، والعاملين غير المنظمين، والأفراد الذين لا يملكون وثائق توظيف رسمية في القطاع الخاص أن يسجلوا أسماءهم في نظام الضمان الاجتماعي بشكل مستقل. ومع ذلك، لا يتضمن التعديل الصادر في عام 2012 إجراءات التسجيل أو نسب الاشتراك، بل ترك هذه الأمور لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومجلس الوزراء لإصدار تعليمات وتوجيهات مفصلة حول تنفيذ القانون. ونتيجة لذلك، لم يتم تطبيق أحكام القانون رقم 4 لسنة 2012 حتى الآن.

في المقابل، لا يمكن للمؤسسات غير المسجلة لدى مديرية الضمان الاجتماعي تسجيل موظفيها في نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي. لكنّ العاملين أنفسهم يستطيعون اختيار تسجيل أنفسهم في النظام الاختياري الجديد الصادر بموجب القانون الجديد في العراق الاتحادي. يحدّد النظام الاختياري الاشتراكات بنسبة 5 بالمائة من الأجر الشهري للعامل، بينما تساهم الحكومة (الخزانة العامة) بنسبة 15 بالمائة. في إقليم كردستان العراق، نظام اختياري مماثل، صدر بموجب القانون رقم 4 لعام 2012 بتعديل القانون رقم 39 لعام 1971. ويتيح هذا القانون للعاملين لحسابهم الخاص، والعاملين غير المنظمين، والأفراد الذين لا يملكون وثائق توظيف رسمية في القطاع الخاص أن يسجلوا أسماءهم في نظام الضمان الاجتماعي بشكل مستقل. ومع ذلك، لا يتضمن التعديل الصادر في عام 2012 إجراءات التسجيل أو نسب الاشتراك، بل ترك هذه الأمور لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومجلس الوزراء لإصدار تعليمات وتوجيهات مفصلة حول تنفيذ القانون. ونتيجة لذلك، لم يتم تطبيق أحكام القانون رقم 4 لسنة 2012 حتى الآن.

بالنسبة للعاملين في قطاع التصنيع في العراق، الذين تتميّز علاقاتهم الوظيفيّة بقدر أكبر من التنظيم مقارنة بالعمال غير المنظمين في قطاع البناء، ينبغي أن تركز استراتيجية توسيع نطاق الضمان الاجتماعي على إدراجهم في نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي. وفي هذا السياق، يعدّ عدم تسجيل المؤسسات من أبرز العوامل المؤثرة في عرقلة مشاركة العمال والموظفين بشكل عام، والعاملين في قطاع التصنيع على وجه التحديد، في نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي.

تكرر العوائق التي تحول دون تسجيل المؤسسات وإدراج عمالها في أنظمة الضمان الاجتماعي. وتشمل بين أمور أخرى تحديات مرتبطة بالتسجيل، ودفع الضرائب، بالإضافة إلى العبئ المالي والزماني المطلوبين للتسجيل. وعلى الرغم من الجهود المبذولة خلال السنوات الأخيرة لتبسيط عمليات تسجيل المؤسسات التجارية ومساعدة رواد الأعمال في تأسيس مشاريعهم وتسجيلها والاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي، يبقى العراق متأخرًا في المجال، ويسجل مرتبة متدنية بحسب مؤشر ممارسة الأعمال، وهذا أمر سبق ذكره. بالإضافة إلى ذلك، وجّه أصحاب العمل الانتقادات للسياسات الضريبية في العراق بسبب افتقارها إلى الشفافية، وسهولة استئراء الفساد فيها خلال عملية التحصيل، بالإضافة إلى ضعف أساليب حساب الضرائب التي لا تتماشى مع أرباح المؤسسات، وغياب نظام ضريبي عادل ومنصف (منظمة العمل الدولية 2023 أ ص. 56). يفرض القانون على المؤسسات المنظمة دفع ضرائب بنسبة 15 بالمائة (البنك الدولي 2020) إلى جانب الاشتراكات في الضمان الاجتماعي. كما يفرض عليها اقتطاع ضريبة الدخل الفردي نيابة عن العاملين وتسديدها شهريًا (أو كل ثلاثة أشهر في إقليم كردستان العراق) للسلطات الضريبية، إضافة إلى تقديم الإقرارات الضريبية السنوية نيابة عن موظفيها. ترفع هذه الإجراءات المطوّلة من تكاليف المعاملات في القطاع المنظم، ويعتبر تعدّد الجهات والإجراءات والعوامل جانبًا آخر يؤدي إلى عزوف أصحاب الأعمال المنظمة عن تسجيل موظفيهم في تغطية الضمان الاجتماعي. إلى ذلك، فإن متطلبات التسجيل غير موحّدة حاليًا على مستوى القطاعات، وتختلف إجراءاته بحسب القطاع. إضافة إلى أنّ حجم الوحدة التجارية قد يحدّد الوزارة المشرفة على التسجيل؛ فالمصانع الصغيرة، على سبيل المثال، يمكن أن تختار التسجيل لدى وزارة الصناعة والمعادن بدلًا من وزارة التجارة، بحسب مسار التسجيل الذي تفضّله.

الدولي 2020) إلى جانب الاشتراكات في الضمان الاجتماعي. كما يفرض عليها اقتطاع ضريبة الدخل الفردي نيابة عن العاملين وتسديدها شهريًا (أو كل ثلاثة أشهر في إقليم كردستان العراق) للسلطات الضريبية، إضافة إلى تقديم الإقرارات الضريبية السنوية نيابة عن موظفيها. ترفع هذه الإجراءات المطوّلة من تكاليف المعاملات في القطاع المنظم. ويعتبر تعدّد الجهات والإجراءات والعوامل جانبًا آخر يؤدي إلى عزوف أصحاب الأعمال المنظمة عن تسجيل موظفيهم في تغطية الضمان الاجتماعي. إلى ذلك، فإن متطلبات التسجيل غير موحّدة حاليًا على مستوى القطاعات، وتختلف إجراءاته بحسب القطاع. إضافة إلى أنّ حجم الوحدة التجارية قد يحدّد الوزارة المشرفة على التسجيل؛ فالمصانع الصغيرة، على سبيل المثال، يمكن أن تختار التسجيل لدى وزارة الصناعة والمعادن بدلًا من وزارة التجارة، بحسب مسار التسجيل الذي تفضّله.

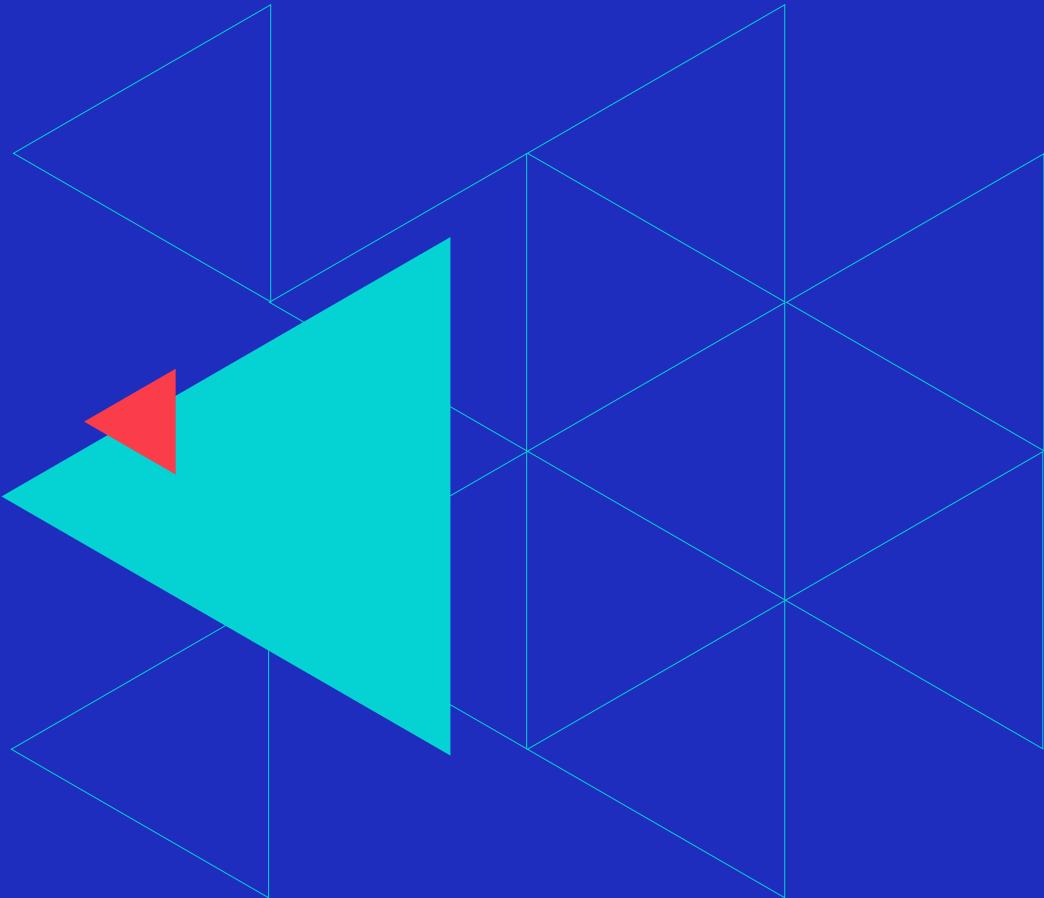
ومن الجدير بالذكر أيضًا، أنّ الإجراءات المطلوبة للعمل في القطاع المنظم، والتي يعتبرها الجميع مرهقة وطويلة، لا تقابلها منافع أو خدمات كافية للمؤسسات المنظمة. ولا تُعدّ الحوافز المقدّمة للمؤسسات المسجّلة في القطاع المنظم كافية لتشجيع على التسجيل (منظمة العمل الدولية 2021). فعلى سبيل المثال، لا تزال فرص الحصول على التمويل محدودة، ويصعب على المؤسسات الحصول عليه، ما دفع العراق لأنّ يحلّ في المرتبة 186 من أصل 190 بين الاقتصادات العالمية من حيث سهولة الحصول على التمويل (البنك الدولي لعام 2020). إلى جانب ذلك، فإن ضعف تغطية الخدمات العامة وسوء جودتها، وهذه الخدمات تمّولها عائدات الضرائب، يؤدي إلى عزوف أصحاب العمل عن دفع الضرائب وتسجيل مؤسساتهم (منظمة العمل الدولية لعام 2021). بالإضافة طبيعيًا إلى ضعف قدرة أجهزة إنفاذ القانون، ما يقلل من احتمال اكتشاف حالات عدم التسجيل أو فرض عقوبات على المخالفين، حتى ضمن المؤسسات المنظمة.

مبادرات الإصلاح قائمة ولا شك، إلا أن الحاجة هي إلى إحداث وقع. في بعض المدن، توفّر منصات رقمية مثل بوابة التسجيل الإلكتروني في بغداد توجيهات تفصيلية (خطوة بخطوة)

لتسجيل الأعمال التجارية والمؤسسات. وتشمل كل مرحلة التشريعات واللوائح التنظيمية ذات الصلة وروابط للاطلاع عليها، بالإضافة إلى الرسوم والنماذج المطلوبة، والجهات المسؤولة، والمعلومات اللازمة حول الإجراءات أو الوثائق التي يجب توفيرها للانتقال إلى الخطوة التالية. وتتضمن البوابة بيانات الاتصال لتقديم المساعدة عبر غرفة التجارة المحليّة. علاوة على ذلك، تمّ إطلاق نظام "النافذة الواحدة" عبر الإنترنت لتبسيط عملية التسجيل للمواطنين العراقيين، ما يقلّل بشكل كبير من الحاجة إلى الزيارات الشخصية المتعدّدة ويحصرها بزيارة واحدة فقط. ويأتي هذا النظام نتيجة الجهود التعاونية بين منظّمة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) وحكومة العراق، وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، وشبكة ريادة الأعمال العالميّة.

3◀

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

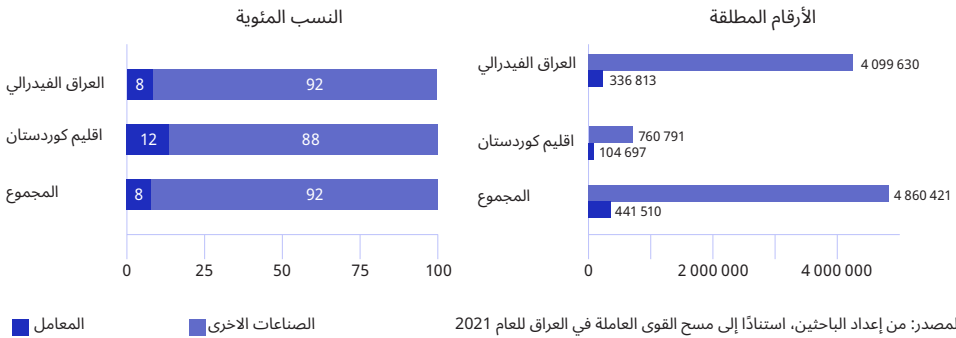


◀ نتائج التحليل الكمي: لمحة عامة عن قطاع التصنيع وفقاً لمسح القوى العاملة

3.1. حجم قطاع التصنيع الشامل

تمثّل الوظائف في قطاع التصنيع حوالي 6 بالمائة من إجمالي التوظيف في العراق، أي حوالي 533,224 وظيفة في القطاعين العام والخاص. في إقليم كردستان العراق وحده، ترتفع النسبة قليلاً وتصل إلى 8 بالمائة (حوالي 112,247 وظيفة)، مقارنة بـ 6 بالمائة في العراق الاتحادي (حوالي 420,977 وظيفة). ويتركّز أكثر من 83 بالمائة من إجمالي الأعمال التصنيعية في القطاع الخاص. ويشغل التصنيع 8 بالمائة من وظائف القطاع الخاص وحده. أما في إقليم كردستان العراق، فنصيب التصنيع أكبر بقليل، أي 12 بالمائة (حوالي 104,697 وظيفة) مقارنة بـ 8 بالمائة في العراق الاتحادي (حوالي 336,813 وظيفة). ويحتل قطاع التصنيع في العراق الاتحادي المرتبة الثالثة من حيث التوظيف في القطاع الخاص، أي يلي قطاع البناء (28 %) والزراعة (14%). أما في إقليم كردستان، فتتقارب النسب بين القطاعات، ويمثّل التصنيع نسبة مشابهة لقطاع البناء (11%) والزراعة (13%).

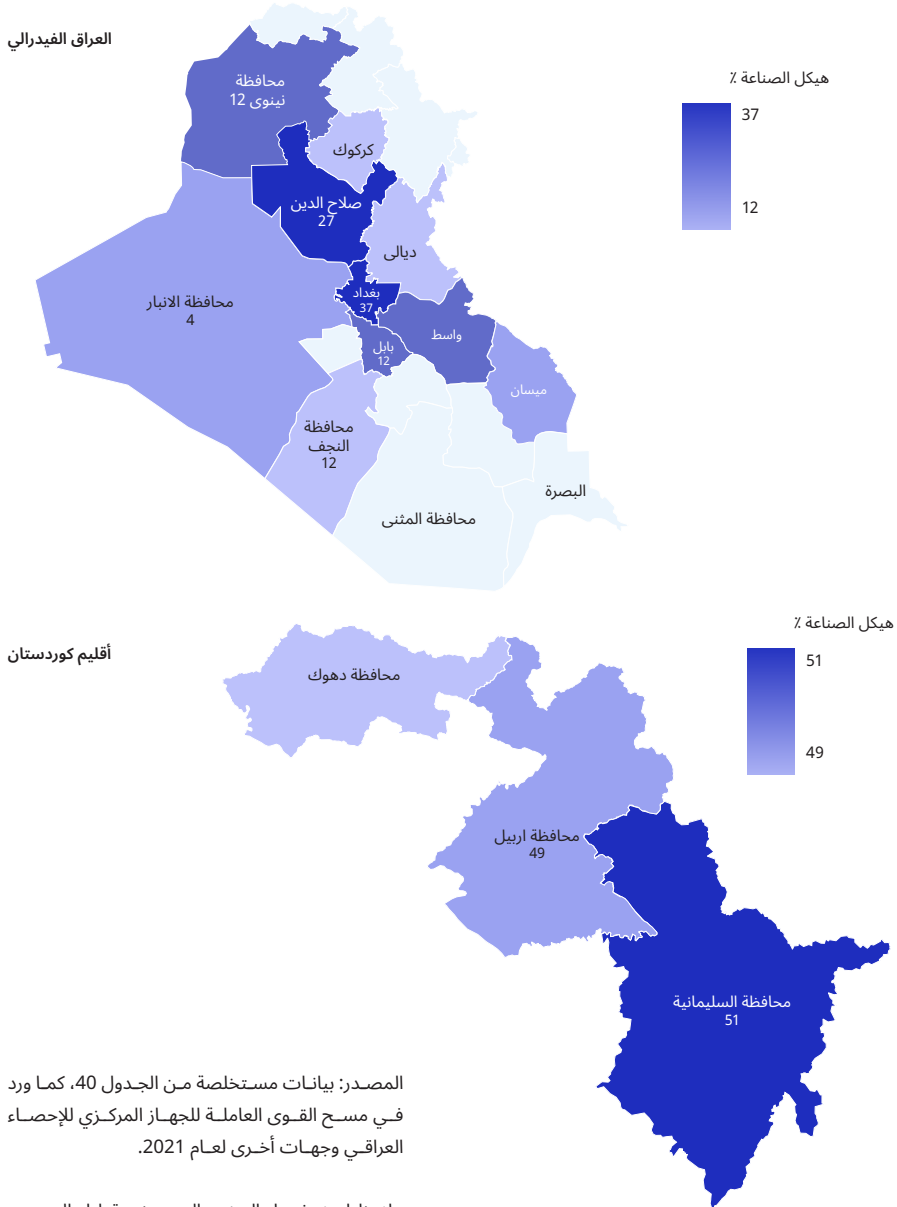
◀ الشكل 2. حصة قطاع التصنيع (بالنسبة المئوية والأرقام المطلقة) في توفير فرص العمل في القطاع الخاص في العراق، وفقاً لمسح القوى العاملة 2021



جغرافياً، يتركز حوالي ثلاثة أرباع العمّال (أي 74%، أو 396,123 عاملاً من أصل 533,223) في المناطق الحضرية (الجهاز المركزي للإحصاء العراقي وجهات أخرى لعام 2022). وكما يظهر في الشكل 3، فإن تركّز العمّال في قطاع التصنيع في العراق الاتحادي هو في بغداد، التي تستضيف أكبر حصة من القوى العاملة بالقطاع (بنسبة 37%). أما المناطق الأخرى ذات نسبة التشغيل الكبيرة في التصنيع فهي محافظة صلاح الدين (27%) ونيوى والنجف وبابل (12 % لكل منها). في إقليم كردستان العراق، تتوزع القوى العاملة في قطاع التصنيع بشكل شبه متساوٍ بين محافظتي السليمانية (51%) وأربيل (49 %)، ما يعكس توازناً نسبياً في التوزيع.

⁵ تجميع العاصمة بغداد 29 بالمائة من إجمالي الأعمال في القطاعات الاقتصادية كافة (أي 2,044,922 عاملاً). لذا، من المتوقع أن تكون محافظة بغداد هي التي تحتوي على حصة التشغيل الأكبر في القطاعات المختلفة.

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

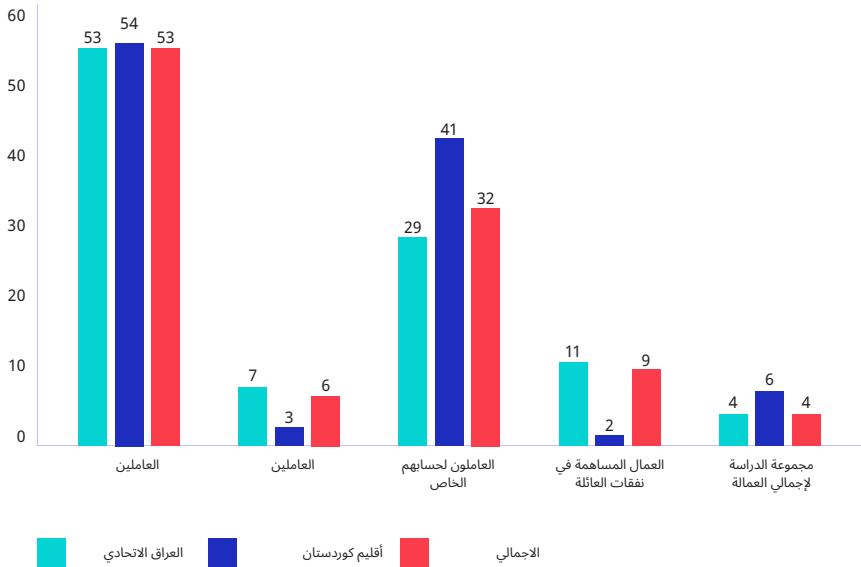


ملاحظات: يشمل التوزيع المعروض قطاع التصنيع بأكمله، في كلٍّ من القطاعين العام والخاص، ويغطي فئات العمّال المختلفة، بما في ذلك الموظفين وأصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص. ويعرض مسح القوى العاملة الأرقام الإجمالية للعمّال في السليمانية وحبلة معاً.

3.2. حجم المجموعة الخاضعة للدراسة

تمثل المجموعة الخاضعة للدراسة في التقرير، أي الموظفون/العمال في مجال التصنيع حوالي نصف القوى العاملة في في القطاع الخاص (من 53 إلى 54%)، وهذا ما يرد في الشكل 4. ويشكل الموظفون في قطاع التصنيع نحو 4 بالمائة من إجمالي العمال في القطاع الخاص في العراق الاتحادي، و6 بالمائة في إقليم كردستان العراق.

الشكل 4. التوزيع بحسب الوضع التشغيلي في التصنيع، في القطاع الخاص



3.3. خصائص المجموعة الخاضعة للدراسة (الموظفون) في قطاع التصنيع

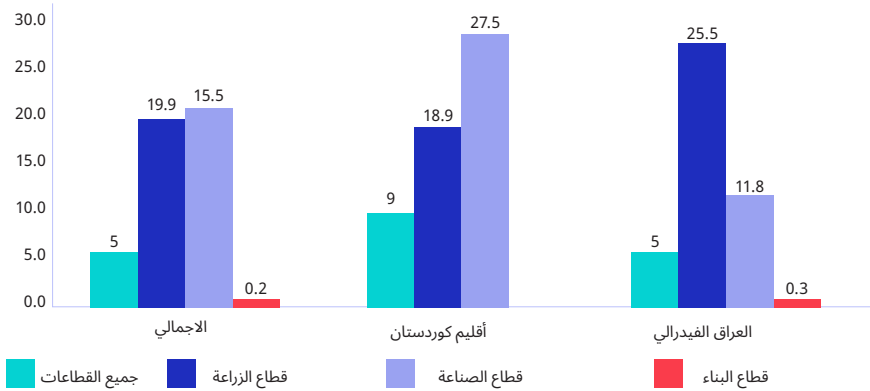
يشكل الذكور أكثر من 80 بالمائة من القوى العاملة في قطاع التصنيع في العراق ويمثلون الغالبية العظمى من المجموعة (98.5%). في العراق الفدرالي، يشكل الذكور 88 بالمائة من إجمالي القوى العاملة في التصنيع في القطاع الخاص و99 بالمائة من موظفي هذا القطاع عمومًا. ويظهر نمط مماثل في إقليم كردستان العراق، حيث يشكل الذكور 72 بالمائة من إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص و96% من موظفيه عمومًا.

علمًا أنَّ النساء يعملن في قطاع التصنيع أكثر من القطاعات الأخرى، إن نسبتهنَّ أقلَّ بكثير من نسبة الذكور في هذا القطاع. وكما يظهر في الشكل 5، تمثل النساء حوالي 20% من إجمالي القوى العاملة في التصنيع (فئات التشغيل كافة)، أي حوالي أربعة أضعاف نسبتتهنَّ المتوسطة في أعمال القطاع الخاص (5%); ووترتفع هذه النسبة أكثر في إقليم كردستان العراق، لتصل إلى 27.5 بالمائة من القوى العاملة في التصنيع، مقارنةً بـ 15.5 بالمائة في العراق الاتحادي. ولكن عند النظر إلى نسبة النساء بين الموظفين بأجر في التصنيع، أي المجموعة الخاضعة للدراسة في هذا التقرير (الشكل 4)، نجد أنَّهنَّ يشكلن 1.5% فقط من إجمالي العمال. في إقليم كردستان العراق، تبلغ نسبة النساء العاملات بأجر 4 بالمائة،

مقارنة ب 0.6 بالمائة في العراق الاتحادي. ويرجع التركيز النسبي المرتفع للنساء في قطاع التصنيع بشكل عام إلى مشاركتهنّ الكبيرة في الأعمال غير المأجورة، ولا سيّما العمل لحسابهنّ الخاص، بما أنهنّ يشكّلن 28 بالمائة من العاملين لحسابهم الخاص في العراق الاتحادي وحوالي 60 بالمائة (59) في إقليم كردستان العراق.

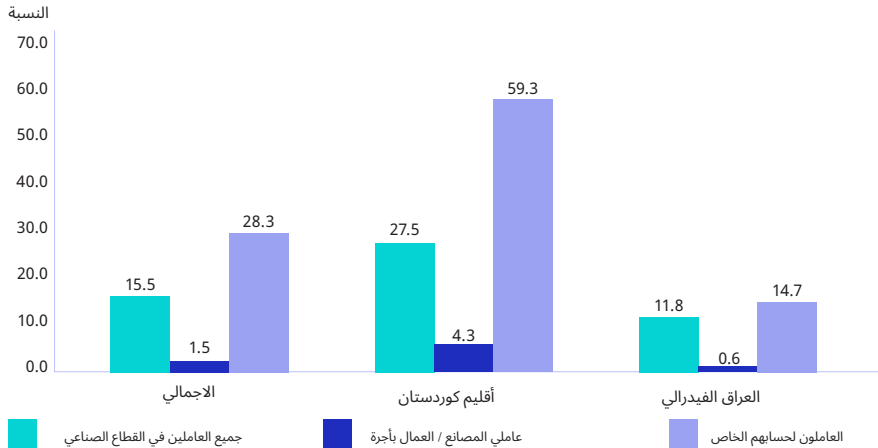
الشكل 5. نسبة النساء في القطاع الخاص بحسب القطاع

النسبة في القطاع الخاص



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

الشكل 6. نسبة النساء في التصنيع، القطاع الخاص



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

⁶ تعمل معظم المعاملات لحسابهنّ في قطاع التصنيع في مجال تصنيع الملابس الجاهزة (مسح القوى العاملة للعام 2021).

يعمل القسم الأكبر من الموظّفين والعاملين في مجال التصنيع ضمن فئة "الحرف اليدوية والمهن المرتبطة بها" فتصل نسبتهم إلى حوالي 68 بالمائة من إجمالي العاملين في هذا القطاع، تليها مهن "مشغّلو المصانع والآلات وعمال التجميع" (الجدول 1). عند تحليل البيانات على مستوى أكثر تفصيلاً، كما يتضح في الشكل 7، نجد أن هذه المهن تمثّل نسبة كبيرة من التشغيل في كلّ من العراق الاتحادي وإقليم كردستان، فتمثّل هذه المهن وحدها 74 بالمائة في العراق الاتحادي و69 بالمائة في إقليم كردستان العراق. ويتركّز جزء كبير من العمل في العراق الاتحادي في مهن "تصنيع الأغذية والنجارة وتصنيع الملابس وغيرها من الحرف والمهن ذات الصلة" وهي الفئة التي يعمل فيها حوالي ربع القوى العاملة (25%)، وتشمل الوظائف الرئيسية الأخرى: "المهن المتعلقة بتصنيع المعادن وتشغيل الآلات" (16%)، "مشغّلو المصانع والآلات الثابتة" (10%)، "الفنيون المزاملون في العلوم والهندسة" (9%)، "أعمال البناء والمهن المرتبطة بها" (بإستثناء الكهرباء) (8%)، و"الجِرَف اليدوية والطباعة" (6%). وعند مقارنة توزيع الوظائف بين الموظّفين والعاملين لحسابهم الخاص—الذين يشكلون المجموعة الثانية من حيث الأهمية في القوى العاملة في قطاع التصنيع—يظهر نمط مشابه إلى حدّ كبير (انظر الملحق، الجدول 3). وتتطابق النسب بين العاملين لحسابهم الخاص في فئتي "المعادن وتشغيل الآلات والمهن المرتبطة بها" (26%) و"تصنيع الأغذية" (25%). ومع ذلك، يختلف الأمر في الفئتين الثالثة والرابعة بين العاملين لحسابهم الخاص والموظّفين، على أساس ما يلي "العاملون المهرة في الغابات ومصايد الأسماك والصيد الموجه نحو السوق" (21%) و"العاملون في المبيعات" (13%).

في إقليم كردستان العراق، تتوافق الوظائف الأكثر شيوعاً مع تلك التي في العراق الاتحادي؛ يضمّ فرع "تصنيع الأغذية والنجارة وتصنيع الملابس والمهن المرتبطة به" حوالي 17 بالمائة من الموظّفين. أمّا المرتبتان الثانية والثالثة الأكثر شيوعاً فتعودان إلى "تصنيع المعادن وتشغيل الآلات" و"التعدين والبناء والتصنيع والنقل" ويضمّ كلّ منهما 13 بالمائة من الموظّفين. وتحتلّ فئة "السائقون ومشغّلو الآلات المتحركة" المرتبة الرابعة بين الوظائف (9%)، يليها "العاملون في المبيعات" (6%)، و"العاملون في المهن المتعلقة بالبناء (بإستثناء الكهربائيين)" (6%). وعند مقارنة هذا التوزيع مع العاملين لحسابهم الخاص—الذين يشكلون الفئة الثانية من حيث الأهمية في قطاع التصنيع—يظهر اختلاف ملحوظ. يتركّز العاملون لحسابهم الخاص في إقليم كردستان بشكل أساسي في "تصنيع الأغذية والنجارة وتصنيع الملابس والمهن المرتبطة بها"، (70%) تليها فئة "العاملون في المبيعات" بنسبة لا تتجاوز (1%) (راجع الملحق، الجدول 3).

◀ الجدول 1. توزيع العاملين في مجال التصنيع، في القطاع الخاص، بحسب المهنة (على مستوى رقم واحد)، وفق مسح القوى العاملة للعام 2021

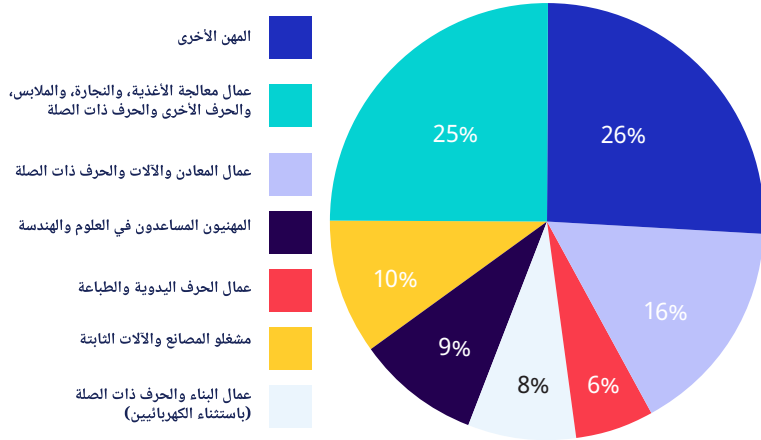
المهنة (مستوى مكون من رقم واحد)		الأرقام		الهيكليّة %	
المجموع	العاملين	المجموع	العاملين	المجموع	العاملين
عمال الحرف والحرف ذات الصلة	279 344	158 954	63	68	
مشغلي المصانع والآلات والمجمعيين	29 667	27 594	7	12	
عمال الخدمات والمبيعات	41 088	16 119	9	7	
المهن الأولية	17 288	17 070	4	7	
المهن الأخرى	74 122	13 493	17	6	
المجموع	441 509	233 230	100	100	

المصدر: حسابات منظمة العمل الدولية

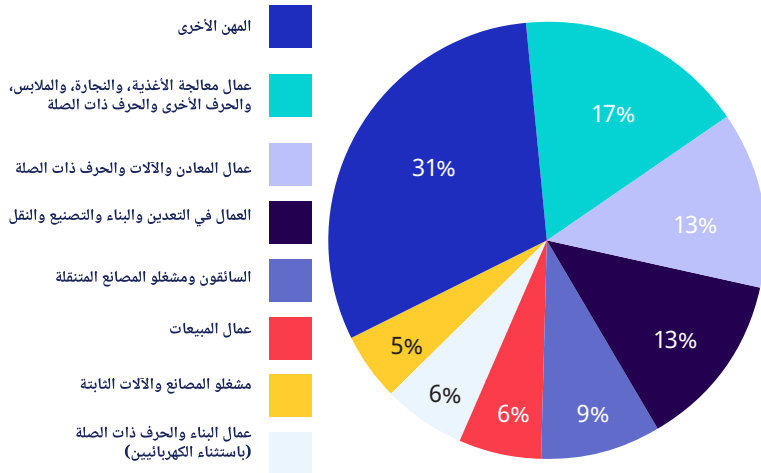
ملاحظات: استلم فريق البحث البيانات مجمعة لكلّ من إقليم كردستان والعراق الاتحادي. لم يستلم بيانات مصنفة بحسب المنطقة.

الشكل 7. توزيع العاملين في مجال التصنيع، في القطاع الخاص، بحسب الأهم (على مستوى الرقمين)

العراق الاتحادي



اقليم كردستان



المصدر: حسابات منظمة العمل الدولية
ملاحظات: تشمل فئة "مهن أخرى" المهنة ذات المستوى المكون من رقمين التي تقل حصتها من العاملين عن 5% من الإجمالي. ولا تظهر خانة محدّدة للنساء، لأنّ حصتهنّ صغيرة جدًا قطاع التصنيع (راجع الشكل 6).

تتوافق أنماط المهن هذه بشكل كبير مع أبرز الصناعات الفرعية الأساسية في قطاع التصنيع، وتشمل تصنيع المنتجات الغذائية (24 % من العمّال في العراق الاتحادي و25 % في إقليم كردستان العراق)، يليها تصنيع المنتجات المعدنية باستثناء الآلات والمعدات (20 % في العراق الاتحادي و17 % في إقليم كردستان)، وصناعة المنتجات المعدنية غير الفلزية الأخرى (13 % في العراق الاتحادي و14 % في الإقليم). أما الصناعة الفرعية الرابعة الأكثر أهمية في العراق الاتحادي فهي "تصنيع الأثاث" (10 %)، بينما في إقليم كردستان العراق تأتي صناعة "فحم الكوك والمنتجات البترولية المكررة" في المرتبة الرابعة. وتوظف هذه الصناعات الفرعية الأربع مجتمعة نحو 67 بالمائة من القوى العاملة في قطاع التصنيع في العراق الاتحادي و64 بالمائة من القوى العاملة في قطاع التصنيع في إقليم كردستان العراق.

يشكل العاملون لحسابهم الخاص ثاني أهم فئة ضمن القوى العاملة في قطاع التصنيع (راجع الجدول 4 في الملحق). في إقليم كردستان العراق، يتركز معظم العاملين لحسابهم الخاص في "صناعة الملابس الجاهزة" (63%)، تليها صناعة المنتجات الغذائية (13%). أما في العراق الاتحادي، فإن توزيع العاملين لحسابهم الخاص عبر الصناعات يتشابه إلى حد كبير مع توزيع الموظفين. وتشمل الصناعات الرئيسية تصنيع المنتجات المعدنية المشكّلة باستثناء الآلات والمعدات (27 %)، وتصنيع فحم الكوك والمنتجات البترولية المكررة (21%)، وتصنيع الملابس الجاهزة (17%)، وتصنيع الأثاث (13%). وتجدر الإشارة إلى أن النساء يمثلن 60% من العاملين لحسابهم الخاص في قطاع التصنيع في إقليم كردستان، مقارنةً بـ15% فقط في العراق الاتحادي. يمكن تفسير هذا التفاوت بانخفاض معدل مشاركة النساء في سوق العمل في العراق الاتحادي وارتفاع تركّز أنشطة التصنيع في إقليم كردستان.

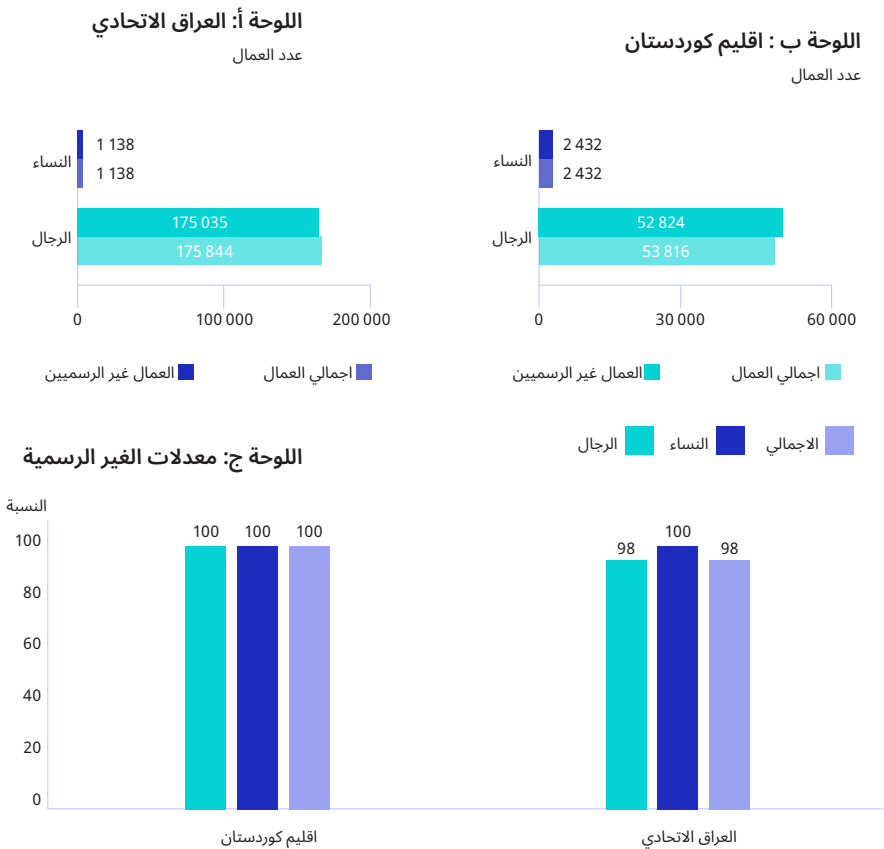
◀ الجدول 2. توزيع العاملين في مجال التصنيع، في القطاع الخاص، بحسب الصناعة الفرعية (على مستوى الرقمين)، وفق مسح القوى العاملة لعام 2021

النشاط الاقتصادي	إجمالي العراق	%	النشاط الاقتصادي	إجمالي إقليم	%
مستوى مكون من رقمين	الاتحادي		مستوى مكون من رقمين	كوردستان	
تصنيع المنتجات الغذائية	63,397	24	تصنيع المنتجات الغذائية	16,449	25
تصنيع المنتجات المعدنية المشكّلة، باستثناء الآلات والمعدات	52,304	20	تصنيع المنتجات المعدنية المشكّلة، باستثناء الآلات والمعدات	11,343	17
تصنيع المنتجات المعدنية اللافلزية الأخرى	35,750	13	تصنيع المنتجات المعدنية اللافلزية الأخرى	9,539	14
تصنيع الأثاث	27,441	10	تصنيع فحم الكوك والمنتجات النفطية المكررة	5,139	8
إصلاح وتركيب الآلات والمعدات	17,476	7	تصنيع الملابس الجاهزة	4,244	7
تصنيع المواد الكيميائية والمنتجات الكيميائية	16,508	6	تصنيع الأثاث	2,521	4
تصنيع المعادن الأساسية	15,452	6	الطباعة واستنساخ الوسائط المسجلة	2,517	4
تصنيع فحم الكوك والمنتجات النفطية المكررة	5,910	2	تصنيع المنسوجات	2,209	3
صناعات أخرى	32,817	12	صناعات أخرى	12,046	18
المجموع	267,055	100	المجموع	66,007	100

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

إنّ تغطية نظام الضمان الاجتماعي أحد المعايير الأساسية لتحديد مدى تنظيم العمل بحسب تعريف المؤتمر الدولي الحادي والعشرين لإحصاءات العمل (منظمة العمل الدولية لعام 2023 ج)، ويشكّل غيابها ظاهرة شائعة بين العاملين في قطاع التصنيع. فعلى الرغم من الحق القانوني في الحصول على منافع الضمان الاجتماعي، إنّ الواقع الفعلي يظهر أنّ الغالبية الكبرى من العاملين في قطاع التصنيع (100% في العراق الاتحادي) و (98% في الإقليم) غير مشمولة بالتغطية التأمينية، كما يتّضح في الشكل 8.

الشكل 8. الموظفون غير المنظمين (العدد والنسبة المئوية) في قطاع التصنيع الخاص

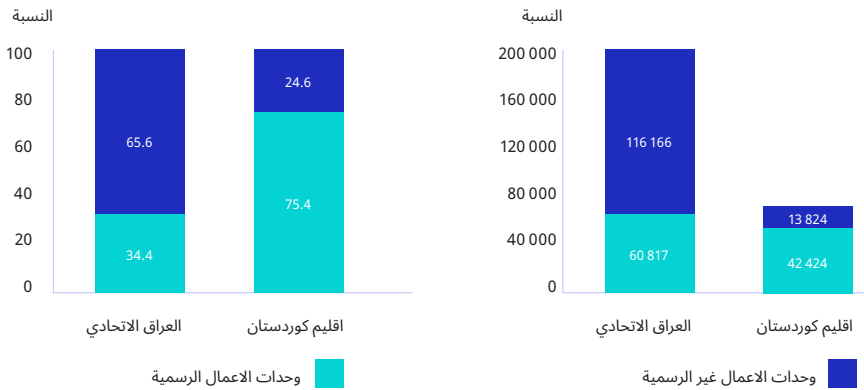


المصدر: تجميع المؤلفين الخاص، استناداً إلى LFS 2021

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

يطرح الغياب الشامل للتغطية بالضمان الاجتماعي في قطاع التصنيع سؤالاً بشأن مدى انتشار الطابع غير المنظم للمؤسسات التي يعملون فيها. فعلى عكس قطاع البناء الذي تسود فيه الشركات غير المنظمة (99% في العراق الاتحادي و86% في إقليم كردستان العراق)، لا يتوقع المرء أن يكون العاملون في التصنيع في مؤسسات غير منظمة. يظهر الشكل 9 أدناه أن ثلثي العاملين في قطاع التصنيع في العراق الاتحادي (حوالي 116,166 عامل) يعملون في شركات غير منظمة، مقابل ربع العاملين في إقليم كردستان العراق (نحو 13,824 عامل). ويُعَدُّ الافتقار إلى الطابع المنظم في الشركات التي يعمل فيها هؤلاء العاملين العائق الرئيسي أمام حصولهم على التغطية بالضمان الاجتماعي، لأنَّ عدم التسجيل في القطاع المنظم مؤشر قوي على أنَّ العمال سيكونون هم أيضًا غير منظمين. وعلى الرغم من غياب التغطية بالضمان الاجتماعي في قطاع التصنيع بشكل واسع، تبقى بعض الاستثناءات التي يعمل فيها بعض العمال في مؤسسات منظمة. ويبيِّن الشكل 9 أيضًا أن بعض موظفي التصنيع الذين لا يتمتَّعون بالتغطية يعملون في مؤسسات منظمة (أي في القطاع المنظم)، وتبلغ نسبتهم نحو 33 بالمائة من الموظفين في العراق الاتحادي وحوالي 75 بالمائة في إقليم كردستان العراق. وفي هذه الحالات، تكون العقبة الأساسية أمام تسجيل الموظفين غياب التزام أصحاب الأعمال المنظمة، إما بسبب قرار متعمد بعدم تسجيل موظفيهم في الضمان الاجتماعي، أو كنتيجة لاتفاقات غير منظمة مع العاملين. وتستدعي هذه المسألة المزيد من الأدلة لفهم ديناميات العمل غير المنظم داخل المؤسسات المنظمة وتحديد الأسباب الكامنة وراء استمرار هذه الممارسات.

الشكل 9. توزيع العاملين (بالأرقام والنسب المئوية) بقطاع التصنيع بحسب الوضع التنظيمي للمؤسسات



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

تختلف الأنماط بين المؤسسات فير المنظمة بحسب المناطق. ففي إقليم كردستان العراق، من غير المحتمل أن يعمل الموظفون بقطاع التصنيع في مؤسسات غير منظمة مقارنة بالعراق الاتحادي، ما يشير إلى محدودية انتشار المؤسسات غير المنظمة في الإقليم. ومع ذلك، فإنَّ الغياب الواسع لتغطية الضمان الاجتماعي للموظفين في إقليم كردستان العراق يعكس عدم التزام أصحاب الأعمال المنظمة بتسجيل العاملين لديهم في الضمان الاجتماعي في الإقليم مقارنة بالعراق الاتحادي. وتختلف الأسباب وراء هذا الأمر اختلافًا كبيرًا بين العراق الاتحادي وإقليم كردستان. في العراق الاتحادي، يُعزى غياب التغطية بالضمان الاجتماعي، أي نسبة 66 بالمائة،

إلى العمل في المؤسسات غير المنظمة، بينما يعود السبب في 33 بالمائة من الحالات إلى عدم التزام أصحاب الأعمال المنظمة بتوفير التغطية. وعلى العكس، في إقليم كردستان، إن أصحاب الأعمال المنظمة هم في 75 بالمائة من الحالات السبب وراء عدم التغطية، أما العمل في المؤسسات غير المنظمة فهو السبب وراء 25 بالمائة من الحالات المتبقية.

ويُعدّ حجم المؤسسة عاملاً حاسماً في فهم أنماط التغطية بالضمان الاجتماعي بين الموظفين في قطاع التصنيع. إن عدد المؤسسات المنظمة في إقليم كردستان العراق أكبر، وبالتوازي، تضمّ هذه المؤسسات عدداً أكبر من العاملين مقارنة بالمؤسسات في العراق الاتحادي. يظهر الجدول (3) أنّ الموظفين في إقليم كردستان العراق لا يتركّزون في المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة كما هو الحال في العراق الاتحادي. فعلى سبيل المثال، يعمل أقلّ من نصف موظفي قطاع التصنيع في الإقليم (48%، أي نحو 26,989 موظفاً من إجمالي 56,248) في مؤسسات صغيرة (من 5 إلى 9 عاملين). في المقابل، يعمل أكثر من ثلثي موظفي التصنيع في العراق الاتحادي (68%) في مؤسسات متناهية الصغر (1 إلى 4 عمال). أما النصف المتبقي من موظفي التصنيع في إقليم كردستان العراق، فيتوزعون بشكل متوازن بين المؤسسات المتوسطة الحجم (15% في شركات تضم 10 إلى 19 عاملاً، و18% في شركات تضم 20 إلى 49 عاملاً) والشركات الكبيرة التي تستوعب 19 بالمائة من العاملين. وفي العراق الاتحادي، يتوزع باقي الموظفين (32%) على المؤسسات الصغيرة (14.5% في مؤسسات تضم 5 إلى 9 عاملين) والمؤسسات المتوسطة الحجم (17% في مؤسسات تضم 10 إلى 49 عاملاً).

يرتبط الطابع التنظيمي ارتباطاً وثيقاً بحجم المؤسسة؛ فالعاملون في المؤسسات المتناهية الصغر يميلون أكثر من غيرهم إلى الإقرار بأنهم في مؤسسات غير منتظمة. في العراق الاتحادي مثلاً، إنّ 90 بالمائة من الموظفين في المؤسسات المتناهية الصغر هم في مؤسسات غير منتظمة، مقارنة بـ 21% فقط من العاملين في المؤسسات الصغيرة (كما يتّضح من الجدول 3). وينطبق هذا الميل أيضاً على إقليم كردستان العراق، ولكن بدرجة أقل بكثير. ففي كردستان، إنّ 43 بالمائة من الموظفين العاملين في المؤسسات الصغيرة هم ضمن أعمال غير منتظمة، مقارنة بـ 20% فقط من العاملين في الشركات الكبيرة الذين يعملون في وحدات غير منتظمة.

لذا، إنّ المؤسسات غير المنظمة في العراق الاتحادي—والتي توظف 66% من العمال (كما هو موضح في الشكل 9)—غالباً ما تكون مؤسسات متناهية الصغر (1 إلى 4 عاملين). وتوظف هذه المؤسسات 93 بالمائة من العاملين غير المنظمين في العراق الاتحادي، كما يبيّن الجدول 3. وبالمثل، في إقليم كردستان العراق، فإن غالبية الموظفين العاملين في وحدات الأعمال غير المنظمة—والذين يمثلون 25 بالمائة من العمال (كما يظهر في الشكل 9) يعملون في مؤسسات صغيرة (5 إلى 9 عاملين).

⁷ ترد تحدييدات منظمة العمل الدولية للقطاع غير المنظم على مستوى العمل والوحدة الاقتصادية (مكان العمل، المصنع) بحسب مسح القوى العاملة في الملحق 2.

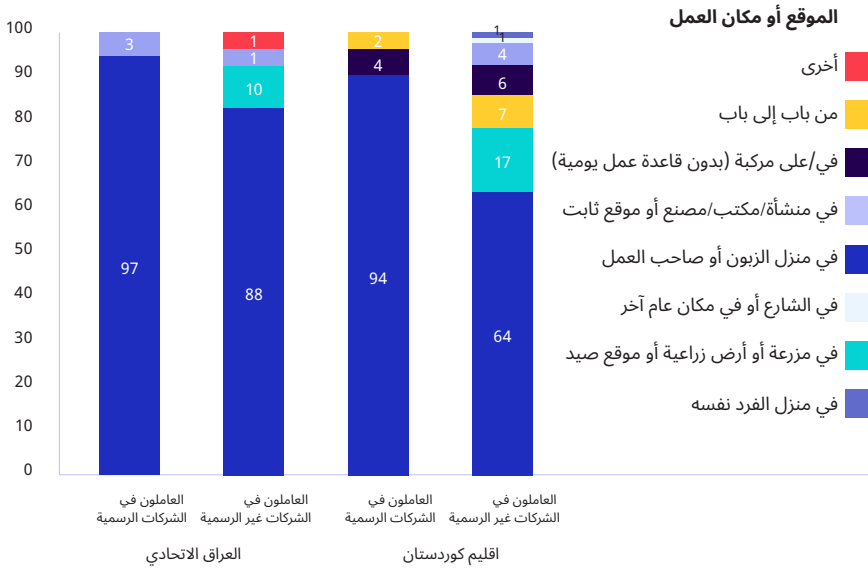
الجدول 3. توزيع العمّال بحسب حجم المؤسسة، والنسبة المئوية للعاملين في المؤسسات غير المنظّمة

المنطقة	حجم المنشأة	إجمالي العاملين (بالأعداد)	توزيع الوظائف حسب حجم المنشأة	عدد العاملين في الوحدات غير الرسمية	نسبة الأعمال غير الرسمية حسب الحجم (%)	هيكل العاملين في الوحدات غير الرسمية
العراق الفيدرالي	1-4	121 157	68.5	108 499	90	93
	5-9	25 500	14.5	5 262	21	5
	10-19	23 482	13	1 129	5	1
	20-49	6 844	4	1 276	19	1
	50+	0	0	0	0	0
	Total	176 983	100	116 166	66	100
اقليم كوردستان	1-4	0	0	0	0	0
	5-9	26 989	48	11 492	43	83
	10-19	8 342	15	118	1	1
	20-49	9 970	18	75	1	1
	50+	10 947	19	2 139	20	15
	المجموع	56 248	100	13 824	25	100

إن مكان العمل في قطاع التصنيع واختلاف سياقه بناءً على وضع المؤسسة التنظيمي عامل أساسي لفهم ظروف عمل الموظّفين بشكل عام. يعمل غالبية الذين أفادوا بأنهم موظفون في مؤسسات منتظمة داخل مقرّات فعلية، سواء كانوا في إقليم كوردستان العراق أو في العراق الاتحادي. كما يُظهر الشكل 10، إنّ حوالي 97 إلى 99 بالمائة من العمّال في قطاع التصنيع في المؤسسات المنظّمة في العراق الاتحادي وفي إقليم كوردستان العراق يعملون في مقرّات ثابتة (مثل منشأة، مكتب، مصنع، أو موقع عمل ثابت). وبما أنّ غالبية العمّال في المؤسسات المنظّمة لا يتمتّعون بتغطية الضمان الاجتماعي (راجع الشكل 8)، قد يُعزى ضعف التزام أصحاب العمل بتسجيلهم إلى ضعف القدرة على إنفاذ القوانين وعدم فاعلية تفتيش العمل. وهذا أمر مثير للقلق لأنّ أولئك الموظّفين يعملون في منشآت منظّمة ومع ذلك لا يتمتّعون بأي تغطية اجتماعية.

ومن الجدير بالذكر أن نسبة كبيرة من العمّال الذين أفادوا بأنهم يعملون في مؤسسات غير منتظمة (66% في العراق الاتحادي و25% في إقليم كوردستان العراق) أشاروا أيضًا إلى أنهم يعملون من داخل مقرّاتها، لكن طبقًا للنسبة أقل من أقرانهم في المؤسسات المنتظمة. وكما يظهر في الشكل 10، يعمل حوالي 88 بالمائة من الموظّفين في الشركات غير المنتظمة في العراق الاتحادي و64 بالمائة في إقليم كوردستان داخل منشآت أو في مواقع ثابتة. ومع ذلك، فإنّ العمّال في المؤسسات غير المنتظمة هم الأكثر عرضة للعمل خارج المقرّات مقارنة بنظرانهم في المؤسسات المنتظمة، وتبرز هذه الظاهرة بشكل أكبر في إقليم كوردستان (33%) مقارنة بالعراق الاتحادي (12%). وبشكل عام، تواجه الجهات الرقابية صعوبة كبيرة في الوصول إلى العاملين في المؤسسات غير المنتظمة، خاصة أولئك الذين يعملون في مواقع متغيرة، ما يحدّ من فاعلية الرقابة والتفتيش على تطبيق أحكام الضمان الاجتماعي.

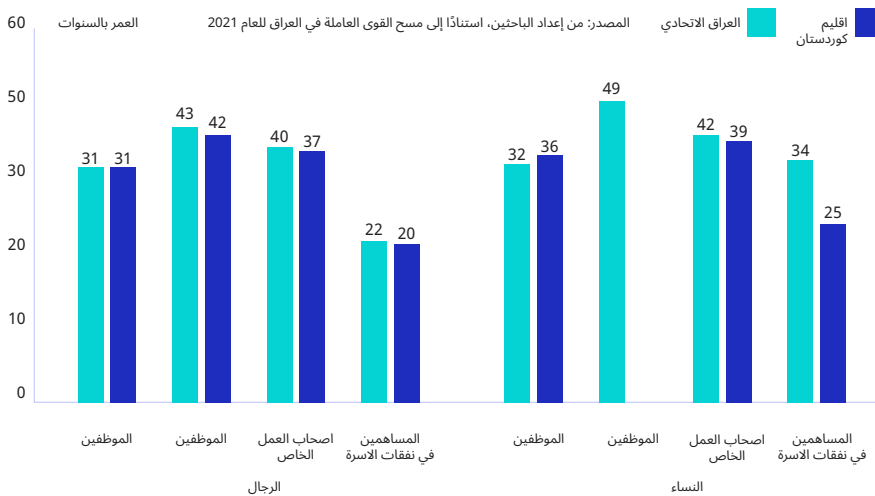
الشكل 10. توزيع الموظفين في مجال التصنيع، في الخاص، بحسب مواقع العمل (بالنسبة المئوية)، وفقاً للوضع التنظيمي للمؤسسة والمنطقة



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

يُظهر الشكل 9 أن متوسط أعمار العمّال في قطاع التصنيع يبلغ 31 عامًا، وهو أعلى بقليل من المتوسط في العراق الاتحادي البالغ 29 عامًا، ولكنه أقل من المتوسط في قطاع البناء في إقليم كردستان والذي يبلغ 33 عامًا. ومن الجدير بالذكر أنّ مقارنة الموظفين بفئة العاملين لحسابهم الخاص، وهي ثاني أكبر فئة في قطاع التصنيع (كما يتّضح في الشكل 4)، تظهر أنّ الموظفين هم أصغر سنًا بشكل ملحوظ. ويبلغ متوسط عمر العاملين لحسابهم الخاص 40 عامًا في العراق الاتحادي و37 عامًا في إقليم كردستان.

الشكل 11. متوسط عمر العمّال في التصنيع، القطاع الخاص



على الرغم من أن 69 بالمائة من العاملين في قطاع التصنيع في العراق الاتحادي و59 بالمائة في إقليم كردستان هم ممن حصلوا التعليم الابتدائي أو من دون أيّ تعليم رسمي، هم يمتنعون عمومًا بمستويات تعليمية أعلى مقارنة بالعاملين في قطاعي الزراعة والبناء. وتتجلى هذه الظاهرة بشكل أوضح في إقليم كردستان مقارنة بالعراق الاتحادي، حيث 24 بالمائة من موظفي قطاع التصنيع في الإقليم انهوا التعليم المتوسط، و6 بالمائة التعليم الثانوي، و11 بالمائة من حملة الشهادات الجامعية (كما يتّضح في الجدول 4). ومع ذلك، لا يبدو أن مستوى التعليم يؤثر بشكل كبير على مستوى العمل غير المنظم.

◀ الجدول 4. توزيع العاملين في قطاع التصنيع حسب المستوى التعليمي والعمل في المؤسسات غير المنظمة

المنطقة	المستوى التعليمي	توزيع إجمالي العاملين	توزيع العاملين في القطاع غير الرسمي	معدل العمل غير الرسمي
العراق الاتحادي	بدون شهادة، أمي	6	6	100
	بدون شهادة، يقرأ فقط أو يقرأ ويكتب	36	36	99
	ابتدائية	27	27	100
	متوسطة	18	18	100
	إعدادية	7	7	100
	جامعية فأعلى	6	6	97
	المجموع	100	100	100
إقليم كردستان العراق	بدون شهادة، أمي	10	10	100
	بدون شهادة، يقرأ فقط أو يقرأ ويكتب	28	27	94
	ابتدائية	21	21	100
	متوسطة	24	24	100
	إعدادية	6	6	100
	جامعية فأعلى	11	12	100
	المجموع	100	100	98

المصدر: تقديرات منظمة العمل الدولية

عادةً ما يعمل العمّال في قطاع التصنيع لساعات أطول مقارنة بنظرائهم في قطاعي البناء والزراعة. ففي العراق الاتحادي، يعمل موظفو قطاع التصنيع—والذين يشغلون وظائف غير منظمّة، وهم الغالبية العظمى في القطاع—بمعدل 48 ساعة أسبوعيًا، بينما يصل متوسط ساعات العمل في إقليم كردستان إلى 51 ساعة أسبوعيًا (كما يرد في الجدول 5). يُعدّ هذا الكَم من الساعات الأعلى بين القطاعات الثلاثة. يليه قطاع البناء في إقليم كردستان بمتوسط 46 ساعة أسبوعيًا، وقطاع البناء في العراق الاتحادي بمتوسط 40 ساعة أسبوعيًا. أما في قطاع الزراعة، فيصل متوسط ساعات العمل إلى 39 ساعة أسبوعيًا في إقليم كردستان، و26 ساعة أسبوعيًا في العراق الاتحادي.

◀ الجدول 5. متوسط ساعات العمل المعتادة في الأسبوع للعمّال في قطاع التصنيع الخاص، وفق مسح القوى العاملة لعام 2021

	الاجمالي	الأشخاص الذين لديهم وظيفة رئيسية غير رسمية
العراق الاتحادي	48	48
إقليم كردستان	51	51

المصدر: تقديرات منظمة العمل الدولية

تُعدّ الأجور الشهرية للعمّال في قطاع التصنيع أعلى نسبيًا، بخاصة عند مقارنتها بأجور نظرائهم في قطاع البناء. ويتجلى ذلك في النسبة المنخفضة من العاملين ذوي الدخل المنخفض في قطاع التصنيع (52.6%) مقارنة بقطاع البناء (72.4%) (مسح الجهاز المركزي للإحصاء العراقي وجهات أخرى، لعام 2022). بالإضافة إلى ذلك، إن الأجور في كردستان أعلى منها في العراق الاتحادي. وكما يتّضح من الجدول 6، يبلغ متوسط الأجر الشهري لعمّال قطاع التصنيع في العراق الاتحادي 419,099 دينارًا لغير المنظمين، أي 20 بالمائة أكثر من الحد الأدنى للأجور البالغ 350,000 دينار. أما في إقليم كردستان، فيصل متوسط الأجر الشهري إلى 546,661 دينارًا، بزيادة قدرها 56 بالمائة عن الحد الأدنى للأجور، ما يعكس تباينًا ملحوظًا في الأجور بين المنطقتين، وأجرًا أعلى مقارنة بقطاع البناء. ومع ذلك، وعلى الرغم من ارتفاع الأجور الشهرية، فإن ساعات العمل الطويلة في قطاع التصنيع تؤدي إلى انخفاض الأجر بالساعة، لا سيما في العراق الاتحادي. فعلى سبيل المثال، يبلغ الأجر بالساعة في قطاع التصنيع بالعراق الاتحادي 8,774 دينارًا، وهو أقل من الأجر بالساعة في قطاع البناء الذي يبلغ 9,367 دينارًا. أما في إقليم كردستان، فيتقاضى العمّال في قطاع التصنيع أجرًا أعلى بكثير يبلغ 10,773 دينارًا بالساعة، وهو ما يفوق أجر نظرائهم في قطاع البناء (6,740 دينارًا)، وأيضًا أعلى من أجر نظرائهم في قطاع التصنيع بالعراق الاتحادي. وقد يعكس هذا التفاوت في الأجر بالساعة بين المنطقتين اختلاف حجم شركات التصنيع بين المنطقتين. ويمثّل انخفاض الأجر بالساعة في هذا القطاع، خاصة بين العمّال في العراق الاتحادي، تحدّيًا كبيرًا أمام ضمان الاشتراكات المنتظمة في أنظمة الضمان الاجتماعي. فكثير من العاملين ذوي الدخل المحدود يُفضّلون تلبية احتياجاتهم العاجلة بدلًا من الاستثمار في المنافع المستقبلية. كما أن جهات العمل قد تعتبر الالتزام بالمساهمات عبئًا ماليًا، لا سيما بالنسبة للعاملين ذوي الأجور المنخفضة.

الجدول 6. متوسط الأجور الشهرية والأجور بالساعة (بالقيم الاسمية بالدينار العراقي) للعمال في قطاع التصنيع ، مسح القوى العاملة لعام 2021

		متوسط الأجر الشهري (دينار عراقي)	ساعات العمل المعتادة في الأسبوع	متوسط الأجر بالساعة (دينار عراقي)
الاجمالي	الاجمالي	451 799	49	9 283
	الأشخاص الذين لديهم وظيفة رئيسية غير رسمية	448 608	49	9 225
اقليم كردستان	الاجمالي	552 374	51	10 873
	الأشخاص الذين لديهم وظيفة رئيسية غير رسمية	546 661	51	10 773
العراق الاتحادي	الاجمالي	421 105	48	8 774
	الأشخاص الذين لديهم وظيفة رئيسية غير رسمية	419 099	48	8 737

باختصار، يُعدّ قطاع التصنيع ثالث أكبر مصدر للتوظيف في كلّ من العراق الاتحادي وإقليم كردستان، ويشغل 8 بالمائة من وظائف القطاع الخاص. ويتركّز التوظيف في هذا القطاع بشكل أساسي في المناطق الحضرية. ففي العراق الاتحادي، تتجمّع مهن التصنيع بشكل أكبر في بغداد وصلاح الدين ونيوى والنجف، بينما في إقليم كردستان، تتركّز المؤسسات التصنيعية في السليمانية وأربيل. ويمثّل العمال بأجر، وهم المجموعة الخاضعة للدراسة في التقرير، نحو نصف القوى العاملة في القطاع، وتبلغ نسبتهم 53 بالمائة في كل من العراق الاتحادي وإقليم كردستان. ومع ذلك، يكبر التفاوت بين الجنسين داخل هذه القوى العاملة، فيشكّل الرجال أكثر من 95.5 بالمائة من إجمالي العمال. ورغم هيمنة الرجال على هذا القطاع، لا يزال التصنيع يحتل المرتبة الثانية كأكبر القطاعات التي تعمل فيها النساء، ولكن غالبية النساء يعملن فيه كعاملات لحسابهن الخاص، وليس كعاملات بأجر. فتبلغ نسبة النساء العاملات بأجر في القطاع 1.5 بالمائة، في حين تبلغ نسبة العاملات لحسابهن الخاص 28.3 بالمائة، مع تركّز أعلى لنسبة النساء العاملات لحسابهن الخاص في إقليم كردستان مقارنة بالعراق الاتحادي. تشكّل الحرف اليدوية والمهن المرتبطة بها النسبة الأكبر في قطاع التصنيع العراقي، أي حوالي 68 بالمائة من إجمالي العاملين في هذا القطاع، تليها مهن "مشغلو المصانع والألات وعمال التجميع" (12%).

يُعدّ غياب التغطية بالضمان الاجتماعي بين العاملين بأجر ظاهرة شاملة في كلّ من العراق الاتحادي وإقليم كردستان. ويستمرّ هذا الوضع على الرغم من أن العمال بأجر في قطاع التصنيع فرص أكبر للعمل في شركات منظمّة مقارنة بنظرائهم في قطاع البناء. وفي إقليم كردستان، يعمل 75 بالمائة من العاملين بأجر في شركات منظمّة، بينما تبلغ هذه النسبة 33 بالمائة في العراق الاتحادي. وتُبرز هذه الفجوات السبب الأساسي لغياب التغطية التأمينية لهذه الفئة العمالية، وهو عدم التزام أصحاب العمل بالقانون ذي الصلة، لا سيما تسجيل عمّالهم المنظمين في أنظمة الضمان الاجتماعي. وتبدو مشكلات الامتثال أكثر وضوحاً في إقليم كردستان، حيث انتشر المؤسسات المنظمّة أكبر، ولكن في ظل غياب واسع للتغطية بالضمان الاجتماعي. ولحجم المؤسسات دور في هذه الديناميكية؛ فالمؤسسات العاملة في التصنيع في إقليم كردستان عادةً ما تكون أكبر حجماً من نظيراتها في العراق الاتحادي، ما يفسّر ارتفاع نسبة المؤسسات المنظمّة في الإقليم.

بشكل عام، إن العمال بأجر في قطاع التصنيع أصغر سنّاً، فيبلغ متوسط عمرهم 31 عاماً، مقارنة بالفئات الأخرى من العمال، مثل العاملين لحسابهم الخاص الذين تتراوح أعمارهم

عادة بين 37 و40 عامًا. ويُلاحظ أن العاملين بأجر في قطاع التصنيع يتمتّعون بمستويات تعليميّة أعلى بقليل مقارنةً بنظرائهم في القطاعات الأخرى، مثل الزراعة والبناء، على الرغم من أن نسبة كبيرة منهم لم يتجاوزوا التعليم الابتدائي أو هم لم ينهوا أي مستوى تعليمي قَط. كما يعمل العمّال بأجر في قطاع التصنيع عادةً لساعات أطول مقارنةً بالعمّال في قطاعي الزراعة والبناء. وعلى الرغم من أن الأجور الشهرية للعمّال بأجر في التصنيع أعلى نسبيًا مقارنةً بنظرائهم في قطاع البناء، إنّ فجوة كبيرة تشوب الأجور بالساعة. ففي العراق الاتحادي، تكون الأجور بالساعة للعمّال في قطاع التصنيع أقل بكثير من تلك التي يتقاضاها العمّال في قطاع البناء، وأقل أيضًا من الأجور بالساعة في إقليم كردستان.

يتناول القسم التالي نتائج التحليل النوعي للتحديات التي يواجهها العمّال بأجر في قطاع التصنيع، ويستعرض وجهة نظر أصحاب العمل حول العوامل المؤثرة على قراراتهم بشأن تسجيل العمّال في أنظمة الضمان الاجتماعي. كما يسلّط التحليل الضوء على القيود الاقتصاديّة والزمنيّة التي تحدّ من قدرة العمّال في هذا القطاع على الاشتراك في الضمان الاجتماعي. وتشمل هذه التحديات انخفاض متوسط الأجور نسبيًا، إلى جانب محدوديّة الوقت المتاح لإتمام إجراءات التسجيل، نظرًا لساعات العمل الطويلة.

4◀

نتائج التحليل النوعي



◀ نتائج التحليل النوعي

يستعرض هذا القسم التحديات الأساسية التي يواجهها العمّال غير المنظّمين - سواء العاملين لحسابهم الخاص أو العمّال بأجر - في قطاع التصنيع عند محاولتهم التسجيل في أنظمة الضمان الاجتماعي. يستند التحليل إلى رؤى تمّ جمعها خلال المقابلات ومجموعات التركيز مع مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك العاملين لحسابهم الخاص، والعمّال بأجر، وأصحاب العمل، وممثلي هيئات الضمان الاجتماعي، والنقابات العمّالية، ومؤسسات أصحاب العمل. وقد انعقدت المقابلات ومجموعات التركيز في مدن مثل بغداد، والبصرة، وأربيل، ودهوك.

4.1. ملاحظات حول عملية اختيار عينة الدراسة والمنهجية المتبعة

استند التحليل النوعي إلى أدوات متنوعة شملت مناقشات ضمن مجموعات تركيز ومقابلات شخصية مع مختلف أصحاب المصلحة في العراق الاتحادي وإقليم كردستان. وانقسمت مجموعات التركيز إلى جلستين في بغداد وجلسة في أربيل ودهوك، بينما طالت المقابلات الشخصية العاملين بأجر في قطاع التصنيع والعاملين لحسابهم الخاص (8 مقابلات في بغداد والبصرة؛ و6 في أربيل ودهوك). و تعزّز التحليل بـ 9 مقابلات مع أبرز الشخصيات منهم ممثلين عن الاتحاد العام لنقابات العمّال في العراق، وأعضاء لجنة العمل في البرلمان، وكبار المسؤولين في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق الاتحادي، ومستشار قانوني. كما شملت المقابلات الثمانية في إقليم كردستان عضو في لجنة الشؤون الاجتماعية في البرلمان، ومسؤولين وتنفيذيين من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وممثلين عن منظمات العمال (مثل اتحاد نقابات عمّال كردستان والاتحاد العام لنقابات العمال والحرفيين في أربيل)، بالإضافة إلى خبير في الضمان الاجتماعي في إقليم كردستان العراق. وتمّ العمل الميداني خلال الفترة بين تشرين الثاني/ نوفمبر 2023 و كانون الثاني/ يناير 2024. وترد تفاصيل الخصائص الديموغرافية للمشاركين في الجدول 5 في الملحق.

لم ترد نتائج البيانات النوعية التي تمّ جمعها في كل من العراق الاتحادي وإقليم كردستان بشكل منفصل. ولدعم هذه النتائج، تم استخدام الأدلة والاقتباسات المستمدة من مجموعتي البيانات الخاصة بكل منطقة قدر الإمكان. ومع ذلك، في بعض الحالات، جرى دمج البيانات من كلا المنطقتين لتبسيط الضوء بشكل أكبر على التحليل المقارن للظروف التي يواجهها العمّال في قطاع التصنيع غير المنظم في العراق الاتحادي وإقليم كردستان. وسترد النتائج بشكل شامل وينطبق على كل من المناطق الجغرافية والدوائر المحلية ذات الصلة.

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

أظهر العاملون لحسابهم الخاص في قطاع التصنيع افتقارًا ملحوظًا للوعي بمبادرات الحكومة لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل القطاع غير المنظم. وخلال إحدى المقابلات، صرّح أحدهم:

ليس لدي علم بأي مبادرة حكومية لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي في القطاع غير المنظم

المقابلة الشخصية 2، عامل في قطاع التصنيع، بغداد.

كما أشار بعض المشاركين إلى عدم معرفتهم بالتغطية بالضمان الاجتماعي المتاحة للعمّال غير المسجلين/ غير المنظّمين. ويعتبر نقص الوعي هذا أحد العقبات الأهم التي تحول دون تسجيل العمّال في الضمان الاجتماعي. وقد صرح أحد أبرز مقدّمي المعلومات في المقابلة معه في بغداد بأنهم يواجهون تحديات على مستوى التوعية بهذه التغطية. لذلك، تم اقتراح حملات توعية واسعة النطاق، بما في ذلك:

يجب تخصيص موازنة لإطلاق حملات عامة للتوعية بالقانون الجديد وقد ناقشنا ذلك مع مجلس إدارة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ببغداد. وفي الوقت الحالي، لدينا مبادرات تتضمن توزيع منشورات وكتيبات، بالإضافة إلى مقابلات تلفزيونية تهدف إلى زيادة الوعي، ولكننا نسعى إلى توسيع جهودنا. كما طرحنا رؤية تشمل عرض لافتات عن الضمان الاجتماعي في كل شارع من شوارع بغداد والمحافظات الأخرى بما في ذلك لافتات وشاشات رقمية على أسطح المباني وفي المناطق النائية. كما نرى أن التواصل الإعلامي هو الطريقة الأكثر فاعلية لإعلام الجمهور بالقانون الجديد ومنافعه

المقابلة مع مقدّم المعلومات الأساسيين 1، إدارة الموارد البشرية بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد

ويعاني العمّال في إقليم كردستان من التحديات نفسها، أي عدم الوعي بحقوقهم التأمينية. فأكد خبير مطلع آخر على مسؤولية الحكومة في معالجة هذه التحديات وصرح:

يجب على الحكومة تعزيز الوعي بين العاملين في القطاع والمجتمع عمومًا بشأن حقوقهم والمنافع المرتبطة بالتغطية بالضمان الاجتماعي

المقابلة مع مقدّم المعلومات الأساسيين 1، خبير في النقابات العمالية 25 سنة خبرة، دهوك

التحديات في التسجيل: اقترح العمّال إنشاء المزيد من مراكز التسجيل في الأقضية والنواحي كافة (تحت إشراف السلطات المحلية) لتسهيل تسجيل العاملين في نظام الضمان الاجتماعي. كما أكدوا على ضرورة التركيز على حلول عملية لدعم العمّال في العملية. وأوضح أحد العاملين لحسابهم الخاص من حي السيدة في ناحية الرشيد ببغداد: "يمكن هذه المراكز أيضًا تقديم الدعم في التسجيل عبر الإنترنت، بما أن عددًا كبيرًا من العمّال يفتقرون إلى مهارات الحوسبة" (المقابلة الشخصية 2، عامل في قطاع التصنيع، بغداد). وبما أن النتائج الكمية أظهرت أن العاملين في قطاع التصنيع، سواء العاملين بآجر أو العاملين لحسابهم الخاص، في كل من العراق الاتحادي وإقليم كردستان يعملون ساعات أطول مقارنة بنظرائهم في قطاعي الزراعة والبناء، لذا، لا بدّ من مراكز متنقلة لتسجيلهم. فتمتكن هذه المراكز المتنقلة من الوصول إلى العمّال في مواقع عملهم، خاصة أن معظمهم يعملون في أماكن ثابتة، كما ورد في القسم الثالث، وستعزز هذه الخطوة معدلات التسجيل والكشف عن الحالات التي يمتنع فيها أصحاب الأعمال المنظمة عن تسجيل موظفيهم. ولا بدّ أيضًا من اعتماد ساعات عمل أكثر مرونة لمراكز التسجيل أو تمديد ساعات العمل الحالية أو إضافة يوم أو يومي عمل خلال عطلة نهاية الأسبوع، ما سيمكن العمّال ذوي الجداول الثابتة من التسجيل.

الاعتبارات المالية والجدوى الاقتصادية: تؤدّي القيود الاقتصادية دورًا حاسمًا في اتخاذ قرار التسجيل في أنظمة الضمان الاجتماعي. غالبًا ما يتردد العمّال ذوو الدخل المحدود في تخصيص جزء من دخلهم للاشتراك في هذه الأنظمة، بسبب انعدام الثقة في العائد على استثمارهم؛

أعمل بدخل محدود ، ولا يمكنني المخاطرة بدفع جزء من راتبي الشهري لسنوات دون ضمان أنني سأسترد أموالي.

المقابلة الشخصية 6، عامل بأجر في قطاع التصنيع، البصرة

التحديات المتعلقة بالثقة: تؤثر مستويات الثقة في الحكومة بشكل كبير على رغبة العاملين لحسابهم الخاص والعمّال بأجر في قطاع التصنيع للتسجيل في أنظمة الضمان الاجتماعي. وكما هو الحال في القطاعات الأخرى، يؤكد العمّال وأصحاب العمل في القطاع الصناعي أن ترسيخ الثقة يشكّل عاملاً أساسيًا في نجاح التغطية بالضمان الاجتماعي وتوسيع نطاقه. في الواقع، يسود الاعتقاد بأن انعدام الثقة في الحكومة يؤدّي إلى إحجام العمّال عن التسجيل بسبب شكوكهم في مصداقية البرنامج. ولمواجهة هذه التحديات، يجب على الجهات الحكومية تعزيز الشفافية وإبراز منافع الضمان الاجتماعي من خلال التواصل الفعّال والتطبيق المتقن والدقيق لإدارة المنافع وتنظيمها. لذا، يتطلب بناء الثقة إشراك مؤسسات موثوقة ذات سجل حافل بالشفافية والمصداقية، تتولى تنفيذ برامج الضمان الاجتماعي الموسعة وإدارتها (المقابلة الشخصية 2، عامل لحسابه الخاص في قطاع التصنيع، أربيل).

يعود غياب الثقة في برامج الحكومة إلى المخاوف من عدم الكفاءة، والفساد، وإلى عدم الاستفادة من منافع المبادرات الحكومية السابقة.

سبّادر بالتسجيل عندما نشعر بالاطمئنان ونثق بالحكومة

مجموعة التركيز 1، عامل بأجر في قطاع التصنيع، بغداد

أكدت مناقشات عديدة الشكوك الواسعة النطاق حول مصداقية الحكومة في إدارة نظام الضمان الاجتماعي. وأكد المشاركون في المقابلات كافة، من دون أي استثناء، على أن غياب الثقة بالمؤسسات الحكومية هو السبب الرئيس الذي يحول دون تسجيل العمّال في أنظمة الضمان الاجتماعي. في حين أن قيمة المنافع المتوقعة من الضمان والالتزام بدفع الاشتراك لا يُنظر إليهما على أنهما ضمن الأسباب الحاسمة لهذا الإحجام. ومع ذلك، إن الحاجة الملحة هي لتوفير المزيد من المعلومات والوضوح بشأن إجراءات التسجيل، وحزمة المنافع المتوقعة، خاصة بين العاملين في قطاع التصنيع غير المنظم.

في الحقيقة، لا أعرف كيف وأين ومتى يجب أن أسجّل نفسي، ولا كم يجب أن أدفع، أو ما طريقة التسجيل، فكيف يمكنني التسجيل في ظل هذه الظروف؟

المقابلة الشخصية 4، عامل بأجر في قطاع التصنيع، بغداد

يؤدّي الفساد والمحسوبيّة داخل المؤسسات الحكوميّة إلى تقويض الثقة العامة، ما يثني العمّال عن التسجيل في أنظمة الضمان الاجتماعي. كما أن ضعف الوعي بحقوق العمّال ومستحقّاتهم يزيد من تعقيد هذه التحدّيات. وقد أعرب العاملون بأجر في قطاع التصنيع عن مخاوفهم من عدم تلقّي المساعدة اللازمة خلال عمليّة التسجيل إن لم يكن لديهم معارف يساعدونهم.

ما من موظف حكومي يمكنه تلبية احتياجاتي. كما أن المكاتب مزدحمة، وكل موظف يساعد معارفه وأقاربه، ولن يساعدني أحد.

مجموعة التركيز 2، العاملون بأجر في قطاع التصنيع، بغداد

يلزم القانون أصحاب العمل بتسجيل العمّال بأجر من دون تحميلهم أيّ مسؤوليّة عن هذا التسجيل. وهذا أمر يعكس ضعف وعي العمّال بحقوقهم العماليّة ومستحقّاتهم ضمن أنظمة الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، فإن الشكوك التي يعبر عنها العمّال تبقى مبرّرة، لأنهم قد يواجهون صعوبات في تحصيل مستحقّاتهم من الضمان الاجتماعي في مرحلة لاحقة.

وأكد أحد مقدّمي المعلومات الأساسيين في المقابلات في إقليم كردستان العراق على مخاوف مماثلة، مشيرًا إلى أن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية تتفاوض في كثير من الأحيان عن مخالفات أصحاب العمل بسبب الفساد والتدخّل السياسي. وقد يكون أصحاب الأعمال الصغيرة في قطاع التصنيع لا يشجّعون العمّال بأجر على التسجيل في نظام الضمان

الاجتماعي الإلزامي. وبينما لم يوضح الخبراء المشاركون في المقابلات ما هي المنافع البديلة التي قد تُعرض على العاملين بدلًا من التسجيل في الضمان الاجتماعي، من المحتمل أن يتم

الإجراءات معقّدة، ونعاني من ازدحام شديد

مجموعة التركيز 2، عامل بأجر في قطاع التصنيع، بغداد

إقناعهم بالتنازل عن حقوقهم في الضمان مقابل أجور أعلى نسبيًا، أو تهديدهم بالفصل من العمل. بالإضافة إلى ذلك، أن بعض العمّال بأجر يتجنبون الالتزام بالقانون، ويطلبون بنفسهم من صاحب العمل عدم تسجيلهم في الضمان الاجتماعي الإلزامي، لتفادي خصم نسبة 5 بالمائة من دخلهم الشهري. ويُعزى هذا الامتناع إما إلى ضعف الوعي بمنافع الضمان الاجتماعي، أو عدم قدرتهم على تحمل تكاليف الاشتراكات، أو إلى كلا السببين معًا. (المقابلة مع مقدّمي المعلومات الأساسية 2، الاتحاد العام للعمال والحرفيين، أربيل).

تعقيد عملية التسجيل: تشكل تعقيدات الإجراءات البيروقراطية وطول الوقت المستغرق في عملية التسجيل عقبات كبيرة أمام العاملين، ما يثنيهم عن التسجيل في الضمان الاجتماعي.

ولمواجهة هذه التحديات، من الضروري تبسيط العمليات وتيسيرها، والعمل على أتمتة إجراءات التسجيل ورقمنتها على المستويين، مستوى المستخدم و مستوى مقدم الخدمة. فالتحوّل إلى المنصات الرقمية التي يسهل الوصول إليها يزيد من فعاليّة الخدمات ويشجع على زيادة المشاركة في برامج الضمان الاجتماعي.

تعمل بعض المصانع الصغيرة والمتوسطة بنظام الدوامات الليلية، وهذا يصعب عمل مفتشي العمل في مراقبة أولئك العمال. لذا يعتبر الإشراف على العمال بأجر بالدوام الليلي من التحديات الكبرى (المقابلة مع مقدمي المعلومات الأساسيين 5، دائرة العمل بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، أربيل).

التحديات الخاصة بالنوع الاجتماعي: تشكل الأعراف الثقافية والقيود المجتمعية عقبات كبيرة أمام الوصول العادل إلى الضمان الاجتماعي لبعض الفئات السكانية، وخاصة النساء.

لا تسمح بيئتنا ومجتمعنا للمرأة بالتوجه إلى الدوائر الحكومية وحدها

المقابلة الشخصية 3، عاملة بأجر في قطاع التصنيع، بغداد

من الضروري إيجاد حل لهذه العوائق الثقافية لضمان وصول شامل وعادل إلى أنظمة الضمان الاجتماعي للجميع.

4.3. أبرز التحديات التي تواجه عملية التنفيذ

يتناول هذا القسم أبرز التحديات التي تواجه أصحاب العمل عند تنفيذ برامج الضمان الاجتماعي، وبخاصة في قطاع التصنيع. وتركز الآراء التي تم جمعها من مختلف أصحاب المصلحة—لا سيما العاملين لحسابهم الخاص، والعاملين بأجر، والمشاركين في المقابلات مع أبرز الخبراء المطلعين—على مجالات حيوية تتطلب المعالجة لتعزيز فعالية هذه البرامج ونجاحها.

أول مشكلة أشار أصحاب العمل إليها هي غياب الوضوح والشفافية في نظام الضمان الاجتماعي الحالي. وأكد أحد العاملين لحسابهم الخاص في أربيل هذه النقطة، قائلاً:

لا يعرف الناس مقدار اشتراكاتهم أو ما سيحصلون عليه من منافع بعد التقاعد، على عكس البلدان الأخرى التي يتم فيها تطبيق النظام بشفافية

المقابلة الشخصية 1، عامل لحسابه الخاص في القطاع، أربيل

فغياب الوضوح لا يحدّ من فهم العاملين للنظام فحسب، بل يقلّل من استعداد كلّ من العاملين لحسابهم الخاص والعمال بأجر للانضمام إليه.

على غرار القطاعات الأخرى، يبرز هذا القسم الدور المحتمل للتحوّل الرقمي في تعزيز أنظمة الضمان الاجتماعي. غالباً ما يُنظر إلى الرقمنة والأتمتة على أنّهما من التحديات الكبرى، ولكن في الوقت نفسه، يُعتبران من الأدوات الأساسية لتوسيع نظام الضمان الاجتماعي الحالي. ويرتفع الطلب على تفعيل الأنظمة الإلكترونية التي تضمن الشفافية والكفاءة التشغيلية في مختلف القطاعات. وتُلزم المادة 104 من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعامل بالقطاع الخاص رقم 18 لسنة 2023 دائرة الضمان الاجتماعي في العراق الاتحادي بوضع إجراءات لرقمنة عملياتها. فعلى الرغم من أن الدائرة قد تمكّنت من أتمتة بعض البيانات، لم يتمّ دمجها بالكامل في قاعدة بيانات مركزية تتيح للعامل والمستفيدين من

النظام الدخول إليها عن بعد من خلال القنوات الرقمية للتحقق من المعلومات وتعبئها. في الأصل، يهدف المخطط إلى إتمام إعداد قاعدة البيانات، وتحميل المعلومات على واجهة إلكترونية، ما يتيح الوصول إليها عبر الإنترنت باستخدام رقم تسلسلي خاص لكل عامل. وستوفر قاعدة البيانات ملخصاً شاملاً عن حالة كل عامل، بما في ذلك: سجل رصيد العامل ومدة خدمته وإجمالي اشتراكاته وحساب المعاش التقاعدي والمنافع المستقبلية. (المقابلة مع مقدمي المعلومات الأساسيين 1، إدارة الموارد البشرية، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد)

الانتقال إلى الأنظمة الرقمية أمر أساسي لتعزيز الشفافية والحد من الفساد، وتحفيز العاملين وأصحاب العمل على المشاركة الفاعلة في برامج الضمان الاجتماعي

المقابلة الشخصية 1، عامل لحسابه الخاص في القطاع، أربيل

يشدد العاملون لحسابهم الخاص وأصحاب العمل على أهمية إنشاء منصات رقمية تتيح للعامل بأجر والعاملين المستقلين متابعة اشتراكاتهم وتتبع منافعهم. وتعد هذه المنصات أدوات أساسية لتعزيز الثقة من خلال زيادة الشفافية. كما يرون في التحول إلى الحلول الرقمية وسيلة لمعالجة تحديات جمة، بما في ذلك الحد من الفساد وتعزيز الشفافية في نظام الضمان الاجتماعي. ويأتي التركيز على الرقمنة لتبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيف العبء التنظيمي على الأطراف كافة.

تم تحديد فجوة إدارية أخرى في تنفيذ برنامج الضمان الاجتماعي تتعلق بغياب الفعالية البيروقراطية. فقد أفاد العاملون لحسابهم الخاص بأن الإجراءات الإدارية معقدة للغاية وتستغرق وقتاً طويلاً.

يواجه الأفراد عقبات بيروقراطية كبيرة، ويقضون أياماً كاملة في متابعة المعاملات الورقية في مكاتب الضمان الاجتماعي، وغالباً ما يضطرون إلى التنقل بين مكاتب كثيرة لإتمام إجراءات بسيطة.

المقابلة الشخصية 1، عامل لحسابه الخاص في القطاع، أربيل

يشكل عدم الكفاءة هذا عائقاً كبيراً أمام تحقيق الالتزام والمشاركة في النظام. وأشار أحد مقدمي المعلومات الأساسيين من دائرة الضمان الاجتماعي في أربيل إلى هذه المشكلة قائلاً:

يسود الإحباط بين أصحاب العمل بسبب الإجراءات البيروقراطية. فالتسجيل في الضمان الاجتماعي بأحد المصانع يفترض إجراء المفتشين زيارة ميدانية، وإعداد تقرير عن موقع العمل، ثم انتظار تقديم المستندات المطلوبة بشكل ورقي إلى دائرة الضمان الاجتماعي. يعتبر هذا الإجراء الطويل جداً عبئاً كبيراً على أصحاب العمل.

المقابلة مع مقدمي المعلومات الأساسيين 6، دائرة الضمان الاجتماعي، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، أربيل

كما هو الحال في القطاعات المختلفة، تمثّل التحديات المتعلقة بالالتزام والضغط للمشاركة عوائق كبيرة أمام التنفيذ الفعّال لبرامج الضمان الاجتماعي في قطاع التصنيع. وتشمل هذه العوائق تهرّب الأفراد من دفع الاشتراكات والضغط على أصحاب العمل للالتزام باللوائح. بالإضافة إلى ذلك، فإن الشعور السائد بأنّ احتياجات المشاركين لا تؤخذ بالاعتبار يقوّض الثقة في النظام ويثني عن المشاركة الفعّالة. وأوضح أحد مقدّمي المعلومات الأساسيين في بغداد أنّ دائرة الضمان الاجتماعي لا تحتفظ بسجل شامل للعاملين في القطاع الخاص يؤثّق كامل فترة عملهم من تاريخ التوظيف إلى تاريخ انتهاء العمل. أما في القطاع غير المنظّم، فتكاد السجلات تكون منعدمة. كما أنّ غياب العقود الرسمية الكتابيّة بين العمّال بأجر وأصحاب الأعمال (مثل أصحاب المتاجر) يعقد مسألة تحديد تواريخ بدء العمل وانتهائه. وبموجب القانون القديم في العراق الاتحادي، كان العاملون في القطاع غير المنظّم مستثنين من التغطية بالضمان الاجتماعي. إلّا أنّ القانون الجديد يتيح لهم الاشتراك في نظام ضمان اختياري. علماً أنّ هذا التطوّر يشكل خطوة إلى الأمام، لا تزال تحدّيات قائمة، لا سيّما لجهة توقيت التسجيل ودفع الاشتراكات. فقد يواجه العاملون في القطاع غير المنظّم صعوبات في تحديد موعد الاشتراك وما إذا كان التسجيل بأثر رجعي ممكناً أو مطلوباً.

تباين وجهات النظر حول تأثير توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. يرى البعض أنّ هذا التوسع قد يشجع المزيد من الأفراد على الانضمام إلى القطاع الخاص، مما سيسهم في تقليل البطالة. ومع ذلك، أعرب آخرون عن مخاوفهم من أنّ المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم قد لا تستمرّ دائماً، ما قد يحدّ من فاعلية توسيع تغطية الضمان الاجتماعي ليشملها. وقد أدّت الأزمة الماليّة المستمرة في إقليم كوردستان العراق إلى إغلاق عدد كبير من المؤسسات أو تسريح العمّال. وفي حين أنّ الشركات الكبرى قد تواصل عملها من دون ان تتأثر بهذه الأزمة، فإنّ المؤسسات الصغيرة معرّضة أكثر لخطر الإغلاق. كما أنّ أجور العاملين في هذه المؤسسات لا تكفي لتحمل تكاليف الاشتراكات في الضمان الاجتماعي. وأشار كلّ من أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص إلى أنّ المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم تواجه تحدّيات تتعلق بارتفاع التكاليف التشغيليّة وعدم استقرار الدخل، ما يجعل الوفاء بالتزامات الاشتراك في الضمان الاجتماعي عبئاً مرهقاً.

أجد عملية التسجيل مرهقة للغاية ولا أستطيع إكمالها. ففي بعض الأحيان لا يكون لدينا أي عملاء، وترتفع المبيعات فقط في الاحتفالات الوطنيّة والمناسبات الدينيّة

المقابلة الشخصية 5، صاحب عمل في قطاع التصنيع، دهوك

بالنسبة لأصحاب الأعمال الصغيرة في قطاع التصنيع غير المنظّم، يُعدّ تحقيق التوازن بين الحوافز والأعباء الماليّة المرتبطة بالاشتراك في برامج الضمان الاجتماعي أمراً بالغ الأهمية. يجب أن تركز التغييرات السياسية على اتخاذ إجراءات ملموسة لدعم هذه الأعمال، مثل خفض التكاليف التشغيليّة، وتسهيل الوصول إلى الموارد الماليّة، وتكثيف الاشتراكات لتكون أكثر مرونة لكلّ من أصحاب العمل والعمّال. وتواجه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم تحدّيات في الامتثال لسياسات الضمان الاجتماعي تختلف عن تلك التي تواجهها الشركات الكبرى.

تعدّ معالجة التفاوت في تكاليف الكهرباء وتقديم دعم فعّال للصناعات المحليّة حوافز أساسيّة لأصحاب العمل.

المقابلة الشخصية 2، صاحب عمل في قطاع التصنيع، أربيل

ومن واقع التجربة، أضاف مشارك في المقابلة الشخصية الثانية بأربيل:

من وجهة نظري، تعتمد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة غالبًا على استيراد المواد الخام، ما يزيد بشكل كبير من تكاليفها. وتزداد الأعباء المالية أيضًا بسبب الرسوم الجمركية والالتزام بدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي، ما يصعب على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تلبية متطلبات الضمان الاجتماعي.

المقابلة الشخصية 2، صاحب عمل في قطاع التصنيع، أربيل

تحدّ مشاكل استدامة المؤسسات الصغيرة بشكل كبير من إمكانية توسيع التغطية بالضمان الاجتماعي.

اضطرت لإغلاق خطّي إنتاج بسبب نقص العملاء. في السابق، كان لدي 13 موظفًا، أما الآن، فلا أستطيع سوى الاحتفاظ بشخصين. تخيل، كيف يمكنني دفع مثل هذا المبلغ الكبير لنظام الضمان الاجتماعي؟

المقابلة الشخصية 6، صاحب عمل في قطاع التصنيع، دهوك

لا تزال التحضيرات الاكتوارية لتوسيع التغطية بالضمان الاجتماعي لتشمل القطاع غير المنظم في مراحلها الأولية، ولا تزال دائرة الضمان الاجتماعي في طور التعرّف على هذه العملية ويخضع موظفوها لتدريبات على بناء القدرات. (المقابلة مع مقدّمي المعلومات الأساسيين 4، إدائرة التقاعد والضمان الاجتماعي، بغداد) ويتوقّع أحد المشاركين في الجولة الأولى من المقابلات مع مقدّمي المعلومات الأساسيين في بغداد أن يتمّ، بحلول منتصف العام 2024، إعداد حساب اكتواري شامل. وقد استثمرت الدائرة في تطوير الموارد البشرية من خلال تقديم منح دراسيّة لستة أخصائيين اكتواريين للحصول على درجات الماجستير والدكتوراه في هذا المجال. بالإضافة إلى ذلك، تمّ تنظيم دورات تدريبية قصيرة لمُدّة تصل إلى شهر واحد في تورونتو، بكندا، تركّز على الحسابات الاكتوارية. ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه المبادرات المستمرة في بناء القدرات، لا تزال الدائرة تواجه تحديات في تلبية متطلبات الخبرة المطلوبة.

تتطلب الحسابات الاكتوارية خبيراً متخصصاً، فهي لا تقتصر على مجرد معادلات ونسب، بل تشمل أيضاً تحليلاً لظروف العمل والبيانات الشاملة المتعلقة بالعمال... أتوقع أننا بحلول منتصف عام 2024 سنتمكن من إتمام الحسابات الاكتوارية

المقابلات مع مقدمي المعلومات الأساسيين 1، إدارة الموارد البشرية وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد

لقد تمّ توثيق بيانات العمال في القطاع الخاص المسجلين قبل عام 2006 في سجلات ورقية، وهذا ما يعرقل الحسابات الاكتوارية، لأنّ هذه السجلات غير متاحة إلكترونياً. وتتطلب الحسابات الاكتوارية خبرات متخصصة، لأنّها لا تقتصر على معادلات رياضية فحسب، بل تشمل تحليلاً دقيقاً للبيانات المتعلقة بظروف عمل العامل. في الوقت الحالي، يتمتّع صندوق الضمان الاجتماعي بوضع مالي مستقرّ. ومع ذلك، الحاجة ماسة لإجراء تقييم شامل للمخاطر عند التخطيط لتوسيع نطاق التسجيل، وتوسيع فئات العاملين المشمولين، مثل العاملين لحسابهم الخاص من منازلهم في قطاع التصنيع، وإضافة منافع جديدة إلى النظام. (المقابلات مع مقدمي المعلومات الأساسيين، 1، 3، 4، 6، إدارة الموارد البشرية بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد)

جواباً على السؤال حول التحديات الأساسية التي تواجهها الهيئات الحكومية عند تنفيذ برامج الضمان الاجتماعي، فقد أثار عدد كبير من المشاركين في مجموعات التركيز في إقليم كوردستان العراق، بما في ذلك مشارك في الجولة السابعة من المقابلات مع مقدمي المعلومات الأساسيين يعمل في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في أربيل، مجموعة من التحديات الجوهرية التي تؤثر على كفاءة النظام وفعاليته:

◀ **نقص الكوادر:** يُعدّ نقص الكوادر عقبة رئيسة تعيق قدرة الجهات المعنية على التنفيذ الشامل لبرامج الضمان الاجتماعي. ويؤثر هذا النقص سلبيًا على الوظائف الأساسية مثل معالجة المطالبات، وتقديم الخدمات، وإدارة العمليات اليومية، ما يؤدي في النهاية إلى تدهور جودة الخدمات المقدّمة وصعوبة الالتزام بالجدول الزمنية المحددة.

◀ **ضعف آليات الرقابة والمتابعة:** يشير هذا الأمر إلى أوجه قصور في آليات الرقابة داخل النظام. وتُعتبر الرقابة والمتابعة والرصد عناصر ضرورية لضمان التزام المفتشين والمسؤولين بالمعايير واللوائح المحددة، ما يساهم في منع الفساد أو الإهمال الإداري.

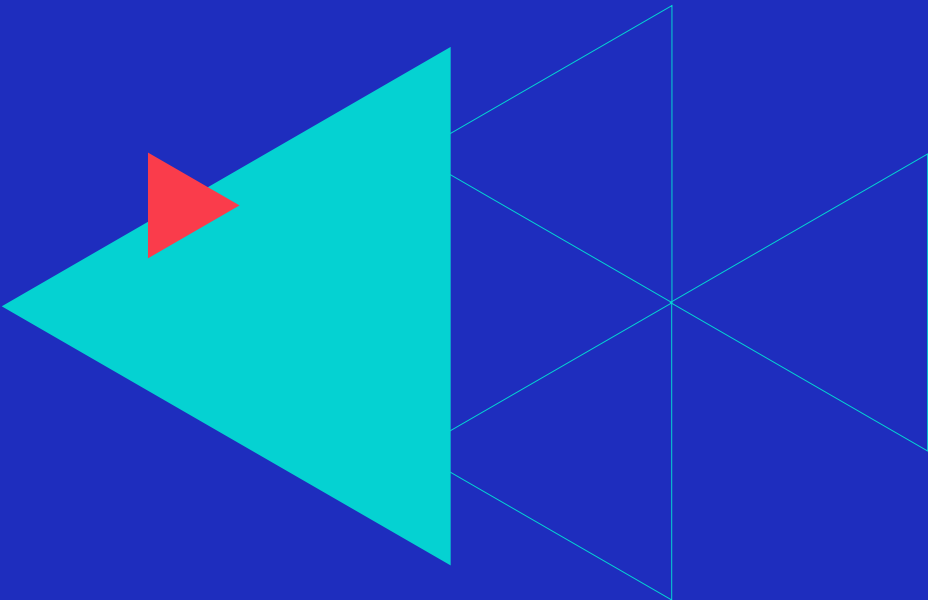
◀ **النقص في لجان التفتيش:** يشير نقص لجان التفتيش إلى عدم كفاية الفرق المتخصصة المسؤولة عن الإشراف على مختلف جوانب برنامج الضمان الاجتماعي ومراجعتها. ويترتب على هذا النقص ظهور فجوات في التنظيم وإنفاذ اللوائح، مما يجعل النظام عرضة للأخطاء وسوء الاستخدام.

◀ **غياب نظام الحكومة الإلكترونية:** يشكّل غياب بنية تحتية رقمية متكاملة - مثل نظام الحكومة الإلكترونية - عائقاً كبيراً أمام إدارة البيانات والتواصل وتقديم الخدمات. يمكن هذا النظام أن يبسط الإجراءات، ويقلل من المعاملات الورقية، ويعزز التفاعل بين القطاعات المختلفة ويحقق الشفافية من خلال الحفاظ على سجلات دقيقة وتسهيل الوصول إلى المعلومات لجميع الجهات المعنية.

◀ **صعوبة إدارة عبء العمل المتزايد:** تؤدي زيادة عبء العمل إلى تفاقم التحديات التي تواجهها الجهات الحكومية، خصوصاً في ظل غياب الكوادر الكافية، ولجان التفتيش الفعالة، ونظم رقمية متقدّمة. ومع تزايد الأعباء، يتأخّر تقديم الخدمات، وتزداد الأخطاء، وتراجع جودة الأداء.

5◀

تصوّرات العاملين لحسابهم
الخاص والعمّال بأجر
وأصحاب العمل بشأن
أهمية أنظمة الضمان
الاجتماعي



◀ تصوّرات العاملين لحسابهم الخاص والعمّال بأجر وأصحاب العمل بشأن أهمية أنظمة الضمان الاجتماعي

يستعرض هذا القسم تصوّرات العاملين لحسابهم الخاص والعمّال بأجر وأصحاب العمل في قطاع التصنيع حول أهمية تطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي في العراق. ويسلط الضوء على اختلاف توجّهات مختلف أصحاب المصلحة المشاركين في المقابلات، وقيّم التحديات والمنافع المحتملة لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العاملين في القطاع غير المنظم.

أبدى بعض أصحاب العمل شكوكًا تجاه الضمان الاجتماعي، واعتبروه آلية لجمع الأموال أكثر منه نظامًا يعود بالنفع على كل من أصحاب العمل والعمّال. وأقرّ كلٌّ من أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص بأن دائرة الضمان الاجتماعي تقوم بزيارات تفتيشية متكرّرة، وتركّز على التحقق من عدد العاملين. ومع ذلك، تخفي شركات صناعة كثيرة العدد الحقيقي للعمّال بأجر فيها، أو أنها لا تفصح عن الأجور الفعلية. إنّ الحد الأدنى للأجور هو 350,000 دينار عراقي شهريًا للعاملين. وأوضح أحد أصحاب العمل أنه، لتقليل الاشتراكات في الضمان الاجتماعي، قام بتسجيل موظفيه على أساس الحد الأدنى للأجور بدلًا من الرواتب الفعلية التي يتقاضونها. (المقابلة الشخصية 2، صاحب العمل في قطاع التصنيع، أربيل).

وعي محدود وردّات فعل أولية: يؤدي مستوى معرفة العمّال بنظام الضمان الاجتماعي والمنافع المرتبطة به دورًا محوريًا في تحديد مدى استعدادهم للتسجيل في هذا النظام. وبإمكان حملات التوعية التي تنقل بوضوح معلومات عن النظام ومنافعه أن تساهم بشكل كبير في زيادة معدلات الاشتراك. ومع ذلك، أظهرت المقابلات التي أجريت لهذا التقرير أن عددًا كبيرًا من العمّال بأجر لم يكونوا على دراية بمفهوم الضمان الاجتماعي قبل هذه المناقشات. وقد عبّر المشاركون عن هذا الشعور في تصريحاتهم:

كلما زادت معرفة العمّال بنظام الضمان الاجتماعي ومنافعه لمستقبلهم وحصلوا على معلومات كافية عنه، زادت رغبتهم في التسجيل.

مجموعة التركيز 1، عامل بأجر في قطاع التصنيع، بغداد

وأضاف مشارك آخر:

معظم العاملين سمعوا عن الضمان الاجتماعي لأول مرة خلال مقابلتنا معهم

مجموعة التركيز 2، عامل بأجر في قطاع التصنيع، بغداد

في بعض المؤسسات المنظّمة، يحاول أصحاب العمل منع المفتشين من التواصل مع العاملين، ما يفسّر انتشار ظاهرة عدم تغطيتهم حتى في المؤسسات المنظّمة. وأشار أحد المشاركين في الجولة الرابعة من المقابلات مع أبرز الخبراء المطلعين في إقليم كردستان قائلاً:

كنت أعمل مفتشاً، وأتذكر أن العمّال كانوا يتجنّبونني. وعندما سألتهم عن السبب، أفادوا: "لماذا نسجل أسماءنا إذا كان من الصعب استرداد مستحقّاتنا؟" يسود اعتقاد خاطئ، وتنتشر شائعات كثيرة عن الضمان الاجتماعي ودور المفتشين.

المقابلة مع مقدّم المعلومات الأساسيين 4، الشؤون القانونية بدائرة الضمان الاجتماعي، أربيل

يؤكد هذا النقص في الوعي على الحاجة الماسة إلى تعزيز حملات التوعية لتحسين فهم نظم الضمان الاجتماعي وقبولها. وفي هذا الصدد، شدد أحد مقدّمي المعلومات الأساسيين في بغداد على أهمية نشر الثقافة بين العمّال:

نحتاج إلى ثورة في نشر التعليم والثقافة بين العمال

المقابلة مع مقدّم المعلومات الأساسيين 6، الشؤون القانونية بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد

تفاوت الرغبة في التسجيل على أساس مخاطر المهنة. تتفاوت رغبة العاملين في التسجيل في برامج الضمان الاجتماعي بشكل كبير بين القطاعات، وتبقى الرغبة رهن المخاطر المحتملة المرتبطة بطبيعة عملهم. فقد أبدى العاملون في قطاع التصنيع، الذين غالباً ما يواجهون ظروف عمل خطيرة ويكونون أكثر عرضة للإصابات المهنية، استعداداً أكبر للتسجيل، بهدف الحصول على منافع مثل التأمين الصحي، وإعانات الإصابات المهنية، وإعانات الإعاقة الناتجة عن الحوادث في مكان العمل.

كلّما كان العامل أكثر عرضة للإصابة، زادت رغبته في التسجيل في الضمان الاجتماعي

مجموعة التركيز 2، عامل بأجر في قطاع التصنيع، بغداد

وتؤثر التجارب الشخصية مع حوادث العمل بشكل كبير على تصوّر العاملين حول أهمية الضمان الاجتماعي. فعلى سبيل المثال، شارك عامل تعرّض لحادث قائلاً:

تعرضت لحادث أدى إلى بتر أحد أصابعي، وتكفّل صاحب المشروع، بحكم الصداقة بيننا، بتكاليف العلاج، وخضعت لعملية جراحية طارئة في اليوم ذاته

مجموعة التركيز 2، عامل بأجر في قطاع التصنيع، بغداد

تُبرز هذه التجارب الأهمية البالغة لآليات حماية اجتماعية منمّمة، لا سيّما بالنسبة للعمّال بأجر في قطاع التصنيع، الذين يُفترض أن تغطّيهم أنظمة الضمان الاجتماعي التي تضمن لهم الحماية من إصابات العمل والرعاية الصحية.

وعلى الرغم من أنّ العاملين عادة ما يتحمّلون تكاليف التأمين الصحي بأنفسهم، إلا أن أصحاب العمل يُساهمون في بعض الحالات خاصة حالات الإصابات الجسيمة. ومع ذلك، تظلّ هذه المساهمات غير منظمة وغير إلزاميّة، ما يبرز الحاجة إلى تقنين هذه الجوانب في إطار سياسات الضمان الاجتماعي (المقابلة الشخصية 4، عامل بأجر في قطاع التصنيع، بغداد).

نظراً للطبيعة الخطرة التي تتسم بها أعمال التصنيع، من الضروري أن يحصل العاملون على منافع محدّدة ضمن نظام الضمان الاجتماعي، بما يشمل إعانات إصابات العمل أو العجز الناتج عن العمل، إلى جانب حماية الصحة والسلامة المهنيّتين في مكان العمل. إنّ معظم العاملين في قطاع التصنيع في كل من العراق الاتحادي وإقليم كردستان هم من العاملين بأجر، كما ورد سابقاً في هذا التقرير. لذلك، في حالة العراق الاتحادي، يحقّ للعمّال أن يكونوا مسجّلين ضمن نظام الضمان الاجتماعي الذي يضمن لهم الحماية من إصابات العمل وتدهور الصحة الناجم عن العمل، وبالتالي تقنين حقوقهم بهذا الشأن. وفي إقليم كردستان، يجب أن يستفيد العمّال في قطاع التصنيع من مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمّال الجديد متى اعتُمد. بكافة الأحوال، يحقّ للعاملين بأجر في كردستان العراق، بموجب التعديل رقم (4) على القانون الحالي لعام 1971، الحصول على بعض أشكال الحماية الصحية، شريطة أن يلتزم أصحاب العمل بتسجيلهم بالشكل المطلوب.

لا ينصّ القانون رقم 18 في العراق الاتحادي، على توفير حماية من إصابات العمل أو ظروف العمل الخطرة للعمّال لحسابهم الخاص، إلا إذا اختاروا دفع اشتراك إضافي بنسبة 2% لفرع الرعاية الصحية للنظام. وفي إقليم كردستان، في حال تم اعتماد القانون الجديد، سيحصل العاملون لحسابهم الخاص في القطاع على تغطية من المخاطر المهنيّة والصحيّة بموجب نظام اختياري. ومع أنّ هذا التوسّع يُعدّ تطوراً إيجابياً، بما أنّه يوفر منافع إضافية للعاملين في المؤسسات غير المنمّطة والعاملين لحسابهم الخاص، ينبغي الحذر، بخاصة في ما يتعلق بالعاملين في التصنيع، فمعظمهم من العمّال بأجر ولديهم علاقات عمل قابلة للإثبات، ولذلك قد يؤدي الإفراط في الترويج للنظام الاختياري في العراق الاتحادي وإقليم كردستان إلى تقليص حقوقهم في الضمان الاجتماعي الإلزامي وعرقلة عمليّة دمجهم التدريجي ضمن النظام القانوني.

يقرّ كل من العاملين لحسابهم الخاص والعاملين بأجر بأهميّة توسيع نطاق الضمان الاجتماعي لضمان حماية كافية في سن الشيخوخة، لا سيّما عند انتقالهم من الوظائف التي تتطلب جهداً بدنياً شاقاً. "بالتأكيد، يجب توسيع الضمان الاجتماعي. نحن بحاجة إلى الحماية عندما نتقدّم في العمر.

بالتأكيد، يجب توسيع الضمان الاجتماعي. نحن بحاجة إلى الحماية عندما نتقدّم في العمر

المقابلة الشخصية 4، عامل بأجر في قطاع التصنيع، بغداد

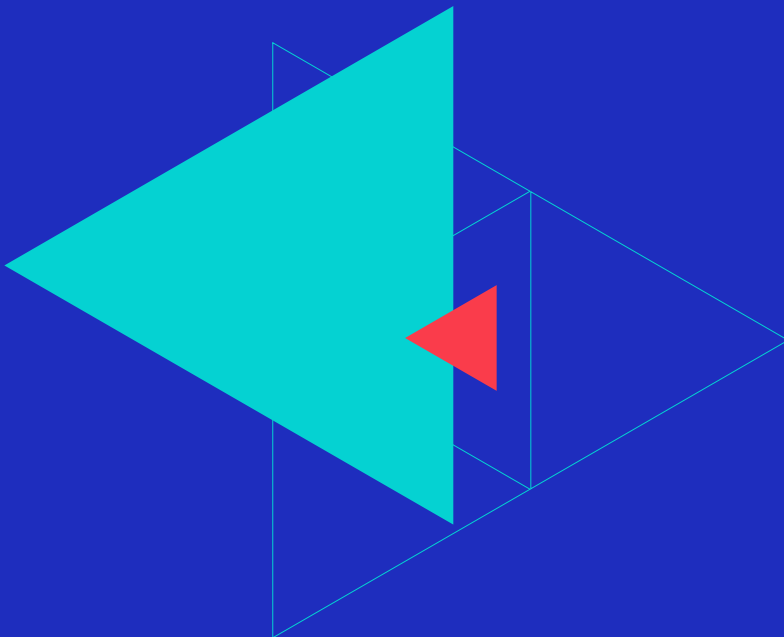
يعترف أصحاب العمل في قطاع التصنيع غير المنمّط بأهميّة الضمان الاجتماعي، ويؤدّون على دوره في الحدّ من التفاوت الاجتماعي وتعزيز الشمول. كما يرون في الضمان الاجتماعي أداة ضرورية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والنمو العادل والمستدام، لا سيّما في قطاعي الزراعة والتصنيع اللذين يتسمان بضعفهما أمام المخاطر الخارجية والتقلبات الاقتصادية (المقابلة الشخصية 2، صاحب عمل في قطاع التصنيع، أربيل).

وقد أدى اعتماد الضمان الاختياري إلى زيادة سهولة الوصول إلى الضمان الاجتماعي وجعل المشاركة فيه أكثر إنصافاً للعاملين لحسابهم الخاص والعاملين في القطاع غير المنظم. ومن المتوقع أن يساهم دعم الحكومة بنسبة 12% في تخفيف الأعباء المالية على الأفراد، ما يشجع على زيادة المشاركة في نظام الضمان الاجتماعي. (المقابلات مع مقدمي المعلومات الأساسيين 4، الشؤون القانونية بدائرة الضمان الاجتماعي، إبريل). ومع ذلك، من الضروري التعامل بحذر عند الترويج للمشاركة الطوعية بين العاملين في قطاع التصنيع، لأن أغليبتهم من العاملين بأجر، ويحق لهم، بموجب علاقات العمل النظامية، التسجيل في النظام الإلزامي للضمان الاجتماعي. فقد يؤدي الاعتماد المفرط على النظام الاختياري إلى تشجيع انتشار المؤسسات غير المنظمة، ما يتيح لأصحاب العمل التهرب من التزاماتهم القانونية.

أهمية المعاشات التقاعدية مقارنة بسحب التعويض بكامله. من الضروري إعلام الجمهور بالفوائد طويلة الأجل لتلقي المعاش التقاعدي مقارنة بسحب تعويض التقاعد. وقد شدد المشاركون في المقابلات على أهمية حملات التوعية عبر وسائل الإعلام لتوصيل هذه الرسالة، وأكدوا على الحاجة إلى التثقيف المستمر حول أنظمة التقاعد القائمة على المنافع. فلا تزال المفاهيم الخاطئة منتشرة بين العمال، ويعتقد كثيرون أن اشتراكهم في الضمان الاجتماعي لا يمكن الوصول إليها إلا عند التقاعد، وأنها متاحة فقط كمعاش شهري. وتبرز هذه المفاهيم الخاطئة الحاجة إلى استراتيجيات تواصل واضحة وموجهة لضمان توعية العاملين بشكل جيد حول المنافع المستحقة وإمكانية الوصول إلى أموال المعاشات التقاعدية. ومن الأمثلة البارزة على ذلك، قصة أرملة أرادت سحب تعويض زوجها المتوفى، وهو 75,000,000 دينار عراقي. لكن عندما عُرض عليها خيار الحصول على معاش شهري قدره 2,100,000 دينار، اختارت المعاش بدلاً من سحب المبلغ المقطوع. (المقابلة مع مقدمي المعلومات الأساسيين 4، الشؤون القانونية بدائرة الضمان الاجتماعي، إبريل). توضح هذه الحالة أهمية رفع مستوى الوعي حول المنافع طويلة الأجل التي يوفرها المعاش التقاعدي والذي يضمن دعماً مالياً مستداماً على المدى الطويل مقارنة بالسحب الكلي المقطوع.

6◀

دور النقابات في تعزيز
الوعي بأنظمة الضمان
الاجتماعي والتسجيل فيه
في العراق الاتحادي وإقليم
كوردستان



◀ دور النقابات في تعزيز الوعي بأنظمة الضمان الاجتماعي والتسجيل فيه في العراق الاتحادي وإقليم كردستان

يظلّ دور النقابات العمالية في رفع الوعي بأنظمة الضمان الاجتماعي وتسهيل تسجيل العاملين فيها في العراق الاتحادي وإقليم كردستان محدودًا، بحسب رأي العمّال وأصحاب العمل في قطاع التصنيع.

وتكشف البيانات عن فجوة ملحوظة في عضوية عمّال قطاع التصنيع في النقابات في أنحاء العراق كافة، فلم يُبلغ أي من العاملين المشاركين في المقابلات عن انضمامه إلى أي نقابة. ويؤدّي هذا الغياب شبه الكامل للنقابات إلى تقليص الدور الذي يمكن أن تؤديه في الدفاع عن حقوق العمّال وتعزيز المنافع المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

وبرزت شكاوى تتعلّق بضعف فاعليّة النقابات في تمثيل مصالح العمّال أمام أصحاب العمل أو المؤسسات حتى بين النقابيين. ويمكن أن تؤدي هذه القناعة إلى تقويض الدور المحتمل للنقابات العمالية في المطالبة بتحسين التغطية والامتثال لأنظمة الضمان الاجتماعي. وصرّح أحد النقابيين من مقدّمي المعلومات الأساسيين ما يلي:

وفقًا للوائح الحاليّة، يبقى انضمام العمّال إلى النقابات اختياريًا

المقابلة مع مقدّمي المعلومات الأساسيين 2، في الاتحاد العام للعمال والحرفيين نقابات الحرف والتجارة، أربيل

في سياق حقوق العمّال وسياسات الضمان الاجتماعي، من الضروري مراعاة تصوّرات أصحاب المصلحة كافة، ولا سيّما النقابات العمالية. ومع ذلك، أعربت النقابات العمالية عن مخاوف متعدّدة، ومن أبرز الشكاوى التي طرحتها النقابات أن مفتشي وزارة العمل والشؤون الاجتماعية غالبًا ما يقومون بزيارات ميدانيّة من دون إشراك ممثلي النقابات، كما انتقدت النقابات استمرار الوزارة في قيادة لجان التفتيش من دون تفويض هذا الدور إلى مسؤولي النقابات العمالية. وعبّر أحد ممثلي النقابات عن ذلك بقوله:

تجاهل مفتّشو الضمان الاجتماعي في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية النقابات العمالية وهمشوها

وأضاف مشارك آخر:

لقد شجّعنا العمّال على زيارة مكاتب النقابات العماليّة لتلقّي التدريب حول حقوقهم، لكنهم لا يحضرون

المقابلة مع مقدّمي المعلومات الأساسيين 1، النقابات العمالية 25 سنة خبرة، دهوك

ويُعزى هذا العزوف عن الحضور إلى ضعف الثقة بالنظام، فيرى عدد كبير من العمّال أنّ هذه الجهود مجرّد شعارات لا أثر ملموس لها.

وأشار أصحاب العمل في أربيل ودهوك إلى غياب ملحوظ لمبادرات منظمات أصحاب العمل لتعزيز الالتزام بقانون الضمان الاجتماعي لعام 1971، المطبّق حالياً. ولم يذكر أصحاب العمل أي مبادرات أو برامج تهدف إلى تحفيزهم على الالتزام بمتطلبات هذا الإطار. وبدلاً من ذلك، تلقى بعض أصحاب العمل عروضاً للتأمين الصحي الخاص، والذي على الرغم من توفيره بعض المنافع، لا يمكن اعتباره بديلاً عن التغطية الشاملة التي يوفرها

في إقليم كردستان، تبدو مشاركة منظمات أصحاب العمل والنقابات العمالية محدودة في تعزيز السياسات المتعلقة بقوانين الضمان الاجتماعي أو تطويرها. ويُرجّح أن يكون هذا الغياب من الأسباب التي أدّت إلى ضعف الوعي والمشاركة القليلة في برامج الضمان الاجتماعي بين العمّال في الإقليم.

ويكشف الوضع الحالي للعضوية في النقابات العمالية ونشاطها في كلّ من العراق الاتحادي وإقليم كردستان عن فجوة كبيرة في تمثيل العمّال والدفاع عن حقوقهم، لا سيّما في ما يتعلق بالترويج لتوسيع نطاق التغطية بالضمان الاجتماعي.

وتحاول مبادرة مقترحة في العراق الاتحادي، تأسيس نقابة عمّالية خاصة معنيّة بالعمالين في القطاع غير المنظّم المشمولين بنظام الضمان الاجتماعي الاختياري. غير أن تشكيل هذه النقابة لن يتم إلا بعد بدء التسجيل القانوني للعمالين في القطاع غير المنظّم. (المقابلة مع مقدمي المعلومات الأساسيين 1، إدارة الموارد البشرية بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد)

7◀

خيارات عملية لتوسيع نطاق التغطية بالضمان الاجتماعي للعاملين في قطاع التصنيع



◀ خيارات عملية لتوسيع نطاق التغطية بالضمان الاجتماعي للعاملين في قطاع التصنيع

من الضروري التأكد من تسجيل العاملين في قطاع التصنيع في نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي. في الواقع، إنّ التشجيع على التسجيل عبر الخيار الطوعي (الضمان الاختياري) قديحز أصحاب العمل المنظمين وغير المنظمين على التهرب من التزاماتهم القانونية، ويقاوم مشكلة العمل غير المنظم في هذا القطاع. وبالنظر إلى أن النسبة الكبرى من العمال غير المنظمين في قطاع التصنيع من فئة العمال/الموظفين بأجر الذين يمكن إثبات علاقاتهم العمالية، لا بدّ من تثبيت حقهم في الانضمام إلى نظام الضمان الاجتماعي في إطار النظام الإلزامي، سواء في العراق الاتحادي أو في إقليم كردستان. ويُعدّ هذا الإجراء حاسماً لعدم تعريض العمال بأجر إلى الضغط حتى ينضمّوا إلى الضمان الاختياري فقط بسبب وضعهم غير المنظم في العمل، والتأكيد على ضرورة التزام أصحاب العمل الصارم بالقانون وعدم استغلال النظام لتوسيع نطاق العمل غير المنظم بل الحفاظ على استقرار نظام الضمان الاجتماعي على المدى الطويل.

إيلاء الأولوية للتأمين الصحي والتأمين ضد إصابات العمل: إنّ رغبة العاملين في قطاع التصنيع، سواء كانوا من العاملين لحسابهم الخاص أو العمال بأجر، في التسجيل في أنظمة الضمان الاجتماعي رهن بطبيعة المخاطر التي يتعرّضون لها أثناء العمل. فكلما زادت احتمالية التعرض للإصابة، زاد إدراكهم لأهمية التسجيل في هذه الأنظمة.

التسجيل الرقمي: يُعد تطبيق نظام التسجيل الرقمي خطوة عملية مهمة لتجاوز العقبات التي تواجه أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص أو العمال غير المنظمين في قطاع التصنيع. من خلال هذا النظام، يمكن الحدّ من الوقت المطلوب والتكاليف المالية المرتبطة بعملية التسجيل التقليدية، التي غالباً ما تتسبب بخسائر مالية للعمال بسبب اضطرابهم إلى التغيب عن العمل. علاوة على ذلك، فإن توفير منصة إلكترونية شفافة وسهلة الاستخدام من شأنه أن يعيد الثقة بالنظام الحالي. ويمكن الأطراف المعنية، أي أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص والعمال بأجر من إتمام عملية التسجيل بسهولة ومتابعة اشتراكاتهم ومنافعهم بسهولة.

تأسيس مراكز تسجيل محلية: يُعد تأسيس فروع محلية لخدمات الضمان الاجتماعي ضمن الوحدات الإدارية المحلية، مثل دوائر الكاتب العدل أو البلديات، خطوة مهمة نحو تسهيل الوصول إلى خدمات التسجيل للعمال وأصحاب الأعمال الصغيرة في مختلف الأقضية والنواحي. يهدف هذا النهج اللامركزي إلى تلبية احتياجات العمال والتشجيع على زيادة معدلات التسجيل. وفي ما يخص العاملين في قطاع التصنيع الذين يتركزون عادةً في أماكن عمل ثابتة، يمكن اللجوء وحدات تسجيل متنقلة ترافقها فرق تفتيش من الضمان الاجتماعي لتقديم خدمات التسجيل في مواقع العمل. كما يمكن تمديد ساعات عمل مكاتب التسجيل في أيام محدّدة أو إضافة أيام عمل إضافية تتكيّف مع طول ساعات العمل والدوامات غير المنتظمة التي يعمل على أساسها رواد هذا القطاع.

تبسيط الإجراءات الإدارية: يُوصى بأن تتولى المجالس المحلية إدارة عملية تسجيل الضمان الاجتماعي لضمان أن تكون هذه الإجراءات متوافقة مع احتياجات القوى العاملة المحلية وظروفها. يتطلب هذا النهج تبسيط الإجراءات الإدارية، مما يُسهل في التغلب على التصورات السلبية المرتبطة بالبيروقراطية الحكومية وتعقيد المعاملات الورقية التي تُعيق مشاركة الأفراد في برامج الضمان الاجتماعي. كما أن التبسيط يستلزم أتمتة الإجراءات ورقمنتها توفيراً لنظام سلس وسهل الاستخدام.

يتطلب التنفيذ الناجح لبرامج الضمان الاجتماعي بناءً مكثفًا للقدرات وتوسيع فرق التفتيش. وتشير البيانات المُستخلصة من المقابلات مع مقدمي المعلومات الأساسيين إلى أن التغطية المحدودة لفرق التفتيش العمالي والضمان الاجتماعي تشكل تحديًا كبيرًا، لا سيما في القطاعات التي تمتد فيها ساعات العمل إلى فترات بعد الظهر والمساء. يفتقر المفتشون الحاليون إلى المهارات المطلوبة لأداء مهامهم بفاعلية. ولتطوير الأداء، من الأفضل أن تُعيد الحكومة هيكلة فرق التفتيش وتوزيعها بحسب تخصصاتها، أي ضمن ثلاث فئات: 1. مفتشو الصحة والسلامة؛ 2. مفتشو الضمان الاجتماعي؛ 3. مفتشو العمل، على أن تتمّ عمليّات التفتيش للفروع الثلاثة بشكل مستقل. (المقابلة مع مقدمي المعلومات الأساسية 1، خبير في النقابات العمالية [بخبرة 25 سنة]، دهوك). تعمل المقاهي المسائية والمؤسسات التي تعتمد على عمّال التوصيل في أوقات لا تكون فيها فرق التفتيش متاحة. بالإضافة إلى ذلك، فإن قدرات فرق التفتيش الحالية في إقليم كردستان العراق غير كافية لتغطية قطاع واحد بشكل شامل، لذا، هي غير مؤهلة للتعامل مع قطاعات أو أعمال متعدّدة في آنٍ واحد. ومن المتوقع أن يتفاقم هذا التحدي مع التوسع المطروح للتغطية بالضمان الاجتماعي. وأشار أحد المشاركين في المقابلات مع مقدمي المعلومات الأساسية قائلاً:

حتى في ظل الخطة الحالية، لا تزال الفجوات كبيرة في أعمال دائرة الضمان الاجتماعي، لأنّ عمليات التفتيش تركّز بشكل أساسي على المناقشات مع أصحاب العمل، بدلاً من التعامل المباشر مع العمّال

المقابلة مع مقدّمَي المعلومات الأساسيين 2، الاتحاد العام للعمال والحرفيين نقابات الحرف والتجارة، أربيل

وقد أثار المشاركون في المقابلات في العراق الاتحادي المخاوف ذاتها.

تدريب الموظفين الحكوميين: سيؤدّي تعزيز قدرات الموظفين الحكوميين وتطوير مؤهلاتهم وتدريبهم في مجالات أساسية مثل إدارة أنظمة الضمان الاجتماعي وحوكمتها وتحقيق الشفافية وضمان النزاهة وتعزيز إجراءات مكافحة الفساد دورًا جوهريًا في تحسين الخدمات. وستُسهم هذه الجهود بشكل كبير في تسهيل عملية التسجيل، وزيادة المشاركة في النظام، وضمان تكافؤ الفرص وسهولة الوصول إلى الخدمات. كما ستُسهم في بناء الثقة بين العمّال والمؤسسات الحكومية.

المبادرات التي يقودها أصحاب العمل لتعزيز الوعي: يمكن أن يؤدي أصحاب العمل دورًا أساسيًا في رفع مستوى الوعي ودعم الضمان الاجتماعي بين موظفيهم. لهذه الغاية، قد يفيدهم الاعتماد على استراتيجيات تشمل عقد جلسات توعوية وورش عمل تستهدف كلًا من أصحاب العمل والعمّال. بالإضافة إلى ذلك، يساهم تعاونهم مع الجهات الحكومية على إعداد حملات توعوية في إطلاعهم على المنافع الحقيقية من تسجيل العمّال في الضمان الاجتماعي، وتعريف العمّال إلى هذه البرامج، ما يساعد على زيادة المشاركة في أنظمة الضمان الاجتماعي.

إبراز قصص النجاح: يتطلب إبراز قصص النجاح جهودًا مشتركة بين الحكومة وأصحاب العمل لتحديد الأمثلة وتسليط الضوء على أصحاب عمل قاموا بتسجيل موظفيهم في أنظمة الضمان الاجتماعي، وعمّال استفادوا بشكل مباشر من هذه الأنظمة. يمكن أن تكون هذه القصص المؤثرة أدوات قوية لإظهار المنافع العملية للمشاركة في الأنظمة.

تنفيذ استراتيجيات شاملة للتفاعل العام. من أجل إشراك العموم في مبادرات الضمان الاجتماعي وتعزيز فهمهم لها، لا بدّ من اتخاذ تدابير استباقية. يمكن أن تشمل هذه التدابير دمج التسجيل في الضمان الاجتماعي بإجراءات تأسيس الأعمال، إلى جانب مراقبة امتثال أصحاب العمل لالتزاماتهم القانونية بتسجيل العاملين لديهم وتقديم حوافز للتشجيع على

التسجيل، مثل تحسين الوصول إلى القروض أو خدمات دعم الأعمال. علاوة على ذلك، ينبغي إطلاق حملات توعية واسعة النطاق لتسليط الضوء على أهمية الضمان الاجتماعي. على أن تدعم هذه الجهود جلسات تدريبية عملية تستهدف أصحاب العمل والعَمال على حد سواء، وتُركّز على توضيح المنافع والإجراءات والمتطلبات ذات الصلة.

يُعدّ تعزيز الحوار الاجتماعي الثلاثي وتعزيز التعاون بين دوائر الضمان الاجتماعي في وزارة العمل والشؤون الاجتماعيّة، والنقابات العماليّة، ومنظمات أصحاب العمل أمرًا أساسيًا لتطوير برامج فعّالة تشجع على الالتزام بلوائح الضمان الاجتماعي وتبرز فوائدها، ما يضمن مستقبلًا أكثر أمانًا للعاملين في القطاعات كافة.

8◀

المراجع



◀ المراجع

الجهاز المركزي للإحصاء العراقي، هيئة إحصاءات إقليم كردستان، وتقرير منظمة العمل الدولية لعام 2022 ومسح القوى العاملة في العراق لعام 2021. تقرير منظمة العمل الدولية لعام 2021، تشخيص الاقتصاد غير المنظم في العراق، تقرير المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية

—————. 2023أ. الاستراتيجية الوطنية لمنع اللامساواة والحد منها في قطاع العمل (2024-2028).
 —————. 2023ب. نمو الإنتاجية، التنوع، والتغيير الهيكلي في الدول العربية: العراق.
 —————. 2023ج. القرار الأول: قرار بشأن إحصاءات الاقتصاد غير المنظم. المؤتمر الدولي الحادي والعشرون لإحصائيي العمل، ICLS/21/2023/RES. I.

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

اليونسكو 2019. التصنيع (تقييم سوق العمل وتحليل المهارات: العراق وإقليم كردستان العراق).

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي 2024. التحديثات الدولية: التطورات الأخيرة في المعاشات التقاعدية الأجنبية العامة والخاصة.
 ISSA. 2024. International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions.

البنك الدولي. 2016. ممارسة أنشطة أعمال 2017: تكافؤ الفرص للجميع

-----2018أ. ممارسة أنشطة الأعمال 2018: الإصلاح لخلق فرص العمل
 -----2018ب. الوظائف في العراق: نظرة أولية عن خلق الوظائف على الأمد القصير
 obs in Iraq: A Primer on Job Creation in the Short Term
 -----2020. ممارسة أنشطة الأعمال 2020: سمات الاقتصاد في العراق Doing
 Business 2020: Economy Profile Iraq

◀ الملحق الاول

◀ الجدول 1. الحجم الإجمالي لقطاع التصنيع في العراق للعام 2021

إجمالي عدد العاملين			عدد العاملين في القطاع الخاص			بنية القطاع الخاص			النسبة من القطاع الخاص		
المجموع	القيم كوردستان	العراق الاتحادي	المجموع	القيم كوردستان	العراق الاتحادي	المجموع	القيم كوردستان	العراق الاتحادي	المجموع	القيم كوردستان	العراق الاتحادي
8 601 078	1 427 838	7 173 240	5 301 931	865 488	4 436 443	100	100	100	62	61	62
533 223	112 247	420 977	441 510	104 697	336 813	8	12	8	83	93	80
8 067 855	1 315 592	6 752 263	4 860 421	760 791	4 099 630	92	88	92	60	58	61

◀ الجدول 2. بنية قطاع التصنيع، القطاع الخاص، بحسب الوضع التشغيلي، للعام 2021

الأرقام			النسبة المئوية %		
المجموع	العراق الإتحادي	اقليم كوردستان	المجموع	العراق الإتحادي	اقليم كوردستان
233 230	176 982	56 247	53	53	54
28 534	25 000	3 534	6	7	3
139 981	97 230	42 751	32	29	41
39 766	37 601	2 164	9	11	2

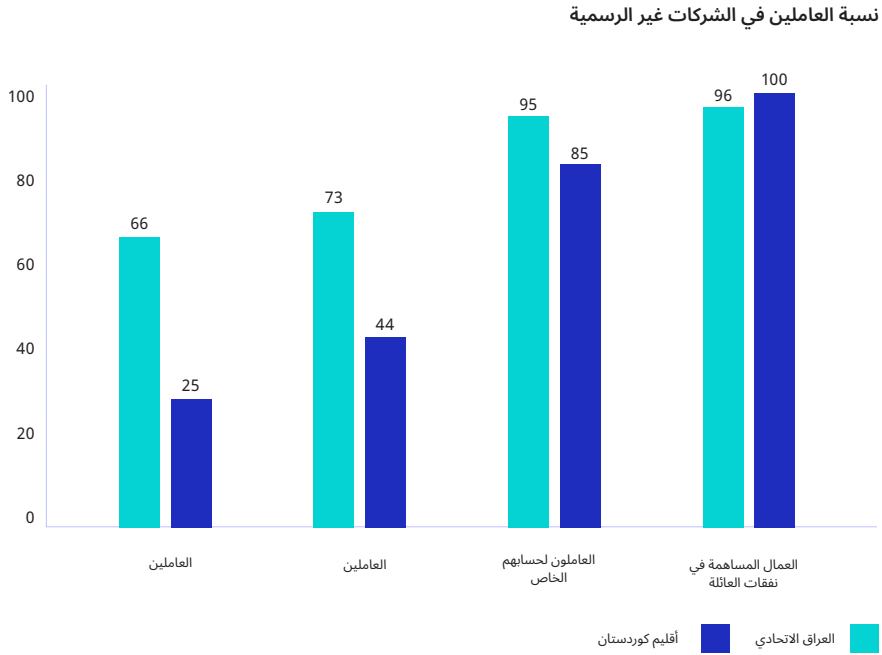
◀ الجدول 3. توزيع العاملين لحسابهم الخاص في التصنيع، في القطاع الخاص بحسب المهنة (على مستوى الرقمين) بالاستناد إلى مسح القوى العاملة للعام 2021

بحسب المهنة على مستوى رقمين			الأرقام	النسبة المئوية%
العراق الإتحادي				
العاملون في المعادن وتشغيل الآلات والمهن المرتبطة بها	25 240	26		
العاملون في مجال تصنيع الأغذية والنجارة والملابس وغيرها من المهن المرتبطة بها	24 348	25		
المتخصصون في مجال الغابات وصيد الأسماك والصيد الموجه نحو السوق	20 224	21		
العاملون في مجال المبيعات	12 513	13		
مهن أخرى	14 905	15		
المجموع	97 230	100		
اقليم كوردستان				
العاملون في مجال تصنيع الأغذية والنجارة والملابس وغيرها من المهن المرتبطة بها	29 727	70		
العاملون في مجال المبيعات	4 848	11		
العاملون في المعادن وتشغيل الآلات والمهن المرتبطة بها	2 113	5		
مهن أخرى	6 063	14		
الإجمالي	42 751	100		

◀ **الجدول 4. توزيع العاملين لحسابهم الخاص في التصنيع في القطاع الخاص بحسب الصناعات (على مستوى الرقمين) بالاستناد إلى مسح القوى العاملة للعام 2021**

النساء (بالنسبة%)	النساء (بالنسبة%)	النساء (بالنسبة%)	النساء (بالنسبة%)	النساء (بالنسبة%)	النساء (بالنسبة%)	المجموع (بالنسبة)
العراق الإتحادي						
23	0	27	22 733	-	22 733	المنتجات المعدنية المشكلة باستثناء الآلات والمعدات
21	0	24	20 224	-	20 224	صناعة فحم الكوك والمنتجات البترولية المكررة
17	87	4	16 112	12 455	3 657	صناعة الملابس الجاهزة
13	0	16	13 053	-	13 053	صناعة الأثاث
12	0	14	11 430	-	11 430	تصليح الآلات والمعدات وتركيبها
14	13	15	13 678	1 795	11 883	صناعات أخرى
100	100	100	97 230	14 250	82 980	المجموع
أقليم كردستان						
63	98	11	26 934	24 955	1 979	صناعة الملابس الجاهزة
13	0	33	5 684	-	5 684	صناعة المنتجات الغذائية
5	0	12	2 104	-	2 104	المنتجات المعدنية المشكلة باستثناء الآلات والمعدات
4	0	10	1 722	-	1 722	صناعة الأجهزة الكهربائية
3	0	8	1 413	-	1 413	صناعة الخشب ومنتجات الخشب والقليل
12	2	26	4 894	395	4 499	صناعة مواد من القش ومواد الصفر
100	100	100	42 751	25 350	17 401	المجموع

الشكل 1. نسبة العاملين في قطاع التصنيع الذين يعملون في مؤسسات غير منظمة بالقطاع الخاص، بحسب الحالة التشغيلية



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

◀ الجدول 5 الخصائص الديموغرافية للمقابلات في قطاع التصنيع

النوع	مكان الانعقاد	النوع الاجتماعي	العمر (بالأعوام)	التعليم	المدة	الرمز/مجال العمل
KII-1, FI	بغداد	ذكر	غير محدّد	بكالوريوس	65 دقيقة	KII-1 - إدارة الموارد البشرية، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد
KII-2, FI	بغداد	أنثى	غير محدّد	بكالوريوس	27 دقيقة	KII-2 دائرة الضمان الاجتماعي، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد
KII-3, FI	بغداد	ذكر	غير محدّد	بكالوريوس	38 دقيقة	KII-3 الضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية، بغداد
KII-4, FI	البصرة	ذكر	غير محدّد	دكتورة	لم تسجل	KII-4، استشاري في الاتحاد العام للنقابات العمالية
KII-5, FI	بغداد	ذك	غير محدّد	بكالوريوس	36 دقيقة	KII-5، مستشار قانوني، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد
KII-6, FI	بغداد	ذكر	غير محدّد	بكالوريوس	لا سجلات	KII-6، لجنة الشؤون الاجتماعية في مجلس النواب، بغداد
KII-7, FI	بغداد	ذكر	غير محدّد	بكالوريوس	32 دقيقة	KII-7، دائرة الضمان الاجتماعي، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد
KII-8, FI	بغداد	ذكر	غير محدّد	بكالوريوس	لا سجلات	KII-8 الاتحاد العراقي لنقابات العمال، بغداد
KII-9, FI	بغداد	ذكر	غير محدّد	بكالوريوس	32 دقيقة	KII-9 إدارة التفتيش، دائرة الضمان الاجتماعي، بغداد
KII-1, KRI	دهوك	ذكر	60	بكالوريوس	45 دقيقة	KII-1 خبير في النقابات العمالية [25 سنة خبرة]، دهوك
KII-2, KRI	أربيل	ذكر	61	بكالوريوس	74 دقيقة	KII-2 الاتحاد العام للعمال والحرفيين نقابات الحرف والتجارة، أربيل

النوع	مكان الانعقاد	النوع الاجتماعي	العمر (بالأعوام)	التعليم	المدة	الرمز/ مجال العمل
KII-8, FI	بغداد	ذكر	غير محدّد	بكالوريوس	لا سجلات	KII-8 الاتحاد العراقي لنقابات العمّال، بغداد
KII-9, FI	بغداد	ذكر	غير محدّد	بكالوريوس	32 دقيقة	KII-9 إدارة التفتيش، دائرة الضمان الاجتماعي، بغداد
KII-1, KRI	دهوك	ذكر	60	بكالوريوس	45 دقيقة	KII-1 خبير في النقابات العمالية [25 سنة خبرة]، دهوك.
KII-2, KRI	أربيل	ذكر	61	بكالوريوس	74 دقيقة	KII-2 الاتحاد العام للعمال والحرفيين نقابات الحرف والتجارة، أربيل
KII-3, KRI	أربيل	ذكر	37	بكالوريوس	30 دقيقة	KII-3 الشؤون القانونية، دائرة الضمان الاجتماعي، أربيل
KII-4, KRI	أربيل	ذكر	34	بكالوريوس	30 دقيقة	KII-4 دائرة العمل، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، أربيل
KII-5, KRI	أربيل	ذكر	53	بكالوريوس	25 دقيقة	KII-5 وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، أربيل
KII-6, KRI	أربيل	ذكر	51	بكالوريوس	48 دقيقة	KII-6، مستشار قانوني، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، أربيل

النوع	مكان الانعقاد	النوع الاجتماعي	العمر (بالأعوام)	التعليم	المدة	الرمز/ مجال العمل
KII-7, KRI	أربيل	أنثى	52	دكتورة	28 دقيقة	KII-7, وزارة التخطيط، أربيل
KII-8, KRI	أربيل	ذكر	40	بكالوريوس	20 دقيقة	KII-8, مشرف على تفتيش العمل، وزارة العمل والضمان الاجتماعي، أربيل
IDI-1, FI	اللطيفية	ذكر	23	لا تحصيل تعليمي	7 دقائق	IDI-1 عامل لحسابه الخاص، صناعة الأدوات الخشبية اليدوية، قطاع التصنيع، بغداد
IDI-2, FI	السعيدية	ذكر	24	تعليم ابتدائي	15 دقيقة	IDI-2 عامل بأجر، مخبز، تصنيع، بغداد
IDI-3, FI	الدرة	أنثى	30	بكالوريوس	28 دقيقة	IDI-3 عاملة بأجر مساهمة في الأسرة، قطاع التصنيع، بغداد
IDI-4, FI	الدرة	ذكر	32	ثانوية	لا سجلات	IDI-4 عامل بأجر، بأحد المخابر بقطاع التصنيع، بغداد
IDI-5 FI	المحمودية	ذكر	27	ثانوية	لا سجلات	IDI-5 حداد يعمل لحسابه الخاص، قطاع التصنيع، بغداد
IDI-6, FI	البصرة	ذكر	غير محدد	غير محدد	لا سجلات	IDI-6 عامل لحسابه الخاص بالصناعات الغذائية، قطاع التصنيع، بغداد
IDI-7, FI	الدرة	ذكر	22	ثانوية	لا سجلات	IDI-7 عامل بأجر، مخبز، التصنيع، بغداد
IDI-8, FI	الدرة	أنثى	42	ثانوية	6 دقائق	IDI-8 عاملة لحسابها الخاص، الحياكة، التصنيع ، بغداد
IDI-1, KRI	أربيل	ذكر	45	دبلوم	31 دقيقة	IDI-1 عامل لحسابه الخاص، بالمشايخ ومنتجات الحلويات، قطاع التصنيع، أربيل
IDI-2, KRI	أربيل	ذكر	50	دبلوم	40 دقيقة	IDI-2، منتجات التنظيف، قطاع التصنيع، أربيل
IDI-3, KRI	أربيل	أنثى	غير محدد	دبلوم	17 دقيقة	IDI-3، تصميم الأزياء، قطاع التصنيع، أربيل
IDI-4, KRI	أربيل	أنثى	غير محدد	غير محدد	35 دقيقة	IDI-4 عاملة لحسابها الخاص، صناعة الطحين وتغذية الدواجن، قطاع التصنيع، أربيل

IDI-5, KRI	دهوك	أنثى	48	غير محدّد	35 دقيقة	IDI-5 عاملة لحسابها الخاص، مخبز، قطاع التصنيع، دهوك
IDI-6, KRI	دهوك	ذكر	42	تعليم ابتدائي	16 دقيقة	IDI-6 عامل لحسابه الخاص، مخبز، قطاع التصنيع، دهوك
FGD-1, FI	بغداد	5 ذكور	غير محدّد	تعليم ابتدائي	25 دقيقة	FGD-1 عاملين لحسابهم الخاص بأحد المخازن، قطاع التصنيع، بغداد
FGD-2, FI	بغداد	6 ذكور	غير محدّد	غير محدّد	12 دقيقة	FGD-2 عاملين لحسابهم الخاص بأحد المخازن، قطاع التصنيع، بغداد
FGD-1, KRI	أربيل	3 إناث	38 18 37	ابتدائي ابتدائي غير محدّد	30 دقيقة	FGD-1 عاملات لحسابهن الخاص بأحد المخازن، قطاع التصنيع، أربيل

المصدر: من إعداد الباحثين استنادًا إلى البيانات النوعية المستخلصة من العمل الميداني

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

البريد الإلكتروني: iraq@ilo.org