



بتمويل من الاتحاد الأوروبي

منظمة
العمل
الدولية



الضمان الاجتماعي والأشغال العامة في العراق المخاضات وخيارات السياسة

وقائع المؤتمر العلمي لمركز بحوث السياسات (الجامعة الأمريكية في بغداد) ومنظمة العمل الدولية

تأليف:

مجموعة من الباحثين

تحرير وتقديم:

أ.م.د. مصلح ايرواني و أ.د. عدنان ياسين مصطفى

بغداد - 2023

الضمان الاجتماعي والأشغال العامة في العراق

المخاضات وخيارات السياسة

وقائع المؤتمر العلمي لمركز بحوث السياسات (الجامعة الأمريكية في بغداد) ومنظمة
العمل الدولية

تأليف:

مجموعة من الباحثين

تحرير وتقديم:

أ.م.د. مصلح ايرواني و أ.د. عدنان ياسين مصطفى

بغداد – 2023



منظمة
العمل
الدولية



AUIB
الجامعة الامريكية في بغداد

تفاصيل الكتاب:

- اسم الكتاب: الضمان الاجتماعي والاشغال العامة في العراق: المخاضات وخيارات السياسة
- اسم الكتاب باللغة الإنكليزية:

Social Security and Public Works in Iraq: Trends and Policy Options

- تأليف: مجموعة من الباحثين
- تحرير وتقديم: مصلح ايرواني و عدنان ياسين مصطفى
- تصميم: م. ايرواني
- دار النشر: الجامعة الامريكية في بغداد
- سنة: 2023
- المطبعة: مطبعة الجامعة الامريكية في بغداد

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

الجامعة الامريكية في بغداد
مركز بحوث السياسات
cpr@auib.edu.iq

ISBN: 9789220393765 (Print)

ISBN: 9789220393772 (web PDF)

محتويات

الضمانات القانونية للعاملين في القطاع الخاص في ضوء قانون العمل رقم (37) لسنة 2015: الواقع والطموح	7
التنظيم القانوني لمنافع الضمان الاجتماعي العراقي ووفق المستويات الدولية	35
ملائمة التنظيم القانوني العراقي للمعايير الدولية في إطار نظام الضمان الاجتماعي دراسة تحليلية لمشروع قانون الضمان الاجتماعي العراقي	75
الضمانات القانونية للعاملين في القطاع الخاص: الواقع والطموح	99
من التمييز الى المساواة بين الجنسين في سوق العمل العراقي والضمان الاجتماعي: مقارنة وطنية لتدخلات وفرص واعدة	117
سياسة التشغيل والضمان الاجتماعي: دراسة اجتماعية تحليلية من منظور النوع الاجتماعي	151
التمييز بين الجنسين في سوق العمل والفجوة في الضمان الاجتماعي	169
GENDER DISPARITY IN SOCIAL INSURANCE COVERAGE: AN EXAMINATION OF THE SOCIAL INSURANCE SYSTEM IN THE KURDISTAN REGION	193
إشكالية الكلفة-العائد في التحوّل من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم في الاقتصاد: كلفة وعائد التسجيل والعقود والضرائب والتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال	213
التكامل المؤسسي بين نظم الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي للعمال	231
مظلة الحماية الاجتماعية والازمة المركبة وتداعياتها على الفئات الهشة في العراق: انفصام ام اتصال	277
تكامل نظم الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في العراق: تحديات ورسم التطلعات	303
استدامة أنظمة الضمان الاجتماعي في العراق	325
كفاءة المحفظة الاستثمارية في تحقيق الاستدامة المالية للضمان الاجتماعي في العراق	341
الاشغال العامة في العراق: الواقع والفرص	367
الاستنتاجات والتوصيات	385

رقم الصفحة	فهرس الجداول
68	الجدول (1) توصيات منظمة العمل الرئيسية بخصوص مستويات الضمان الاجتماعي لضمان الدخل في الشيخوخة
69	الجدول (2) المتطلبات الرئيسية معايير منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي بشأن كبار السن الذين على قيد الحياة
72	الجدول (3) تطور احكام مستويات حماية الامومة
124	الجدول (4) آليات احتواء تداعيات ازمة كورونا من منظور جنساني 2020 عالمياً
130	الجدول (5) مؤشرات الهدف (5) المساواة بين الجنسين في العراق للمدة 2017-2020
134	الجدول (6) متوسط الأجر في الساعة حسب المستوى العلمي للموظفين والموظفات في العراق 2021
177	الجدول (7) عدد العمال المضمونين حسب المحافظة والقطاع والجنس لسنة 2021
177	الجدول (8) عدد العمال المشمولين خلال سنة 2021 حسب المحافظة والقطاع والجنس
178	الجدول (9) عدد المتقاعدين حسب المحافظة ونوع التقاعد والجنس
179	الجدول (10) عدد المتقاعدين حسب القطاع ونوع التقاعد والجنس
283	الجدول (11) القطاع الصحي في العراق 2020
286	الجدول (12) عدد الفئات الذين يحصلون على مزايا الضمان الاجتماعي
309	الجدول (13) سقف الاعانات النقدية الإجتماعية للفئات المشمولة في الحماية الاجتماعية
312	الجدول (14) يوضح اعداد السكان وحسب الفئات العمرية للاعوام (2019 - 2021) مليون نسمة
314	الجدول (15) يوضح اجمالي المبالغ المخصصة لوزارة العمل والشؤون الإجتماعية والقروض الخارجية (الف دينار)
316	الجدول (16) يوضح حالات التجاوز على هيئة الحماية الإجتماعية لعموم العراق لعامي (2019، 2020)
336	الجدول (17) عدد المتقاعدين من الموظفين في الحكومة والرواتب التقاعدية المصروفة ومتقاعدي القطاع الخاص والمختلط والتعاوني 1996-2020
338	الجدول (18) خلاصة تقويم استدامة أنظمة الضمان الاجتماعي في العراق
351	الجدول (19) يوضح التكاليف الكلية ونسبة الفائض النقدي الى الإيرادات للمدة من (2013- 2021)
352	الجدول (20) العائد الاستثماري السنوي للمحفظة الاستثمارية للدائرة خلال المدة (2013- 2021)

353	الجدول (21) يوضح نسبة العوائد الاستثمارية الى اجمالي الايرادات والنفقات مليون دينار (2021-2013)
354	الجدول (22) يوضح العائد على الموجودات مليون دينار (2021-2014)
354	الجدول (23) يوضح العائد على الايرادات للمدة (2021-2014)
354	الجدول (24) يوضح العائد على الاستثمار للمدة (2021-2014)
355	الجدول (25) يوضح نسب العوائد الاستثمارية الى اشتراكات الضمان الاجل للمدة (2009-2021)
357	الجدول (26) صافي العائد الاستثماري المرغوب للسيطرة على فجوة محفظة فروع الضمان خلال المدة (2019-2013)
371	الجدول (27) نسب العاملين حسب فروع النشاط الاقتصادي في العراق عام 2021
372	الجدول (28) عدد العاملين في الدولة العراقية خلال المدة 2004 – 2021

رقم الصفحة	فهرس الاشكال
122	الشكل (1) مؤشرات الفجوات الجنسانية لعام 2021 في منطقة الشرق الأوسط
123	الشكل (2) ترتيب الدول العربية وفق مؤشر الفجوة العالمية بين الجنسين لعام 2021
126	الشكل (3) الحماية الاجتماعية في أهداف التنمية المستدامة
129	الشكل (4) مسار التقدم في أهداف التنمية المستدامة للعراق 2018-2020
130	الشكل (5) ادلة التنمية المستدامة للهدف (5)
131	الشكل (6) معدل مشاركة النساء والرجال في القوى العاملة 2021
132	الشكل (7) معدل المشاركة في القوى العاملة حسب الجنس والتحصيل العلمي 2021
132	الشكل (8) توزيع الذكور والاناث حسب نوع التوظيف 2021
135	الشكل (9) فجوة الشباب غير الملتحقين بالتعليم والعمل والتدريب حسب الجنس 2021
135	الشكل (10) نسبة النساء اللواتي يستخدم الانترنت لعام 2021
136	الشكل (11) نسبة النساء اللواتي يستخدمن انترنت حسب التحصيل العلمي 2021
173	الشكل (12) معدل المشاركة في القوى العاملة حسب الجنس والفئة العمرية
174	الشكل (13) سبع فئات مهنية ذات أعلى درجة من الفصل بين الجنسين في العراق
174	الشكل (14) التوزيع النسبي للعاملين الذكور والتوزيع النسبي للعاملين الاناث حسب النشاط الاقتصادي الرئيس

175	الشكل (15) معدل مشاركة القوى العاملة للرجال والنساء حسب التحصيل العلمي
179	الشكل (16) المتقاعدين حسب نوع التقاعد والجنس
182	الشكل (17) الهرم السكاني في العراق
216	الشكل (18) نسبة السكان في سن العمل (خارج وداخل قوة العمل) حسب الجنس والفئة العمرية
216	الشكل (19) حصّة الإناث والذكور من العمالة في القطاع الخاص والقطاع الحكومي (2021)
217	الشكل (20) نسبة تشغيل الإناث والذكور في أنشطة الأعمال الرئيسية لقطاعات الزراعة والصناعة والخدمات (2021)
224	الشكل (21) توفير التأمين الصحي من قبل ارباب العمل
224	الشكل (22) تقديم إجازة سنوية مدفوعة الاجر من قبل ارباب العمل
225	الشكل (23) تغطية الضمان الاجتماعي
283	الشكل (24) فجوة الانفاق الحكومي على قطاع الصحة للعراق وبعض الدول 2020
284	الشكل (25) فجوة الانفاق على التعليم في العراق وبعض الدول 2020
285	الشكل (26) مستوى التعليم ذوي الإعاقة في العراق 2020
287	الشكل (27) عدد وحدات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة
288	الشكل (28) عدد المستفيدين الموجودين في دور ذوي الإحتياجات الخاصة حسب الجنس 2020
308	الشكل (29) المثلث الهرمي الذي يوضح العلاقة بين الحماية الإجتماعية والضمان
310	الشكل (30) يوضح عدد المستفيدين من الاعانات الإجتماعية
313	الشكل (31) معدلات البطالة في العراق للاعوام (2019، 2020، 2021)
328	الشكل (32) عناصر تقويم استدامة نظم الضمان الاجتماعي
343	الشكل (33) احتياطات النظام وفران (عجز) النظام

تقديم

د. عدنان ياسين مصطفى* د. مصلح ايرواني**

تحقق بعالمنا المحفوف بالمخاطر واللايقين اليوم تحديات مقرونة بالمخاوف والتوتر والترقب: من جائحة لا تكاد تتوقف حتى تعاود الانتشار، ونزاعات دولية ومحلية متواصلة، وارتفاع قياسي في درجات الحرارة، وتزايد غير مسبوق في وتيرة الحرائق والعواصف وشذتها. توثق تقارير عدة هذه التحديات والتدثر، وتقدم توصيات حول كيفية معالجتها، لكن تقرير التنمية البشرية لهذا العام يدعو إلى نظرة أوسع تتناول هذه التحديات، ليس بمعزل عن بعضها البعض، بل بوصفها صورة مقلقة لعدم يقين مستجد ومتنامٍ يكاد يصبح مرضياً مزمناً، ويحرم البشر، من الشعور بالأمن والاستقرار.

وفي كل مرحلة من مراحل التحول شهد الانسان تراكمًا معرفياً بأهمية التعاون وتطورت التقاليد والاعراف ثم قوانين تنظم الحياة الاجتماعية وتحدد حقوق الفرد وواجباته، وبغية إعطاء هذه القوانين قدراً من الالتزام والقدسية فأنها كانت توضع بصيغة أوامر الهية موصى بها الى الملك او صاحب السلطان...وان المتأمل لحياة الانسان يجد ان شبكات الامان والتكافل الاجتماعي تمتد بجذورها الى بداية الحياة الاجتماعية، وفي سبيل المثال، استمرت السياسات الاجتماعية في وجودها في جميع المجتمعات الانسانية المتقدمة والنامية ومنها مجتمعاتنا كمظلات أمان حاولت تعزز مصادر الاستقرار وتحسين جودة نوعية الحياة واستدامتها.

لقد استندت معظم السياسات ومسارات العمل الاجتماعي على موروث الامة الاجتماعي، كما انها تتصل بأواصر قوية بروح العصر وما يفرض على الفرد من واجبات وما يتيح للفرد من حقوق، إذ جرى التعبير عن أبعاد هذه السياسات وملاحمها بسلسلة من التشريعات والممارسات والإجراءات التي تميزت معظمها بترابط وثيق بين الابعاد الاجتماعية والاقتصادية في إطار فهم عميق للدور التنموي للإنسان، بوصفه غاية كل جهد تنموي فعال وأداته.

وفي سبيل ذلك انطوت السياسات ومسيرة العمل الاجتماعي في العراق ضمن تخطيطاتها الهادفة الى تطوير نوعية الحياة وتحقيق رفاهية الفرد-على كثير من الوسائل والأساليب التي تحقق لها أغراضها. من هنا تأتي التشريعات الخاصة بالفئات الهشة المرأة والطفولة والرعاية الاجتماعية، ورعاية الاحداث وغيرها، حلقات متواصلة في مضمار السياسة الاجتماعية لتحقيق

* عدنان ياسين مصطفى؛ أستاذ علم اجتماع التنمية في جامعة بغداد، استشاري وطني في التنمية المستدام.

** مصلح إيرواني؛ أستاذ مشارك في السياسة الاجتماعية والعامّة ومدير مركز أبحاث السياسات بالجامعة الأمريكية في بغداد، ومدرس في جامعة سوران.

أهداف الامن الإنساني، وحلقات في سلسلة العمليات التي تخدم الممارسات الرامية الى تطوير المجتمع، بما يكفل للمواطن والمجتمع حقوقهما وحرّياتهما كاملة.

لقد نجم عن تعرض العراق للآزمات المتلاحقة وما صاحبها من تحديات ومشكلات ان تفاقمت مساحات التحدي وازدادت عمقاً من حيث الأثر والنتيجة، وباتت تلك الأوضاع تتسم بتهميش الإمكان البشري، ومحدودية توظيفه وضعف نموه، فضلاً عن التدمير الذي طال البنى التحتية فهدد فرص استدامة الحياة، مما يجعل الدعوات ملحة لبناء خطط وسياسات اجتماعية وطنية تضع السلطات والمجتمع أمام خيارات مصيرية، وفق رؤى سياسات وبرامج طويلة لتنمية الإمكانات البشرية والمادية.

وبناءً على ما سبق، وفي إطار البحث العلمي الجاد لتعزيز مرتكزات الامن الانساني، كرست محاور المؤتمر العلمي الاول المنعقد بالتعاون بين منظمة العمل الدولية والجامعة الأمريكية في بغداد، في 27 من تشرين الأول 2022، البحث في علاقة الضمان الاجتماعي بالأشغال العامة في العراق، بجميع مفاصله محاولاً تقديم عرض وتحليل معمق للأدوار التنموية التي يمكن ان يشكلها الضمان الاجتماعي والأشغال العامة في تحقيق الامن الإنساني للمجتمع.

وليس من شك ان العمل الاجتماعي يشمل سلسلة عريضة من الجهات المعنية وهي تمتد من مرحلة الطفولة حتى الشيخوخة، وهي تغطي مسؤولية الحكومة تجاه مواطنيها ومسؤولية المواطنين تجاه أسرهم ومجتمعاتهم المحلية، وهذا ما حاولت محاور المؤتمر تسليط الضوء عليه. إذ شهدت مسارات العمل الاجتماعي الكثير من الممارسات التي أدت بالنتيجة الى مساعدة الافراد على التعامل مع متطلبات الحياة اليومية واشباع حاجاتهم، في الوقت الذي يزداد فيه السكان عدداً وتنوعاً، وتتسع فيه مساحة الفئات الهشة في الهرم السكاني، وهنا لا بد ان تتضمن السياسة الاجتماعية - في ظل التحديات والمتغيرات المتسارعة- توجهات حقيقية لتوسيع دائرة العمل الاجتماعي لتتجاوز الأطر التقليدية للسياسات، مركزة في الوقت نفسه على إيلاء اهتمام خاص بالنسيج الاجتماعي وفي مقدمتها تحقيق الامن الاجتماعي والإنساني لجميع الفئات الهشة.

هذه الكوكبة من الدراسات المعمقة الغنية بالبيانات والمعطيات عن واقع الضمان الاجتماعي والأشغال العامة تلقي الضوء على تجربة ذات امتداد زمني شهد تطورات متسارعة وخطيرة في العراق، واجهت خلالها البلاد سلسلة من التحديات والضغوط والتطورات المتسارعة والخطيرة الناجمة عن ظروف التحول الذي شهده العراق خلال العقدين الأخيرين. وقد أحاطت الدراسة حقاً بتغطية شاملة للمتغيرات والعوامل المؤثرة في مسار التنمية الاجتماعية في هذا الميدان، معززة بالتحليل لواقع المتغيرات المجتمعية والسياسات والبرامج وعلاقتها بالأمن الاجتماعي والإنساني محاولة تقديم سلسلة من التوصيات والمقترحات التي تضمنت أفقاً مستقبلياً تخدم راسمي السياسات وصانعي القرارات.

اشتمل هذا الكتاب على خمسة محاور ومقدمة، سلط المحور الاول الضوء على الاطار القانوني والاصلاح والسياسات، مركزاً على أهم الضمانات القانونية للعاملين في القطاع الخاص في ضوء قانون العمل (37) لسنة 2015. كما تم التركيز على التنظيم القانوني لاستحقاقات الضمان الاجتماعي وفق المعايير الدولية. أما المحور الثاني، فقد ركز على قضايا التمييز بين الجنسين في

سوق العمل، وسياسة التشغيل وعلاقتها بالضمان الاجتماعي. وجاء المحور الثالث ليسلط الضوء على سوق العمل غير النظامي والضمان الاجتماعي، مركزاً بشكل اساس على مشكلة أثر التكلفة المتمثلة في التحول من القطاع غير النظامي الى القطاع النظامي للاقتصاد. بينما تناولت الابحاث الاخرى قضية التكامل المؤسسي بين نظم الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي للعمال. ويوفر المحور الرابع، استدامة أنظمة الحماية الاجتماعية، مساحة واسعة من المعلومات والبيانات والمؤشرات المتعلقة باستدامة أنظمة الضمان الاجتماعي في العراق. فضلاً عن تناول كفاءة المحفظة الاستثمارية في تحقيق الاستدامة المالية للضمان الاجتماعي. ويقدم المحور الخامس عرضاً لموضوع الاشغال العامة و الحماية الاجتماعية في العراق مقدماً تحليلات علمية اقتصادية واجتماعية لواقع الاشغال العامة، وأهم التحديات التي تواجه هذا المسار والفرص الممكنة التحقق في ظل معطيات الواقع والتحديات البنيوية المتصاعدة في زمن اللايقين. كما احتوى الكتاب على مجموعة من التوصيات والمقترحات التي يمكن ان تخدم راسمي السياسات وصانعي القرارات وكافة الاطراف المهتمة بالبعد التنموي.

لقد سعى الباحثون الى اعتماد منهج يحاول استخلاص الحقائق وتقدير النتائج والمقترحات في ضوء التحليل المعمق للمؤشرات والمتغيرات المجتمعية المتسارعة التي تشهدها حركة المجتمع اليوم. ولا يقتصر الجديد في هذا الكتاب على ما سبق ذكره، بل يتعداه الى التعاطي مع ما تطرحه التحولات الاقتصادية والسياسية من رؤى وتصورات للتوجهات الجديدة في مجال التنمية المستدامة بشكل عام وشبكات الامان الاجتماعي بشكل خاص.

لقد كان سعينا في نشر وقائع هذا المؤتمر محاولة لتوفير دراسات وأبحاث علمية قادرة على الايحاء بأفكار تعين وتجدد فرص النماء والاستدامة، ونتائج يمكن ان توجه المسارات الى نتائج صلبة الاساس نافذة الدلالة.

تود ان تشكر اللجنة المشرفة على المؤتمر جهود السيدة سرور حالي والسيد موفق منهل الباحث الزائر في مركز بحوث السياسات في الجامعة الامريكية على المشاركة في أعمال تنسيق جهود الاعداد والنشر للكتاب.

ان من دواعي سرور منظمة العمل الدولية والجامعة الامريكية في بغداد ان تعرض عليكم هذه المعطيات ونحن ندخل مراحل حاسمة من التحول المجتمعي، والامال تحدوننا ان يساعد هذا الكتاب على سبر أغوار موضوع الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي. نأمل ان تؤسس وقائع هذا المؤتمر ومخرجاته بما احتواه من دراسات علمية مستفيضة لمزيد من الدراسات والبحوث التي تسبر أغوار واقع وتحديات الضمان الاجتماعي والاشغال العامة ومسارات وآفاق استدامة التنمية لاسيما وان مجتمعاتنا تشهد تحولات متسارعة تترك أثراً بنيوية على مسيرة الضمان والحماية الاجتماعية والامن الإنساني.

المحور الأول:

الإطار القانوني والإصلاح والسياسات

الضمانات القانونية للعاملين في القطاع الخاص في ضوء قانون العمل رقم (37) لسنة 2015: الواقع والطموح

الدكتور أحمد طلال عبد الحميد البدرى

مقدمة:

دأبت قوانين العمل العراقية ومنذ أول قانون صدر للعمل وهو قانون العمل رقم (72) لسنة (1936) على تنظيم علاقات العمل، وقد كان قانوناً مختصراً وبسيطاً، واستجابة لمصادقة العراق في حينها على اتفاقية تحديد ساعات العمل رقم (1) لسنة (2019) وكان يشوبه النقص والقصور، ومع تطور الوضع الاقتصادي والصناعي في العراق ظهرت الحاجة لإصدار قانون عمل أكثر تطوراً ويعالج جوانب مختلفة تخص علاقات العمل، كتحديد أوقات العمل والراحة والإجازات، وتنظيم عمل المرأة وحقوقها عند الولادة. فصدر قانون العمل رقم (1) لسنة (1958)، ثم تلاه قانون العمل رقم (151) لسنة (1970) والذي جاء كمحاولة لاستيعاب التزامات العراق الدولية إزاء منظمة العمل الدولية والإقليمية وقد شهد هذا القانون ولادة قضاء العمل والإقرار بحق العمال بالإضراب، ثم تلاه استصدار قانون العمل رقم (71) لسنة (1987) الذي عدّل عدة مرات بسبب الظروف السياسية والاقتصادية، وأخيراً تم إصدار قانون العمل النافذ رقم (37) لسنة (2015) الذي جاء استجابة لمبادئ دستور جمهورية العراق لسنة (2005) حول حق العمل وحرية العمل والضمان الاجتماعي والصحي ضد الشيخوخة والمرض والعجز والبطالة، وتضمن مبادئ أساسية كحق تأسيس النقابات، وحظر العمل القسري، وتنظيم علاقات العمل على أسس اقتصادية ومراعاة قواعد العدالة الاجتماعية وحرية انتقال الأيدي العاملة.

مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في إغفال مشروع قانون العمل رقم (37) لسنة (2015) النص على بعض الضمانات التي من شأنها حماية العاملين في القطاع الخاص، كما أن تنظيم بعض الضمانات جاء قاصراً في الإحاطة بكافة جوانب الموضوع الذي حاول المشروع تناوله وهذا من شأنه الإخلال بفاعلية النصوص المقررة لهذه الضمانات.

أهداف البحث: يهدف البحث إلى تسليط الضوء على نقاط الضعف التي شابت القانون، ومحاولة إيجاد الحلول والمقترحات لتلافي مواطن الضعف، وإعادة توظيفها لحماية علاقات العمل في القطاع الخاص.

منهجية البحث: تم اعتماد المنهج الاستنتاجي والتحليلي سواءً ما يتعلق منه بالنصوص أو التطبيقات القضائية في قضاء العمل في العراق.

خطة البحث: تم تقسيم البحث إلى مبحثين: خصصنا الأول لتناول الضمانات الأساسية للعمال الواردة في مبادئ قانون العمل رقم (37) لسنة (2015) وقسمناه لثلاث مطالب:

خصصنا الأول منه للضمانة المتأتية من مبدأ تكافؤ الفرص والثاني تناول الضمانة المتأتية من تطبيق مبدأ المساواة في علاقات العمل، والثالث تناول الضمانة المتأتية من مبدأ حرية العمل. أما المبحث الثاني: فقد خصصناه لتناول ضمانات العامل المقررة في ذات القانون وقسمناه إلى ثلاث مطالب:

خصصنا الأول منه للضمانات السابقة على العمل، والثاني للضمانات المعاصرة للعمل، والثالث للضمانات المقررة للعامل بعد انتهاء علاقة العمل. واختتمنا البحث بخلاصة معمقة تضمنت أهم الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول: الضمانات المقررة بموجب القواعد الأساسية لقانون العمل

إن قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة (2015)⁽¹⁾ تضمن جملة من المبادئ الأساسية ذات الأساس الدستوري والعالمي وهذه المبادئ تشكل ضمانات أساسية للعامل ضد ما يواجهه من معوقات أثناء البحث عن العمل أو التشغيل أو التدريب أو أثناء العمل وظروف العمل والظروف الشخصية والصحية وغيرها من المصاعب التي تواجه العامل باعتباره الطرف الضعيف في الرابطة العقدية وسنحاول الإشارة لأهم هذه الضمانات الواردة في المبادئ الأساسية في المطالب الآتية:

أولاً: مبدأ تكافؤ فرص العمل

يعد هذا المبدأ من مبادئ العمل ذات البعد الدولي والدستوري⁽²⁾، وقد تبلور هذا المبدأ في قانون العمل العراقي الجديد رقم (37) لسنة (2015)⁽³⁾ الذي اعتبر العمل حق لكل مواطن قادر، وتعمل الدولة على توفيره على أساس تكافؤ الفرص دونما أي نوع من أنواع التمييز⁽⁴⁾، كما نص القانون على حظر أي فعل أو سلوك يشكل مخالفة أو تجاوز لمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة

¹ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (386) في (9 / تشرين ثاني / 2015).

² المواد (14) و(16) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005).

³ كذلك نص عليه قانون العمل الملغي رقم (71)، لسنة (1987)، في المادة (2) منه التي جاء فيها (يضمن هذا القانون حق العمل لكل مواطن قادر عليه بشروط وفرص متكافئة بين المواطنين...).

⁴ المادة (4) من قانون العمل رقم (37)، لسنة (2015).

في المعاملة⁽¹⁾، إذ يعد هذا المبدأ أحد الضمانات الأساسية لحماية العامل في مواجهة رب العمل وبيئة العمل، ولذلك فإن معايير تطبيق هذا المبدأ يكتنفها بعض المصاعب منها ما يتعلق بالكفاءة الفنية والمهارة العلمية والإعداد الفني والعلمي والخبرة العملية للعامل والفروقات الفردية وأثرها على هذا المبدأ⁽²⁾، ومنها ما يتعلق بالمعايير المعتمدة للتشغيل ومدى توفر جهاز إداري يتولى وضع هذه المعايير وإدارة عملية التشغيل وتوفير فرص عمل وفقاً لمعايير تضمن تكافؤ فرص العمل بالنسبة للعمال الذين يكونون على مستوى معين من التأهيل لممارسة عمل ما، وما يتفرع عن ذلك من قواعد تتعلق بعدم جواز استخدام من لم ترشحهم مكاتب القوى للعمال المسجلين لديها إلا في حال اعتذار هذه الجهات أو اعتذار العامل عن العمل، فضلاً عن بعض المتطلبات لممارسة بعض الأعمال التي تحتاج إلى خضوع العامل لامتحان أو مسابقة لتحديد مستواه الفني أو الإداري⁽³⁾، ويلاحظ في العراق بأنه بالرغم من أن قانون العمل قد عني بموضوع التشغيل وأفرد له فصلاً خاصاً به ونصّ على تشكيل - بقرار من مجلس الوزراء - لجنة تسمى اللجنة العليا لتخطيط وتشغيل القوى العاملة برئاسة وزير العمل وعضوية ممثلين عن كل من الوزارات المعنية ومنظمات العمال أصحاب العمل الأكثر تمثيلاً تتولى رسم السياسة العامة للتشغيل⁽⁴⁾ وتتولى القيام بعدة مهام وأهمها تسجيل الباحثين عن العمل ومحاولة تشغيلهم إلا أن أدوات هذه اللجنة غير كافية لتحقيق أهدافها إذ أن عمل أقسام التشغيل أقرب إلى قواعد بيانات تؤرشف طالبي التشغيل وفرص العمل المتاحة أقرب من كونها جهاز إداري يسعى إلى التقليل من هامش البطالة وفق معايير معتمدة ولذلك فإن أقسام التشغيل كانت مساهمتها محدودة في تقليل نسب البطالة لأسباب عديدة منها يعود إلى سياسة وزارة العمل وأدواتها ومنها ما يعود إلى الوضع العام في العراق وانحسار سوق العمل في القطاع الخاص وعدم جدية الفرص المتاحة وتفضيل العمل الإلكتروني سواءً بالترويج أو التسويق مع تفضيل العنصر النسائي في الوظائف الإدارية والترفيهية والتربوية والخدمية باعتبارها عناصر جذب في العمل هذه كلها عوامل تؤثر على ضمانة تكافؤ فرص العمل، فضلاً عن تباين الأجور بين الأعمال التي يفضلها الذكور بسبب التزاماتهم الاجتماعية إذ في الغالب يفضل الأعمال ذات المردود المادي العالي وهي في الغالب أعمال شاقة أو ذات مهارات معقدة أو ذات طابع أمني، وتشير الإحصاءات إلى أن نسبة البطالة بلغت (16,5%) وهذا يشير إلى أن من بين كل خمسة أشخاص عاملين يوجد شخص واحد عاطل عن العمل، وبلغت نسبة بطالة الشباب (35,8%) أي أكثر من ثلاثة أضعاف معدل بطالة البالغين (11,2%) من الذكور والإناث أخذين بنظر الاعتبار أن ثلث سكان العراق من الذين هم سن العمل (15) سنة فأكثر.⁽⁵⁾

¹ المادة (8) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

² ينظر: د. أحمد زكي بدوي، تشريعات العمل في الدول العربية ومستويات العمل الدولية، الاسكندرية، 1990، ص79.

³ ينظر: جلال العدوي وحلمي عبد الرحمن، قانون العمل، القواعد العامة، قواعد العمل في القطاع العام، القاهرة، (1973)، ص117.

⁴ المادة (17/أولاً) من قانون العمل رقم (37)، لسنة (2015).

⁵ لمزيد من التفصيل ينظر: مسح القوى العاملة العراقية لعام (2021) الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء التابع لوزارة التخطيط العراقية وهيئة إحصاء إقليم كردستان بدعم تقني ومالي من منظمة العمل الدولية، منشور على موقع منظمة العمل الدولية على الرابط الإلكتروني: www.ilo.org.

ثانياً: مبدأ المساواة

وهذا المبدأ أيضاً يعد مبدأً دولياً ودستورياً⁽¹⁾ يحكم علاقات العمل الفردية والجماعية في القطاع الخاص على كافة مستويات العمل سواءً في مرحلة البحث عن العمل، أو التشغيل، أو الأجور، ساعات العمل، المكافآت، الإجازات، إصابات العمل، أو إنهاء العمل وتعويضات الأضرار الصحية وغيرها من التفاصيل، وقد نص قانون العمل العراقي النافذ على هذا المبدأ من خلال اعتبار العمل حق لكل شخص دون تمييز⁽²⁾، وحظر أي فعل من شأنه المساس بهذا المبدأ لأي سبب كان، سواءً أكان ما يتعلق بالتمييز المباشر أو غير المباشر أو يتعلق بالتدريب أو التشغيل أو شروط العمل وظروفه⁽³⁾، وألزمت صاحب العمل بأن يساوي بين عماله وعمال صاحب العمل الرئيسي في جميع الحقوق ويكون كلاً منهما متضامناً مع الآخر في ذلك⁽⁴⁾، كما نص القانون على المساواة بين أجر المرأة والرجل على الأعمال المتساوية القيمة⁽⁵⁾، والمساواة المقصودة هي المساواة بالتعامل مع العاملين الذين يكونون في مراكز وظروف عمل ومؤهلات متساوية ولذلك فإن هذه المساواة نسبية إذ أن بعض الأعمال تحتاج لجنس معين لأدائها ذكر أو أنثى، كما أن هنالك بعض الأعمال لا يمكن القيام بها من قبل الأحداث، فهذا المبدأ لا يمكن تحقيقه إلا حين يتساوى الأفراد في ظروفهم ومراكزهم القانونية والواقعية⁽⁶⁾، والمساواة في التعامل يقتضي عدم التمييز بين العمال في مجال استيفاء حقوقهم، أو في مجال القيام بواجباتهم، سواءً كان تمييز مباشر من خلال الاستبعاد والتفريق بالمعاملة أو التفضيل بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو المذهب أو الرأي أو المعتقد السياسي أو الأصل أو القومية⁽⁷⁾، أو كان التمييز غير مباشر كالتفضيل أو الاستبعاد بسبب الجنسية أو العمر أو الوضع الصحي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي أو النشاط الثقافي⁽⁸⁾، كما أن من متطلبات مبدأ المساواة عدم اشتراط انتماء العامل لنقابة أو طلب التخلي عنها⁽⁹⁾، أو تفضيل العامل الذي يقدم أعمال إضافية بدون أجر أو يخضع لضغوطات العمل الجبري أو الإلزامي كونه محظوراً⁽¹⁰⁾، كما أن من متطلبات مبدأ المساواة عدم التمييز بين المتقدمين في العمل من حيث إخضاعهم لضغوطات أو اختبارات من

¹ نصت المادة (22/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) على أن (العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة)

² المادة (4) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

³ المادة (8/أولاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ المادة (12) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁵ المادة (53/خامساً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁶ ينظر: ليث ابراهيم علي، القواعد الأساسية التي يقوم عليها قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة (2015)، بحث منشور في مجلة تجسير للأبحاث والدراسات، العدد (2)، المجلد (2)، (2022)، ص132.

⁷ المادة (1 / خامس وعشرون) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁸ المادة (1 / سادس وعشرون) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁹ المادة (8 / ثانياً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

¹⁰ المادة (9 / أولاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

شأنها انتهاك الحياة الخاصة للعامل دون عامل آخر، كطلب المعلومات والاستفسار عن الحياة العائلية الخاصة، الجنسية، العاطفية، أسلوب حياته وصحته وماضيه الدراسي وعاداته وضعه كمستأجر أم كمالك، أنشطته خارج العمل، وتوظيف هذه المعلومات لقبول أعمال بأجر أقل أو إيقاع العامل تحت ضغط الاستغلال الجنسي أو العاطفي أو المادي ليكون أكثر تبعية لرب العمل، كما يجعل من العامل واقعاً تحت ضغط إفشاء سرية الحياة الخاصة له أو إخضاع بعض العمال لفحوصات طبية خاصة كالفحوصات التي تتعلق بالجينات أو إخضاعه لاختبارات كشف الكذب أو تخطيط الدماغ أو القلب ما لم تكن الأعمال المطلوبة استخدامه فيها تتطلب درجة عالية من الصحة والسلامة البدنية⁽¹⁾، وقد غاب عن المشرع العراقي في قانون العمل تنظيم موضوع الأسئلة التي يجوز توجيهها من قبل رب العمل للباحث أو المتقدم للعمل وطبيعتها، لأن الأسئلة الموجهة للعامل والتي من شأنها انتهاك الخصوصية لعامل دون آخر تشكل خرقاً لمبدأ المساواة في التعامل، وتخضع العامل لضغوطات وتنازلات لقاء الحصول على العمل وخاصة للفئات الهشة كالنساء والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة والفقراء.

ورغم جهود منظمة العمل الدولية وتحسن السياسات والأطر التشريعية الوطنية في مجال النهوض بالمساواة بين الجنسين التي تشكل التحدي الأكبر لمبدأ المساواة لكن لا تزال هنالك تحديات رئيسية تضع النساء في موضع المعاناة والتمييز والاستغلال بالنسبة للأعمال المتاحة لهم وتحديد مقدار أجورهن والإعانات وشروط العمل والوصول إلى مناصب صنع القرار، حيث تشير آخر البيانات إلى أن (829) مليون امرأة تعيش في الفقر في كافة أنحاء العالم مقابل (522) مليون رجل⁽²⁾، وفي دراسة أجرتها أحد منظمات المجتمع المدني البريطانية تهدف إلى دعم المساواة بين الجنسين في العالم التي أصدرت تقرير مؤشر المساواة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة التي دعت الأمم المتحدة لتحقيقه بحلول عام (2030) حيث تم قياس مدى تحقيق الدول للمساواة بين الجنسين في مؤشر من (0 - 100) درجة حيث أشار التقرير إلى تراجع مؤشر المساواة في مكان العمل في العراق إلى (52,3) درجة ليكون التسلسل العراقي في الترتيب العالمي (103) ما دون الوسط، حيث كانت الدرجة المخصصة للمستوى الوسط (65,7)⁽³⁾، كما أن تفاقم الأزمات الاقتصادية وجائحة كورونا فاقم أوجه عدم المساواة للنساء والفتيات في مختلف المجالات ومنها مجال العمل حيث يعملن بشكل غير متناسب في أسواق العمل غير الآمنة وبنسبة (60%) في القطاع الخاص مما يعرضهن لخطر أكبر في الوقوع في براثن الفقر بسبب الأزمات والكوارث.⁽⁴⁾

¹ ينظر: د. صلاح محمد دياب، الحماية القانونية للحياة الخاصة للعامل وضماناتها في ظل الوسائل التكنولوجية الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، (2007)، ص 55 وص 62.

² ينظر: المساواة في العمل التحدي المستمر، التقرير العالمي بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة مائة، 2011، التقرير الأول (ب)، مكتب العمل الدولي، جنيف، ص X. تقرير منشور على موقع منظمة العمل الدولية على الرابط: www.labordc.lio.org.

³ ينظر: الموقع الإلكتروني: www.shafaq.com.

⁴ ينظر: الموقع الرسمي لمنظمة اليونسيف: www.unicef.org.

ثالثاً: مبدأ حرية العمل

وهذا المبدأ أيضاً كفلته الاتفاقيات والمواثيق الدولية وقد اعتنقه المشرع العراقي في المادة (6) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015) التي نصت على أن (حرية العمل مصونة ولا يجوز تقييد أو إنكار الحق في العمل وتنتهج الدولة سياسة تعزيز العمل الكامل والمنتج، وتحترم المبادئ والحقوق الأساسية فيه سواء كان في القانون أو التطبيق وتشمل

1 - الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية.

2 - القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي.

3 - القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.

وهذا النص جاء تطبيقاً لما ورد في دستور جمهورية العراق لسنة (2005) الذي كفل حرية العمل والذي يتفرع منه قاعدة حرية الفرد في تغيير عمله أو تركه وتحريم العمل القسري أو الجبري أو ما يعرف (بالسخرة)⁽¹⁾، وهي ما تعرف بقاعدة عدم إجبار الفرد على القيام بعمل رغماً عن إرادته، حيث يعدّ الرضا أحد شروط انعقاد عقد العمل وهذا يقتضي أن تتوافر الأهلية لدى العامل وأن تخلو إرادته من أي عيب من عيوب الرضا⁽²⁾. ولم يذكر المشرع العراقي أركان عقد العمل وشروط انعقاده تاركاً ذلك للمبادئ العامة الواردة في القانون المدني بما في ذلك شروط الانعقاد والبطالان، وأيضاً يتفرع عن هذا المبدأ قاعدة حرية الفرد في القيام بالعمل الذي يريده تكون مقيدة بتوافر الشروط المطلوبة للعمل فيه، كما يتفرع عنها حرية ترك العمل على أن يتم إخطار رب العمل بمدة مناسبة يحددها القانون في حال كون عقد العمل غير محدد المدة⁽³⁾، أو إذا اشترط القانون إبلاغ دائرة العمل المختصة وهي في الغالب قيود تنظيمية هدفها عدم مفاجئة صاحب العمل بترك العامل لعمله والإخلال بالأعمال الموكلة إليه وأيضاً إشعار الدوائر المختصة بترك العامل لعمله كما هو الحال بتشغيل الأجانب، حيث ألزم قانون العمل العراقي حصول العامل الأجنبي على إجازة عمل تصدرها وزارة العمل مقابل رسم كشرط للتشغيل في العراق⁽⁴⁾، كما لا يعتبر العامل الأجنبي المقيم بشكل قانوني في العراق من أجل العمل في وضع غير قانوني أو نظامي لمجرد أنه فقد وظيفته ولا يستتبع فقدان الوظيفة في حد ذاته سحب ترخيص الإقامة أو إذن العمل⁽⁵⁾، كما تضمن قانون العمل العراقي قيداً على حرية ترك العمل يتمثل بوجوب توجيه إخطار إلى صاحب العمل قبل (30) يوماً على الأقل من إنهاء العقد بإرادته المنفردة وبخلاف ذلك فإن إنهاء العقد قبل انتهاء مدته المحددة في العقد يترتب عليه دفع

¹ المادة (37 / ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005).

² ينظر: د. عماد حسن سلمان، شرح قانون العمل الجديد، مكتبة السنهوري، بيروت، (2018)، ص 117.

³ ينظر: جلال العدوي وحلمي عبد الرحمن، المصدر السابق، ص 292.

⁴ المادة (30) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁵ المادة (34) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

تعويض يعادل أجره خلال مدة الإنذار أو المتبقي منها⁽¹⁾، ولم يشير القانون إلى حالة ترك العامل عمله إذا كانت الأعمال مفتوحة غير محددة المدة أو كان التشغيل باتفاق شفوي وليس بموجب عقد مكتوب محدد المدة والمفهوم المخالف لهذا الحكم وفق وجهة نظرنا أن العامل لا يكون ملزماً بتوجيه إخطار لرب العمل بترك العمل قبل (30) يوم وإنما يتم إشعاره برغبته بترك العمل وخاصة الأعمال اليومية أو التشغيل لساعات محددة.

المبحث الثاني: الضمانات القانونية السابقة والمعاصرة واللاحقة لعقد العمل

سنتناول بإيجاز في هذا المبحث الضمانات القانونية التي قررها قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة (2015) وهي ضمانات كثيرة تمثل حقوقاً قانونية بحدها الأدنى⁽²⁾، حيث حاول المشرع العراقي مجارة التوجهات الدولية والتشريعات الحديثة التي تنظم علاقات العمل الخاصة سواءً في الفترة السابقة على التشغيل أو المعاصرة له أو بعد انتهاء مدة العمل في المطالب الآتية:

أولاً: الضمانات القانونية السابقة للعمل

تضمن قانون العمل العراقي عدة ضمانات قانونية سنحاول الإشارة إلى أبرزها والتي تكفل الحماية القانونية في مرحلة البحث عن العمل والتشغيل والتدريب لأغراض التشغيل نوجزها بالآتي:

1. حظر التحرش الجنسي واستخدام السلوك أو الأعمال الترهيبية عند تقدم العامل للتشغيل أو لغرض دفعه نحو عمل معين أو بهدف إخضاع العامل لشروط معينة في العمل وبيئته⁽³⁾.
2. الحق في الحصول على خدمات الجهات الرسمية المسؤولة عن التشغيل مجاناً ومساعدتهم في إيجاد العمل ومن هذه الخدمات التسجيل في قواعد بيانات الباحثين عن العمل وتحديد مؤهلاتهم المهنية وخبراتهم ورغباتهم بطبيعة العمل المطلوب بما يتناسب مع مؤهلاتهم العلمية والبدنية والمهنية والحق في الحصول على (بطاقة التشغيل) تثبت فيها كافة بياناته الشخصية ونوع العمل الذي طلبه إضافة لحقه بالحصول على المعلومات الكافية عن رب العمل الذي يفترض العمل لديه في حال توفر فرصة للعمل⁽⁴⁾.
3. إلزام أقسام التشغيل بإبلاغ الباحثين عن العمل عن الأعمال الشاغرة الموجودة لديها والتي تؤثر عن طريق أصحاب الأعمال الذين هم بحاجة إلى عمال ليتولى قسم التشغيل المختص عكس هذه المعلومات على الباحثين عن العمل مع بيان نوع العمل المطلوب والشروط

¹ المادة (43 / أولاً / ح) من قانون العمل المرقم (37) لسنة (2015).

² المادة (14) من قانون العمل المرقم (37) لسنة (2015).

³ المادة (10) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ المادة (19 / ثالثاً / رابعاً / خامساً / سادساً / سابعاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

والمواصفات المطلوبة بالعامل مع تسهيل انتقال القوى العاملة الوطنية إلى الأماكن التي توجد فيها فرص عمل لأغراض التشغيل ولمختلف أنواع المهن.⁽¹⁾

4. الحق في رفض الأعمال التي لا تتناسب مع مؤهلات وظروف العامل لأسباب موضوعية ألا أن المشرع أسقط حقه في تسلسل أقدمية الحصول على العمل إذا كان الرفض خلاف ذلك وله الحق أن يتقدم بطلب جديد للإدراج في قاعدة الباحثين عن العمل وتحت تسلسل جديد⁽²⁾، والحقيقة أن هذا الحكم محل نظر ذلك أن الباحث عن العمل هو بحاجة ماسة للعمل، وإن رفض بعض الأعمال من المؤكد ورائها دوافع تمنع طالب العمل من قبول العمل وإن ما ورد في القانون من (أسباب موضوعية) لرفض العمل يعود تقديرها لطالب العمل وليس لقسم التشغيل وهذا قد يعرض طالب العمل للتعسف من جانب هذه الأقسام في تقييم دوافع رفضه لفرصة العمل المتاحة وبالتالي نجد أن من غير العادل إسقاط حقه في التسلسل وإعادة طلب تسلسل جديد وتفويت فرصة العمل مدة الانتظار.

5. حق العمال العاطلين في التدريب المهني ما قبل التشغيل لغرض تزويدهم بالخبرات الفنية بجميع أنواع العمل بغية إمداد قطاعات العمل بما تحتاج إليه من مهارات فنية⁽³⁾ وذلك عن طريق مناهج التدريب التي تقدمها مراكز التدريب المهني التي تكون مسؤولة عن توفير الكفاءات المهنية وللباحثين عن العمل الالتحاق ببرامج التدريب المهني مجاناً.⁽⁴⁾

6. الحق في إبرام (عقد التدريب) يتضمن أهداف ومراحل ومدة التدريب وحقوق وواجبات كل من المدرب والجهة التي قامت بالتدريب ويشمل التدريب في مواقع العمل، وللمتدرب أن ينسحب من برنامج التدريب بإرادته المنفردة.⁽⁵⁾

7. الإعفاء من دفع الإشتراكات المقررة في قانون العمل والضمان الاجتماعي خلال فترة التدريب، إذ تتولى دائرة التدريب المهني في وزارة العمل دفع هذه الإشتراكات خلال فترة التدريب على أساس الحد الأدنى للأجر.⁽⁶⁾

ثانياً: الضمانات المعاصرة للعمل

المقصود بالضمانات المعاصرة للعمل هي تلك الضمانات التي يقرها المشرع بعد حصول العامل على فرصة العمل، وأن من أهم أهداف قوانين العمل في العالم تنظيم علاقات العمل بين صاحب العمل والعامل وهذا ما سنتناوله بإيجاز فيما يأتي:

1- الحق في إبرام عقد العمل الفردي: إذ يُعدّ عقد العمل من أهم الضمانات المقررة للعامل لأنه يثبت الحقوق والواجبات لطرفي العقد، وقد عرّف المشرع العراقي عقد العمل بأنه اتفاق بين

¹ المادة (19 / عاشرًا) و(21) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

² المادة (22) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

³ المادة (25 / أولاً / أ) و(26) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ المادة (26 / رابعاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁵ المادة (27 / أولاً) و(28 / أولاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁶ المادة (27 / ثانياً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

العامل ورب العمل صريحاً كان أم ضمنيّاً، شفويّاً أو تحريريّاً يقوم العامل بالعمل أو تقديم خدمة تحت إشراف وإدارة صاحب العمل لقاء أجر أياً كان نوعه⁽¹⁾، ومن هذا التعريف يمكن أن نحدد أهم خصائص العقد الفردي وهي كونه عقد رضائي وملزم للجانبين من عقود التبادل والمعاوضة وهو من عقود المدة ويكون للصفة الشخصية للمتعاقدین محل اعتبار⁽²⁾، أما عناصر عقد العمل فهي تتمثل في العمل وهو الجهد البدني الذي يقدمه العامل وهو محل العقد وعنصر الأجر وهو مقابل العمل والتبعية القانونية، لأن العامل يؤدي أعماله تحت إدارة وإشراف رب العمل لذا فهي تبعية قانونية محكومة بقواعد قانونية أساسها حرية الإرادة وأن المقصود بالتبعية هو تبعية أو عائدة العمل لرب العمل وليس عائدة العامل لرب العمل.⁽³⁾

2- الحق بتثبيت البيانات الجوهرية لعقد العمل المكتوب: حيث ألزم المشرع في حالة كون العقد مكتوباً وهو الأفضل بتثبيت الحقوق والواجبات وسهولة إثباتها في حال وجود منازعة عمل وهذا يتطلب ذكر البيانات الجوهرية للعقد كاسم صاحب العمل ونوع المشروع وعنوانه واسم العامل وتاريخ ميلاده ومؤهلته ومهنته ومحل إقامته وجنسيته وطبيعة العمل ومدة العمل وتاريخ بدءه والأجور والمكافئة وموعد ومكان أداء الأجر وساعات العمل والراحة وغيرها من التفاصيل⁽⁴⁾، كما أجاز القانون إبرام عقد العمل الجزئي بمدة عمل لا تقل عن (12) ساعة ولا تزيد عن (24) ساعة في الأسبوع يتمتع فيها العامل بجميع الحقوق ويخضع للواجبات المنصوص عليها في قانون العمل.⁽⁵⁾

3- الحق في الشكوى والتظلم: إذ ألزم القانون صاحب العمل بتوفير آلية للتعامل مع شكاوي العمال وتظلماتهم وتسهيل الوصول إلى تلك الآلية والتعامل الفوري والإيجابي مع الشكاوي المقدمة دون تعريض العمال المتقدمين بتلك الشكاوي إلى أية عقوبات⁽⁶⁾، إلا أن المشرع لم يحدد جزاء الإخلال بهذه الضمانة من قبل رب العمل والجهة الأعلى التي يتوجب التوجه إليها في حال تجاهل شكواه أو تظلمه.

4- الحق في تنظيم إضرابة شخصية: ألزم المشرع صاحب العمل عند التعاقد مع العامل أن ينظم إضرابة شخصية تتضمن قرار تعيينه وكافة الوثائق والمستندات والشهادات الأكاديمية والمهنية وسيرته الذاتية وأماكن العمل ويؤشر فيها كل ما يطرأ على العامل من مستجدات كزيادة الأجر، العقوبات، إصابات العمل، وغير ذلك وأوجب القانون على صاحب العمل الاحتفاظ بهذه الإضرابة لمدة سنتين، والحقيقة أن المشرع قد أغفل إيراد حكم يلزم صاحب العمل بتزويد العامل بنسخة من ملفه الشخصي مع ضرورة تزويد دائرة الضمان الاجتماعي بنسخة من هذا الملف للتأشير وتثبيت المعلومات، حيث أن الضمان الاجتماعي عبارة عن وسائل قانونية الذي

¹ المادة (1 / تاسعاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

² ينظر: د. عماد حسن سلمان، المصدر السابق، ص 80 وما بعدها.

³ ينظر: د. عبد الواحد كرم، قانون العمل، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 38.

⁴ المادة (37 / أولاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁵ المادة (39) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁶ المادة (41 / ثانياً / ي) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

يعد التأمين الاجتماعي أحدهما لتأمين العامل ضد مخاطر المرض والشيخوخة أو إصابات العمل⁽¹⁾ وآخر محطة يحط بها العامل بعد أن يفقد قدرته على العمل.

5- الحق في المساواة في المعاملة: بين العاملين الذين هم في مراكز قانونية متماثلة من حيث طبيعة المهنة والمهارة وظروف العمل سواء أكان ذلك على صعيد الأجور أو المخصصات أو العلاوات أو المكافآت أو التدريب المهني أو فرص التقدم الوظيفي.⁽²⁾

6- الحق في السلع المدعومة: ألزم المشرع صاحب العمل وخصوصاً في الأعمال النائية البعيدة عن مراكز التسوق التجارية بتوفير السلع والخدمات اللازمة لإدامة الحياة اليومية للعمال وبأسعار مدعومة كتوفير الطعام والمنظفات وغيرها من اللوازم الشخصية⁽³⁾، ألا أن المشرع لم يبين جهة دعم هذه السلع والخدمات لأن صاحب العمل غير ملزم بدعم هذه السلع والخدمات طالما أن العامل يحصل على الأجر مقابل عمله وأن العامل قد قبل ظروف العمل في المناطق النائية وأنه مؤهل للبقاء فيها ويمكن أن يكون الالتزام أكثر منطقياً لو تم إلزام صاحب العمل بتوفير وسائل نقل إلى مراكز التسوق القريبة أو فتح متجر أو حانوت في مكان العمل لتوفير السلع الأساسية وبأسعار معقولة أو بسعر السوق السائد.

7- الحق في الأجر: التعريف الشائع للأجر في الفقه والقضاء هو أنه (مقابل العمل) وهو المال الذي يلتزم صاحب العمل بدفعه إلى العامل مقابل أداء العمل، وبذلك يكون كلاً من العمل والأجر سبباً للالتزام ولذلك لا يتصور وجود عقد عمل بدون أجر، والأجر له صور فقد يكون على شكل مبلغ من المال يدفع يومياً أو أسبوعياً أو شهرياً ومكافئة مالية التي تعد من متممات الأجر تمنح للعامل في مناسبات معينة، وأيضاً الوهبة (الحلوان) وهي مبلغ من المال يدفع العميل إلى العامل بمناسبة أداء الأخير خدمة إلى الأول⁽⁴⁾، وقد عرف قانون العمل العراقي الأجر بأنه (كل ما يستحق للعامل على صاحب العمل نقداً أو عيناً لقاء عمل أياً كان نوعه ويلحق به ويعد من متمماته كل ما يمنح للعامل من مخصصات مهما كان نوعها، والأجور المستحقة عن العمل الإضافي).⁽⁵⁾

ويتفرع عن هذه الضمانة ضمانات أخرى منها (قاعدة الحد الأدنى للأجر) حيث يجب أن لا يقل أجر العامل عن الحد الأدنى للأجر المقرر قانوناً، وأناط مهمة تشكيل لجنة تتولى اقتراح الحد الأدنى للأجر بوزير العمل ويعرض الوزير مقترح اللجنة على رئيس الوزراء على أن تراعي اللجنة عند تحديد الأجر احتياجات العمال وعائلاتهم والمستوى العام للأجور في الدولة وتكاليف

¹ ينظر: د. صبا نعمان رشيد الويسي، نظام التأمينات الإجتماعية وفقاً للقانون الأساسي العماني، ط1، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية المتحدة، (2021)، ص22.

² المادة (41 / ثانياً / ح) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

³ المادة (41 / ثانياً / س) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ ينظر: د. عدنان العابد ود. يوسف الياس، قانون العمل، ط2، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 1989، ص284.

⁵ المادة (1 / رابع عشر) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

المعيشة والظروف الإقتصادية⁽¹⁾، وقد أقر مجلس الوزراء توصية لجنة الحد الأدنى لأجر العامل ليكون (350) ألف دينار في الشهر الواحد واعتباراً من (2018/1/1) وهذا القرار جاء من أجل الالتزام بمعايير المستوى العام للأجور في الدولة ومراعاة لتكاليف مستوى المعيشة للعامل، وإضافة للحد من الميزة التنافسية للأيدي العاملة الأجنبية.⁽²⁾

وأيضاً من القواعد الفرعية الأخرى (قاعدة الوفاء بالعملة الوطنية) ما لم ينص عقد العمل على غير ذلك⁽³⁾، و(قاعدة زمان ومكان الوفاء بالأجر) وهو نهاية الأسبوع إذا كان الأجر أسبوعياً ونهاية الشهر إذا كان شهرياً على أن يدفع في مكان العمل أو أقرب مكان إليه ولا يجوز تأخير دفع الأجور مدة أقصاها (5) أيام⁽⁴⁾، و(قاعدة حرية العامل بالتصرف بأجره) إذ لا يجوز إجبار العامل على شراء منتجات العمل أو المتأجر أو السلع التي يستوردها صاحب العمل، كما يحظر إجبار العامل على التنازل عن أجره أو الحجز على أجره أو الاستقطاع منه إلا في الحالات التي يحددها القانون⁽⁵⁾، و(قاعدة اعتبار أجر العامل من الديون الممتازة ويعد العامل عند إفلاس المشروع أو تصفيته دائن ممتاز ويقدم على الديون الممتازة الأخرى بما في ذلك امتياز ديون الدولة⁽⁶⁾، ولا تبرأ ذمة صاحب العمل من دين الأجر إلا بتوقيع العامل في سجل الأجور ولا يعد توقيعه فيه دون أي تحفظات تنازلاً منه عن أي حق من حقوقه).⁽⁷⁾

وأخيراً (قاعدة استحقاق العامل الزيادة السنوية الدورية) في الأجور عند إتمام سنة عمل كاملة لدى صاحب العمل ذاته وتحدد هذه النسبة بصورة اتفاقية وفقاً لمؤشرات سوق العمل⁽⁸⁾، وكان يفترض على المشرع عدم ترك موضوع تحديد الزيادة السنوية للاتفاق طالما أنه تدخل لوضع الحد الأدنى للأجور ويفترض أن يحدد الزيادة السنوية بنسبة مئوية من الحد الأدنى المقرر للأجر، وكذلك (قاعدة تعديل الحد الأدنى للأجر كل سنة)⁽⁹⁾، و(قاعدة المطالبة بفرق الأجر للعامل الذي يتقاضى دون الحد الأدنى المقرر للأجر قانوناً).⁽¹⁰⁾

8- الحق في تحديد ساعات العمل اليومية: بما لا يزيد عن (8) ساعات في اليوم أو (48) ساعة في الأسبوع مع مراعاة تخفيض ساعات العمل اليومية بالنسبة للأعمال الخطرة والمرهقة

¹ المواد (62) و(63) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

² ينظر: د. صبا نعمان رشيد الويسي وعلي كريدي راشد، ضمانات حق العامل في مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في قانون العمل العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص (6)، بحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات، 2019، ص 214.

³ المادة (53 / أولاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ المادة (53 / ثالثاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁵ المواد (55) و(56) و(57) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁶ المادة (58) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁷ المادة (61 / ثانياً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁸ المادة (63 / رابعاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁹ المادة (63 / خامساً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

¹⁰ المادة (65 / ثانياً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

والضارة بالصحة ويلاحظ أن المشرع لم يحدد طبيعة هذه الأعمال ونسبة خطورتها الموجبة لتخفيض ساعات العمل وترك تحديد ذلك إلى تعليمات يصدرها وزير العمل باقتراح من المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية⁽¹⁾، ونرى كان من الأفضل أن يحدد المشرع هذه الأعمال والساعات الخاصة بها بدلاً من تركها إلى السلطات الإدارية لتحديدها، كمل لوحظ أن المشرع قد أكثر من وضع الاستثناءات على الحد المقرر لساعات العمل وهذا من شأنه خرق هذه القاعدة.⁽²⁾

9- الحق في الراحة خلال ساعات العمل: لا يقل مجموعها عن نصف ساعة ولا تزيد عن ساعة يحددها صاحب العمل مع مراعاة أن لا تزيد ساعات العمل المتصلة (5) ساعات، كما له حق في فترات راحة تختلف تبعاً لطبيعة العمل وأيام العمل.⁽³⁾

10- الحق في الراحة الأسبوعية: لمدة لا تقل عن (24) ساعة متواصلة بأجر ويكون يوم (الجمعة) العطلة الأسبوعية ويجوز تبديلها بيوم آخر وبالاتفاق مع صاحب العمل.⁽⁴⁾

11- الحق في التعويض عن توقف العمل كلياً أو جزئياً نتيجة ظروف استثنائية أو قوة القاهرة: إذ ألزم القانون العراقي صاحب العمل دفع أجور العمال عن فترة التوقف لغاية (30) يوم ولصاحب العمل تكليف العامل بعمل مشابه أو بعمل إضافي غير مدفوع الأجر كتعويض عن الوقت الضائع ولمدة محدودة، أما إذا كان توقف العمل بسبب صاحب العمل فعليه دفع أجور العمال عن فترة التوقف.⁽⁵⁾

12- الحق بالتمتع بإجازات الأعياد والعطل الرسمية بأجر كامل⁽⁶⁾: كما له الحق بالتمتع براحة اسبوعية لا تقل عن يوم واحد وبأجر كامل إضافة لأنواع أخرى من الإجازات كالإجازة السنوية بأجر تام لمدة (21) يوم في كل سنة وإجازة الأعمال الضارة والخطرة والمرهقة بأجر تام لمدة (30) يوماً في السنة إضافة للإجازة السنوية حيث يستحق أجوره كاملة باستثناء مخصصات النقل والطعام والخطورة، كما يستحق العامل تعويضاً نقدياً عن الأيام التي لا يتمتع بها بإجازته السنوية مع جواز تجزئة التمتع بالإجازة السنوية.⁽⁷⁾

13- الحق بالتمتع بالإجازة المرضية بأجر تام: بمعدل (30) يوماً عن كل سنة عمل مع جواز تراكم الإجازات المرضية بأجر تام لغاية (180) يوماً على أن تمنح الإجازة بموجب تقرير طبي عن الجهة الطبية المعتمدة لدى صاحب العمل أو من جهة طبية رسمية.⁽⁸⁾

¹ المادة (67 / ثالثاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

² المادة (67 / رابعاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

³ المواد (68) و(69) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ المادة (70) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁵ المادة (72) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁶ المادة (74) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁷ المادة (75) و(76) و(77) و(78) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁸ المادة (80) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

14- أنواع أخرى من الإجازات: يتمتع العامل وفق قانون العمل العراقي بأنواع أخرى من الإجازات منها لأغراض شخصية كالزواج والوفاة وعدة الوفاة وإجازة الحمل والوضع بالنسبة للنساء العاملات، وكذلك الإجازات لأداء الواجبات الرسمية كالانتخاب والشهادة أمام المحاكم وكذلك الإجازات لأغراض دينية للحج بدون أجر لمرة واحدة والإجازات لأغراض نقابية بأجر تام وإجازات الضرورة وبدون أجر.⁽¹⁾

15- حق العمل في بيئة لائقة وصحية وسهلة وآمنة: وتوفير معدات السلامة المهنية والإسعافات الطبية الأولية في موقع العمل وإجراء الفحوصات الطبية الابتدائية والدورية والإبلاغ على إصابات العمل والأمراض المهنية وتوفير معدات الحماية الشخصية المناسبة للعمال والتأكد من سلامة الآلات وإلزام صاحب العمل بتوفير الحد الأدنى لمتطلبات الصحة والسلامة المهنية وإرشاد العاملين بمخاطر المهنة وإخضاع العامل لأحكام قانون العمل والضمان الاجتماعي بالنسبة لإصابات العمل سواء كانوا مضمونين أم غير مضمونين.⁽²⁾

16- الحق في الإضراب: أجاز قانون العمل العراقي الحق بالإضراب⁽³⁾ إلا أنه لم يشير إلى الحوادث التي تحدث أثناءه، إذ يرى جانب من الفقه أن الحوادث التي تلحق بالعمال المضربين خلال فترة الإضراب تُعد من قبيل حوادث العمل لأن ممارسة الإضراب في حدوده المشروعة تعد حقاً للعمال ومن الطبيعي أن تكون الإصابة التي تلحق به أثناء ممارسة هذا الحق إصابة عمل وهذا الرأي نحن نؤيده طالما أن الإضراب حق مباح للعاملين في حين أنكر جانب آخر من الفقه تعويض العامل عن إصابات العمل لأنه سيكون في حالة الإضراب خارج سلطة صاحب العمل وإن كان الإضراب في محل العمل⁽⁴⁾، وقد حدد قانون العمل النافذ حالات لجوء العامل للإضراب وشروطه ونلاحظ أن المشرع وضع قيود كثيرة لغرض اللجوء إلى الإضراب⁽⁵⁾، وهذا يعد من وجهة نظرنا معرقلاً لمباشرة هذا الحق من قبل العامل أو منظمته النقابية وكنا نتأمل أن يكون المشرع أكثر مرونة في التخفيف من قيود الإضراب⁽⁶⁾، كما نرى ضرورة أن يتضمن قانون العمل حق الاعتصام أمام مؤسسات العمل وحق إيقاف العمل المؤقت بشروط ميسرة وغير معقدة وعدم إلزام القائمين بالإضراب بتوجيه الإخطار إلى صاحب العمل لأن ذلك يفقد عنصر المفاجئة ويقلل من تأثير الاعتصام أو الإضراب مع جعل إشعار النقابات اختيارياً وليس إلزامياً لأن تدخل النقابات لا يكون في صالح العمال في كل الأحوال بسبب تبعية بعض النقابات أو قياداتها لاتجاهات سياسية قد تعارض مطالب العمال المضربين مع ضرورة التضييق من نطاق

¹ المادة (82) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

² المواد (113 - 125) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

³ المادة (42 / أولاً / ي) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ ينظر: ليث ابراهيم علي العزاوي، الحماية القانونية للعامل من إصابات العمل، ط1، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص45.

⁵ المادة (162) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁶ وحول شروط الإضراب وآثاره ينظر: د. عماد صالح الحمام، تنظيم الإضراب العمالي: دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الإسرء الجامعة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، المجلد (2) العدد (2) لسنة 2020، ص133.

المنع المفروض على المؤسسات الحيوية وقصر المنع على المؤسسات الأمنية كالجيش والشرطة والقضاء، كما ندعو المشرع العراقي إلى بيان أثر الإضراب على أجور العمال المضربين ولا سيما إذا كان الإضراب مشروعاً، حيث يذهب جانب من الفقه العراقي إلى أن الإضراب غير المشروع يؤدي إلى حرمان العمال المضربين من أجورهم طالما العمال لا يقومون بعملهم⁽¹⁾، كذلك الحال لم يتطرق المشرع لأثر الإضراب على الإجازات ولا لواجبات العامل اتجاه رب العمل خلال فترة الإضراب كالامتناع عن إفشاء أسرار العمل أو منافسة صاحب العمل أو الإضرار بموقع وآلات العمل ونرى من البديهي أن هذه الالتزامات تبقى قائمة اتجاه صاحب العمل وإلا عدّ الإضراب غير مشروعاً.⁽²⁾

ثالثاً: الضمانات اللاحقة للعمل

لا تقتصر الحماية القانونية التي قررها المشرع العراقي للعامل قبل التعاقد أو مباشرة العمل وأثناء فترة تنفيذ عقد العمل وإنما تمتد لتشمل المرحلة اللاحقة لانتهاء علاقة العمل بين العامل وصاحب العمل لأي سبب كان وهذا ما سنتناوله فيما يأتي:

1- حق العامل في الحصول على براءة الذمة عند انتهاء عقد العمل: كإقرار من صاحب العمل بأن العامل أوفى بالتزاماته التعاقدية وفي حال امتناع صاحب العمل عن ذلك فله اللجوء إلى قضاء العمل المتخصص.⁽³⁾

2- الحق في طلب شهادة العمل: إذ ألزم المشرع صاحب العمل إعطاء العامل عند انتهاء العمل شهادة تؤيد عمله لديه ويثبت فيها تاريخ المباشرة في العمل وتاريخ الانتهاء ونوع العمل الذي أداه وغيرها من المعلومات كالشهادة والمؤهلات والدورات التدريبية وغير ذلك.⁽⁴⁾

3- الحق بالاستقالة من العمل: حدد قانون العمل النافذ حالات انتهاء عقد العمل وهي (الوفاة، صدور حكم قضائي بات بحق العامل لأكثر من سنة واحدة، وفاة صاحب العمل إذ كانت شخصية محل اعتبار وتعذر إكمال العقد من ورثته، تصفية المشروع قضائياً أو اختياراً، والإنهاء الرضائي بالاتفاق، أو بانتهاء مدة العقد، أو بتنفيذ العقد وتقديم الخدمة، القوة القاهرة، الإنهاء من جانب صاحب العمل في حالات محددة وبعد إنذار العامل)⁽⁵⁾، إضافة لما مرّ ذكره من حالات فإن القانون أجاز للعامل إنهاء العقد بإرادته المنفردة شريطة أن يوجه إخطاراً إلى صاحب العمل قبل (30) يوماً في الأقل من الإنهاء وبخلاف ذلك يكون ملزماً بدفع تعويض لصاحب

¹ ينظر: أحمد عبد الرزاق حمزة، الإضراب عن العمل وموقف المشرع العراقي في قانون العمل النافذ رقم (37) لسنة (2015)، بحث منشور في المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (4)، العدد (2)، 2020، ص 544 وما بعدها.

² ينظر: د. حنان قاسم كاظم وعبد الجليل ابراهيم سويد، آثار إضراب العمال على عقد العمل في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة كلية المعارف الجامعة، العدد (3)، المجلد (33)، 2022، ص 228.

³ المادة (41 / ثانياً / ح) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ المادة (41 / ثانياً / ز) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁵ المادة (43) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

العمل يعادل أجر مدة الإنذار أو المتبقي منها⁽¹⁾، ويعد هذا الحكم تطبيقاً لمبدأ حرية العمل وعدم إجبار العامل في البقاء في عمل معين خلاف إرادته، وللعامل التخلص من شرط إخطار رب العمل برغبته ترك العمل في حال إخلال صاحب العمل بالتزاماته المقررة في القانون أو النظام الداخلي، أو إذا ارتكب صاحب العمل جناية أو جنحة بحق العامل أو أحد أفراد أسرته أثناء العمل أو خارجه أو إذا وجد خطر جسيم يهدد سلامة العامل وصحته بعلم صاحب العمل ودون أن يتخذ الأخير الإجراء اللازم لإزالته.⁽²⁾

4- مكافأة نهاية الخدمة: يستحق العامل الذي أنهيت خدمته مكافأة نهاية الخدمة ما لم يكن إنهاء الخدمة نتيجة إرتكابه جريمة وصدر حكم قضائي بحقه أو في حال إخلاله بواجباته أو انتحل شخصية كاذبة أو قدم مستندات مزورة أو أظهر عدم كفاءته خلال فترة التجربة⁽³⁾، وكذلك لا يستحق العامل مكافأة نهاية الخدمة عن المدة السابقة لتاريخ نفاذ قانون العمل رقم (37) لسنة (2015) لأن أحكامه لا تسري بأثر رجعي⁽⁴⁾، كذلك لا يستحق العامل الذي يقدم استقالته مكافأة نهاية الخدمة وهذا ما ذهب إليه قضاء العمل في العراق إذ جاء في قرارها المؤرخ في (2018/11/11) (أن الثابت من الوقائع والأدلة أن العامل (المدعي) لم يتم إنهاء خدماته من دائرة المدعي، وبذلك لا يعد المدعي المميز مشمولاً بأحكام المادة (45) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015) ولا يستحق مكافأة نهاية الخدمة⁽⁵⁾، كما أن ورثة العامل لا يستحقون مكافأة نهاية الخدمة لأنهم يستحقون الراتب التقاعدي للعامل وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز الاتحادية في قرارها المؤرخ في (2019/4/29) الذي جاء فيه (وحيث أن مكافأة نهاية الخدمة تستحق للعامل وفق أحكام المادة (45) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015) وفق الحالات المنصوص عليها في المادة (43) الفقرات أولاً وثانياً منها أما في حالة الوفاة فإن خلفه يستحقون الراتب التقاعدي وفقاً لأحكام المادة (66) من قانون العمل والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة (1971) دون المطالبة بمكافأة نهاية الخدمة⁽⁶⁾، كذلك لا يحصل العامل غير المضمون على مكافأة نهاية الخدمة⁽⁷⁾، كذلك لا يستحق العامل مكافأة نهاية

¹ المادة (43 / أولاً / ح) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

² المادة (49) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

³ المادة (45) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ قرار محكمة التمييز الاتحادية (6555 / عمل / 2018) في (2018/11/11)، أشار إليه قتيبة عدنان حمد، المرشد العملي للمحاكم العملية، معززة بالمبادئ القانونية المستخلصة من قرارات الهيئة المدنية الموسعة في محكمة التمييز الاتحادية المختصة، ينظر: قرارات محكمة العمل، ط1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2022، ص27.

⁵ قرار محكمة التمييز الاتحادية (6554 / عمل / 2018) في (2018/11/11)، أشار إليه قتيبة عدنان حمد، المصدر السابق، ص28.

⁶ قرار محكمة التمييز الاتحادية (2806 / هـ.م / 2019) في (2019/4/29)، أشار إليه قتيبة عدنان حمد، المصدر السابق، ص32.

⁷ قرار محكمة التمييز الاتحادية (2777 / هـ.م / 2019) في (2019/4/28)، أشار إليه قتيبة عدنان حمد، المصدر السابق، ص33.

الخدمة إذا كان إنهاء عقد العمل بسبب إتيان العامل سلوكاً مخالفاً بواجباته⁽¹⁾، وتحسب مكافئة نهاية الخدمة على أساس سنوات الخدمة وسن العامل بينما يجري احتساب التعويض عن الفصل التعسفي بناءً على تقدير القضاء نتيجة مطالبة العامل بالتعويض، كما أن التعويض عن الفصل التعسفي يتضمن في بعض الحالات إعادة العامل إلى عمله مع التعويض إن كان له مقتضى⁽²⁾.

5- حق الطعن بقرار إنهاء خدمات العامل: للعامل الطعن بقرار إنهاء خدمته من قبل صاحب العمل أمام لجنة إدارية يشكلها وزير العمل أو أمام القضاء والمقصود هنا قضاء العمل المنصوص عليه في المادة (165) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015)، خلال مدة (30) يوم من تاريخ تبليغه بإنهاء خدمته ويعد متنازلاً عن هذا الطعن إذا لم يقدمه خلال هذه المدة، ويلاحظ أن المشرع نص على أن اختيار أحد هذين الطريقين يسقط حقه في الآخر، ثم عاد وذكر بأن قرار لجنة إنهاء الخدمة قابل للطعن فيه أمام محكمة العمل خلال مدة (30) يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره متبلاً به⁽³⁾، والحقيقة أن صياغة النص غير موفقة إذ أن اختيار الطعن أمام اللجنة التي يشكلها الوزير لا يسقط حقه بالطعن أمام قضاء العمل طالما أن قرار اللجنة خاضع للطعن أمام محكمة العمل، والأصح أن لجوء العامل لقضاء العمل مباشرة معناه التخلي عن الطعن أمام هذه اللجنة، وكان يفترض أن يتم تنظيم هذا الموضوع بأن يتم التظلم أو الاعتراض أمام اللجنة الخاصة بنظر حالات إنهاء الخدمة باعتبارها لجنة ذات طابع إداري ويكون قرار اللجنة قابلاً للطعن به كدرجة أولى أمام محكمة العمل ويكون قرار محكمة العمل المختصة قابلاً للطعن فيه تمييزاً خلال (30) يوماً تبدأ من اليوم التالي لتبليغ العامل بقرار محكمة العمل المختصة كما نص على ذلك قانون العمل⁽⁴⁾، حيث يعد اللجوء إلى القضاء المتخصص أكثر ضماناً للعامل ولا سيما أن القانون اعتبر دعاوى العمل من الدعاوى المستعجلة⁽⁵⁾، ونقل عبء إثبات الدعوى الخاصة بإنهاء خدمات العامل على صاحب العمل⁽⁶⁾، كون العامل في مركز أضعف من صاحب العمل ولكون الأخير يمتلك كافة الوثائق والإضابة الشخصية للعامل وقد يمتنع عن تزويد العامل بالوثائق التي تساعد على إثبات دعواه وتخفيف عبء الإثبات والتقاضى، كما يختص قضاء العمل في العراق نوعياً بنظر الدعاوى والقضايا والمنازعات المدنية والجزائية المنصوص عليها في قانون العمل وفي قانون

¹ قرار محكمة التمييز الاتحادية (2797 / هـ.م / 2019) في (2019/4/23)، أشار إليه قتيبة عدنان حمد، المصدر السابق، ص 32.

² ينظر: فاتن عبد الحسين أبو كطيف الوائلي ونور عدنان داخل الشمري، مكافأة نهاية الخدمة في ضوء قانون العمل العراقي: دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (50)، الجزء (2)، ص 286. متاح على الموقع الإلكتروني: www.mabdaa.edu.iq.

³ المادة (46 / أولاً / وثانياً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ المادة (168 / أولاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁵ المادة (166 / ثالثاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁶ المادة (46 / ثالثاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال والتشريعات الأخرى⁽¹⁾، فللقاضي أن يحكم بالعقوبات الجزائية والبطلان والفسخ والتعويض⁽²⁾، ألا أنه يؤخذ على قضاء العمل أن المحكمة مشكلة من قاض واحد وليس هيئة، وأن ممثلي العامل وممثلي صاحب العمل في المحكمة يجب أن لا يكونوا أعضاء بصفة أصلية لأنهم يمثلون طرفي الخصومة وهذا قد يؤدي إلى عدم حيادية قراراتهما ويفضل أن يكون دورهما استشارياً مع جعل حضور المدعي العام في جلسات محكمة العمل وجوبياً ولا سيما في الدعاوى الجزائية على أقل تقدير مع توفير ضمانات المعونة القضائية لتوكيل محامي للعامل ولا سيما البسطاء والمعدمين منهم أو إمكانية اتهام الثقافة أو العقلية ضعيفة فالجهل في إجراءات التقاضي قد يفوت على العامل استحصال حقوقه فقد يكلف خطأ العامل في رفع الدعوى ضمن ميعادها المقرر قانوناً ضياع هذا الحق بسبب رد الدعوى شكلاً من قبل القضاء.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحكمة الاتحادية العليا قد ذهبت في قرارها المرقم (67/اتحادية/2021) في (29 / 9 / 2021) إلى تقرير عدم دستورية الفقرتين (ثانياً) و(ثالثاً) من المادة (165) من قانون العمل المرقم (37) لسنة (2015) وهاتين الفقرتين اللتان تنصان على عضوية ممثل العامل وصاحب العمل في محكمة العمل وهذا اتجاه صحيح إذ لا يجوز تشكيل محكمة من غير القضاة المتخرجين من المعهد القضائي وصدور مرسوم بتعيينهم استناداً لأحكام المادة (37 / أولاً) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة (1979) وبالتالي فإن تشكيل محكمة ما بإشراك غير القضاة يكون مخالف لأحكام المواد (19 / أولاً) و(87) و(88) و(89) و(90) و(91) من الدستور، ما تقدم آنفاً كانت الأسباب التي استندت إليها المحكمة الاتحادية العليا في إلغاء الفقرتين آنفي الذكر لعدم دستوريتهما، ألا أننا نرى إمكانية تشكيل محكمة العمل من هيئة قضائية متخصصة وإمكانية الطعن استئنافاً أمام هيئة استئنافية كمرحلة ثانية للتقاضي قبل اللجوء إلى محكمة التمييز الاتحادية.

6- التعويض عن إنهاء العمل التعسفي: إن قانون العمل وإن كان قد خول صاحب العمل سلطات إدارية وانضباطية لإنهاء العلاقة التعاقدية مع العامل إلا أن ذلك محكوم بموجب قيود وضوابط وإن خرق هذه القيود يجعل من قرار صاحب العمل بإنهاء علاقته مع العامل مشوبة بالتعسف في استعمال حقه ويكون موجب للتعويض، ومن المتفق عليه في أغلب التشريعات المعاصرة أن معايير التعسف في استعمال الحق هي: الأول معيار شخصي ينطوي على وجود نية الإضرار بالعامل من قبل رب العمل وهي أكثر حالات التعسف في استعمال الحق وأكثرها شيوعاً، ولذلك نصت معظم التشريعات العربية على منع استعمال الحق بقصد الإضرار بالغير بشكل قاطع ويمكن تطبيق هذا المعيار في حال غياب النص للوصول إلى مشروعية أو عدم مشروعية قرارات صاحب العمل أثناء استعمال سلطاته وممارسة حقوقه تجاه العامل، أما المعيار الثاني فهو معيار موضوعي يتعلق بتفاهة المصلحة مقارنة بالضرر الذي يصيب الغير

¹ المادة (166 / أولاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

² ينظر: إيمان عبد الله العزاوي، التنظيم القانوني لقضاء العمل العراقي، دراسة وفق قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة (2015)، بحث منشور في المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد (2)، المجلد (5)، 2021، ص476. البحث متاح على الموقع الإلكتروني: www.asjp.cerist.dz.

بسببها، حيث يقوم هذا المعيار على الموازنة بين المصلحة والضرر، فيكفي لقيام هذا المعيار وجود ضرر لاحق بالغير عن استعمال هذا الحق يفوق المصلحة المقصودة من جانب مستعمل الحق، أما المعيار الثالث فيتمثل برغبة صاحب العمل لتحقيق مصلحة غير مشروعة ولا محمية بموجب القانون إذ تقاس عدم مشروعية المصلحة أما بمخالفتها للقانون أو تناقضها مع النظام العام والآداب العامة أو مع المقتضيات الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾، ويلاحظ أن المشرع العراقي بالرغم من كونه حدد حالات انتهاء العمل⁽²⁾ وحدد الحالات التي لا تعتبر سبباً لإنهاء عقد العمل وهي مذكورة على سبيل الحصر⁽³⁾ إلا أنه لم يذكر ما هي معايير اعتبار استعمال الحق في إنهاء العقد إدارياً أو انضباطياً تعسفياً وإنما ترك ذلك إلى تقدير القضاء، إلا أن المشرع حدد آثار مخالفة حالات إنهاء العمل وفق المادة (43) من قانون العمل النافذ والتي سبق الإشارة إليها وهذه الآثار تتمثل بإعادة العامل إلى عمله ودفع أجوره كاملة عن مدة انتهاء العقد، وإذا تعذر إعادته للعمل يتم إنهاء العقد من تاريخ صدور قرار اللجنة أو قرار محكمة العمل المختصة ودفع تعويض للعامل يعادل ضعفي مكافأة نهاية الخدمة المنصوص عليها في المادة (45) من قانون العمل النافذ، كما اعتبر المشرع كل إنهاء للعمل بسبب الحالات المنصوص عليها في المادة (48) من قانون العمل باطلاً لحكم القانون أي أن الحالات المشار إليها في المادة آنفة الذكر كالعضوية في نقابة أو المشاركة في الأنشطة النقابية أو السعي للحصول على منصب نقابي أو رفع شكوى أو دعوى ضد صاحب العمل تخرج من اختصاص صاحب العمل التقديري ولا يمكنه إنهاء عمل العامل لأن ذلك يعد إنهاءً تعسفياً ويعد باطلاً بحكم القانون ويتوجب إعادة العامل لعمله مع استحقاقه للأجور وإن تعذر إعادته كونها غير ممكنة أو غير ملائمة فإنه يستحق تعويض مضاعف.⁽⁴⁾

ومن التطبيقات القضائية لمحكمة التمييز الاتحادية أنها ذهبت إلى أن إنهاء خدمات العامل المدعي/المميز عليه لم تستند إلى أحد الأسباب الواردة في المادة (43/ثانياً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015) مما يكون للدعوى سند من القانون لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعن التمييزي.⁽⁵⁾

7- حق العامل في الدفاع عن نفسه: تعد السلطات الانضباطية لرب العمل امتداد لسلطاته الإدارية وهي تهدف إلى تنظيم وضبط العمل وهي مشتقة عن الرابطة التبعية في عقد العمل التي تستوجب أن يعمل العامل تحت إشراف وإدارة صاحب العمل وأن لصاحب العمل الحق

¹ ينظر: أميد عزيز اسماعيل، إشكالية التعسف في قرارات صاحب العمل، دراسة تحليلية في ضوء نظرية التعسف في استعمال الحق، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان، المجلد (3)، العدد (2)، السليمانية، 2019، ص 349 وما بعدها. البحث متاح على موقع الجامعة على الرابط الإلكتروني: www.sg.sulicihan.edu.krd

² المادة (43) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

³ المادة (48) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ المادة (48 / ثانياً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁵ قرارها المرقم (4456 / هـ. م / 2018) في (2018/7/23)، قرار غير منشور.

في ضمان سير العمل في منشأته وله إيقاع العقوبات الانضباطية على العامل المخل بالتزاماته⁽¹⁾ دون الرجوع للقضاء، إلا أن سلطة صاحب العمل غير مطلقة من كل قيد، وإنما تخضع للقواعد المنظمة لممارسة هذه السلطة التي نص عليها قانون العمل وأهم هذه القواعد التي تشكل ضمانات للعامل المحال للمساءلة الانضباطية هو (وضع قواعد داخلية) لتحديد ساعات بدأ العمل ومقدار الأجر والأجر الإضافي وإجراءات الصحة والسلامة المهنية والتزامات العمال وقواعد الانضباط، كما يلزم بوضع (نظاماً داخلياً) يتم الإعلان في مكان بارز في موقع العمل بعد المصادقة عليه من القسم القانوني المختص على أن لا يتضمن هذا النظام الداخلي أي انتقاص من الحقوق المنصوص عليها في قانون العمل أو الاتفاق الجماعي⁽²⁾، وأيضاً قاعدة (عدم جواز معاقبة العامل عن مخالفة قام بها بعد مضي (15) خمسة عشر يوماً من علم صاحب العمل أو أحد ممثليه بذلك)⁽³⁾، وقاعدة (حق العامل بالدفاع عن نفسه قبل إيقاع العقوبة الانضباطية بحقه)⁽⁴⁾، وقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)⁽⁵⁾، وبرغم هذه القواعد الأساسية التي تعد من أهم ضمانات العامل المحال إلى التحقيق ألا أننا يمكن أن نؤشر إغفال المشرع لبعض هذه الجوانب وأن هذا الإغفال يخل بحق الدفاع المقرر للعامل اتجاه الإتهام الموجه من صاحب العمل وكما يأتي:

● لم يوجب المشرع تحديد القواعد والإجراءات الواجبة الاتباع في النظام الداخلي الذي ألزم صاحب العمل بإعداده بالنسبة للمشاريع وأغفل الإجراءات بالنسبة لصاحب العمل الذي يستخدم أقل من (10) عمال.

● أعطى المشرع لصاحب العمل الحق في فرض العقوبات (الإنذار، الإيقاف عن العمل لمدة لا تزيد على (3) أيام، وحجب الزيادة السنوية، تنزيل الدرجة، الفصل من العمل) وهو بذلك أخذ بقاعدة (قانونية العقوبات) ونص على قاعدة (تناسب العقوبة مع الفعل) وقاعدة (عدم جواز فرض أكثر من عقوبة واحدة على فعل واحد) وحسناً فعل بذلك ألا أنه أغفل ضمانات تحقيق الدفاع الأخرى كحق العامل في مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه وحق الإطلاع على الملف التأديبي كالإطلاع على المستندات والوثائق التي تشكل اتهام للعامل ليتمكن من تحقيق دفاعه، كما أغفل الإشارة إلى أسلوب التحقيق السابق لفرض العقوبة الانضباطية هل يتم تحريرياً أم

¹ ينظر: محمد عبد الله الموسى، السلطة التأديبية لصاحب العمل، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والسعودي، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2012، ص 4 وما بعدها.

² المادة (136) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015)، ولمزيد من التفصيل حول قواعد العمل والانضباط ينظر: د. صبا نعمان رشيد الويسي ومنال عباس عبد، إجراءات فرض العقوبة الانضباطية بحق العامل وفق قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة (2015) – دراسة مقارنة مع قوانين العمل في كل من الجزائر والإمارات العربية المتحدة وفرنسا، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد الخاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا، الجزء (4)، المجلد (36)، كانون الأول، 2021، ص 577 وما بعدها.

³ المادة (138 / أولاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ المادة (138 / ثانياً) و(141) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁵ المادة (48) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

شفوياً ولا سيما إلى صاحب العمل يملك سلطة الإتهام والعقاب وما هي ضمانات العامل أثناء التحقيق معه من صاحب العمل.

● أعطى قانون العمل للعامل الحق في الدفاع عن نفسه قبل فرض العقوبة الانضباطية ولكنه لم يشير إلى مبدأ حرية الدفاع كالأستعانة بمدافع أو محامي واقتصر النص على حضور ممثل العمال دون أن يكون له دور في الدفاع، كما لم يشير النص إلى إمكانية عرض الموضوع على النقابة التي ينتمي لها العامل محل المساءلة الانضباطية باستثناء حالة الفصل.⁽¹⁾

● حدد المشرع في المادة (141) حالات فرض عقوبة الفصل التأديبي على سبيل الحصر وبذلك أخذ بمبدأ (قانونية الجرائم) وبالتالي لا يمكن لرب العمل فرض عقوبة الفصل على غير الأفعال الواردة في القانون على سبيل الحصر إلا أنه تضمن استثناء يتمثل بجواز فرض عقوبة الفصل على فعل لم يرد في القانون إذا تكرر هذا الفعل (الخطأ) مرة أو عدة مرات شريطة توجيه (إنذار) خطي مسبق من رب العمل⁽²⁾، وهنا يثور التساؤل هل يجوز للمشرع الأخذ بفكرة العود على جرائم أو مخالفات لم ينص عليها أصلاً وتتخذ أساساً لخلق مخالفات جديدة تبرر فصل العامل لم ينص عليها القانون نرى ذلك توجه غريب للمشرع العراقي.

● نص المشرع على استشارة ممثلي العمال قبل اتخاذ قرار نهائي بشأن إنهاء أي عقد عمل⁽³⁾، ويلاحظ أن المشرع قد جعل الاستشارة جوازية وغير ملزمة ولذلك لا يمكن عدها ضماناً للعامل، كما لم يبين دور ممثلي العمال في حال استشارتهم وهل لديهم سلطة إيقاف قرار صاحب العمل بإنهاء عقد العمل.

● إن المشرع ترك عبء إثبات خطأ العامل إلى صاحب العمل نفسه، دون أن يحدد شروط الخطأ أو الضرر الموجب لمسؤولية العامل وما هي نوع المسؤولية هل هي تقصيرية أم عقدية رغم وجود اتجاهات فقهية تذهب إلى تداخل المسؤوليتين أو ما تسمى بـ (بوحدية المسؤولية) وكيفية إثبات تحقق الخطأ وتحقق الضرر ونوع الضرر إن كان مادياً أم معنوياً وفيما إذا كان الضرر محقق الوقوع أو ضرر مستقبلي أم محتمل وفيما إذا توفرت العلاقة السببية بين الخطأ والضرر وما هي موانع انتفاء المسؤولية الانضباطية وهل بالإمكان منع إنهاء العمل رغم وجود خطأ جسيم من جانب العامل بأن يؤخذ بنظر الاعتبار ظروف ارتكاب الخطأ كدرجة خطورته، نطاق الخطأ، مقدار الضرر، سيرة العامل حتى تاريخ ارتكاب الخطأ.⁽⁴⁾

● أغفل المشرع العراقي النص على الضمانات الواردة في بعض تشريعات العمل المعاصرة كجلسات سماع العامل، الحق في اصطحاب عامل ينتمي إلى نفس المؤسسة أو المشروع أثناء جلسات استماع العامل وخصوصاً في حال غياب وجود جهة تمثيلية للعامل، منح مفتش العمل صلاحيات لمراقبة الإجراءات الانضباطية للعامل أو إشعاره لغرض التدخل لحل نزاعات العمل الفردية، تشكيل لجنة تأديب (انضباط) داخل المؤسسة التي تستخدم العامل حيث تمارس

¹ المادة (143 / ثالثاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

² المادة (143 / أولاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

³ المادة (143 / رابعاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ لمزيد من التفصيل ينظر: د. بن بدر عفيف، نصيب المسؤولية المدنية من التسريح التأديبي المتعسف به على ضوء الاجتهاد القضائي الجزائري، بحث منشور في مجلة قانون العمل والتشغيل، العدد (5)، جانفي، 2018، ص282. البحث متاح على الموقع الإلكتروني: www.asjp.cerist.zd.

لجان التأديب دور رقابي على صاحب العمل من حيث الإجراءات وتناسب العقوبة مع الخطأ المرتكب وتعد ضمانات للعامل المحال إلى لجنة أو مجلس تأديب ضد إدعاءات صاحب العمل باعتبار أن قرارات هذه اللجنة أو المجلس ملزمة لصاحب العمل.⁽¹⁾

8- الحق باللجوء إلى القضاء المتخصص بالعمل: إن الجزء التأديبي (الانضباطي) المفروض على العامل يخضع لرقابة قضائية لاحقة تمثل ضمانات أساسية للعامل اتجاه سلطة صاحب العمل⁽²⁾، حيث أجاز قانون العمل العراقي للعامل مراجعة قضاء العمل على مرحلتين وبعد التبليغ بقرار فرض العقوبة كتابته ووضع القرار في لوحة الإعلانات أو في محل العمل للطعن بقرار فرض العقوبة لدى محكمة العمل المختصة خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار ويكون القرار الصادر في هذا الشأن باتاً⁽³⁾، باستثناء عقوبة الفصل من العمل فإن مدة الطعن تكون خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ العامل بقرار الفصل ويكون قرار المحكمة قابلاً للطعن تمييزاً أمام محكمة التمييز الاتحادية خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ العامل به.⁽⁴⁾

الخاتمة:

بعد أن انتهينا من تناول أهم ضمانات العامل في قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة (2015) سواء الواردة في المبادئ العامة أم المقررة للعامل في مرحلة البحث عن العمل أو أثناء العمل وبعد انتهاء علاقة العمل توصلنا إلى خلاصة معمقة تتضمن أهم الاستنتاجات وأهم التوصيات وهي عبارة عن ملاحظات تعالج الإغفال والقصور التشريعي في قانون العمل النافذ وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

1- إن تشريع قانون العمل الجديد رقم (37) لسنة (2015) جاء استجابة للتطورات التشريعية المعاصرة بخصوص علاقات العمل الفردية والجماعية وترجمة للمواثيق والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها العراق وخصوصاً فيما يتعلق بتقرير ضمانات أكثر للطرف الضعيف في علاقة العمل التي تتسم بالتبعية الإقتصادية لصاحب العمل والعامل بحكم هذا الوضع القانوني يحتاج لحماية قانونية أكثر ولاسيما الفئات الأكثر ضعفاً في الطبقة العاملة ككبار السن والأحداث والنساء والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة.

¹ ينظر: د. بختي بو بكر، الضمانات القانونية للعامل عن التسريح التأديبي في القانون الجزائري، بحث منشور في مجلة حقوق القانون، المجلد (7)، العدد (3)، 2021، ص 997، البحث متاح على الموقع الإلكتروني: www.asjp.cerist.zd.

² لمزيد من التفصيل ينظر: د. صبا نعمان رشيد الويسي، قانون العمل، نور العين للكتب والمحاضرات القانونية والمكتبة القانونية، بيروت، 2022، ص 196.

³ المادة (144) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

⁴ المادة (145) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

2- إن قانون العمل العراقي هو عمل إنساني وسمة الأعمال الإنسانية النقص والقصور وبالرغم من أن القانون المذكور حاول جمع أهم الضمانات والمبادئ وأهمها مبدأ المساواة وتكافؤ فرص العمل وحرية العمل والمشاركة في إدارة العمل ونص على العديد من الضمانات الجوهرية للعامل تناولناها بالتفصيل كالأجر والاستراحة، وساعات العمل، والإجازات بأنواعها، ومكافآت نهاية خدمة العمل، والتعويض عن الفصل التعسفي، والرقابة القضائية على قرارات صاحب العمل إلا أن هنالك تفاصيل غابت عن أعين المشرع جعلت من بعض الضمانات تفقد فاعليتها في تحقيق الغرض منها.

3- إن مبدأ المساواة في العمل وإن كان مبدأ دولي ووطني أقرته المواثيق الدولية وتشريعات العمل المعاصرة إلا أن هذا المبدأ تعترضه تحديات لا يمكن تجاهلها سواءً على مستوى آليات وأجهزة تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص أو على مستوى القضاء على التمييز بين العمال من حيث الجنس والنوع والدين والمذهب والانتماء وغير ذلك، وهذا يحتاج إلى دعم أقوى لهذا المبدأ وثقافة اجتماعية لتغيير نظرة المجتمع إلى الفروقات بين العمال واعتبار هذا التمايز ميزة للعامل وليس مثلبة تستبعده من العمل.

4- تلعب الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية والصحية والأمنية دوراً كبيراً في سوق العمل في العراق فجعلت الأيدي العاملة بين شد وجذب من حيث الطلب على العمل أو من حيث الأجور، مع ظهور أعمال جديدة تستقطب النساء دون الرجال وهنالك أعمال مقصورة على الرجال فقط، كما أن معظم الأيدي العاملة التي تمثل (50%) من القوى العاملة في القطاع الخاص غير منظمة وفق القانون وأن أجورهم وأمنهم الوظيفي والمزايا التي يتمتعون بها في مرتبة أدنى من العاملين في القطاع العام، كما أن معظم العاملين لم يتم تنظيم عقود عمل أو دفع الاشتراكات عنهم كعمال مضمونين.

5- بسبب الاقتصاد غير المنظم وانتشار الأعمال والمشاريع المتوسطة والصغيرة وعدم إلمام العمال بحقوقهم تعرضت هذه المشاريع الهشة إلى ضربة كبيرة أثناء تفشي جائحة كورونا حيث تأثرت هذه المشاريع والأعمال اقتصادياً وتشغيلياً وعجزت عن احتواء الأزمة فأدى ذلك إلى توقف هذه الأعمال وتسريح العمال وتراجع دخولهم وساعات عملهم مقابل غياب الدعم الحكومي لإسناد هذه المشاريع وبالتالي الإضرار بطبقة العمال التي واجهت التسريح بسبب عدم قدرة المشاريع عن إدامة الأجور وتشغيل المشاريع مع غياب التغطية القانونية والإجتماعية لأن معظم العمال لم ينظم عملهم بموجب عقود ولم يتم دفع اشتراك الضمان الاجتماعي، وهذه الحالة يمكن أن تتكرر عند أي جائحة صحية أو أزمة اقتصادية يتعرض لها العمل في العراق، فضلاً عن ذلك أن عدم الاستقرار السياسي والتظاهرات الشعبية أثرت بشكل سلبي على ديمومة الأعمال والعمل ولاسيما العمال ذوي الأجور اليومية.

ثانياً: التوصيات

1- ندعو المشرع العراقي إلى تنظيم مسألة حماية الحياة الخاصة والعائلية للعامل ضد انتهاكات الخصوصية الموجهة من صاحب العمل إلى العامل وضرورة تنظيم استثمار خاصة تحدد المعلومات المطلوبة من العامل ولا يجوز التطرق لحياته العائلية والإجتماعية والجنسية

والعاطفية وصحته وماضيه وهل يملك دار سكن أم يسكن بالإيجار لأن معرفة هذه المعلومات المتعلقة بالحياة الخاصة تزيد من فرص استغلال العامل وزيادة ثقل رابطة التبعية وجعل العامل تحت ضغط إفشاء أسرار الخاصة.

2- ضرورة إعادة النظر في بعض العقوبات المقررة في قانون العمل العراقي ولاسيما العقوبات المقررة عن جرائم التحرش الجنسي والترهيب والعمل القسري وتشغيل الأطفال سواءً على صعيد البحث عن العمل أو التدريب أو التشغيل وظروف العمل، حيث أن العقوبة المقررة في المادة (11/ثانياً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015) هي الحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تزيد على مليون دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين لاسيما أن إثبات هذه الجرائم صعب من الناحية العملية أن صاحب العمل هو الذي يملك وسائل المراقبة والكاميرات وفي حال ثبوتها يجب أن تكون العقوبة متناسبة مع الفعل.

3- إعادة النظر في المادة (22) من قانون العمل النافذ إذ أن رفض العمل المقدم من مكتب التشغيل لكونه غير متناسب مع مؤهلات أو وضع العامل المسجل في قاعدة البيانات يجب أن لا يتحول إلى عقوبة بحذف تسلسله من قاعدة التشغيل والطلب منه التسجيل مجدداً بتسلسل جديد لأن ذلك يفوت عليه فرصة الأقدمية بالحصول على العمل ويمكن وضع ضوابط أو محددات أو معايير لغرض تطبيقها على حالة رفض العمل لأن رفض العمل أحد فروع حرية العمل.

4- ندعو المشرع العراقي إلى وضع آلية لمراقبة التزام أصحاب العمل في نظر شكاوى وتظلمات العاملين لديهم وتحديد جهة أخرى يمكن للعامل اللجوء إليها لتقديم الشكاوى في حال تجاهل صاحب العمل هذه الآلية مع تحديد جزاء تجاهل ذلك.

5- ندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر في المادة (41/ثانياً/س) من قانون العمل التي ألزمت صاحب العمل في الأماكن النائية من تقديم السلع والخدمات بأسعار مدعومة وذلك لأن المشرع أغفل ذكر جهة الدعم لهذه السلع والخدمات لأن صاحب العمل غير ملزم بذلك ما لم ينص اتفاق العمل على توفير بعض السلع للعامل، ويكون النص أكثر واقعياً لم يتضمن تسهيل وصول العمال إلى مراكز التسوق أو فتح متجر للتسوق بالأسعار السائدة في السوق.

6- ندعو المشرع العراقي إلى جعل الزيادة السنوية للأجر عند إتمام سنة بنسبة مئوية محددة من الأجر بدل ترك ذلك للاتفاق بين صاحب العمل والعامل طالما أن المشرع قد تدخل ابتداءً في تحديد الحد الأدنى للأجر كما أن مصطلح مؤشرات سوق العمل فضفاض لا يجوز ترك تفسيره لطرفي علاقة العمل.

7- ندعو المشرع العراقي إلى تحديد مفهوم الأعمال الخطرة والضارة بالصحة والمرهقة ونسبة خطورتها الموجبة لتخفيض ساعات العمل وعدم ترك تحديد ذلك إلى السلطات الإدارية، كما ندعوه لتقليل الاستثناءات التي أوردها على الحد المقرر لساعات العمل وهذه الاستثناءات من شأنها خرق هذه القاعدة.

8- ندعو المشرع العراقي إلى النص صراحة على عدّ الحوادث التي تحدث- أثناء الإضراب المشروع- بالمضربين من قبيل حوادث العمل طالما أن الإضراب حق وتم وفق الشروط التي نص عليها القانون مع ضرورة النص حق الاعتصام أمام مؤسسات العمل وحق إيقاف العمل

المؤقت، كما ندعوه للتخفيف من شروط الإضراب لتمكين العمال من ممارسة هذا الحق وعدم إلزام القائمين بالإضراب أو الاعتصام بإخطار صاحب العمل لأن ذلك يفقد الإضراب عفوئته وعنصر المفاجئة، كما ندعو المشرع إلى جعل إخطار النقابات اختيارياً وليس إلزامياً لأن تدخل النقابات قد لا يكون في صالح العمال المضربين إذا كانت قيادات النقابة تابعة سياسياً لأحد الأحزاب التي تعارض المضربين أو تخضع لتأثيرات سياسية.

9- ندعو المشرع إلى تحديد أثر الإضراب على أجور العمال المضربين وأثره على الإجازات وواجبات العامل تجاه صاحب العمل خلال فترة الإضراب كالامتناع عن إفشاء أسرار العمل أو منافسة صاحب العمل أو الإضرار بموقع العمل والآلات والمعدات التي يفترض بقاء التزام العامل قائماً وإلا عد الإضراب غير مشروعاً.

10- ندعو المشرع العراقي إلى إعادة تنظيم موضوع حق الطعن الخاص بإنهاء خدمات العامل بأن يكون الاعتراض أولاً أمام اللجنة المختصة بنظر إنهاء خدمات العمال والتي يشكلها وزير العمل ويكون قرار اللجنة قابلاً للطعن فيه أمام محكمة العمل المختصة وأن اللجوء إلى لجنة النظر في إنهاء خدمات العامل لا يحرمه من الطعن القضائي حيث جاء نص المادة (46 / أولاً) من قانون العمل رقم (37) لسنة (2015) غير موفق عندما ذكر عبارة (وإذا اختار أحد هذين الطرفين سقط حقه بالآخر) إذ أن هذا النص يكون قابل للتطبيق لو لجأ العامل مباشرة للطعن القضائي حيث يسقط حقه في الاعتراض أمام اللجنة المشكلة في وزارة العمل وليس العكس.

11- ندعو المشرع العراقي إلى جعل نظر قضايا العمل من قبل هيئة قضائية وليس من قبل قاضي منفرد ولا سيما بعد إلغاء المحكمة الاتحادية العليا عضوية ممثل العامل وممثل صاحب العمل في تشكيلة محكمة العمل المنصوص عليها في المادة (165) من قانون العمل بموجب قرارها المرقم (67 / اتحادية / 2021) في (2021/9/29) وذلك للاستفادة من مزايا الهيئة القضائية في جودة الأحكام ولا سيما أن قرارات محكمة العمل المختصة لا تخضع للطعن بالاستئناف وإنما تخضع للطعن التمييزي فقط.

12- ندعو المشرع العراقي إلى النص على معايير اعتبار إنهاء العمل تعسفياً وهي نية الإضرار بالعمال، وتفاهة المصلحة مقارنة بالضرر الذي يصيب العامل ورغبة صاحب العمل في تحقيق مصلحة غير مشروعة وغير محمية بموجب القانون وهذا يساعد القضاء المتخصص في التوصل إلى القرار العادل.

13- ندعو المشرع العراقي إلى النص على ضمانات العامل الذي يقع تحت طائلة المساءلة الانضباطية لصاحب العمل، فالمشرع نص على بعض الضمانات وأغفل الإشارة إلى الأخرى كعدم الإشارة إلى حق العامل في مواجهته بالمخالفة المرتكبة وحق الإطلاع على المستندات والوثائق التي تشكل دليلاً لإدانته ليتمكن من تحقيق دفاعه، كما أغفل الإشارة لأسلوب التحقيق السابق لفرض العقوبة الانضباطية فهل يتم تحريرياً أم شفوياً ولا سيما أن صاحب العمل يملك سلطة الإتهام والعقاب، كما لم يشر إلى حرية الدفاع كالأستعانة بمحامي ولم يشر إلى دور ممثل العمال عند حضوره.

14- ندعو المشرع العراقي إلى عدم اعتبار العودة إلى ارتكاب أفعال لم يعتبرها المشرع من الأفعال التي تبيح لصاحب العمل فصل العامل تأديبياً في حال تكرارها سبباً لفصل العامل لأن من شأن

ذلك خلق أفعال أو مخالفات مؤثمة لم ينص عليها القانون وخرق لمبدأ قانونية المخالفات أو الجرائم.

15- ندعو المشرع العراقي إلى جعل استشارة ممثلي العمال قبل إنهاء أي عقد عمل إلزامية لأن الاستشارة الاختيارية لا يمكن عدها كضمانة للعامل، كما ندعو المشرع إلى بيان دور ممثلي العمال في حال استشارتهم هل يملكون سلطات معينة كإيقاف قرار الفصل على سبيل المثال.

16- ضرورة النص على ضمانة حق العامل في جلسات الاستماع وحق اصطحاب عامل ينتمي إلى نفس المؤسسة أو المشروع أثناء جلسات الاستماع وخصوصاً في حال عدم وجود جهة تمثيلية للعامل.

17- ندعو المشرع العراقي إلى منح مفتشي العمل صلاحية الضبطية القضائية بالنسبة للمخالفات مع صلاحية مراقبة الإجراءات الخاصة بفرض العقوبة الانضباطية بحق العامل أو إشعاره لغرض التدخل لحل نزاعات العمل الفردية، كما ندعو إلى تفعيل الرقابة الإدارية الداخلية على سلطات صاحب العمل الانضباطية وخاصة بالمشاريع والمؤسسات الكبيرة من خلال تشكيل لجان للتأديب تكون قراراتها ملزمة لصاحب العمل.

المصادر:

أولاً: الكتب القانونية:

- د. أحمد زكي بدوي، تشريعات العمل في الدول العربية ومستويات العمل الدولية، الاسكندرية، 1990.
- جلال العدوي وحمد عبد الرحمن، قانون العمل، القواعد العامة، قواعد العمل في القطاع العام، القاهرة، 1973.
- د. صبا نعمان رشيد الويسي، قانون العمل، نور العين للكتب والمحاضرات القانونية والمكتبة القانونية، بيروت، 2022.
- د. صبا نعمان رشيد الويسي، نظام التأمينات الإجتماعية وفقاً للقانون الأساس العماني، ط1، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية المتحدة، 2021.
- د. صلاح محمد دياب، الحماية القانونية للحياة الخاصة للعامل وضماناتها في ظل وسائل التكنولوجيا الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- د. عبد الواحد كرم، قانون العمل، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- د. عدنان العابد ود. يوس الياس، قانون العمل، ط2، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 1989.
- د. عماد حسن سلمان، شرح قانون العمل الجديد، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018.
- قتيبة عدنان حمد، المرشد العملي للمحاكم العمالية، ط1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2022.
- ليث ابراهيم علي العزاوي، الحماية القانونية للعامل من إصابات العمل، ط1، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

- محمد عبد الله الموسى، السلطة التأديبية لصاحب العمل، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والسعودي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2012.

ثالثاً: البحوث القانونية:

- أحمد عبد الرزاق حمزة، الإضراب عن العمل وموقف المشرع العراقي في قانون العمل النافذ رقم (37) لسنة (2015)، بحث منشور في المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (4)، العدد (2)، 2020.
- أميد عزيز اسماعيل، إشكالية التعسف في قرارات صاحب العمل، دراسة تحليلية في ضوء نظرية التعسف في استعمال الحق، المجلة العلمية لجامعة جيهان، المجلد (3)، العدد (2)، السليمانية، 2019، متاح على الموقع الإلكتروني: www.sj.sulicihan.edu.krd.
- إيمان عبد الله العزاوي، التنظيم القانوني لقضاء العمل العراقي، دراسة مقارنة لقانون العمل العراقي رقم (37) لسنة (2015)، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد (2)، المجلد (5)، 2021، متاح على الموقع الإلكتروني: www.asjp.cerist.zd.
- د. بختي بو بكر، الضمانات القانونية للعامل عند التسريح التأديبي في القانون الجزائري، مجلة صوت القانون، المجلد (7)، العدد (3)، 2021، متاح على الموقع الإلكتروني: www.asjp.cerist.zd.

د. بن بدرة عفيف، نصيب المسؤولية المدنية من التسريح التأديبي المتعسف به على ضوء الاجتهاد القضائي الجزائري، مجلة قانون العمل والتشغيل، العدد (5)، جانفي، 2018، متاح على الموقع الإلكتروني: www.asjp.cerist.zd.

د. حنان قاسم كاظم وعبد الجليل ابراهيم سويد، آثار إضراب العمال على عقد العمل في القانون العراقي، مجلة كلية المعارف الجامعة، العدد (3)، المجلد (33)، 2022.

د. صبا نعمان الويسي وعلي كريدي راشد، ضمانات حق العامل في مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في قانون العمل العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص (6)، بحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا، 2019.

د. صبا نعمان رشيد الويسي ومنال عباس عبد، إجراءات فرض العقوبة الانضباطية بحق العامل وفق قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة (2015)، دراسة مقارنة مع قوانين العمل في كل من الجزائر والإمارات العربية المتحدة وفرنسا، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا، الجزء (4)، المجلد (36)، كانون أول، 2021.

د. عماد صالح الحمام، تنظيم الإضراب العمالي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الإسرائ الجامعة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، المجلد (2)، العدد (2)، لسنة 2020.

فاتن عبد الحسين أبو كطيف الوائلي ونور عدنان داخل الشمري، مكافأة نهاية الخدمة في ضوء قانون العمل العراقي، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الجامعة العراقية، العدد (50)، الجزء (2)، بدون سنة نشر، متاح على الموقع الإلكتروني: www.mabdaa.edu.iq.

ليث إبراهيم علي، القواعد الأساسية التي يقوم عليها قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة (2015)، مجلة تجسير للأبحاث والدراسات، العدد (2)، المجلد (2)، 2022.

رابعاً: التقارير والمسوحات:

المساواة في العمل والتحدي المستمر، التقرير العالمي بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة مائة، مكتب العمل الدولي / جنيف، 2011، منشور على الموقع الإلكتروني: www.labordo.lio.org.

مسح القوى العاملة العراقية لعام (2021) الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء التابع لوزارة التخطيط العراقية وهيئة إحصاء إقليم كردستان بدعم تقني ومالي من منظمة العمل الدولية، منشور في موقع منظمة العمل الدولية على الرابط: www.ilo.org.

خامساً: الدساتير والقوانين

دستور جمهورية العراق لسنة (2005).

قانون العمل العراقي رقم (71) لسنة (1987) (الملغى).

قانون العمل رقم (37) لسنة (2015).

سابعاً: المواقع الإلكترونية:

www.ilo.org.

www.unicef.org.

www.labordoc.lio.org

التنظيم القانوني لمنافع الضمان الاجتماعي العراقي ووفق المستويات الدولية

أ.م.د صبا نعمان رشيد

المقدمة:

القواعد المنظمة للأمان الإجتماعي لشريحة واسعة من أبناء المجتمع (إن لم يكن لعموم المجتمع)، لا بد ان يتم تقديرها وفق متغيرات فكرية سياسة- اجتماعية – اقتصادية متلاحقة ناهيك عن وجوب مطابقتها للقواعد الدنيا للمستويات الدولية بحكم طبيعتها الدولية المثبتة عموماً في أغلب دول العالم ومن ذلك بالتأكيد العراق، كان لا بد من الاقرار بالنقاط الايجابية في هذا القانون واستقرار القواعد الحسابية لكل الحقوق المالية وشموله بخلاف ذلك لكل متطلبات الضمان وعدم اقتصره على مفهوم (التأمين الإجتماعي) بتنظيمه للقواعد القانونية المقررة للحقوق الثقافية (كالنواد العمالية الثقافية) والحقوق السكنية (بتنظيم حق العامل في مشاريع السكن بالمدن المنشأة للعمال حصراً) وحقوق العاملة في دور الحضانة، عد في وقته بالقانون الأكثر تطوراً بل الطفرة في مجال تحقيقه (الأمان الاجتماعي) لفئة العمال في سبعينيات القرن الماضي بين دول المنطقة، إلا أن ذلك بقي مجرد نقطة ايجابية مضيئة في التاريخ القانوني للعراق، فحتى أبرز الاختراعات والابداع الفكري الإنساني يتحول الى إرث تراثي مالم يكن قابلاً للتطور والتجدد بمسيرة الاحداث والمتغيرات الدستورية حيث ان انضمام العراق للاتفاقيات يتطلب ايفاءاً بالتزاماته إزاء المجتمع الدولي ومنظمة العمل الدولية ILO، ان كل ما تقدم تطلب دراسة دقيقة لفكرة المنافع كحق الشمول بأنظمة الضمان الاجتماعي واساسها ومن ثم الانتقال لتطبيقها في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي في العراق رقم (39) لسنة 1971 المعدل واخيراً مقارنتها مع احكام القواعد المنظمة للمستويات.

المبحث الاول: ماهية المنافع وفق نظام الضمان الاجتماعي

قبل بيان ماهية المنافع، تجدر الإشارة الى عبارة "الضمان الاجتماعي" هي ترجمة غير دقيقة لمفهوم (الأمن الاجتماعي) أو الأمان الاجتماعي. وقد أخذ بهذه الترجمة عدد من الدول العربية أهمها (العراق) والاردن في حين استخدمت الدول العربية الاخرى مفهوماً نتج عنه مصطلح (التأمينات الإجتماعية) ومنها الكويت وعمان.⁽¹⁾

¹ حيث تستخدم هذه الدول مفهوم (الضمان الاجتماعي) على نظام المساعدات العامة، انظر في سبيل ذلك د.صبا نعمان رشيد الوبيسي، نظام التأمينات الإجتماعية وفقاً للقانون الاساسي العماني، دار الكتاب الجامعي – العين، الطبعة الأولى 1441هـ - 2021م، ص173.

وان كلا المصطلحين المستخدمين في الدول العربية (الضمان والتأمين)، إنما هو تقرير لحق الفرد في عضوية المجتمع المحمي دستورياً بإيجاد مصدر دخل بديل عند نقصان أو فقدان القدرة على الكسب مؤقتاً أو بشكل دائم بغية استمرارية الحياة المجتمعية بشكل صحي وطبيعي بعيداً عن كل مخلفات البطالة والعوز.

أولاً: أهداف منافع الضمان الاجتماعي

حيث أن غالبية النظم إنما تحدد سياستها الحمائية إما بالوسائل أو الأهداف أو بكلاهما لوضع ركائز قواعد قانونية للشمول بالحماية لتمتد فتتوسع أبناء المجتمع (مع بعض الشروط القانونية البسيطة) أو تضيقها لتشمل (وفق شروط مقيدة موضوعية) لفئة محددة ممن ينطبق عليهم الوصف القانوني المحدد لمد الحماية⁽¹⁾، وبذلك يمكن تعريف النظام الاجتماعي بأنه (نظام اجتماعي سياسي اقتصادي يهدف بصورة رسمية مباشرة الى وقاية وعلاج الأفراد من مخاطر الجهل والمرض والفقر ما يؤمن لهم دائماً سبل العيش والراحة في الحياة وبمستوى لائق كريم)، وان ذلك الاتجاه كان الأكثر تأثيراً ويحكم قواعد الاتفاقيات الدولية لمنظمة العمل العربية والذي كان دافعاً أساسياً وموجهاً عموماً للقواعد التشريعية الداخلية والمسايرة والمنفذة لحكم الالتزام بالمستويات الدولية.⁽²⁾

وأيضاً كان الاتجاه التشريعي أو الفقهي لتفسير مفهوم أنظمة الضمان الاجتماعي فإنما في ذات الاطار لا تكاد تخرج من مفهومين رئيسيين هما:

أ - الحماية من المخاطر المهنية: ويقوم على أساس انها دخل مقابل لما يؤديه للمجتمع وذلك يعني انه نظام لدخول متولدة عن نشاط مهني، ويعود ذلك الى أنظمة قديمة المنشأ وانعكاس لمفهوم (التأمين التجاري)، ففي مقابل ما يسدد المشمول بالنظم هذه يمكن ان يستفيد من الحقوق الناشئة عنها.

ب - الحماية من المخاطر المجتمعية: يقوم اساس هذا الاتجاه على مفهوم (العضوية في المجتمع)، بمعنى انه لا حاجة الى ممارسة مهنة محددة للحصول على الأمان، بل انه يتحقق من مجرد مواجهة مخاطر أياً كانت مصدرها (مهنية ام مجتمعية) وكنتيجة طبيعية لتطبيق مفهوم (التضامن الاجتماعي) بين ابناؤه يتحقق استحقاق الشخص للمنافع المقررة بموجب

¹ فبعضها يركز على الهدف من الضمان الاجتماعي (بتحرير الانسان من الحاجة) كتعريف اللورد بيفريدج (Beveridge) - وهو من اعطى الضمان الاجتماعي مفهومه الحديث بتعريف الضمان الاجتماعي بانه (القضاء على الحاجة بضمان حد ادنى من الدخل لكل فرد في كل وقت لاشباع حاجاته).

في حين كان تركيز مشروع قانون الضمان الاجتماعي على (الوسائل) لبلوغ هذا الهدف والمقدم من قبل الحكومة البريطانية لمجلس العموم عام 1942 بتعريف الضمان الاجتماعي بانه (تأمين دخل معين يحل محل الكسب عندما ينقطع بسبب البطالة والمرض والاصابات والشيخوخة والموت ويقدم بتغطية النفقات الاستثنائية التي تنجم عن الزواج والولادة والوفاة على ان يكون ذلك مقروناً بالعمل على انهاء حالة انقطاع الكسب بأسرع وقت ممكن).

² المادة الثانية، قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971 (بهدف تأمين صحة وسلامة ومستقبل عيش جميع افراد الطبقة العاملة في الجمهورية العراقية، كما بهدف الى تهيئة الظروف وتوفير الخدمات التي تساعد في تطوير الطبقة العاملة اجتماعياً ومهنياً الى مستوى افضل).

القوانين والأنظمة السائدة، مما يدفع الى تطبيق اشتراكية الدخول بمعنى اتخاذه التوزيع بناءً على حاجات أبناء المجتمع الواحد.

ثانياً: تأصيل فكرة منافع الضمان الاجتماعي:

مرت مراحل تطور العملية الانتاجية المتسارعة بالقرون السابقة، بمراحل شديدة المخاطر لليد العاملة (خاصة في مناطق التي شهدت الثورة الصناعية) مما جعل الفرد العامل في مواجهة مخاطر اجتماعية - صحية سواء من مجرد العيش في المجتمع أو في العمل مما افقده الاحساس بالأمان وحيث تشابهت ظروف العمل في اغلب الدول العالم دفع ذلك المفكرين الى ايجاد نظم بديلة للأجر وفق قواعد ملزمة لاطراف العلاقة الانتاجية.

اهداف نظم الضمان الاجتماعي: تتميز نظم الضمان عموماً بأهداف تكاد ان تتفرق الفلسفة التي أنشأت أساسها بالتالي:

● الحفاظ على القوى العاملة:

ان تحرر الانسان من عقدة الخوف من العازة في حال فقدان القدرة على العمل لكبر السن والبطالة أو المرض أو العجز مما يستدعي تدعيم قيمة الانسان الجوهرية وصيانة انسانية بتعويضه عن الكسب ونفقات أسرته المعتادة والاستثنائية مما يعني تعويضه عن الضرر واسترداد قوته والعودة للعمل، ناهيك عن احترام خدمته السابقة لمشروعه واحترام وطنيته وجنسيته.

● إعادة توزيع الدخل:

فنظم الضمان الاجتماعي تحقق تلقائياً الفوارق الطبقيّة من ناحية وتقضي على استغلال الاقل قدرة أو الاضعف اقتصادياً، ونتيجة من عدم المساواة من توزيع وسائل الانتاج والنهوض بالعمال الى مستوياته وان تميز أصحاب العمل لا يكون فقط بالعمل والكفاءة! بل بالاموال، ولذلك يرى الفقيه المفكر (سان سيمون) ان إعادة توزيع الدخل يكون بتهيئة أسباب سوية لحياة العمال واحترام الصناعة بدفعهم للمشاركة باقتصاد البلد ككل وجعلهم من الداعمين له مما يحيطهم باحترام ومحبة بعد ان اصبحوا منبوذين من شركائهم في الحياة الإجتماعية والإقتصادية.

● رعاية الطبقة المنتجة:

ان من اسوأ نتائج اعتناق المذهب الفردي والحر في الاقتصاد ورفع شعار (العقد شريعة المتعاقدين) هو امعان استغلال أصحاب العمل للعمال، بغية تقليل تكاليف الانتاج ومضاعفة ارباحهم حتى اصبحت ظروف المعيشة وحتى القرن العشرين، ادنى من المستوى الانساني، مما يعني وجوب قيام نظم تحمي العمال لا ابان العمل فقط (قوانين العمل) وإنما تحميهم بقواعد ابان التعطل عن العمل (قوانين ضمان وتأمينات اجتماعية) والتي تغطي كافة مخاطر العمل والحياة.

● إقامة فكرة التضامن الإجتماعي في العلاقات الإنسانية:

إنَّ إحلال التضامن الإجتماعي محل الفردية في العلاقات الإجتماعية السائدة في المجتمعات والتي نبذت سواءً ما يتعلق منها بالمساعدات ام في تحمل نتائج المخاطر إنما تدعم إقامة

الأخلاق والإنسانية في مجتمعات الدول بديلاً عن فكرة الاستغلال الإقتصادي فنرى أن هؤلاء المستفيدين ليسوا بالضرورة من كانوا دافعين للاشتراكات بأنواعها.

- تأمين القوة الشرائية:

وهذه نظرية تقوم على أساس التنسيق بين العرض والطلب عن طريق زيادة القوة الشرائية للمواطن يجب جعل الطبقة المستهلكة تتمتع بمقدار إضافي من النقد بزيادة الأجور وتعويضات البطالة وبالتالي ترتفع الأسعار مما يعقبه رخاء اقتصادي.

- تطوير ظروف العمل مجتمعياً:

أي تطوير كل العوامل الدافعة لتحسين نوعية وظروف العمل، وبذلك يكون هذا الهدف ذا شقين أولهما يكون بتأمين العامل ضد مخاطر العمل دافعاً لزيادة انتاجية وقدرته على (الإبتكار والإبداع) وبالتالي زيادة الكفاية الإنتاجية للعامل، فالعامل المستقر نجده مدفوعاً برفع مستواه الانتاجي يهدف الى الحصول على مستوى اقتصادي (آني ومستقبلي) أعلى مما هو عليه اما الشق الثاني من الهدف فيكون بتطوير ظروف العمل بموجب بروز نظم (الضمان الاجتماعي) عن طريق تطوير القدرة الشرائية لأبناء المجتمع من تحقيق الرخاء الاقتصادي مما يدفع أصحاب رؤوس الأموال الى استثمار أموالهم بشكل أكبر لتلبية الحاجات المتزايدة لجمهور المستهلكين مما يعني زيادة فرص العمل وازدياد الطلب على القوى العاملة.

● تنمية الاقتصاد القومي

ان زيادة الدخل القومي الى اعلى مستوى بغية تمكين تحقيق أهداف التنمية المستدامة يتم ذلك عن طريق التوازن بين قنوات الادخار الاجباري (كالضمان الاجتماعي) وبين الاستهلاك والذي غالباً ما يكون في الدول العربية عن طريق تطوير وتنمية واستثمار احتياطات الضمان الاجتماعي.⁽¹⁾

ثالثاً: استقرار فكرة المنافع بين الضمان الاجتماعي

عند بداية القرن الرابع عشر وبظهور الصناعات البسيطة وما أعقبها من تطورات اقتصادية – اجتماعية نتج عنها انهيار الأنظمة المتعارف عليها في الزراعة (نظام الاقنان) وتحرر العمال من سيطرة الطائفة (نظام الطوائف الحرفية) وبدء الانفتاح التجاري مما دفع الى تأجيج المنافسة بين مختلف الأنشطة الفردية الإقتصادية وتساهم في ذلك عدة عوامل منها:

● العامل الفكري:

حيث سيطر المذهب الفردي – الليبرالي والتي يدين بها مركز القرار الفرنسي بعد الثورة وتحريم اي تكتل في العمل بموجب قانون (لو – شابليه).⁽²⁾

● العامل الانتاجي:

سيطر أصحاب العمل على العقود بموجب آلية السوق فبرزت حاجتهم الى خفض كلفة الانتاج تحت تأثير المنافسة ورغبتهم لتصرف البضائع ومع ترك العمال العمل في الزراعة وتوجههم للعيش في المدن بمغية الحصول على فرص للعمل والمعيشة افضل زاد (العرض للعمل) مما

¹ (استثمار احتياطي أموال التأمينات الاجتماعية)، الندوة العربية للتأمينات الاجتماعية المنعقدة، بغداد من (20-26) تشرين الثاني، 1976، منشورات منظمة العمل العربية، 1976، ص79.

² د. صبا نعمان رشيد، قانون العمل، بغداد، 2021، ص13.

دفع التي خفض أجر العامل قياساً بسابقه مما دفع الى (فقدان العمال) القدرة على ادخار (جزء من أجورهم)، كما ان طبيعة العمل والعيش في المدن دفعهم للتمسك بشكل آخر للعيش المجتمعي بفقدان القدرة على التضامن والترابط الأسري المتعارف عليه في المجتمعات الزراعية.

- عامل النظام القانوني:

إنّ عدم تحقيق الحماية القانونية المطلوبة للعمال من قبل النظام القانوني القائم كان أحد العوامل التي دفعت الى إنشاء نظم الحماية من (الضمان الاجتماعي) وقرار المنافع بعد معاناة طويلة للعمال من الآثار السيئة لما تقدم.

فقد اعتمد على (الخطأ) كأساس لقيام المسؤولية ومن ثم استحقاق التعويض، لتعتمد المحاكم آنذاك الى الاخذ بالقرائن كانتقاله جديدة لمرحلة لاحقة بعد الأخذ بفكرة (الخطأ المفترض) ورغم ان كلا المرحلتين لم تكونا كافيتين لانصاف العامل خاصة عند حدوث الإصابة في العمل ولامكانية اثبات العكس أو تطلب إثبات علاقة السببية بين (خطأ) صاحب العمل والضرر الذي لحق العامل من جراء العمل لديه.

اما المرحلة الثالثة - في تطور النظام القانوني السائد النظر في الدعاوى المرفوعة من قبل العمال ازاء أصحاب العمل من جراء حوادث العمل فكان بتحميل صاحب العمل المسؤولية على أساس (مبدأ تحمل التبعة) ورغم ان هذه الخطوة عدت نقلة نوعية في مجال استحصال حقوق العمال من مسؤولية صاحب العمل بمجرد ممارسة العمل و(ثبوت العلاقة التبعية القانونية) غير أن التعويض الناجم عن تبني هذا المبدأ لم يكن كافياً للحصول على الأمان الاجتماعي، معناهما يتخلف عن الاصابة (عجز دائمي) الناجمة عنه فقدان القدرة على العمل بل وحتى القدرة على الحصول على عمل جديد أو قد يؤدي الى الوفاة مما يستدعي انقطاع مصدر دخل العائلة الاساس بوفاة المعيل أو اصابة العامل بمرض عادي طويل الامد أو لكبره بالسن ووفق هذا النظام السابق لا يتبقى للعمال اي مجال للمطالبة بتعويض لان ذلك ليس من جراء العمل بل هو نتيجة العيش في المجتمع أو للتطور الطبيعي لحياة الانسان.

ويلاحظ بروز نظام مستقل ترافق تطور العملية القانونية - الانتاجية هو (نظام التأمين الخاص) الذي يتطلب قيام العامل (ان قرر الاشتراك فيه) بدفع اقسام التأمين بعده مؤمناً وازاء انخفاض أجور العمال والتي لا تكاد تكفي للمعيشة ابتداء تسلل الانضمام لمثل هذه البرامج مشكلة جديدة للعمال مما يعني امكانية الانتفاع بمزاياه.

ازاء ما تقدم من عوامل مشتركة بين ظروف العمل للعمال في اغلب دول العالم دفع الى بروز نظام الضمان الاجتماعي في المواثيق الدولية ابتداء ينتقل بعد ذلك الى دول العامل كافة.

رابعاً: خصائص الحق بالمنافع الاجتماعية

تقوم أنظمة الضمان الاجتماعي بدور فعال في حماية الانسان في المجتمعات (وخاصة فئة العمال) وكما تسهم في تطوير مجالات متعددة في الحياة من خلال فعالية منافعها وأثرها في التطوير الاقتصادي - الاجتماعي العام، فهي تعد وفق الأنظمة الأكثر تطوراً الخاصة ببرامج الحماية المجتمعية (قمة الرفاهية) بينما تعد بمثابة صمام الأمان في الدول النامية (ومنها الدول العربية)، كما انها من قبيل القدرة الاجتماعية أساساً للمساواة والعدل. ألا أنه مع ذلك فإن كان التمتع بها أساسياً قائماً على توافر شروط التطبيق والشمول يتطلع الحماية المتطلبة والتي غالباً ما تنحصر في دول تراوح فيها أنظمة الضمان في اماكن محددة وفق قرابة النصف قرن مثل

العراق اذ يتطلب نطاق الشمول عموماً توافر الصفة القانونية يعدّ الشخص عاملاً بما يعني انطباق قانون العمل النافذ بحقه، ورغم محاولة القانون النافذ توسيع مظلة الحماية وقبول عمال القطاع غير النظامي مستقبل ببرامج الضمان الاجتماعي. إلا أنه يبقى استحقاق العامل لاي من المنافع المقررة قانوناً بعد الشمول من ناحية ومن ناحية أخرى فإنه ثانياً يتطلب توافر الشروط المتقدمة، وقد جرى الخلاف حول طبيعة اي من (المكافآت والتعويضات) المدرجة تحت عنوان المنافع وطبيعتها في الأنظمة المختلفة عموماً وقد برزت عدّة اتجاهات حول ذلك. أ- حق قانوني:

ويذهب أصحاب هذا الاتجاه الفقهي الى الاستناد في ذلك الى القواعد الدستورية والقانونية المدرجة في متن قانوني العمل والضمان الاجتماعي والتي تقرر حق العامل القانوني بأي من المنافع العينية والنقدية المقررة في كل فرع من فروع الضمان الاجتماعي إلا أنه في الاتجاه الفقهي عموماً من يذهب الى انه على الرغم من الاعتراف بكونها حقاً قانونياً إلا أنها تقابل التزام العامل بالإشتراكات المقررة قانوناً. وإن كنا نرى في ذلك حقاً للعامل بناءً على نطاق الشمول بقانوني العمل والضمان الاجتماعي، إلا أنه لا يرتبط بشكل كلي بالإشتراكات المدفوعة وحيث ان بدء ذلك الاتجاه قيم بالنقد عموماً في أنظمة الضمان الاجتماعي الأكثر تطوراً وتطلبه في بعض الحالات تحقق الشروط والاشتراك في هذه البرامج ولو لشهر واحد فقط⁽¹⁾، ومن ذلك استحقاق العامل للتعويض بغض النظر عن عدد اشتراكاته في حالة اصابة العامل.

ب - حق اجتماعي:

لا خلاف ان برامج الضمان الاجتماعي بمفهومها الواسع من أدوات العدالة الإجتماعية، وكفالة الحماية الإجتماعية تتحقق عموماً في مد الحماية لفئات متعددة من العمال وعدم اقتصرها على الفئات المشمولة تقليدياً⁽²⁾، هذا من جهة ومن جهة أخرى تظهر بوضوح من خلال البرامج الاقتصادية المعتمدة من إجراء حسابات نظم الضمان الاجتماعي من خلال (عمليات اكتوارية) بحساب موجودات الآنية مع وسائل الالتزامات، المالية على دوائر الضمان والالتزامات المستقبلية عليها بحساب حقوق الجيل القادم في برامج تمويل استحقاقاتهم عند تحقق شروطها لاحقاً.

ج - التزام اخلاقي:

بغية ضمان فعالية المشاريع ان تتوالى عملية تطوير صيغة عملها من خلال ضمان انجاز اعمالها وان يتم ذلك بمستوى عال من الكفاءة بغية تأمين مكانة لإنتاجية المشروع في إطار المنافسة الاقتصادي، ان الفكر المتقدم في مجال الابداع الاقتصادي تقابله ضرورة اجتماعية لا يمكن الاستغناء عنها تتمثل في التزام اخلاقي (ناهيك عن كونه قانوني إلزامي) تقع على صاحب العمل من خلال ضمان تأمين (الأمان) للعامل وذلك من خلال اداء الجزء الأوفر من المشاركة في الاشتراك المال للضمان الاجتماعي عن العامل، ولكي تؤدي هذه البرامج ثمارها لابد ان تثبت نوع جدي وحقيقي من مساهمة أصحاب العمل في برامج الضمان لصالح العمال (ان لم يتم شمولهم في بعض النظم- في القانون العماني) ودفعهم للمؤسسات العاملة على تطبيق برامج الضمان الاجتماعي بتوفير وسائل متعددة لحماية العمال عند فقدان القدرة على العمل بل وصب

¹ د.صبا نعمان رشيد، المدخل لدراسة قانون الضمان، بغداد، 2022، ص14.

² انظر المادة (1/سادسا) قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.

خبرتهم في مجال العمل لصالح العمل المؤسسي والتعامل الإيجابي مع الواقع ومتغيراته الاقتصادية وتعزيز نظم الشراكة المبنية على هدف تنموي في مواقع قد تعجز الدولة وحدها عن تحقيقها.

د- حق نابع من الضريبة:

يبدو الارتباط الوثيق بين الحق في التمتع بمزايا الضمان الاجتماعي ذا وجهين، من جهة يعد العامل مكلفاً غالباً بدفع إيرادات الضمان لكونه مواطناً من (وبخلاف ذلك للعامل الأجنبي يتطلب شرح المعاملة بالمثل) مما يستدعي تمتعه بكل ما ينبع من إيرادات الدولة ومنها حقه في الرواتب في حالات الإصابات بإحدى الحالات المضمونة والتي تماثل حالات الاعفاء من دفع الضريبة عندما يتدنى مستوى الدخل عن حد معين، هذا ومن جهة أخرى غالباً ما يكون هدف الدولة من وراء تحصيل مبالغ الضرائب النقدية هو امداد الخزينة العامة بالإيرادات اللازمة في مدى اشباع الحاجات العامة، وتحقيق الصالح العام ولا يستوي في ذلك إلا مساهمة الخزينة العامة في موارد الدائرة، وتحدد هذه المساهمة بما ترصده وزارة المالية في الميزانية السنوية العامة.

المبحث الثاني: المنافع وفق قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971

حيث تتعدد المخاطر التي قد يتعرض لها (المؤمن - العامل المضمون) بتعدد مصادرها، ألا أنها ترتبط مع بعضها من حيث النتائج المترتبة عليها لمساسها مركزه الاقتصادي ولذلك يهدف (نظم الضمان) لتأمين مصادر دخل بديله في حالة فقدان القدرة على الكسب والتي قد يطلق عليه بالمنافع بنوعيتها (العيني والنقدي) سواء كانت اسبابها مزاوله مهنة ومواجهة مخاطرها وإصابات العمل والأمراض المهنية وإصابات الطريق أو (حتى البطالة عن العمل) أو كانت مصادرها ذات اسباب اجتماعية (كالمرض العادي، العجز، الوفاة والتقدم بالعمر المانع من العمل والشيخوخة)، مما يستدعي رعاية المشمول بمظلة الحماية باستحصله للمنافع المترتبة على التشريعات المطبقة، فالمستفيد من الضمان الاجتماعي ايا كانت مرتبته في المشروع أو الدور الذي يؤديه فيه أو انتمائه المهني فيه، انما يستوفي حقوقه بناء على ركيزتين الأولى تعرضه لاحدى المخاطر المضمونة المغطاة في القوانين المختصة والتي تؤدي الى حالي العوز والحاجة لو ترك دون الانتفاع سواء كانت استثنائية ام معتادة في الاعمال، اما الركيزة الثانية فهي على أساس (الحاجة اليها) اي انها تقدم العامل المؤمن طالما كانت الدلالات الرسمية (بموجب التقارير الطبية غالباً أو المدة المحددة وفق الدراسات العلمية المجتمعية والمدرجة ضمن القوانين والأنظمة) تشير الى الحاجة اليها والتي غالباً ما تكون متعلقة هذه المنافع (الحقوق العينية) المقدمة للمؤمن كحالة العلاج الطبي لحين الشفاء) وثبوت العجز (أو في حالة تعطيل البطالة كمثال للمنافع النقدية لحين أيجاد عمل).

ويلاحظ ان حالة تقديم المنافع في بعض الاحوال تراعى في تقدير قيمتها الى بعض الاعتبارات الاجتماعية السائدة في المجتمعات، كالاعتماد على المؤمن في المعيشة ودرجة القرابة لما في ذلك تقدير للفصول المعيشية كحالة الرواتب التقاعدية لخلف (العامل المؤمن)⁽¹⁾.

¹ يوزع الراتب التقاعدي حسب احكام المواد (72، 74، 75، 76) اذا كان تقاعد الخلف عن الوفاة، اما اذا كان التقاعد عن وفاة العامل الذي يستلم تقاعد شيخوخة فانه توزع الرواتب التقاعد بذات النسب وانما طبقا لاحكام المواد (65، 107) قانون التقاعد الضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

ويلاحظ ان هذا القانون قد عد قفزة في تطور التشريعات في جميع ملامحه وذلك لانه: أ- شموله جميع العمال في القطر (ثم النظر الى العمال كافة من منظور الطبقة الواحدة فتم فرض دفعهم الإشتراكات على اساس بنسبة محددة من الإشتراكات وفق المادة (27-أ) بمقدار 12% من قسمة الأجر على اصحاب العمل عدا المستثنون من احكام المادة الأولى والثانية من القانون (11) لسنة 1964 المعدل لتوزع لما يلي 1% لفرع الضمان الصحي و2% لفرع ضمان اصابات العمل و9% لفرع الضمان التقاعد، وبنسبة 25% من الأجور على اصحاب العمل في القطاعين الخاص والمختلط وتوزع هذه النسبي لفرع الضمان الصحي 3% ولضمان اصابات العمل 3% والتقاعد 15% و4% كفرع ضمان الخدمات، وطبقا للمادة (28) من ذات القانون فانه للادارات المختصة وبناء على طلبتها يجوز لمجلس الادارة ويعد ومصادقة الوزير فانها من الإشتراكات لعمالها عن كل فروع الضمان عدا فرع التقاعد شروطه التزام الادارة تجاه عمالها بتوفير خدمات الضمان الذي اعفيت منه بالاشتراك دون ان يتقاضى من العمال اي مقابل لذلك).

- من حيث العمال، يتم تطبيق قانون الضمان على جميع العمال المشمولين باحكام قانون العمل والقطاعات العمل المختلفة وفق التسلسل الزمني التدريجي التالي: تطبق اعتباراً من أول شهر نيسان لعام 1971 وممن كان مشمول بقانون الضمان السابق رقم (12) لسنة 1969، وتطبق على بقية العمال تباعا وعلى مراحل، وبمراسيم جمهورية تصدر بناء على اقتراح الوزير ومعاقبة مجلس الادارة ويجب ان يكون مغطى للتطبيق الفعلي بهذا القانون، جميع العمال المشمولين باحكامه أو تم تحديد المدة الى خمس سنوات ولتزيد بعيد ذلك الى سنتين آخرين وفق احكام المادة (5/3) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي.

- وفي 19/5/2007 ثم استصدار تشريع تعديل نص المادة الثالثة من ذات القانون ليشمل كل عمال العراق بالنص على انه (يسري احكام هذا القانون على العمال المشمولين باحكام قانون العمل رقم (71) لسنة 1971) والذي جاء في الاسباب الموجبة له بانه بغية شمول جميع العمال العاملين لدى القطاع الخاص والمختلط والتعاوني (بغض النظر عن عددهم)، اما الاستثناء من الشمول بمظلة هذا القانون، حيث قضت الفقرة (أ) من المادة الثالثة من احكام الشمول بقانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (12) لسنة 1969 المعدل السابق للنافذ والذين احيلت احكام الاستثناء له شمول كل العمال والمتدربين باستثناء الفئات التالية:

- العاملين لدى الحكومة المشمولين بقوانين التقاعد الخبراء الاجانب الذين تستخدمهم الدولة بموجب عقود، العاملين لدى ازواجهم أو ابائهم أو بناتهم أو ابنائهم.

- المستخدمين في الاعمال العرضية والطائرة والاعمال المؤقتة أو الموسمية أو المشمولين بنص خاص.

-الرعابا الاجانب الذين يعملون لدى مؤسسات اجنبية يقع مركزها الرئيسي خارج العراق والمشمولين بنظم التقاعد والضمان الاجتماعي في أوطانهم.

-خدم المنازل ومن في حكمهم.

-العاملين في الزراعة وتربية المواشي والغابات عدا المستخدمين لدى الحكومة.

-الاشخاص الذي يشتغلون في بيوتهم لحساب صاحب العمل.

بتعدد المخاطر التي يتمثل بمظلة الحماية في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي تتعدد معها منافع⁽¹⁾، العامل المغطى (المؤمن) وان حصرت بنوعين (العينية) و(النقدية) فإنها تستوجب الاداء بتوافر شروط التعرض لهذه المخاطر وفقاً للنصوص المعالجة لها من إطار التشريع المذكور.

اولاً: منافع فرع الضمان الصحي

يعد فرع الضمان الصحي من الفروع الأحدث في نظم الضمان الاجتماعي والذي أثبتت الدراسات العلمية اشتراكه مع (فروع إصابات العمل) والتي كانت محور التركيز أو بالحقيقة السبب الحقيقي لنشوء قانون الضمان في آثارهم بفقدان القدرة على الكسب أو انخفاض مستواه عن الطبيعي، فقد كانت إصابة العامل بالأمراض الاعتيادية لقطع صلة العامل بصاحب العمل (انتهاء العقد) لعدم وجود ما يضمن العامل ويحميه طيلة تلك الفترة (وبالتأكيد منها حالة الحمل والولادة)، ألا أن التطور في القاعدة القانونية المتوجهة لحماية العامل، كان في اعتبار المرض العادي سبباً (لوقف العقد فقط) بنظرية تم تبنيها من قبل القضاء الفرنسي حفاظاً على (مركز العامل) لدى

-المشمولين بقوانين وانظمة تقاعدية خاصة تساهم الحكومة في تمويل صناديق.

-ولقد تميز هذا القانون النافذ بتوسيع نطاق الشمول من حيث المكان، فتعدى حدود العراق ليشمل العمال العراقيين العاملين في الخارج بشمولهم بفرع التقاعد (ليشمل حصراً دولتي الكويت، والسعودية، بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (996) الصادر في 17/3/1976 بتوافر الشروط التالية:

-الا يتقاضى العامل العراقي من الكويت تقاعداً اذا كان اصلاً عاملاً أو موظفاً متقاعداً يشملهم تقاعد في العراق الا تدفع له الكويت أو السعودية تقاعداً من احوال (انتهاء الخدمة، العجز، الشيخوخة، أو الوفاة) ولقد هذا كل من الأردن ومصر هذا العراق فيما يتعلق لعمالهم العاملين خارج دولهم.

-ويلاحظ ان نظام الشمول بمظلة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي بقي (محدوداً) لحين نفاذ قانون رقم (39) لسنة 1971 ليقرر التغييرات التالية:

-تقرير الشمول التام للعمال وفق تدرج زمني.

-اصبح لأول مرة في العراق نظاماً حقيقياً للضمان من ناحية موضوعية في حالات - (المرض، الولادة، الخدمات) بينما كان في السابق لا تتجاوز الشمول بمظلة الحماية فكرة (الاعانات المالية).

-في ظل القانون النافذ لم يعد مقياس استحقاق التعويض أو المكافأة أو الراتب ما يكون العامل قد ادخره اثناء قدرته على العمل، بل اصبح الاساس الجوهرى له (وجود الحاجة الفعلية للحماية الاجتماعية) فلم يعد القانون يسأل العامل المضمون عما دفعه حتى يستفيد من ضمان المرض ولا يسأل الخلف عن ما دفعه فعليهم من مساهمة كاشتراك لدائرة الضمان لمنحهم الراتب التقاعدي.

¹ والمنافع ومفردتها (منفعة) في باب (النفع) وهو ضد الضرر يقال (نفعه) لكل (فانفع) به والاسم (المنفعة) وباب قطع. مختار الصحاح، محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، الطبعة الأولى، 167، دار الكتاب العربي، لبنان، ص 673.

وفي اللغة الانكليزية:

Benefits, octvartages cinterests, wilires, Services.

المعجم القانوني، حارث سليمان الفاروقي، مكتبة لبنان، ناشرون، طبعة جديدة، 2003، 336. وباللغة الايطالية (benefici) والفرنسية (avantages).

صاحب العمل⁽¹⁾ ويتبني قوانين العمل هذه النظرية وادخالها الى النصوص التشريعية الآمرة اصبح المرض انموذجا للكثير من الحالات التي توقف العقد فلا يؤدي العامل فيه التزامه بأداء العمل في حين يبقى صاحب العمل ملزما بأداء التزامه بالأجر وان كان لمدة محددة يقرها القانون تكفي العامل لشفائه آنياً فيما تنتفي بالمدة المتبقية من مرض العامل التزامه مما جعل العامل في حالة حماية ضعيفة رغم تبقي قانونه الاساس (قانون العمل) لنظرية تكاد ان تخرق المبادئ الاساسية المستقرة والثابتة في احكام القواعد العامة (قانون العقود)، ولذلك كان ادخال فرع المرض العادي لتشريعات الضمان الاجتماعي بغية توسيع مظلة الحماية، لعدة حالة مانعة من الكسب اسوة بمخاطر العمل.

ولقد نظم قانون الضمان النافذ فرع الضمان الصحي بفصله السابع ولتستفاد منه العاملة في حالة الولادة، والذي لم يعد يقتصر فقط على تقديم الاعانات النقدية كما في القوانين السابقة، وتمتد لتشمل كل العناية الطبية اللازمة لاستفادة الحالة الطبيعية لصحة العامل.

أ- منافع الضمان الصحي في حالة المرض

لقد تغير مفهوم المنافع في ظل القانون النافذ في حالة المرض ليشمل توفير مدى أوسع من الحماية والرعاية، ورغم ذلك فان القانون النافذ وطبقا للمادة الأولى قد قيد الاستحقاق بشكل محدد بتعريفها المرض بانه (الاعتلال الصحي الذي يمنع صاحبه من مزاولة عمله لا يكون ناشئا عن اصابة عمل ويحدد بالخبرة الطبية)، ولذلك لاستحقاق المنافع فيفترض توافر القيود التالية:

ب- قيود استحقاق المنافع الصحية:

¹ نقض فرنسي (15 نوفمبر 1921) د. محمود جمال الدين زكي، النظرية العامة للالتزام، مصر، 1978، ص428.

فلا يستطيع صاحب العمل انهاء عقده فقط دون ان يكون من حق العامل العودة على صاحب العمل لا بأجره ولا بأي نوع من أنواع العرض، حيث (اعتبر المرض من قبيل القوة القاهرة المؤقتة) اذا كان قصير الامد مما يعني انه لا يمكن دفعه ولا توقعه والى الاستحالة مؤقتة فيما عد المرض طويل الامد سببا لفسخ العقد، انظر في سبيل ذلك، د. صبا نعمان رشيد، وقف عقد العمل وتطبيقاته لمنشورات الحلبي، 2012، ص29.

-تطور فرع الضمان الصحي ضمن منهج مرحلي، يؤمن جميع اسباب الرعاية الصحية والعلاجية خلال مدة اقصاها ثلاث سنوات على ان تشمل كل المستشفيات والمستوصفات والدوائر الصحية الخاصة والمرتبطة بدائرة الضمان وفقا للمادة (45/ج).

-وضع منهج خاص لانشاء المستشفيات الخاصة بالولادة وامراض النساء والاطفال تغطي احتياجات الطبقة العاملة خلال مدة لا تزيد على خمسة سنوات المادة (48/و).

-يجوز لدائرة الضمان التعاقد مع وزارة الصحة للاستفادة من اجهزتها وعياداتها ومصلحاتها ومستشفياتها العامة في اداء الخدمات الصحية ولها ان تتعاقد مع اطباء والمستشفيات الخاصة للغرض نفسه المادة (51).

-خضوع جميع المستشفيات والمستوصفات التي تمتلكها الادارات أو اصحاب العمل والمخصصة لمعالجة العمال لاشراف دائرة الضمان مع الزامها بتطبيق التعليمات الصادرة عن دائرة الضمان، وان عدم التقيد بها ينتج للدائرة وضع اليد عليها وادارتها بنفسها وعلى نفقة الجهة التي تمتلكها طبقا للمادة (52).

-ان يكون الحظر الذي يواجهه العامل المؤمن ليس المرض بمعناه العادي بشكل واسع، بل يقتصر فقط على اعتلال صحي (اي تردى بالحالة الصحية للمؤمن) ويكون مانعا من اداء العمل، فان كان العامل المؤمن يستطيع العمل لم يدخل ضمن نطاق هذا القيد، فالعبرة في ذلك يكون في المنع من الكسب.⁽¹⁾

-الآ يكون الاعتلال ناشئاً عن العمل، اي يخرج من نطاق الأمراض المهنية التي تدرج في الجداول المهنية التي تصدرها السلطات المختصة ملحقة بقوانين الضمان، أو ان يثبت ارتباطها السببي بالعمل، حيث ان ما تفهم يكون مشمولاً بفرع الاستفادة من منافع (إصابات العمل)
-ان معيار التمييز بين المرض العادي والمرض المهني بل وتحديد حقيقة عدم قدرة العامل للعمل طيلة ايام المرض من عدمه يكون بالاحالة (للخبرة الطبية) والتي تكون المعيار الفصل في المسائل المتقدمة، بل ان القانون يحيل الى الجهات الطبية (سواء كان الطبيب المعتمد من المشروع أو من دائرة الضمان أو اللجنة الطبية).

يلزم العامل بالالتزام بالتعليمات التي تصدر عن الجهة الطبية الرسمية لدائرة الضمان.⁽²⁾
ج- الوضع القانوني للعامل المريض:

يعد القانون الذي يحكم العلاقة المنتجة بين العامل وصاحب العمل هو قانون العمل النافذ، وحيث ان قانون العمل النافذ لدينا هو قانوني رقم (37) لسنة 2015 فانه تطبق أحكامه عند إصابة العامل بمرض بالموائمة مع قانون التقاعد الضمان الاجتماعي ليرتب الوضع القانوني بالتسلسل التالي:

- يستحق العامل إجازة مرضية مأجورة بأجر تام يلتزم صاحب العمل بدفعها لمدة (30) يوم عن كل سنة محل لديه وبالإمكان ان تتراكم لتصل الى (180) يوما⁽³⁾، وحيث ان ما تقدم واقعة مادية فانه يجب ان تثبت بموجب تقرير طبي صادر الى الجهة الطبية المعتمدة لدى صاحب العمل أو الجهة الطبية الرسمية.⁽⁴⁾

¹ د.يوسف الياس، أوليات في قانون العمل، دار الحرية للطباعة، 1973، ص29.

(ولقد ادى هذا التوسع في المهام الموكلة الى دائرة الضمان مع ضعف كوادرها الى فك الارتباط الإداري للمؤسسات الصحية التاسعة لها والحاقها بوزارة الصحة وفق المادة (العاشرة) من قانون رقم 76 لسنة 1984، قانون التعديل الأول لقانون وزارة العمل الشؤون الاجتماعية رقم 195 لسنة 1978. مع ملاحظة تحويل النسبة المئوية المخصصة للضمان الصحي لوزارة الصحة، مع ملاحظة ان ذلك النص يعد خطأ جوهرياً ذلك ان هذه النسبة المئوية المخصصة لفرع الضمان الصحي لا تغطي الرعاية الطبية فقط، بل وشمول الاعانات النقدية التي تدفع للعمال خلال اجازاتهم والتي تقع على عاتق الضمان الاجتماعي).

² تعليمات الضمان الصحي رقم (1) لسنة 1974.

³ المادة (80/أولاً وثانياً) قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.

⁴ المادة (81/أولاً) قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.

ويلاحظ ان قانون الضمان الاجتماعي في المواد (43) و(44) قد فرق ينشأ عن الشهادة الطبية اللازمة لاثبات المرض بين حالتين:

الأولى: اذا كانت الشهادة الطبية صادرة عند بدء المرض أو خلال الثماني ايام الأولى منه فيمكن ان تصدر عن الطبيب الخاص المعتمد من قبل صاحب العمل أو عن احد اطباء مؤسسة صحية رسمية.

- ان السبب الدافع للإشارة الى جهتين طبييتين فيما تقدم يعود الى اختلاف الجهة التي تلتزم بتحمل العبء المالي عن الإجازة المرضية⁽¹⁾، حيث ابتداءً نص قانون العمل النافذ في احكام المادة (80/ثالثا واربعاً) منه على تطبيق أحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال اذا استمر المرض (للعامل المضمون) بعد استنفاذه استحقاقات الإجازات المرضية المأجورة، ففي حين يتحمل صاحب العمل عبء اعانات المرض عن الإجازة المرضية وفق قانون العمل (رغم وقف العقد وعدم اداء العامل لعمله) إلا أنه لصاحب العمل العودة على دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي عما دفعه الى العامل المضمون عن أجور الإجازات المأجورة التي دفعها لما زاد عن ثلاثين يوماً، طبقاً للمتراكم لديه من مدد (لما لا يتجاوز 180 يوماً بالتأكيد) وتبعاً لانتقال عبء الالتزام المال لدائرة الضمان تتطلب دائرة الضمان شهادة طبية رسمية صادرة عن مصدر معتمد من قبلها.

د - حكم قانون علاقات العمل (قانون العمل النافذ):

ان استمرار مرض العامل لمدة ستة اشهر من الأمراض الطويلة الامد، بمعنى اعطاء الطرف الثاني (صاحب العمل) الحق في انتهاء العقد⁽²⁾، ويلاحظ انه ذلك تحويل العامل وضمن الية داخلية في هيكلية الضمان الاجتماعي من استحصال تعويض المرض الى الحصول على تعويض العجز الصحي لتغيير طبيعة الحالة التي يمر بها، مما يستوجب حصوله على تقاعد عجز بحسب درجة العجز المتخلفة لديه حسب تقرير الجهة الطبية.⁽³⁾

- **منافع المرض العادي:** تعد منافع المرض العادي ذات وجهين هما دعم العائل المضمون خلال فترة مرضه مادياً وايصاله الى حالة الشفاء الكامل أو الجزئي قدر الامكان. إلا أن ما تقدم لا يمكن ان يتحقق إلا بتوافر شرطين لأغراض التمتع بالمزايا.

شروط المطالبة بمزايا المنافع الصحية: ان الشروط التي يضعها تشريع الضمان العراقي يمنع العامل من الاستفادة من المزايا في حالة عدم الالتزام بالشرطين التاليين:

الشرط الأول: عدم جواز الاشتغال العامل المؤمن خلال فترة المرض، ووفقاً للمادة (49) من قانون الضمان الاجتماعي عدم جواز اشتغال العامل المؤمن اذا كان مجازاً مرضياً، فلا يجوز له ان يعمل بعمل مأجور أو عمل يتعارض مع حالته الصحية طوال فترة الإجازة (المرضية المأجورة

الثانية: اذا كانت الشهادة الطبية صادرة عن مرفق يستوجب إجازة مرضية لما زاد عن ثمانية ايام أو تكرر المرض خلال سنة العمل بحيث زادت عن ايام الزام صاحب العمل بدفع الأجر وهي الثلاثين يوماً فيجب صدورها من جهة طبية رسمية.

¹ اي ان التزام صاحب العمل بالحفاظ على موقع العامل خلال مدة وقف العقد (سواء كان مأجوراً ام مستحقاً لتعويضات الضمان الاجتماعي تنتهي بحلول الستة اشهر) مما يدفع لفسخ العقد الا ان ذلك يتطلب شرحاً اثبات عدم شفاء العامل رغم مرور الستة اشهر بشهادة طبية رسمية (لان الالتزام قد انتقل لدائرة الضمان بعبء الاعانات)

² المادة (43/ثانياً) قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.

³ المادة (50/أ) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

أو المضمونة) وفي حالة اخلاله بهذا الشرط يحق لدائرة الضمان اذا كان تتحمل العبء المالي وبعد (انذاره) ان تقطع عنه التعويض وجميع الخدمات الاخرى لعدم الامتثال للانذار.⁽¹⁾
الشرط الثاني: المطالبة بالمزايا خلال ثلاث سنوات من تاريخ استحقاقها، حيث وفقاً لقانون الضمان الاجتماعي العراقي النافذ، فان جميع المزايا تسقط خلال ثلاث سنوات من عدم المطالبة بها سواء كان من قبل العامل المضمون أو من خلفه في حالة عدم تقديم الطلب من قبلهم أو من يمثلهم، بالتأكيد.⁽²⁾

- منافع الضمان الصحي في حالة المرض: إن قانون التقاعد الضمان الاجتماعي كان شاملاً فيما يتعلق بتأمين العامل ضد المرض، ففي سبيل مواجهة نفقات العلاج وتدير حياته واسرته المعيشية وعدم دفعه للعمل في سبيل تأمينها قد قرر توفير مصدر دخل بديل يطلق عليه بالعموض النقدي، وفي سبيل ايصاله الى مرحلة الشفاء الكلي أو الشبيهة بذلك فانه يؤمن العلاج أو ما يطلق عليه بالمزايا (أو المنافع العينية) وحتى في حالة قيام العامل بتقديم المصاريف على حسابه فانه يتم تعويضه من قبل الدائرة اذا استطاع تقديم ما يثبت ذلك.

● المنافع النقدية (العموض النقدي)

ان التزام دائرة الضمان بالعبء المالي يكون في احدى الحالتين هما:
الحالة الأولى: بعد استنفاد المتراكم من الإجازة المرضية، رغم ان ذلك يتعارض مع احكام قانون العمل الذي يجيز لصاحب العمل العودة على دائرة الضمان لما زاد عن الثلاثين يوماً.
الحالة الثانية: عند عدم وجود متراكم للإجازات المرضية فانه العامل يستحق بعد انقضاء الإجازة المرضية المأجورة لثلاثين يوماً تعويض ضمان صحي، وفي حالة عدم وجود خدمة لديه لدى صاحب العمل فانه يتمتع بفترة تتناسب مع خدمته كإجازة مأجورة مرضية ومجال للمتبقي لدائرة الضمان لتحمل المسؤولية من المرض العادي.

- يلاحظ انه في حالة المرض العادي يستمر التزام صاحب العمل (وفق العقد) ودائرة الضمان بتحمل العبء المالي لمدة ستة اشهر، اما في حالة الأمراض المستعصية أو الخبيثة والتي تتطلب فترة علاج اطول فانه للجهة الطبية المشرفة على علاج العامل ان تقرر منحه إجازة لمدة اقصاها سنتان اذا قدرت امكانية شفائه خلال ذلك.⁽³⁾

- يلاحظ ان اذا كان العامل مريضاً بمرض خطير أو مستعصي فإنّ العموض الذي يستحقه يعادل (كامل أجره المدفوع عند الاشتراك الاخير).⁽⁴⁾

● المنافع العينية⁽⁵⁾:

¹ ويسري هذا الامر على كل المنافع النقدية والعينية، ويكون الموعد المحدد لبدء عداد السقوط من تاريخ الاستحقاق الفعلي للعامل المضمون في حالة عدم المطالبة به لمدة ثلاث سنوات متتابعة دون انقطاع..

² المادة (113/أ) قانون التقاعد الضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

³ اما مقدار العموض فيكون حسابه وفق المعادلة التالية 75% من متوسط الأجر الشهري للثلاثة الاخيرة. اما اذا كان لديه مدة خدمة اقل من ثلاثة اشهر فيتم حساب متوسط الأجر للفترة السابقة (المادة (47/ج/1) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

⁴ المادة (47/ج/2) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

⁵ المادة (45/س) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

عموما يقصد بالمنافع العينية في فقه القانون كل (ما يمكن تقويمه بالنقود)، ولذلك بناءً على تقرير اللجنة الطبية، يمكن للعامل المؤمن ان يحصل على كامل الرعاية الصحية والعلاجية، وتمثل في الرعاية السريرية في العيادة أو المنزل والعرض على الاختصاصيين، والإقامة في المستشفى أو المصح والتصوير الاشعاعي والتحليل المختبرية وتوفير الخدمات التأهيلية في حالة حصول العجز وبما يشمل ذلك الاطراف الصناعية والاحذية الطبية والاحزمة والنظارات والسماعات الطبية، إضافة الى الايفاد الى خارج القطر لإجراء العملية اذا كان في ذلك حاجة وعدم توافر وسائل العلاج في العراق و النظر في الحاجة لتلقيتها.

ثانيا: المنافع الصحية في حالة الحمل والوضع

تنبه المشرع العراقي بأهمية حماية المرأة العاملة في وقت معتدل نسبيا، (وان كان اقل من الحماية الموصى بها في المستويات الدولية). فكان توصيفها (عاملا) بشكل قانوني ووضع احكام خاصة بعملها في قانون العمال على (72) لسنة 1936 وقانون العمل رقم (6) لسنة 1958⁽¹⁾، اذ يؤثر الحمل ومن ثم الولادة على قدرة العاملة على اداء التزاماتها بشكل المعتاد والمنضبط، فانها تحتاج الى رعاية طبية وصحية تقضيها ظروف (الطبيعة البشرية) الخاصة، كما انه يستحيل عليها ايجاد مصادر دخل بديلة الا من خلال النظم التي تغطيها بمظلة الحماية والا فإنها سوف تفقد دورها كأم بشكل سليم⁽²⁾، مما يستدعي ايجاد النظم التي تسير بشكل دقيق المستويات الدولية لحماية المرأة العاملة.

¹ تم حصر حق المرأة في إجازة الامومة بالمشاريع الصناعية ابتداء حيث لها ان تغيب قبل الولادة بثلاث اسابيع بشرط عدم عملها خلال هذه الفترة وان تكون مدة التغيب مأجورة والا عوقب بمبلغ ثلاثين دينارا. (المادة الثامنة) قانون العمال رقم (72) لسنة 1936. المادة (3/6) حول عدم جواز تشغيلها ليلا. المادة (1/23) (1-1) لا يجوز تشغيل المرأة خلال الثلاثة اسابيع التي تلي الولادة. 2- يحق للمرأة ان تغيب عن عملها اذا قدمت شهادة طبية تؤيد بان من المرجح ان ياتيها الخاص خلال ثلاثة اسابيع. 3- يسمح للمرضع ان ترضع طفلها مرتين خلال ساعات العمل على ان لا تتجاوز الارضاع ربع ساعة لكل مرة. 4- لا يستطيع من أجر المرأة بسبب تغيبها عن عملها وفق احكام هذه المادة. 5- لا يجوز لرب العمل ان يندر المرأة العاملة أو المستخدمة التي تغيب عن عملها وفق احكام هذه المادة بالفصل عن العمل اذا تجاوز غيابها المدة المقررة بسبب مرض اقعدها عن مزاولة عملها اذا تأيد مرضها بشهادة طبية رسمية تصبح بان سبب المرض هو عمل أو الولادة الا اذا تجاوزت مدة غيابها اثني عشر اسبوعا متواليه. في حين لم تشمل بالحماية اللازمة لمراعاة طبيعتها البشرية الحاجة كأم (وعاملة) الا بموجب احكام قانون الضمان الاجتماعي رقم (140) لسنة 1964 المعدل وبموجب احكام المواد (32، 33، 34) حيث تستحق العاملة المضمونة اعانة (حمل بولادة) مشروطا بدفع اشتراكات اسبوعية لا تقل عن (ستة وعشرين) خلال الاثني عشر شهراً تسبق الولادة ويتأيد من الطبيب المجاز تعيينه أو توافق عليه المؤسسة على ان تدفع بها الاعانة اسبوعيا وفي اخر الاسبوع في الايام التي لا تعمل فيها بأجر بما لا يزيد على ستة اسابيع مثل الولادة وستة اسابيع بعد الولادة.

² وهو ما سيكون لنا حديث فيه في المبحث اللاحق، الا انه يلاحظ ان تنظيم قانون العمل لحقوق العاملة في القانون المرقم (37) لسنة 2015 من خلال: أولا: التزامات صاحب العمل لدى يشكل النساء بوضع نسخة من الاحكام القانونية وتعليمات العمل والنظام الداخلي في لوحة الاعلانات في مكان واضح ظاهر. وتوفير بائن لراحة العامة حسب متطلبات العمل وانشاء دور الحصانة بمفرده أو بالاشتراك مع صاحب عمل اخر في المشاريع المتقلبة المادة (84).

– شروط استحقاق منافع الضمان الصحي في حالتي الحمل والولادة.

بموجب التعديل الخاص بأحكام الشمول لجميع العمال وبغض النظر عن عددهم بأحكام قانون الضمان النافذ وبغية عدم الحرمان من مظلة الحماية، فإنه تم شمول العمال في مشاريع العمل في القطاعات الخاص والتعاوني والمختلط والقطاع العام ممن يعمل بصيغة (عقد أو اجور يومية)، ولذلك استحققت العاملة التعويض المدرج في احكام القانون المذكور بالموائمة مع قانون الضمان وبالشروط التالية:

● الزم القانون وفق احكام المادة (48) ان تعرض العاملة نفسها على جهة طبية معتمدة من قبل دائرة الضمان عند ظهور الحمل لديها بغية تحديد مدى استحقاق من مزايا الرعاية.

ثانيا: يحظر على صاحب العمل ارغام العاملة (الحامل والمرضع) على اداء عمل اضافي تقرر للجنة الطبية المختصة انه يضر بصحة الام والطفل أو لانه يشكل خطرا كبيرا على صحة الام أو الطفل.

كما يحصر تشغيل العاملة ليلا الا اذا كان العمل ضروريا أو بسبب قوة القاهرة، أو للمحافظة على المواد الأولية أو للمحافظة على منتجات سريعة التلف أو كان هناك توقف سابق في المشروع بسبب حدوث قوة القاهرة ولم يكن متوقعا ويكون لمرة واحدة ولا تتكرر المواد (85، 86) يسمح المرأة العاملة بمدد ارضاع لمدة ساعة ويكون من ضمن وقت العمل، ويكون العاملة مدة راحة ليلية لا تقل عن (11) ساعة متواصلة بما لا يقل عن (7) ساعات للمدة الليلية بين (9 ليلا – 6 صباحا). المادة (86/ثانيا).

ثالثا: تحصل العاملة التي تكون في حالة حمل ووضعت على إجازة تكون لمدة (14) اسبوعيا مأجورة أجرا تاما وبموجب شهادة طبية على ان تكون لمدة (8) اسابيع قبل الوضع و(6) بعد الوضع المادة (87/أولا/ثانيا).

-اذا حصلت مشاكل صحية للعاملة قبل الولادة ضمن الممكن تجديد الإجازة بشرط عدم الاضرار بإجازة الولادة وكما يضمن للعاملة العودة الى ذات عملها أو عمل مساو في المنصب وبالأجر نفسه، على الا تعمل لدى صاحب عمل اخر بأجر. المادة (87/رابعا، وسادسا) والمادة (88).

-تمنح العاملة وبموجب تقرير طبي صادر عن الجهة الطبية المختصة لتمديد الإجازة الخاصة بالوضع ووفق الشروط التالية وتمديد الإجازة الى تسعة اشهر من تاريخ الانفكاك للولادة اذا صنفتم الولادة والصعبة أو لولادة اكثر من طفل أو ظهور المضاعفات، على انه التزام صاحب العمل بدفع الأجر ينتهي فتحال العاملة الى الضمان الاجتماعي لاستحقاق تعويض المرض) مادة (87/خامسا).

-ورعاية لدورها كان فان العاملة تمنح فترة تتوقف فيها عن العمل لرعاية اطفالها وفق الشرط التالية:

"إجازة الامومة الخاصة؛ الإجازة لرعاية طفل مريض؛ التوقف يكون لمدة سنة؛ التوقف في كل مرة لثلاث ايام في الأسبوع؛ بدون أجر؛ دون أجر؛ تمنح للعاملة؛ يستفيد منه كل من الاب العامل والام العاملة؛ بموافقة صاحب العمل؛ الانصراف لرعاية طفل مريض عمره دون السادسة؛ الانصراف لرعاية طفل دون السنة؛ يتم ذلك بموافقة صاحب العمل؛ لا يجوز العمل لدى صاحب عمل اخر كأجر ام غير مأجور؛ ولا يجوز العمل لدى صاحب عمل امر بأجر أو دون أجر". المواد (90، 91/ثانيا).

ورغم انه القانون فرض نصوصا أمره فيما يتعلق بحماية المرأة العاملة ليفرض على صاحب العمل المخالف لاحكام هذا الفصل غرامة لا تقل عن مئة الف دينار ولا تزيد على خمسمائة الف دينار مادة (94) الا انه يظهر خلافا واضحا باستثناء التطبيق من احكام هذا الفصل العاملات في وسط عائلي لا يعمل فيه سوى افراد الاسرة تحت ادارة واشراف الزوج أو الاب أو الام أو الاخ وفق احكام المادة (93)، ليترك الباب مشرعا لمخالفات متوقعة لا يراعى فيها حقوق العاملة بحجة القرابة.

● عند تقرير اللجنة الطبية المعتمدة ان العاملة قد صنف ولادتها بكونها بمضاعفات (مرض من جراء الولادة، عملية قيصرية، ولادة اكثر من طفل)، فان التزام صاحب العمل بدفع اجور العاملة ولمدة (14) اسبوعا قبل وبعد الولادة ينتهي ويتبقى ويحال دفع العبد المال على دائرة الضمان بعدها مريضة، ويراعى في حساب المدة تسعة اشهر وفق احكام قانون العمل والضمان الاجتماعي على ان تدخل من ضمنها مدة الإجازة المأجورة، اذ تعتبر المدة المتبقية مدة (وقف)، وعند انقضاؤها تحال العاملة الى الجهة الطبية ذاتها التي قررت لها مدة راحة مضاعفة، فان قررت حاجتها الى فترة اطول للشفاء، انقضى التزام صاحب العمل بوقف العقد وله ان يفسخ العقد، وتعتبر العاملة بمثابة عاجزة اعتباريا.⁽¹⁾

-المنافع الصحية للعاملة: اذ تستفيد العاملة قبل الوضع وبعدها مضمونة بالمزايا العينية والنقدية التي يوافرها القانون والمتمثلة بالتالي:

أ - المنافع النقدية:

مرتبط حصول العاملة على منفعة نقدية، عرض نقدي، كحل لفقدانها للأمر، فان كان تستوفي أجراها وفقا لاحكام قانون العمل انتفى الحق في الضمان والعكس صحيح، تبعا لك فان العاملة تستحق التالي نقدا:

-طيلة فترة الإجازة المقررة بموجب قانون العمل والمتمثلة بمدة الـ (14) اسبوعا قبل او بعد الوضع بالاجر التام والمترتب بذمة صاحب العمل.

-تستحق العاملة للمدة الممتدة اكثر مما تقدم والممتد تسعة اسابيع (خمسة اشهر ونصف) تعويض (منفعة مرض) فيجب بنفس طريق حساب المريض ويقع العبد بذلك على دائرة الضمان في حين يتخلف هذا الالتزام عن صاحب العمل.

-تستحق العاملة منافع العجز للمدة الزائدة عن التسعة اشهر وثبوت عدم شفاؤها والمتمثل براتب تقاعد كلي (اعتباري).

ب - المنافع العينية:

واذ تعتبر العاملة في امس الحاجة الرعاية الطبية فقد ادرج القانون في احكام المادة (48/د) باستفادة العاملة للرعاية الطبية ومن الجهات الطبية المختصة بوضعها كأمراة من قبل المؤسسات الصحية التابعة لوزارة الصحة والمقدمة للنساء الحوامل والمرضع في حالة الولادة وما يليها من متطلبات طبية.

¹ (-تقيد العاملة لتعليمات الجهة الطبية المعتمدة؟ -عدم جواز الاشتغال خلال فترة الإجازة، وطبقا للمادة (49) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي فقد منعت العاملة من اداء اي عمل مأجور أو غير مأجور، يتعارض مع حالتها الصحية، فان اخلت العاملة بهذا الالتزام جاز لدائرة الضمان بعد انذارها قطع العوض النقدي عنها والخدمات الاخرى لعدم امثالها للإنذار؛ و- تكون المطالبة لمدة لا تتجاوز الثلاث سنوات طبقا لاحكام المادة (113) قانون العرض ومن تاريخ الاستحقاق سواء العاملة أو من يمثلها). المادة (50/أ) بدلالة المادة (68) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

ثالثاً: منافع العجز

يعرف قانون الضمان الاجتماعي النافذ العجز بأنه (نقصان القدرة على العمل بشكل كامل أو جزئي بسبب المرض أو إصابات العمل)⁽¹⁾، يتضح مما تقدم ان العجز قد ينشأ عن مرض (عادي أو ولادة بمضاعفات) أو عن اصابة عمل واذ تتراوح النسبة في هذا القانون بين (35%-100%) اي ما بين العجز الجزئي والعجز الكلي، حيث تختلف المنافع التي قد يستحصلها العامل من جراء ذلك.

أ- حالات استحصال منافع العجز:

حيث يتميز العجز بحالات ثلاث لاستحصال منافعه النقدية بالتالي:

1- شفاء العامل المريض خلال مدة اجازته المرضية ولكن تخلف لديه عجز يقدر بـ (35%) فأكثر ولكن لا يصل الى النسبة الكاملة يستحق مزايا الراتب التقاعدي الجزئي بما يتناسب مع درجة العجز⁽²⁾، ولكن يلاحظ ان المشكلة تكمن في الموائمة بين قانوني العمل والضمان الاجتماعي، ففي حين يعتبر قانون العمل ان نسبة تخلف عجز يقدر بـ (75%) يكون سببا لفسخ العقد⁽³⁾، فان العامل يعد بمثابة عاجزاً جزئياً الى ان تقدر اللجنة الطبية ان درجة العجز 100% ليستحصل تعويض عجز كلي، مما يوقعه في مشكلة قانونية، وهي انه قد فقد مركزه في المشروع تفسخ العقد، فان فحص العامل فحصاً دورياً ثبت نزول درجة العجز عن (35%) تتوقف دائرة الضمان من وضع تعويض العجز الجزئي.⁽⁴⁾

2- انتهاء مدة اجازته المرضية بحددها الاقصى وهي للأمراض العادية الستة اشهر وللأمراض الخبيثة والمستعصية وتسعة اشهر للولادة بمضاعفات وبقاء العامل مريضاً، اذ يعتبر عاجزاً من اليوم التالي لانتهاء الإجازة بحكم القانون كلياً.⁽⁵⁾

3- وفاة العامل المضمون الذي يتمتع خلال مدة اجازته (المرضية) فيخصص لورثته من عياله راتباً تقاعدياً عن الوفاة.⁽⁶⁾

ب- منافع العجز المرضي: ورغم اشتراكها بقاعدة التعويض بالشكل التالي:

درجة العجز × النسبة الثابتة (2,5%) × حدد 12 اشهر الخدمة × متوسط الامر للسنوات الثلاث الارضية

والتزام دائرة الضمان بالعناية الطبية اللازمة للعاجز لحين ثبوت شفائه، ألا أنه تختلف احكامها بالشكل التالي:

-منافع العجز الجزئي:

كقاعدة اساسية ان العجز الجزئي لا يؤثر على سريان عقد العمل بل يبقى العقد مستمراً، ولكن يجوز لصاحب العمل انقص الأجر بقدر الراتب التقاعدي المخصص له⁽⁷⁾، رغم اننا نرى وجود

¹ المادة (الأولى/ أ) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

² المادة (50/ب) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

³ المادة (43/ثانيا/ب) قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.

⁴ المادة (50) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

⁵ (47/ب، ج) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

⁶ المادة (65/ج) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

⁷ مادة (47/ب) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

الفجوة التشريعية المشار اليها سابقاً عند الوصول الى درجة العجز المشار اليها في قانون العمل، وبناءً على تقدير اللجنة الطبية للعجز فإنه يستحق منفعة الراتب التقاعدي للعجز الجزئي، ألا أنه يلزم بالفحص اليومي كل ستة اشهر فان تخلف قطع عنه الراتب التقاعدي الى ان يحضر وبناءً على نتيجة الفحص يقرر التالي: استقرار درجة العجز تعني استقرار الراتب التقاعدي.⁽¹⁾.
- منافع العجز الكلي:

ان شفاء العامل قبل مضي الستة اشهر (كحد اقصى) أو التسعة اشهر بالنسبة للعامة (أو مدة السنتان للأمراض المستعصية والخبيثة ولكن تخلف درجة العجز تقدر بحسب تقدير اللجنة الطبية بـ (100%)، تعني فقدان قدرته على العمل.⁽²⁾
- منافع العجز الاعتيادي:

العجز الاعتيادي ويقصد به العجز بحكم القانون اي بمرور الوقت المحدد قانوناً واستنفاده دون ثبوت شفاء العامل رغم ذلك، حيث يستحق العامل (العامة) راتباً بعده عاجزاً بشكل كلي من اليوم التالي لاستنفاد المدد، مع ملاحظة حق دائرة الضمان بالمطالبة بالفحص الدوري كل ثلاثة اشهر للثبوت من استقرار درجة العجز أو انخفاضه أو انتهائه لتوقف الدائرة دفع الرواتب، كما يقطع عنه الراتب اذا ثبت مزاوله العامل لعمله رغم دفع رواتب العجز الكلي له مع ملاحظة انه يدفع لورثته من عياله في حالة الوفاة.⁽³⁾

رابعاً: منافع إصابات العمل

تعتبر إصابة العمل من ادق المخاطر التي يتعرض لها العامل، حيث كان التعويض وفق احكام المسؤولية المدنية هي السبيل الوحيد لمواجهةها ويترتب عليها في حالة ثبوتها الزام صاحب العمل بالتعويض ولمرة واحدة فقط،⁽⁴⁾ ألا أنه وحتى في تلك المرحلة فإنه التعويض جزافياً لا يؤمن العامل من خطر فقدان القدرة على الكسب، اما النقلة الاهم فهي تعويض العمال

¹ مادة (50) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971. - انخفاض درجة العجز تسبب انخفاض راتبه التقاعدي طالما لم يقل من 35% فان قلة درجة العجز عن 35% يتم إنهاء التزام دائرة الضمان بدفع العوض.

- ارتفاع نسبة العجز تسبب تعديل استحقاق العامل ولكن وفاته لا تمكن ورثته من عياله من استحقاق راتب تقاعد العجز الجزئي

² وازاء فقدان القدرة على العمل من جهة ومن جهة اخرى بالتاكيد نسخ العقد، فإنه يقرر له راتباً تقاعد عجز كلي مع اعفائه من شرط الفحص الطبي الدوري مالم يثبت لدائرة الضمان اشتغال العامل يعمل مأجور رغم استحصاله راتب تقاعد عجز كلي، مع ملاحظة انتقال الراتب الى ورثته مع عياله في حالة وفاته

³ المادة (الخمسون/د) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

⁴ ثبوتها الزام صاحب العمل بالتعويض ولمرة واحدة فقط، اذ كانت تقوم على اساس الخطأ الشخصي الواجب الاثبات (والتي كانت لا تستغرق خطأ الغير والمسؤولية عن الاشياء) ولرّدح من الزمان الى ان تمت اضافته دفع ذلك فإنها لم تكن كافية لتعويض العامل اذ كان يمكن دفعها فإنها لم تكن كافية لتعويض العامل اذا كان يمكن دفعها على اساس السبب الاجنبي (كالقوة القاهرة أو خطأ المصاب نفسه) ولذلك انتقلت التشريعات الى مرحلة (اثبات الضرر) وحده بغض النظر عن السبب الذي ادى اليه وعلى اساس مبدأ (تحمل التبعة)

ومساواتهم في حالة الإصابة بالأمراض المهنية بل وحتى في إصابات الطريق أسوة بإصابات العمل لارتباطها بالعمل سببياً.⁽¹⁾
ازاء التوسع في موضوع إصابات العمل، كان لابد من الحديث عن أنواعها ومشروط كل منها ثم تنتقل الى المنافع وموانع استحقاقها وإجراءات التحقيق إزائها.

-أنواع إصابات العمل: لا تمتد الحماية فقط لما كان السبب الاساس في انشاء تشريعات الضمان ابتداء (إصابة العمل) بل توسع المشرعون الاجتماعيون في مظلة الحماية بشمول الأمراض الناجمة عن العمل والإصابة التي تلحق العامل ذهاباً وإياباً للعمل، كان لابد من تحديد مفهوم كل منهما وشرط التعويض لها.

-إصابة العمل: لم تعرف اغلب التشريعات مفهوم إصابة العمل ولكن يتم الركون في ذلك الى التفسيرات الفقهية والقرارات القضائية فيما يقابلها استقرار في شروط التعويض.

-مفهوم إصابة العمل: والتي يعرفها القضاء بأنها (الضرر الجسماني الذي ينشأ عن واقعة خارجية مباغته وعنفية). وبذلك نجد ان هذا التعريف يشير الى العناصر التالية:

1-الضرر الجسماني وهو الذي يصيبه العامل في جسمه ولا يهم اذا كان ظاهرياً أم باطنياً، سطحياً أم مستديماً، مؤقتاً أو قصيراً، عضوياً أم نفسياً ليشمل الصدمة النفسية⁽²⁾، اسوة بالكسور والحروق، ويخرج من نطاق ذلك التلف في ذمته المالية كحرق ملابسه أو التف الذي يصيب احدى اطرافه الصناعية التي يعتمد عليها ولكن لا تؤثر على حياته.

2-يجب ان تكون الإصابة بالضرر الجسماني نتيجة من نافعة خارجية سواء كان الفعل ايجابياً ام سلبياً، صداماً ام حرقاً أو سقوط نقل أو منع الأوكسجين عنه، لا علاقة له بجسم الانسان بل من شئ خارج.

3-المباغته: اي يجب ان يكون الفعل خارجياً اي الحادث الذي تنشأ عنه الإصابة مباغته، اي يقع فجأة وينتهي سريعاً، فلا وقت فاصل بينها، وهذه تعد نقطة التفرقة بين إصابة العمل والمرض المهني، اذ ان الصدمة التنفسية التي تصيب العامل من جراء الاختناق بالغاز (إصابة عمل) لعدم وجود فاصل بين وقت الحادث والإصابة بينما لغرض العامل التدريجي واليومي للغاز وتسببه بالسل الرئوي يعد (مرضاً مهنياً) تحصر له تدريجياً، ويلاحظ انه معيار المفاجأة في حصول الحدث هو معيار التفريق لا وقت ظهور اعراض إصابة العمل، اذ قد تتراخى النتيجة بعض الوقت عن الإصابة كحالة لغرض الفاعل لوقوع تنقل على يده وعدم ظهور اعراض الكسر الا بعد ساعات.

¹. تنتقل التشريعات الى الاقرار بتعويض جزئي للإصابة من صناديق منشأة لهذا الغرض وفق نظم محددة ثم حصل التوسع في مرحلتين حد هامتين هما شمول (عمال القطاعات التجارية والزراعية) للحصول على منافع الإصابة وعدم اقتصرها على عمال الصناعة.

² نقض اجتماعي فرنسي، حزيران، 1952، دالوز، موجز رقم 73 من قرار محكمة عمل العليا رقم 48/ المؤرخ 1973/2/22 رقم الاضبارة، 32.

4-العنف: وهو نقطة الخلاف بين الفقهاء فيما اذا كانت اصابة العمل من الضروري ان تحصل نتيجة من حادث عنيف وان كان ليس حتميا، اذ يمكن ان يحصل دون ذلك مثل وقوف الفاعل تحت اشعة بالشمس الشديدة والتي تسبب باصابة بضربة شمس.⁽¹⁾

-**شروط التعويض لاصابة العمل:** يشترط قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1911 المعدل ان تقع الاصابة إما (اثناء العمل) أو (بسبب العمل).

● الاصابة اثناء العمل

يعتبر الحادث قد وقع اثناء العمل، اذا وقع خلال ساعات العمل، اي خلال الفترة الواقعة بين بدء العمل ونهايته، ولذلك يعد من قبل الاصابة اذا وقعت اثناء وقت الراحة أو قبل وقت العمل أو بعده ما دام لمصلحة صاحب العمل (مع مراعاة احكام وطبيعة الخاصة لعمل بعض العمال كالقائمين بالاعمال التحضيرية والتكميلي⁽²⁾، وتحقق شروط التعويض اذ تمت اعلاه ولو كانت مسبباتها القوة القاهرة أو بين الغير أو طبيعة العمل الخطرة.

● وقوع الاصابة بسبب العمل

اذا لم تكن الاصابة قد وقعت اثناء العمل ولكن يمكن اثبات العلاقة السببية بين الاصابة وبين العمل، اي اثبات ان العمل هو السبب في وقوع الاصابة ليستحق العامل منافع التعويضات، اي انه لو لا العمل لما حصلت الاصابة.⁽³⁾

- المرض المهني:

أورد المشرع العراقي في المادة الأولى فقرة (أ) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971 تعريفاً للمرض المهني بأنه (العلة الناجمة عن ممارسة مهنة معينة) وبذلك يكون للمرض شروطاً محددة وفترة تقادم للشمول بتعويضات ومنافع اصابة العمل.⁽⁴⁾

¹ (في قرار ذكرته مجلة النقض الفرنسية ان الاصابة بالتيفوس من جراء لدغة حشرة اثناء العمل اصابة عمل)، نقض اجتماعي 1950/5/20، دالوز، 1950، ص 496.

² محكمة العمل العليا 42/عليا ثالثة/ 1971 في 1971/11/10.

³ تكون هنا سببية غير مباشرة، اما اذا وقعت الاصابة بمناسبة عمل فلا تعد اصابة عمل مثل الذهاب لمشاهدة لعبة كرة ويصاب العامل من جراء مشاجرة في ذلك. فلا يشترط ان تكون الاصابة بسبب (مادية العمل)، لانه لكون التعويض على اساس مخاطر المهنة وهذا لا يتناسب مع توجه المشرع، فاذا كانت اصابة العمل بسبب الخلافات النقابية فهي اصابة عمل

⁴ شروط المرض المهني. طبقا للتعريف المتقدم فانه هناك شروطاً محددة لعد ما اصيب به العامل مرضياً مهنياً وهي:

-ان يكون هناك مرضاً يلحق العامل تدريجياً لما يمارسه من اعمال، لا مجرد العيش بالمجتمع فهو يفترق عن المرض العادي الذي يمكن -ان يصاب به اي شخص في المجتمع اما المهني فهو يأتي من ممارسة اعمالاً محددة، ويفترق عن اصابة العمل، بان حسب وقوعه هو تعرض العامل لاي من مخاطر العمل (الكيميائية، الفيزيائية أو البيولوجية) اما الاصابة فتقع بسبب حادث يقع وينتهي فوراً.

-ان يكون المرض ناشئاً عن ممارسة المهنة اي مهنية المرض وهو ما يعني انه المرض يدرج ضمن جداول التي تصدرها التشريعات وتكون ملحقه بها أو يثبت في ذلك العلاقة السببية من قبل الاطباء المختصين بين ممارسة العمل والمهنة الممارسة.

-تقديم المرض المهني:

حيث قضت المادة (61) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971 على مسؤولية دائرة الضمان للحقوق المترتبة للعامل المصاب بالمرض المهني اذا ظهرت الاعراض خلال سنة كاملة من انتهاء عقده مع صاحب العمل سواء كان يعمل أو بدون عمل (على الا يكون هذا العمل اللاحق مسببا للأمراض) أو خلال فترة ممارسة العمل عند صاحب العمل، وتاريخ بدء التقديم ويكون من تاريخ ترك العمل الذي سبب له هذا المرض والعبرة من ذلك هو لتوثيق العلاقة بين كل من ممارسة (العمل المحدد) وبين (المرض المهني).

– **إصابة الطريق:** يقصد بها الإصابة التي تلحق العامل نتيجة من واقعة خارجية (اثناء ذهاب العامل المضمون المباشر الى العمل أو اثناء عودته المباشرة منه)⁽¹⁾

- **المنافع وموانع استحقاقها:** بعد ان تناولنا بالتفصيل تقريبا أنواع إصابات العمل، كان لا بد من الحديث عن ماهية المنافع المستحقة للعامل من جراء ذلك وموانع استحقاقها بعد تبين التزام كل من صاحب المشروع ودائرة الضمان في ذلك.

– الالتزامات ازاء العامل المصاب: حددت المادة (54) قانون الضمان الاجتماعي النافذ بمسؤولية صاحب العمل ودائرة الضمان بالتالي:

- التزام صاحب المشروع (صاحب العمل)

حيث يلزم صاحب العمل فوراً بتحقيق ما عليه من مسؤولية والمتمثلة.

ان تكون مهنة معينة، اي ان تحدد الدراسات الطبية حقيقة ممارسة الاعمال التي يمكن تؤدي الى هذه الأمراض، فان كانت هذه الأمراض غير مسببة، لم يلحق العامل الحماية). د.صبا نعمان رشيد، القواعد القانونية لحماية العمال ازاء امراض السرطان المهني، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، السنة السادسة، المجلد الرابع، العددان (21-22)، 2013، ص1.

¹ المادة الأولى من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971. وبذلك تكون لاصابة الطريق عدة عناصر (أو شروط) ان تحقق معها استحقاق العامل للمنافع والمتمثلة من التالي:

المباشرة: وهي التوجه المباشر للعامل من المكان الذي يقطنه (مؤقتاً أو دائماً) سواء كانت شقة ام دار ام كوخ والذهاب الى عمله المعتاد في الطريق الذي اعتاد سلوكه أو اثناء العودة المباشرة والاعتقاد في ذلك، هو السلوك الشخص المعتاد في مثل هذه الظروف، فاذا كانت هناك عدة طرق وكلها معتادة اعتبرت الاصابة (إصابة عمل) اذا سلك العامل غير ذلك من طرق يستخدمها يومياً، الا انه تنقطع استحقاق العامل بالامتيازات والمنافع اذا قطع الطريق المعتاد (الذهاب أو الاياب) حيث تنقطع المباشرة، (اذا قام باداء واجب العزاء مثلاً اثناء طريق العودة وادى ذلك الى اصابته بطلق ناري). الوقت الطبيعي للطريق

اخذ القانون العراقي بالاعتبار الزمني وحده عند وقوع الاصابة ذهاباً أو اياباً ولقد اطلق عليها (أوقت الطبيعي للطريق)، اي انه الفترة الزمنية التي تتطلب من الشخص المعتاد للذهاب الى العمل أو العودة منه، من ذلك خروج العامل من داره قبل اربع ساعات من وقت العمل بغية مشاهدة السينما ليذهب الى عمله الذي يبدأ بالساعة الثانية ظهراً، فالإصابة التي تلحق العامل لا تعتبر إصابة عمل لانها وقعت بغير الوقت الطبيعي للعمل

- المبادرة فورا للعناية بالعامل الذي يتعرض للاصابة طبقا لاحكام قانون العمل النافذ، فيقدم ما تتطلبه الحالة من اسعافات أولية وتضميد ووسائل انعاش بالقدر الضروري لمنع وفاة العامل أو حدوث مضاعفات.
- تأمين ايصال العامل المصاب لاقرب مركز طبي معتمد.
- الالتزام بأجر اليوم الكامل للاصابة.⁽¹⁾
- تبليغ الجهات المختصة في كل من دائرة الضمان والدوائر الامنية، فقد يقتضي الامر استدعاء الشرطة لمقر العمل.
- التزامات دائرة الضمان، حددتها المادة (55) قانون الضمان بالتالي:

- رعاية العامل ومعالجته منذ اخطارها بالحادث وحتى شفائه أو وفاته.
- يعتبر العامل من تاريخ اصابته وحتى شفائه التام أو ثبوت عجزه بحالة إجازة (دون أجر) اي ان الجهة التي تشغله لا تدفع له أجرا، بسبب من تغطيتها باحكام الضمان الاجتماعي.⁽²⁾

هـ- احتساب منافع اصابة العمل: أجر إجازة اصابة العمل
الفقرة (ح) من المادة (55) من قانون التقاعد والضمان، نصت على منح العامل تعويض إجازة اصابة طوال فترة المعالجة (يساوي كامل أجره الذي دفع عنه الاشتراك الاخير).
-الراتب التقاعدي عن الاصابة: ان نسبة العجز التخلف عن الاصابة استحق العامل المصاب (راتبا تقاعديا) اذا كان جزئيا اي بين (35%-99%) فيستحق راتبا تقاعدياً جزئياً اما اذا كانت ما تخلف لديه من عجز اعتبار كاملا، بعد الشفاء اي (100%) فيستحق راتب عجز كامل (56/ج/ضمان).

- وفي كل الاحوال يتطلب الامر حساب عدة نقاط وهي:
- متوسط الأجر الشهري في سنة العمل الاخيرة أو خلال مدة عمله اذا كانت اقل من سنة.
- النسبة الثابتة وهي 80% من متوسط الأجر الشهري.
- درجة العجز المتخلفة عن إصابات العمل أو المرض المهني، وهذه تتولى تقديرها من قبل اللجنة الطبية المختصة، اما في حالة الوفاة أو درجة العجز الكلي فتعد كاملة (100%)، وفق القاعدة التالية:

$$\text{متوسط الأجر} \times 80\% \times \text{درجة العجز}$$

ويلاحظ انه في حالة تكرار الاصابة عن العمل فان ما يتخلف لديه من عجز يضاف الى درجة العجز السابقة حيث يزداد راتبه كلما زادت الاصابة.

¹ المادة (40) قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.

² ما لم يكن العامل غير مضمون حيث يلتزم صاحب العمل باداء ما تدفعه للعامل غير المضمون بما يقدر قيمته 50% من الأجر لمدة سنة اذا تبين بعجز جزئي و100% من الأجر اذا اصيب العامل من جراء اصابة العمل بعجز كلي أو لوفاته. المادة (124) قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.

● المكافأة التعويضية: اما في حالة شفاء العامل من اصابة العمل وتخلف درجة عجز اقل من 35% من العجز الكامل يستحق العامل مكافأة تعويضية تدفع له مبلغ دفعة واحدة، وفق القاعدة التالية:

بنسبة العجز x راتب تقاعد الاصابة الكامل عن اربع سنوات.

ويلاحظ انه في حالة تكرار الاصابة لا يعود على العامل بما دفع له من مكافأة تعويضية عن الاصابة السابقة.

اما في حالة الوفاة عن إصابات العمل فقد تمت الاشارة اليها مسبقا، فيما اذا كان العامل قد توفي وهو يستلم راتب تقاعد عجز جزئي وخرج عن نطاق بقانون الضمان، فيستحق الورثة مكافأة عبارة عن مبلغ من المال يعادل الراتب التقاعدي المخصص للعامل المتقاعد المتوفى لمدة اربعة سنوات.

– **حالات الحرمان من المنافع:** هناك حالات يقع العامل تحت طائلة الحرمان من المنافع والتي ادرجتها المادة (58) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي بالتالي:

- التعمد في اصابة النفس لما فيه من استهانة بحرمة النفس، ولا يكفي في ذلك الافتراض بل يجب ان يكون هناك اثبات لذلك وان يكون عمديا.
- سوء السلوك الفاحش ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر، كالتأثير الشديد للخمر أو المخدرات والمخالفة الصريحة المتعمد للأنظمة والتعليمات المعلنة في لوحة الاعلانات.
- الخطأ الفادح، اي الخطأ الجسيم الذي لا يمكن التهاون معه، وهو يختلف باختلاف الوقائع والظروف.
- الاعتداء على الغير، ويعنى به اتيان تصرف عمدي بقصد ايذاء الغير.⁽¹⁾

خامسا: منافع التقاعد

تسعى كافة المجتمعات رغم اختلاف نظمها السياسية عن نحو تحقيق التكامل بين انظمتها وبما يصل بها الى تحقيق الرفاهية الكاملة، ووفقاً لما يسودها من افكار اقتصادية واجتماعية، ألا أن أغلبها يتفق في وجوب تدعيم الرعاية الاجتماعية للعمال في مراحل تقدم السن بهم، فالتحولات الانسانية الحتمية التي تفرضها الطبيعة البشرية إنما تفترض وضعاً خاصاً لكافة مراحل العمل وحينما تبدأ الحياة بالانتقاص ومن ثم تكاد ان تنتهي لابد من ان تتحقق النظم القانونية المطبقة لبرامج الضمان الاجتماعي الأمان من الخوف من العازة مع كل المتغيرات

¹ ويلاحظ ان للدائرة وللمصاب طلب اعادة الكشف الطبي مرة كل ستة اشهر خلال الستة الأولى من تاريخ ثبوت العجز ومرة كل سنة بعد مضي السنة الأولى (المواد (58، 59) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971. وحيث تترتب المسؤولية على الجهة مسببة الحادث الذي يقع للعامل وما يترتب على ذلك من اداءات مالية تثقل كاهل دائرة الضمان، فقد ورد تحديد المسؤولية عن الاصابة طبقا للمادة (62) قانون الضمان، تشكل لجنة لتحديد المسؤولية وتوضح ظروف وملابسات الاصابة الا ان التقرير المعد لهذا الغرض ليس له (قوة الزامية) اذ يركن التحديد للمسؤولية لدائرة الضمان، فان كان المسبب بناء على ما تقدم العامل المصاب فينقصد حقه في المنافع طبقا لاحكام المادة (58) اما اذا كان شخصا اخر غير العامل فيلزم بكل ما دفعه دائرة الضمان الإجتماعية

الخاصة بالإنسان⁽¹⁾، واذ تعتبر علاقة العمل ذات مدة قصوى اذا ما حددت التشريعات المختصة سنا معيناً للحالة للتقاعد، فيكون ذا اجلا اتفاقياً ينتهي معه العقد تلقائياً⁽²⁾، ما لم تنص القاعدة القانونية على كون الامر اختيارياً عائداً لصاحب العمل، وازاء ما تقدم كان لابد من البحث في موضوع منافع التقاعد، حول أنواع التقاعد ومن ثم للحقوق المالية وكيفية احتسابها ودفعها للمستحقين.

اولاً: أنواع التقاعد: يعد التقاعد احدى الحالات التي تؤدي الى انتهاء علاقة العمل وفقاً لقوانين العمل بعدها الاثر الرئيس الذي يتطلب على عقد العمل، ألا أنه يكون ويتعدد الأنواع بتعدد اسبابه، فمنه ما يكون مرتبطاً بالحالة الصحية للعامل (وهو ما سبق لنا الحديث عنه) ومنه ما يرتبط باختيار العامل ذلك ومنه ما يكون مرتبطاً بوصول العامل للسن المحددة قانوناً أو لوفاته أو نتيجة من ظروفه الخاصة.⁽³⁾

الاحالة الاختيارية للتقاعد

يقصد بها حرية اي من طرفي العقد استخدام السمحات الواردة في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971 عطفاً على قانون العمل رقم (37) لسنة 2015 وما يترتب على ذلك من آثار قانونية.

- التقاعد الاختياري من طرف العامل (تقاعد الخدمة) نص قانون الضمان الاجتماعي على استحقاق العامل ذكرًا كان ام انثى (منافع التقاعد في حالة توفر الخدمة فقط دوماً عن السن، بمعنى انه العامل لم يكن قد وصل الى سن متقدمة والتي تكون مطلوبة في تشريعات العمل) لانتهاء عقده، حيث نص القانون محل حقه في التقدم بطلب لانتهاء عقد عمله واحالته الى دائرة الضمان الاجتماعي للحصول على مترتبات الخدمة المضمون، وقد حدد المشرع العراقي مدة الخدمة بالنسبة للعامل الذكر بـ (30) سنة خدمة مضمونة على الاقل والعاملة الانثى بـ (25) سنة خدمة مضمونة وبغض النظر عن العمر الذي يكون فيه عن التقدم بالطلب.⁽⁴⁾
- التقاعد الاختياري من طرف صاحب العمل

¹ (ان من ابرز نتائج التقدم بالسن هو التحول لدن الانسان في شخص سليم منتج الى شخص تناقص الكفاءة لديه في معظم اجهزة الحيوية، بما فيها المسؤولية عن العمل ودرجة جودته) د. صبا نعمان رشيد، الحماية القانونية للعمال كبار السن، مصدر سابق، ص 163.

² المادة (43/ثانياً/ج) (لصاحب العمل انها وعقد العمل في احدى الحالات التالية، اذا اكمل العامل سن التقاعد ويستحق عندها مكافأة نهاية خدمته وفق احكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال)، قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.

، الا ان وصول العامل لسن التقاعد لا يسمح لصاحب العمل استخدام حقه في (فصل العامل) لعدم توافر امكانية اضعاف المشروعية على تصرف صاحب العمل، اذ يعد محاولة للتخلص من الالتزامات المادية المترتبة على احالة العامل للتقاعد

³ نقض فرنسي، 7 نوفمبر، 1963، مجلة القانون الاجتماعي سنة 1961، ص 4164.

⁴ المادة (65/ب) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (3) لسنة 1971.

أعمالاً للموائمة بين قانوني العمل وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي النافذين⁽¹⁾، وقد حددها القانون الأخير بالحالات التالية⁽²⁾:

-تقاعد العمر وهي الحالة التي يستحق عنها العامل تقاعدا اذا اكمل الرجل (60) سنة من العمر أو اكملت المرأة (55) سنة من العمر وكانت لاي منها (20) سنة خدمة مضمونة على الاقل⁽³⁾، ويلاحظ ان المشرع قد اكد على اكمال (60) سنة اي اتمامها كاملة، مما يستدعي احالته للجان الطبية لتحديد سنة الحقيقة بذلك⁽⁴⁾.

-حالات تقاعد العمر المخففة

وهي حالات استثنائية عن القاعدة الاصلية المتطلبة، للسن والخدمة، وغالباً ما يتعلق تسوية أوضاع العمال المضمونين المسنين حيث يحق لوزير العمل وبناء على اقتراح الاتحاد وضع العمال المسنين المضمونين في احدى الحالات التالية:

- اذا كان العامل المضمون قد بلغ (65) سنة من العمر عند نفاذ القانون ولديه على الاقل (5) سنوات مضمونة.
- اذا كان العامل المضمون قد بلغ (60) سنة خلال السنوات الخمسة الأولى عن نفاذ القانون وكانت لديه على الاقل (10) سنوات مضمونة.
- تقليل السن للعاملة المضمونة على الاقل (5) سنوات في كل الحالات المذكورة⁽⁵⁾.

تقاعد الوفاة (الخلف)

وهو حالة التأمين الكامل على حياة العمال المضمونين يصرف النظر عن مدة مساهمتهم بالضمان الاجتماعي ومقدار سدادهم للاشتراكات وبغض النظر بلوغهم أو عدم بلوغهم سن التقاعد، حيث تعد (الوفاة) سبباً لشمول الشخص المضمون بمنافع التقاعد لمصلحة عياله، فإذا كان قد توفي اثناء سريان مدة خدمته المضمونة وكان له تستحيل ثابت لدى دائرة الضمان الاجتماعي ومدفوع عنه اشتراك أو مستحقاً عليه قبل الوفاة فان عياله يستحقون الراتب التقاعدي عنه، اما حالات التقاعد عند الوفاة فهي:

¹ المادة (43/ثانياً/ج) قانون العمل رقم (37) لسنة 2015،، فانه يكون لصاحب العمل استخدام حقه في انتهاء عقد العمل، باستكمال العامل لسن التقاعد ودونما تحديد للسن (لاحالته لقانون الضمان بالطبع) وترك حرية لصاحب العمل في استخدام هذا الحق أو عدم استخدامه وفاء لخدمة العامل لديه

² المادة (65) بدلالة المادة (107) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

³ المادة (65/أ) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971، ويلاحظ ان المشرع قد اكد على هذه السن لترتيب حق العمال بالتقاعد، مما يعني انه اذا احيل قبل ذلك فسوف يبقى دونما راتب لحين بلوغ هذه السن.

د.عدنان العابد ود.يوسف الياس، مصدر سابق، ص162-164.

⁴ المادة (67) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971.

⁵ مع ملاحظة امكانية انتقال الراتب التقاعدي المترتب على الحالات المذكورة للورثة عند وفاة العامل المضمون (اضيفت عبارة (وينتقل الى الخلف في حالة الوفاة) الواردة في نهاية هذه الفقرة بموجب (المادة الأولى/2) من قانون التعديل الأول للقانون بالمادة (107) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

● تقاعد الوفاة، حيث يستحق عياله العامل المتوفي منافع (الراتب التقاعدي) عن (معيهم) المتوفي اذا حصلت الوفاة اثناء سريان خدمته وكان تسجيل ثابت أو مدفوع أو مستحق عنه الاشتراك ولو كان واحدا.⁽¹⁾

● تقاعد الخلف عن مستحق (تقاعد الشيخوخة) فاذا توفي الشخص المضمون وكان مستحق للراتب التقاعدي عن الشيخوخة أو كان يتقاضى راتبا تقاعديا وفق المادتين (65، 107) فان راتبه يوزع على خلفه.

● تقاعد الخلف عن المتقاعد أو مستحق التقاعدي (إصابة العمل الكامل) فاذا انتهت الإصابة بالشخص المضمون الى عجزه الكامل عن العمل واستحق راتبا تقاعديا كاملا عن إصابة العمل أو كان يتقاضى هذا الراتب وتوفي فان هذا الراتب يوزع على خلفه.

● تقاعد الخلف عن المضمون بنتيجة إصابة عمل، فاذا ما ادى الحادث الى وفاة الشخص المضمون اعتبر عجزا كاملا (100%) واستحق عياله راتبا تقاعديا كاملا عن إصابات العمل.

● تقاعد الخلف عن التقاعد أو مستحق التقاعد عن المرض الكامل أو الاعتباري، فاذا توفي الشخص المضمون وكان مستحقا للراتب التقاعدي عن المرض الكامل أو المرض الاعتباري، أو كان يتقاضى هذا الراتب فان عياله يستحقون الراتب التقاعدي عنه.

ولكن السؤال الذي يرد من هم الخلف في قانون الضمان؟

هذا القانون لا يعتد بقانون الاحوال الشخصية فيما يتعلق بتوزيع الشركة عن المتوفي وفق احكامه الشرعية، بل يعتمد بذلك على الاعتماد على العامل المضمون بالمعيشة، وفقا لقانون الضمان الاجتماعي عموما هم ذوو فئتين:

ا-الخلف فئة أولى، وهؤلاء هم:

- الزوج اذا كان غير قادر على العمل اثناء وفاة زوجته المضمونة وكان يعتمد في اعالته عليها وليس له مورد خاص.
- الزوجة اذا لم يكن لديها عمل ولم تتزوج بعد وفاة زوجها المضمون ولم يكن لها مورد خاص، وتعتبر الزوجات في حالة التعدد بمثابة الشخص الواحد ويقتسمن الاستحقاق بالتساوي فيما بينهن.
- الأولاد الذكور من لم يزد عمره عن السابعة عشرة الا اذا كان عاجزا عن العمل أو لم يتابع دراسته الثانوية حتى سن العشرين، أو يتابع دراسته الجامعية أو العليا بانتظام ونجاح حتى سن السابعة والعشرين
- البنات باستثناء من تزوجت منهن أو من تجاوزت السابعة عشر من العمر، اذا كان لها مورد خاص أو عمل اعتيادي أو وظيفة.

ب-الخلف فئة ثانية، وهؤلاء هم:

- الأب اذا كان غير قادر على العمل اثناء وفاة العامل المضمون وكان يعتمد في اعالته عليه.

¹ المادة (65/ج) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال (39) لسنة 1971.

- الأم اذا لم يكن لها مورد خاص⁽¹⁾، وكانت تعتمد في اعالتها على إبنها المضمون.
- الأخوة من كان منهم دون السادسة عشرة ويعتمد في اعالته على العامل المضمون.
- الأخوات من كانت منهن غير متزوجة اذا لم يكن لديها مورد خاص أو عمل مأجور أو دائم ولا وظيفة وكانت تعتمد في اعالتها على العامل المضمون.

ثانيا: المنافع المالية التقاعدية: لقد ثبت علمياً ان الازدهار الاقتصادي (النماء الانتاجي) يتصاعد طردياً مع ارتفاع مستوى صحة ودعم الطبقة العاملة واطمئنان العامل لمستقبله وعياله من بعده، ولذلك ثم تقرير المنافع المالية للعمال في حالة التقاعد والذي يتعدد بتعدد أوضاعه القانونية.⁽²⁾

-الراتب التقاعدي:

ان استصدار قرار الاحالة اينما طلب وجود اثباتات على احتساب شموله باحدى الحالات المعتمدة للتقاعد بنص القانوني، فان كان قرار الاحالة للتقاعد احيل العامل للجان الطبية المعتمدة لدى السلطات المختصة والتي تثبت عجز العامل الدرجة (100%) من العجز الكلي

¹ المورد الخاص، يقصد به مورد دائم يزيد على مبلغ محدد، فاذا قل يعطى صاحبه استحقاقه، مادة (73/ب) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971. اما عن كيفية توزيع الراتب التقاعدي على الخلف فيكون وفق القواعد التالية:

- يوزع الراتب التقاعدي على افراد الفئة الأولى بالتساوي اذا مات المتقاعد عنهم فقط.
- يوزع الراتب التقاعدي بالتساوي على افراد الفئة الثانية، اذا ما مات المتقاعد عنهم فقط.
- اذا مات المتقاعد عن افراد الفئتين معاً، فان الراتب يوزع بنسبة حصتين لاي من افراد الفئة الأولى وحصة واحد، لاي فرد من افراد الفئة الثانية.
- يجب الا يزيد الراتب التقاعدي لحصص اي من افراد الفئة الأولى عن (60%) من الراتب التقاعدي الاصلي.
- يجب ان يزيد الراتب التقاعدي المخصص لاي فرد من افراد الفئة الثانية عن (40%) من الراتب التقاعدي الاصلي.
- تتبع نفس القاعدتين (4، 5) في حالة الرد عن التوزيع الثاني بعد التخصيص، فاذا ما انتهى استحقاق اي فرد من افراد الخلف وقطع عنه الراتب التقاعدي فان هذا الراتب يرد على افراد الفئة الأولى بحد اعلى (60%) وما زاد عن الـ (60%) يرد على الفئة الثانية بما لا يزيد عن (40%).
- لا يجوز ان يقل الراتب لاي فرد من افراد الخلف عن مبلغ تحدده دائرة الضمان اذا لم يوزع الراتب التقاعدي الاصلي.
- لا يجوز ان يقل الراتب التقاعدي عن المبلغ المحدد من دائرة الضمان لاي فرد من افراد الخلف، وكل حساب قانوني يقل عن ذلك يرفع اليه حتى لو زادت الرواتب التقاعدية الموزعة على افراد الخلف عن الراتب التقاعدي الاصلي.
- يرفع الحد الأدنى للراتب التقاعدي للخلف محدد الى الحد الذي تحده دائرة الضمان كلما نقص مجموع التوزيع عن الرواتب التقاعدي الاصلية وفي حدوده
- ² الاسباب الموجبة لاستصدار قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971.

أو الاعتباري (وكلاهما يورث للخلف كما اشير الى ذلك مسبقا اما كيفية احتساب الراتب التقاعدي فيكون على اساس ضرب النسبة الثابتة وهي (2,5) من متوسط الأجر الشهري للعامل المتقاعد وذلك للسنوات الثلاث الاخيرة، مضروبا بعدد اشهر الخدمة المضمونة والمقسومة على (12) أو يعتبر كسر الشهر الاخير بمثابة الشهر ومتوسط الأجر الشهري لمدة الخدمة المضمونة ان قلت عن ثلاث سنوات وذلك وفقا لاحكام الحالات التي تدخل ضمن تقاعد (الخدمة) أو تقاعد الشيخوخة⁽¹⁾، ومع امكانية انتقاله الى ورثته اذا توفرت فيهم الشروط التي يحددها المشرع.⁽²⁾

- **مكافأة نهاية الخدمة:** ويقصد بها مبلغ من المال تمثل تعويضا نقديا اجماليا يدفع دفعة واحدة للشخص المضمون الذي انتهت خدمته وكان غير مستوفي لشروط استحقاق الراتب التقاعدي أو بسبب استحقاقه لراتب تقاعدي كامل من غير جهة، وان هذه المبالغ تستحق وتحسب وتدفع بموجب قانون التقاعد والضمان الاجتماعي ودائرة الضمان هي المسؤولة عن استحقاقها ودفعها للشخص المضمون أو الى عياله عند وفاته.⁽³⁾

- **حالات المنع من الازدواجية:** حيث لا يجيز قانون التقاعد والضمان الاجتماعي التالي:

- الجمع بين راتب تقاعدين كاملين سواء كانا من دائرة الضمان أو دائرة اخرى من دوائر الدولة وانما يدفع له الافضل.

¹ المادة (65) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال النافذ ويلاحظ ان المشرع وضع حدا اعلى وادنى الرواتب التقاعدية.)، اما الاحالة يسبب الخدمة فانه تستدعي اثبات خدمة العامل المضمونة السابقة والمدفوع عنها اشتراكات للمدة المحددة قانونا، وبخلاف ذلك يبقى العامل دون راتب تقاعديا لحين الوصول الى السن المقررة، وبذلك يتطلب توافر اثبات لسن العامل باحدى الوثائق الرسمية التي استصدرتها الدولة، كالسجلات الرسمية لدائرة الضمان ودفاتر النفوس وهويات الاحوال وحتى عقود العمل المثبتة لدى السلطات المختصة، وعلى كل صاحب علم تثبت عمر العامل على ان ترسل منه بنسخة الى العامل والى الوزارة المختصة ودائرة الضمان لاغراض التدقيق، ويكون للعامل (أو لاي شخص ذي علاقة حق الاعتراض على قرار التثبيت خلال (15) يوما من تاريخ تبلغه به لدى لجنة مشكلة لهذا الغرض ويكون قرارها نهائيا لا رجعة فيه).

² (65/ج) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال النافذ، ويلاحظ احالة العامل الى التقاعد بسبب العمر وبسبب صحة العامل والمرض تختلف عن طريق احتساب راتبه التقاعدي عن اصابة العمل اذ يدفع للاخير (80%) من متوسط الأجر في سنة العمل الاخيرة أو المدة التي عمل بها اذا كانت اقل من السنة على الا لا تقل عن الحد الادنى للأجر المقرر في مهنته.

³ مادة (78) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971. وتحسب على اساس متوسط أجره الشهري مضروبا بعدد سنوات خدمته وتحسب كسر السنة سنة كاملة في احدى الحالات التالية:

- بلوغ العامل (60) سنة والمرأة (55) دون سنوات خدمة.
- استقالة العاملة المضمونة من عملها بسبب زواجها أو وضعها.
- خروج العامل من نطاق قانون العمل، كتحويله الى موظف أو صاحب العمل.
- مغادرة البلاد نهائيا ووافق الوزير على سفره.

- لا يجوز الجمع بين راتب تقاعدين احدهما كامل والاخر جزئي من اي نوع وانما يتم اختيار الافضل.
- لايجوز الجمع بين اي راتب تقاعدي كامل من دائرة الضمان وبين مكافأة نهاية الخدمة، دائرة الضمان).
- لا يجوز بيع الراتب التقاعدي أو استبداله أو التنازل عنه للغير أو اشتراطه لمصلحة الغير ويقع باطلا كل تصرف من هذا النوع أو ما يماثله.
- لايجوز الحجز على الراتب التقاعدي الا بحكم قضائي الا بمقدار الخمس.(1)

– **مكافأة الخلف عن إصابات العمل:** يلاحظ انه قد نص المشرع على حق الخلف في مكافأة تدفعها دائرة الضمان اذا اصيب العامل من جراء العمل اصابة حمل بعجز جزئي وهو بطبيعة الحال لا ينتقل الى الورثة واختار العامل المضمون قبل وفاته الخروج من نطاق مظلة الضمان الاجتماعي. فانه يدفع لورثته مبلغ من المال دفعة واحدة ممن كان يعيلهم عند وفاته (على ان تتوافر فيهم شروط الاستحقاق السابقة).
ويعادل المبلغ الراتب التقاعدي للعامل المتوفي لمدة اربع سنوات.(2)

المبحث الثالث: منافع أنظمة الضمان الاجتماعي وفق القواعد الدولية والمقارنة

- يعيش الانسان اليوم حقبة تحديات تتعلق بالمستقبل كتعلقها بالحاجز، فالتقدم العلمي صاحبه عدة تحولات لم يسلم منها الانسان في وجوده ومعيشة تسببت في عدة مشاكل اهمها:
- البطالة وانعكاساتها السلبية على العامل وعائلته وخاصة بسبب الاستغناء عنه لتطور الآلة والحاجة لعدد قليل من المشغلين لها (ان لم يتم الاستغناء عنهم نهائيا).
 - اتساع الهوة بين سوق العمل وحاجاته لبعض التخصصات القليلة والتوحد التعليمي لاغلب دول العالم والعملية العشوائية في القبول الجامعي وتناسي الحاجة الى التعليم المهني بديلا عن اغلب الدراسة الاكاديمية.
 - بناءاً على ضعف التخطيط والمشاكل العالمية والمشاكل الاقتصادية الامنية الداخلية، فقد تزايدت صور فقدان الامن الاجتماعي مما تسبب في زيادة معدلات الفقر.
 - وازاء التحولات الرقمية في البنية الانتاجية العالمية لابد في مواجهة الاحتياجات الامنية الاقتصادية تصل بالانسان الى ادنى حد من الحماية الاجتماعية لكل افراد المجتمع.
 - فالمفهوم الاخلاقي لبناء المجتمعات يتطلب الدعم المتواصل بين ابنائه للوصول الى ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها لمن يفقدها والمتمثلة بـ:
 - الحماية في حالات العجز الجسمي (العقلي) ماليا وخدمياً.
 - توفير اساسيات الحياة الكريمة (المعيشة والسكن والصحة).
 - توفير فرص العمل والتدريب المهني المؤهل للتحويل المهني، لتأمين العمل البديل.

¹ المادة (75) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي.

² المادة (60/ج) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي.

- توفير التعليم بمراحله المختلفة ولمختلف الفئات والاعمار (بما تضمن القضاء على الامية العلمية والحقيقية).
- برامج الاسكان.
- برامج الرعاية الصحية المدعومة من الحكومة (المجانية في اغلب الاحوال والتي تكون في متناول الجميع بغض النظر عن اماكن سكنهم وانتماءاتهم.
- وإزاء التدخلات الدولية لتنظيم قواعد وتحديد مستويات لبرامج الحماية الإجتماعية المتمثلة بشقها الثلاثي (قواعد للعمل، القواعد الخاصة بالضمان الاجتماعي، قواعد الحماية لذوي الدخل المنخفضة والفئات الخاصة) ولذلك كان هناك العديد من القواعد الموهلة في القدم والتي تنتظر المراجعة من الدول لاغراض المصادقة عليها، فمنها ما سبقت غيرها واخذت بها لاغراض تحقيق الحدود الدنيا من حقوق الانسان ومنها ما تاخر في ذلك اسباب عائدة للافكار والايديولوجيات السائدة لديها، فان لابد من البحث هنا في المستويات الدولية لنظم الحماية الإجتماعية، ثم الانتقال الى الدول الاقرب جغرافياً في المصادقة على هذه المستويات.لتنقل بعد ذلك الى دراسة في مشروع قانون الضمان الاجتماعي الجدي ونظرة فيما اذا كان قد حقق هذه المستويات بعد المصادقة على الاتفاقيات الخاصة ومنها الاتفاقية (102).⁽¹⁾

¹ انظر بذلك في الجدول الملحق بالاتفاقيات المعتمدة من قبل العراق والصادرة عن منظمة العمل الدولية.

الملحق 1: قائمة اتفاقيات العمل الدولية التي صادق عليها العراق صدق العراق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية التالية أو انضم اليها.

- 001C: اتفاقية ساعات العمل (الصناعة)
- 014C: اتفاقية الراحة الاسبوعية (الصناعة)
- 017C: اتفاقية تعويض العمال (الحوادث)
- 018C: اتفاقية تعويض العمال (الأمراض المهنية)
- 019C: اتفاقية المساواة في المعاملة (التعويض عن الحوادث)
- 026C: اتفاقية الات تحديد الحد الادنى للاجور
- 029C: اتفاقية العمل الجبري
- 030C: اتفاقية ساعات العمال (التجارة والمكاتب).
- 042C: اتفاقية تعويض العمال (الأمراض المهنية).
- 052C: اتفاقية الاجازات مدفوعة الأجر
- 081C: اتفاقية تفتيش العمل
- 087C: اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم
- 089C: اتفاقية العمل الليلي (النساء) (مراجعة)
- 094C: اتفاقية شروط العمل (العقود العامة).
- 095C: اتفاقية حماية الأجور.
- 098C: اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية
- 100C: اتفاقية المساواة في الأجور.

أولاً: الاتفاقية (102) بشأن المستويات الدنيا للضمان الاجتماعي

لقد دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 17/نيسان/1955، ولقد تضمنت عدة جوانب منها نصوص موضوعية (الحقوق وتنظيمها) ونصوص إجرائية.

– نصوص تنظيمية

حيث تلزم الاتفاقية كل دولة عضو ان توفر لمن يشملهم (مزايا الضمان الصحي) سواء كان ذا طبيعة وقائية ام علاجية، بحث تشمل مالا يقل عن 50% من العمال وعوائلهم والفئات المنصوص عليها من المجتمع العمالي.

- 50% من المقيمين الكلي للمقيمين في البلد.
- 50% من العديد الكلي للمشتغلين في الصناعة وعوائلهم التي تستخدم عشرين عاملا على الاقل وكذلك زوجاتهم واطفالهم.
- على ان تتضمن المزايا على الاقل في الحالات التالية:
 - المرضية.
 - عناية الطبيب.
 - الرعاية من الاخصائيين.
 - صرف الادوية.
 - الاقامة في المستشفيات عند الحاجة.

-
- 105C: اتفاقية الغاء العمل الجبري.
 - 106C: اتفاقية الراحة الاسبوعية (التجارة والمكاتب)
 - 107C: اتفاقية السكان الاصليين والقبليين
 - 111C: اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة).
 - 118C: اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي).
 - 120C: اتفاقية العمل (التجارة والمكاتب).
 - 122C: اتفاقية سياسة العمالة
 - 131C: اتفاقية تحديد الحد الادنى للاجور
 - 132C: اتفاقية الاجازات مدفوعة الأجر
 - 135C: اتفاقية ممثلي العمال
 - 138C: اتفاقية الحد الادنى للسنة.
 - 140C: اتفاقية الإجازة الدراسية مدفوعة الأجر
 - 142C: اتفاقية تنمية للموارد البشرية
 - 149C: اتفاقية العاملين في التمريض
 - 167C: اتفاقية السلامة والصحة في البناء
 - 172C: اتفاقية ظروف العمل (الفنادق والمطاعم)
 - 182C: اتفاقية اسوأ اشكال عمل الاطفال
 - 183C: اتفاقية حماية الامومة
 - الاتفاقية (102) بشأن المستويات الدنيا للضمان الاجتماعي
- صادق العراق على هذه الاتفاقية محليا وهي بانتظار التسجيل وايداع وثيقة تصديق العراق عليها مما يجعلها على المستوى الدولي. انظر جدول الاتفاقيات والمصادق عليها من قبل العراق

- حالات الحمل والوضع
 - تتضمن الرعاية الطبية قبل وبعد الوضع.
 - الإقامة في المستشفيات عند الضرورة.
- ويلاحظ ان قد روعي ظروف البلد والايدولوجية السائدة فان كان المنتفع أو من يعوله ملزماً بالمساهمة في مصاريف الرعاية (حالة المرض) يجب وضع قواعد لا تزيد من اعبائه. كما ان المزايا المقدمة تهدف الى استمارة أو استبقاء أو تحسين الحالة الصحية ومستوى (قدرة المنتج على العمل) وقدرته على قضاء حاجاته الشخصية.⁽¹⁾
- ويفترض بالادارة الحكومية ان تتولى شمول العمال المضمونين وعوائلهم عند ادائهم لما عليهم من التزامات مالية⁽²⁾. على ان يستتبع ذلك المزايا المدفوعة بمناسبة المرض وعدم جواز انقطاعها، ويتم مراعاة حالة الأمراض العادية عن الأمراض المستعصية الواجب رفع الحد الأدنى للرعاية⁽³⁾. على ان الشمول بالمرض والرعاية يتطلب قيام الدولة بتنظيم ما ينتج عنها من معوقات للعمل المكسب للدخل وحالات العجز الناجم عنها.

مزايا الامومة:

- تشمل احكام هذه المستويات الضمان في حالات الحمل والوضع وما ينجم عنها من توقف العاملة عن الكسب.⁽⁴⁾
- وبنفس نطاق الشمول السابق في حالات المرض⁽⁵⁾، فانه مزايا الامومة تتضمن الرعاية الطبية في ادنى مستوياتها بالتالي:
- العلاج قبل واثناء الوضع الذي يتولاه الطبيب الممارس أو القابلات المؤهلات.
 - الإقامة في المستشفيات (عند الحاجة).
 - رعاية حاجات العاملة الشخصية لحين تحسين صحتها.
 - الرقابة على المؤسسات الحكومية والمؤسسات التي تديرها مؤسسات الضمان التي تتولى رعاية الامومة لاغراض اداء الخدمة بشكلها الصحيح.⁽⁶⁾
- ويلاحظ تأكيد الاتفاقية على الدفعات الدورية للمرأة في حالي الحمل والولادة ومضاعفاتها لضمان تكفلها بسداد حاجاتها العائلية والشخصية.⁽⁷⁾

- تعويض اصابة العمل

يجب ان يغطي الضمان الاجتماعي اصابة العمل اذا نجمت عن إصابات العمل أو امراض المهنة (ظروف عرضية، عجز عن العمل أو فقد المعيل القدرة على الكسب سواء كان بشكل كلي أو

¹ المادة (10) الاتفاقية رقم (102) لسنة 1952.

² المادة (11) الاتفاقية رقم (102) لسنة 1952.

³ وللأمراض العادية يمكن مقرها لمدة (13) اسبوع لكل حالة، المادة (12) الاتفاقية (102).

⁴ المادة (47) الاتفاقية رقم (102).

⁵ المادة (48) الاتفاقية رقم (102).

⁶ المادة (49) الاتفاقية رقم (102).

⁷ المادة (50) الاتفاقية (102).

جزئي بما يتناسب مع فقد للقدرة الجسمانية، ثم فقد الارملة أو الأولاد لوسائل العيش نتيجة من وفاة المعيل (فان كانت ذات قدرة على اعالة نفسها استثنت من ذلك).⁽¹⁾ وبنفس احكام الشمول السابقة⁽²⁾، فانه يجب ان تشمل الخدمات التالي:

- العلاج بواسطة الاطباء الممارسين والاختصاصيين.
- علاج الاسنان.
- التمريض المنزلي.
- الاقامة في مصحة ودار نقاهة.
- صرف الادوية والتركيبات المساعدة كالاسنان الصناعية وصيانتها والنظارات.
- العلاج المكمل الذي يؤديه طبيب تحت اشراف طبيب اختصاص.⁽³⁾
- التدريب المهني

فقد الزمت الاتفاقية المؤسسات الحكومية المكلفة بتقديم الخدمات الطبية لاغراض اعادة التأهيل المهني من جهة ومن جهة اخرى تدريب من نقضت قدرتهم على القيام بعمل مناسب له.⁽⁴⁾

- العجز عن العمل بسبب اصابة العمل
- في حالة العجز عن العمل أو فقد القدرة على الكسب فقداً تاماً فانه يحتمل ان يكون مستديماً أو ما ينشأ عن ذلك من فقدان القدرة الجسمانية، أو قد تؤدي اصابة العمل على فقدان المعيل، مما يترتب عليه الحاجة لدفعات دورية (رواتب تقاعدية).⁽⁵⁾
- وفي حالة فقدان القدرة على العمل جزئياً أو كلياً فان الدفعات الدورية يفترض ان تتناسب مع درجة العجز التي تفقده عن الكسب، ويمكن ان يكون تأخير الدفعات لمدة ثلاثة.⁽⁶⁾

المزايا العائلية:

- على كل دولة عضو ضمان منح المزايا العائلية⁽⁷⁾، والتي تشمل ما يأتي:
- دفعات دورية تمنح كل شخص مشمول واكمل الفترة المحددة للاستحقاق.
 - صرف ملابس طعام وملابس الأولاد أو تهيئة منزل.
 - السكن أو قضاء الاجازات مع تقديم مساعدة منزلية لهم.
- على ان يشترط ان يكون ادى ثلاثة اشتراكات في الضمان وباشر عمله خلالها أو مقيم منذ سنة، على ان تكون القيمة الكلية للمزايا الممنوحة وفقاً للمادة (42) تمثل:
- 3% من أجر العامل العادي البالغ الذكر.

¹ المادة (32) الاتفاقية رقم (102).

² المادة (33) الاتفاقية رقم (102).

³ المادة (34) الاتفاقية رقم (102).

⁴ المادة (35) الاتفاقية (102).

⁵ المادة (36) الاتفاقية (102).

⁶ المادة (38) الاتفاقية رقم (102).

⁷ بنفس اسلوب الشمول السابق المادة (41) الاتفاقية رقم (102).

- 1,5 من الأجر مضروباً بعدد الاولاد المقيمين.⁽¹⁾

مزاي الشيخوخة⁽²⁾

لا يجوز ان تزيد السن المحددة على خمس وستين سنة أو لسن اعلى تحددها السلطات على ان تكون فترة الاستحقاق ما تقل عن (30) عاما قد سدد عنها الإشتراكات أو (20) نسبة اقامة بغية الحصول على مزاي الشيخوخة عند الوصول الى السن المحددة.⁽³⁾

المزايا في حالة البطالة:

- وهي التوقف عن الكسب بسبب عدم التمكن من الحصول على عمل مناسب⁽⁴⁾، ولذلك يفترض شمول الفئات المشمولة بمزايا الضمان الاجتماعي سابقا بالدفعات الدورية بشكل:
- دفعات دورية لمدة (13) اسبوع خلال (12) اشهر.
- شمول فئات اخرى بـ (26) اسبوعا لمدة (12) شهر جميع المقيمين.

الجدول (1) توصيات منظمة العمل الرئيسية بخصوص مستويات الضمان الاجتماعي لضمان الدخل في الشيخوخة

رقم التوصية رقم (102)	الاتفاقية رقم (128) والتوصية رقم (131)	رقم التوصية (202)
من هم المشمولين (نطاق الشمول)	البقاء على قيد الحياة بعد سن في الاتفاقية (128)، العمر المحدد للمشمول اقل محددة الى (65) سنة أو اكبر من (65) وعليه تعتبر الاعمال غير صحية له أو وفقا لقابلية المسنين في العمل. شاقا بالاضافة الى ذلك فان التوصية (131) فاذا العمر المحدد يجب ان يخفض بناءا على اسباب اجتماعية	الدخل تأمين الاساسي لكبار السن
من هم المحميين وفق الاتفاقيات	على الاقل 50% من كل العمال في الاتفاقية (128) كل العمال بما فيهم المتدربين وفئات العمال النشطين اقتصاديا الذين يشكلون ما لا يقل عن 20% من السكان أو جميع السكان نشطين أو جميع السكان الذين لديهم الموارد تحت العتبة دخول تحت العتبة المحدودة اما الاتفاقية (131) يجب ان تمتد التغطية لتشمل الاشخاص الذين يكون عملهم ذا طبيعة غير عادية أو كل الاشخاص النشطين اقتصاديا	مع مراعاة الالتزامات الدولية
ماذا يجب ان تكون الفائدة	الدفع الدوري، على الاقل مساوي 40% الأجر الرسمي مع تعديل الأجر بعد التغييرات الاتفاقية (128) الدفع الدوري ما لا يقل عن 45% من الأجر المعتمد، التعديلات الكثيرة في المستوى الأجر أو تكلفة المعيشة.	الدفع بشكل سهولة أو باي شكل بحيث يضمن دخل

¹ المادة (44) الاتفاقية رقم (102) لسنة 1955.

² المادة (29) الاتفاقية رقم (102) لسنة 1955.

³ انظر الجدولين الملحقين رقم (1)، (2).

⁴ المادة (2) الاتفاقية رقم (102) لسنة 1955.

الكبيرة التي تجري في المستوى العام للكسب أو تكلفة المعيشة	التوصية (131) على الأقل 55% من الأجر المعتمد باقل بملغ يستفاد منه كبير السن يجب تعديله بواسطة تسريع لضمان الحد الأدنى من مستوى صحيحة بحيث يتم الزيادة اذا كان المستفيد خاصة الى مساعدة ثابتة.	اساسي ثابت وكذلك المنافع العينية والخدمات، تمنع وتخفف من الفقر والضعف والاقصاء الاجتماعي وتمكن من العيش كبر امه مراجعة نقدية بانتظام.
مدة الاستحقاق	العمر المحدد للشمول حتى الوفاة	من تاريخ الحصول على الجنسية المقررة حتى وفاة المستفيد
ماهي الشروط المطلوبة للحصول على الاستحقاقات	30 سنة ساهمة أو العمل (ضمن مخططات الشمول أو 20 سنة من سنوات الإقامة خارج سنوات مخططات الشمول) مع الحق في الحصول على استحقاقات مخفضة بعد (15) سنة من المساهمة أو العمل.	الاتفاقية (128) مثل التوصية (102) ينبغي تحديده على (ضمن مخططات الشمول أو 20 سنة من سنوات الإقامة خارج سنوات مخططات الشمول) مع الحق في الحصول على استحقاقات مخفضة بعد (15) سنة من المساهمة أو العمل. استبعادهم لفترة المساهمة أو العمل لحساب التأهيل.

المصدر: منظمة العمل الدولية – التقرير الدوري لعام 2014، 111

الجدول (2) المتطلبات الرئيسية معايير منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي بشأن كبار السن الذين على قيد الحياة

التوصية رقم (102) ادنى المستويات	الاتفاقية رقم (128) واعلى مستويات التوصية رقم (131)	التوصية رقم (202) الحماية الاساسية
من هم المشمولين (نطاق الشمول)	الارامل والايتماء ممن خسر المساندة بسبب الوفاة من مورد ورزق (المعيل)	الدخل الاساسي للاشخاص الذين لا تتوفر لديهم دخول كافية بسبب فقدان دعم الاسرة
من هم المحميين	الزوجات والابناء فيما فقدوا المعيلين بنسبة 5% من غير معيل من المتدربين العاملين أو العمال أو زوجاته واطفال الاشخاص النشطين اقتصاديا على انه لا يقل عن 75% أو الاطفال من يمثلون 20% من والارامل ممن لا يستطيعون الحصول المقيمين وجميع المقيمين على مصدر دخل التوصية (131) من الاطفال والارامل ممن	على الاقل المقيمين يصبحون الالتزامات الدولية

	يعانون من الحصول عن الحد الأدنى	العتبة المقررة لتشغل كل النساء والاطفال ممن يعملون في وظائف عارضة أو نشطين اقتصاديا.
ما هي المنافع	ما لا يقل عن 40% من الأجر المعتمد ويكون الدفع دوري ويتم التعديل عند تغير مستويات المعيشة أو الأجور أو ارتفاع الثمن	الاتفاقية (128) على الأقل 45% من الأجر المعتمد مع التعديل مع متطلبات المعيشة التوصية (131) السلع الأساسية لضمان الوصول الفعال للخدمات من الأجر المعتمد للحد الأدنى والوصول للخدمات على مستوى المعيشة بحيث يتناسب مع حد ادنى للمستوى معيشة محترمة
ما هي مدة الاستفادة من المنافع	حتى يصل الاطفال لسن العمل والارامل دونما تحديد المدة	الاتفاقية والتوصية حتى يصبح الاطفال بسن العمل أو طالما كانوا معاقين والارامل دونما تحديد كاف وثابت
ما هي الشروط المطلوب للاستحقاق		

المصدر – منشورات منظمة العمل الدولية لعام 2014، 119

تشترط الاتفاقية بعض الاشتراطات الخاصة في هذه الحالة وهي:

- تجوز عدم منح المزايا خلال فترة السبعة ايام الأولى عن كل حالة توقف عن الكسب، وتحسب ايام البطالة قبل وبعد العمل المؤقت، ولا يستمر مدة ينص عليها باعتبارها جزءا من نفس حالة التوقف عن الكسب.

- تكييف حالة العمال الموسمين بشكل مستقل نظرا لظروف الاستخدام.

مزايا الوريثة:

ولقد جاءت احكام هذه المزايا بغية مراعاة فقدان المعيل من قبل العائلة وخاصة الارملة الأولاد في حالة فقدان قدرتها الذاتية على الكسب⁽¹⁾، وهم:

- كل شخص فقد وأكمل (10 سنة) من العمل أو ادى الإشتراكات لمدة (15) سنة.
- تشمل المزايا أولاد الزوجات لمن فقد معيلهم وادى اشتراكات لمدة ثلاث سنوات.
- تحدد مدة كافية للزواج للارملة غير القادرة على الكسب التي تفقد معيلها.

- معايير الدفعات الدورية:

في حالة الدفعات الدورية الممنوحة بمناسبة الظروف المتقدمة وفق المعايير التالية:

- حساب قواعد معينة للكسب للعامل المضمون.

¹ المادة (60) الاتفاقية رقم (102).

- بحسب اجر للعمال المهرة والمزايا والعلاوات العائلية (هم البرادأو الخراط في الصناعة الميكانيكية في غير صناعة الماكينات الكهربائية).
- الشخص الذي يعمل يجب ان يحتسب أجره والمزايا التي يحصل عليها وفق اسس زمنية محددة.
- يجب ان تتناسب المزايا مع مكسب المنتفع (فيعد ماهرا اذا كانت مكاسبه تساوي 75% من جميع الاشخاص و75% من متوسط الكسب للاشخاص الذي يمثلهم المضمون).
- يتحدد اجور العمال اليدوين المهرة على اساس معدلات الأجور للساعات العمل العادية وفقا للقوانين والاعراف.
- يراعى المتغيرات الإقتصادية واثرها على المستحقات الدورية المدفوعة سبب الشيخوخة وإصابات العمل والعجز وفاة المعيل (عدا عدم القدرة على العمل) وعند حصول تغييرات جوهرية في الكسب العام مما يشغل تكاليف المعيشة⁽¹⁾

ثانيا: الاتفاقية رقم (183) لسنة 2000 بشأن حماية الامومة

حيث قضت المادة (3) من الاتفاقية الدولية لوجوب اتخاذ الدولة العضو وبعد التشاور مع المنظمات الممثلة لأصحاب المهن والعمال تدابير لضمان الا تضطر المرأة الحامل أو الممرض الى اداء عمل تعتبره السلطة المختصة ضارا بصحة المرأة والطفل، حيث يقرر بوجود خطر جسيم على صحة الام أو صحة الطفل، وفقا للمادة (4) من الاتفاقية، فانه يقرر بحق المرأة بإجازة لا تقل مدتها عن (اربعة عشرة اسبوعا) تشمل إجازة الزامية بعد الولادة مدتها (سنة اسابيع) وتمنح فيها المرأة هذه الإجازة عند الولادة بمضاعفات أو لحقها مرض أو لاحتمال حصول مضاعفات تكون ناجمة عن الحمل والولادة على ان تحدد من قبل السلطات طبيعة الإجازة وفق المادة الخامسة، وبغية اعانة العاملة فانه يجب منحها اعانات مالية بما يسمح لها باعانة طفلها ونفسيها في كل ظروف صحية مناسبة وفي حالة استيفائها كل المساعدات المملكة نتيجة من عملها السابق، فانه يحق لها الحصول على المساعدة من صناديق الاعانة والإجتماعية، على ان تكون المساعدات المقدمة لها في حالي الحمل والولادة بمضاعفات من خلال التأمين الاجتماعي الالزامي أو من الاموال العامة كما لا يكون صاحب العمل مسؤولا مسؤولية فردية عن التكلفة المباشرة لهذه الاعانات.⁽²⁾

¹ المادة (65) الاتفاقية رقم (102). - احكام تنظيمية. يجوز ايقاف المزايا اذا ثبت:

- غياب الشخص المستحق عن الاقليم.
- يحصل على عوض من جهة اخرى.
- الحصول على المزايا بطريقة العيش.
- اذا نتج الحادث عن جرمية أو جنحة ارتكبتها الشخص.
- اذا حدثت له الملمة سبب سوء السلوك المتعمد.
- اهمال الشخص اللجوء الى فئات التشغيل.
- البطالة نتجت عن توقف عن العمل بسبب نزاع مهني أو ترك العمل بمحض الارادة.
- اذا ثبت ان الارملة تعيش مع رجل اخر وتستلم مزايا الورثة
- ² انظر في احكام تطور المستويات الدولية فيما يتعلق بحماية الامومة بالجدول الملحق.

الجدول (3) تطور احكام مستويات حماية الامومة

رقم الاتفاقية	سنة الاقرار	موضوع الاتفاقية	عدد التصديقات
3	1919	استخدام النساء قبل الوضع وبعده	33
13	1952	حماية الامومة	4
183	2000	حماية الامومة (مراجعة)	11

ثالثا: التوصية رقم (202) بشأن الارضيات الوطنية للحماية الإجتماعية

واذ يعتبر الضمان الاجتماعي استثمار في الاشخاص يمكن ان يتغير مع متغيرات سوق العمل فهي تعمل كمثبتات اجتماعية - اقتصادية وتساعد على حفز الطلب الاجمالي في أوقات الازمات كما ويساعد على عملية الانتقال الى اقتصاد اكثر فعالية الفقر المدقع ويخفض أوجه الفوارق داخل اقليم الدولة وبعدها، واذ تسلم بان الانتقال الى العمالة المنظمة وارساء نظم الاستدامة للضمان الاجتماعي يساعد احدهما للآخر ولذلك فقد (أُتخذ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان وبالمذات المادتان (22 و25) منه والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وخاصة المواد (9، 11، 12) منه، وكذلك الأخذ بنظر الاعتبار المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي رقم (102)، واذ تدعو منظمة العمل الى عولمة عادلة تقوم على العدالة الاجتماعية، فانه ازاء ما تقدم فانه تدرج التوصية (202) على التالي:

- اقامة وصيانة ارضية للحماية الاجتماعية مع ضمان استراتيجيات لمد نطاق الضمان الاجتماعي بمستوى متدرج ولصالح اكبر عدد من الناس مسترشدا بمعايير منظمة العمل.
- مع مراعاة القواعد التالية (شمولية الحماية الحق في الاعلانات وملائمتها وعدم التمييز، الادمج الاجتماعي احترام حقوق وكرامة الناس المشمولين، الاتفاق مع السياسات الاجتماعية والاتفاق من ناحية اخرى مع المؤسسات ودرجة التنفيذ على نحو منظم وتقييم دوري مع احترام كامل للمفاوضة والحرية النقابية والمشاركة الثلاثة مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال والادارات).

- توفير أمن الدخل الاساسي للعائلة والسلع ومداخل الاطفال وتوفير دخل للاشخاص المسنين.
- ان يكون الدخل مقابلا للمستويات الدنيا المحددة للحياة الكريمة طبقا لمستوى العملة الوطنية النقدية.

- ينبغي ان تنظر الدول الاعضاء في استخدام اساليب محددة لحل الموارد المالية اللازمة لفحص استحقاقه مالية وضريبة اقتصادية، مع مراعاة قدرات مختلف التجمعات السكانية على دفع الإشتراكات والتدقيق في تنفيذ واتخاذ تدابير ترمي الى منع الغش والتهرب من دفع الضرائب وعدم دفع الإشتراكات.

- تعزيز النشاط الاقتصادي المنتج والعمالة المنظمة من خلال النظر في سياسات التشغيل وسوق العمل والحوافز الضريبية، والنصوص بالتعليم والتدريب المهني وتضمين السياسات محو الامية والتدريب المهني والحصول على المهارات اللائقة للحد من هشاشة العمال والعمل الامن وتنظيم المشاريع والمنشآت المستدامة.

- يقصد ب (مد الضمان الاجتماعي)، ان تطبق على الاشخاص في الاقتصاد غير المنظم اسوة بعمال القطاع المنظم ودعم المجموعات المحرومة والاشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

الخاتمة:

تعد ارساء قواعد العدالة الإجتماعية والتضامن الإجتماعية احدى اساسات الوصول (للفراه الاجتماعي) والتي تتطلب انشاء قواعد قانونية متضمنة للحقوق سواء كان توجهها (فردياً) أم (جماعياً) وتدعيمها بقواعد متينة ذات قدرة سلطوية (آمرة) مدعومة بأحكام عقابية تلحق مخالفيها ناهيك عن ايجاد هيئات تنفيذية مرنة في التفكير التطبيقي وسريعة في التطبيق (بايجاد قواعد تنظيمية مسهلة لتنفيذ التشريعات) وبشديدة المراس فان عملية التغييرات التشريعية المتطلبية لمرحلة حديثة والانتقال من قانون مركّز الاركان (وان كان يعيبه القدم وعدم المرونة وتداعيات ضعف وحصر التطبيق بفئات محدودة في المجتمع) تعد من الاشد صعوبة والاكثر تعقيداً خاصة لارتباط قانون مثل الضمان الاجتماعي بجهات متعددة (أصحاب العمل، ممثلي العمال، السلطة التنفيذية) (ادارة العمل) فمسايرة معايير منظمة العمل (بحدودها الدنيا) بناء على الاتفاقيات المصادق عليها من قبل العراق مما يتطلبه من تحقيق تغطية شاملة يتطلب التوازن مع الحصول على منافع كافية ومن ثم الحفاظ على الجدوى المالية للنظام المالي المتبع من قبل السلطة المنفذة للقانون، وبناءً على ذلك كان المشروع موضوع الدراسة بحاجة الى تدقيق بعد الارتكاز على التشريع النافذ (قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971) وبما يتضمنه من منافع وخدمات واعانات ورواتب يستفيد منها العمال حصراً، ليتم الانطلاق للمقارنة مع تشريعين للضمان في الدول العربية حصراً حتى لا نبتعد عن المحيط والتي كانت قد سبقت العراق في مراعاة مستويات الحدود الدنيا للاتفاقيات الدولية خاصة الاتفاقية الخاصة بالضمان الاجتماعي (رقم 103) والصادرة عن منظمة العمل الدولية Lo1 التي انطلقت الدراسة حولها في مراعاة هذا المشروع لقواعدها ومستوياتها ومدى ملائمة المنافع قصيرة الامد (المرض، اصابة العمل، التعطل، المرض والولادة والامومة) والمنافع طويلة الاجل (التقاعد، العجز، اعالة الخلف وما الى ذلك) مع مسائل النظام الاقتصادي الموضوع من قبل معدي مشروع قانون الضمان العراقي في مواجهة ذلك الدفع المستمر القريب والبعيد، والنظر الى القدرة الادارية للهيئات التي سوف تتولاه في التنفيذ والتي اثبتت (ضعفها الاداري) في تطبيق القانون النافذ وتهربها من الاضافات في بعض الالتزامات المالية اذ فيما يتعلق باستحقاق الحقوق ومن ثم اداء الالتزامات المرسومة لها تشريعياً. ان الدعوة الحقيقية لاشراك القوى العاملة في بناء البلد عن طريق طرح الثقة في القوة القانونية للتشريعات التي تحكم عملها ومستقبلها يتطلب تأمين القوى بتشريعات منقذة لمستقبل المشار اليها وتدعيم مستقبل القوى العاملة اللاحقة، بتمكينها من ادارة اموالها بالاشتراك مع ادارات العمل والخبراء الاقتصاديين والخبراء من شركاء العمل وممثلي أصحاب العمل ايا كانت الجهة) فيكون لهم دور في إبداء الرأي والتصويت والترجيح في تقوية القواعد التشريعية لمثل مشاريع القوانين (كمشروع قانون الضمان الاجتماعي) وقانون العمل بدراسة نجاحات الدول المطبقة لمثل هذه التشريعات وحتى وان كانت من خارج المنطقة العربية ممن كانت لها مسارعة في التصديق على المعايير الدولية.

المصادر

- تعليمات الضمان الصحي رقم (1) لسنة 1974.
- د. صبا نعمان رشيد، المدخل لدراسة قانون الضمان، بغداد، 2022.
- د. صبا نعمان رشيد، قانون العمل، بغداد، داد، 2021.
- د. محمود جمال الدين زكي، النظرية العامة للالتزام، مصر، 1978.
- د. يوسف الياس، أوليات في قانون العمل، دار الحرية للطباعة، 1973.
- د. صبا نعمان رشيد، القواعد القانونية لحماية العمال اداء امراض السرطان المهني، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، السنة السادسة، المجلد الرابع، العددان (21-22)، 2013.
- د. صبا نعمان رشيد، وقف عقد العمل وتطبيقاته لمنشورات الحلبي، 2012.
- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة 1971
- قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.
- قانون رقم 76 لسنة 1984، قانون التعديل الأول لقانون وزارة العمل الشؤون الاجتماعية رقم 195 لسنة 1978.
- المادة (1/سادسا) قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.
- محكمة العمل العليا 42/عليا ثالثة/ 1971 في 1971/11/10.
- محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، الطبعة الأولى، 167، دار الكتاب العربي، لبنان
- المعجم القانوني، حارث سليمان الفاروقي، مكتبة لبنان، ناشرون، طبعة جديدة، 2003.
- منظمة العمل العربية، استثمار احتياطي أموال التأمينات الاجتماعية، الندوة العربية للتأمينات الاجتماعية المنعقدة، بغداد من (20-26) تشرين الثاني، منشورات منظمة العمل العربية، 1976.
- نقض اجتماعي فرنسي، حزيان، 1952، دالوز، موجز رقم 73 من قرار محكمة عمل العليا رقم 48/ المؤرخ 1973/2/22، رقم الاضبارة، 32.
- نقض فرنسي، 7 نوفمبر، 1963، مجلة القانون الاجتماعي سنة 1961.

ملائمة التنظيم القانوني العراقي للمعايير الدولية في إطار نظام الضمان الاجتماعي دراسة تحليلية لمشروع قانون الضمان الاجتماعي العراقي

د. خنساء محمد جاسم

الجامعة الامريكية في بغداد

المقدمة:

ان مصطلح الضمان الاجتماعي يشير إلى " الحق في الحصول على دخل فردي في حالة التوقف عن العمل وعدم القدرة على تأمين الرعاية الصحية وضعف الدعم الأسري". استناداً إلى لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لقد اقرت العديد من المواثيق الدولية الحق في الضمان الاجتماعي ومنها الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة التاسعة التي تنص "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية. كما تتضمن اتفاقية الضمان الاجتماعي رقم 102/ لعام 1952 التي اعتمدها منظمة العمل الدولية بشأن الضمان والمعايير الدنيا الاجتماعية، معايير الحد الأدنى للحماية والتأمين الاجتماعي فهي القاعدة الأساسية التي يُبنى عليها وضع الخطط ونظم الضمان الاجتماعي الوطنية، تعكس التصديقات المكثفة للدول على الاتفاقية التزامها بتحديد طرق الحماية وسن القوانين اللازمة التي تغطي المخاطر الاجتماعية في إطار حماية مجتمعية شمولية تحت مظلة التأمين الاجتماعي.

لقد صادق العراق على هذه الاتفاقية بالقانون رقم 3 لعام 2021 المنشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية ذي العدد 4634. وبالتالي يلتزم العراق التزاماً قانونياً دولياً بموائمة التشريعات الوطنية مع مبادئ ونصوص الاتفاقية سيما ان نظام الحماية الاجتماعية القائم تشوبه العديد من نقاط الضعف التي تحتاج الى معالجة قانونية فعالة. وبالفعل تم إعداد مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي الجديد. ويشكل هذا القانون خطوة مهمة في إطار توسيع نطاق الحماية الاجتماعية في العراق. ولأهمية مشروع القانون فقد عقدت منظمة العمل الدولية اجتماعات مكثفة مع الهيئات الثلاثية المكوّنة لها – أي ممثلي الحكومة وأصحاب العمل والعمال – واللجنة البرلمانية بهدف مراجعة مسودة قانون الضمان الاجتماعي والتقاعد للعمال قيد التشريع.

هدف البحث: يهدف البحث الى دراسة الإطار القانوني لمسودة قانون الضمان الاجتماعي العراقي والاسس والصياغات القانونية والمعايير التشريعية المتبناة ومدى موائمتها مع معايير

العمل الدولية سيما وان الاتفاقية المصادق عليها تغطي القضايا الرئيسة للضمان الاجتماعي، وهي إصابات العمل والعجز والشيخوخة والمرض والرعاية الطبية والبطالة والاعانات العائلية والأمومة والعجز وإعانات الورثة فضلا عن العديد من الاحكام الإجرائية المهمة ذات الصلة.

أهمية البحث: تسهم الدراسة في تقديم المعرفة القانونية في إطار اثرات معايير التقييمات القانونية والتي تعد مئارا اهتمام منظمة العمل الدولية لمشروع قانون الضمان الاجتماعي ومدى موائمته للمعايير الدولية المستقرة.

وأخيرا يناقش البحث آليات الحماية القضائية للحق في الضمان الاجتماعي على المستويين الوطني ومدى إمكانية إخضاع هذه الحق للإنفاذ القضائي. فالقضاء يؤدي دورا أساسيا في توفير سبل الانتصاف في حالات الانتهاكات ما يؤدي إلى تغيير مؤسسي منهجي لمنع الانتهاكات في المستقبل.

منهج البحث: يستخدم البحث المنهج الوصفي التحليلي وذلك لتحليل النصوص واستخلاص الأحكام الملائمة. لقد ابرمت منظمة العمل الدولية عدة اتفاقيات دولية وأصدرت العديد من التوصيات لتنظيم الضمان الاجتماعي كان أهمها اتفاقية رقم 102 لسنة 1952 والتي وضعت أحكام الحد الأدنى للضمان الاجتماعي. وصدرت في العراق قوانين عدة للضمان الاجتماعي ومنها قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971 النافذ. بالإضافة الى مسودة مشروع قانون الضمان الاجتماعي والتقاعد للعمال قيد التشريع. وعليه سيعتمد البحث المنهج المقارن بين نصوص القوانين المختلفة وتطبيقاتها في إطار تحليل الضمانات المكفولة في ميدان الضمان الاجتماعي في ظل احكام القانون العراقي النافذ والمشروع الجديد ومدى مواكبتها للمعايير الدولية للوصول لأفضل الحلول باستخدام المنهج المقارن. ويستخدم البحث أيضا المنهج الاستنباطي وذلك بدراسة المسلمات ثم الانتقال إلى الجزئيات والوصول إلى حكم فيها أي نقل الاستنتاج من الكل إلى الجزء. وكذلك المنهج الاستقرائي برصد الملاحظات والحكم فيها والوصول بعد ذلك إلى قياس الأمور المشتركة معها ونقل الحكم إليها.

المبحث الأول: حقوق المضمونين وضماناتهم

تحتاج الدولة الحريصة على حفظ الاستقرار الاجتماعي والتقدم في المجالات الاقتصادية المختلفة إلى تأمين العمال وضمان حقهم في الحياة الكريمة المستقرة.

وإذا كان قانون العمل هو قانون العلاقات الاجتماعية الاقتصادية والذي يحمي العامل في أفضل حالاته حيث يكون قادراً على العطاء، دون كلل أو ملل ومن ثم وضع أحكام وساعات العمل، والأمن الصناعي وحق العامل في الأجر العادل وحقه في ساعات الراحة والوجبات الغذائية وأجازاته، فإن قانون الضمان الاجتماعي هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم بها الدولة وسيلة الزامية لتحقيق الأمان الاجتماعي للأفراد في مواجهة المخاطر الاجتماعية التي يحددها

القانون حصولهم على اعانات نقدية أو عينية في مقابل اشتراكات يدفعها أصحاب العمل والعمال.⁽¹⁾

إذن، جاء الضمان الاجتماعي لاستكمال حماية هذه الطبقة الكادحة وضمان حقها في الحياة وحصولها على المكافأة أو التقاعد والضمان الصحي وضمان إصابة العمل. ولم يتراخ المشرع العراقي عن تأمين العمال وحقوقهم في الضمان الاجتماعي وافر لهم العديد من أنواع الضمان المختلفة.

اولاً: النطاق الشخصي للضمان الاجتماعي

يشوب نصوص قانون الضمان الاجتماعي العراقي النافذ عدم الوضوح من حيث النطاق المكاني والزماني لسريان القانون، اذ تشير المادة الثالثة منه "يعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره الا فيما يرد به نص قانوني خاص" بينما تشير الفقرة أ من المادة ذاتها "أ - يطبق اعتباراً من أول شهر نيسان لسنة 1971، على جميع العمال المشمولين بأحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (112) لسنة 1969 المعدل. وبالرجوع الى القانون الأخير نجد ان مادته الثالثة تشير بان تسري احكامه على جميع العاملين وكذلك المتدربين باستثناء فئات معينة.

ومن نافلة القول ان عمال القطاع الخاص في المشاريع التي تستخدم عشرين عاملاً فاكثراً كانوا وحدهم الخاضعين لأحكام القانون رقم 39 لسنة 1971 دون أولئك العاملين في مشاريع أخرى في هذا القطاع. ولان الفقرة "ب" من المادة الثالثة من القانون أعلاه تنص: - يطبق على بقية فئات العمال، تبعاً وعلى مراحل، بمراسيم جمهورية تصدر بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الادارة. ويجب في جميع الحالات ان يغطي التطبيق الفعلي لهذا القانون، جميع العمال المشمولين بأحكامه، خلال مدة اقصاها خمس سنوات من تاريخ نفاذه.

فانه من المستنتج ان يغطي التطبيق الفعلي لهذا القانون جميع المشمولين بأحكامه خلال مدة خمسة سنوات من تاريخ نفاذه وبالفعل فقد تم شمول عمال المشاريع التي تستخدم خمسة عشرة عاملاً ثم عشرة عمال فاكثراً، بينما ظل عمال المشاريع التي تستخدم خمسة عمال خارج مظلة احكام قانون الضمان الاجتماعي. وقد قصر القرار المرقم 150 في 1987/3/19 دائرة سريان قانون العمل من حيث الأشخاص على أولئك الخاضعين لقانون العمل وهم الذين يعملون في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني في حين يخضع أولئك الذين يعملون في دوائر الدولة لأحكام قانون التقاعد المدني. وقد نصت المادة الأولى من مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال في الفصل الأول المتعلق بالسريان والأهداف على تعريف المضمون والعامل بفقرتيها الرابعة والسابعة.

ان استقراء النصوص يقودنا الى الاستنتاجات الآتية:

أ- يسري القانون على كل من يتمتع بوصف العامل المضمون وبالتالي فان أي شخص طبيعي يعمل بتوجيه وإشراف صاحب عمل وتحت إدارته، أو يعمل لحسابه الخاص ولا يعمل لدى

¹ الدكتور عدنان العابد والدكتور يوسف الياس، مصدر سابق، ص 37.

الغير ويدفع مبلغ اشتراك الضمان الواجب دفعه إلى الصندوق لقاء أي من الضمانات، أو الخدمات، أو التعويضات، أو المكافآت، أو الرواتب التي يقدمها صندوق ضمان وتقاعد العمال للمضمون. وهنا نجد ان مشروع القانون قد وسع مظلة الضمان الاجتماعي لتشمل فئة الأشخاص العاملين في القطاع العام غير المثبتين على الملاك الدائم والعاملين في القطاع الخاص في مشروع فردي أو جماعي وسع المشرع في مشروع القانون مظلة الحماية المضمونة لتشمل العاملين في القطاع غير المنظم وبذلك بعد ان استثنتهم المادة الثالثة /ج/ من القانون النافذ والتي تنص (... المستخدمين في الأعمال العرضية أو الطارئة والأعمال المؤقتة أو الرسمية إلا فيما يرد به نص خاص).

ب- بينما استثنى المشرع في القانون النافذ، العاملين لدى أزواجهم أو أبائهم أو أبنائهم أو بناتهم من الخضوع للضمان الاجتماعي فان مشروع القانون في المادة الثالثة /ثالثا/ ج قد وسع من نطاق الحماية لتشمل افراد اسرة صاحب العمل [الزوج والزوجة والابناء واصوله وفروعه الذين يعملون في مشاريعه].

ج- شمول العاملين لحسابهم الخاص بالحماية المضمونة.

د- لم يفرق المشرع بين المرأة والرجل ومن ثم ينصرف لفظ العامل إلى الذكر والأنثى.

هـ- عدم وضوح نصوص مشروع القانون من حيث الموقف من جنسية العامل المضمون.

و- النطاق المكاني لمشروع القانون أشارت المادة الثالثة من مشروع القانون في الفقرة ثانيا: تسري احكام فرع ضمان التقاعد على العمال العراقيين العاملين خارج العراق حسب اختيارهم دون الاخلال بأحكام اتفاقيات العمل الدولية والعربية التي تنظم حالات الازدواج في الشمول بأحكام الضمان الاجتماعي. ولما كان النطاق المكاني للقانون النافذ رقم 39 لسنة 1971 يتمثل في سريانه على كل أقاليم الدولة هذا فضلا عن شمول العراقيين العاملين خارج العراق بفرع التقاعد المنصوص عليه في هذا القانون وذلك وفقا للقرار المرقم 296 الصادر في 17/3/1976 والذي قيد هذا الشمول بالا يتقاضى أو يستحق راتبا تقاعديا بموجب أي قانون من قوانين التقاعد أو الضمان الاجتماعي العراقية وان يكون حاصلا على جواز سفر ومقيما في القطر سنة على الأقل بموجب وثيقة إقامة أصولية وان لا يكون في هذا القطر قوانين للتقاعد والضمان الاجتماعي يحصل بمقتضاها على راتب تقاعدي عند انتهاء خدمته بسبب العجز والشيخوخة أو الوفاة.

المستوى الدولي في الاتفاقية رقم 102 لسنة 1952: حري بالبيان ان الضمان الاجتماعي يقوم على أساس برنامجين متداخلين هما:

1 - البرنامج الأول "التأمين الاجتماعي".

2- البرنامج الثاني "المعونة الإجتماعية" وتتصف بما يلي: في ايلول 2009 أضاف اجتماع الخبراء الثلاثي إستراتيجية ذات بعدين الأول ترويجي للسياسيات القائمة والثاني إضافة إستراتيجيات جديدة تضمن الحق الشامل للإنسان في الضمان الاجتماعي بشكل فعال وفق المبادئ الأساسية التالية التي يمكن ان تسترشد بها الدول في صياغة أنظمتها المتعلقة بالضمان

الاجتماعي تحديد⁽¹⁾ . وبقدر تعلق الأمر بالمشروع العراقي ومدى تبني المعايير أعلاه في نصوص مشروع القانون المزمع اقراره فيمكن ان نستخلص النتائج التالية:

تعكس نصوص المشروع محاولات جديدة من المشروع لمواكبة النصوص الدولية ولا أدل على ذلك ما تنسم به النصوص من شمولية الحماية المضمونة لتصل الى فئة العاملين في القطاع غير المنظم والمشاريع الفردية هذا من جانب ومن جانب آخر فإن نظام الضمان الاجتماعي العراقي وفي ظل المناخ السياسي والاقتصادي السائد في العراق انما يواجه صعوبات اقتصادية كالفقر والبطالة وعدم استقرار الأوضاع الاقتصادية كما تلقي الأجواء السياسية غير المستقرة بظلالها في خلق صعوبات واضحة لوضع برنامج متكامل للحماية الاجتماعية، اذ غالباً ما تصمم برامج الحماية الاجتماعية لمعالجة الكوارث الطبيعية والسياسية.

ولا يغيب عن البال الدور الفاعل لمنظمة العمل الدولية التي لعبت دوراً ملحوظاً في دعم مراجعة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي، بما في ذلك التقييم الاكتواري المحدث والتقييم القانوني بما يتماشى مع المعايير الدولية لمنظمة العمل الدولية، كجزء من الجهود المبذولة نحو إصلاح شامل للحماية الاجتماعية ففي آذار/مارس 2020. افتتحت منظمة العمل الدولية أول مكتب تنسيق لها في العراق في بغداد لتقديم دعم أفضل للحكومة والعمال وأصحاب العمل في العراق في تعزيز العمل اللائق وزيادة فرص العمل، كجزء من إعادة إعمار البلد بعد انتهاء الصراع.

(2)

ثانياً: النطاق الموضوعي للحماية

إنّ الضمان الاجتماعي نظام تفرضه الدولة على الأفراد القادرين على دفع اقساط التأمين ضد المخاطر وحالات العوز ليتمكنوا من الحصول على الإعانات عند الحاجة، ويغطي هذا النظام المخاطر الآتية:

(1) التأمين ضد الشيخوخة والعجز؛ (2) التأمين ضد الوفاة والتمل والتيتيم؛ (3) التأمين ضد البطالة؛ (4) التأمين ضد إصابات العمل؛ (5) التأمين ضد المرض.

يمكن تلخيص معايير الضمان الاجتماعي التي أرستها منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي في الأحوال الآتية:

1. التأمين ضد إصابات العمل: وقد أوردت منظمة العمل الدولية معايير الحد الأدنى بشأن إصابة العمل في المواد من 31-39 وفقاً لما يأتي:

¹ محمد ثامر، المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي وتطبيقاتها التشريعية والقضائية، الحوار المتمدن، متاح على الرابط محمد ثامر - المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (ahewar.org).

² تعزيز العمل اللائق في العراق منظمة العمل الدولية تشرين الثاني 2020 تطور تنفيذ البرنامج القطري للعمل اللائق في العراق، منظمة العمل الدولية. متاح على الرابط [wcms_760300.pdf \(ilo.org\)](http://wcms_760300.pdf)

● العجز عن العمل بسبب حادث أو مرض متعلق بالعمل يؤدي إلى توقف الإيرادات؛ فقدان التام للقدرة على الكسب أو الخسارة الجزئية بناءً على درجة يتم تحديدها غالباً ما تكون دائمة أو مؤقتة أو فقدان المقابل للمقدرة البدنية؛ فقدان وسيلة عيش الأسرة في حالة وفاة المعيل

● من هم الأشخاص الواجب حمايتهم؟ 50% على الأقل من مجموع المستخدمين وزوجاتهم وأولادهم.

● ما هي الإعانة الواجب تقديمها

● ما مدة استمرار تقديم الإعانة؟

● ما هي الشروط المؤهلة للاستفادة من الإعانة؟ لقد أقرت محكمة العدل الأوروبية حق العامل في الصحة the right of health سنة 2005.⁽¹⁾ ويلتزم رب العمل بتفادي المخاطر – تقديرها – وتقدير المخاطر التي لا يمكن تفاديها – مقاومة المخاطر في المنبع، توفيق العمل مع الإنسان حسب موقع ودرجة العمل، اختيار تجهيز العمل وأساليبه، التخفيف من العمل الخطر بما في ذلك تنظيم عملية الوقاية بتنظيم العمل، ظروف العمل واتخاذ إجراءات الحماية الجنائية. إعطاء التوجيهات الملائمة للعمال.⁽²⁾

وباستقراء نصوص القانون النافذ نجد ان المشرع العراقي عالج ضمان إصابات العمل في المواد 54- وفقاً للآتي:

أ- تلتزم المؤسسة برعاية ومعالجة المصاب منذ إخطارها بالحادث وحتى شفائه تماماً أو وفاته.

ب- ويقصد بالرعاية والعلاج المعني المحدد في المادة 45، 46 من القانون النافذ أي المعاينة السريرية في العيادة أو المنزل عند الاقتضاء وتقديم العلاجات والعرض علي الأخصائيين ويعتبر العامل من تاريخ إصابته وحتى شفائه التام أو ثبوت عجزه بحالة إجازة بدون أجر. كما يمنح العامل تعويض إجازة إصابته طوال فترة علاجه يساوي كامل أجره الذي دفع عنه الاشتراك الأخير.

ج- اشارت المادة 56 من القانون النافذ أ- إذا انتهت الإصابة بالعامل إلى العجز الكامل أو أدت إلى وفاته يخصص له أو لخلفه – حسب الأحوال- راتب تقاعد إصابة على أساس 80% من متوسط الأجر في سنة عمله الأخيرة أو خلال عمله إن كانت أقل من سنة، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يصل راتب تقاعد الإصابة عن راتب التقاعد العادي، ولا عن الحد الأدنى للأجر المقرر في مهنته.

د- يحرم العامل من التعويض أو الراتب عن الإصابة إذا كانت الإصابة نتيجة تعمد العامل أو إهماله الجسيم أو كانت تأثير المخدرات أو ما في حكمها.

¹ Jean Martinez, les mouvements d'extension du droit au travail, JCP, 2009, p. 1190.

² S. Bourgeot, M. Blatman, De l'obligation de sécurité de l'employeur au droit à la santé des salariés, Rev. Droit social, 2006, p. 653.

هـ- ان احكام القانون النافذ ومشروع القانون تلزم صاحب العمل بالاستمرار في تشغيل العامل المصاب بالعجز الجزئي مهما بلغت درجته مادام العجز غي كلي ويلاحظ ان درجة العجز الكامل تمثل 100% وان درجة العجز الجزئي تمثل 99%

و- لدائرة الضمان والعامل عاجز مرضيا الحق في طلب إعادة الكشف الطبي كل ستة أشهر
ز- في حالة شفاء العامل قبل مضي ستة أشهر وخلف المرض فيه عجزا دائما قدرت درجته 100% أي فقدان القدرة على العمل بشكل كلي فان العامل يستحق الراتب التقاعدي كاملا
ح- يعتبر العامل المريض عاجزا بحكم القانون في حالة عدم شفاؤه بالرغم من استنفاده الحد الأقصى للإجازة المرضية البالغة 6 أشهر بالنسبة للأمراض العادية وستتان بالنسبة للأمراض المستعصية في ظل القانون النافذ وسنة بالنسبة لمشروع القانون، عندئذ تدخل الفترة غير المستقرة من المرض التي تتجاوز الاستحقاق القانوني للإجازة المرضية في مفهوم العجز الاعتباري.

وقد اتجه المشرع في مشروع القانون الجديد الى توسيع دائرة الضمان الاجتماعي وعلى الوجه الاتي:
أ- أضاف المشروع العجز في المادة 49 عندما أشار الى "ان تلتزم الدائرة برعاية ومعالجة المصاب منذ إخطارها بالحادث وحتى شفاؤه تماماً أو عجزه أو وفاته".

ب- خصص المشرع في المادة 56 من قانون الضمان النافذ للعامل الذي انتهت به الإصابة الى العجز الكامل أدت الى وفاته أو لخلفه راتب تقاعد إصابة على أساس 80% من متوسط الأجر في سنة عمله الأخيرة أو خلال مدة عمله ان كانت اقل من سنة. اما في مشروع القانون الجديد في المادة 51 فقد وسع المشرع من راتب الإصابة الكاملة بمقدار 20 % إذا كان المصاب وقت مثوله امام اللجنة الطبية لأول مرة بحاجة الى المعونة الذاتية من الغير وذلك بناء على تقرير اللجنة الطبية.

ج- خفض المشرع في مشروع القانون الجديد نسبة العجز الذي تخلفه الإصابة الموجب للراتب التقاعدي الجزئي والمكافأة التعويضية الى 30% وفق المادة 51 بعد ان كانت 35% في ظل القانون النافذ وفقا للمادة 56. ويصدق القول على أحوال تكرار إصابة العامل وفق المادة 52 من مشروع القانون الجديد والمادة 57 من القانون النافذ.

د- رفع المشرع في مشروع القانون الجديد السقف الزمني لمسؤولية الدائرة عن الضمان الى سنتين كاملتين من انتهاء خدمة المضمون اذا ظهرت خلالها اعراض مرض مهني سواء كان في اثناء ظهور المرض بلا عمل أو كان يشتغل في مهنة أو صناعة خارج نطاق الخدمة المضمونة وفق المادة 55 من مشروع القانون بعد ان كانت سنة واحدة وفق المادة 61 من القانون النافذ

هـ- أوجب المشرع في المادة 61 من مشروع القانون ضرورة التزام صاحب العمل بأخبار الشرطة وقسم التفتيش عن كل إصابة عمل خلال 24 ساعة من تاريخ حدوثها وفق المادة 57 من

مشروع القانون الجديد بينما لم يضع في ظل القانون النافذ سقفا زمنيا لذلك وفق المادة 62 من القانون النافذ

و- أستاذت المشرع في ظل مشروع القانون الجديد ووفقا للمادة 59 منه المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية للقيام بمهام نشر الوعي الوقائي بين صفوف العمال والتنبيه عن اخطار المهنة وإصدار التعليمات الضرورية بهذا الشأن.

ز- في حالة العجز الجزئي يكون التعويض 50% إذا كان العجز 50%، وحالة وفاة العامل يكون خلفه: تقاعد الإصابة بالكامل إذا كان العامل مصاباً وراتب العامل التقاعدي إذا كان مصاباً بعجز كلي.

ح- ادمج المشروع ضمان المرض وضمان إصابة العمل ضمن فرع واحد في الفصل الثامن بينما افرد المشرع في القانون العراقي النافذ لضمان إصابات العمل في فصل خاص وهو الفصل الثامن كذلك اتجهت نصوص اتفاقية المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي في الجزء السادس.

2. ضمان التقاعد: يعرف القانون التقاعد بأنه الراتب التقاعدي الكامل أو الجزئي الذي تدفعه الدائرة للمضمون أو لخلفه من بعده عند انتهاء خدمته أو عجزه أو وفاته وفقاً لأحكام هذا القانون. ان اما الراتب التقاعدي فهو ليس التقاعد بمعناه الحقيقي وانما هو اثر يترتب على ترك العمل أو القعود عنه نهائياً. (1)

ولا شك أن لإيجاد التزام على رب العمل على المشروعات بالمشاركة في التغطية المالية للعمال عند بلوغهم سن التقاعد أو العجز أو الإصابة هو استثمار في الموارد البشرية. (2)

وقد أقر مكتب العمل توصية سنة 1977 بشأن ليس فقط تكوينه الثلاثي من الحكومات وأرباب العمل والعمال، ولكن أيضاً بشأن إلزام المشروعات والشركات متعددة الجنسية في توفير الرعاية الاجتماعية للعمال. وعلى الرغم من أن العامل يمكن ان يستفيد من أنواع مختلفة من الضمان والأدوات الأخرى لمواجهة الحالات الطارئة بيد انه من الملاحظ أن العمال يفضلون ضمان التقاعد، ويحرصون على دفع الاشتراكات في سبيل الحصول عليه. (3)

الموقف في مشروع القانون: باستقراء النصوص يمكن تلخيص الملاحظات الآتية:

1. أوجب المشرع وجود رابطة وثيقة بين الخدمة المضمونة للعامل واستحقاق الضمان الاجتماعي اخذاً بنظر الاعتبار السن المقررة للعامل فيما لو كان رجل أو امرأة في تحديد استحقاق التقاعد.

¹ الدكتور صادق مهدي السعيد، تنظيم العلاقات الإنتاجية الفردية بين العمال وأصحاب العمل وحقوقهما وواجباتهما المتبادلة، بغداد 1976، ص 263.

² Lou Tessier, Extension de la sèeurité sociale et responsabilité des entreprises multinationals, bureau international du travail, 2013, p. 8 et s.

³ Bruno valet, les relraites et la creation de la cecurité sociale en 1945, revolution ou restauration, Rev. d, Histoire de la protection sociale, 2020, no 13, p. 36 et s.

2. أن المشرع العراقي اتجه إلى زيادة سن الإحالة إلى التقاعد وذلك للاستفادة من خبرات العمال القدامى.
3. أن المشرع العراقي ما زال يفرق بين المرأة والرجل بالنزول بسن التقاعد بالنسبة للمرأة وسنوات الاشتراك.
4. أن المشرع ما زال يحظر الجمع بين راتبين تقاعدين، مع ملاحظة أن دول كثيرة أجازت ذلك مثل مصر وفرنسا.
5. أن المشرع أجاد حين أوجب استحقاق الراتب التقاعدي حالة الوفاة أو الإصابة بمرض يؤدي إلى العجز أياً كانت مدة الضمان.
6. نرى أن تنظيم أحكام الإرث في التقاعد في القانون النافذ ومشروع القانون على النحو السابق تفصيله يتفق مع المعايير الدولية التي وردت في الجزء العاشر من الاتفاقية كما أنها تسد جزئياً النقص التشريعي المتعلق بأفراد نصوص خاص بالإعانة العائلية التي تولى تفصيلها الجزء السابع من الاتفاقية في المواد من 39-46.
- الموقف في القانون الدولي: أشارت اتفاقية الحد الأدنى إلى إعانة الشيخوخة في المواد من 25-31

ملاحظات على الأحكام الدولية في رأي الباحثة:

1. إن هذا القانون الدولي وضع سناً وهي خمسة وستون سنة أو سناً أعلى ويتيح ذلك الاستفادة من خبرات كبار السن.
2. أجازت هذه الاتفاقية وقف الراتب التقاعدي إذا كانت للمضمون دخل يدر له دخلاً أعلى من هذا الراتب، وهذا حكم غريب يمثل ظلم فادح للعامل الذي أفنى جزء كبير من حياته وهو يعمل ويدفع جزء من الإشتراكات لقاء هذا الراتب. نرى أن ضمان التقاعد في مشروع القانون يجب أن يوفر آليات فعالة لضمان الدخل الأساس للمستين وسواء كانت إعانات نقدية أو عينية بمستوى يضمن توفير أمن الدخل الأساس، وبشكل يضمن فعالية الوصول إلى السلع والخدمات الضرورية؛ ويحول دون أو يخفف من حدة الفقر والضعف والإقصاء الاجتماعي. ويسمح بالعيش الكريم مع تطبيق مبادئ عدم التمييز ومراعاة اعتبار الاندماج الاجتماعي. والحاجات الخاصة وضمن الحقوق والكرامة للأشخاص المستين. وهو أمر يتجاوز ويفوق المعايير التي حددتها اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا لعام 1952.

ثالثاً: الضمان الاجتماعي بشأن الحماية الصحية

الواقع أن كل الدول باتت تدرك أهمية التأمين الاجتماعي على الصحة وذلك أن تطور المرض هو من أكبر المخاطر التي قد يواجهها الإنسان وتشير دراسة إلى أن أكثر من نصف الأمريكيين يعالجون من أمراض مزمنة عند بلوغهم سن الخمسين.⁽¹⁾

وبداهة، تميل الدول المتقدمة إلى تغطية جزء كبير من تكاليف العلاج قد يصل إلى 91%، وتعطي العامل نصف أجره في فترة العلاج والذي قد يستمر لمدة طويلة. غير أن ذلك لم يصل إلى تحقيق المساواة الكاملة بين العاملين ذوي الدخل المتفاوتة.⁽²⁾

وسنعرض لأحكام اتفاقية المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي بشأن الرعاية الصحية ومن ثم احكام الضمان الصحي في القانون العراقي النافذ ومدى تبنيه للمعايير الدولية ومقارنتها بمشروع القانون الجديد في ثلاث محاور رئيسية:

1-موقف القانون الدولي: وقد وضعت منظمة العمل الدولية المعايير الدنيا للضمان الصحي في الجزء الثاني - الرعاية الطبية في المواد 7-12.

2-موقف القانون النافذ: لقد نظم قانون الضمان الاجتماعي العراقي رقم 39 لسنة 1971 المعدل احكام الضمان الصحي في الفصل السابع منه ويمكن تلخيص أهم ملامح هذا الضمان بما يلي:

- انه يشمل حالتي المرض والولادة.
- انه شامل للإعانات النقدية والعينية معاً.
- إنّ الخطر المؤمن منه هو الاعتلال الصحي المانع من مزاولة العمل مما يحول دون كسب العيش.
- قيد المشرّع استحقاق الضمان الصحي بعدة شروط.
- فصل المشرّع العراقي ضمان الحمل والوضع موقف مشروع القانون العراقي الجديد.

لقد تضمن المشروع احكاماً مماثلة للقانون النافذ مع إضافة احكاماً جديدة يمكن تلخيصها بالآتي:

- وسع المشرّع في المادة 84 مدة الإجازة المرضية الممنوحة للعامل في حالة اصابته بمرض يستوجب علاجاً لمدة طويلة الى سنتين يعد بعد انقضائها عاجزاً في أحوال عدم شفائه، بينما كانت في ظل القانون النافذ سنة واحدة وفقاً للفقرة ج من المادة 47.
- أشار المشرّع بشكل صريح في المادة 87 الى مكونات مصادر ضمان الامومة وعلى أساس الإشتراكات التي يؤديها أصحاب العمل والغرامات التأخيرية وعوائد الاستثمار بينما خلا

¹ Stepmer Michael, Essays on health and social insurance theses McGill university, 2012, p. 17. & seq.

² Stepner Michael, Essays on health and social insurance, op. cit. p. 20 & seq.

القانون النافذ من اشتراط دفع عدد معين من الإشتراكات عن العاملة المضمونة لكي تستحق مزايا الضمان الاجتماعي في حالتي الحمل والولادة بينما أوجب عرض العاملة على الجهة الطبية المعتمدة وتقيدها بتعليمات هذه الجهة.

● أوجب المشروع في المادة 92 فقرة 4 على الدائرة ان تضع برنامج تعاون مشترك أو اتفاقية مع وزارة الصحة لتغطية احتياجات المضمونين من النساء والأطفال الطبية في إطار سياسات التنمية المستدامة

● أشار المشروع في المادة 94 الى إلزام المنشآت الكبيرة في المناطق النائية بتقديم الخدمات الاجتماعية لعمالها فضلاً عن خدمات منظمات العمل واستثناء المنشآت الصغيرة من ذلك عدا السكن والتغذية ويكون ذلك مشروط بدفع بدل نقدي عن هذه الخدمات.

● نرى ان تنظيم ضمان الحمل والوضع ضمن نصوص ضمان الرعاية الصحية يكفل مواثمة الجزء الثامن من الاتفاقية والمعنون (اعانة الامومة) ونرى ان توفير حماية فعالة في ضمان الرعاية الصحية في ظل مشروع القانون العراقي الجديد ينبغي ان تتضمن تلك المعايير الأكثر فعالية والتي تتلاقى مع سقف الطموحات الابعد في اطار الضمان الصحي.

رابعاً: الضمان ضد البطالة أو التعطل عن العمل

اقرت منظمة العمل الدولية المعايير الدولية لهذا الضمان، وقد استجاب المشرع العراقي لهذه المعايير وأحسن عملاً عندما أشار في مشروع القانون الى ضمان التعطيل عن العمل في المواد من 61- 69 والتي يمكن تلخيص احكامها وفق ما يلي:

- استحقاق المضمون بدل تعويض التعطيل وفق شروط معينة.
- أوجب المشرع ان لا يكون انتهاء خدمة العاطل بسبب استقالته أو الحكم عليه عن جنابة أو جنحة أو اعتدائه على صاحب العمل أو التغيب عن العمل دون عذر مشروع أو وجوده في حالة سكر بين أو ارتكابه خطأ نشأ عنه خسارة مادية جسيمة لصاحب العمل.
- أشار المشرع الى حالات سقوط حق المضمون.
- أشار المشرع في المواد من 64- 66 الى الية صرف تعويض التعطيل للمضمون واحتساب بدل التعويض.
- استحقاق العامل المضمون لمبلغ التعويض لثلاث مرات طيلة حياته شريطة ان لا تقل مدة الاشتراك اللاحق بعد صرف بدل التعطل عن العمل عن 24 اشتراكاً لكل مرة.
- عدم جواز الجمع بين تعويض التعطيل عن العمل وتعويض بدل إجازة الامومة ويصرف التعويض الأكثر.
- عدم جواز الجمع بين تعويض التعطيل عن العمل واي راتب تقاعدي آخر ما لم ينص على خلاف ذلك.

- عدم شمول الفئات الآتية ببدل تعويض التعطيل للعاملين في خارج العراق وسواء كانوا مضمونين اختياريًا أو المضمونين غير العراقيين. ان هذا النص يؤكد شمول العراقيين وغير العراقيين بأحكام مشروع القانون. وكان الأولى بالمشروع دمج المادتين 67 و68 مع احكام المادة 61 المتعلقة بشروط استحقاق بدل تعويض التعطيل عن العمل.
- أوجبت المادة 69 احتساب إيرادات تعويض التعطيل عن العمل بمثابة حساباً ادخاريًا للمضمون وفق آلية منضبطة اشارت اليها هذه المادة في فقرات ثلاث تفصيلية.

ونرى ان مشروع القانون يجب ان يسعى الى التركيز على توفير ضمان دخل أساس لمن لا يقدر على كسب الدّخل الكافي في حالة البطالة بالنسبة لكل السكان الذين هم في سنّ الإنتاج وسواء كانت في شكل إعانات نقدية أو عينية بمستوى يضمن الدّخل الأساس بشكل يضمن الوصول الفعّال إلى السلع والخدمات ويحول دون أو يخفف من حدّة الفقر الزمة والضعف والإقصاء الاجتماعي ويسمح بالعيش الكريم.

خامساً: فرع الضمان الاختياري

يعد فرع الضمان الاختياري أحد الملامح البارزة التي اتى بها مشروع القانون الجديد اذ اشارت المواد من 70-74 الى حق صاحب العمل أو من يعمل لحسابه الخاص أو يعمل شريكاً مع الغير أو يعمل خارج العراق ان يطلب شموله بأحكام فرع ضمان التقاعد المنصوص عليه في هذا القانون بناء على طلبه. ويستبان من نص المادة 70 ان المشروع قد أغفل عن ذكر كلمة شمول وهو امر جدير بالملاحظة والاضافة لتحقيق المعنى المراد من النص. لقد اشترط المشروع لشمول الشخص بأحكام الضمان الاختياري عدة شروط أوضحتها المادة 71 تتمثل بشرط العمر الذي لا تتجاوز 45 سنة بتاريخ تقديم الطلب واللياقة الطبية الموثقة. كما وضحت نصوص المشروع الية الاشتراك ومصادر تمويل الضمان الاختياري وفق احكام مفصلة.

سادساً: فرع ضمان العاملين في القطاع غير المنظم

قرر المشروع في مشروع القانون شمول احكام الضمان الاجتماعي على العاملين في القطاع غير المنظم وذلك في المواد من 75-79.

المبحث الثاني: المبادئ العليا للضمان الاجتماعي وصداها في التشريع العراقي

لقد استقر الضمير القانوني العالمي على مبادئ عالمية تهيمن على هذه الحماية القانونية لعناصر المجتمع في اطار الضمان الاجتماعي أهمها مبدأ الشمول الاجتماعي، مبدأ الشمول الضماني ومبدأ عدم التمييز والمساواة ومبدأ العالمية. وقد ظهر الضمان الاجتماعي كقانون

مستقل يلزم الدولة وأرباب العمل منذ منتصف القرن الماضي، ومن هنا جاء القانون العراقي لسنة 1964 وتلاه قانون 1971 وأخيراً مشروع القانون المعروض محل التقييم.

أولاً: المبادئ العالمية للضمان الاجتماعي

هناك مجموعة من المبادئ الأساسية التي تهيمن على الضمان الاجتماعي أهمها الضمان الوطني، الشمول الاجتماعي، الشمول الضماني، الدوام المالي، والمساواة وعدم التفرقة والعالمية.

مبدأ التضامن الاجتماعي (Social Solidarity)

يعني مبدأ التضامن الاجتماعي المشاركة الاجتماعية في تحمل أعباء المخاطر التي تواجه الفرد وتواجه الجماعة⁽¹⁾. وبالتالي موجبات التضامن الدولي. كما أن مبدأ التضامن الوطني قد دعم منه التطور التكنولوجي وعولمة الاقتصاد التي أدت لاستفادة الطبقة العاملة من الحق في العلاج والحق في السلامة⁽²⁾. ولذلك جاءت التوجيهات الدولية التي تنص على حق العاملين في الصحة والسلامة كدليل للحكومات وأرباب العمل لتوفير هذه الحماية للعاملين. ومن هنا أدركت الدولة الوطنية ضرورة مقاومة المرض والعجز وتوفير الرعاية الاجتماعية والحماية للعمال وكل أفراد المجتمع مما يرقى بالاقتصاد الوطني ويحقق الرفاه لكل أفراد⁽³⁾. ولا شك أن التضامن الاجتماعي يستند إلى المساواة، الشفافية المشاركة والشمول وهي تقود إلى الحوكمة، الديمقراطية وحقوق الإنسان⁽⁴⁾.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي في مشروع القانون راعى موجبات التضامن الوطني كمبرر وأساس للضمان الاجتماعي في المادة 2 التي تنص: "أولاً. يهدف هذا القانون إلى ... المساهمة في تقرير التكافل الاجتماعي والوصول إلى معادلة منصفة تضمن العدالة في توزيع الدخل بين أفراد الجيل الواحد والأجيال المتعاقبة".

مبدأ شمول الضمان

إن التسليم باقتصار الضمان الاجتماعي على طائفة معينة من العمال النظاميين مع استبعاد العاملين في المجالات الأخرى كالزراعة أو الغابات وتربية الماشية يتنافي مع مبدأ المساواة ومع

¹ T. H. Marshall, Citizenship and social class, Cambridge, 1950, p. 28-29.

² Benjamin O. Ali fundamental principles of occupational health and safety, ed International labour office. Geneva, 2008, p. 10 & seq.

³ Thomas Carothers, saskia Brechenmacher, Transparency, participation and inclusion, q new development consensus? Carnegie Endowment for International Peace, USA. 2014p p. 4 & seq.

⁴ Thomas Carothers, saskia Brechenmacher, Transparency, Participation and inclusion, q new development consensus? Carnegie Endowment for International Peace, USA. 2014, p. 4 & seq.

الشمول الاجتماعي. ويقصد بالشمول الاجتماعي أن تغطي مظلة التأمينات الإجتماعية كل العاملين سواءً من الوطنيين أو الأجانب أو العاملين بصفة عامة أيًا كان القطاع الاقتصادي الذي يعملون فيه. ويوجب هذا الشمول أن يساهم الأفراد وفقاً لمبدأ التشاركية في دفع الاشتراكات وفقاً لقدراتهم المالية أي وفقاً لرواتبهم، مقابل الحماية المضمونة.⁽¹⁾

بيد أنّ المشرّع الفرنسي لم يعتبر ضمان البطالة من الأعباء التي يلزم تغطيتها ومن ثم يعتبر استبعاد موضوعات معينة من الشمول بالضمان لبعض العاملين أو بعض الشرائح أو طبقات من المجتمع امر لا يتفق مع مبدأ الشمول.⁽²⁾

وتجدر الإشارة الى ان الشمول الاجتماعي يجب ان لا يقتصر على أن تتم تغطية جميع العاملين بالضمان الاجتماعي وغير العاملين وكافة أفراد المجتمع لضمان ما يكفيهم ويوفر لهم حياة كريمة فحسب، وإنما تمتد ليشمل الشمول في التعويض، بحيث يكون التعويض كافياً وملائماً ومغطياً لكل جوانب حاجة الفرد.⁽³⁾

مبدأ التفرقة وعدم المساواة

لاحظنا أن بعض القوانين لا تساوي بين الرجال والنساء في مواطن عدة ومنها مشروع القانون العراقي الذي يقلل من سن الإحالة للمعاش بالنسبة للمرأة وسنوات الاشتراك لاستحقاق الراتب التقاعدي وهذه التفرقة يطلق عليها التمييز الإيجابي.

وكقاعدة أساسية ينبغي المساواة بين الناس من حيث جنسهم وعرقهم ولونهم في مجال الضمان الاجتماعي.⁽⁴⁾

وتعتبر المساواة في الضمان الاجتماعي حجر الزاوية في التنمية المستدامة، إذ أن الضمان الاجتماعي يؤدي إلى محاربة الفقر والعجز والإقصاء الاجتماعي (social exclusion).⁽⁵⁾

وتعتبر المساواة عامل حافز للهمم ودافع للعمل، وسكينة وحب للوطن والعمل ومن ثم تعمل الدول الديمقراطية على تطبيق هذا المبدأ في مجال الضمان الاجتماعي.⁽⁶⁾

¹ Catherine Mills, principes et eolè du systeme francais de sècuritè sociale, www. Silogora. Org, 2020.

² Bureau International du tra

³ United Nations (2020) Promoting Inclusion Through Social Protection, United Nations publication 2020, p. 109 & seq.

⁴ Robert Lafore (2016) Le principe d'égalité dans la Sécurité sociale: incertitudes et ambiguïtés de sa construction contentieuse. Rev. le droit ouvrier, juillet, no 816, p. 433 et s.

⁵ Ukaid Nicola Jones, social protection& Gender equality outcomes across the life. Course 2020, p. 10& seq.

⁶ Gooby, P. T. (2011) Security, Equality and Opportunity and the Sustainability of Social Protection, Journal of European Social Policy, no 2, p. 150 & seq.

ويلاحظ أهمية المساواة لتوفير الدعم لنظام الحكم، وهي تمثل من الدور الإيجابي لسياسات إعادة التوزيع والحماية الاجتماعية التي يراد تطبيقها.⁽¹⁾

إذن الحماية الاجتماعية المساوية تزيل الإقصاء الاجتماعي من خلال تطوير التضامن والإندماج الاجتماعي.

مبدأ العالمية

إن مبدأ الضمان الاجتماعي هو مبدأ عالمي قرره جميع المواثيق الدولية، وهو من القانون الطبيعي وهو غاية في ذاته.

وهذه الحماية جزء من حقوق الإنسان والتي وصفها Andrew Heard بأنها نوع من الدين⁽²⁾. وما دام الحق في الضمان العالمي عالمياً فيجب كفالاته بالطريقة التي تضمن لجميع الأفراد حقوقاً مماثلة مع الأخذ بنظر الاعتبار التفاوت بين القوانين الوطنية في ذلك وبالتالي لا يشترط في الاستفادة من هذا الحق سوى أن يكون له صفة البشري أو صفة الآدمي⁽³⁾. وترجع العالمية إلى عالمية السبب إذ أن كل كائن بشري يواجه الضعف البشري خلال مرحلة من حياته.⁽⁴⁾

نخلص إذن إلى أن الضمان الاجتماعي يقوم على مبدأ التضامن الوطني ومبدأ الشمول الاجتماعي والدوام المالي ومبدأ المساواة وعدم التمييز، كما أن هذه الحماية تستند إلى العالمية في الجذور وتتجه إلى الإلزامية، وليس مجرد التوصيات.

ثانياً: مدى التزام المشروع العراقي بالمتطلبات الدولية

يمكن أن نورد ملاحظات ختامية من ناحية مشروع القانون العراقي ومدى التزامه بالقانون الدولي ولا ريب إن إسباغ صفة القانون الدولي الاجتماعي على هذا القانون هو أمر في محله إذ نشأ من مقررات مؤتمر فيلادلفيا ودعوته للدول إلى توفير الحماية الاجتماعية للعاملين والمقيمين في إقليم الدولة، واستمر في صورة اتفاقية أقرها مكتب مؤتمر العمل الدولي رقم 102 لسنة 1952 وما تلاها من اتفاقيات حول الضمان الصحي، توفير العمل، العمل الجزئي وغير ذلك بما في ذلك جهود الأمم المتحدة.

غير أن هذه القواعد جاءت في شكل دعوات وتوصيات للدول بأن تتبناها في قوانينها الوطنية متى ما صادقت على الاتفاقيات الدولية بهذا الشأن ومن هنا جاء التزام المشروع العراقي بضرورة

¹ United Nations, Escape, Time for equality, United Nation's publications, 2015. P. 13 & seq.

² Heard. A. (1997) Human Rights: Chimeras in Sheep's Clothing?, Simon Fraser University, p. 13.

³ L'universalité des droits de l'homme: entre fantasme et réalité, http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1090_fr.html, 2022.

⁴ Isabel Ortiz (2022) The Case for Universal Social Protection, www.imf.org.

تشريع قانون جديد للضمان الاجتماعي يتوافق مع المتطلبات الدولية. وبهذا الصدد نورد الملاحظات الآتية:

1- جاء المشرع العراقي مستجيباً لأصول الضمان الاجتماعي جاعلاً أحكامه أمراً لا يجوز الخروج عليها وكذلك يلتزم بها أرباب الأعمال، ويلتزم العمال بها.

2- جاء المشروع العراقي مختلفاً عن القانون النافذ من حيث تطبيقه لمبدأ المساواة حيث سأوى بين العمال الوطنيين النظاميين وغير النظاميين، وبين العاملين في المصانع والقطاعات الأخرى من قطاعات النشاط، كما أن المشرع العراقي لم يشر من قريب أو بعيد إلى جنسية العامل ومن ثم يمكن القول أنه يمد مظلة الحماية إلى العمال الأجانب الذين يعملون في العراق، ولذلك، عاقب المشرع رب العمل الذي لم يشترك عن عماله في نظام الضمان الاجتماعي بعقوبة جنائية. كما أوكل المشرع إلى قسم تفتيش العمل التفتيش عن الضمان للتأكد من تنفيذ أحكام القانون (المادة 99 من مشروع القانون).

3- تبني المشرع مبدأ المساواة عدم المساواة الإيجابي، فقد ميز إيجابياً بين الرجل والمرأة وأعطى لها حق الراتب التقاعدي في سن 55 سنة وبمدة اشتراك أقل.

4- خالف المشرع مبدأ شمول الضمانات لم يفرد فصلاً خاصاً بالإعانات العائلية على غرار الاتفاقية لتوفير الحماية المضمونة لربات البيوت وطلاب المدارس والجامعات وهم فئات يلزم إخضاعها للضمان الصحي وضمان الإصابات، ما لم يكن لها نظام تأمين أو حماية أفضل.

ونخلص إذاً إلى أن الاتفاقية الدولية القائمة اتفاقية عفي عليها الزمن ولا تصلح للتطور القانوني للضمان الاجتماعي ومن ثم يجب على المجتمع الدولي وضع اتفاقية تمثل قانوناً دولياً اجتماعياً شاملاً يقوم على:

- إلزامية الاتفاقية، فتلتزم بأحكامها كل الدول ولو لم تصدق عليها.
- شمول الاتفاقية لكل أفراد المجتمع، وليس تخيير الدول بين اختيار فرع من فروع الضمان أو نسبة من العمال العاملين والصالحين للعمل.
- عالمية الضمان وضرورة شمول الإنسان به سواء كان عاملاً أم غير عامل في أي أرض يكون إذا زادت إقامته في الدولة عن ثلاثة شهور دون توقف ذلك على التبادل أو المعاملة بالمثل.
- عقد مسؤولية الدولة التي لا تطبق أحكام الاتفاقية مع توفير الدعم لها ومساعدتها على تجاوز عقبات التطبيق.

المبحث الثالث: الآلية القضائية في تسوية منازعات الضمان الاجتماعي

تخص بعض الدول الضمان الاجتماعي بقضاء أو محاكم متخصصة بجانب المحاكم العادية الإدارية والقضاء العادي.⁽¹⁾

والواقع أن المنازعات التي تثور بين هيئة الضمان الاجتماعي والمستفيدين من الضمان الاجتماعي أو بين المضمونين وأرباب العمل أو بين الهيئة وأرباب العمل هي منازعات ذات طابع خاص. وقد اقتضت هذه الخصوصية إفراد محاكم متخصصة لها في الكثير من الدول ولذلك نبحت هذا الوضع في القانون المقارن (مطلب أول) ثم نعقب ذلك بالوضع في القانون العراقي (مطلب ثان).

أولاً: قضاء الضمان الاجتماعي

1- الموقف الفرنسي: تعرف فرنسا محاكم متخصصة وهي محاكم الشئون الاجتماعية les tribunaux des affaires de sécurité sociale. وهناك حوالي 115 محكمة منتشرة عبر الإقليم الفرنسي. وهذه المحكمة ذات تشكيل خاص تتكون من رئيس من القضاء العادي واثنين من المعاونين أحدهما يمثل العمال والآخر يمثل أرباب الأعمال وتختص بمنازعات الضمان الاجتماعي وهو اختصاص ولائي عام أي كان مجال الضمان زراعي، صناعي، تجاري وتختص بصفة خاصة بالمنازعات بين أجهزة الضمان الاجتماعي والمضمونين من الضمان الاجتماعي. وهناك منازعات فنية أهمها:

منازعات إصابة العمل: حيث تقدر نسبة الإصابة تقديراً فنياً حسب خطورة الإصابة وعدم القدرة على العمل. وتخضع هذه المنازعات لمحاكم أول درجة للعجز وهي محاكم متخصصة من محاكم الضمان الاجتماعي ويبلغ عددها 21 محكمة وتتكون من رئيس من القضاء العادي أو الإداري ومساعد عن العمال ومساعد عن أرباب العمل.

وكذلك منازعات الإشتراكات المستحقة عن إصابة العمل. المنازعات التأديبية الخاصة بالأطباء، الجراحين، أطباء الأسنان والقابلات أثناء ممارسة وظائفهم. بينما يختص القضاء العادي ببعض منازعات الضمان الاجتماعي مثل اختصاص القضاء الإداري بالطعن في قرار الإدارة بمنح إعانة السكن لتجاوز السلطة أو التعسف فيها. وتختص محاكم القضاء العادي بالمنازعات بين هيئة الضمان الاجتماعي الناتجة عن نشاطها مثل المنازعات بين هيئة الضمان الاجتماعي والموردين والمؤجرين. لم يكن المشرع الفرنسي موفقاً في تسوية منازعات الضمان الاجتماعي، إذ تتوزع هذه المنازعات على العديد من المحاكم مما يخل بالاستقرار القانوني والأمن القضائي.⁽²⁾ ومن ثم يكون من الملح توحيد الجهة القضائية المختصة بنظر منازعات الضمان الاجتماعي، بما يخدم المضمونين، ويؤدي إلى وحدة الأحكام الصادرة وضمن فاعليتها.

¹ F. Guimard, Quelles réformes pour la justice sociale? Les juridictions? Rev. dr. travail 2015, no47, p. 16 ets.

² SAFIA Bouabdellah et al le contentieux de la sécurité sociale entre ordre judiciaire et ordre administratif, université de saint Etienne, 2007 p. 12, et s.

2- الموقف في القانون الأنجلوسكسوني: ليس هناك قضاء متخصص في القضاء الأمريكي إذ ترفع الدعوى إلى محكمة المقاطعة التي يقع فيها موطن أو محل إقامة المدعي عليه. (1) ويتميز القانون الأمريكي بقبول الدعاوى الجماعية التي ترفعها النقابات أو الدعاوى التي ترفعها الجمعيات المدافعة عن العمال وأسرهم مما يوفر لهم مزيد من الحماية والاستقرار القانوني. مع ملاحظة أن الوضع في بريطانيا لا يختلف عن الولايات المتحدة الأمريكية وإن كان يمكن أن ينظر النزاع حول قرارات الضمان الاجتماعي بواسطة القاضي الإدارة وهو دائرة من المحاكم القضائية للنظر في الطعون ضد القرارات الإدارية. (2)

3 - قابلية منازعات الضمان الاجتماعي للتحكيم: الواقع أن منازعات الضمان الاجتماعي لم تعرف التحكيم منذ وقت طويل ومع تطور آلية التحكيم أصبح يجوز للأطراف تسوية هذا النزاع بواسطة التحكيم بشرط أن يكون ذلك بعد نشأة النزاع. ونلاحظ عدم خضوع هيئة الضمان الاجتماعي للتحكيم ومن ثم تظل المنازعات معها غير قابلة للتحكيم فيها. (3)

ثانياً: الآلية القضائية في الضمان الاجتماعي العراقي

وقد عرضنا أن المشرع في بعض الدول أفرد محاكم متخصصة لنظر منازعات الضمان الاجتماعي، ولذلك أنشأ المشرع العراقي محاكم العمل وفقاً للمادة 59 من قانون الضمان الاجتماعي لسنة 1964 لتنظر منازعات هيئة الضمان الاجتماعي وإن لم توجد تنظر محكمة البداية بصورة مستعجلة في كافة الخلافات والمنازعات التي تنشأ بين المؤسسة والأشخاص المضمونين أو عيالهم. كما أعطى النص الاختصاص لوزير العمل بالمنازعات الخاصة بالضمان الاجتماعي ويكون قراره نهائياً في غير المنازعات التي تنظرها محاكم العمل ويكون قراره نهائياً وله أن يحيل الخلاف إلى محكم واحد أو أكثر يتم تعيينه من قبله وفقاً لتعليمات تصدر بهذا الشأن ويعتبر قرار المحكم نهائياً. كما نصت الفقرة الثالثة لجنة طبية للنظر في المنازعات المتعلقة بالخدمات الصحية والطبية الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون خلال عشرين يوماً من تسلمها الملف.

وقد نص القانون الحالي الساري لسنة 1971 بأن ترفع منازعات الضمان الاجتماعي أمام محاكم العمل من قبل ذوي الشأن أو من قبل ممثل الادعاء العام. وعليه فإن كل المنازعات مدنية أو

¹ Katrina Cohens, settlement in class action against social security for basing disability decisions on disqualified doctor's reports, www.Justiceinaging. Septemer 2015.

² Caroline Delgado, An inquiry into the relational and contextual dimension of in security within the Colombian peace process, thesis, Manchester university, 2017, p. 52 & ff.

³ International Labour Organisation (2022) Labour Dispute Prevention and Resolution, www.ilo.org, 2021, viewed in July 2022.

جزائية تخضع لمحاكم العمل وأية تسوية خارج محكمة العمل باطلة. مفاد ذلك أن المشرع العراقي قد استبعد التحكيم في منازعات الضمان الاجتماعي. ونلاحظ أن المشرع العراقي أخذ باختصاص نوعي عام وهو اختصاص محاكم العمل بكل منازعات الضمان الاجتماعي. واستبعد التحكيم منها تماماً. ونرى ضرورة أن يشمل القانون القادم جواز التحكيم في المنازعات بين العمال وأرباب العمل بعد نشأة المنازعات مع إعفاء العمال من أية مصاريف قضائية.

الخاتمة

الاستنتاجات:

1. ان شبكة الضمان الاجتماعي تمثل جزء من شبكة الحماية الاجتماعية والذي يهدف الى تحقيق الأمن الاجتماعي بمفهوم المتكامل الابعاد وبأبعاده الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية، فهو يهدف الى دعم الاستقرار-والتماسك الاجتماعي وتحقيق التوازن بين مكونات وفئات المجتمع، وخلق حالة من الاستقرار النفسي والأمن الاجتماعي لا سيما وان مجتمعنا يمر بظروف وأزمات سياسية واقتصادية تنعكس على الواقع الاجتماعي، مما يتطلب الاحاطة بها وتقليل التوترات الناجمة عنها، والمتمثلة بكثرة أعداد الفقراء وانتشار ظواهر سلبية كالتهريب والتسرب الدراسي، والسرقة، فضلا عن المشاكل الأسرية داخل الأسر نتيجة لتردي الحالة الإقتصادية للأسرة.
2. ترتبط فاعلية الضمان الاجتماعي في المجتمع بالأمن الإنساني كحق من حقوق الانسان التي كفلتها المواثيق والاتفاقيات الدولية.
3. أصبحت معايير الضمان الاجتماعي عالميّة رئيسيّة لتصميم أنظمة حماية اجتماعيّة سليمة وتضع هذه المعايير مرجعا أساسيًا من أجل وضع استراتيجيات وطنية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية.
4. تعد شبكات الأمان الاجتماعي فعالة في أي دولة عندما تحقق مجموعة من الأهداف التي أنشئت من أجلها.
5. تعد معايير منظمة العمل الدولية نقاطا مرجعية ترسي المعايير الدّنيا لحماية الضمان الاجتماعي والتي على أنظمة الضمان الاجتماعي ان توفرها في حالة حدوث مخاطر تهدّد الحياة أو ظروف أخرى فيما يتعلق بتحديد المخاطر أو ظروف الحياة التي يجب تغطيتها تحديد الأشخاص المحميين ونوع ومستوى الإعانات وما الذي على الشخص القيام به ليحصل على الحق في الإعانة؟بالإضافة الى مدّة الإعانة وفترة الانتظار.

6. ان شبكات الضمان الاجتماعي أحد المكونات الأساسية في إطار إستراتيجيات خطط التنمية والتخفيض من الفقر التي تتبعها دول العالم وفي العراق فان شبكة الحماية الاجتماعية عموماً والضمان الاجتماعي خصوصاً لم تغط الحد الأدنى من الاسر المقرر شمولها بإعانة الشبكة وذلك بسبب ضعف التمويل الحكومي وحالات الفساد المنتشرة في دوائر الرعاية الاجتماعية، والافتقار الى قاعدة بيانات الكترونية موحدة.

7. ان التحدي الحقيقي الذي يواجه الحماية الاجتماعية في العراق والضمان الاجتماعي بشكل خاص له علاقة أقل بنوع وملاءمة سياسات الحماية الاجتماعية وأكثر ارتباطاً بالتنفيذ الفعلي من هذه السياسات وسط ضعف مؤسسات الدولة..

8. يحقق مشروع قانون الضمان الاجتماعي المزمع تشريعه (رغم بعض المآخذ في بعض مواطنه) حماية مضمونة أوسع تستجيب للمتغيرات الدولية بما في ذلك تطور مبادئ الضمان الاجتماعي الدولية والمتغيرات التشريعية الوطنية ولاسيما قانون العمل العراقي رقم 37 لسنة 2015.

التوصيات:

الإسراع بتشريع قانون الضمان الاجتماعي الجديد مع مراعاة تعديل النصوص التي تتضمن مواطن خلل أو عدم توفير حماية مضمونة شمولية وعلى النحو السابق تفصيله في البحث مع مراعاة ما يلي:

1. يجب أن تركز سياسة الضمان الاجتماعي في العراق على الأمن الوظيفي، سواءً من حيث العمالة والأجور، فيما بين العمال الفقراء، حيث من المرجح أن يواجه العمال الفقراء مشاكل تتعلق بالعمل، وهذه المخاطر تجعل الأسر الفقيرة أكثر ضعفاً.

2. يجب أن تستهدف برامج الضمان الاجتماعي خلق فرص العمل والأمن والصحة العامة في المناطق الحضرية، حيث أن سكان الحضر هم الأكثر احتمالاً أن تعاني من مخاطر وظيفية أو صحية.

3. تبني مبادئ عدم التمييز ومراعاة اعتبار الحاجات الخاصة والإدماج الاجتماعي وضمان الحقوق والكرامة للأشخاص المشمولين بالضمان الاجتماعي بكافة فروعهم.

4. وعلى المستوى التنفيذي ينبغي التنسيق بين الجهات المسؤولة للحيلولة دون حدوث وتكرار الانتهاكات لنظم الضمان الاجتماعي.

5. وعلى المستوى القضائي تأهيل كوادر قضائية متميزة متخصصة في قضايا العمل والضمان الاجتماعي

6. تشجيع المراكز البحثية المتخصصة والورش والحلقات النقاشية في مجال الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي.

قائمة المراجع

أولاً: قائمة المراجع العربية:

عوني محمود عبيدات، شرح قانون الضمان الاجتماعي / دار وائل للنشر 1998، عمان، الأردن.
محمد ثامر، المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي وتطبيقاتها التشريعية والقضائية، الحوار المتمدن، متاح على الرابط محمد ثامر – المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (ahewar.org)

ثانياً: مراجع باللغة الإنجليزية:

Heard, A. (1997) Human Rights: Chimeras in Sheep's Clothing? Simon Fraser University.

Ali, Benjamin O. (2008) Fundamental Principles of Occupational Health and Safety, ILO, Geneva.

Merrien, F. Xavier (2020) Social Protection as Development Policy: A New International Agenda, International Development Policy 4.2.

Ortiz, I. (2018) The Case for Universal Social Protection, [https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2018/12/case-for-universal-social-protection-ortiz#:~:text=Universal%20Social%20Protection%20is%20a,incluing%20International%20Labour%20Organization%20\(ILO\).](https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2018/12/case-for-universal-social-protection-ortiz#:~:text=Universal%20Social%20Protection%20is%20a,incluing%20International%20Labour%20Organization%20(ILO).)

James Dogulas Brown, (1974) American Philosophy of Social Security, Princeton Legacy Library.

Julia Girggs, Fran Bennett, rights and responsibilities in social security, university of Oxford, 2009.

Luka Mišič, L. (2020) Theories of Political Philosophy as Guiding Principles in Social Security, www.researchgate.com.

Jones, N. (2020) Social Protection and Gender Equality Outcomes Across the Life Course: A Synthesis of Recent Findings.

T. H. Marshall, T. H. (1950) Citizenship and Social Class, Cambridge.

Goodby, P. Taylor (2014) Security, Equality and Opportunity and the Sustainability of Social Protection, Journal of European Social Policy, no 2.

Stepner Michael, Essays on health and social insurance, thesis, McGill university 2012.

Carothers, T. and Brechenmacher, S. (2014) Accountability, Transparency, Participation and Inclusion: A New Development Consensus? Carnegie Endowment for International Peace, USA, 2014.

United Nations (2022) Promoting Inclusion Through Social Protection, United Nations publications, 2022.

United Nations, Time for equality, United Nations Publications, 2015.

ثالثاً: مراجع باللغة الفرنسية:

Aurelie Pierre, Assurance maladie complémentaire, regulation, accès au soins et inégalités de couverture, these, université paris Dauphine, 2018.

Arnaud Martinon, la prevention des risques professionnelles a l'epreuve de la responsabilité de l'employeur, these paris, 2021.

Bruno valet, les retraites et la 96artinez de la sécurité sociale en 1945, revolution ou restauration, Rev. d'Histoire de la protection sociale 2020, no 13.

S. B ourgeot, M. Blatman, De l'obligation de sécurité sociale de l'employeur au droit a la santé des salaires , Rev. droit social, 2006.

Caroline sagesser, les norms 96artinez96onals de sécurité sociale , Rev. courrierhebdomadaire du, Crisp, 1998, no 13-14.

Jean 96artinez, les mouvements de d'extension du droit du travail, JCP, 2009.

OIT, la sécurité sociale pour tous, BIT Cbureau international du travail, Genève, 2012.

NU, Extension de la sécurité sociale et responsabilité des entreprises multinationals, bure au international du traucul, 2013.

Rabert Lafore (2016) Le principe d'égalité dans la sécurité sociale , Rev. le droit ouvrier juillet, 2016, bo 816.

Raleph Tessier (2003) Extension de la securité sociale et depart a la réalite Rev francaise de l'economie. 2003. No. 18-1.

Sardine kott, un model international de protection social est possible? L,OIT entre assurance et sécurité sociale, 1919-1952, Rev, d,Histoire de la protection sociale, 2007.

Saint Jours, la faute dans le droit general de la sécurité souale, these, paris, 1975.

Torik salhi, les voies de réforme du système de réalite en Algérie , vers la distinction entre les attributions de l'Etat et de la sécurité sociale, these, université d'Oran 2 , Mohamed Ben Ahmed, Algérie 2015.

رابعاً: الروابط الالكترونية:

موقع مجلس النواب العراقي على الرابط: <https://archive4.parliament.iq>

تعزيز العمل اللائق في العراق منظمة العمل الدولية تشرين الثاني 2020 تطور تنفيذ البرنامج القطري للعمل اللائق في العراق، منظمة العمل الدولية، متاح على الرابط:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/briefingnote/wcms_760300.pdf

الضمانات القانونية للعاملين في القطاع الخاص: الواقع والطموح

د. احمد علي النجم، كلية الفارابي الجامعة

مرتضى قاسم، المحامي

مقدمة:

إن مسار العدالة في أي نظام قانوني، لا تتحقق مضامينه دونما توفير الضمانات اللازمة لإحترام حقوق الأفراد القانونية. ويقصد بالضمانات القانونية "الوسائل والأساليب المتنوعة التي يمكن بواسطتها ضمان الحقوق والحريات من أي اعتداء يقع عليها"⁽¹⁾.

ولكون العمال في أي بلد يشكلون ركيزة مهمة من ركائز التنمية الإقتصادية، بما يقدمونه من اعمال تساهم في ديمومة حركة العمل، فإن حماية حقوقهم ضرورة هامة لسببين: الأول كونهم يمثلون فئة وشريحة اجتماعية كبيرة، والثانية لما ينعكس ذلك على توفير سبل العيش الكريم لعوائلهم. لذا حرصت الإتفاقيات الدولية والدساتير والتشريعات الداخلية، على إيلاء الأهمية اللازمة لضمانات حقوق العمال، ولعل الإتفاقية رقم 102 لعام 1952 أبرز ما قدمته التشريعات الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الإجتماعي. فقد ساهمت هذه الإتفاقية برسم الأطر الأساسية ورغد الأنظمة القانونية للدول المنظمة لها، بالضمانات اللائقة للعمال.

وبالرغم من الظروف الاستثنائية التي مرّ - ولازال - يمرّ بها العراق، ألا أن محاولات تضمين بنود الاتفاقيات الدولية المعنية بالعمال في النظام القانوني الداخلي بدأت منذ خمسينيات القرن الماضي، بصدر أول تشريع يعنى بالضمانات الاجتماعية رقم 27 لسنة 1956. وصولاً إلى تشكيل المنظومة القانونية الراعية للضمانات القانونية للعمال في الوقت الحالي، والتي تتكون من تشريعين أساسيين هما: قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم 39 لسنة 1971 وقانون العمل رقم 37 لسنة 2015، فضلاً عن نصوص قانونية أخرى وردت في قوانين غير عمالية تتضمن ضمانات قانونية مختلفة.

وقد لوحظ التحول الكبير -نظرياً- في السياسة الاجتماعية تجاه الضمانات القانونية للعمال في العراق، بعد التغيير الحاصل عام 2003، ألا أن البداية الفعلية كانت مع صدور قانون العمل

¹ الفارعة عبدالله جاسم، التنظيم الدستوري والقانوني للحريات الشخصية وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام 2005 "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 2017، ص154.

رقم 37 لسنة 2015، ومع محاولة تشريع قانون للتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال وفق فلسفة جديدة تواكب التغيرات التي مر بها العراق منذ عقود طويلة. ومع ذلك فإن الكثير من العقبات لازالت تحول دون تطبيق القوانين العمالية وأخرى في وجه تشريع قوانين جديدة.

لذا سنحاول في هذا البحث الإضاءة على واقع وطموح الضمانات القانونية للعمال، من خلال تقسيمه إلى مبحثين: يتناول الأول واقع الضمانات القانونية للعمال في التنظيم القانوني العراقي، أما الثاني فيتناول الرؤية القانونية الجديدة.

المبحث الأول: واقع الضمانات القانونية للعمال في التنظيم القانوني العراقي:

يتكون النظام القانوني للعمال في الوقت الحالي من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015 وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971، وهذين القانونيين يشكلان معاً مظلة حماية للعمال تستهدف تحقيق المصلحة العليا للمجتمع وأن تضررت المصلحة الفردية، وصولاً إلى غاية رئيسة تتمثل بضمان حقوق العمال وتحقيق المنفعة الاجتماعية الذي ينعكس بدوره على تحقيق التنمية الاقتصادية.

لذا تعد قواعد قوانين العمل بأغليتها من القواعد المحققة للمصلحة العليا للمجتمع، فبالنسبة لقانون العمل رقم 37 لسنة 2015 فانه صدر لتنظيم وضع العمال ولإنقاذهم من مبدأي (الحرية في الاقتصاد) و(العقد شريعة المتعاقدين)، لذا تضمن قواعد وضمانات عامة ذات خصيصة أمرة لا يجوز مخالفتها كونها تهدف تحقيق مصلحة المجتمع العمالي العليا⁽¹⁾، وعلى ذلك فقد عمد المشرع في قانون العمل وفي سبيل تحقيق أعلى درجة من درجات العدالة الاجتماعية إلى وضع (حد أدنى للحقوق) لا يجوز النزول عنها وإلا عدّ عقد العمل باطلاً⁽²⁾، ليس ذلك فقط بل امتد إلى درجة حماية العامل من نفسه، فاعتبر القانون أنه يقع باطلاً كل تنازل يبادر به العامل عن الحقوق المقررة له في هذا القانون⁽³⁾. وبرأينا أن هذا النص قد شكل ضماناً لكل الضمانات الأخرى.

اما بالنسبة لقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971، وبالرغم من الانتقادات التي تطاله حالياً، باعتباره لم يعد يواكب التطورات المرافقة لواقع العمل الحالي، إلا أنه اعطى لكل فرد عامل الحق في التقاعد، إذ ان حق التقاعد لم يعد مجرد مطلب إنساني فحسب، بل أصبح ضرورة اقتصادية وإنمائية أساسية. كما وفر للعمال جملة من ضمانات الاجتماعية، لا سيما في أشد الحالات كالبطالة والأمومة والحوادث والمرض والعجز

¹ د.صبا نعمان رشيد، قانون العمل (النظرية العامة لقانون علاقة العمل – النظام القانوني لعلاقة العمل الفردية – نظرية المشروع)، المكتبة القانونية، بغداد، ص 37.

² المادة (14/أولاً) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

³ المادة (14/ثانياً) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

والشيخوخة وغير ذلك من ظروف الحياة المشابهة، وذلك عن طريق توفير الرعاية أو المساعدة الاجتماعية.

ومن خلال قراءة وتحليل هذين القانونين، نجدهما يشكلان معاً واقعاً للضمانات القانونية للعمال حيث أن معظم ضمانات العمال تتوزع بينهما، نتيجة تضمينهما عدة نصوص أساسية لحماية ورعاية العمال، وهو ما سنتناوله في محورنا هذا.

أولاً: الضمانات العامة

جاء قانون العمل العراقي رقم 37 لسنة 2015 ليضمن بيئة آمنة للعمال وليشكل دستور ينظم علاقة كل طرف من اطراف العمل بهدف حماية حقوق كل منهم وليحقق تنمية مستدامة مستندة إلى المساواة والعدالة الاجتماعية ولتأمين العمل اللائق للجميع دون أي تمييز.⁽¹⁾

ومن خلال قراءة قانون العمل الحالي وتحليل نصوصه نجده اشارة إلى جملة من الضمانات القانونية التي تحقق أفضل حماية للعامل ولحقوقه ومن أبرزها:

● ضمان احتساب خدمة العامل المضمون: من خلال نص القانون على احتساب خدمة العامل المضمون لغرض تحديد الراتب والتقاعد عند التعيين في القطاع العام⁽²⁾، فإنه وقّر للعامل الاحساس بالمساواة والطمأنينة في ذات الوقت، فمن جهة رتب له أوضاع مساوية لإقرانه في القطاع العام فيما إذا تم تعيينه، ومن جهة أخرى فإنه حقق له الطمأنينة من أن خدمته ومجهوده داخل القطاع الخاص لن تذهب سدى، وهو بذلك حقق عدة أهداف أهمها تعزيز مكانة العامل وتشجيعه على العمل بأرتياح داخل القطاع الخاص.

● ضمان حظر العمل الجبري أو الالزامي: اعتبر قانون العمل أن القضاء على جميع اشكال العمل الجبري أو الالزامي هو احد سياسات الدولة في تعزيز العمل⁽³⁾، حيث نص القانون على عدم جواز الزام العامل على العمل بأي شكل من اشكال القسر أو الاجبار⁽⁴⁾، ويهدف القانون من خلال هذه الضمانة إلى تحقيق شكل من أشكال حرية العمل التي أكد على انها مصونة والتي لايجوز تقييدها أو انكارها.

● ضمان حظر التحرش الجنسي في العمل: عرف قانون العمل التحرش الجنسي بأنه أي سلوك جسدي أو شفهي ذو طبيعة جنسية أو أي سلوك آخر يستند إلى الجنس ويمس كرامة النساء والرجال ويكون غير مرغوب وغير معقول ومهيناً لمن يتلقاه ويؤدي إلى رفض أي شخص أو عدم خضوعه لهذا السلوك، صراحة أو ضمناً لاتخاذ قرار يؤثر على وظيفته⁽⁵⁾. وقد حظر قانون العمل

¹ المادة (2) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

² المادة (5) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

³ المادة (6) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

⁴ المادة (9/أولاً) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

⁵ المادة (10/ثالثاً) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

النافذ أي شكل من أشكال التحرش الجنسي في اية مرحلة من مراحل العمل حتى وأن كانت سابقة على رابطة العمل⁽¹⁾ وأعطى العامل حق اللجوء إلى القضاء عند تعرضه إلى التحرش، وليس هذا فقط بل توسع القانون ليتضمن نصاً عقابياً عن هكذا أفعال داخل بيئة العمل.⁽²⁾

● ضمان المساواة بين العمال: تكلم قانون العمل النافذ أكثر من مرة عن المساواة بين العمال كضمانة هامة يهدف بها إلى حماية وضع العامل داخل العمل، فقد حظر القانون أي مخالفة أو تجاوز لمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة أيّاً كان السبب وعلى وجه الخصوص موضوع التمييز بين العمال⁽³⁾، كما نص في موضع آخر عن التزام صاحب العمل بضمان المساواة في المعاملة بين جميع العاملين من ذات المهنة ونفس ظروف العمل سواء كانت على صعيد الأجور أو المخصصات أو العلاوات أو المكافآت أو التدريب المهني أو حتى فرص التقدم الوظيفي⁽⁴⁾. ولم يكتفي القانون باعتبارها التزام على صاحب العمل بل عدّ أيضاً أن المساواة في الفرص والمعاملة في التشغيل والاستخدام بعيداً عن أي شكل من أشكال التمييز هو حق من حقوق العامل⁽⁵⁾. ولأهمية هذه الضمانة فإن القانون لم يتطرق لها بشكل عام بل فصلها إلى درجة النص بصراحة على واجب المساواة بين أجر المرأة والرجل العاملين في كل عمل ذي قيمة متساوية.⁽⁶⁾

● ضمان حماية أجر العامل: لأهمية الأجر ولكونه السبب الرئيسي لخروج العامل إلى العمل فقد اختصه المشرع بحماية خاصة حجّم فيها وقيد ما يؤثر سلباً في أجر العامل⁽⁷⁾، وبما أن الأجر يعد الالتزام الرئيس لصاحب العمل، نظراً لما يشكله كمصدر أساسي لدخل العامل أن لم يكن الوحيد، على ذلك أعتبر القانون أن ضمانة حماية الأجر تعد من قبيل النظام العام، التي لا يجوز مخالفتها، حيث نص على بطلان كل تنازل يقوم به العامل عن الأجور المقررة له وفق احكام هذا القانون. كما منع القانون الحجز على أجر العامل إلا بموجب حكم قضائي بات⁽⁸⁾، وبذلك لا يستطيع الدائنون حجز أجر العامل إلا بعد استنفاد جميع طرق الطعن. وأمتدت ضمانة حماية الأجر إلى حد النص على عدم جواز الاستقطاع من الأجر إلا في حالات محددة يقرها القانون ومنها (النفقة الشرعية – اشتراكات دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال – اشتراكات النقابة العمالية)⁽⁹⁾ مع مراعاة أن لا تزيد نسبة الاستقطاع عن (20%) من أجر العامل اذا كان

¹ المادة (10/ثانياً) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

² المادة (11) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

³ المادة (8) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

⁴ المادة (41/ثانياً) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

⁵ المادة (42/أولاً/ج) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

⁶ المادة (53/خامساً) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

⁷ غالب حسن التميمي، المختزل في شرح قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المكتبة القانونية، بغداد، ص59.

⁸ المادة (56) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

⁹ المادة (57/أولاً) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

أجره أقل من ثلاثة اضعاف الحد الأدنى للأجر، مع إمكانية أن يصل الاستقطاع إلى (30%) إذا زاد أجره عن ذلك الحد.⁽¹⁾

● ضمان التقاضي (اللجوء إلى القضاء) : بما أن حدوث الخلاف وارد في أي اتفاق أو عقد، فإن نشوء الخلافات بين العامل من جهة وصاحب العمل من جهة أخرى هو متوقع أيضاً، مما يستدعي توفير ضمانات لكلا الطرفين تقرر بحقوق الطرف المتضرر وتحسم الخلاف بينهم، على ذلك الأساس ورغبة من المشرع في اضعاف الحماية للعامل عند المطالبة بحقوقه وتشجيعاً له، فقد نص على إنشاء قضاء خاص (محكمة العمل) يتولى النظر في الدعاوى والقضايا والمنازعات المدنية والجزائية المنصوص عليها في قانون العمل وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمل⁽²⁾، وبرأينا أن هذه المحكمة تمثل أهمية للعامل أكثر من صاحب العمل، فإذا كان القضاء هو حامي حقوق المواطن، فإن قضاء العمل هو حامي حقوق الطرف الأضعف في علاقة العمل.

ثانياً: ضمان التقاعد

يعدّ ضمان التقاعد جزءاً من فلسفة الضمان الاجتماعي في عصرنا هذا، فحق التقاعد لم يعد مجرد مطلب إنساني فحسب، بل أصبح -فضلاً عن ذلك- ضرورة اقتصادية وإنمائية أساسية، تعمل جميع الدول المتطورة -على اختلاف اتجاهاتها الاجتماعية والسياسية - من أجل توفيرها لمواطنيها العاملين كافة، بعد أن ثبت علمياً، بأنّ الازدهار الاقتصادي، والإنماء الإنتاجي، يتصاعدان طرداً مع ارتفاع مستوى صحة الطبقة العاملة ووعيها وعيشها، ومع تعاظم اطمئنانها على مستقبلها ومصير عيالها من بعدها⁽³⁾، لذا يكتسب الحق في ضمان التقاعد أهمية كبيرة في ضمان الإنسانية لجميع الأشخاص العاملين الذين لم يعد لديهم مقدرة على العمل.

ومن هذا المنطلق بدأت أولى المحاولات لتأسيس نظام اجتماعي للعمال في العراق، فصدر قانون الضمان الاجتماعي رقم 27 لسنة 1956 الذي عدّ اعترافاً من الدولة بحقوق العمال، من خلال تأسيس صيغة للتكافل بين الدولة والعمال وأرباب العمل، إلا أن القانون لم يأخذ مداه الكافي في التطبيق وذلك بسبب التغييرات السياسية في تلك الفترة⁽⁴⁾، وبعد هذا التغيير صدرت العديد من التشريعات المعنية بالتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال⁽⁵⁾ أخرى كان قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971 النافذ، الذي اضحى لا يواكب التطورات

¹ المادة (57/ثانياً) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

² المادة (166/أولاً) من قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

³ حقوق المتقاعدين، شبكة النبا المعلوماتية، <https://annabaa.org/arabic/rights/12102>، آخر زيارة 2022/9/16.

⁴ د. حسن لطيف كاظم، جدليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق، منظمة العمل الدولية، 2022، ص10.

⁵ بعد قيام النظام الجمهوري صدرت العديد من التشريعات التي وسعت من نطاق الفئات المستهدفة لتشمل العاملين خارج مؤسسات الدولة ومن هذه القوانين: قانون الضمان الاجتماعي رقم (140) لسنة 1964، وقانون العمل والضمان الاجتماعي للعمال رقم (112) لسنة 1969.

الإقتصادية والإجتماعية التي رافقت حياة العمال في العراق. وعلى الرغم من ذلك فأن قانون 39 لازال يشكل واقعاً لأبرز الضمانات القانونية للعمال، وعلى رأسها ضمان التقاعد، حيث تضمن عدة نقاط مهمة منها:

- استحقاق العامل المضمون، راتباً تقاعدياً عند بلوغه الستين (للرجال) والخامسة والخمسين (للنساء) على ان لاتقل خدمته المضمونة عن 20 سنة (المادة 65/أ من قانون التقاعد النافذ).
- استحقاق العامل المضمون راتباً تقاعدياً إذا كانت له خدمة مضمونة (30 سنة للرجال) و (25 سنة للنساء). (المادة 65/ب من قانون التقاعد النافذ).
- استحقاق العامل المضمون راتباً تقاعدياً، بغض النظر عن مدة خدمته المضمونة أو كمية المبالغ المدفوعة عنه، إذا توفي أثناء سريان مدة خدمته المضمونة. (المادة 65/ج من قانون التقاعد النافذ).
- يحول الراتب التقاعدي إلى خلف العامل في حالة وفاة العامل المتقاعد (المادة 66 من قانون التقاعد النافذ).

ثالثاً: الضمانات الصحية للعمال

صدر قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971، حاملاً هدفاً رئيساً، ألا وهو تأمين صحة وسلامة ومستقبل عيش جميع افراد الطبقة العاملة في الجمهورية العراقية⁽¹⁾. وتحقيقاً لهذا الهدف عالج قانون التقاعد والضمان الاجتماعي الحالي موضوع الضمانات الصحية للعمال، ورغم قدم هذا القانون وعدم مواكبته لتطورات واقع العمل الحالي، إلا أنه لازال يمثل وسيلة ضمان للعمال عن طريق فروع الضمان الاجتماعي الرئيسية.⁽²⁾

وعلى ذلك فقد نص قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال على عدة ضمانات رئيسية للعامل الذي يصاب بمرض يمنعه من مواصلة عمله. يمكن إجمالها بالشكل التالي:

- يستحق العامل المضمون المريض إلى أن يشفى أو يثبت عجزه، تعويض إجازة مرضية بنسبة 75% من متوسط أجر الاشهر الثلاثة الاخيرة السابقة لمرضه، أو متوسط الأجر الذي تقاضاه قبل مرضه أن كانت مدة عمله أقل من ذلك على أن لاتقل هذه النسبة عن الحد الأدنى للأجر في مهنة العامل (المادة 45 من قانون التقاعد النافذ).

¹ المادة (2) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971.

² تنص المادة (2) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971 على (...ويحقق القانون اهدافه المذكورة عن طريق فروع الضمان الاجتماعي الرئيسية الآتية: أ- الفرع الأول: الضمان الصحي ب- الفرع الثاني: ضمان اصابات العمل ج- الفرع الثالث: ضمان التقاعد د- الفرع الرابع: ضمان الخدمات).

- عدم جواز انتهاء عقد العمل نتيجة العجز الجزئي، فإذا خلف المرض عجزاً جزئياً للعامل لا يتجاوز 35%، فيستمر عقد العمل مع إمكانية انقاص نسبة من الأجر بنسبة راتب التقاعد الجزئي الذي يقرر للعامل من مؤسسة التقاعد (المادة 47 من قانون التقاعد النافذ).
- يمنح العامل المريض بالأمراض المستعصية أو الخبيثة إلى أن يشفى أو يثبت عجزه تعويض إجازة مرضية يعادل كامل أجره المدفوع عنه الاشتراك (المادة 1/47 ج و 2/47 من قانون التقاعد النافذ).
- تستحق المرأة العاملة المجازة بسبب الحمل والوضع خلال فترة إجازتها، تعويضاً يعادل كامل أجرها المدفوع عنه الاشتراك الأخير (المادة 48/هـ من قانون التقاعد النافذ)،
- في حالة تمتع المرأة الحامل بإجازة إضافية نتيجة صعوبة ولادتها أو ولادة أكثر من طفل أو حصول مضاعفات لها، فأنها تستحق تعويض إجازة مرضية عن هذه الفترة الإضافية بنسبة 75% من متوسط أجر الأشهر الثلاثة الأخيرة (المادة 48 من قانون التقاعد النافذ).
- يستحق العامل المريض أو العاملة المريضة بعد الوضع والذي ثبت عجزه/ها نتيجة عدم الشفاء راتباً تقاعدياً مرضياً (المادة 50/أ من قانون التقاعد النافذ).
- يستحق العامل المريض الذي أسفر مرضه عن عجز بنسبة 35% فأكثر راتباً تقاعدياً مرضياً جزئياً على (المادة 50/ب من قانون التقاعد النافذ)
- إذا ثبت أن نسبة العجز لدى العامل قد ارتفعت فيعدل الراتب التقاعدي المرضي الجزئي بنفس ارتفاع نسبة العجز (المادة 50/ج من قانون التقاعد النافذ).

رابعاً: ضمان إصابات العمل

- لقد أدى تطور واقع العمل إلى تعرض العمال إلى حوادث عمل وأمراض مهنية، بسبب التعامل مع أنواع مختلفة من المعدات والآلات والمواد، الأمر الذي دفع بالمشرع على التعامل مع هذه الحوادث من جانبين، الأول هو الحد من هذه الاخطار عن طريق اتخاذ الاحتياطات الوقائية وتنظيم وسائل العمل وفق أسس عملية، والثاني عن طريق توفير حد أدنى من الضمانات والرعاية للعامل المصاب، لذلك يكاد لا يخلو أي تنظيم قانوني يخص العمال من النص على موضوع الإصابات التي تصيب العامل نتيجة العمل. وهو ما أخذ به قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971 من خلال النص على الضمانات الآتية:
- يستحق العامل المصاب أجر كامل حتى نهاية يوم العمل الذي وقعت به الإصابة (المادة 54 من قانون التقاعد النافذ).
 - تتحمل الادارات وأصحاب العمل المسؤولية المدنية والجزائية (عند الاقتضاء) عن كل ما يحصل للعامل المصاب من مضاعفات، جزاء تأخير إيصاله للمركز الطبي أو إهمال اسعافه عند وقوع الإصابة (المادة 54 من قانون تقاعد العمال النافذ).
 - تلتزم مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي برعاية ومعالجة المصاب، منذ أخطارها بالحدث وحتى شفائه تماماً أو وفاته (المادة 55/أ من قانون تقاعد العمال النافذ).

- يمنح العامل المصاب تعويض إجازة أصابة طوال فترة معالجته، يساوي كامل أجره الذي دفع عنه الاشتراك الاخير (المادة 55/ج من قانون تقاعد العمال النافذ).
- يخصص للعامل أو لخلفه راتب تقاعد أصابة على أساس 80% من متوسط الأجر في سنة عمل العامل الأخيرة، إذا انتهت الإصابة إلى العجز الكامل أو الوفاة (المادة 56/أ من قانون تقاعد العمال النافذ).
- يستحق العامل راتب تقاعد جزئي، إذا خلّفت الإصابة عجزاً بنسبة 35% من العجز الكامل أو أكثر (المادة 56/ب من قانون تقاعد العمال النافذ). أما إذا خلّفت الإصابة عجزاً بنسبة أقل من 35% فإنه يمنح مكافأة تعويضية دفعة واحدة (المادة 56/ج من قانون تقاعد العمال النافذ).
- يحوّل راتب التقاعد إلى خلف العامل في حالة وفاة العامل المتقاعد المصاب بعجز كامل. (المادة 60/ب من قانون تقاعد العمال النافذ).
- يمنح خلف العامل تعويضاً في حالة وفاة العامل المتقاعد المصاب بعجز جزئي (المادة 60/ج من قانون تقاعد العمال النافذ).

المبحث الثاني: الرؤية القانونية الجديدة- طموحات وآمال

رافق تغيير النظام السياسي عام 2003 تغير في السياسات الإقتصادية المرتبطة بسوق العمل والقطاع العمالي، نتيجة التحول من نظام الأقتصاد الإشتراكي إلى إقتصاد السوق المفتوح. وعلى هذا الأساس أختلفت نظرة السياسة الإجتماعية إلى نظام الضمان والحماية الإجتماعية للعمال، الأمر الذي أ استدعى ضرورة إستبدال التشريعات النافذة بتشريعات تعنى بتفعيل سوق العمل وتوفير التأمينات الإجتماعية للعمال وكل ما يضمن حقوق العمال وفق آليات وأساليب قانونية تندرج في مختلف التشريعات الراعية للضمانات القانونية للعمال، لتستجيب للتغير في النظام الاقتصادي وسوق العمل.

كثير من الأهداف تدخل في إطار المصلحة التشريعية للقوانين العمالية التي يراد تشريعها، لعل في مقدمة تلك الأهداف توجيه الطلب في سوق العمل العراقي من البحث عن الوظائف في القطاع العمومي إلى البحث عن الوظائف في القطاع الخاص. نستعرض من خلال هذا القسم الرؤية القانونية الجديدة التي يراد إنجازها لتحقيق الطموحات والآمال المرجوة لبيئة العمل العراقية التي تعاني من الإرهاصات والمعوقات.

أولاً: السعي نحو تكامل المنظومة التشريعية الراعية لضمانات العاملين في القطاع الخاص

1. تشريع قانون العمل رقم 37 لسنة 2015: الخطوة التأسيسية

برغم مرور تسع سنوات كمخاض ما قبل إنجاز قانون العمل رقم 37 في أواخر عام 2015، ثلاث سنوات في أروقة الحكومة وست أخرى في أروقة البرلمان، إلا أن تشريع هذا القانون يعتبر خطوة

تأسيسية في رسم وتهيئة الرؤية التشريعية المتكاملة لتحقيق الضمانات القانونية للعاملين في القطاع الخاص، لقد جاء هذا القانون بديلاً تشريعياً لقانون العمل السابق رقم 71 لسنة 1987.

أشتمل قانون العمل الحالي على (174 مادة قانونية) توزعت على شكل فصول، عالج من خلالها المشرع العديد من الضمانات المحورية والضرورية وغيرها من الضمانات للعاملين في القطاع الخاص، (ومجملاً يتوافق هذا القانون مع معايير العمل الدولية ويوفر حمايات وضمانات عالية للمشمولية بأحكامه).⁽¹⁾

ومن جانبنا نرى: أنه برغم الانتقادات التي وجهت لهذا القانون، إلا أنه يعد نافذة لإنجاز ما يمكن إنجازه من تشريعات ضرورية تحمي حقوق العاملين في القطاع الخاص من سطوة رب العمل وتحقق الاستقرار في سوق العمل لبث الحياة في القطاع الخاص من جديد.

2. مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي: تشريع استراتيجي

إن الإصلاح التشريعي الجاري حالياً في العراق والذي يوفر الإطار القانوني لتوسعة تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في القطاع الخاص له دور فعال، بما في ذلك سن مشروع قانون الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص، أحدهما في العراق الفدرالي والآخر في إقليم كردستان- العراق. وسوف يوسع القانون حال إقرارهما نطاق التغطية ليشمل العاملين في القطاع غير المنظم، وأصحاب الأعمال الحرة، وأصحاب الأعمال. كما أنهما يقدمان منافع جديدة لجميع العاملين في القطاع الخاص (المنظم وغير المنظم) مثل الأمومة والبطالة، والتي تضاف إلى معاش الشيخوخة، ومعاشات الخلف والعجز، والإصابات المتعلقة بالعمل، واستحقاقات المرض.⁽²⁾

وعلى الرغم من أن مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي المراد تشريعه في المرحلة القادمة لا يشمل نطاق سريانه إقليم كردستان العراقي، إلا أننا نرى بأن مثل هذا القانون الاستراتيجي من الأفضل أن يشمل كل الاتحاد الفيدرالي العراقي لتوحيد الرؤية التشريعية وضمان إنفاذ الضمانات القانونية لكل العاملين على الأراضي العراقية من دون إختلاف في المبدأ التشريعي ولا في التطبيق.

3. أنظمة في قوانين غير عمالية: ضمانات قانونية لزيادة عدد المشمولين بأحكام الضمان والتقاعد

لم يقتصر دور المشرع العراقي في تنظيمه للضمانات القانونية للعمال في القوانين المختصة بتنظيم شؤون العمال وأصحاب العمل بشكل أساسي والتي يمكن تسميتها (القوانين العمالية)، بل عمد إلى تكريس أنواع مختلفة من الضمانات القانونية التي تستلزم حماية قانونية لحقوقهم وفي قوانين مختلفة، بما يساهم في زيادة فرص العمل وتوفير الأمن الوظيفي لهم خلال العمل وضمان التقاعد ما بعد إنتهاء رابطة العمل.

¹ غالب حسن التميمي، مرجع سابق، ص 8.

² أمجد رابي، نحو بناء أرضية الحماية الاجتماعية في العراق- الإطار المفاهيمي والتوصيات، ورقة عمل منشورة على الموقع الرسمي لمنظمة العمل الدولية، نسخة عام 2022، ص 16-17.

ومن أهم هذه النماذج القانونية: إنشاء صندوق لتقاعد العاملين في الجامعات الأهلية. كخطوة نحو المساهمة في زيادة عدد المشمولين بأحكام التقاعد والضمان الإجتماعي، نظمت المادة (45) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (25) لسنة 2016 إنشاء صندوق لتقاعد التدريسيين والعاملين في الجامعات والكليات والمعاهد الأهلية، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، يكون تمويله من قانوني (التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014، وقانون التقاعد والضمان الإجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971). في آذار / مارس لعام 2022 أقر مجلس الوزراء الموافقة على إصدار نظام صندوق تقاعد التدريسيين والعاملين في الجامعات والكليات والمعاهد الأهلية.

وعلى الرغم من وجود إمكانية لدمج العاملين في هذا القطاع ببقية المشمولين بأحكام الضمان الاجتماعي إلا أن المشرع فضّل فصلهم عن أقرانهم عبر تأسيس الصندوق الجديد، مع ذلك يمكن أن تلغي اختيارية الشمول بأحكام هذا القانون النتائج الإيجابية التي يتضمنها في مجال الحماية الإجتماعية للفئات المعنية به، فضلاً عن تقليل فرص حراك العمال ما بين المهن والصناديق التقاعدية.⁽¹⁾

ثانياً: العقوبات التي تواجه إنجاز وتنفيذ التشريعات الضرورية المتممة للضمانات القانونية للعمال

1. الأزمات السياسية:

في العموم، لم يشهد تاريخ العراق السياسي الحديث الكثير من الاستقرار، فكانت الأزمات السياسية مرافقة له على مر عقود طويلة من الزمن، وقد أدت هذه الأسباب إلى تعطيل إنجاز التشريعات تارة (كما حصل ويحصل مع عقوبات تشريع قانون التقاعد والضمان الإجتماعي المراد تشريعه حالياً، والذي تعلق تشريعه نتيجة الإنسداد السياسي الحاصل) وقد يتعطل تطبيق التشريعات تارة أخرى نتيجة التغيرات السياسية. (فلم يأخذ قانون الضمان الإجتماعي رقم 27 لسنة 1956 مداه الكافي في التطبيق وذلك بسبب التغيير السياسي الذي حمله إنقلاب 14 تموز (يوليو) 1958).⁽²⁾

2. الأزمات الأمنية:

يساهم الإستقرار الأمني بخلق بيئة سياسية منتظمة وبالتالي يعطي مساحة زمنية كافية لتشريع القوانين، تُمكن الجهات المختلفة من المشاركة في القرار التشريعي، وعلى خلاف ذلك تسبب الأزمات الأمنية والحروب شللاً مؤقتاً في عمل مؤسسات الدولة _ منها المؤسسة التشريعية. مثلاً في حرب العراق على داعش الإرهابي تعطلت الكثير من المشاريع القانونية الضرورية وأحيلت إلى الدورة البرلمانية اللاحقة وهذا من الأسباب الثانوية لتأخر تشريع وخلق البيئة المناسبة لتطبيق بنود قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

¹ د. حسن لطيف كاظم، مرجع سابق، ص 11.

² د. حسن لطيف كاظم، المرجع نفسه، ص 10.

3. تقلبات إقتصادية:

يلعب الإستقرار الإقتصادي دوراً مهماً في توجيه بوصلة التشريعات ذات الصلة، لم يحظى عراق ما بعد 2003 بتوجه إقتصادي واضح المعالم، فكان من الصعب تصنيف توجه النظام الإقتصادي، مما عطل حالة توجيه التشريعات بسبب الفلسفة الإقتصادية غير الثابتة، بالإضافة إلى كثرة الأزمات الإقتصادية التي تعرض لها العراق بسبب السياسة الريعية التي تعتمد على مبيعات النفط، وبالتالي تحدث المتغيرات الإقتصادية نتيجة عدم الوفرة المالية.

في عام 2016 عندما تعرض العراق لأزمة إقتصادية، توجه نحو الإنفاق الضروري وتقليص النفقات غير الضرورية، مما تسبب في ترحيل مشاريع القوانين الضرورية المساهمة في دعم القطاع الخاص وتحقيق فرص عمل بضمانات قانونية تحمي حقوق العمال.

4. أسباب أخرى:

عدم إمتلاك الكثير من أعضاء المجلس التشريعي العراقي (مجلس النواب) للقدرة الفنية والمؤهلات اللازمة لرصد المنظومة التشريعية بقوانين إستراتيجية وضرورية تدعم سوق العمل والقطاع الخاص وتحقق ضمانات قانونية رصينة للعمال.

شيوخ الفساد وتقاسم المغانم السياسية والمالية بين أصحاب القرار.

عدم وجود إرادة حقيقة لتطبيق احكام هذه القوانين على أرض الواقع نتيجة التأخر أو عدم إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام القوانين العمالية.

ثالثاً: نظرة موجزة في مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي الحالي

مرّ على تشريع قانون التقاعد والضمان الإجتماعي رقم 39 لسنة 1971 (النافذ) أكثر من خمسين عاماً، وهي مدة كافية لإعادة النظر في فلسفة هذا القانون وولادة قانون جديد يواكب التغيرات التي مرّ بها العراق، ليساهم في تحسين أوضاع العاملين في القطاع الخاص ويحقق الضمانات الأقرب لما عليه الحال في القطاع العام.

لقد أدى تحكم الأحزاب السياسية الحاكمة بعد العام 2003 بملف التعيينات الحكومية بتضخم كبير في أعداد العاملين في القطاع الحكومي، فقد أستخدم هذا الملف كجزء من سياسة جذب الناخبين للوصول إلى السلطة. إن عدم وجود ضمانات حقيقية للعاملين في القطاع الخاص يدفع أيضاً بالشباب الباحثين عن العمل إلى السعي وراء الوظيفة الحكومية.

يؤكد وزير التخطيط الحالي الدكتور خالد البتال على "ضرورة تقليل الفوارق بين ميزات العمل الحكومي وميزات القطاع الخاص، وأنّ إحدى النقاط المهمة لتفعيل القطاع الخاص هو قانون الضمان الاجتماعي"، مشيراً إلى أن "صندوق التقاعد يعاني من ضغوطات كبيرة لاعتماده على نفس المنهاج وسياسات التوظيف السابقة".⁽¹⁾

¹ وكالة الأنباء العراقية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء العراقية، <https://www.ina.iq/160197--.html>

في عام 2016 تمت دراسة مشروع القانون من قبل مجلس شورى الدولة العراقي، وتمت مناقشته من قبل رئاسة مجلس الوزراء بالقرار رقم 245 عام 2020. قرأ مجلس النواب المشروع قراءتين ولم يتم التصويت عليه حتى الآن، كان من المقرر أن يتم تشريعه في الفصل التشريعي الثاني للدورة البرلمانية الحالية (الخامسة) ولكن تأجل نظره بسبب حالة الإنسداد السياسي التي تمر بها العملية السياسية نتيجة أختلاف الفرقاء على تسمية رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

• أهم ما يميز هذه المسودة على قانون التقاعد النافذ

1. توسيع دائرة المشمولين بأحكام مشروع القانون الجديد: يشمل مشروع القانون؛ العاملين في القطاع غير المنظم (المادة 3 / أولاً / والفصل الحادي عشر / المواد 75 _ 79)، المقصود بالقطاع غير المنظم: العاملين لحسابهم الخاص بدون ترخيص (المادة 1 / واحد وعشرون).

2. تضمينه الضمان الإختياري: تتضمن المسودة تنظيم حالة الضمان الإختياري، لصاحب العمل أو من يعمل لحسابه الخاص أو يعمل شريكا مع الغير أو يعمل خارج العراق، المواد (71 _ 74) وفق شروط نضمتها المادة (71).

3. تمتع المرأة المطلقة أو الأرملة بالامتيازات كافة: تتيح مسودة القانون؛ للعاملة المتزوجة أو الأرملة أو المطلقة الحاضنة لأطفالها طلب الإحالة على التقاعد بخدمة مضمونة لا تقل عن 15 سنة، بشرط أن لا يقل عدد أطفالها عن (3) ولا تزيد أعمارهم عن (15) سنة. (المادة 31).

4. مخصصات غلاء معيشة: تمنح للمتقاعدين مخصصات معيشة بنسبة 1 % تحسبت من قيمة الراتب التقاعدي ولكل سنة مضمونة (المادة 43).

5. صلاحية زيادة رواتب التقاعد بقرار من مجلس الوزراء: يمنح مشروع القانون لمجلس الوزراء الحق في زيادة رواتب المتقاعدين فيما إذا أزدادت نسبة التضخم، (المادة 44) وهذا ضمانه لائقة لتحقيق المستوى المناسب لدخل المتقاعد وذويه.

6. تقليل نسبة العجز لأغراض التقاعد: يستحق العامل المضمون راتباً تقاعدياً عن نسبة عجز 30 % (م 91 / ثانياً)، وهي أقل من النسبة المقررة في القانون الحالي وهي 35 % (م 47 / ب).

7. تحسين شروط أستحقاق خلف العامل المضمون للراتب التقاعدي: يوفر القانونان ضماناً إنتقال راتب العامل المضمون المتوفى إلى خلفه، بغض النظر عن سنه ومدة خدمته أو كمية المبالغ المدفوعة عنه، ولكن زاد على ذلك المشرع الحالي بإستحقاق خلف العامل المضمون للراتب التقاعدي ولو قطع العامل علاقته بالعمل، بشرط تحقق خدمة مضمونة لا تقل عن خمسة عشر سنة، وهذا التوجه يحقق لخلف العامل ضماناً قانونية هامة لتحقيق العيش الكريم ولو قطع العامل علاقته بالعمل (المادة 30 _ ثانياً).

8. آلية أحتساب سنوات الاستحقاق وسنوات الضمان لأغراض التقاعد: فصل مشرع القانون الجديد سنوات الاستحقاق لأغراض التقاعد على الوجه الآتي:

- للرجل (63) سنة وللمرأة (58) سنة بشرط أن لا تقل الخدمة المضمونة عن (15) عام.
- للرجل (60) سنة وللمرأة (55) سنة بشرط خدمة مضمونة لا تقل عن (20) عاما.

• للرجل (50) سنة بشرط خدمة مضمونة لا تقل عن (30) عاماً، وللمرأة (50) سنة، بشرط خدمة مضمونة لا تقل عن (25) عاماً. (المادة 29).

• وأما القانون النافذ فإن سن التقاعد للرجل (60) سنة وللمرأة (55) سنة بشرط أن لا تقل الخدمة المضمونة عن 20 عاماً (المادة 65 / 1).

9. إنتقال الخدمة المضمونة: تحتسب الخدمة المضمونة للعامل كخدمة تقاعدية وإن أنتقل إلى أي تنظيم تقاعدي إداري أو خاص ينظمه القانون (المادة 39 / ثالثاً).

10. ضمانات العامل المتدرب: يستحق العامل المتدرب المضمون المصاحب بالعجز الكلي الدائم، أو من يتوفى نتيجة إصابة عمل، يستحق راتباً شهرياً يحتسب وفق آلية حددتها المادة (50)، (52) من المشروع. في حين لم ينظم القانون النافذ ما يخص الضمانات القانونية للعامل المتدرب.

يضاف إلى النقاط المذكورة الكثير من الإيجابيات _ وإن كانت تفصيلية، لضمان العاملين في القطاع الخاص، مع ذلك فقد أبدت بعض الإتحادات العمالية مخاوفها من القانون الجديد وأبدى عدداً من الاعتراضات عليه؛ على أساس وجود كثير من الميزات في القانون القديم، الذي كان قد نص على عدد من تلك الإمتيازات في المواد 80 حتى 85 من القانون القديم تشمل التأمينات الإجتماعية والصحية والسلامة وغيرها. فضلاً عن أن القانون الجديد أضاف ثلاث سنوات لعمر العامل المتقاعد وزيادة مبلغ توقيفات الضمان الإجتماعي الذي يدفعه العامل.⁽¹⁾

ملاحظة

بعد إتمام هذه الورقة البحثية؛ شرع البرلمان العراقي بتاريخ 17 آيار 2023 قانون التقاعد والضمان الإجتماعي للعمال بعد مخاض طويل وفاصل زمني بلغ سبع سنوات على دراسته، أعتبر الكثير من النواب وكذا رئاسة المجلس أن تشريع هذا القانون يعتبر إنجاز كبير وخطوة هامة لحفظ حقوق العمال وضمان الحياة الكريمة لهم، فيما أعتبر رئيس الحكومة السيد محمد شياع السوداني، أن قانون الضمان الإجتماعي مفصلاً مهماً من مفاصل الإصلاح الإقتصادي.

يتزامن تشريع هذا القانون المهم من سلسلة القوانين العمالية، مع تهيئ مجلس النواب لإقرار قانون الموازنة لثلاث سنوات (2023، 2024، 2025) التي تعاني من عجز مالي كبير وزيادة مستمرة في النفقات التشغيلية وهذا ما دعا الكثير من الأطراف إلى الأحتفاء بتشريع كخطوة للتخفيف عن كاهل حزينة الدولة خصوصاً الطرف الحكومي.

يتضمن القانون الجديد جملة من الميزات تم تداولها من قبل الجهات ذات العلاقة في مجلس النواب، نذكر أهمها:

- سيضمن القانون توسعة في مظلة الشمول من خلال إضافة فرع الضمان للتقاعد الإختياري.

¹ د. حسن لطيف كاظم، مرجع سابق، ص 10.

-إضافة الخدمة العمالية في القطاع الحكومي لأغراض العلاوة والترفيه والتقاعد وتضمين معادلة التقاعد.

-ضمان أنتقال الراتب التقاعدي عن حالة العجز الجزئي إلى الخلف (الورثة) عند وفاة المتقاعد.

-منح مخصصات غلاء المعيشة سنويا وربطها بالتضخم وزيادة الرواتب التقاعدية للعمال المضمونين بقرار من مجلس الوزراء.

في رأينا، إن تشريع هذا القانون يشكل تقدما تشريعيا لغرض استكمال تنظيم الحقوق الأساسية للطبقة العمالية، لكن القول بأن هذا القانون سيشكل فارقا كبيرا في واقع العمال يمثل حكما مسبقا وتفاؤل كبير ! فنحن أمام نصوص ستري النور بعد ثلاثة أشهر من نشر القانون في جريدة الوقائع الرسمية، ولأن المعوقات التي ذكرناها في متن البحث لا زالت قائمة، لذا نرى بأنه يقع على عاتق الحكومة عبئ كبير في تهيئة ظروف تطبيق هذا القانون والمساهمة الحقيقية في تذليل العقبات لنحكم على نجاحه في إحداث نقلة نوعية في واقع العمال وقطاع العمل الخاص وهذا الامر في تقديرنا متروك للسنوات القادمة.

الخاتمة

أولاً: الاستنتاجات

• يعتبر التنظيم القانوني للعمال بشقيه قانون العمل وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي خط الدفاع الاهم لحقوق العامل وحياته.

• بالرغم من مواكبة الضمانات القانونية للعمال في العراق إلى مستوى ليس بالقليل لما أشتملت عليه التشريعات الدولية، إلا أن القول بتكاملها لا يصمد امام النقد الموضوعي، إذ لازالت المنظومة التشريعية تفتقر إلى مواكبة الواقع للطموح الذي يصبو إليه العاملون في القطاع الخاص.

• تعاني النصوص القانونية الراحية للضمانات القانونية لحقوق العمال من ضعف التطبيق والإنفاذ الحقيقي.

• يفتقر العاملون في القطاع الخاص إلى المعرفة بضماناتهم القانونية وهي مسؤولية كبيرة تقع على عاتق الجهات المعنية – لاسيما تشكيلات وزارة العمل والشؤون الإجتماعية، من خلال إشاعة الوعي القانوني في الأوساط العمالية.

• يحظى مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي على رعاية واهتمام كبيرين، لما يشتمل من نصوص ستسهم في تكامل البناء التشريعي المتعلق بالضمانات القانونية للعاملين في القطاع الخاص، وقد لوحظ اهتمام كبير من الجهات التشريعية بضرورة مساهمة الجهات المعنية بالأعمال المهنية. والنقابات في تطوير رؤية المشروع تمهيداً لتشريع.

• عدم إصدار اللوائح التنفيذية والتعليمات الخاصة بتطبيق القوانين أو التأخر في إصدارها، ساهم بشكل كبير في تعطيل تطبيق النصوص القانونية، وهذا يوجي أحياناً بعدم الجدية في تطبيق القوانين.

ثانياً: التوصيات

- ضرورة تفعيل الدور الرقابي للجهات ذات العلاقة وبالأخص وزارة العمل والشؤون الإجتماعية، لضمان تطبيق واحترام الضمانات القانونية للعامل من قبل أصحاب العمل.
- ضرورة الأسراع في تشريع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال واللوائح التنفيذية والتعليمات الخاصة بتطبيقه مع تطبيق القوانين العمالية لتكامل المنظومة التشريعية المتعلقة بالضمانات القانونية للعمال.
- نظراً لترك المشرع أمر تحديد الحد الأدنى للأجر للجهات التنفيذية، نرى أهمية إعادة النظر في تحديد الحد الأدنى للأجر بشكل يساهم بإستقطاب الأيدي العاملة في القطاع الخاص، مع ضرورة تحقيق أكبر قدر ممكن من المساواة في الأجور بالقياس مع أجور العاملين في القطاع العام.
- لزوم توسيع شبكة الضمانات الراعية لحقوق العمال من خلال قوانين وأنظمة أخرى، دون الإقتصار في ذلك على التشريعات الخاصة بالعمال، على سبيل المثال قانون الإستثمار (رقم 13 لسنة 2006) المراد تعديله، من خلال إدراج نص يلزم الشركات الأجنبية بتشغيل نسبة من العمال المحليين حسب نوع النشاط أو المشروع، وبالشكل الذي يضمن للعمال حقهم بالعمل ويقلص من حجم البطالة في العراق.

المصادر

- قانون العمل، رقم 37، لسنة 2015.
- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، رقم 39، لسنة 1971.
- الفارعة عبدالله جاسم، التنظيم الدستوري والقانوني للحريات الشخصية وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام 2005 "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 2017، ص 154.
- د. صبا نعمان رشيد، قانون العمل (النظرية العامة لقانون علاقة العمل – النظام القانوني لعلاقة العمل الفردية – نظرية المشروع)، المكتبة القانونية، بغداد، ص 37.
- غالب حسن التميمي، المختزل في شرح قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المكتبة القانونية، بغداد.
- حقوق المتقاعدين، شبكة النبا المعلوماتية، <https://annabaa.org/arabic/rights/12102>، آخر زيارة 2022/9/16.
- د. حسن لطيف كاظم، جدليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق، منظمة العمل الدولية، 2022، ص 10.
- أمجد رابي، نحو بناء أرضية الحماية الاجتماعية في العراق- الإطار المفاهيمي والتوصيات، ورقة عمل منشورة على الموقع الرسمي لمنظمة العمل الدولية، نسخة عام 2022، ص 16 - 17.
- وكالة الأنباء العراقية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء العراقية، <https://www.ina.iq/160197--.html>.

المحور الثاني:

التمييز بين الجنسين في سوق العمل وفجوة تغطية الضمان الاجتماعي

من التمييز الى المساواة بين الجنسين في سوق العمل العراقي والضمان الاجتماعي: مقارنة وطنية لتدخلات وفرص واعدة

أ.د. وفاء جعفر المهداوي
الجامعة المستنصرية

المقدمة:

يعد الاقتصاد العراقي اقتصاداً مأزوماً خرج منهكاً من حزمة حروب وحصار وأزمات توالى عليه عبر الزمن فكان لتداعياتها ارتدادات على الناس والاقتصاد والمجتمع فأفرزت العديد من الظواهر السلبية وعمقت أخرى وبقي العراق واقتصاده حبيس تلك المشاكل والتحديات والفجوات التنموية على الرغم من الجهود التخطيطية والمساوي التنموية التي بذلت للحد من امتداداتها أو مخاطر تفاقمها بعد عام 2003.

يتصدر التمييز الجنساني قائمة المشاكل والتحديات التي تواجه الاقتصاد العراقي في مجال الحقوق والحريات والعمل والحماية الاجتماعية التي أثقلت كاهل المرأة العراقية وعمقت من فجواتها التنموية لصالح التمييز السلبي الذي يمارس ضدها وهشاشة الفرص الاقتصادية في سوق العمل، فازدادت فقراً وتهميشاً وعنفاً واصبحت خارج معايير المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين التي تقرها الاتفاقيات الدولية والدساتير الوطنية والقوانين والتشريعات الوطنية.

هذا الواقع الذي سلب حقوق المرأة العراقية وأفقدتها الامن الانساني تلازم مع ضعف وهشاشة نظم الضمان الاجتماعي وانخفاض مستوى تغطيتها أو شموليتها من المنظور الجنساني فجعل المرأة بين اضلاع المثلث الرمادي (الفقر، العنف، عدم تكافؤ الفرص) فتعددت الفجوات الجنسانية في مجال المساواة، التعليم، الصحة، العمل، الضمان الاجتماعي، المناخ، التحول الرقمي، مما جعل إمكانات التمكين الاقتصادي والمشاركة الفاعلة للمرأة في قوالب نمطية غير مستجيبة للمساواة والتنمية والبناء والسلام.

لم يقف العالم مكتوف الايدي امام هذه الانتهاكات في حقوق المرأة وخاصة حقها في العمل والضمان الاجتماعي، بل سعت الامم المتحدة وعلى اساسها الى وضع الاتفاقيات الدولية والصكوك والوثائق الدولية المعززة للمساواة بين الجنسين شرعت القوانين المستجيبة لحقوق المرأة في ميدان العمل المنظم وغير المنظم مع ضمان حقوق الحماية الاجتماعية والتي أقرتها قوانين العمل مع تنفيذ العديد من المبادرات والتحسينات الوطنية من اجل تحقيق تنمية بشرية مستدامة من منظور النوع الاجتماعي تكون مبادئها قائمة على فكرة العدالة، المساواة، تكافؤ الفرص، أمن الدخل، أمن الصحة، أمن التعليم، أمن الضمان الاجتماعي بما يعزز من دور المرأة التنموي بجعلها الشريك الجديد والفعال في تحقيق التنمية المستدامة.

أهمية البحث: تبرز أهمية البحث من خلال تشخيص الفوارق التمييزية في بيئة العمل والضمان الاجتماعي وتأثير المسارات الوطنية المعززة للمساواة بين الجنسين من أجل النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمستدام والعمالة الكاملة والمستجيبة وتوفير العمل اللائق للنساء والرجال معاً.

فرضية البحث: ان تبني مقارنة التدخلات الثلاثية الابعاد (الاستثمار، تكافؤ الفرص، حرية التنظيمات النقابية والحق في الضمان الاجتماعي) من شأنها استحكام المسار الوطني في تحقيق المساواة بين الجنسين في مجال العمل والضمان الاجتماعي.

هدف البحث:

- التعريف بأهمية المساواة بين الجنسين.
 - تأشير الفجوات الجنسانية.
 - تحديد الاتفاقيات الدولية المناهضة للتمييز بين الجنسين في مجال العمل والضمان الاجتماعي.
 - تأشير المسارات الوطنية الداعمة للمرأة في بيئة العمل والحق في الضمان الاجتماعي.
 - مقارنة وطنية مقترحة لسياسة تحقيق المساواة بين الجنسين في العمل والحماية الإجتماعية.
- مشكلة البحث:** يعاني العراق من فجوات تمييزية في بيئة العمل والضمان الاجتماعي تعرقل وصوله الى هدف المساواة بين الجنسين والتمكين الاقتصادي للمرأة.

الحدود الزمانية والمكانية:

- العراق حيزاً مكانياً في التحليل.
 - المدة ما بعد عام 2003 حيزاً زمنياً في التحليل.
- منهجية البحث:** تم الاعتماد على الاسلوب الاستدلالي والاستقرائي في النقاط عناصر الظاهرة وتحليلها مع الاستعانة بالادلة والبيانات الاحصائية في تفسير فوارق الظاهرة وصولاً الى حزمة من الاستنتاجات والتوصيات مستجيبة لفرضية البحث وأهدافه.

المبحث الأول: المساواة بين الجنسين في بيئة العمل والضمان الاجتماعي: **مفاهيم، اطر، مكاسب**

أولاً: المساواة بين الجنسين والمفاهيم الأخرى (احلال وتداخل)

هناك الكثير من المرادفات التي تتعدد وتتنوع وتتداخل مع مفهوم المساواة بين الجنسين بما يسمح احداث ربكة مفاهيمية ناتجة عن ارتفاع درجة التداخل والاحلال بين المفاهيم في المعنى والمضمون والحدود ولجل فك هذا التداخل وابعاد المفاهيم عن ممكنات الاحلال سنحاول ان نحدد الاطر المفاهيمية لكل مفهوم من المفاهيم القريبة من المساواة بين الجنسين وكالاتي:

١ . مفهوم المساواة بين الجنسين:

ويعني المساواة في الحقوق والمسؤوليات والفرص بين النساء والرجال والفتيان والفتيات، وهذا لا يعني ان المساواة ستجعلهما متشابهين بل ان حقوقهم ومسؤولياتهم وفرصهم تعكس ادوارهم واستحقاقهم اذا ما كانوا ذكوراً أو اناثاً، وبالتالي المساواة لا تمثل شأناً خاصاً بالمرأة بل

ينبغي ان يكون كل من الرجال والنساء مشاركين مشاركة كاملة في الحياة العامة والحياة الاقتصادية بما يسمح بالتمتع بكافة الحقوق التي أقرها الاعلان العالمي لحقوق الانسان وهذا يمثل شرطاً مسبقاً لتحقيق التنمية المستدامة وبشكل خاص الهدف الخامس (المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة) والتي محورها الانسان سواء كان رجل أو امرأة ومؤشراً لها.(1)

٢ . مفهوم التكافؤ بين الجنسين:

يتداخل مفهوم تكافؤ بين الجنسين ويكاد يحل محل المساواة بين الجنسين والذي يعني التمثيل المتساوي للمرأة والرجل في مجال محدد مثل التكافؤ في القيادة أو التعليم وغيرها، ويشكل التمثيل المتساوي جزءاً أساسياً في المساواة بين الجنسين ويكاد يقترب الى حد كبير من المفهوم المتداخل الآخر الا وهو النوع الاجتماعي.

٣ . مفهوم النوع الاجتماعي:

يشير مفهوم النوع الاجتماعي الى الادوار والسلوكيات والانشطة والسمات التي يعتبرها مجتمع ما بين وقت ما ملائمة للرجل والمرأة، فضلاً عن الخصائص والفرص الاجتماعية المرتبطة بالذكور والاناث والعلاقات بين النساء والرجال، علماً أن هذه السمات والفرص والعلاقات مبنية اجتماعياً ويتم تعلمها من خلال عمليات التنشئة الاجتماعية وهي محددة زمنياً في سياق معين.

يتخذ تحليل النوع الاجتماعي شكل دراسة نقدية للكيفية التي تؤثر بها الاختلافات في الادوار المرتبطة بنوع الجنس والانشطة والاحتياجات والفرص والحقوق والاستحقاقات، وهدف هذا النوع من التحليل ضمان عدم احداث التدخلات التي تفاقم من حالات الظلم والتمييز السلبي القائم على نوع الجنس وتشجع على قدر اكبر من المساواة بين الجنسين.(2)

مهما تعددت المفاهيم وتداخلت المعاني يبقى مفهوم المساواة بين الجنسين ذا أهمية في إقامة مجتمعات سليمة ذات امكانيات بشرية كاملة وتجسيد لمبدأ الشراكة والمشاركة بين الجنسين وحماية حقوق الانسان وتحقيق الديمقراطية واحترام سيادة القانون والمساهمة في النمو الاقتصادي وحفز الانتاجية والقدرة التنافسية وتحقيق التنمية المستدامة.

ثانياً: المرأة والعمل والاقتصاد: المكاسب المأمولة من المساواة بين الجنسين

ان ادماج المساواة بين الجنسين في بيئة العمل من خلال المشاركة والتشغيل من شأنه ان يحقق منافع اقتصادية كلية ويقلل من مستوى التكاليف الاقتصادية العالية التي يسببها اضافة نصف سكان العالم تقريباً من النساء الى القوى العاملة فيدفع معدلات النمو والرفاهية وجودة نوعية الحياة الكريمة للنساء والرجال معاً الى الاعلى.

فإدماج المساواة بين الجنسين في بيئة العمل والاقتصاد وسياسات التشغيل ضرورة لأنه:

- حق من حقوق الانسان الاساسية.

¹ وثيقة الكترونية متاحة على الموقع: <https://ar.m.wikipedia.org>

² وثيقة الكترونية متاحة على الموقع: <https://ar.m.wikipedia.org>

- جزء لا يتجزأ من أجندة العمل اللائق.
- مولد بيئة عمل مستجيبة لتشغيل النساء والرجال معاً.
- استجابة لاتفاقية (122) والتي تدعو الى وضع سياسة توفير فرص عمل للجميع والحد من البطالة.
- دعم وزيادة مستويات الانتاجية والنمو الاقتصادي.
- شرط لتحقيق الهدف الخامس (المساواة بين الجنسين) والهدف الثامن (النمو الاقتصادي والعمل اللائق) من أهداف التنمية المستدامة 2015-2030.

هذه الحقائق تؤكد على ان المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة اقتصادياً وضمان حقوقها تعد من العوامل الاساسية في تحقيق النمو والتنمية المستدامة وما يترتب عليها من زيادة في الناتج المحلي الاجمالي فعلى المستوى العالمي قد يحدث التغلب على حالات التمييز وعدم المساواة زيادة في الناتج المحلي قد تصل الى 12 مليار دولار في عام 2022، في حين نرى اقليمياً ان نصيب المرأة في الناتج المحلي الاجمالي ما يوازي 18% فقط في دول الشرق الأوسط وشمال افريقيا في حين تمثل المرأة نصف حجم السكان، علماً ان جهود تحقيق المساواة بين الجنسين وتقليص الفجوات التمييزية من شأنه ان يرفع من عدد الفرص الاقتصادية المتوفرة للنساء بحوالي 85% وتعمل على زيادة في مستوى الناتج قد تصل الى 47%.(1)

وتعد اتفاقية (111) لعام 1958 والخاصة في التمييز بمجال الاستخدام والمهنة مثلاً حياً للدعوات الدولية المطالبة بحق العمل بصرف النظر عن العنصر أو العقيدة أو الجنس من اجل ضمان الرفاهية المادية والتقدم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والامن الاقتصادي وتكافؤ الفرص.(2)

في حين تعد العادات والتقاليد من العوامل المقيدة والمستحكمة في قرارات المرأة بما يخص اختيارها لوظيفتها والفرص المتاحة لها في مجال التعليم والتدريب والتمويل فيعمق من حدة العوامل التمييزية وخاصة فجوة التقدم الوظيفي والأجور فضلاً عن فجوة الوصول الى الموارد والتمويل والقروض والعقارات والميراث مؤثراً في نسب مشاركتها الاقتصادية ومساهمتها التنموية بدلالة الانتاج والانتاجية والكلف الاقتصادية، واتجاهات تشغيلها لصالح القطاع غير المنظم مع توسع محتمل لادوارها في اقتصاد الرعاية غير مدفوع الأجر مما يفقدها (أمن الدخل) الذي يتسم بكونه دخل غير محمي وغير مستدام فيجعلها في قاع الفقر ويسلب حقوقها وامنها الانساني في ظل غياب لأنظمة الحماية الاجتماعية الفاعلة والكفوءة والمستدامة. هذه الحقائق ترفع القناع عن الأهمية الاقتصادية للمساواة بين الجنسين وتجعلها من أولويات الاهتمام الدولي والاقليمي والوطني في عصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والذي هو الآخر يتيح فرص كثيرة لتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة بما يضمن تكافؤ الفرص والادوار وزيادة اكبر في

¹ رهام جعفري، دعم هيئة الامم المتحدة للمرأة والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة للأولويات التنموية للنوع الاجتماعي في القطاع الحكومي الفلسطيني بعد أوسلو، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، 2012، ص 7.

² د. منى فريد بدران، تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة في المنطقة العربية في وسط عالم العمل المتغير، منظمة العمل الدولية، الاجتماع العربي الثالث مستقبل العمل، بيروت، نيسان، 2017، ص 1.

مستويات الدخل والوصول الى نمو اقتصادي احتوائي سريع ومستدام وتنافسية عالمية اكبر. وعليه تعد المساواة بين الجنسين في مجالات الاقتصاد والعمل من أبرز السمات الذكية للاقتصاد أذ تعزز الصمود وتشجع الرخاء المشترك والوصول الى المزيد من الشمولية في العمل المؤسسي والسياسات المستجيبة ومخرجات التنمية العادلة كما ان زيادة المشاركة الاقتصادية للمرأة من شأنه ان يحقق النمو الشمولي ويسهم في سد فجوة المشاركة الاقتصادية في القوى العاملة بمقدار 25% وهذا كله من شأنه ان يحفز نحو ايجاد مجتمعات اكثر شمولية واستدامة وسلمية بحيث تعود مكاسب النمو الاقتصادي على الجميع واستجابة لهذه الاهمية الاقتصادية للمساواة بين الجنسين في مجال العمل اطلقت منظمة العمل الدولية خمسة اتفاقيات تعزز المساواة في عالم العمل وهي⁽¹⁾.

1. اتفاقية المساواة في الأجور رقم 100 لسنة 1951.
2. اتفاقية التمييز في (الاستخدام والمهنة) رقم (111) لسنة 1958.
3. اتفاقية العمال ذوي المسؤوليات العائلية رقم 1981 لسنة 1981.
4. اتفاقية حماية الامومة رقم 183 لسنة 2000.
5. الاتفاقية بشأن القضاء على العنف والتحرش في عالم العمل رقم (190) لسنة 2019.

ثالثاً: الفجوات التمييزية والضمان الاجتماعي للمرأة: الواقع والضرورة

١. الفجوات التمييزية في عالم متغير:

أكد تقرير الفجوة بين الجنسين لسنة 2021 والصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي على اثر الازمات في تعميق حدة الفجوات بين الجنسين والتي قوضت وتقوض كل الجهود المبذولة في ردم فجوة عدم المساواة ولعل ازمة كوفيد 19 مثلاً صارخاً لهذه الحقيقة التي جعلت من ممكنات تحقيق تلك المساواة صعبة المنال وقد تحتاج الى آماذ زمنية طويلة لردمها، حيث قدرها المنتدى الاقتصادي العالمي في تقريره لسنة 2022 بـ (135) عاماً في حين ستحتاج دول الشرق الأوسط الى 142 عاماً لبلوغ تلك الغاية.⁽²⁾

وسجلت الدول العربية النسبة الاكبر في حجم الفجوة بين الجنسين والتي تقترب الى 40% وكان ذلك مدفوعاً باتساع حجم الفجوة الاقتصادية بينهما وفقاً للحقائق واتجاهات العمل الالية⁽³⁾: أ- تمثل النساء 31% من اجمالي قوة العمل.

ب- ارتفعت نسبة مشاركة المرأة العربية في القوى العاملة بنسبة 1% فقط خلال السنوات الـ 20 الماضية وكانت 77.5% للرجال و18.2% للنساء.

¹ منظمة العمل الدولية، اتفاقية التمييز في مجال (الاستخدام والمهنة) رقم (111)، 1958. متاحة على الموقع: <https://w.w.w.ohchr.org/instruments>.

² رهام جعفري، نفس المصدر السابق، ص 72.

³ وثيقة الكترونية "فيروس كورونا، الفجوة بين الجنسين في الدول العربية". متاحة على الموقع: <https://www.bbc.com.Arabic>.

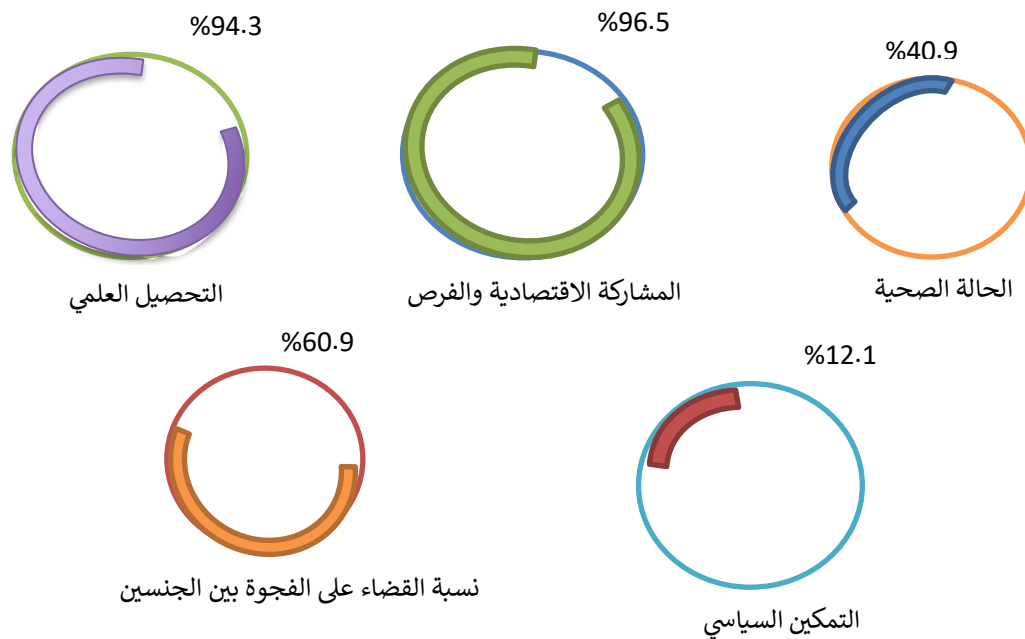
ج- تضطلع المرأة بالادوار والمسؤوليات العائلية في اقتصاد الرعاية غير مدفوع الأجر بنسبة 76% من اجمالي الساعات المخصصة للرعاية غير مدفوعة الأجر اي اكثر من 3 مرات من الوقت الذي يخصصه الرجل لإغراض الرعاية.

د- عالمياً استمرت فجوة الأجور في زيادة وبنسبة 20% وبحسب إحصاءات عام 2021 الصادرة عن الامم المتحدة وفي تقرير المساواة بين الجنسين لا تزال نسب النساء في الوظائف منخفضة الأجر عالية مقارنة بنسب الرجال، فمتوسط دخل الرجل (23.3) الف دولار في حين متوسط دخل المرأة (13.1) الف دولار.⁽¹⁾

هـ- ارتفاع نسب البطالة بين النساء 18.6% مقارنة بالرجال 6.16%.

و- تعد الفجوة الجندرية في التمكين السياسي للمرأة هي الاكبر وبلغت نسبة اغلاق الفجوة 22% فقط حسب معطيات لـ 156 دولة عبر العالم حيث تمثل النساء 26.1% من المقاعد البرلمانية في العالم و22.6% بمنصب وزير حول العالم. وفي شكل (1) يتضح لنا أنواع ونسب الفجوات الجندرية وفقاً للمؤشرات العالمية في منطقة الشرق الأوسط لعام 2021 وكالاتي:

الشكل (1) مؤشرات الفجوات الجندرية لعام 2021 في منطقة الشرق الأوسط



اسم المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي 2021، تقرير المساواة بين الجنسين 2021.

¹ المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير الفجوة العالمية بين الجنسين 2022، على الحكومات تنمية المواهب النسائية في صناعات المستقبل. متاحة على الموقع <https://www.al.fanarmreidia.org>.

وبناءً على هذه الحقائق الرقمية جاء ترتيب الدول العربية في مؤشر الفجوة العالمية بين الجنسين وفق قيمة المؤشر (1-5) كما موضح في الشكل (2) وكالاتي:

الشكل (2) ترتيب الدول العربية وفق مؤشر الفجوة العالمية بين الجنسين لعام 2021

0.716	72 الامارات
0.649	126 تونس
0.639	129 مصر
0.638	131 الاردن
0.638	132 لبنان
0.633	136 الجزائر
0.632	137 البحرين
0.624	142 قطر
0.621	143 الكويت
0.612	144 المغرب
0.608	145 عمان
0.606	146 موريتانيا
0.603	147 السعودية
0.568	152 سوريا
0.535	154 العراق
0.492	155 اليمن

اسم المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير المساواة بين الجنسين 2021

ان الشكل (2) يظهر لنا التفاوتات بين الجنسين في الدول العربية والتي تباينت بقيمة المؤشر والترتيب العالمي مما يتطلب ان يكون موضوع المساواة بين الجنسين هدفاً مركزياً في كافة السياسات والبرامج والممارسات في الدول العربية وخاصة بعد الازمة الصحية كوفيد 19 والتي كان لها دوراً في تراجع المكاسب التي حققتها الكثير من الدول في مجال التكافؤ الجنساني لذا

اصبح ادارة التعافي في منظور النوع الاجتماعي شرطاً ضرورياً للتخفيف من حدة الاثر لصالح الاقتصاد والمجموع، علماً ان امكانية سد الفجوة الاقتصادية بين الجنسين قد قدرت بـ (268) سنة بعد ان القيت الجائحة بظلالها على اقتصادات دول العالم وفجواتها الجندرية وعكست المسار المنجز في ظل محدودية التدابير والاعانات والمساعدات التي قدمتها حكومات الدول لنساءها والموضحة في جدول (4)

الجدول (4) آليات احتواء تداعيات ازمة كورونا من منظور جنساني 2020 عالمياً

الدول المستجيبة	عدد التدابير
256 دولة	2517 تدبير لمواجهة كوفيد 19
164 دولة	992 تدبير حساس للمرأة
135 دولة	704 تدبير حساس للعنف ضد المرأة
135 دولة	177 تدبير معزز للامن الاقتصادي للمرأة
139 دولة	111 تدبير لمعالجة الزيادة في معدل اعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر
199 دولة	تدابير حماية اجتماعية وان 18% منها فقط لتعزيز امن دخل النساء العاملات.
130 دولة	503 إجراء مالي واقتصادي لمساعدة الشركات و 10% منها لتعزيز امن دخل العمال بعد توقف واغلاق الشركات.

لا زالت الجائحة تمارس اثارها السلبية على هدف المساواة بين الجنسين حتى بعد التعافي وانتعاش اقتصادات معظم الدول بعد كورونا، حيث يتم اعادة توظيف النساء بمعدلات أبطأ من الرجال واستمرار فجوة الأجور، وارتفاع نسبة النساء العاملات في القطاع غير المنظم، واستثناء حالة العمالة الناقصة بين صفوف النساء وارتفاع عدد ساعات العمل الرعائي غير مدفوع الأجر وازدياد حدة العنف الموجه ضد النساء وتنوع اشكاله مما افرز أنواعاً جديدة من العنف لم تكن معروفة سابقاً.

هذه الحقائق افرزت واقعاً هشاً تترجمه لنا ارتفاع معدلات الفقر والحرمان بين النساء حيث هناك 47 مليون امرأة دخلت قاع الفقر على مستوى العالم وكان معدل فقر النساء 9.1% عام 2020، وفي عام 2021 كان هناك 181 امرأة مقابل كل رجل يعيشون في قاع الفقر.⁽¹⁾

استمرار التطور البطيء في حصة المرأة في المناصب الادارية والتنفيذية وبشكل غير متكافئ مقارنة مع الرجل، وبنسبة 28% من اجمالي المناصب العليا على مستوى العالم و 11% في المنطقة العربية. واخيراً وليس آخراً عدم مشاركة النساء على قدم المساواة مع الرجل في وضع خطة للاستجابة ضد الازمات وفق ما اقره قرار 1325 والمتضمن مشاركة المرأة في الامن والسلام والتنمية.

¹ وثيقة الكترونية "فيروس كورونا، الفجوة بين الجنسين في الدول العربية". متاحة على الموقع <https://www.bbc.com.Arabic>

لذا بات من الضروري حماية النساء والفتيات من جميع الهويات التمييزية والاستثمار في تمكينهن بهدف تحسين رأس المال البشري وبناء مجتمعات عادلة وأكثر مراعاة للمساواة فما من مجتمع يسعى لتحقيق التنمية والتطور على نحو مستدام دون احداث تحول وتوسع في توزيع الفرص والموارد والخيارات المتاحة بشكل متكافئ بين النساء والرجال بحيث تصبح لديهم القدرة المتساوية على تشكيل الحياة الخاصة لكل منهم والاسهام في ازدهار اقتصاداتهم وهذا يتطلب مضاعفة الجهود ازاء تمكين المرأة ورفع معدلات مشاركتها الإقتصادية في سوق العمل والولوج في قطاع ريادة الاعمال لتمتلك المشاريع المتوسطة والصغيرة مع تحسين امكانية وصولها الى الخدمات الصحية والانجابية والتصدي للعنف بكل اشكاله وإدراجه ضمن الاستجابات الصحية و التعليمية وتعزيز الأمن الاقتصادي والمساعدة في حمايتها من خلال أنظمة الحماية الإجتماعية وتغطيتها بارضيات الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي من اجل القضاء على حالات الفقر المتعدد الابعاد والحرمان وتعزيز الرخاء المشترك بأسلوب مستدام.

لذا ان المساواة بين الجنسين المدعوم بارضيات الضمان الاجتماعي للمرأة يمثل التزاماً طموحاً على حكومات دول العالم اطلاق الخطط والسياسات والتشريعات والمبادرات للتعبيل بالمسارات العالمية والاقليمية والوطنية الداعمة للمساواة بين الجنسين ولعل المبادرة التي أطلقها البنك الدولي عام 2022 والخاصة (بالتعبيل بالمساواة بين الجنسين) هي خير دليل على حفز التغيير التحويلي في المستقبل والمستجيب كحالة المساواة بين الجنسين.

٢. الضمان الاجتماعي من منظور جنساني:

في ذكراه السبعين اكد الإعلان العالمي لحقوق الانسان عام 2018 ومن خلال المادتين 25/22 منه على ان: لكل شخص بوصفه عضواً في المجتمع (مرأة ام رجل) حقاً في الضمان الاجتماعي إضافة الى حقه في مستوى معيشة يكفي لضمان صحته ورفاهيته، اما العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية 1966 والذي صادق عليه 170 بلداً فيرسي التزاماً قانونياً في جميع انحاء العالم بتنفيذ الحق في الضمان الاجتماعي عملياً وباستخدام الحد الاقصى من الموارد المتاحة (المادتان 2 / 9).⁽¹⁾

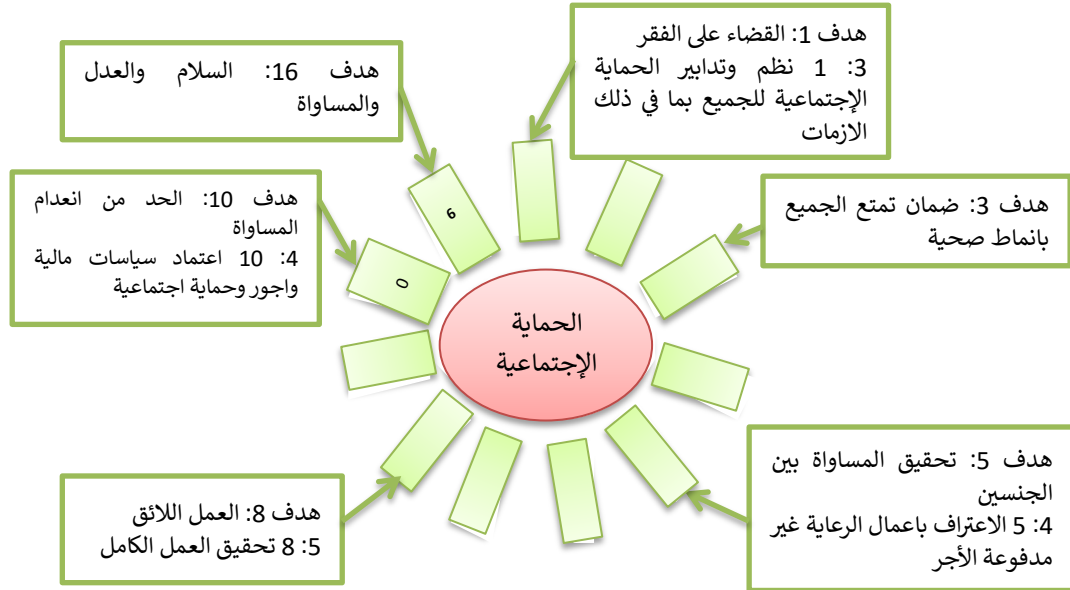
ومنذ عام 1919 وضعت منظمة العمل الدولية استناداً الى ولايتها الدستورية معايير ركزت على توفير الحماية لعالم العمل، بما في ذلك حماية الامومة والأمراض والعلل والإصابات الناجمة عن العمل، وتوفير اعانات الشيخوخة، واستند اعلان فيلادلفيا (1944) الى المبدأ القائل ان (الفقر يشكل خطراً على الرفاه في كل مكان)، وطالب بمد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي بحيث تتكفل دليلاً اساسياً لجميع المحتاجين (الفقرة ثالثاً – و) وكذلك ركز على ضرورة ان تضمن جميع السياسات حقوق الانسان الاساسية في الحرية والامن الاقتصادي والرفاه للجميع وعلى هذا الاساس صممت منظمة العمل الدولية هيكل قانوني دولي شامل يهدف اثبات حق الانسان

¹ المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير الفجوة العالمية بين الجنسين 2022، على الحكومات تنمية المواهب النسائية في صناعات المستقبل. متاحة على الموقع: <https://www.al.fanarmreidia.org>

في الضمان الاجتماعي عن طريق نهج قائم على الحقوق، وقد تم تبني على مدى 100 عام حوالي 31 اتفاقية و 24 توصية بشأن الضمان الاجتماعي، وتوج بأطار معياري يحدد المقاييس والمبادئ ويرسم الطريق نحو التحقيق التدريجي لحق الانسان في الضمان الاجتماعي وحجر الزاوية فيه هو اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) 1952 (رقم 102) والتي تمثل النهج المنتظم في مقاربة الضمان الاجتماعي.

وأعلنت بلدان عديدة إلتزامها بتوفير الحق في الضمان الاجتماعي عن طريق المصادقة على المعاهدات وصكوك منظمة العمل الدولية، وحتى في غياب المصادقة تم وضع أطر سياسية واقتصادية واجتماعية وطنية للحماية الإجتماعية اضافة الى اللتزامات الدولية بتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي وربطه بكرامة الانسان والعدالة الإجتماعية والتنمية المستدامة (2015-2030)، والذي أفضى الى اسناد الأولوية للحماية الإجتماعية في العديد من البلدان، حيث اقرت خمسة أهداف من مجموع سبعة عشر هدفاً بصريح العبارة عن دور الحماية الإجتماعية في الاستجابة العالمية وتحقيق مستقبل افضل واكثر استدامة للجميع دون ان يتخلف عن الركب أحداً وشكل (3) يوضح الحماية الإجتماعية في أجندة التنمية المستدامة 2030 الأهداف والغايات وكالاتي:

الشكل (3) الحماية الإجتماعية في أهداف التنمية المستدامة



اسم المصدر: منظمة العمل الدولية، بناء مستقبل الحماية الإجتماعية من اجل عالم عمل متمحور حول الانسان، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 109، 2021، ص 17.

ووفقاً لهذه التطلعات والمسااعي الوطنية من أجل رفع نسب إنجاز أهداف التنمية المستدامة نجد اكثر الدول في العالم سعت الى تطبيق توصية منظمة العمل الدولية (202) ومبادئها

التوجيهية المعتمدة في 14 حزيران 2012 التي يجب مراعاتها عند إنشاء ارضيات وطنية للحماية الاجتماعية بحيث يسمح بامن الدخل المعززة لحياة كريمة وكدت ذلك في ديباجتها (ان الحق في الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الانسان واداة مهمة ليس فقط للحد من الفقر وعدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الامن الاجتماعي ولكن ايضاً لتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين والعرق).⁽¹⁾

ان توصية (202) تشير بصراحة الى الاعلان العالمي لحقوق الانسان (المادة 25/22) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية المواد (12/11/9) ومن أبرز مبادئها الآتي:

- عالمية الحماية.
- عدم التمييز والمساواة بين الجنسين.
- الاستجابة للاحتياجات الخاصة.
- احترام حقوق وكرامة الاشخاص المشمولين بضمانات الضمان الاجتماعي.
- الشفافية والمساءلة.
- احترام حقوق المفاوضة الجماعية والحرية النقابية لجميع العمال.
- كما أعلنت ان الحق في الضمان الاجتماعي والتغطية الشاملة (المادة 9) يشمل الحق في الحصول على المزايا دون تمييز وخاصة بين الرجل والمرأة من أجل تأمين الحماية من جملة أمور.
- انخفاض الدخل أو توقفه والمربط بالعمل
- المرض
- الإعاقة
- الامومة.
- إصابات العمل
- البطالة
- الشيخوخة
- وفاة احد افراد الاسرة.
- الحصول على الرعاية الصحية.

ان ارضيات الحماية الاجتماعية المطبقة في اكثر البلدان المتقدمة والنامية عبر خطط وإجراءات وتشريعات سعت الى توجيه الضمان الاجتماعي من منظور جنساني بشكل لا يعزز القوالب النمطية التقليدية للجنسين بل تعالج الاحتياجات الخاصة للمرأة خلال دورة حياتها (المراهقة، البلوغ، الشيخوخة) ويمنحها الحق في الاعتراض على اي انتهاك من انتهاكات حقوق الانسان بما فيها الحق في الضمان الاجتماعي وحق الحصول على تعويض مناسب (توصية 202 الفقرة 19) ان اتساع حدة الفجوات التمييزية في مجال العمل والأجور وساعات العمل، وأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، والعمل الليلي والعمل في الاقتصاد غير المنظم مع ظروف عمل غير آمنة وغير صحية يجعلها تفقد مزايا الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي مثل إجازة الامومة

¹ منظمة العمل الدولية، النساء في الاعمال والإدارة: فجوة الأجور بين الجنسين، الامم المتحدة، 2020.

المدفوعة الأجر، التأمين ضد البطالة والمعاشات التقاعدية، والوصول الى الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم.

هذه الاطر الحمائية أو التدخلات المستجيبة لتحقيق دخل آمن للنساء يجب ان تغطي جميع النساء العاملات في القطاعين العام والخاص المنظم وغير المنظم وان الاخير اي الاقتصاد غير المنظم تتعمق فيه الفجوة التمييزية في مجال الضمان الاجتماعي واكثر العاملات في القطاع الرسمي لا يحصلن مثلاً على إجازة امومة مدفوعة الأجر ولا يشملهن نظام التقاعد ولا يحصلن على الخدمات الاجتماعية المجانية وباقي المزايا الحمائية الاخرى، لذا على الحكومات ان تتخذ خطوات بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة لضمان تغطية شاملة للنساء والرجال العاملين في الاقتصاد غير الرسمي ووفقاً لمنظمة العمل الدولية ان 28% فقط من النساء العاملات في جميع انحاء العالم مشمولات بأعانات الامومة.¹

فتوصية 202 قائمة على اساس التضامن الاجتماعي وتهدف الى الادمج الاجتماعي بجميع العاملين. كما ان عدم المساواة في توزيع اعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر يؤدي الى تقويض كرامة واستقلالية مقدمات الرعاية ويعيق تمتعهن بحقوق الانسان وخاصة الحق في التعليم والعمل والضمان الاجتماعي والمشاركة وكذلك في الراحة ووقت الفراغ وان التوزيع غير المتكافئ بشكل منهجي لاعمال الرعاية والمهام المنزلية بين النساء والرجال يعمق حدة التمييز ويثير مخاوف بشأن الحق في المساواة وعدم تمتع المرأة بحق الضمان الاجتماعي، لذا لا بد ان تأخذ برامج التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية بنظر الاعتبار العبء غير المتكافئ الذي تتحمله المرأة في اعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر. هذه الحقائق لا تجعلنا بعيدين عن ضمان تمتع النساء ذوي الإعاقة بفرص متساوية للحصول على الخدمات الصحية والضمان الاجتماعي ولا بد من تحديد المتطلبات الخاصة بالنساء ذوات الإعاقة من خلال اعتماد استراتيجيات الحماية الاجتماعية لتعزيز استقلالهن الإقتصادية وادماجهن بالمجتمع ومكافحة كل أنواع العنف ضدهن.

المبحث الثاني: التمييز بين الجنسين في العراق: فجوات وأطر وطنية داعمة

ان الذي يتابع حال المرأة العراقية وخاصة حال المرأة العاملة في ظل أوضاع اتسمت بعدم اليقين مع استمرار عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي وتوالي الازمات وتداعياتها وقصور في التشريعات مع قوة اثر العادات والتقاليد سيجد الاسباب المفسرة لحال النساء اللواتي توزعن بصفة معيلات لأسرهن فقيرات، عاطلات عن العمل، ارامل، نازحات، معنفات، عاملات بدون أجر، أميات الابدنية والرقمية، ففقدن حقوقهن، واتسعت فجواتهن التمييزية وتجزرت قيود وحدود امكانية تمكينهن ومشاركتهن الإقتصادية في سوق العمل، فاهتزت منعتهن البشرية مما اضعف من قدراتهن على المواجهة والصمود امام اي ازمة أو صدمة متوقعة فتجزرت حالة اللايقين المتجدد ازاء تكافؤ فرصهن في بيئة عمل متغيرة وادوارهن في عملية البناء والتنمية مع

¹ وثيقة الكترونية، ويكيبيديا، "تأنيث الفقر"، متاحة على الموقع: <https://ar.m.wikipedia.org>.

اتساع ظاهرة الاستبعاد والاستقطاب الاجتماعي⁽¹⁾. سعى العراق ومن خلال أطره الوطنية الى تقليص حدة الفجوات التمييزية بين النساء والرجال مع توفير بيئة تمكينية للنساء العاملات مستجيبة للعمل اللائق والضمان الاجتماعي من خلال التخطيط لمستقبل واعد في عالم يتحول ويتغير وصولاً الى المساواة بين الجنسين والقائم على منهج الحق.

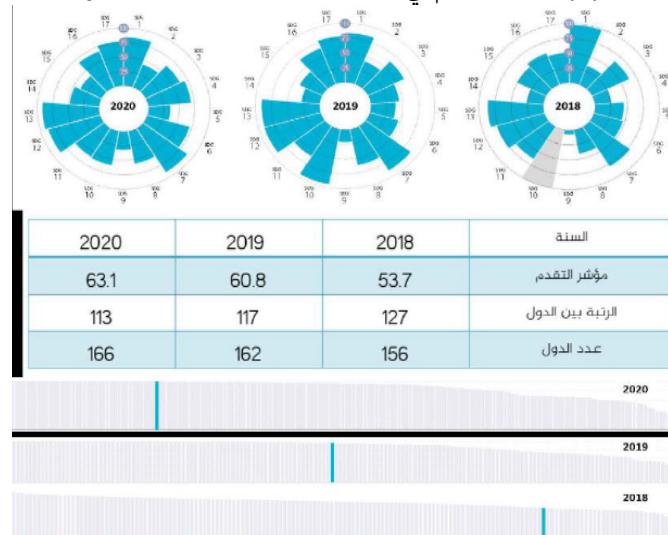
أولاً: العراق وأهداف التنمية المستدامة هدف (5) المساواة بين الجنسين

1. الفجوة التمييزية من منظور الهدف الخامس من أهداف التنمية المستدامة:

اشار التقرير الطوعي الوطني الثاني للعراق 2021 الى تحقيق العراق تقدماً بسيطاً بمقدار 9.4 نقطة في مؤشر التقدم بأهداف التنمية المستدامة (2015-2030) اذ حقق العراق خلال عام 2018 في مؤشر التقدم 53.7 نقطة وجاء في المرتبة 127 من اصل 156 دولة، ونقدم الى المرتبة 113 من اصل 166 دولة بمؤشر بلغ 63.1 نقطة عام 2020 محافظاً على ادائه المتوسط في هذا المجال لان العراق لا يزال يقع في دائرة الازمات والتحديات والمشاكل المرتبطة بالفقر والعمل والبطالة وتداعيات ازمة كوفيد 19.⁽²⁾

فحسب تقرير مؤشرات ولوحات المتابعة نجد ان انجاز العراق لأهدافه السبعة عشر لا يزال يقع ضمن نطاق التحديات الحمراء الكبيرة والملموسة ومن بينها الهدف (5) والخاص بالمساواة بين الجنسين والذي أكدها تقرير المتابعة لعام 2020 موضحاً بأن العراق يواجه تحديات رئيسة حمراء في تسعة أهداف وهي (2، 3، 5، 8، 9، 10، 14، 15، 16)

الشكل (4) مسار التقدم في أهداف التنمية المستدامة للعراق 2018-2020



اسم المصدر: وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الوطني الثاني للعراق، 2021.

¹ الامم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، 2021-2022.

² وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الوطني الثاني، 2021، بغداد.

عند متابعة مؤشرات الهدف (5) عراقياً والمتمثل في المساواة بين الجنسين للمدة 2017-2020 نجد ان نسب المؤشرات تميل الى الزيادة الطفيفة والبعض الاخر الى الثبات بما يؤكد ضعف وعدم كفاية جهود المثابرة التنموية الوطنية ازاء تحقيق هدف المساواة والتي قد تفسرها كذلك تداعيات الازمة الصحية – الإقتصادية التي عصفت بالعراق واقتصاده ومجتمعه وكانت النساء المتلقي الأول لارتدادات هذه الازمة وخاصة النساء العاملات في القطاع غير المنظم، والجدول (5) يوضح مؤشرات الهدف (5) وكالاتي:

الجدول (5) مؤشرات الهدف (5) المساواة بين الجنسين في العراق للمدة 2017-2020

المؤشر	2017	2018	2019	2020
تنظيم الاسرة المبني على الطرق الحديثة	45.6	49.2	59.3	54.6
نسبة متوسط سنوات الدراسة للاناث الى الذكور في الفئة العمرية 25 سنة	69.4	69.2	69.2	69.8
نسبة مشاركة الاناث الى الذكور في قوة العمل	21.5	25.3	25.5	17.1

اسم المصدر: وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الوطني الثاني للعراق، 2021، ص 60.

والحال لا يختلف مكانياً على مستوى المحافظات ومن متابعة دليل الانجاز التنموي للهدف الخامس ودليل المثابرة التنموية المحلي على مستوى المحافظات نجد التفاوتات واضحة من خلال اقيام الادلة المذكورة وكما موضحة في الشكل (5).

الشكل (5) ادلة التنمية المستدامة للهدف (5)

دليل الانجاز التنموي دليل المثابرة التنموية

المحافظة	الهدف (5): المساواة بين الجنسين	الترتيب	المحافظة	الهدف (5): المساواة بين الجنسين	الترتيب
دهوك	0.578	1	كربلاء	0.5784	1
اربيل	0.470	2	السليمانية	0.4701	2
ديالى	0.428	3	اربيل	0.4278	3
السليمانية	0.380	4	دهوك	0.3800	4
بابل	0.359	5	بغداد	0.3589	5
واسط	0.315	6	الأنبار	0.3151	6
النجف	0.282	7	واسط	0.2821	7
المثنى	0.276	8	المثنى	0.2762	8
ميسان	0.274	9	البصرة	0.2738	9
الأنبار	0.268	10	نينوى	0.2683	10
القادسية	0.268	11	ميسان	0.2676	11
كركوك	0.135	12	القادسية	0.1352	12
البصرة	0.128	13	ديالى	0.1277	13
كربلاء	0.127	14	كركوك	0.1268	14
ذي قار	0.103	15	صلاح الدين	0.1030	15
نينوى	0.101	16	بابل	0.1012	16
بغداد	0.087	17	ذي قار	0.0872	17
صلاح الدين	0.078	18	النجف	0.0781	18

اسم المصدر: وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الوطني الثاني للعراق 2021، ص 59.

نلاحظ من الشكل (5) ان محافظة دهوك تصدرت الدليل في انجازها لمؤشرات الهدف الخامس في تحقيق المساواة بين الجنسين بقيمة (0.575) في حين تذيلت محافظة صلاح الدين ترتيب الدليل البالغ (18) محافظة وبقيمة (0.078)، في حين تبوأ محافظة كربلاء دليل الماثرة التنموية في انشطتها وإجراءاتها المستجيبة لمؤشرات تحقيق المساواة بين الجنسين وكانت محافظة النجف في الترتيب الاخير في دليل الماثرة التنموية وبقيمة (0.0781) والتي تعني عدم اهتمام الحكومة المحلية في المحافظة بإجراءات الحد من التمييز بين الجنسين وان وجدت فأنها هشة وغير مستجيبة بما يفسر بروز ظاهرة الاستبعاد الاجتماعي للمرأة.

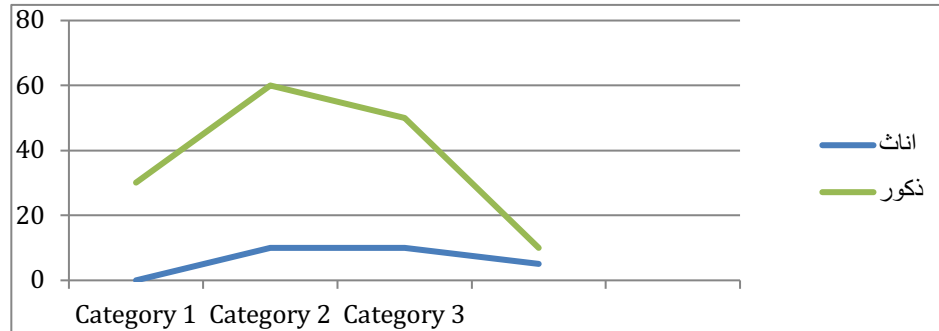
ثانياً: الفجوات التمييزية في سوق العمل العراقي

١. فجوة المشاركة الإقتصادية للمرأة:

كانت وما تزال نسبة مشاركة المرأة الإقتصادية في سوق العمل منخفضة وقد تكون فكرة انخفاض الناتج الحدي للمرأة العاملة مقارنة بالرجل من بين حزمة اسباب اقتصادية واجتماعية موروثية وتمنع وصول المرأة الى استقلالها الاقتصادي وتنمية ادوارها ومشاركتها في عملية البناء والتنمية مما عزز من الواقع السلبي لظاهرة التمييز في توزيع فرص العمل لصالح الرجل وعلى حساب المرأة ولعل ارتفاع نسبة النساء العاملات في القطاع غير المنظم التي تتجاوز 60% من اجمالي قوة العمل النسوية خير دليل ومؤشر للتمييز الجنساني في سوق العمل العراقي.

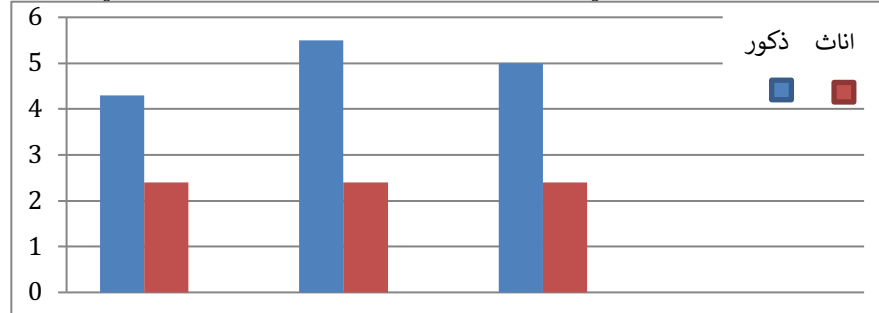
تشير الاحصاءات الدولية ان معدل مشاركة المرأة في القوة العاملة 13% وهو ادنى معدل في عام 2020 في حين اُشر مسح قوة العمل لعام 2021 والذي أجراه الجهاز المركزي للاحصاء الى معدل مشاركة الاناث في القوى العاملة 10.6% مقارنة بمعدل مشاركة الذكور 68.0% وكان لازمة كوفيد 19 دوراً في تفسير هذا الانخفاض ما بين عامي 2020 و 2021. اما معدل مشاركة النساء في القوى العاملة وهو مؤشر دال على مستوى نشاط المرأة في سوق العمل، فان المعدل الوطني لمشاركة الاناث لم يتجاوز 20% حسب نتائج مسح قوة العمل لعام 2021، فهذا الانخفاض تفسره عوامل التحصيل العلمي ورعاية الامومة ومحدودية خدمات الرعاية وسن الزواج والاعراف الإجتماعية التي تحدد دور المرأة في المجال العام والشكل البياني (6) يوضح هذه الحقيقة.

الشكل (6) معدل مشاركة النساء والرجال في القوى العاملة 2021



ان الفجوة في معدل المشاركة بقوة العمل بين الذكور والاناث تتعمق بشكل اكبر (*) عند مقارنتها بالتحصيل الدراسي وكما يوضحها الشكل (6) والذي يظهر التفاوتات الكبيرة في معدل المشاركة حسب الحالة التعليمية باستثناء الفجوة على مستوى التعليم الجامعي التي تبدو اضعف مقارنة بباقي المستويات التعليمية.

الشكل (7) معدل المشاركة في القوى العاملة حسب الجنس والتحصيل العلمي 2021

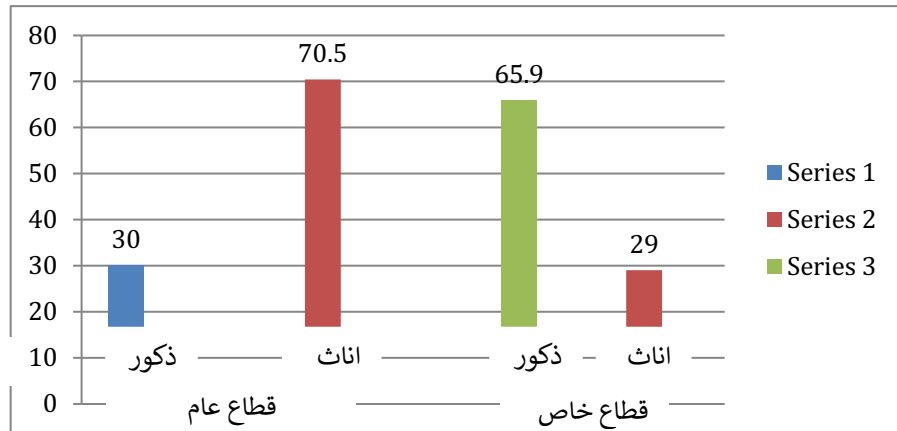


المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح قوة العمل 2021، ص 17.

٢. الفجوة في نوع التوظيف:

يتوزع نوع التوظيف بين القطاع العام والقطاع الخاص المنظم وغير المنظم، حيث يميل النساء للعمل في القطاع العام ذو الدخل الآمن والمحمي والمستدام وبنسبة 70.5% عام 2021 مقارنة بالرجال وبنسبة 33.7% وبالعكس يميل الرجال للعمل في القطاع الخاص وبنسبة 65.9% مقابل 29% للنساء.

الشكل (8) توزيع الذكور والاناث حسب نوع التوظيف 2021



اسم المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح القوى العاملة 2021، ص 26.

* معدل المشاركة في القوى العاملة: يمثل نسبة القوى العاملة الى السكان في سن العمل معبراً عنه بالنسبة المئوية.

اما العاملون في القطاع الخاص غير الرسمي فيعانون من عدم التغطية في مجال الحماية الاجتماعية والإجازة مدفوعة الأجر، أو الإجازة المرضية مدفوعة الأجر فأظهر المسح ان نسبة العمالة من الاناث في القطاع غير الرسمي بلغت 26.3% في حين شكلت نسبتها من الذكور 58.6% لعام 2021، اما العمالة غير الرسمية فان نسبتها بين الاناث 44.8% وبين الذكور 69.5% علماً ان عدد العاملين في القطاع غير الرسمي بلغ 4.723.000 شخص اي ما يعادل 54.8% من اجمالي العمالة.⁽¹⁾

٣. الفجوة في ساعات العمل:

اظهرت نتائج مسح القوى العاملة لعام 2021 ان متوسط عدد ساعات العمل اسبوعياً في الوظيفة الرئيسية للسكان العاملين كان حوالي (42.2) ساعة وهو اعلى بين الرجال 43.8 ساعة منه بين النساء 29 ساعة والذي يفسر التباين في مستويات الدخل والأجور والانتاجية لصالح الرجال. وغالباً ما تعزى اسباب الفجوة في ساعات العمل بين الرجال والنساء الى عدد الاجازات وتكرارها والاصابة بالمرض، وحالات الحمل والولادة وأثر المسح ان عددهم حوالي (301) الف عامل اي ما يعادل 3.5% من السكان العاملين وتقدر نسبة الرجال 2.6% في حين كانت النسبة بين النساء 10.2%.⁽²⁾

كما ان من خصائص سوق العمل العراقي ان حوالي 17.9% من العاملين يعملون لساعات طويلة اي اكثر من 60 ساعة اسبوعياً وهذا تهديد صارخ لمؤشرات العمل اللائق الذي تؤكد عليه منظمة العمل الدولية وتطالب به الامم المتحدة كهدف من أهداف التنمية المستدامة، علماً ان النسبة اعلى بين الرجال 19.8% مقارنة بالنساء العاملات لساعات اطول 3.1%.

٤. الفجوة في الدخل والأجور:

يشكل الدخل من العمل نسبة كبيرة من دخل الاسرة وتوجد فوارق جزئية بين مكاسب الرجل والمرأة من دخل العمل والسبب ا يظهر جلياً عند ربط الدخل المتأتي من العمل بمتسوى التعليم وغالباً ما تميل الاناث الى الحصول على مستوى تعليمي اعلى من الذكور لذا تميل المكاسب ان تكون اعلى بين النساء العاملات (الموظفات) مقارنة بالرجال (الموظفين) والفوارق في متوسطات الأجور اقل يؤزارها عدم وجود تمييز في قوانين العمل العراقية بين المرأة العاملة والرجل بدلالة قانون رقم (37) لسنة 2015. الجدول (6) يوضح الفوارق في متوسط الأجر في الساعة للموظفين الذكور الى الاناث حسب المستوى وكالاتي:

¹ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح قوة العمل في العراق، 2021، ص 17.

² نفس المصدر السابق، ص 25-26.

الجدول (6) متوسط الأجر في الساعة حسب المستوى العلمي للموظفين والموظفات في العراق 2021

الحالة	ذكور	اناث	متوسط الأجر في الساعة نسبة الذكور × 100 الاناث	الفجوة في الأجور
المجموع	3.350	5.070	0.7	-51.3
امى	2.540	2.630	1.0	-3.4
قراءة وكتابة	2.610	2.340	1.1	10.6
ابتدائي	2.900	3.050	1.0	-5.3
متوسطة	3.090	3.650	0.8	-18.0
ثانوي	3.760	4.400	0.9	-17.0
جامعة	5.250	5.660	0.9	-7.7

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، مسح القوى العاملة، 2021، ص 34.

٥. فجوة البطالة:

يمثل معدل البطالة النسبة المئوية للقوى العاملة العاطلة عن العمل ومعدل البطالة هو أحد أهم مؤشرات أهداف التنمية المستدامة (2.5.8) حيث أكد مسح القوى العاملة لعام 2021 الى ان معدل البطالة في العراق بلغ 16.5% اي كل خمسة أشخاص عاملين يقابلهم شخص عاطل عن العمل، وبلغ معدل بطالة الإناث 28.

وهو ضعف معدل بطالة الذكور 14.7% في حين كان معدل بطالة الشباب 35.8% اي اكثر من ثلاثة اضعاف نسبة بطالة البالغين 11.2%.

في حين توضح مؤشرات العمالة الناقصة في العراق أو كما تسمى بالاستخدام الناقص للعمالة ادراكاً واسعاً لمدى الاحتياجات غير الملباة للتوظيف والتشغيل في الاقتصاد العراقي، حيث بلغ المعدل المشترك بين البطالة والعمالة الناقصة المرتبطة بالزمن وتحديد ساعات العمل 23.7% في القوى العاملة وهو اعلى بكثير من معدل البطالة، وكان هذا المعدل مرتفعاً جداً بين النساء 49.4% مقابل 26.4% بين الذكور في حين بلغ بين الشباب 52.8% وهو اكثر من المعدل بين البالغين 23.2%.

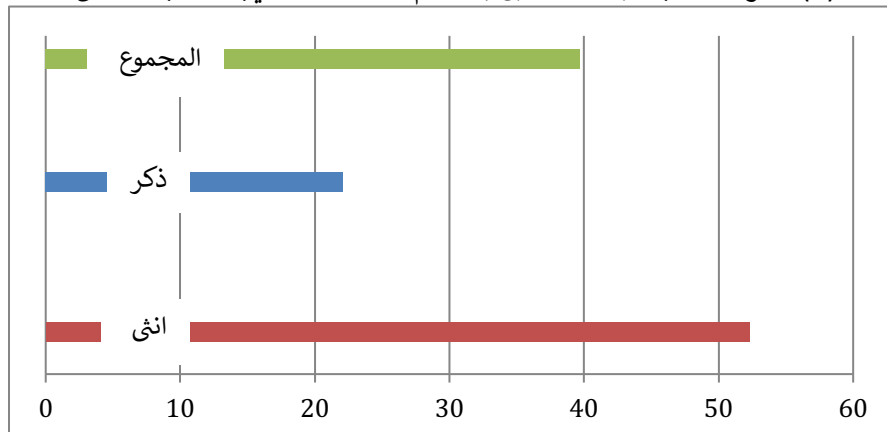
ان هذه النسب والارقام تعكس بشكل واضح حالة عدم المساواة في توفير الفرص للنساء في سوق العمل العراقي وفقدان التطبيق لمعيار تكافؤ الفرص مما يدعو وبقوة الى ان تكون سياسة التشغيل الوطنية الجديدة حساسة للنوع الاجتماعي وتأخذ بنظر الاعتبار كافة الفجوات التمييزية التي يتسم بها سوق العمل العراقي.

7. الفجوة في التدريب والتأهيل:

يعد مؤشر معدل التحاق الشباب في التعليم والعمل والتدريب هو الاخر من مؤشرات أهداف التنمية المستدامة (1.6.8) ولو حاولنا متابعة هذا المؤشر وفقاً لمعطيات سوق العمل العراقي سنجد ان معدله حوالي 36.7% من الشباب لم يكونوا في التعليم ولا في العمل ولا في التدريب

وكان المعدل بين الاناث اعلى من معدل الشباب الذكور بنسبة 52.3%، 22.1% على التوالي مما يفسر لنا ضعف المؤهلات التي تتيح للمرأة التنافس الايجابي والوصول للفرصة المتكافئة مع الرجل فاستمرت الفجوة الجنسانية التأهيلية للعمل بالاتساع بين صفوف المرأة العراقية التي تبحث عن فرصة عمل. الشكل (9) يوضح هذه الحقيقة.

الشكل (9) فجوة الشباب غير الملتحقين بالتعليم والعمل والتدريب حسب الجنس 2021



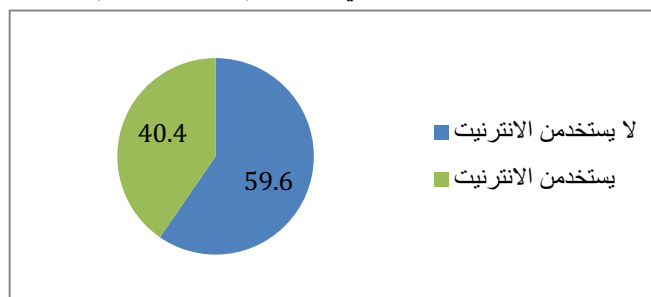
اسم المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح القوى العاملة 2021.

٧. الفجوة في التمكين الرقمي:

جاء الاقتصاد الرقمي ليسهل ويشجع العمل عن بعد والذي لا يكون لنوع الجنس عائقاً بالقدر الذي يكون فيه بالاقتصاد المادي بما يتيح فرصاً جديدة في عالم العمل للمرأة، ولكن هل البيئة الجديدة للتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ساهمت في تمكين المرأة العراقية وتعزيز فرصها المتكافئة مع الرجل في سوق العمل الرقمي، ويمكن الوصول للحقيقة من خلال بعض المؤشرات منها:

1. نسبة النساء الاتي يستخدمن الانترنت.

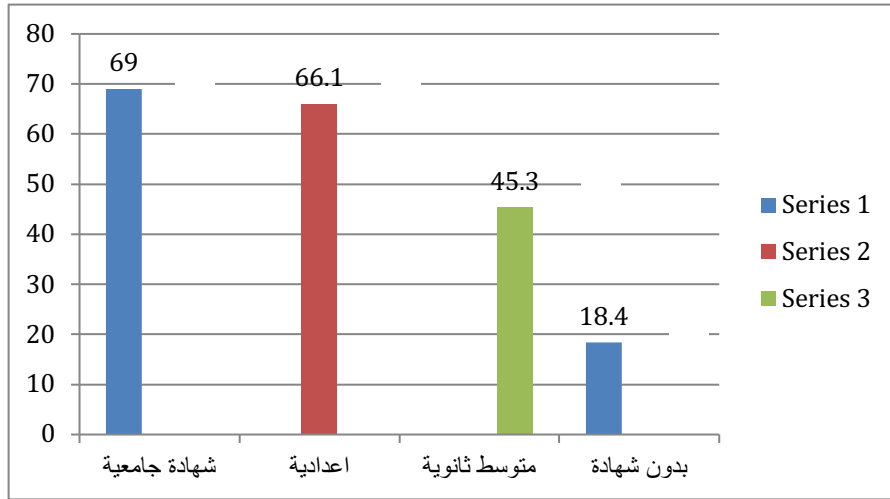
الشكل (10) نسبة النساء اللواتي يستخدمن الانترنت لعام 2021



اسم المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المسح المتكامل للأوضاع الإجتماعية والصحية للمرأة في العراق 2021.

نلاحظ من الشكل (10) ان نسبة النساء اللواتي لا يستخدمن انترنت 59.6% في حين النساء اللواتي يستخدمن الانترنت 40.4% فقط وقد تزداد هذه النسبة كلما ازداد تحصيلهن العلمي كما في الشكل (11) مما يجعل فرصة الحصول على عمل عن بعد اكبر ولكن تبقى فجوة التمكين الرقمي عالية بين النساء.

الشكل (11) نسبة النساء اللواتي يستخدمن انترنت حسب التحصيل العلمي 2021



1. فجوة الشمول المالي

من المعروف ان مستوى الادماج المالي في العراق يعد منخفضاً حيث يفضل الناس تفضيلاً قوياً للتعاملات النقدية وهذا يعود جزئياً لانخفاض الثقة في القطاع المصرفي خلفته عقوداً من عدم الاستقرار المالي فأن نسبة العراقيين من لديهم حسابات مصرفية 11% في عام 2014 ارتفعت الى 23% عام 2017 والى 34% عام 2019 بينما كانت النسبة بين النساء 19.5% فقط.⁽¹⁾

كما اكد مسح IWinsh على انخفاض نسبة النساء اللواتي يطلبن قروض والتي تصل الى 16% مقارنة بـ 18% للرجال، وغالباً ما ترتبط باغراض سكنية أكثر من ارتباطها باقامة مشاريع صغيرة تعزز استقلالهن الاقتصادي وتوفر لهن فرص العمل اللائق فالمرأة العراقية تواجه صعوبات اكبر من الرجل في التمويل بنسبة 51% وان عدم ولوج المرأة في ميدان العمل الخاص باقامة مشاريع صغيرة أو أنشطة ذاتية تعود الى مشكلة التمويل وبنسبة 40% كما حددها المسح

¹ نفس المصدر السابق، ص 27.

الخاص بأوضاع المرأة الاجتماعية والصحية في العراق لعام 2021 والى فقدانها مهارات وإدارة واستدامة فرص العمل أيضاً.

ان فجوة الشمول المالي التي تفسرها فجوة التمويل قادت الى فجوة أكبر في مجال رائدات الاعمال وامتلاكهن للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر حيث تظهر لنا البيانات وجوداً منخفضاً جداً لرائدات الاعمال في العراق مقارنة بالعالم، فالنساء العراقيات يملكن 6.8% فقط من الشركات مقابل 22.9% في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا و 34.7% عالمياً. كما نجد ان 2.3% من الشركات لديها نساء في منصب مدير اعلى مقارنة بـ 4.9% في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا و 18.6% عالمياً مما يشير الى القيود المفروضة على النساء في تولي مناصب الادارة العليا وصنع القرار الاقتصادي.

9. فجوة التغطية بالحماية الاجتماعية:

ان بقاء معظم النساء وخاصة الفقيرات والعاطلات عن العمل والارامل والمطلقات والعاملات في القطاع غير المنظم خارج نطاق تغطية أنظمة الحماية الاجتماعية يمثل تحدياً مؤسسياً واقتصادياً واجتماعياً على الصعيد الوطني، وان تم شمول بعضهن فان النسبة لا تتعدى 2.3% للنساء مقارنة بـ 4.6% للرجال عام 2019⁽¹⁾. بما يدل على ضعف أنظمة الحماية الاجتماعية في تحقيق التغطية الكاملة وشمولية السكان نساءً ورجالاً برواتب الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والاعانات والمساعدات التي تحقق أمن الدخل وتعزز المنعة البشرية في مواجهة الازمات والصدمات في عالم متغير وبيئة عمل مستجيبة.

9. الفجوة في بيئة العمل:

يعرف التحرش الجنسي اي سلوك جسدي أو لفظي ذي طبيعة جنسية أو اي سلوك قائم على الجنس ويؤثر في كرامة المرأة والرجل. يفتقر العراق الى معلومات وبيانات تخص معدل التحرش الجنسي في مكان العمل ونوع المضايقات التي تواجه المرأة العاملة في مكان العمل، وفي استطلاع جرى عام 2016 وتم نشره في منتدى الصحفيات العراقيات وجد ان ثمانى نساء من كل عشرة نساء في العراق يتعرضن لشكل من اشكال التحرش الجنسي وان طلب الابلاغ والاعتراف بالتحرش في مكان العمل يواجهه عواقب وخيمة للمرأة وخاصة فقدان وظائفهن وتعرضهن للأبتزاز والمسأومة وقد يواجهن سمعة سلبية في مجتمع يدرك تداعيات الاثر مما يتطلب السكوت حتى يتمكن من البقاء في العمل وفي ظل غياب شبكات وأنظمة الدعم اللازمة، اما النساء العاملات في القطاع غير الرسمي فهن اقل احتمالاً بإمكانية الإبلاغ عن ظروف العمل السيئة أو المضايقة والتحرش مما يجعل من بيئة عملهن هشة ومضطربة وغير آمنة علماً ان قانون العمل العراقي رقم 37 لسنة 2015 في المادة 5/أولاً، تنص على حظر التحرش الجنسي في الاستخدام والمهنة. واي سلوك آخر مسيء أو يؤدي الى العنف والخوف والرهبة.

¹ د. وفاء جعفر المهداوي، ازمة كورونا والتفاوت بين الجنسين في العراق من منظور اقتصادي الكلف واليات الاحتواء، بحث مقدم الى مؤسسة ام اليتيم، 2021، ص11.

ثالثاً: المسار الوطني الداعم للمساواة بين الجنسين والتمكين الاقتصادي والضمان الاجتماعي للمرأة في العراق

جسدت الفجوات التمييزية حال المرأة العراقية في بيئة العمل في عالم متغير وشخصت طبيعة المشاكل والتحديات التي تواجهها وتحد من تمكينها الاقتصادي ومشاركتها في البناء والتنمية وقد يتصور البعض ان عمق وقوة أثر هذه الفجوات أبعدها وستبعدها عن الدور الخلاق والابداعي والابتكاري في مستقبل واعد تلعب المرأة فيه دوراً محورياً فاعلاً متوج بأطار وطني ومسارات تشريعية وأجرائية وتنفيذية فاعلة ومستجيبة وحساسة للمرأة وان الجهود الوطنية المبذولة بهذا الاتجاه وعلى مستوى الخطط والسياسات والمؤسسات والقوانين والمبادرات هي دليل قاطع على الارادة السياسية والاهتمام الوطني لمتخذي القرار ومنفذه بجعل المرأة الشريك الاستراتيجي في عملية البناء والتنمية وصنع السلام مع توفير الحماية الاجتماعية المعززة بكل أنواع الضمان الاجتماعي للمرأة في أوقات الازمات وفقدان العمل وضمان الصحة والتعليم والإعانات والمساعدات في أوقات البطالة وحماية الامومة بما يضمن تكامل ادوارها في الاسرة، المجتمع، الاقتصاد.

ومن أبرز المسارات الوطنية التي سعت الى تعزيز المساواة والتمكين والضمان الاجتماعي هي الاتي:

1. *الدستور العراقي*: كان للمرأة العراقية حضوراً في دستور العراق لسنة 2005 من خلال الاتي¹.
 - المادة (14)، العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق والقومية أو اللون أو الدين أو الاصل أو المذهب). فجعل للمرأة كياناً قانونياً مساوياً للرجل.
 - المادة (15): لكل فرد الحق في الحياة والامن والحرية ولا يجوز الحرمان منها أو تقييدها.
 - المادة (16): تكافؤ الفرص حق مكفول لعموم العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك
 - المادة (20): للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخابات والترشيح.
 - المادة (22): العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة.
 - المادة (29): أولاً: ب: تكفل الدولة حماية الامومة والطفولة والشيخوخة وترعى النشئ والشباب (الضمان الاجتماعي).
 - المادة (29): أولاً – رابعاً: تمنع كل اشكال العنف والتعسف في الاسرة والمدرسة والمجتمع.
 - المادة (30): أولاً: تكفل الدولة للفرد والاسرة وخاصة الطفل والمرأة الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الاساسية للعيش في حياة كريمة.

¹ جمهورية العراق، الدستور العراقي لعام 2005.

● المادة (30): ثانياً: تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتيم أو البطالة وتعمل على وقايتهم من الفقر والجهل والفاقة.

● المادة (37) ثالثاً: يحرم العمل القسري السخرة والعبودية وتجارة العبيد ويحرم الاتجار بالنساء والاطفال والاتجار بالجنس.

2. *الاتفاقيات الدولية المراعية للجنس*: هناك حزمة من الاتفاقيات الدولية وقع عليها العراق معيزة للمساواة بين الجنسين في الحقوق والعمل والتنمية والضمان الاجتماعي ومن أهمها الاتي:

أ - اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة (سيدأو) 1979، وقد صادق العراق على هذه الاتفاقية سنة 1986 مع بعض التحفظات التي ابداهها العراق حول هذه الاتفاقية.¹

ب - اتفاقية منع التمييز في مجال (الاستخدام والمهنة) رقم (111) في 25/حزيران 1958 والصادرة عن الامم المتحدة مكتب العمل الدولي والتي استندت الى إعلان فيلادلفيا الذي أكد ان البشر جميعاً بصرف النظر عن العنصر أو العقيدة أو الجنس لهم الحق في العمل من اجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والامن الاقتصادي وتكافؤ الفرص وان التمييز يمثل انتهاكاً للحقوق المنصوص عليها في الاعلان العالمي لحقوق الانسان.⁽²⁾

ج - اتفاقية المساواة في الأجور رقم 100 لسنة 1951 والخاصة بمساواة العمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل وقد صادق العراق على هذه الاتفاقية رقم (9) في عام 1963.⁽³⁾

د - اتفاقية العنف والتحرش الجنسي رقم (190) لسنة 2019 والتي تقر بحق كل انسان في عالم عمل خال من العنف والتحرش بما في ذلك العنف والتحرش على اساس نوع الجنس لانها تشكل انتهاكاً خطيراً أو اساءة لحقوق الانسان وتتنافى مع العمل اللائق لذا طالبت منظمة العمل الدولية كافة الدول الى المصادقة على هذه الاتفاقية وكان العراق من المستجيبين لها لانها تعزز بيئة العمل الصديقة للنساء وتضمن الوصول للناث والكرامة في عالم العمل.⁽⁴⁾

هـ - اتفاقية حماية الامومة: تعد واحدة من ضمن اتفاقيات منظمة العمل الدولية رقم (18) والتي أقرت في 2000/6/15) بعد ان كان هناك توصية لمراجعة اتفاقية حماية الامومة لعام 1952، من اجل تعزيز المساواة لكافة النساء العاملات، وضمان صحة وسلامة الام والطفل وتطوير

¹ الامم المتحدة، اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة. متاحة على الموقع: <https://www.un.org>

² الامم المتحدة، اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة. متاحة على الموقع: <https://www.un.org>

³ الامم المتحدة، صكوك حقوق الانسان، اتفاقية التمييز في مجال (الاستخدام والمهنة) رقم 111. متاحة على الموقع <https://www.ohchr.org>

⁴ الامم المتحدة، اتفاقية المساواة في الأجور رقم (100)، 1951. متاحة على الموقع: <https://www.ohchr.org>

سبل حماية الامومة في القانون والممارسة الوطنية وقد انضم العراق الى هذه الاتفاقية بموجب قانون رقم (23) لسنة 2019 ومراجعة رقم (183) لسنة 2000.⁽¹⁾

3. القوانين الوطنية ذات الصلة بالمساواة بين الجنسين: من أبرز القوانين الوطنية هي الآتي:

- (1) قانون الاحوال الشخصية لعام 1995 وتعديلاته.
- (2) قانون العقوبات لسنة 1969 وتعديلاته.
- (3) قانون مكافحة الدعارة لسنة 1988 وتعديلاته.
- (4) دستور العراق 2005.
- (5) قانون الجنسية لسنة 2006.
- (6) قانون محو الامية 2011.
- (7) قانون مكافحة الاتجار بالبشر لسنة 2012.
- (8) قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة 2013.
- (9) قانون تعديل قانون الرعاية الإجتماعية 2013.
- (10) قانون الحماية الإجتماعية 2014.
- (11) قانون العمل العراقي رقم 37 لسنة 2015.
- (12) بيان تشكيل محكمة تحقيق متخصصة بالنظر بقضايا العنف الاسري 2015.

4. الخطط والسياسات والبرامج والموازنات المتصلة بالمساواة بين الجنسين:

رؤية العراق 2030:

تبنت رؤية العراق خمسة أولويات وطنية.⁽²⁾

- بناء الانسان.
- الحكم الرشيد.
- اقتصاد متنوع.
- مجتمع آمن.
- بيئة مستدامة.

اذ راعت هذه الأولويات في مضامينها قضايا تمكين المرأة وحقوقها وتعزيز المساواة بين الجنسين.

خطط التنمية الوطنية الثلاثة

- خطة التنمية 2010-2014
- خطة التنمية 2013-2017

¹ منظمة العمل الدولية، اتفاقية العمل الدولية بشأن القضاء على العنف والتحرش في عالم العمل رقم (190)، 2019. متاحة على الموقع: <https://www.ilo.org>

² منظمة العمل الدولية اتفاقية حماية الامومة.

● خطة التنمية 2018-2022

وثيقة التعافي والاستجابة الوطنية الحساسة لازمة كوفيد 19 لسنة 2021

هدفت وثيقة التعافي الى إحداث الأثر الإيجابي في الاستجابة الإقتصادية والتعافي في دعم نمو الاقتصاد الكلي في مسار مستدام ودعت الى دعم تكافلي مناصر للنساء الفقيرات والمعيّلات لاسرهن مع التوسع السريع والتدريجي لشمولية التغطية النسوية في القطاع غير الرسمي بالضمان الاجتماعي⁽¹⁾.

الخطة الوطنية لتمكين المرأة العراقية 2021

ان بناء هذه الخطة اعتمد على التشريعات والاتفاقيات الدولية ولاسيما قرار مجلس الامن المرقم 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن وسعت هذه الخطة الى تجسيد ثقافة عدم التمييز بين الجنسين وبناء ثقافة التكافؤ والمساواة بكل ابعادها القيمية والنفسية والقانونية بما يؤسس لادوار فاعلة في المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية. لذا اهتمت الخطط بتمكين المرأة العراقية في مجالين⁽²⁾.

المجال الأول: البيئة التشريعية

المجال الثاني: البيئة الإقتصادية والتي تضمنت:

- بناء القدرات حول الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي.
- تطوير المهارات.
- الشمول المالي للنساء.
- البيانات والمعرفة.
- النشاط القانوني والاعلامي.
- اقتصاد رعاية الطفولة.

الموازنة العامة للدولة والحساسة للنوع الاجتماعي

ان الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي تشير الى الموازنات الحكومية التي تصاغ استناداً الى تقدير الاختلاف في ادوار واحتياجات النساء والرجال في المجتمع وترمي هذه الموازنات الى تجسيد احتياجات المرأة خلال جميع مراحل عملية وضع السياسات ولأول مرة يسعى العراق الى جعل موازنته العامة حساسة للنوع الاجتماعي وذلك في موازنة عام 2021 في الفقرة (6) من المادة 28 وهي المادة الخاصة بتمكين المرأة في قانون الموازنة الاتحادية والتي تم إقرارها من قبل مجلس النواب وهي حصاد المطالبات المتكررة من قبل لجنة المرأة والطفل النيابية فضلاً عن

¹ وزارة التخطيط، رؤية العراق 2030، جمهورية العراق. متاحة على الموقع <https://mop.gov.iq>.

² وزارة التخطيط، الخطة الوطنية للتعافي والاستجابة من جائحة كورونا 2021-2022، جمهورية العراق. متاحة على الموقع <https://mop.gov.iq>.

مجموعات متعددة من المنظمات المناصرة لحقوق المرأة وبذلك تم ترجمة وتجسيد حقوق المرأة في المساواة والتمكين من أجل المشاركة في موازنة 2021.

5. قانون الحماية الإجتماعية رقم 11 لسنة 2014:

تسري أحكام هذا القانون على الفئات الآتية من الأسر والأفراد لمن هم دون خط الفقر من العراقيين:

- ذو الإعاقة والاحتياجات الخاصة.
- الارملة، المطلقة، زوجة المفقود، العزباء، البالغة غير المتزوجة.
- العاجز.
- اليتيم
- اسرة النزير أو المودع.
- الاحداث المحكومين.
- الطالب المتزوج.
- الاسر معدومة الدخل.

المادة 3 حددت أهداف هذا القانون

1. تحقيق الحياة الكريمة للجميع.
2. المساهمة في تعزيز قيم التكافل الاجتماعي.
5. ضمان وصول مظلة الحماية الإجتماعية الى كافة الفئات المشمولة بأحكامه.
8. توفير استقرار نفسي ومادي للأفراد.
6. قانون العمل رقم (37) لسنة 2015

يعد هذا القانون نصراً لحقوق العمال وضمان لحقوقهم ووصف بأنه قانون متطور وحضاري راعي حقوق المرأة ومنع كل اشكال التمييز الجنساني وضمنه حقوق المتقاعدين واكثر مواده تتوافق مع معايير العمل الدولية ومنها⁽¹⁾:

- شمل القانون جميع العمال في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني اضافة الى العمال المتقاعدين والأجور اليومية في القطاع العام مما فتح آفاقاً واسعة في تغطية شرائح عمالية كبيرة لم يعالجها القانون السابق.
- لأول مرة في العراق قانون يمنع التمييز في الاستخدام والمهنة والعمل الجبري والتحرش الجنسي في العمل ويعاقب على من يرتكب المخالفات.

¹ امانة مجلس الوزراء، " الخطة الوطنية لتمكين المرأة العراقية "، دائرة تمكين المرأة. متاحة على الموقع <https://cmc.iq>

- القانون يسمح بالتفاوض الجماعي وحق الاضراب بعد مصادرة هذا الحق منذ عام 1987.
- يمنع القانون عمالة الاطفال بعد ان اقرها القانون السابق الذي سمح بتشغيل الاطفال بعمر 12 سنة
- غطى القانون وبشكل كامل حقوق المرأة العاملة ومنح إجازة حمل ووضع قدرها 90 يوماً بأجر تام بعد ان كانت 72 يوماً.
- المادة 86/ثانياً قد حظر تشغيل النساء ليلاً، بهدف عدم تعارض عمل المرأة مع وظيفتها الإجتماعية المتعلقة بأسرتها.
- المادة 58/ ثانياً جاء فيها حظر تشغيل المرأة العاملة في الاعمال المرهقة أو الضارة بالصحة والمحددة بموجب المادة 67/ثالثاً من قانون رقم 37 لسنة 2015.

المبحث الثالث: نحو مقاربة ثلاثية التدخلات معززة للمساواة والضمان الاجتماعي في العراق

لا يمكن لاي بلد ان يحقق طموحاته ويستثمر إمكاناته ويبني اقتصاده ويتصدى لتحدياته ومشاكله دون المشاركة الكاملة والفاعلة المبنية على مبدأ تكافؤ الفرص للنساء والرجال معاً.

يقف العراق اليوم على أعتاب مرحلة مهمة من تاريخه المعاصر ويتطلع بقوة الى تحقيق التنمية والازدهار وبناء العراق الجديد وصولاً الى غد مشرق موعود بالأمن والسلام والتعايش والعدالة والمساواة بين العراقيين جميعاً نساءً ورجالاً.

بقي العراق صامداً امام الازمات لا بل زادته أصراراً للنهوض وتمتع جميع العراقيين بكافة الحقوق وثمار التنمية دون مصادرة حقوق الاجيال القادمة في التنمية والموارد والبيئة المستدامة.

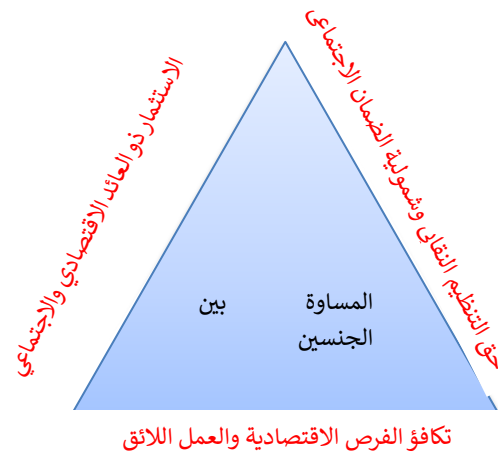
جعل العراق من أهداف التنمية 2015-2030 اطاراً تنموياً شاملاً وأهتم بغاياتها ومؤشراتها وحظي الهدف (5) "المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات" رتباً بضمان الحقوق المتساوية وتوفير فرص للعيش الكريم والعمل اللائق دون تمييز في مكان العمل أو اي عنف مع حماية وضمان اجتماعي شامل ومستدام لجميع النساء، فالمساواة تعد التزاماً طموحاً ومشتركا ولا بد من التعجيل بالمساواة بين الجنسين ومن خلال ردم الفجوات الجندرية القائمة في الحقوق وتحديد الحق في العمل والضمان الاجتماعي بما يعزز من التمكين السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمرأة العراقية وحفز التغيير التحويلي في المستقبل وبخيارات تدخل قائمة على مبدأ الشراكة بين لاعبي التنمية المستدامة وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية والاستثمار ذو العائد الايجابي بما يضمن ترصين خطوط الصمود والمواجهة الامامية لكافة النساء في الاقتصاد والسياسة والمجتمع وصولاً الى المساواة بين الجنسين.

ومن اجل الوصول الى هذا الهدف في العراق ندعو الى تبني مقاربة ثلاثية التدخلات مستجيبة لرؤية العراق 2030 وأهداف التنمية المستدامة 2015-2030 والاتفاقيات الدولية والتشريعات

الوطنية الحساسة للمرأة وخاصة قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة 2015 وتبني أهداف الخطط والسياسات والبرامج الوطنية كافة.

ركائز المقاربة الثلاثية:

ترتكز مقاربة التدخلات من اجل المساواة بين الجنسين والضمان الاجتماعي الى ثلاث ركائز وهي:



1. الاستثمار ذو العائد الاقتصادي والاجتماعي للمرأة.
2. تكافؤ الفرص الاقتصادية والعمل اللائق.
3. حق التنظيم النقابي وشمولية الضمان الاجتماعي.

1. الاستثمار ذو العائد الاقتصادي والاجتماعي للمرأة

اشارت احدى التقارير الاممية انه بدون استثمار معزز لتمكين المرأة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً ومستجيباً لحقوقها الاساسية في توفير العيش الكريم والصحة والتعليم والعمل اللائق والحماية الاجتماعية الشاملة من شأنه ان يؤجل تحقيق المساواة بين الجنسين حوالي 300 عام.⁽¹⁾

هذه الحقيقة تتطلب إدراج احتياجات المرأة والفتيات وتمكينهن الاقتصادي في عملية التخطيط وجعلها من الأولويات الوطنية في التخطيط والسياسات الصديقة للمرأة وخاصة في

¹ جمهورية العراق، الوقائع العراقية، قانون العمل رقم (37) لسنة 2015، العدد (4386)، 2015. متاحة على الموقع: <https://www.moj.gov.iq>

مجالات التعليم والصحة والتدريب على المهارات والمهارات الرقمية وضمان وصولهن للموارد وشمولهن المالي مع الاهتمام برائدات الأعمال وأصحاب المشاريع الصغيرة.

وهنا لابد من وجود إرادة لدى صناع القرار ورأسي الخطط ومعدّي الموازنات المالية بجعل المرأة عاملاً أساسياً ومحركاً ديناميكاً في التأثير والتغيير في مسارات التنمية والازدهار الاقتصادي بما يحقق ادوار فاعلة في البناء والامن والسلام ويفضي في النتيجة الى تحقيق المساواة بين الجنسين في كافة مجالات الحياة بما في ذلك في سوق العمل وبيئته الايجابية النشطة والمرنة.

فاتجاهات الاستثمار الصديقة لتمكين المرأة من شأنها ان تقضي على التمييز القائم على الجنس في الفرص والموارد والتشغيل لتشكل المرأة قوة اقتصادية عبر إتاحة الفرص وضمان مشاركتها ويكون القطاع المالي محركاً أساسياً لتمكينها. وعليه لابد من:

- 1- تبني سياسة انفاق استثماري صديقة للمرأة.
- 2- تحديد بوصلة اتجاهات الاستثمار نحو مجالات تمكين المرأة والفتيات في التعليم والصحة والتدريب والتأهيل.
- 3- نظام مالي ومصرفي حساس للمرأة مرّن بأدواته وداعم بآلياته.
- 4- تبني موازنة حساسة للنوع الاجتماعي.

2. تكافؤ الفرص الاقتصادية والعمل اللائق:

كما عرفنا ان المرأة في مختلف انحاء العالم تواجه فجوات تمييزية مستمرة وخاصة في مكان العمل حيث تتعرض الى الاقصاء الاقتصادي والتمييز القانوني الذي يشكل عقبة امام عمل المرأة فضلاً عن الاعراف الإجتماعية التي تشكل قيداً على عمل المرأة، مما يتطلب اتخاذ الإجراءات الجريئة والمبتكرة لإتاحة الفرص المتكافئة للمرأة مع الرجل مع اطلاق العنان لقدراتها الاقتصادية بما يضمن رفع معدلات مشاركتها الاقتصادية التي تعد منخفضة جداً عند مقارنتها بمعدلات مشاركة الرجل في القوى العاملة والنشاط الاقتصادي.

ان ادراك هذه الحقيقة والمفسرة لارتفاع كلف الاستبعاد الاجتماعي للمرأة في مجال العمل والتوظيف والوقت والمهارة والحقوق والتعرض للعنف تظهر الحاجة الى تحرك تنسيقي واسع النطاق على مستوى السياسات وخاصة سياسة التشغيل والعمل اللائق بما يضمن المساواة بين الجنسين وتكافؤ الفرص في العمل مع اطار قانوني داعم لوصول المرأة الى المؤسسات وامتلاك واستخدام الممتلكات.

وعليه لابد من التركيز على الإجراءات التي تغطي دورة حياة المرأة ولا يكون التركيز فقط على النساء في عمر الانتاج لانها تبدأ متأخرة وتنتهي مبكرة.

ولاجل الوصول الى عالم اكثر مساواة ورخاء في بيئة العمل فلا بد من الالتزام بتعزيز المهارات للنساء والفتيات وتأهيلن بما يسمح تقليص فجوة المهارات ويظهر التكافؤ في الوصول الى فرص العمل اللائق وعليه لابد من إتباع الآتي:

- اعتماد مبدأ المساواة القائم على منهج الحقوق والحريات العامة ويكون الجميع متساوون في الحقوق والواجبات امام القانون.

- الاعتماد على مبدأ التمييز الايجابي لصالح النساء وضمان تحقيق تكافؤ الفرص في العمالة والتشغيل والحقوق والمعاملة التفضيلية للمحرومين اقتصادياً واجتماعياً وجعل الاتفاقيات الدولية ومعاييرها الارضية التي تنطلق منها تدابير المساواة وتكافؤ الفرص.
- التعامل مع المرأة كشريك وكفاعل على اساس تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين الجنسين وليس ضمن ما تقره نسب أو ارقام محددة.
- تبني سياسة تشغيل وطنية مراعية للنوع الاجتماعي.

3. حق التنظيم النقابي وشمولية الضمان الاجتماعي:

ان استدامة الحوار الاجتماعي من الركائز الاساسية للمساواة بين الجنسين، فالحوار يتعلق اساساً بالمشاركة المنصفة وهي القناة التي يمكن من خلالها للنساء والرجال ان يحققوا العمل اللائق والمنتج في ظروف تسودها الحرية والانصاف والأمن والكرامة الانسانية.

وغالباً ما تكون هناك تحديات مزدوجة مطروحة أمام تعزيز المساواة بين الجنسين من خلال الحوار الاجتماعي الأولى تتعلق بمسألة سبل زيادة مشاركة المرأة ووضعها في العملية الحوارية والثانية في كيفية إدراج المنظور الجنساني في المضمون بشكل يعكس الطبيعة المتغيرة لأسواق العمل وتغير الانماط في عالم العمل.

وعلى الرغم من سريان الاتفاقية رقم (98) لسنة 1949 والخاصة بـ (حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية) فلا بد من الاعتراف بأهمية مركز المفاوضة الجماعية ودور المرأة في العمل النقابي والدفاع عن حقوقها فالمشاركة المنصفة للمرأة في مؤسسات الحوار الاجتماعي هي بحد ذاتها تعد مدخلاً لتعزيز المساواة بين الجنسين وقد تم توثيق المعدلات المنخفضة لمشاركة المرأة في مؤسسات الحوار والتنظيمات النقابية بما فيها العراق وسائر البلدان النامية التي تعد سبباً في تعميق الفجوات التمييزية في بيئة العمل وحقوق المرأة العاملة التي تنص عليها الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية وعليه لابد من اتخاذ الآتي:

1) اعطاء الحق بالمفاوضة الجماعية للمرأة العاملة وعدم اهمال هذا الحق بسبب الخوف من فقدان الوظيفة وعدم وجود حماية قانونية لهن.

2) إعطاء حق التنظيم النقابي للمرأة لكافة العاملات في الاقتصاد غير المنظم وعاملات الخدمة المنزلية والمرأة العاملة الريفية لأن الحرية النقابية هي حق من حقوق الانسان.

3) تعميق درجة ايمان القوى السياسية بأهمية عمل المرأة النقابي وحريتها النقابية وإزالة كافة الحواجز التشريعية التي تمنع ممارسة هذا الحق سواء في قانون العمل أو قانون الخدمة المدنية أو قانون التنظيم النقابي مع المصادقة على كافة الاتفاقيات الدولية المهمة بالحرية النقابية كاتفاقية رقم 87 لسنة 1948.

4) تأهيل وتدريب النساء كمرشحات للعمل النقابي واعتماد مبدأ تكافؤ الفرص وحفظ حصص المرأة لمناصب قيادية مع تمثيل مناسب لها على جميع المستويات.

5) بناء تحالفات قوية بين المنظمات النسوية والنقابات لتبادل المعلومات ووضع البرامج النهضوية بحقوق المرأة وتبادل الدعم في المسائل والقضايا المشتركة.

وتمتد حقوق المرأة في حق التنظيم النقابي الى حق شمولية الضمان الاجتماعي للمرأة واتساع تدابيرها لتكفل حماية وتوفير رعاية صحية ودخل مستدام (ارضيات الضمان الاجتماعي) وصولاً الى تحقيق العمل اللائق.

وعليه يمكن ان نصل الى المبادئ الاساسية التي تجعل من حق الضمان الاجتماعي مفتاحاً للمساواة بين الجنسين وهي:

- التغطية الشاملة.
- حماية فورية من التمييز عند التطبيق.
- الملاءمة.
- تقديم الإعانات القائمة على الحقوق.
- الاستدامة المالية.
- الادارة السديدة.
- التركيز على النتائج.

ان هذه المبادئ تقود لرسم ملامح سياسة المساواة بين الجنسين في بيئة العمل والضمان الاجتماعي الشامل باسلوب تدريجي، منهجها يقوم على الاتي:

1) بناء نظام وطني للضمان الاجتماعي متعدد الطبقات، وان تطويره يبدأ من الطابق الاسفل المرتبط بأرضيات الحماية الإجتماعية وبعملية تصاعدية غاياتها توفير مستويات اعلى من الضمان لأكبر عدد من الناس وكلما سمحت مرحلة تنمية الاقتصاد.

2) ينبغي ان تتسع فرص انماط نظم الضمان الاجتماعي الوطني باتساع الحيز المالي المرتبط بارتفاع معدلات النمو الاقتصادي، ويعد الاسلوب التدريجي في الاستجابة الى الأحتياجات ذات الأولوية والمرتبة ترتيب منطقي مركب هي الاساس في رفع مستوى الضمان وشموليته للنساء والرجال معاً.

3) ينبغي تمويل نظم الضمان الاجتماعي على نحو يكفل استدامتها واستمرارها في المدى الطويل حيث لا يمكن الحفاظ على اي نظام شامل للضمان الاجتماعي دون قاعدة إيرادات ثابتة، كما لا يوجد نظام شامل للضمان الاجتماعي بل علينا ان نكفل عدم اهدار الموارد وادارة فعالة لها.

ان مثلث التدخلات يعد مفتاح تحقيق المساواة بين الجنسين في العمل والضمان الاجتماعي فيما لو تم تبنيه واحتواء كافة الاليات المذكورة والسياسات المطلوبة بما يضمن ادارة فعالة للأهداف ونتائجها مع ضمان توفير موارد تمويلها بما يحقق النجاح في الوصول الى المساواة بين الجنسين.

المصادر:

- امانة مجلس الوزراء، الخطة الوطنية لتمكين المرأة العراقية، دائرة تمكين المرأة. متاحة على الموقع: <https://cmc.iq>
- الامم المتحدة، اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة. متاحة على الموقع <https://www.un.org>
- الامم المتحدة، اتفاقية المساواة في الأجور رقم (100)، 1951. متاحة على الموقع: <https://www.ohchr.org>
- الامم المتحدة، اخبار الامم المتحدة، بدون الاستثمار لا يتحقق المساواة. متاحة على الموقع <https://woneews.net>: الالكتروني.
- الامم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، 2021-2022.
- الامم المتحدة، صكوك حقوق الانسان، اتفاقية التمييز في مجال (الاستخدام والمهنة) رقم 111. متاحة على الموقع: <https://www.ohchr.org>
- جمهورية العراق، الدستور العراقي لعام 2005.
- جمهورية العراق، الوقائع العراقية، قانون العمل، رقم (37) لسنة 2015، العدد (4386)، 2015. متاحة على الموقع: <https://www.moj.gov.iq>
- د. منى فريد بدران، تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة في المنطقة العربية في وسط عالم العمل المتغير، منظمة العمل الدولية، الاجتماع العربي الثالث مستقبل العمل، بيروت، نيسان، 217، ص 1.
- د. وفاء جعفر المهداوي، ازمة كورونا والتفاوت بين الجنسين في العراق من منظور اقتصادي الكلف واليات الاحتواء، بحث مقدم الى مؤسسة ام اليتيم، 2021، ص 11.
- رهام جعفري، دعم هيئة الامم المتحدة للمرأة والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة للأولويات التنموية للنوع الاجتماعي في القطاع الحكومي الفلسطيني بعد أوصلو، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، 2012، ص 7.
- رهام جعفري، نفس المصدر السابق، ص 72.
- المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير الفجوة العالمية بين الجنسين 2022، على الحكومات تنمية المواهب النسائية في صناعات المستقبل. متاحة على الموقع: <https://www.al.fanarmreidia.org>
- منظمة العمل الدولية، اتفاقية حماية الامومة.
- منظمة العمل الدولية، اتفاقية التمييز في مجال (الاستخدام والمهنة) رقم (111)، 1958. متاحة على الموقع: <https://w.w.ohchr.org/instruments>
- منظمة العمل الدولية، اتفاقية العمل الدولية بشأن القضاء على العنف والتحرش في عالم العمل رقم (190)، 2019. متاحة على الموقع: <https://www.ilo.org>
- منظمة العمل الدولية، النساء في الاعمال والادارة، فجوة الأجور بين الجنسين، الامم المتحدة، 2020.

وثيقة الكترونية "فيروس كورونا، الفجوة بين الجنسين في الدول العربية". متاحة على الموقع:
<https://www.bbc.com.Arabic>

وثيقة الكترونية متاحة على الموقع: <https://ar.m.wikipedia.org>

وثيقة الكترونية، ويكيبيديا، "تأنيث الفقر". متاحة على الموقع <https://ar.m.wikipedia.org>

وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الوطني الثاني، 2021، بغداد.

وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح قوة العمل في العراق، 2021، ص 17.

وزارة التخطيط، الخطة الوطنية للتعافي والاستجابة من جائحة كورونا 2021-2022، جمهورية العراق.
متاحة على الموقع <https://mop.gov.iq>

وزارة التخطيط، رؤية العراق 2030، جمهورية العراق. متاحة على الموقع: <https://mop.gov.iq>

سياسة التشغيل والضمان الاجتماعي: دراسة اجتماعية تحليلية من منظور النوع الاجتماعي

د. سمر سعدي خميس
كلية التربية للبنات - قسم الاجتماع

المقدمة

ان لسياسة التشغيل علاقة وثيقة بحالة سوق العمل ومؤسساته والسياسات التجارية والاستثمارية، ويعد رأس المال البشري عاملاً مهماً واساسياً في التنمية الإقتصادية، إلا أن عملية إعداد هذا الرأسمال تتطلب وجود نظام تعليمي كفؤ وفعال من اجل تحضيره للدخول الى سوق العمل، ومن هذا المنطلق فإن نظام التعليم والتدريب، لا يرتبط بحجم مخرجاته أو الهياكل أو المنشآت، بقدر ما يقاس بمدى قدرته بتزويد سوق العمل بأيد عاملة مدربة، مؤهلة ومخصصة وفق متطلبات هذه السوق وجهوداً منسقة مع سوق العمل.

على الرغم من تأكيد جميع النظم السياسية التي مرت على العراق بأن الانسان هو وسيلة التنمية وغايتها، إلا أن النتائج المتحققة كانت تقل كثيراً عنها في الدول المجاورة ولاسيما في المشاركة الفعلية لقوة العمل في العراق، حيث ظلت تراوح في مكانها منذ سبعينات القرن الماضي فيما تضاعفت في مختلف الدول المجاورة من حيث ضعف مشاركة المرأة العراقية في سوق العمل اذ لا تزيد نسبتها عن 10.6% من معدل مشاركة النساء للقوى العاملة.

ان تعرض المجتمع العراقي لازمات متلاحقة كان له التأثير المباشر على نسيجه الاجتماعي وبناءه التحتية ومؤسساته الثقافية والعلمية مع تراجع شروط وضرورات البيئة المواتية لتنمية بشرية مستدامة، حيث عززت الازمات حالة الحرمان لبعض الفئات السكانية كالنساء والاشخاص ذوي الإعاقة، من خلال زيادة مشكلات الهجرة والتهجير والحراك العشوائي المتزايد انعكست على فرص وظروف العمل وارتفاع معدلات البطالة وتدني الأجور، ويعدّ تدني مشاركة الإقتصادية بين الشباب والانات وضعف حوافز المشاركة في سوق العمل من التحديات الاساسية التي تواجه سياسة التشغيل، فضلاً عن تعاظم استخدام الاسر الفقيرة منها تشغيل الاطفال أو حرمان الاناث من التعلم وانتشار التسول وانتشار العمل الغير منظم.

ويتم تسليط الضوء من خلال الورقة على أهمية الضمان الاجتماعي في ظل الوضع الاقتصادي المتقلب، وفي ظل نظام الضمان الاجتماعي الحالي مع التشديد على ضرورة التكيف مع التغيرات

الإجتماعية وتمديد تغطيته الضمان الإجتماعي والعمل على تحسين إدارته، والربط بين سوق العمل وسياسات التشغيل من ناحية وتوسيع نطاق الضمان ليشمل الجميع من ناحية أخرى.

وتسعى الورقة إلى محاولة التعرف على واقع سياسات التشغيل في العراق من خلال تسليط الضوء على أبرز التحديات والفرص، مع التركيز تحقيق ضمان اجتماعي للوصول لمعادلة اجتماعية، والتأكيد على أهمية ايجاد سياسات تشغيل من منظور النوع الاجتماعي اكثر فاعلية في معالجة المشكلات، واكثر استجابة لجميع لفئات المجتمع.

المبحث الاول: واقع سياسات التشغيل والضمان الاجتماعي في العراق

ان سياسات التشغيل تكاد تكون الخيار الامثل بحكم ما توفره من تحقيق عمالة كاملة والمحافظة على استقرارها، ومن خلال قدرتها على توفير فرص عمل وتطبيق مبدأ حق العمل لجميع العاملين من دون تمييز، والارتقاء بمستويات العمالة في الانشطة الإقتصادية المختلفة، ولمساعدة الافراد في اختيار المهن وفقاً للتخصص والعمل على تطبيق الحماية والضمان الاجتماعي لفرص العمل اللائق بشكل يجعل من البطالة مشكلة لا يستعصى حلها، كونها أحد الأسباب الرئيسة التي تعرقل جهود التنمية في معظم الدول.

ان قضية التشغيل شاملة ومتعددة الابعاد يجب متابعتها من منظور الاقتصاد الوطني والسياسات الإجتماعية، لان التحديات التشغيل التي تواجه العراق حرجه جدا، وتتطلب ايجاد حلول وفرص عمل منتجة، فتتناول الورقة التحديات الكمية والنوعية التي تواجه سياسات التشغيل كالبطالة لا سيما في صفوف الشباب الى جانب التعليم والصحة، حيث لاتزال سوء نوعية الوظائف والعمل الغير لائق مع الاضطرابات بالسوق هي من الاساسيات التي تعرقل تحقيق الخطط والسياسات لأهدافها.

اولا: سياسة التشغيل التحديات والفرص

تم اعتماد سياسة التشغيل الوطنية بصيغتها النهائية عام 2010 بالاستناد الى الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر وخطة التنمية الوطنية للأعوام 2010-2014 وهما الوثيقتان اللتان اعتمدتهما الحكومة العراقية، وقد تمت صياغة سياسة التشغيل بما يتناغم مع الأهداف المحددة في هاتين الوثيقتين وبما يحقق الهدف الاسمي المتمثل في التخفيف من البطالة والفقر وتحقيق التشغيل الامثل 2010، قدمت وثيقة سياسة التشغيل الوطنية حزمة من الخيارات السياسية التي يمكن للحكومة العراقية تبنيها لرفع مستوى التشغيل في العراق، ومن المهم الاشارة الى ان السياسة تحتاج الى خطة عمل وطنية لترجمة أهدافها الى أنشطة وفعاليات تشترك الوزارات والشركاء الاجتماعيين.⁽¹⁾

¹ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وثيقة سياسة التشغيل الوطنية، جمهورية العراق، 2010، ص 2-3.

ومن اهم السياسات التي صيغت وطبقت من قبل الحكومة العراقية في هذه المرحلة لتوفير فرص عمل هي برامج القروض تتصف القروض بأنها ذات فائدة متدنية وتسهيلات كبيرة في اعطاء القرض واسترداده، اذ تعمل على تحقيق التنمية وتوفير فرص عمل دون تحميل خزينة الدولة لأي تكاليف، لاسيما ان رؤوس اموال هذه الصناديق تسترد من المستلفين وتعاد الى مستلفين جدد في دورة لانهاية لها، وقد اطلق برنامج القروض الصغيرة عام 2007 مرتبطاً بنشاط شبكة الحماية الإجتماعية بهدف الحد من الفقر، وتوفير السيولة النقدية للفئات الإجتماعية المحرومة لتأسيس مشاريع خدمية، انتاجية وتجارية صغيرة.⁽¹⁾

أبرز أهداف سياسة التشغيل في العراق:⁽²⁾

- تخفيض معدلات البطالة من خلال نمو اقتصادي يوفر فرص عمل جديدة ومن خلال منشآت مستدامة.
 - الارتقاء بمعدلات الانتاجية لقوة العمل لتكون قادرة على التنافس والتكيف لمتغيرات سوق العمل.
 - تطوير الأطر المؤسسية والتشريعية بما يضمن الحقوق الاساسية في العمل والحماية الإجتماعية.
 - تعزيز الحوار الاجتماعي بين ممثلي الحكومات وأصحاب العمل والنقابات العمالية كأداة لبلوغ الأهداف المزدوجة في العمل اللائق والنمو الاقتصادي.
 - تحقيق الربط الموضوعي بين الأجر والانتاجية.
- مرّ العراق بمراحل من التحولات التي مست البنية الإقتصادية والإجتماعية على وجه الخصوص، بالانتقال الى اقتصاد السوق أثر بشكل كبير في مختلف السياسات، فضلاً عن غياب الدراسات التي تحدد حاجة السوق من العمالة التي يرغب بها سوق العمل، ان البطالة المتزايدة التي يعاني منها اكبر شريحة في المجتمع العراقي وهم فئة الشباب، الذين يمثلون ركيزة اساسية في عملية التنمية ويؤثرون في اداء سياسة التشغيل، وعدم وجود سياسات واضحة لتفادي مشكلات البطالة لهذه الفئة، الاكثر ارتباطاً بالتنمية الإجتماعية والإقتصادية بالاعتماد على سياسات فعالة وفق المتغيرات والتطورات العالمية ومعتمدة على برامج واطر قانونية تعمل على تطبيقها وحماية الفئات العاملة.

¹ حسين عليوي عبد الله، سياسات التشغيل ودورها في مواجهة البطالة في العراق دراسة سيولوجيا، اطروحة دكتوراه منشورة، جامعة المنصورة، كلية الآداب، قسم علم الاجتماع، مصر، 2015.

² وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وثيقة سياسة التشغيل الوطنية، مصدر سابق، ص14.

فهناك عوامل تؤثر وتحدد نتائج أسواق العمل:⁽¹⁾

1. تباطؤ النمو الاقتصادي: إذ أن معدلات النمو تقابلها تراجع اسعار النفط الخام عالميا وتأجج النزاعات في عدد من دول المنطقة.

2. التطور الديمغرافي: إذ تتميز المنطقة بأعلى معدل للنمو في نسبة الشباب لأجمالي السكان مقارنة بباقي الفئات العمرية، ومع ذلك لم تنجح دول المنطقة في الاستفادة من هذه الثروة الديموغرافية الهائلة من خلال وضع سياسات وبرامج لاستيعاب الشباب وتحويلهم إلى طاقة منتجة فهذه الفرصة لا تأتي من تلقاء نفسها وإنما تعتمد على استجابات السياسات الاجتماعية والاقتصادية.

3. العجز في فرص العمل اللائق: تسجل المنطقة العربية أعلى معدلات البطالة في العالم، فقط بلغ متوسط معدل البطالة في المنطقة، ما يزيد على 17% من القوى العاملة وفق آخر إحصائيات لمنظمة العمل العربية، ومن مظاهر القصور في تحقيق مستوى العمل اللائق محدودية تغطية الحماية الاجتماعية، إذ تتركز نظم الحماية على القطاع الرسمي دون القطاع غير المنظم ولا تزال الفجوة بين الجنسين واحدة من أشد الصعوبات التي تواجه عالم العمل.

4. النزاعات المستمرة والأجيال المفقودة وتنامي ظاهرة الهجرة: إذ أن النزاعات بالمنطقة العربية أثرت وبشكل مباشر في فرص النمو بحسب تقديرات الاسكوا، بلغت كلفة النزاعات خلال المدة (2011-2015) حوالي 614 مليار دولار أو 6% من إجمالي الناتج المحلي في المنطقة العربية.

فضلا عن ذلك التسارع بوتيرة العولمة على نحو غير مسبوق خلال العقدين الاخيرين ادى الى انعكاسات سلبية خطيرة على المجتمعات النامية، وقد سجلت الكثير من المظاهر السلبية في أسواق العمل ومنها ارتفاع معدلات البطالة وزيادة التعطيل المستتر ونقص التشغيل وتدهور معدلات الأجور الحقيقية فضلا عن تنامي أعداد المشتغلين في أسواق العمل وتزايد عدد الفقراء بشكل ملحوظ وهكذا يشير الى أبزر تجليات العولمة في المجال الاجتماعي.⁽²⁾

إذ أن المجتمعات المتأثرة بالنزاع هي مجتمعات خارجة من حالة النزاع ومازالت تحمل بذوره، وعادة ما تشير الى حالة من عدم الارتياح أو الضغط النفسي الناتج عن التعارض أو عدم التوافق بين رغبات أو حاجات أفراد المجتمع بتنوع تركيبه الاجتماعي.⁽³⁾

فعندما يكون العمل بعيد المنال أو متدني الأجر، يكون مصدراً لمخاطر ذات تداعيات طويلة الأثر على الأسر والمجتمعات، فالتشغيل الكامل يجب أن يكون هدفا اجتماعيا، وليس قضية عدالة اجتماعية وإنتاجية اقتصادية، بل عنصر أساسي من عناصر التماسك والكرامة الانسانية،

¹ منظمة العمل العربية، ملخص بنود جدول اعمال الدورة 45 لمؤتمر العمل العربي، الدورة 45، القاهرة، 2018.

² عدنان ياسين مصطفى، التنمية البشرية المستدامة مخاضات التهميش وفرص التمكين، دار امجد للنشر والتوزيع، الاردن، 2016، ص 24-25.

³ عدنان ياسين مصطفى ووليد عبد جبر، في سيكولوجيا التنمية قراءات نظرية وخبرات تطبيقية، مؤسسة النخب والكفاءات العراقية، بغداد، 2017، ص 167.

اذ ان العمل اللائق والمجزي بموجب عقود نظامية ضمن للعاملين حقوقهم في الضمان الاجتماعي، ويحصن العاملين من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية، لكن موضوع تحقيق التشغيل الكامل والعمل اللائق امر صعب للغاية في القضاء على البطالة في معظم البلدان، لاسيما في البلدان النامية اذ يعتمد التشغيل الكامل على سياسات تقليدية لا تسهم إسهاماً كبيراً في الحد من مخاطر التشغيل.⁽¹⁾

فضلا عن ضعف المواءمة بين الكفاءات المتاحة والوظائف الشاغرة في سوق العمل لا تزال من اهم الاشكاليات التي تواجه عملية التشغيل في السوق المحلي والخارجي، ما يؤدي بدوره الى ارتفاع معدلات البطالة خاصة بين فئة الشباب، وبالنتيجة تدني واقع سوق العمل ويؤدي الى تردي الوضع الاقتصادي.

وينبغي العمل على جملة القضايا للتخفيف من البطالة وتوفير فرص التشغيل الكامل:⁽²⁾

- المشاركة السياسية اذ ان الصراعات والحروب والكوارث الانسانية تؤثر في قضايا المشاركة السياسية التي تعدّ من القضايا الشائكة التي تؤثر في تماسك الدولة وقدرتها على مواجهة التحديات الداخلية والخارجية، وان المشاركة هنا تعني اشياء عدة لكن ليست بالضرورة محاولة لتقليد نموذج معين من الحكم، وإنما تعني مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار العام وتحديد خياراتهم وتوجهاتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

- اصلاح الاقتصاد: يعدّ الاقتصاد الشريان الرئيس للتنمية وتطوير المؤسسات ورفاة المجتمع، من خلال تنويع مصادر الدخل وتنشيط مشاركة القطاع الخاص والاندماج مع العولمة والعمل تدريبيا مع جميع القطاعات والمجالات ولا يعتمد فقط على الدولة بوصفها المسؤولة عن التنمية الاقتصادية الشاملة.

- اصلاح التعليم: اذ ان مؤسسات التعليم تعاني من مشاكل عدة ومن ابرزها ضعف برامجها ومخرجاتها وخاصة في ما يتعلق بالتأهيل والخبرة على المنافسة في سوق العمل، اضافة الى ذلك في ما يتعلق في المناهج الدراسية فإن مجال التربية والتعليم والتدريب من المجالات الحاسمة في مسيرة الاصلاح، لذا فان افتقاد نظام التعليم للتنسيق بين سياسات التشغيل والتعليم التخطيط بشكل سليم لمواكبه مخرجات التعليم لسوق العمل يعمل كعائق لتوفير فرص العمل في العراق.

- القوى البشرية: ان العراق يمتلك قدرات بشرية ومادية تمكنه من النهوض بالواقع التنموي، ألا أن عجز التوظيف الامثل للقوى البشرية المنتجة على الرغم من ان سكانه يعدون ضمن الفئة النشطة ألا أن العراق يعدّ بلدا مستهلكا بسبب عدم التوظيف الدقيق للقدرات البشرية النشطة اقتصاديا، فضلا عن تجهيز هذا القوى العاملة بالتدريب الكافي الذي يسهم في توفير فرص عمل لائقة وفق متطلبات سوق العمل.

¹ برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير التنمية البشرية المضي في التقدم بناء المنعة لدرء المخاطر 2014، الولايات المتحدة ، 2014، ص 11.

² احمد بن محمد العيسى، القضايا الوطنية الكبرى وانعكاساتها على الحياة الاجتماعية، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، لبنان ، 2010، ص 247-250.

• الفقر والمشكلات الإجتماعية: بلغت نسبة الفقر في العراق حسب تقديرات البنك الدولي 30%، وترتبط مشكلة الفقر بقضايا اجتماعية واقتصادية كثيرة منها الارتباط الوثيق بارتفاع معدلات البطالة وفقدان الفرص العمل، ايضاً ترتبط بقضية النمو السكاني المتزايد، اذ تشهد اليوم مرحلة استثنائية تكتنفها تحديات جسام على كافة الأصعدة، فقد أسفرت الصراعات المسلحة عن كلفة إنسانية وحالات لجوء ونزوح بأعداد غير مسبقة ضخمة داخل المنطقة وخارجها، حتى صار نحو نصف لاجئي العالم من العرب، مدن دمرتها الحروب تحتاج إعادة إعمارها إلى مليارات الدولارات ما يلقي بأعباء إضافية على جهود الإصلاح الاقتصادي وينعكس مباشرة على مستويات المعيشة وفرص التشغيل، والتنمية ونوعية حياة المواطنين ولعل الفقر بمختلف أبعاده هو من أكبر التحديات التي تواجهها المنطقة والعالم.

• الفساد الاداري والمالي: إنّ الاضطرابات والخلل والفساد من شأنه ان يضعف من حوافر العمل الجاد، بالنتيجة عندما تتفشى هذه الظاهرة يكون هناك اشخاص أقلّ خبرة وكفاءة ولا يتعرضون للمحاسبة تنتشر الرشوة والخداع والتحايل وغيرها من الاساليب التي تكون عقبة كبرى امام التنمية البشرية مما قد يشكل عائقاً في توفير فرص تشغيل العادل في العراق.

يتبين مما سبق ان التحديات التي تواجه سياسة التشغيل عديدة وتحول دون تحقيق أهدافها وتقسم الى تحديات (كمية ونوعية) وتتضمن التحديات الكمية معدل النمو السكاني المرتفع لمن هم في سن العمل، ارتفاع نسبة الفئة السكانية المستهلكة واختلال المشاركة بالنشاط الاقتصادي والفساد، أما التحديات النوعية فتضم عدم التوافق بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل، انخفاض نوعية وجودة التعليم، وانخفاض تخصيصات الاستثمار الموجهة نحو التربية والتعليم باتجاه تحسين نوعية الخريجين، وعدم ارتباط التعليم بالتطور التكنولوجي والعلمي، مع انخفاض مستوى التدريب وضعف التخطيط والتنسيق بين حاجات سوق العمل والنظام التعليمي والمحسوبة و المنسوبة في التعيين في معظم دوائر الدولة، اذ ان سياسة التشغيل العراقية لها أهداف واضحة ومحددة اعتمدتها من الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر وخطة التنمية الوطنية، لكنها لا تكفي لحل مشكلة الخريجين وتوفير فرص عمل، الامر يتطلب إنّ سياسات التشغيل تصاغ بطريقة واقعية ويجاد نظام فعال لتطبيقها، من خلال برامج توفير فرص عمل دائمة في مختلف القطاعات، لاسيما ان الحكومة لا تستطيع استيعاب كافة مخرجات التعليم، فالتركيز على الناس احترام حقوقهم وهويتهم واستقلالهم وترسيخ قواعد العمل اللائق تمنح الامكانيات للمجتمعات، وترسيخ قواعد التنمية المستدامة تفي باحتياجات الحاضر دون المجازفة بمقدرات اجيال المستقبل وقدرتها على الوفاء باحتياجاتها، اذ يستطيع كل جيل ان يورث ما بعده قاعدة انتاجية كمصدر لزيادة الثروة، التي تعني زيادة الاصول المصنعة كالمباني والمعدات والطرق والموارد البشرية كالمعرفة والمهارة والصحة والرأسمال الطبيعي كالأنظمة البيئية والمؤسسات كالحكومة والمجتمع المدني وحكم القانون، والمساهمة الفعالة التي تركز على الأسواق المنتجة والعادلة والجهود المبذولة للحد

من الفقر واحترام الشراكة الاجتماعية، والعمل على التركيز على اقتصاد وسلام مستدام من خلال ثلاث خيارات:⁽¹⁾

- (1) توفير المزيد من الوظائف.
- (2) تحسين نوعية الوظائف.
- (3) الإدماج الاجتماعي على نطاق واسع وتركز بصورة أساسية على تحويل وتحقيق المزيد من الاندماج الاجتماعي، لاسيما توفير فرص عمل للنساء وأيضا الوصول الى الطاقة النظيفة.

ثانيا: الضمان الاجتماعي لتحقيق عدالة اجتماعية:

(توسيع نطاق تغطيه الضمان الاجتماعي وتحسين تنظيم وتمويل وإدارة الضمان الاجتماعي)

مكتب العمل الدولي: قرار واستجابات الضمان الاجتماعي، مؤتمر العمل الدولي، جنيف، 2001

ان توفير الضمان الاجتماعي للجميع، وليس في رفاه الفرد فحسب بل يتعلق بالنمو والتنمية الاقتصادية على صعيد واسع ايضا، من خلال بعدين وهو البعد الافقي والذي يتضمن توسيع نطاق تأمين الدخل والحصول على الرعاية الصحية بدءاً من مستوى منخفض وصولاً الى جميع السكان، والبعد العمودي الذي يسعى الى توفير مستويات عالية من أمن الدخل والحماية الصحية تماشياً مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فعندما يواجه الناس طوارئ أو حوادث في الحياة مثل البطالة والإعتلال والإعاقة والأمومة وفقدان معيل الأسرة والشيخوخة.⁽²⁾

وانطلاقاً من أهداف الضمان الاجتماعي المتمثلة:

- الحد من انعدام الأمن في الدخل، بما في ذلك استئصال الفقر وتحسين حصول الجميع على الخدمات الصحية لضمان تحقيق ظروف عمل ومعيشة لائقة.
- الحد من انعدام المساواة والإجحاف.
- تقديم اعانات مناسبة باعتباره ذلك حقا قانونيا.
- ضمان غياب التمييز على أساس الجنسية أو الانتماء الديني أو نوع الجنس.
- ضمان القدرة على تحمل الأعباء الضريبية والكفاءة والاستدامة.

فالحماية الاجتماعية أداة مهمة لتحقيق الأمن البشري وتحقيق الإنصاف والعدالة الاجتماعية، وكذلك الحق في الضمان الاجتماعي في حالة البطالة والمرض والعجز والتمل والشيخوخة التي صادق عليها العراق والتي تتوافق مع أهداف التنمية المستدامة وعلى وجه التحديد المؤشر الثالث من الهدف الأول (القضاء التام على الفقر المدقع في العالم خلال انشاء أنظمة وتدابير الحماية الاجتماعية للجميع)، والهدف الثامن (النمو الاقتصادي المستدام والتشاركي، والعمالة

¹ منظمة العمل الدولية، التنمية المستدامة والعمل اللائق، المؤتمر الخامس، الدورة 102، جنيف، 2013.

² مكتب العمل الدولي، الضمان الاجتماعي والعدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، جنيف، 2011.

الكاملة المنتجة في ظل بيئة العمل اللائق للجميع) والهدف العاشر (الحد من عدم المساواة بين البلدان وداخلها).⁽¹⁾

ان القوانين العراقية تضمن هذا الحقوق ومن هذه القوانين هو قانون (39) للتقاعد والضمان الاجتماعي للعمل في عام 1971، فضلا عن قانون الرعاية الإجتماعية رقم (126) 1980، هي قوانين وأنظمة راسخة لتحقيق الضمان الاجتماعي وغطاء للقطاعين العام والخاص، ألا أن تطبيقها علق وواجه تحديات بعد عام 2003، وتم استبدالها بنظم مدفوعات الطوارئ، وان هذه المدفوعات غير مستدامة على المدى البعيد، فنحن بحاجة ماسة الى آليات ضمان إجتماعي عبر المساعدة التقنية والجهد المنسق عن طريق تشريعات داعمة للفقراء والعاطلين عن العمل لتوافر نظام إجتماعي فعال.⁽²⁾

أحد المشكلات الرئيسية التي تواجه الضمان الاجتماعي تتمثل بأن نصف سكان العالم مستبعدون من اي نوع من الحماية القانونية للضمان الاجتماعي، حيث يعمل نسبة كبيرة في الاقتصاد الغير رسمي، وهي خارج نطاق التأمين الاجتماعي على أساس الإشتراكات أو الممولة من الضرائب، فأن الهدف الذي عملت عليه منظمة العمل الدولية توسيع نطاق الضمان الاجتماعي وغطاء الحماية للجميع، من منطلق انه مع ظهور العولمة وسياسات التكيف الهيكلي أصبح الضمان ضرورة أكثر من اي وقت مضى لتعزيز فرص العمل اللائق والمنتج للنساء والرجال في ظروف الحرية والانصاف والأمن والكرامة الانسانية.⁽³⁾

وعلى الرغم من ان معظم البلدان النامية قد وفرت الضمان الاجتماعي القائم على المساهمات للقطاع المنظم، وقد توسعت بإدخال اشكال أوسع من الحماية الإجتماعية والتي تغطي سكان الريف والاقتصاد غير المنظم كعامل اساسي لتحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي، إلا أننا بحاجة للعمل على توفير تدابير وإجراءات أخرى، أكثر شمولاً اجتماعياً واثلاً تهميشاً للفقراء وتصحيح النظام الحالي، خصوصاً مع ازدياد التحديات المتمثلة بالتأثير المكثف للمناخ والصراعات الأهلية ومؤخراً جانحة كورونا، التي تستدعي الحالة الى التوسع وتعديل إجراءات الضمان والحماية الإجتماعية.⁽⁴⁾

فالتحول الاقتصادي وتغير المناخ واستنزاف الموارد، فضلاً عن التقدم السريع في التكنولوجيا والاتصالات والمعلومات، وزيادة السكان حيث بلغ سكان العراق 40 مليون نسمة في عام 2020 مما يجعله يعاني من مشكلة الزيادة الناشئة عدد الشباب فنحو 60% من الشعب العراقي هو ما دون سن 25 عاماً، والعديد من هؤلاء الشباب عاطلون عن العمل أو على الأقل منخرطين في سوق العمل الناقص، فقد ساهمت سنوات النزاع في تقليص الفرص التعليمية الى حد كبير مما جعلهم غير قادرين على ايجاد فرص عمل حتى في المهن الحرفية بسبب افتقارهم الى المهارات،

¹ المصدر نفسه.

² منظمة العمل الدولية، وظائف من اجل العراق: استراتيجية للعمالة والعمل اللائق، جنيف، سويسرا، 2007.

³ Wouter van Ginneken. 2003. Extending Social Security Policies for Developing Countries, Internal Labour Review, vol 142 no 3.

⁴ نحو بناء ارضية الحماية الاجتماعية، الامم المتحدة، العراق، اب 2022.

ومن المتوقع ازدياد معدلات البطالة والبطالة المقنعة، ففي ظل غياب التشريعات الحكومي الضامنة للحقوق والمساعد الجدية لبناء القطاع الخاص.⁽¹⁾

ففي البلدان العربية ومنها العراق فأن القطاع الغير المنظم مشكلة جدية للقيمين على سياسات العمل، ففيه تنتشر جميع صور للعمل غير اللائق، ولكنه مجال حيوي وديناميكي للتشغيل عندما لا تتوافر فرص عمل في القطاع المنظم.⁽²⁾

فقد اسهمت الازمات الكبرى التي تعرض اليها المجتمع وضعف السياسات الحمائية على ازدياد مساحة الفئات الهشة في السكان (المعاقين، المسنين، الارامل واليتام) بحيث بلغت 50% عام 2016⁽³⁾، مما يتطلب ضرورة التدخل بمجموعة من تدابير حماية تساعد الفقراء وتكون دامجة للفئات الاجتماعية المختلفة.

وفي ظل انشاء ارضية الحماية الاجتماعية المتناسكة والشاملة للوصول لضمان اجتماعي لتحقيق عدالة الاجتماعية ينبغي التوجه نحو:⁽⁴⁾

1. التحول من المساعدة الخيرية الى النهج التنموي: ويتم من خلال تدابير اكثر شمولاً اجتماعياً واقل وصمة وتهميشاً للفقراء، عن طريق (المعاشات الاجتماعية والإعفاءات الضريبية ومنح الاطفال) والعمل على تعزيز قدرات الناس مثل الطفولة والامومة والشيخوخة الى جانب نقاط الضعف المرتبطة بالإعاقة واليتام، والعمل على صياغة سياسات شاملة ودامجة للفئات الاجتماعية المختلفة لتوفير التآزر المجتمعي.

2. استخدام أرضية للحماية الاجتماعية المقترحة لبرنامج تحويل نقدي يستجيب للصدمات:

- حماية الفئات الهشة من تأثير الصدمات
- وضع اليات قصيرة الاجل تتضمن منافع نقدية للسكان المتضررين من الكوارث الطبيعية والزواج في الإغاثة الطارئة.
- تعزيز قدرات السكان وخاصة الشباب في سن العمل بمجموعة من المهارات الملائمة للاقتصادات الحديثة وشمولهم في مظلة الضمان الاجتماعي

ان عدم تطابق المهارات وضعف القطاع الخاص والحوافز الاستثمارية الضعيفة، يدفع الى معالجة البطالة من خلال وضع الحلول لهذه القضية الهيكلية، وليس فقط التوسع في تغطيه الحماية الاجتماعية للفقراء فمن الممكن ان يكون التوسع بالحماية لمن هم في سن العمل له آثار سلبية، لذا إنَّ العمل على سياسة متكونه من شقين للفقراء من هم في سن العمل هدفها:

¹ عدنان ياسين مصطفى، التحول الديمغرافي والمتغيرات المجتمعية في العراق، منظمة العمل الدولية، بغداد، 2022.

² رياض حسن محمد علي، التشغيل في العراق اسباب واهداف ومعالجات، ورقة عمل قدمت بمؤتمر الدوحة، للمدة من (15-16) نوفمبر / تشرين الثاني، 2008، ص18.

³ وزارة التخطيط، مسح الامن الغذائي، 2016.

⁴ نحو بناء ارضية الحماية الاجتماعية، الامم المتحدة، العراق، اب 2022.

● دعم المهارات والاعمال: يعمل تحسين المهارات والربط بسوق العمل.

● إضفاء الطابع النظامي: حيث ان العمل الغير منظم بشكل عام يعجز بالعمل اللائق متمثل (الأجور المنخفضة، الحقوق المحدودة في العمل، ضعف الحماية بالعمل والدخل وزيادة التعرض لحالات البطالة الطارئة) ومن أوجه القصور للعمل اللائق محدودية تغطيه الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص حيث تشير التقارير ان حوالي 2 من كل 3 اشخاص في العراق لديه وظيفة غير منظمة، لذا يسجل الضمان الاجتماعي للعاملين في القوى العاملة من القطاع الغير منظم في برامج الضمان الاجتماعي بحاجه ملحة الى توفير الحماية للعمال وأسرههم من مخاطر دورة الحياة (البطالة، الامومة، الشيخوخة، إصابات العمل المرض والعجز).

فالقطاع الخاص في العراق بعد عام 2003 لم تجرِ السلطات أي إصلاح ملموسة لتوفير بيئة مواتية، بغض النظر عن المشاكل الأمنية، فإن الروتين الحكومي متفش والحوكمة ضعيفة، اذ يحتل العراق المرتبة 165 من بين 183 بلدا في تصنيف تقرير سهولة ممارسة الأعمال الصادر عن البنك الدولي لعام 2012، وجاء أداء العراق ضعيفاً بصفة خاصة فيما يتعلق ببدء أنشطة الأعمال والنفاذ للائتمان والتجارة عبر العقود وتسوية الأسعار المالي، ويشكل ضعف البنية التحتية عقبة كبيرة أمام القطاع الخاص فضلا عن ذلك تواجه الشركات الخاصة منافسة من عدد كبير من المؤسسات المملوكة للدولة العاملة في مجالات الزراعة والصناعة التحويلية، والتجارة والتي تتلقى إعانات سخية وتتسم بعدد مرتفع من الموظفين تتمتع بمعاملة مواتية فيما يتعلق بالعقود الحكومية والنفاذ للتمويل من المصارف العامة، وعلى القطاع الخاص ان يتسم بالجرأة لاقتحام ميادين إنتاجية واستثمارية جديدة، والتوسع بالقائمة بهدف استيعاب العاطلين والمهمشين، وتكريس قيم عمل جديدة وتحسين فرص العمل والسعي لإنعاش الوضع الاقتصادي وفق ضوابط وقوانين تضمن حرية العمال وحقوقهم في تشكيل النقابات، ومحاولة توحيد الأسعار والسلع المتشابهة والتخفيف على كاهل الطبقات الفقيرة، توفير إدارة واعية ومدربة تعمل على تجديد الوسائل الانتاجية المتقدمة وتحل محلها تكنولوجيا متطورة وتدريب ملاكات فنية وانتاجية قادرة على قيادتها لتطوير الامكانيات الاستثمارية للحد من ظواهر الفقر والبطالة، وتطبق المعايير الخاصة بالضمان الاجتماعي.⁽¹⁾

ومن هذا المنطلق جاء برنامج العمل اللائق لينقل أمام عمال العالم بإنتاج العمل في ظروف الحرية والانصاف والأمن والكرامة الانسانية، إذ أن منظمة العمل الدولية ضمن أهدافها الاستراتيجية وضعت إطاراً تنموياً من خلال استحداث فرص عمل ودخل جديدة للرجال والنساء وتأمين الاحترام الشامل للمبادئ الاساسية والحقوق الاساسية في العمل وتوسيع الحماية الإجتماعية وتحقيق الامن وتعزيز الحوار الاجتماعي حول العمل بين الشركاء والحكومات، مع اقتران النضال في سبيل حقوق الانسان بالتقدم الاقتصادي فلا تشكل فرص احترام الحقوق الاساسية هدفاً بحد ذاته فحسب، بل ايضاً محددات لقدرة الانسان ومن شأنه توفير العمل اللائق من خلال التكيف مع مظاهر العولمة وتأهيل الناس لمبادئ انسانية، إنّ العمل على توسيع شمولية الضمان الاجتماعي ليشمل جميع فئات العاملين وبمساهمة فاعلة

¹ التقرير الوطني العراقي للمشاركة في اعمال الدورة 96 لعام 2007 لمكتب العمل الدولي في جنيف، مجلة العمل والمجتمع، العدد الثالث، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، العراق، ايلول، 2007، ص 70- 71.

لكافة الاطراف ذات العلاقة، وتحقيق الضمان ضد البطالة والضمان الاختياري الذي يشجع العاملين لحسابهم والعاملين في الاقتصاد غير المنظم والإنضمام للضمان لتأمين مستقبلهم ليضمن تحقيق الجدوى الاقتصادية والإجتماعية.

المبحث الثاني: السياسات من منظور النوع الاجتماعي

إنّ رؤية الامور وتقييمها من منظور النوع الاجتماعي يوضح لنا ان العالم بطبيعته ينقسم الى نوعين (مرأة، رجل)، فعند وضع الخطط أو السياسات يجب ان نكون مدركين كيف ستؤثر على النوع الاجتماعي، وبالتالي ينتقل الإدراك والوعي الى النسيج المجتمعي، والذي يتم بدوره من خلال مستويين مستوى القمة الذي يهدف الى توعية صناع القرار من اجل صياغة سياسات ناجحة هدفها إشراك المرأة والرجل على حد سواء، ومستوى القاعدة التي يتم التوعية من خلال المناهج التعليمية والإعلام.

إنّ مفهوم النوع الاجتماعي ليس الا أداة يفيد استعمالها في تحليل مشكلات كل من المرأة والرجل واسهاماتهما بشكل منفصل، لتقديم صورة كاملة عن المجتمع وليس نصف صورة، كما ان تبني منظور النوع الاجتماعي في جميع مراحل صنع السياسات يساعد على صياغة خطط وسياسات وبرامج اكثر فاعلية في معالجة المشكلات، واكثر استجابة لجميع لفئات المجتمع.⁽¹⁾

إنّ أولويات اغلب سياسات التشغيل في العديد من البلدان، تركز وبالدرجة الأولى على توفير فرص العمل والسبب يعود لازدياد معدلات البطالة، حيث اتجه الهدف العام للسياسات الى توفير فرص العمل، وكنتيجة لذلك لم يتم ايلاء اهتمام جدي لقضايا النوع الاجتماعي وسوق العمل من حيث ايجاد فرص عمل اكثر عدالة وموائمة لحاجات سوق العمل.⁽²⁾

ويبقى التقدم متفاوتاً، والحرمان منتشرًا، والكثير من طاقات البشر دفينًا. على الصعيد العالمي تتقاضى المرأة 24 % اقل من الرجل وهي لا تشغل سوى 25% في المناصب الادارية والقيادية في عالم الاعمال، ولا تشغل اي منصب في الادارة العليا في 32 % من الشركات ولاتزال حصة المرأة تناهز 22% من المقاعد النيابية في المجالس الوطنية.⁽³⁾

تبين المؤشرات الفجوة المبنية على أساس الجنس عن طريق قياس مدى مشاركة المرأة الإقتصادية والفرص الإقتصادية، التحصيل الدراسي، النتائج الصحية والمشاركة الإقتصادية، حيث لوحظ ان مشاركة النساء منخفضة في سوق العمل في الوطن العربي، وكانت البحرين والكويت وقطر البلدان الوحيدة في المنطقة التي تزيد نسبة المشاركة في القوى العاملة 30%،

¹ رشا سهيل منصور، مفهوم النوع الاجتماعي (الجندر) وقضية المساواة في سياسات التنمية، المجلة العلمية للدراسات والتنمية، العدد الثالث، مصر، 2019.

² ILO. 2014. Resource guide on Gender Issues in Employment and Labour Market Policies.

³ برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير التنمية البشرية والتنمية لكل عمل، الولايات المتحدة، 2015.

فضلاً عن ذلك يشير المؤشر بارتفاع معدلات العنف ضد النساء في منطقة الشرق الأوسط وبنسبه 35.4%.(1)

وتشير التقارير في فترة جائحة كورونا الى ازدياد التحديات الناشئة والتقلبات في الاقتصاد الكلي، حيث زادت عدم المساواة والمتمثلة في تسريح الموظفين من الشركات الصغيرة أو غير الرسمية أكثر من القطاع العام، كما كان احتمال خروج النساء من سوق العمل أكبر بالمقارنة مع الرجال واتخذت كافة البلدان تدابير الحماية الإجتماعية التي لعبت دوراً أساسياً في الاستجابة وتقليل من الآثار التي انتجتها الجائحة، بالرغم من ذلك فإن تأثير الإقصاء الاجتماعي الناتج عن الفقر وأنواع مختلفة من عدم المساواة على التماسك الاجتماعي، فبعد جائحة كورونا ازدادت أعمال الرعاية الغير مدفوعة الأجر على النساء، مع زيادة مقلقة عن حوادث العنف الاسري المبنية على اساس النوع الاجتماعي، فضلاً عن ذلك فإن الشباب كانوا يواجهون اساساً عدم المساواة في قطاعات التعليم قبل الجائحة بسبب عوامل عديدة قبيل النوع الاجتماعي والدخل الاسري والتحول الديمغرافي والفجوة الرقمية.(2)

وما تزال العوامل الثقافية والإجتماعية تمارس تأثيرها كمحددات رئيسة للأدوار التنموية للمرأة والرجل في العراق، فضلاً عن ضعف تفعيل بعض القوانين الخاصة بتمكين المرأة، وسيتم التركيز على أبرز المؤشرات توضح التمييز بين الجنسين.

مؤشرات التمييز ضد المرأة في العراق

ان العوامل الثقافية والإجتماعية مازالت تمارس تأثيرها كمحددات رئيسة للأدوار التنموية للمرأة والرجل:

● بلغ معدل البطالة في العراق، وفق ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق 2021 (16%) وتمثل النسبة المئوية للقوى العاملة عن العمل والتي تفسر الى ان هناك تقريباً شخصاً عاطلاً لكل خمسة أشخاص في قوة العمل، وان معدل بطالة الاناث قد بلغت (28.2%) وهو ضعف معدل بطالة الذكور والبالغ (14.7%).(3)

● يشير الاتجاه العام لمؤشر المسجلين للمراحل الدراسية محدودية اهتمام العوائل بالتمكين المعرفي للإناث مقابل الذكور، اذ ظهرت بصورة عامة نسب أعلى للذكور مقارنة بالاناث. تشير بيانات وزارة التربية العراقية ارتفاع معدلات التحاق الذكور مقارنة بالإناث للأعوام الدراسية (2016-2017) حيث بلغ معدل الالتحاق الصافي للذكور للمرحلة الابتدائية (95%) مقابل (90%) للإناث للمرحلة ذاتها وللعام الدراسي نفسه. وكذلك الحال بالنسبة للدراسة المتوسطة

¹ برنامج الامم المتحدة الاقتصادية لغربي الاسكوا، ادماج العمل التطوعي في خطة عمل عام 2030، 2018.

² برنامج الامم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2022، تعظيم لتعاف يشمل الجميع ويعزز القدرة على مواجهة الازمات في حقبة ما بعد كوفيد-19، 2022.

³ جمهورية العراق، وزارة التخطيط ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق 2021، مديرية احصاءات السكان والقوى العاملة، 2022.

حيث سجلت نسب الالتحاق (56%) للذكور مقابل (54%) للإناث، غير ان نسب الالتحاق للإناث في المرحلة الإعدادية ترتفع الى (31%) مقابل (28%) للإناث للعام الدراسي (2016-2017).⁽¹⁾

● انتشار الزواج المبكر حيث تشير الاحصائيات، إنّ نسبة النساء التي تزوجن بعمر 18 سنة فأقل 27% امرأة، و 7.2% امرأة بعمر 18 فأكثر وترتفع النسبة من زيادة فقر الاسرة.⁽²⁾

● شهد عام 2016 ارتفاعاً ملحوظاً لحالات الطلاق بلغت 56594 ألف حالة مقارنة ب 52028 ألف حالة عام 2014.

● تساعد معدلات العنف الأسرى مسجلاً أعلى مستوياته عام 2016، إذ بلغ عدد الحالات (8552) حالة عنف اسري، وفق ما تم توثيقه من القضايا التحقيقية المسجلة والمنجزة والمتبقية في اقسام حماية الاسرة والطفل من العنف الاسري في العراق.

● سجلت الشرطة المجتمعية في وزارة الداخلية دعاوى اعتداء على المرأة وبواقع (10701) دعوى في عام 2016.⁽³⁾

● ما تزال نسب تبوء المرأة للمناصب القيادية متدنية، فضلاً عن ضعف مشاركتها في مراكز صنع القرار ورسم السياسات.

● وعن مشاركة المرأة في المناصب الادارية، فقد بلغت النسبة (17.5%) مقابل (82.5%) نسبة مشاركة الرجال في المناصب الادارية.⁽⁴⁾

المساواة الجوهرية (الفعالية) ان العمل على اعتماد سياسات من منظور النوع الاجتماعي تعزز من خلالها مؤشرات التنمية البشرية للسكان ككل فضلاً عن تعزيز المزيد من المساواة للوصول الى تحقيق التماسك الاجتماعي في:⁽⁵⁾

- الحقوق والاصول الإجتماعية.
- النجاح في تحقيق التماسك الاجتماعي مشروط بوجود نفس الفرص وضمان عدم التمييز بين الجنسين.
- العمل من اجل تعزيز النمو الذي يساهم في توفير الرفاهية وتطوير افراد المجتمع.
- وضع قوانين تكون مفعلة بشكل جدي عند تنفيذ السياسات.

¹ وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية، 2018-2022، ص 216.

² جمهورية العراق، الجهاز المركزي للإحصاء: المسح العنقودي متعدد المؤشرات، 2018، ص 3.

³ الاستراتيجية الوطنية لمناهضة العنف المبني على اساس النوع الاجتماعي 2018-2030، مسودة اولية، العراق، الامانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة تمكين المرأة.

⁴ جمهورية العراق، وزارة التخطيط ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق 2021، مصدر سابق.

⁵ EU Gender Equality Strategy. 2020-2025. social Cohesion with a gender perspective, key to reducing inequalities.

• تطوير أنظمة الضمان الإجتماعية.

• تعزيز التعاون المؤسسي الذي يضمن تحقيق العدالة من خلال وحدات من منظور النوع الاجتماعي.

ومن هنا ينبغي العمل على سياسات تشغيل محددة، واضحة تتضمن النوع الاجتماعي بصورة فعلية، قادرة على القضاء على التمييز على اساس الجنس بالوظائف والأجور والقوانين، سياسات تعمل على تمكين النساء من الناحية الإقتصادية تعزز من هدف استقلالها، سيما تكافؤ الفرص بين النساء والرجال حق اساسي وضرورة لتحقيق التوازن المجتمعي، فالعمل على تعزيز القوانين التي تشجع عمل المرأة وإزالة مختلف المعوقات التي تحول دون دخولها سوق العمل. وهذا ما أكد عليه تقرير التنمية البشرية لعام 2015 على أهمية تعزيز عمل التنمية البشرية من خلال عمل استراتيجيات وسياسات في ثلاث مجالات:⁽¹⁾

1. توفير فرص عمل: من خلال توفير استراتيجيات التشغيل الوطنية واغتنام الفرص في عالم العمل المتغير.

2. العمل على رفاة العاملين: ضمان حقوق العاملين ومستحقاتهم من خلال توسيع الحماية الإجتماعية ومعالجة عدم المساواة بين الجنسين.

3. اتخاذ الإجراءات الموجهة: إجراءات موجهة الى العمل المستدام، والموازنة بين العمل المدفوع وغير المدفوع الأجر، وتدخلات جديدة لصالح الشباب والاشخاص ذوي الإعاقة والاهم من ذلك يركز على عقد اجتماعي جديد، واتفاق عالمي، وتنفيذ برامج العمل اللائق.

الخاتمة

تتضاعف المخاطر والتحديات الإجتماعية والاضطرابات الإقتصادية في العالم، وبازدياد هذه التحديات يعاني الناس من اثار الفقر متعدد الابعاد في الصحة والفرص الإقتصادية والتعليم ومستويات المعيشة فضلاً عن فقر التمكين والتمييز على أساس الجنس، ومع الافتقار الى الحماية الإجتماعية اللازمة التي تساعد الى امتصاص الصدمات، واتجاه سياسات التشغيل في العديد من البلدان للتركيز على توفير فرص العمل، ولم تولي اهتمام جدي لقضايا النوع الاجتماعي وسوق العمل من حيث ايجاد فرص عمل أكثر عدالة وموائمة لحاجات سوق العمل.

فينتج عن استمرار عدم المساواة المتعلقة بالنوع عرقلة امكانية اسهام نصف السكان في ايجاد الحلول والاستفادة منها في سياق التحديات الرئيسية التي تواجه أهداف التنمية المستدامة، الامر الذي يستلزم تضافر الجهود من اجل الانتقال الى اقتصاد أكثر استدامة وشمولاً اجتماعياً، يركز على اعطاء قدر متساو من الاهمية للأبعاد الإجتماعية والبيئية عند تحديد أبعاد السياسات من منظور النوع الاجتماعي، إنَّ العمل على تحقيق عمالة كاملة والمحافظة على استقرارها وتطبيق مبدأ حق العمل لجميع العاملين من دون تمييز، والارتقاء بمستويات العمالة في الأنشطة الإقتصادية المختلفة، يساعد الافراد في اختيار المهن وفقاً للتخصص ويطبق الحماية

¹ برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير التنمية البشرية والتنمية لكل عمل، مصدر سابق.

والضمان الاجتماعي لفرص العمل اللائق، فالسياسات التي تقوم على امتصاص الاثار الناجمة عن الازمات وتحسين نوعية الحياة وتوفير فرص عمل المنتجة ووضع معايير عالية للتعليم والرعاية الصحية المنتجة بوصفها نوعاً من أنواع الاستثمار المنتج تكون جزء من شروط ومتطلبات تحقيق الأمن الإنساني.

فالتعمق بمفهوم التشغيل والعمل على ربطه بصوره فعلية بمفهوم التنمية البشرية (توسيع خيارات الناس) وجعل تمكين الناس هدفاً لاستثمار واشغال تلك الفرص وليس الإعتماد على حلول أنانية لا تستطيع حل التحديات الكبيرة التي تواجه السياسات، إنَّ افاق توفير فرص العمل اللائقة والاكثر عدالة يتطلب التركيز على مجموعة من سياسات التشغيل الفعالة:

- سياسة تشغيل فعالة رامية الى ان تجمع بين الحماية الإجتماعية والعمالة وتنمية المهارات وسياسات سوق العمل، تربط بين فرص العمل وبين الاستثمارات الكبرى.
- سياسات تشغيل نشطة تسعى إلى زيادة فرص العمل، وإعطاء اهمية للتعليم والتدريب حسب متطلبات سوق العمل.
- العمل على المواءمة بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل لتقليل نسبة بطالة الخريجين والداخلين الجدد لسوق العمل.
- تحسين السياسة التشغيلية في العراق بما يتلاءم مع المؤهلات التي تتوافر لدى القوى السكانية العاملة، من خلال توفير الاحصائيات والبيانات الدقيقة عن فرص العمل المتاحة والمتوقعة وعن الاسواق واحتياجات سوق العمل.

- دمج النوع الاجتماعي بصورة فعلية بسياسات التشغيل للعمل بصورة فعلية:

- * زيادة مشاركة النساء في النشاط الاقتصادي، الحد من بطالة النساء، خفض اعداد النساء العاملات بدون أجر، زيادة فرص التدريب الموجهة للنساء، توفير تسهيلات الإقراض للنساء، توسيع فرص العمل للنساء في القطاع الخاص، تفعيل قوانين العمل للمرأة.
 - * تعديل القوانين والتشريعات التي تعزز قيم المساواة والمشاركة وتحد من قيم التمييز والعنف، إصلاح المؤسسات السياسية والقانونية والإقتصادية لضمان الحقوق والفرص للنساء والرجال معاً (قوانين الأسرة، الحماية من العنف، التوظيف، الحقوق السياسية).
 - * وضع آليات عمل لحماية العاملات/العاملين وضمان اجتماعي في العمل للحد من المضايقات بالعمل، التأمين لإصابات العمل، عدم التمييز بالتوظيف..
- لذا ان إيجاد فرص عمل منتجة من خلال سياسة متعددة المحاور لتوليد فرص العمل، ينبغي أن تركز على التشغيل المستدام كونه يشكل أولوية، من خلال توجيه وتسريع الجهود الإنمائية الهادفة إلى تخفيض البطالة المتزايدة والحد من زيادة معدلات التشغيل في وظائف ذات أجور متدنية لا تتناسب مهارات العاملين، فضلاً عن تعزيز مستويات زيادة الإنتاجية على المستويات كافة لتحقيق الهدف النهائي المتمثل في توفير فرص عمل كاملة ومنتجة للجميع.

المصادر

- احمد بن محمد العيسى، القضايا الوطنية الكبرى وانعكاساتها على الحياة الاجتماعية، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، لبنان، 2010.
- الاستراتيجية الوطنية لمناهضة العنف المبني على اساس النوع الاجتماعي 2018-2030، مسودة اولية، العراق، الامانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة تمكين المرأة.
- برنامج الامم المتحدة الاقتصادية لغربي الاسكوا، ادماج العمل التطوعي في خطة عمل عام 2030، 2018.
- برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير التنمية البشرية للتنمية لكل عمل، الولايات المتحدة، 2015.
- برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير التنمية البشرية المضي في التقدم بناء المنعة لدرء المخاطر 2014، الولايات المتحدة، 2014.
- برنامج الامم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2022، تعظيم لتعاف يشمل الجميع ويعزز القدرة على مواجهة الازمات في حقبة ما بعد كوفيد-9، 2022.
- التقرير الوطني العراقي للمشاركة في اعمال الدورة 96 لعام 2007 لمكتب العمل الدولي في جنيف، مجلة العمل والمجتمع، العدد الثالث، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، العراق، ايلول، 2007.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق 2021، مديرية احصاءات السكان والقوى العاملة، 2022.
- جمهورية العراق، الجهاز المركزي للإحصاء: المسح العنقودي متعدد المؤشرات، 2018.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق 2021.
- حسين عليوي عبد الله، سياسات التشغيل ودورها في مواجهة البطالة في العراق دراسة سيسيولوجيا، اطروحة دكتوراه منشورة، جامعة المنصورة، كلية الآداب، قسم علم الاجتماع، مصر، 2015.
- رشا سهيل منصور، مفهوم النوع الاجتماعي (الجندر) وقضية المساواة في سياسات التنمية، المجلة العلمية للدراسات والتنمية، العدد الثالث، مصر، 2019.
- رياض حسن محمد علي، التشغيل في العراق اسباب واهداف ومعالجات، ورقة عمل قدمت بمؤتمر الدوحة، للمدة من (15-16) نوفمبر / تشرين الثاني، 2008.
- عدنان ياسين مصطفى و وليد عبد جبر، في سيسيولوجيا التنمية قراءات نظرية وخبرات تطبيقية، مؤسسة النخب والكفاءات العراقية، بغداد، 2017.
- عدنان ياسين مصطفى، التحول الديمغرافي والمتغيرات المجتمعية في العراق، منظمة العمل الدولية، بغداد، 2022.
- عدنان ياسين مصطفى، التنمية البشرية المستدامة مخاضات التهميش وفرص التمكين، دار امجد للنشر والتوزيع، الاردن، 2016.
- مكتب العمل الدولي، الضمان الاجتماعي والعدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، جنيف، 2011.

منظمة العمل الدولية، التنمية المستدامة والعمل اللائق، المؤتمر الخامس، الدورة 102، جنيف، 2013.

منظمة العمل الدولية، وظائف من اجل العراق – استراتيجية للعمالة والعمل اللائق، جنيف، سويسرا، 2007.

منظمة العمل العربية، ملخص بنود جدول اعمال الدورة 45 لمؤتمر العمل العربي، الدورة 45، القاهرة، 2018.

نحو بناء ارضية الحماية الاجتماعية، الامم المتحدة، العراق، اب 2022.

وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية، 2018-2022.

وزارة التخطيط، مسح الامن الغذائي، 2016.

وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وثيقة سياسة التشغيل الوطنية.

EU Gender Equality Strategy 2020-2025. Social Cohesion with a Gender Perspective: Key to Reducing Inequalities.

ILO. 2014. Resource Guide on Gender Issues in Employment and Labour Market Policies.

Wouter van Ginneken. 2003. Extending Social Security Policies for Developing Countries, Internal labour review, vol 142 no 3, 2003.

التمييز بين الجنسين في سوق العمل والفجوة في الضمان الاجتماعي

فاتن عايد جاسم

المقدمة:

تشكل نسبة الإناث ما يوازي نصف السكان في العراق، ألا أن مشاركتهن الإقتصادية في سوق العمل لاتزال محدودة وادنى من مستوى مشاركة الذكور ولا تتجاوز (10.6%) من حجم القوى العاملة، يعمل معظمهن في القطاع العام، على الرغم مما تحقق من انجازات لصالح المرأة خلال العقود الاخيرة على مستوى المشاركة السياسية والتشريعات والهيكل المؤسسية والتعليم والتدريب المهني، اذ، تعدُّ نسب مساهمة المرأة العراقية في سوق العمل من النسب المتدنية على مستوى العالم، وتواجه تمييزاً خطيراً في تكافؤ الفرص والمشاركة في القرار الاقتصادي وفي فصلها على اساس الجنس وتركزها في عدد صغير من القطاعات والوظائف والنفاذ غير المتكافئ الى الموارد المالية من قروض وائتمان والقيام بمعظم الاعمال غير مدفوعة الأجر في الأسرة، فهناك قيود اقتصادية واجتماعية وأخرى تتعلق بالأوضاع الأمنية والسياسية التي يمر بها البلد، تحد من استغلال طاقتها ومن المساهمة في دفع عجلة التنمية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة والمساهمة في بناء البلد، ومن هنا جاءت هذه الدراسة كمحاولة لتسليط الضوء على نسب مشاركة الإناث في سوق العمل ونظام التقاعد والضمان الاجتماعي والعوامل الإقتصادية وغير الإقتصادية التي لها علاقة في تحديد مستوى مشاركتها، والقيود التي تمنعها من تنمية إمكاناتها الإقتصادية الكاملة، والسياسات التي يمكن انتهاجها للتغلب على هذه العقبات لتشجيع ودعم توظيفها، إذ إنّ عدم مشاركة المرأة في عملية الإنتاج له أبعاده الإقتصادية والإجتماعية، فوفقاً لمنظمة العمل الدولية، ان العراق اذا نجح في دفع (25%) من النساء الى العمل، فإن اجمالي الناتج المحلي السنوي يمكن ان يرتفع الى (2527) دولاراً للفرد الواحد في البلاد، اي ما يعادل (11%) من نسبة تعادل القيمة الشرائية، بما يعني تحقيق زيادة اجمالية في الدخل القومي تصل الى (73) مليار دولار⁽¹⁾ من ناحية، كما أن هنالك أبعاداً اجتماعية أخرى ترتبط بالإنفاق على تعليم وصحة المرأة، وعلاقة ذلك باستقلال قرارها الاقتصادي والاجتماعي ومشاركتها في اتخاذ القرار داخل الأسرة وما يترتب عليه من تبعات تتعلق بتنشئة الأطفال والعناية بصحتهم وتعليمهم، لقد أشارت الأبحاث والدراسات بأن هناك ارتباطاً إيجابياً بين

¹ تقرير منشور على موقع شبكة نيريج للصحافة الاستقصائية، "تسع نساء من كل عشر خارج سوق العمل بالعراق: ما الذي يغيب النساء عن أبرز فرص التمكين"، ص16.

الوضع الاقتصادي للمرأة ومستوى تعليمها، كما أشارت دراسات أخرى إلى أن هناك علاقة بين تعليم الأم وواقع الطفل في المجتمع.⁽¹⁾

وتخلص الدراسة على استمرار وجود تمييز على أساس نوع الجنس في سوق العمل ومحدودية فرص العمل لكل من الرجال والنساء وان للأعراف والتقاليد الاجتماعية وسلبية بعض الأبعاد الثقافية المتعلقة بمكانة وأدوار الفتاة و المرأة دور في الطلب على تشغيل الاناث، والى وجود ارتباط موجب بين المستوى التعليمي والمشاركة الاقتصادية، وفيما يتعلق بانضمام النساء العاملات في القطاع الخاص الى نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، فلا يزال محدودا سواء كنّ مضمونات أو متقاعدات لعوامل عدة: منها ضعف انفاذ القوانين وقصورها عن تحقيق غاياتها، وانخفاض الأجور في القطاع الخاص، وارتفاع نسبة النساء العاملات في القطاع الاقتصادي غير المنظم الذي يفتقد الحماية الاجتماعية وظروف العمل غير الملائمة وقلة الوعي بالحقوق القانونية في المعاملة المتساوية.

مشكلة الدراسة: تنطلق الدراسة من مشكلة مفادها انخفاض مساهمة المرأة العراقية في سوق العمل وفي مساهمتها في نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

فروض الدراسة: ان رفع مستوى مشاركة المرأة العراقية في سوق العمل يساهم في جعلها عاملاً اقتصادياً فاعلاً في المجتمع ويساهم في تحقيق أهداف رؤية العراق 2030. لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

أهداف الدراسة: الهدف الرئيس للدراسة هو لتسليط الضوء على المؤشرات الحالية لمشاركة النساء في سوق العمل مع التركيز على دراسة ظاهرة تدني مشاركتهن في القوى العاملة وشمولهن بنظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال وتقديم التوصيات عمل لصناع القرار ورسمي السياسات من أجل صياغة الخطط الاستراتيجية المستقبلية لرفع مستوى مشاركتها بشكل فعال في سوق العمل، وتصحيح ما هو قائم من هذه السياسات لتقليص الفجوة بين الجنسين وتمكين المرأة.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة في محاولتها تسليط الضوء على مدى مساهمة المرأة العراقية في سوق العمل ونظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال وابرز التحديات التي تحد من زيادة تطور مساهمتها فيه وذلك من خلال تحليل أبرز المؤشرات ذات العلاقة.

منهجية الدراسة: تستخدم الباحثة المنهج الوصفي القائم على التحليل العلمي للمصادر العلمية من أبحاث ودراسات وتقارير وإحصاءات.

هيكلية الدراسة: لتحقيق هدف الدراسة قسمت البحث الى عناوين اساسية بعد هذه المقدمة تناولت خصائص سوق العمل وواقع المرأة العراقية ومدى مساهمتها في سوق العمل ونظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال وفق البيانات الاحصائية، وأسباب تدني مشاركة المرأة

¹ د. لؤي شبانه وجواد الصالح، بعنوان تحديات مشاركة المرأة الفلسطينية في سوق العمل والتدخلات المطلوبة دراسة مقدمة إلى مركز المرأة للدراسات والتوثيق، فلسطين، 2008، ص12.

العراقية في سوق العمل ونظام التقاعد والضمان الاجتماعي، والإجراءات الحكومية للنهوض بالمشاركة الاقتصادية للمرأة، وأخيراً خاتمة الدراسة التي تضمنت الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول: خصائص سوق العمل في الاقتصاد العراقي

يعد ارتفاع معدل نمو عرض العمل من أبرز مميزات سوق العمل العراقي نتيجة لارتفاع نمو السكان والقوة العاملة في ظل تباطؤ نمو الطلب عن العمل الناجم عن عوامل متعددة منها ضعف المعدلات الاستثمارية وبالتالي ضعف القدرة على خلق فرص العمل وتواضع مستويات الإنتاج وكفاءة الادارة، واحادية الاقتصاد العراقي وريعته واعتماده على النفط، مما يترتب عليه استفحال مشكلة البطالة، وعموماً تتسم القوى العاملة بالعراق بانخفاض نسبتها الى اجمالي السكان رغم نموها السريع وتدني مستوى انتاجيتها بسبب قصور مستويات التعليم والتدريب المهني وتواضع مساهمة المرأة فيها وزيادة تشغيل الأحداث، لاسيما في المناطق الريفية فضلاً عن ارتفاع نسبة العمالة غير الماهرة⁽¹⁾. ويحتل القطاع العام ثقلًا كبيراً في استخدام العمالة ويعد في حالات عديدة مخزناً لقلّة الانتاجية والعمالة غير الماهرة. بينما يمثل نشاط القطاع الخاص ما يقرب من (40%) إلى (50%) من العمالة، وهو في المعظم نشاط غير نظامي يتركز في تجارة التجزئة والإنشاءات والمنسوجات والتجارة والهندسة والنقل والضيافة والأغذية والمواد الكيميائية، علاوة على ذلك تُعد القاعدة الصناعية في العراق ضعيفة وغير متنوعة وتعاني من سنوات من الاهمال وعدم وجود سياسات صناعية، الأمر الذي يُعزى إلى عدم وجود بيئة أعمال داعمة، لكن الوضع الاقتصادي الكلي الواردات منخفضة السعر والوباء الأخير ساهما بشكل كبير في انخفاض الطلب المحلي، وبالتالي دفع العديد من الصناعات الصغيرة إلى الخروج من السوق⁽²⁾، اذ، يتألف معظم القطاع الخاص من المؤسسات التجارية متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة مع عدد قليل من الشركات الكبيرة، ومعظمها تديرها العائلات خاصة في قطاعات الإنشاءات والاتصالات والتجارة المحلية.

تواجه المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة عددا لا يحصى من المشكلات التي تحد من قدرتها على استيعاب قوة العمل العاطلة عن العمل، إذ أنّ ازدياد الطابع غير المنظم الذي يميز القطاع يجعله غير جذاب للباحثين عن عمل من ناحية، ومن ناحية أخرى يعاني القطاع نفسه من تحديات عامة متزايدة معنية بالقطاع الخاص مع الأخذ بعين الاعتبار حجم هذا القطاع، ومن الجدير بالذكر إلى أن المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة تفتقر إلى إمكانية الوصول إلى الخدمات المالية وغير المالية، ومقارنة بالقطاع العام فإن القطاع الخاص لديه متوسط أجور أقل، وعدم استقرار وظيفي، ومزايا أقل، وغالباً ما يفتقر إلى العقود الرسمية، اذ، تعد السمة غير المنظمة قضية رئيسة داخل القطاع الخاص في العراق وتؤثر على

¹ د. نائر محمود العاني و أحمد كامل الناصح، التنافسية الجديدة وأعادة هيكلة سوق العمل العراقية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الثاني والثمانون، 2009، ص 143-144.

² تشخيص الاقتصاد غير المنظم في العراق، منظمة العمل الدولية، بغداد، 2021، ص38.

جودة كل من المنتجات والخدمات والوظائف، ومن المرجح أن تكون فرص العمل المتاحة للشباب في القطاع غير المنظم أكثر من القطاع المنظم، الذي يوفر حماية في أوقات الأزمات إلا أنه سيؤدي على المدى الطويل إلى استمرار السمة غير المنظمة في سوق العمل إذا لم تتم معالجته.⁽¹⁾

وعلى الرغم من أن النشاط الخاص أوجد له تنظيمات غير حكومية متمثلة باتحاد الصناعات العراقي والاتحاد العام للغرف التجارية العراقية وجمعية رجال الأعمال العراقيين واتحاد المقاولين وغيرها كان من الممكن أن توفر للمنتسبين إليها قاعدة معلوماتية تواكب التطورات الحديثة التي تحققت في عدة مناطق في العالم وأن تكون لها مراكز استشارات فنية واقتصادية تقدم لها خدمات في مجال تطوير مشاريعهم وتحسين جودة وكفاءة منتجاتهم، لكن بقيت هذه المؤسسات ذات فاعلية محدودة في الوقت الذي كان يمكن لهذه المؤسسات ومن خلال أعضائها أن تكون ملتقى الحوار وتبادل الآراء والأفكار كلا في مجال اختصاصه القطاعي وخلق روابط وقنوات التعاون في إقامة الشركات والمشاريع المشتركة.⁽²⁾

المبحث الثاني: واقع المرأة العراقية ومدى مساهمتها في سوق العمل ونظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال وفق البيانات الإحصائية

تشير البيانات الإحصائية إلى أن معدل المشاركة في القوى العاملة الوطنية* قد بلغ (39.5%)، وأن حوالي (30.2%) من إجمالي السكان في سن العمل كانوا خارج القوى العاملة في عام 2021. وكانت الغالبية العظمى من الأشخاص خارج قوة العمل من الإناث⁽³⁾، بينما بلغ معدل النشاط الاقتصادي في العراق (42، 8%) حسب بيانات مسح رصد وتقويم الفقر في العراق في عام 2017.

كان معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة لعام 2021. منخفضاً بشكل خاص فقد بلغ (10.6%) مقارنة بـ (68%) للذكور⁽⁴⁾ بينما كانت نسبة مشاركتهن (12.6%) في عام 2017، في حين بلغت نسبة مشاركة الذكور (72.7%).

بلغ معدل البطالة الوطني (16.5%)، مما يشير إلى أنه من بين كل خمسة أشخاص عاملين كان هناك شخص واحد عاطل عن العمل، وبلغ معدل بطالة الإناث (28.2%) نحو ضعف معدل

¹ أ.د. علاوي كامل كاظم، أ.د. جليل عبد الحسين الغالي، التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار، بغداد، 2022، ص12.

² د. محمد سيف الدين محمد خلف الحديثي، بحث منشور بعنوان القطاع الخاص ومستقبل الاقتصاد العراقي، مجلة رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي، العدد 3، مركز العراق للدراسات، بغداد، بلا، ص151.

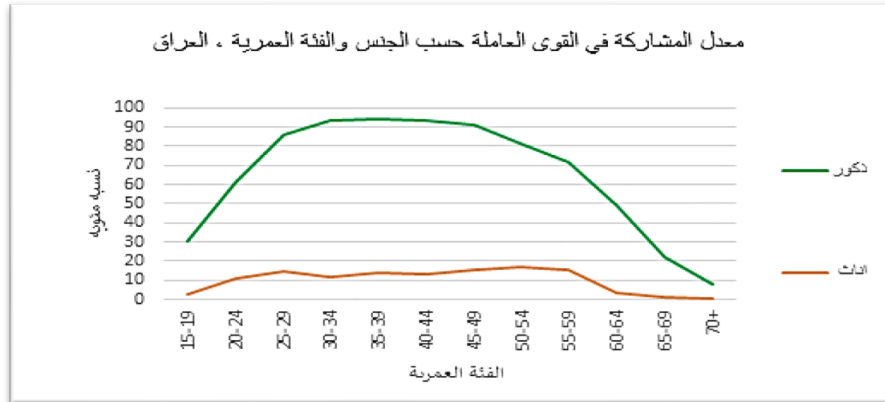
* وهي النسبة المئوية للأشخاص الناشطين في سوق العمل، سواء كانوا عاملين أو عاطلين عن العمل

³ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، ملخص مسح القوى العاملة، بغداد، 2022، ص1.

⁴ المصدر نفسه، ص1.

بطالة الذكور (14.7%)، اذ يظهر معدل مشاركة القوى العاملة في مسح القوى العاملة في العراق على شكل الحرف U مقلوباً كما في الشكل رقم (12) يقع فيه منحى الذكور فوق منحى الإناث مما يبين مشاركة اعلى في القوى العاملة للرجال مقارنة بالنساء في جميع الفئات العمرية لكلا الجنسين، بينما كانت البطالة بمعدل (13.8%) في عام 2017. يشكل الذكور نسبة (10.9%) والإناث (31.0%).⁽¹⁾

الشكل (12) معدل المشاركة في القوى العاملة حسب الجنس والفئة العمرية



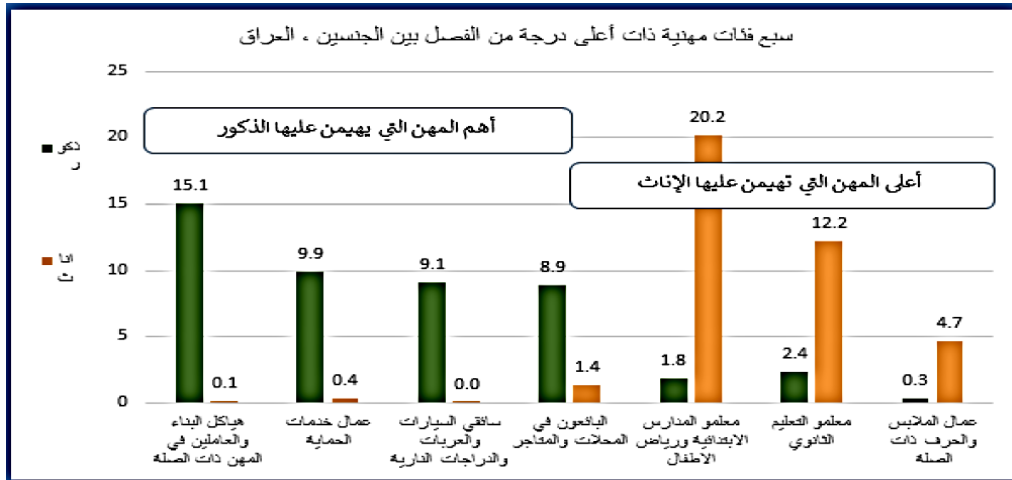
المصدر: وزارة التخطيط، ملخص مسح القوى العاملة

غالباً ما تستخدم نسبة العمالة إلى عدد السكان - أو النسبة المئوية للسكان في سن العمل والعاملين حالياً كمؤشر لأداء الاقتصاد الوطني في توفير فرص العمل لسكانه في العراق، بلغت النسبة (33%)، مما يشير إلى أن حوالي ثلث السكان في سن العمل (15 سنة فأكثر) كانوا يعملون في العراق في عام 2021، وكانت النسبة أقل بين النساء (7.6%) مقارنة بالرجال (58%). لا تقتصر مشكلة النساء في سوق العمل بالعراق على النسب المتدنية لمشاركتهن وحجم حضورهن المحدود في السوق فقط، بل تتعداه الى وجود عدم توازن في التمثيل النسائي بالقطاعات المهنية المختلفة، فهناك اختلال في توزيع النساء العاملات على الوزارات والمؤسسات المختلفة في القطاع العام، اذ، يتجمع عدد كبير منهن في الوزارات الخدمية في حين يقل توظيفهن في القطاعات الصناعية والأمنية، وهناك ثلاث وظائف تهيمن عليها النساء هي: التعليم الابتدائي ورياض الاطفال و التعليم الثانوي وصناعة الملابس والمهن المرتبطة بها بينما يسيطر الرجال على مهن: البناء والمهن ذات الصلة وخدمات الحماية وسائقو السيارات والشاحنات والدراجات النارية ومندوبو المبيعات كما في الشكل رقم (13).⁽²⁾

¹ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، تقرير المرأة والرجل، 2018، بغداد، 2019، ص 47.

² جمهورية العراق، وزارة التخطيط، ملخص مسح القوى العاملة، مصدر سبق ذكره، ص 1.

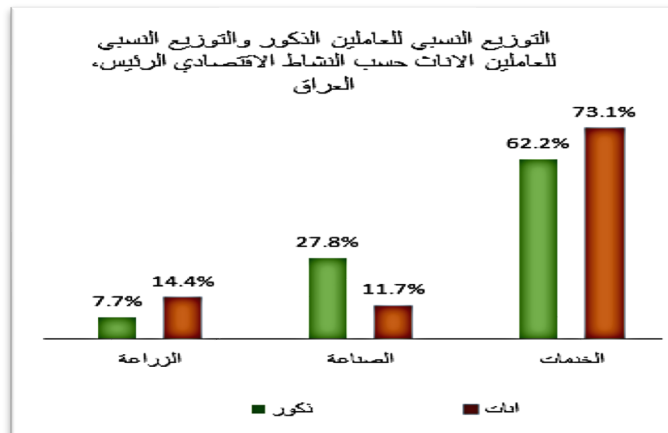
الشكل (13) سبع فئات مهنية ذات أعلى درجة من الفصل بين الجنسين في العراق



المصدر: وزارة التخطيط، ملخص مسح القوى العاملة

تبلغ نسبة مشاركة النساء في الخدمات (73.1%) والزراعة (14.4%) مقارنة بالرجال في الأنشطة الاقتصادية السابقة (62.2% و 7.7%) على التوالي وبالتالي فإن الأنشطة الاقتصادية التي تمارس النساء العمل فيها هي أنشطة محدودة وتضع متطلبات تعليمية محددة لمشاركة المرأة أو التنافس على دخول هذه الأنشطة، كما أن أنشطة الزراعة غالباً ما تكون على شكل عمل في مشروع عائلي يتسم بالموسمية وعدم الانتظام وبدون أجر في معظم الأحيان من ناحية أخرى، فإن قطاع الصناعة الذي يشكل عالمياً أحد الأنشطة الاقتصادية المستوعبة للعمالة النسوية فإنه قطاع يعاني من مشاكل في تطوره ضمن الاقتصاد العراقي كما في الشكل رقم (14).

الشكل (14) التوزيع النسبي للعاملين الذكور والتوزيع النسبي للعاملين الاناث حسب النشاط الاقتصادي الرئيسي



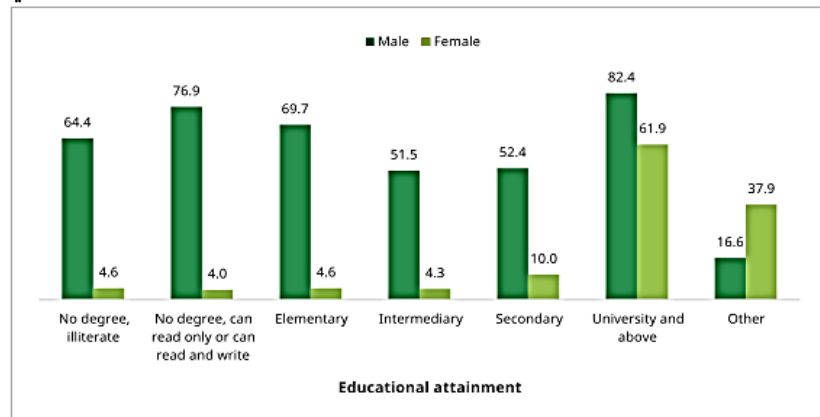
المصدر: وزارة التخطيط، ملخص مسح القوى العاملة

تتجه النساء بشكل كبير للعمل في القطاع الحكومي مقارنة بالرجال وكان دخولها لسوق العمل بهذا القطاع بنسبة (70.5%) في حين يعمل (33.7%) من الرجال في القطاع الحكومي والعام، إن أغلب النساء لا تفضل العمل في القطاع الخاص للمشاكل التي يعاني منها هذا القطاع الذي في الغالب لا يتوفر فيه نظام تقاعد وضمان إجتماعي أو ضمان صحي، ولاتجاه النساء للعمل بمشاريع صغيرة مدرة للدخل واعمال خاصة خارج نطاق العمل الوظيفي الحكومي دوراً في جعل نسبة مشاركتها في القطاع الخاص بمعدل (29%) في حين يلاحظ توجه الرجال للعمل بشكل أكبر في القطاع الخاص مقارنة بمشاركتهم في العمل بالقطاع الحكومي والعام بمعدل (65.9%) وهذا ما يتطلب إعادة رسم لخارطة التمكين الاقتصادي وجعل المرأة تلعب دوراً أكبر في سوق العمل.

تتميز بيئة العمل عند النساء العاملات بأنها بيئة أقل خطورة عند المقارنة مع عمل الرجال، فقد أظهرت النتائج ان عدد الإصابات الكلي في العمل (403) موزعة بين الذكور والاناث لسنة 2020 حسب بيانات وزارة الصحة، فقد بلغ عدد الإصابات في العمل للذكور (392) إصابة، أما عدد إصابات الإناث فقد بلغت (11) إصابة لسنة 2020.⁽¹⁾

يلعب التعليم دوراً كبيراً في زيادة وعي المرأة بأهمية دورها في المجتمع وفهم متطلبات أدوارها وكلما حصلت على مؤهل دراسي أعلى كلما ارتفعت نسب مشاركتها في العمل، اي ان العلاقة بين مستوى التعليم ومشاركتها علاقة طردية فكلما كان المستوى التعليمي للنساء عالى زادت من مساهمة المرأة في العمل وكما هو موضح في الشكل رقم (15) معدل مشاركة القوى العاملة للرجال والنساء حسب التحصيل العلمي، حيث ان المشاركة في القوى العاملة هي الأعلى على المستوى الجامعي من التحصيل العلمي، لكل من الرجال والنساء، والفجوة بين معدل المشاركة في القوى العاملة للرجال والنساء أضيق بكثير على المستوى الجامعي من التحصيل العلمي من مستويات التحصيل العلمي الأخرى، والنساء الأميات تكاد تكون فرص حصولهن على عمل منخفضة جداً.

الشكل (15) معدل مشاركة القوى العاملة للرجال والنساء حسب التحصيل العلمي



المصدر: وزارة التخطيط، مسح القوى العاملة

¹ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، تقرير المرأة والرجل 2021، مصدر سبق ذكره، ص 42.

يشغل (17.5%) من النساء مناصب إدارية، مقابل (82.5 %) من الرجال، وهناك (14.5%) من النساء يعملن بصفة مديرة إدارية وتجارية مقابل (85.5%) من الرجال، يعمل (29.2%) من النساء مديرات إنتاج وخدمات متخصصة، مقابل (70.8%) من الرجال. يعمل حوالي (54.8%) من إجمالي العمالة في القطاع غير المنظم* وأن عدد الأشخاص الذين لديهم وظائف غير منظمة يمثل (66.6%) من إجمالي العمالة. تأثر ما يقارب من ثلث القوة العاملة الموسعة في العراق - القوى العاملة والقوى العاملة المحتملة مجتمعة - بشكل من أشكال الاستخدام الناقص للعمالة وتكشف البيانات عن أن المقياس المركب لقصور الاستخدام الناقص للعمل، والذي يجمع بين البطالة والعمالة الناقصة لجهة الوقت والقوى العاملة المحتملة، بلغ (31%) بشكل عام، أثر الاستخدام الناقص للعمل على النساء بنسبة (49.5%) أكثر بكثير من الرجال (27.3%). تغطي دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العاملين وفق قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971. المشمولين بأحكام قانون العمل رقم (37) لسنة 2015. العاملين في القطاعات الخاص والتعاوني والمختلط في المشاريع المشمولة بأحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي في (71776) ألف مشروع، وتتولى تطبيق القانون وتأمين ضمان اجتماعي لهم ضد بعض مخاطر الحياة (المرض، إصابات العمل، العجز، الشيخوخة والوفاة)، لقد بلغ العدد التراكمي للعمال المضمونين (277155) في العام 2021. وكان عدد الإناث (26795) في حين بلغ عدد الذكور (250360)، كما يظهر في الجدول رقم (7) الذي يظهر حجم الفجوة بمدى تغطية القانون لقوة العمل، ان ما يقارب (90%) منهم لا يتمتعون بأي تغطية ضمان اجتماعي للعمل وبما لا يلي معايير العمل اللائق بوظائف مضمونة، اذا ان القانون يحرم فئات عمالية من حقوقها، فضلا عن ذلك يبين الجدول الفجوة بين الذكور والإناث بسبب ضعف مشاركة المرأة في سوق العمل.

* وهي العمالة التي لا تغطيها الترتيبات الرسمية والحماية بشكل كافٍ، والعمالة في القطاع غير المنظم، وهو التشغيل في المؤسسات التي لا تغطيها الترتيبات الرسمية أو لا تغطيها بشكل كافٍ.

الجدول (7) عدد العمال المضمونين** حسب المحافظة والقطاع والجنس لسنة 2021

المحافظة	القطاع الخاص		القطاع المختلط		القطاع التعاوني		المجموع		المجموع الكلي
	ذكور	اناث	ذكور	اناث	ذكور	اناث	ذكور	اناث	
نينوى	6119	924	122	5	4	5	6245	934	7179
كركوك	20656	1001	4	0	1	0	20661	1003	21664
ديالى	6775	0	0	0	0	0	6775	0	6775
الانبار	6786	345	101	5	0	0	6887	350	7237
بغداد	74133	17693	4124	1963	186	147	78443	19803	98246
بابل	11553	996	0	0	1	4	11554	1000	12554
كربلاء	11882	328	24	14	3	15	11909	357	12266
واسط	14765	275	136	30	2	5	14903	310	15213
صلاح الدين	8738	207	116	0	0	0	8854	207	9061
النجف	18466	1087	1	0	10	0	18477	1087	19564
الديوانية	3915	253	0	0	0	0	3915	253	4168
المثنى	2983	225	0	0	0	0	2983	225	3208
ذي قار	17342	0	0	0	0	0	17342	0	17342
ميسان	7269	90	0	0	23	0	7292	90	7382
البصرة	34073	1171	47	5	0	0	34120	1176	35296
المجموع	245455	24595	4675	2022	230	178	250360	26795	277155

المصدر: وزارة العمل والشؤون الإجتماعية

ويبين جدول رقم (8) عدد العمال المشمولين خلال سنة 2021. حسب المحافظة والقطاع والجنس مما يظهر تقدماً في زيادة أعداد المشمولين مقارنة بالعدد الكلي.

الجدول (8) عدد العمال المشمولين خلال سنة 2021 حسب المحافظة والقطاع والجنس

المحافظة	القطاع الخاص		القطاع المختلط		القطاع التعاوني		المجموع		المجموع الكلي
	ذكور	اناث	ذكور	اناث	ذكور	اناث	ذكور	اناث	
نينوى	5267	281	0	0	0	0	5267	281	5548
كركوك	3468	78	0	0	0	0	3468	78	3546
ديالى	3188	0	0	0	0	0	3188	0	3188
الانبار	6033	57	0	0	0	0	6033	57	6090
بغداد	20965	1259	0	0	0	0	20965	1259	22224
بابل	3053	178	0	0	0	11	3053	189	3242
كربلاء	2658	18	0	0	0	0	2658	18	2676
واسط	2156	0	0	0	0	0	2156	0	2156
صلاح الدين	2322	78	0	0	0	0	2322	78	2400
النجف	1388	456	0	0	0	0	1388	456	1844

** هم العمال المشمولين بأحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي.

1384	2	1382	0	0	0	0	2	1382	الديوانية
5303	86	5217	0	0	0	0	86	5217	المثني
1992	0	1992	0	0	0	0	0	1992	ذي قار
375	6	369	0	0	0	0	6	369	ميسان
7033	512	6521	0	0	0	0	512	6521	البصرة
69001	3022	65979	11	0	0	0	3011	65979	المجموع

المصدر: وزارة العمل والشؤون الإجتماعية

بلغ عدد العمال المتقاعدين تراكمياً بمختلف أنواع التقاعد (18088) ألف متقاعد لغاية نهاية عام 2021. منهم (16225) ألفاً من الذكور و(1863) ألفاً من الإناث كما في جدول رقم (9) أي أن نسبة كبيرة جداً من النساء لا يحصلن على راتب تقاعدي من الضمان الاجتماعي وذلك بسبب تركيز عمل المرأة في مهن وأنشطة القطاع الاقتصادي غير المنظم "وأنّ النساء الفئة الأكثر تلقياً لمنحة التقاعد (6,81%) قياساً بالرجل (4,39%) مما يشير الى أنّها الفئة الأكثر عملاً بالوظائف وقطاعات العمل الحكومية التي تستوجب منح التقاعد بعد نهاية الخدمة الوظيفية".⁽¹⁾

الجدول (9) عدد المتقاعدين حسب المحافظة ونوع التقاعد والجنس

المحافظة	تقاعد الشيخوخة*		تقاعد الخلف**		تقاعد العجز***		المجموع		المجموع الكلي
	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	
نينوى	580	87	679	8	113	9	1372	104	1476
كركوك	282	23	325	8	47	6	654	37	691
ديالى	134	21	224	3	38	3	396	27	423
الانبار	35	2	160	0	8	0	203	2	205
بغداد	4559	1240	4476	61	561	139	9596	1440	11036
بابل	158	35	254	6	64	6	476	47	523
كربلاء	178	19	216	2	51	3	445	24	469
واسط	200	22	178	1	42	5	420	28	448
صلاح الدين	39	4	87	1	10	0	136	5	141
النجف	72	12	114	0	179	21	365	33	398

¹ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، شراكة المرأة العراقية في استدامة التنمية والاندماج في الاقتصاد العراقي، بغداد، 2016، ص10.

* هو العامل المضمون الذي يستحق راتباً تقاعدياً وفقاً لأحكام المادة (65) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39)، لسنة 1971.

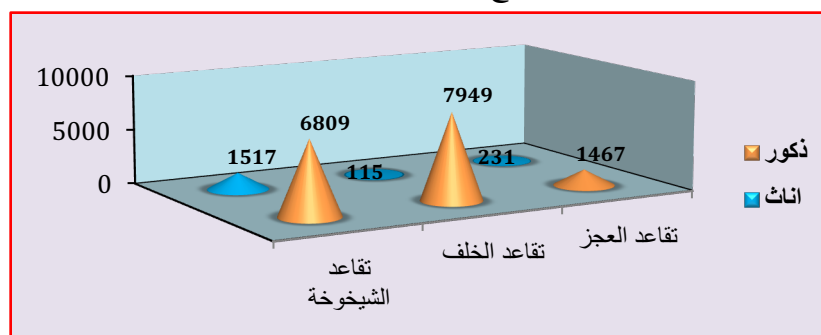
** في حالة وفاة العامل المضمون أو المتقاعد يستحق عياله راتباً تقاعدياً وفق الفقرة (ج) من المادة (65) من قانون التقاعد.

*** هو العامل المضمون الذي يستحق راتباً تقاعدياً بعد حصوله على تقرير طبي بنسبة عجز (35%) فأكثر من مستشفى حكومي وفقاً لأحكام المادة (50) من قانون التقاعد.

388	33	355	25	175	7	146	1	34	الديوانية
87	2	85	2	13	0	57	0	15	المثني
244	10	234	4	42	3	151	3	41	ذي قار
165	4	161	0	21	0	124	4	16	ميسان
1222	50	1172	5	97	12	643	33	432	البصرة
48	5	43	0	3	0	25	5	15	دهوك
81	11	70	2	1	3	54	6	15	اربيل
43	1	42	1	2	0	36	0	4	السليمانية
18088	1863	16225	231	1467	115	7949	1517	6809	المجموع

المصدر: وزارة العمل والشؤون الإجتماعية

الشكل (16) المتقاعدين حسب نوع التقاعد والجنس



المصدر: وزارة العمل والشؤون الإجتماعية

يبين جدول رقم (10) عدد المتقاعدين حسب القطاع ونوع التقاعد والجنس مما يشير الى محدودية عدد المنتفعين بالراتب التقاعدي للضمان الاجتماعي وانخفاض نسبة الإناث المستفيدات.

الجدول (10) عدد المتقاعدين حسب القطاع ونوع التقاعد والجنس

المجموع الكلي	المجموع		تقاعد العجز		تقاعد الخلف		تقاعد الشيخوخة		المحافظة
	اناث	ذكور	اناث	ذكور	اناث	ذكور	اناث	ذكور	
15583	1453	14130	195	1384	98	7290	1160	5456	الخاص
2195	320	1875	25	63	15	595	280	1217	المختلط
310	90	220	11	20	2	64	77	136	التعاوني
18088	1863	16225	231	1467	115	7949	1517	6809	المجموع

المصدر: وزارة العمل والشؤون الإجتماعية

المبحث الثالث: أسباب تدني مشاركة المرأة العراقية في سوق العمل ونظام التقاعد والضمان الاجتماعي

اولاً: أسباب تدني مشاركة المرأة العراقية في سوق العمل

يسجل العراق إحدى أكبر الفجوات بين الجنسين في العالم، فيحتل المرتبة (154) من بين (156) دولة عن الفجوة بين الجنسين لعام 2021. فقد سجل أدنى معدلات لمشاركة المرأة في سوق العمل على الصعيد العالمي (رغم التقدم الطفيف في التمكين السياسي للمرأة والزيادة الملحوظة في تحصيلها العلمي) وتساهم عدة عوامل لتدني نسبة المشاركة الإقتصادية للمرأة منها:

1- تلعب العوامل الثقافية والإجتماعية دوراً كبيراً في تحديد أدوار الرجل و المرأة في العراق على الرغم ان لا تمييز بينهما في القوانين والتشريعات العراقية، لكن المعتقدات والأعراف الإجتماعية السائدة فيه تصنف النساء على أنهن مقدمات الرعاية الأساسية والمهام المنزلية غير مدفوعة الأجر الى أسرهن، اذ تقوم المرأة العراقية بـ (86%) من اعمال العناية المنزلية غير مدفوعة الأجر، وهي تنفق (تقضي) ما لا يقل عن ست ساعات يومياً للعناية بالمنزل والاطفال، مقابل اقل من ساعة واحدة ينفقها الرجال للقيام بنفس النوع من العمل، مما يؤثر سلباً على مشاركة النساء في القوى العاملة، ووفقاً لدراسة قامت بها بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI) فإن ثلاثة من بين كل خمسة من الرجال الكبار بالسن لا يعترفون بحق النساء بالعمل، واثنان من بين كل خمسة من الشباب يشاطرون الجيل الاقدم النظرة ذاتها، وتظهر البيانات التي جمعها برنامج الغذاء العالمي (WFP) في العام 2016. أن أكبر المتضررين من ارتفاع نسبة الفقر هي الأسر التي تعيلها نساء، لأن اربع من كل خمس نساء معيلات لأسرهن أو متكفلات بتحصيل دخل الأسرة، هن خارج قوة العمل في معظم المحافظات العراقية، في حين إن اربعة من كل خمسة من الرجال المعيلين لأسر يشاركون في سوق العمل.⁽¹⁾

2- محدودية فرص العمل لكل من الرجال والنساء في ظل الظروف السياسية والإقتصادية التي يمر بها البلد، إنّ مشكلة تدني مشاركة النساء في سوق العمل قد تعزى لأسباب متعلقة بمقدرة السوق على استيعاب العرض من العمالة النسوية أكثر منها قضية عزوف من قبل الإناث أو الانتقائية في قبول أعمال بشروط محددة أو مواصفات معينة، إن عزوف النساء عن الانخراط في سوق العمل لا يشكل مشكلة عرض اختيارية، بل نتيجة مرتبطة بظروف السوق والعوامل الطارئة فيه للمشاركة النسوية، اذ، ان سوق العمل في العراق هو سوق ذكوري بالدرجة الأولى تتوسع فيه فرص العمل لصالح الذكور، فضلاً عن عدم ملائمة ظروف العمل في معظم الحالات من حيث استغلالها في ساعات العمل الطويلة، والمضايقات التي تتعرض لها في مكان العمل، واستغلالها في العمل والتحرش، لقد بين مسح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ان الغالبية العظمى من المؤسسات يملكها ذكور حيث تصل نسبتهم الى (95%) ولا يوجد تفاوت في ذلك بين المحافظات أو المؤسسات المسجلة/ غير المسجلة، ولم يتغير الوضع بشكل ملحوظ منذ

¹ تقرير شبكة نيريج للصحافة الاستقصائية، مصدر سبق ذكره، ص 5-8.

المسح الذي قامت به منظمة العمل الدولية سنة 2011، حيث كانت نسبة الذكور حوالي (97%).⁽¹⁾

3- ارتفاع معدل الخصوبة الكلي في البلد حسب بيانات وزارة الصحة، فقد بلغ (4) طفل لكل امرأة لسنة 2020. ان معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة ينخفض إذا ما أرتفعت معدلات الخصوبة مما يدل على وجود عوامل تؤثر على الخصوبة الكلية منها ثقافية وتعليمية وإقتصادية وإجتماعية في تحديد معدلات الخصوبة الكلية حيث أن التعليم له دور كبير في التأثير على معدلات الخصوبة فالتعليم غالباً ما يؤخر سن الزواج لدى المرأة ويعطي فرصة أفضل للدخول الى سوق العمل ويوفر إمكانية كبيرة في تنظيم الاسرة.⁽²⁾

4- ارتفاع تكاليف مراكز الرعاية النهارية للأطفال الخاصة ومحدودية عدد المراكز الحكومية وحاجتها الى تحسين نوعية خدماتها، حيث لا يتجاوز مجموع الأطفال في دور الحضانة (34048) وعدد الدور (706) في عام 2019. كما في الملحق رقم (1)، ويبلغ عدد المستفيدين من دور ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة لعام 2020 (2690). كما في الملحق رقم (2)⁽³⁾، ومجموع عدد الأطفال في رياض الأطفال (209535) طفل في (1244) روضة لعام 2019-2020. كما في الملحق رقم (3)⁽⁴⁾ مما يظهر ضآلة عدد المستفيدين من مراكز الرعاية في بلد يتميز باتساع قاعدة الهرم السكاني، وتكون فيه نسبة السكان من عمر (0-14) سنة (39، 88%) (ذكور 766، 766، 832 / أنثى 633، 7، 445، 633) ونسبة الاطفال بعمر أقل من 5 سنوات تبلغ (14، 7%) وترتفع النسبة في الريف إلى (16، 3%)⁽⁵⁾ وكما موضح في الشكل رقم (17)، حيث تقع مسؤولية رعاية الأطفال في العراق على عاتق الأم، مثلما هو الحال في العديد من المناطق والبلدان حول العالم مما يعيق النساء من المشاركة بنشاط في المجالات الإقتصادية ويحد من فرصهن في متابعة حياتهن المهنية.

¹ وزارة التخطيط، التقرير النهائي لدراسة المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في محافظات بغداد ونيوى والبصرة، بغداد، 2021، ص15.

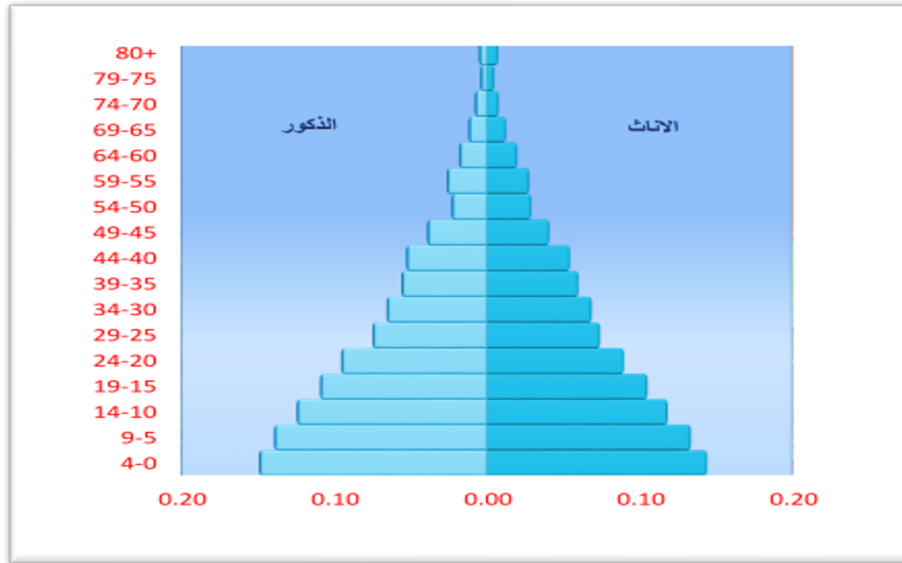
² تقرير الرجل والمرأة 2021، مصدر سبق ذكره، ص26.

³ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لسنة 2021، الإحصاءات الاجتماعية، ص15-16.

⁴ المصدر السابق، إحصاءات التربية والتعليم، ص 3.

⁵ د. ياسين عدنان، ورقة عمل بعنوان "التحول الديموغرافي والمتغيرات الاجتماعية في العراق" مقدمة الى منظمة العمل الدولية، الطبعة الاولى بغداد، 2022، ص23.

الشكل (17) الهرم السكاني في العراق



5- تركز عمل المرأة في مهن وأنشطة القطاع الاقتصادي غير المنظم، الذي يتميز بانخفاض معدلات الأجور وخاصة أجور النساء مقارنة مع أجور الرجال، اذ، يظهر تقرير صادر عن وزارة التخطيط العراقية عام 2012. ان حوالي نصف النساء العاملات، أشرن الى وجود تمايز في الأجور لصالح الأقران الذكور في القطاع الخاص، في حين أشار ثلثهن الى وجود هذا التمايز ايضا في وظائف القطاع العام بحجة ان المرأة لا تستطيع ان تقوم بكل متطلبات العمل.⁽¹⁾ وكان العراق قد صادق على اتفاقية المساواة في الأجور رقم (100) في عام 1963، المادة (45) من قانون العمل لعام 2015. المساواة في الأجور مقابل العمل المتساوي ومع ذلك، لا يزال عدم المساواة في الأجور قائماً فقد اظهر مسح القوى العاملة ان دخل المرأة في الساعة أقل بنسبة (18،4%) من دخل الرجل في الساعة عند مراعاة الفروق في العمر والتحصيل العلمي.⁽²⁾

6- ارتفاع معدل الزواج المبكر دون السن القانونية بسبب الثقافة المجتمعية مما يؤثر على دخول النساء الى سوق العمل بسبب انشغالهن بالأنجاب وترك الدراسة، اذ، يعد الزواج المبكر من الظواهر الشائعة في المجتمع العراقي فقد بلغت نسبة الفتيات المتزوجات بعمر أقل من (18) سنة حسب نتائج المسح العنقودي متعدد المؤشرات الجولة السادسة 6MICS لسنة 2018. على مستوى العراق (24،8%) وفي المناطق الحضرية (28،0%) وفي المناطق الريفية بلغت (27،6%).⁽³⁾

¹ تقرير شبكة نيريج، مصدر سبق ذكره، ص 13.

² منشور على موقع منظمة العمل الدولية في شبكة الانترنت: www.ilo.org/arabstates.

³ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، اوضاع النساء في العراق واجندة التنمية المستدامة 2030، بغداد، 2020، ص 31.

7- أظهرت بيانات وزارة الداخلية ارتفاع حالات العنف القائم على النوع الاجتماعي/ضد المرأة، المسجلة فقد بلغت (10340) حالة لسنة 2020.⁽¹⁾ مما تسبب في تخوف النساء من الانخراط في سوق العمل فضلا عن عدم استقرار الأوضاع الامنية والسياسية في البلد التي ادت الى النزوح والهجرة وما تمخض عنها من مشاكل اقتصادية واجتماعية.

8- ارتفاع كلفة اجور النقل والمواصلات لعدم وجود نظام عام للنقل وتهالك الطرق والازدحامات في معظم محافظات العراق مما يزيد من كلفة الالتحاق بالعمل في ظل انخفاض الأجور في القطاع الخاص.

9- ضعف مستوى الوعي المجتمعي بأهمية دور المرأة في التنمية وصعوبة وصول المرأة الى الموارد الاقتصادية، اذ صرحت غالبية النساء/ رائدات الاعمال اللواتي شملهن استطلاع مسح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ان الحصول على تمويل من جهات رسمية (المصارف والمؤسسات المالية الصغيرة) أكثر صعوبة بالنسبة لهن مقارنة بالرجال، وقد تركزن في المؤسسات الصغيرة الحجم⁽²⁾ فضلا عن حرمان النساء من حقهن في التملك وخاصة الميراث في أحيان كثيرة، لا سيما في المناطق الريفية.

10- نسبة الإلتحاق بالمدارس والتسرب منها، اذا لايزال اقل من الذكور في المراحل كافة بسبب العوامل الاقتصادية والاجتماعية والظرف الأمني فضلا عن صعوبة الوصول الى المدارس بسبب المسافات الطويلة في المناطق الريفية.

11- عدم موائمة مخرجات التعليم والتدريب مع احتياجات سوق العمل والنظرة المجتمعية لبعض المهن التي تمنع العادات والتقاليد المرأة من مزاولتها.

ثانيا: أسباب انخفاض أعداد النساء المشمولات بنظام التقاعد والضمان الاجتماعي

وفيما يتعلق بانخفاض أعداد النساء المشمولات بنظام التقاعد والضمان الاجتماعي فيمكن ان يعزى الى الأسباب التالية:

1. لقد تعرض قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971. الى نقد شديد، من المفوضية المستقلة لحقوق الانسان في العراق لانه لا يواكب التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي رافقت حياة العمال في العراق، حيث ان الرواتب التقاعدية للعاملين في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط متدنية للغاية ولا تفي بالمتطلبات الدنيا للحياة الكريمة.⁽³⁾
2. قلة وعي النساء العاملات بأهمية الانضمام الى نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

¹ تقرير المرأة والرجل 2021، مصدر سبق ذكره، ص 53.

² التقرير النهائي لدراسة المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة، مصدر سبق ذكره، ص 18.

³ د. لطيف حسن، ورقة عمل بحثية جدليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق مقدمة للندوة الوطنية (العراق 2050 منتج اقتصاديا ومحي اجتماعيا) التي نظمها مركز المعلومة، 2022، بغداد، ص 10.

3. غلبة السمة غير المنظمة على القطاع الخاص العراقي وبالتالي ان أغلب المنشآت والاعمال غير مسجلة وغير خاضعة للقوانين المنظمة للأعمال بما فيها قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال مما يمنع أصحاب الاعمال من تسجيل العاملات لديهم في نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال تجنباً للتكلفة المادية فضلاً عن ان مساهمة النساء في سوق العمل في القطاع الخاص تعد قليلة مقارنة بالرجال وتكون أغلب مؤسساتهن غير مسجلة، كما أوضحت دراسة مسح المؤسسات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، اذ، ان هنالك خلل واضح في التسجيل لدى دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي ما نسبته (1%) فقط من العينة (17 من اصل 2017)، مما يشير الى عدم وجود دوافع وحوافز لتشجيع تسجيل موظفي المؤسسات بهدف تعزيز التوظيف في القطاع الخاص ومنع عملية تسرب الموظفين للقطاع العام.⁽¹⁾
4. تخوف بعض النساء العاملات من المسجلات في شبكة الحماية الاجتماعية من تقاطع المعلومات وحرمانهن من إعانة شبكة الحماية الاجتماعية عند الانضمام الى نظام التقاعد والضمان الاجتماعي.
5. القصور في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي وعدم القدرة على شمول العاملين في القطاع الخاص كافة "يستبعد القانون العاملين لحسابهم والعاملين عن بعد (الذي لم ينظمه المشرع العراقي والعاملين من الباطن وذلك بسبب غياب عنصر التبعية القانونية لصاحب العمل)، مع ذلك فقد شمل قانون العمل رقم (37) لسنة 2015. العاملين في القطاع غير المنظم بموجب المادة 7/1 منه من خلال دفع الإشتراكات الى دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، اذ يمكن للبائع المتجول على سبيل المثال الشمول بقانون الضمان الاجتماعي على الرغم من عدم شموله بقانون العمل.⁽²⁾
6. تعاني دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال من المشاكل اللوجستية والتعقيد في إجراءات الشمول ومنها على سبيل المثال عدم ملائمة بيئة العمل ممثلة بمبنى الدائرة وخصوصاً قسم تفتيش العمل وعدم وجود فروع لها في بغداد، فضلاً عن قلة أعداد المفتشين وعدم قدرة أصحاب العمل والنقابات في رد لجان التفتيش التي تقوم بالزيارات الميدانية للمشاريع وأماكن العمل بالعدد الكافي من الأعضاء وتتولى لجان التفتيش هذه المهمة عن طريق اللجان التفتيشية التي تكون برئاسة موظف من وزارة العمل بعنوان مفتش وممثل عن أصحاب العمل الأكثر تمثيلاً وممثل عن العمال الأكثر تمثيلاً وتتوزع هذه اللجان في بغداد والمحافظات كافة ويتم أعداد تقرير مفصل بعد كل زيارة يتضمن خلاصة عن التوصيات والمخالفات لاتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالفين، إلا أن واقع الحال يشير الى قلة أعداد المفتشين مقارنة بحجم العمال المشمولين بأحكام هذا القانون، اذ يبلغ عدد المفتشين في بغداد والمحافظات كافة (98).
7. عدم وجود سلم للرواتب التقاعدية للعمال، وإنما هنالك راتب متساوي لجميع المتقاعدين بغض النظر عن تحصيلهم العلمي ومبالغ الإشتراكات التي كانوا يدفعونها، فضلاً عن ندرة الخدمات الاجتماعية المقدمة من قبل دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المضمونين

¹ التقرير النهائي لدراسة المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة، مصدر سبق ذكره، ص 39.

² د. لطيف حسن، ورقة عمل بحثية جدليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق، مصدر سبق ذكره، ص 16.

والمتقاعدين التي لا تشكل حافزاً يشجع على الانضمام الى نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

8. ضعف دور النقابات العمالية في ممارسة واجباتها تجاه العمال، وذلك بسبب خضوعها الى قانون التجمع النقابي رقم (52) لعام 1987. الذي يحد بشكل كبير من تشكيل النقابات المستقلة والممثلة في العراق ومشاركتها في الحوار الاجتماعي والآليات الرسمية وغير الرسمية للإشراف على تطبيق قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، على الرغم من مصادقة العراق على اتفاقية منظمة العمل الدولية للحرية النقابية وحماية التنظيم النقابي رقم (87) لسنة 1948.

المبحث الرابع: الإجراءات الحكومية للنهوض بواقع المشاركة الاقتصادية للمرأة

بذل العراق جهود كبير لأجل القضاء على التمييز بين الجنسين وتحسين واقع المرأة، اذ، ان تحقيق المساواة بين الجنسين يشكل محور أساسي في تحقيق التنمية المستدامة وعدم ترك أحد خلف الركب لاسيما وان التشريعات العراقية تتضمن العديد من النصوص القانونية التي تهدف إلى المساواة بين المرأة والرجل وعدم التمييز بينهما تماشياً مع مبادئ حقوق الإنسان، فلقد نص الدستور العراقي على مبدأ المساواة بين العراقيين في الحقوق السياسية والمدنية وتولي الوظائف العامة فأقرّ في المادة (14) مبدأ المساواة وعدم التمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو اللون أو الدين أو المذهب وفي المادة (30) منه على أنه تكفل الدولة للفرد والأسرة وبخاصة الطفل و المرأة الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الأساسية للعيش في حياة كريمة وتؤمن لها الدخل المناسب والسكن المناسب والمادة (37) منه على انه يحرم العمل القسري والعبودية وتجارة العبيد والاتجار بالنساء والأطفال والاتجار بالجنس والمادة (22) منه على ان العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة.

وفي مجال التشريعات المتعلقة بالعمل يظهر قانون العمل رقم (37) لسنة 2015. مدى الالتزام بالمساواة بين الجنسين والتصدي للتمييز ضد النساء في سوق العمل وضمان الحصول على الأجر المتساوي مع الرجل الذي يوائم معايير العمل الدولية وخاصة المبادئ والحقوق الاساسية في العمل التي أقرتها منظمة العمل الدولية ومنها المساواة في الأجور بين الرجل و المرأة على عمل ذي قيمة متساوية والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهن والتدريب المهني والمساواة في الفرص وفي المعاملة في التشغيل والاستخدام وحق العامل (ذكراً كان ام انثى) في الحصول على عمل خال من التحرش وتضمنين اتفاقية حماية الأمومة رقم (183) لسنة 2000 في مشروع قانون العمل.

لقد كرست الحكومة العراقية مساعي حثيثة للنهوض بواقع المرأة العراقية بتشكيل دائرة تمكين المرأة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، التي سعت الى إدماج المرأة في مختلف المجالات التنموية ومنها سوق العمل، فتمّ في أواخر عام 2020. انجاز خطة العمل الوطنية الثانية لتنفيذ ومتابعة قرار مجلس الأمن الدولي رقم (1325) الصادر عام 2000. وهو القرار الخاص ب المرأة والسلام لتغطي الأعوام 2021-2024، ركزت من خلالها على زيادة نسبة عدد النساء العاملات

في برامج الإغاثة الإنسانية وإعادة الإعمار وإيجاد نساء قادرات ومؤثرات في إدارة المفاوضات وبناء السلام واستدامته، وجاءت هذه الخطة لتتوج جهود (33) مؤسسة ووزارة حكومية على المستوى الاتحادي والاقليم واكثر من (60) منظمة غير حكومية فضلاً عن الدعم الدولي، تتضمن الخطة مرحلتين وهي:

1. المرحلة الأولى: تضمن مراجعة التشريعات والقوانين من أجل خلق بيئة قانونية مستجيبة لتمكين المرأة ومشاركتها الإقتصادية.

2. المرحلة الثانية: تسعى الى توفير بيئة تمكينية إقتصادية للنساء وخاصة سيدات الأعمال في القطاع الخاص.

ستتضمن الخطة المحاور الآتية: ريادة الأعمال، حاضنات الأعمال، تطوير مهارات، اقتصاد رعاية الطفولة، الشمول المالي، البيانات والمسوحات الإحصائية، الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي لتأشير أولويات النساء واتجاهات الانفاق على تلك الأولويات وتمكين المرأة، وهناك توجه استراتيجي نحو تعديل التشريعات والقوانين وخاصة قوانين الوزارات والمؤسسات التنفيذية لتكون مناصرة لتوطين النوع الاجتماعي في مواد وبنود تلك القوانين والالتزام بتنفيذها بقوة القانون.⁽¹⁾

ومن الإجراءات الحكومية المتخذة فيما يتعلق بالتمييز على اساس النوع الاجتماعي تم استحداث (30) وحدة نوع اجتماعي في الوزارات والمؤسسات الحكومية العراقية وشكلت لجنة النوع الاجتماعي في الأمانة العامة لمجلس الوزراء للحصول على اهم مصادر الإحصاءات الرسمية من بيانات السجلات الإدارية لغرض الوصول من خلالها الى مؤشرات خاصة بالنوع الاجتماعي تمهيداً لدمج مفهوم النوع الاجتماعي في سياسة الدولة وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص من خلال متابعة وضع المرأة والرجل على حد سواء حيث يأتي العمل في هذا النوع من الإحصاءات تنفيذاً لما جاء في الاتفاقيات الدولية (الإعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة 1948) والعهدين الدوليين لسنة 1966 واتفاقية سيداو عام 1979 تحقيقاً لأهم أهداف مبادئ النوع الاجتماعي في تمكين المرأة وتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص من خلال متابعة ما يقدم للرجل وللمرأة على حد سواء في الإجراءات الإدارية والفنية للوزارات المختلفة والبرامج المنفذة والمشاريع الخدمية.

ومع كل ما ذكر آنفاً من إجراءات، ألا أن السلوكيات الإجتماعية والثقافية لم تتماش مع الاصلاحات التشريعية وإجراءات السياسة لتعزيز المساواة بين الجنسين، ف المرأة ما زالت تواجه المشاكل في الحصول على فرص متساوية لدخول سوق العمل، سواء في القطاع العام أو الخاص وكما تم عرضه سابقاً .

¹ التقرير الوطني الثاني للمتحقق من أهداف التنمية المستدامة، مصدر سبق ذكره، ص76-77.

الخاتمة

الاستنتاجات

1. أن تدني المشاركة النسوية في سوق العمل مرتبط بعدد من الأسباب، يمكن عرضها على النحو التالي:
 - عدم قدرة سوق العمل على استيعاب العرض من القوى العاملة النسوية وعوامل الطرد من السوق خصوصاً تدني الأجور وعمل النساء في القطاع الاقتصادي غير المنظم.
 - تركيز عمل النساء في مجالات محددة أهمها الزراعة والخدمات، ومحدودية المهن والأنشطة الاقتصادية التي تنافس المرأة عليها.
 - تأثير القيم والأعراف الاجتماعية على مشاركة النساء في القوى العاملة.
 - عدم توفر خدمات لرعاية الطفل شاملة وميسورة التكلفة ومرتفعة الجودة.
 - تأثير الأوضاع الأمنية والسياسية والعنف القائم على النوع الاجتماعي السلبي على مشاركة النساء في سوق العمل.
 - وجود علاقة موجبة بين ارتفاع مستوى التعليم للنساء والحصول على فرصة عمل.
2. تدني نسبة شمول النساء في نظام التقاعد والضمان الاجتماعي في العراق للأسباب التالية:
 - انخفاض نسبة مشاركة النساء في سوق العمل
 - القصور في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي وضعف إنفاذه الذي أدى الى عدم القدرة على شمول العاملين في القطاع الخاص كافة.
 - تدني الرواتب التقاعدية للعاملين في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط التي لا تشجع على المساهمة في نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.
 - ضعف دور النقابات العمالية ومتابعتها لأهم القضايا المتعلقة بتطبيق الحقوق الأساسية في العمل.
 - ندرة الجهود المشتركة لأصحاب العمل ونقابات العمال والحكومة للتوعية بفوائد الانضمام الى نظام الضمان الاجتماعي.
 - تعاني دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال من وجود أعداد قليلة من مفتشي العمل رغم ان معظم إيرادات الدائرة المتحققة مصدرها اشتراكات العمال ولا يتم الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة في معظم إجراءات دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي.

التوصيات

1. إدماج وتعزيز التوازن والمساواة بين الجنسين في مختلف السياسات والبرامج الحكومية.
2. خلق بيئة عمل مساندة وداعمة للمرأة، وتفعيل الرقابة على تطبيق قانون العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

3. إعداد موازنات مستجيبة للنوع الاجتماعي.
4. الدعم الإعلامي الحكومي لدور المرأة العاملة في مختلف ميادين العمل، ونشر التوعية بين أفراد المجتمع بأهمية الدور الذي تلعبه المرأة في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية.
5. إعادة النظر بالمناهج والتخصصات التي تتجه إليها النساء مما يتناسب مع احتياجات سوق العمل واقتصاد المعرفة.
6. تسهيل وصول النساء الى التمويل.
7. توفير مراكز رعاية اطفال (حضانات ورياض اطفال) تقدم خدمات عالية الجودة وميسورة التكلفة.
8. توفير نظام نقل عام ميسور التكلفة ورفع جودة البنية التحتية خصوصاً في المناطق الريفية.
9. تسهيل منح العمال حرية تكوين نقابات عمالية وتعزيز قدراتها للقيام بدورها في مساندة العمال والدفاع عن حقوقهم سواء كانوا منظمين أو غير منظمين.
10. إيجاد توازن بين توفير الضمان الاجتماعي وبين خلق فرص العمل اللائقة والتنافسية والنمو الاقتصادي ولكي توزع الثروات يجب انتاجها في المقام اولاً.
11. نشر الوعي بأهمية الانضمام لنظام التقاعد والضمان الاجتماعي وإجراءاته التنفيذية في صفوف العاملات في القطاع الخاص العراقي فضلاً عن أصحاب الأعمال وإدخال ثقافة الضمان الاجتماعي في مناهج التعليم والجامعات ورفع الوعي بمعايير وحقوق العمال في أوساط النساء.
12. تصميم أنظمة الضمان الاجتماعي لتكون قادرة على التكيف مع تغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية.
13. التدرج في توفير الضمان الاجتماعي لأكبر عدد ممكن من العمال خصوصاً في القطاع الاقتصادي غير المنظم.
14. تعديل قانون التقاعد والضمان الاجتماعي النافذ أو تشريع قانون جديد لتغطية العاملين كافة.
15. زيادة أعداد مفتشي العمل وتوفير مكان ملائم لهم فضلاً عن مستلزمات العمل من وسائل نقل واتصال وتكنولوجيا حديثة.

المصادر

- أ.د. علاوي كامل كاظم، أ.د. جليل عبد الحسين الغالي، التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار، بغداد، 2022.
- تشخيص الاقتصاد غير المنظم في العراق، منظمة العمل الدولية، بغداد، 2021.
- التقرير النهائي لدراسة المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة.
- التقرير الوطني الثاني للمتحقق من أهداف التنمية المستدامة.
- تقرير نيريج للصحافة الاستقصائية، "تسع نساء من كل عشر خارج سوق العمل بالعراق: ما الذي يغيب النساء عن أبرز فرص التمكين".
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، اوضاع النساء في العراق واجندة التنمية المستدامة 2030، بغداد، 2020.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، تقرير المرأة والرجل 2021.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، تقرير المرأة والرجل: 2018، بغداد، 2019.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، شراكة المرأة العراقية في استدامة التنمية والاندماج في الاقتصاد العراقي، بغداد، 2016.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، ملخص مسح القوى العاملة، بغداد، 2022.
- د. ياسين عدنان، ورقة عمل بعنوان "التحول الديموغرافي والمتغيرات الاجتماعية في العراق" مقدمة الى منظمة العمل الدولية، الطبعة الاولى بغداد، 2022.
- د. ثائر محمود العاني وأحمد كامل الناصح، التنافسية الجديدة وأعادته هيكله سوق العمل العراقية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الثاني والثمانون، 2009.
- د. لؤي شبانه وجواد الصالح، بعنوان تحديات مشاركة المرأة الفلسطينية في سوق العمل والتدخلات المطلوبة دراسة مقدمة إلى مركز المرأة للدراسات والتوثيق، فلسطين، 2008.
- د. لطيف حسن، ورقة عمل بحثية جدليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق مقدمة للندوة الوطنية (العراق 2050 منتج اقتصاديا ومحمي اجتماعيا) التي نظمها مركز المعلومة، 2022، بغداد.
- د. محمد سيف الدين محمد خلف الحديثي، بحث منشور بعنوان القطاع الخاص ومستقبل الاقتصاد العراقي، مجلة رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي، العدد 3، مركز العراق للدراسات، بغداد، بلا.
- منشور على موقع منظمة العمل الدولية في شبكة الانترنت: www.ilo.org/arabstates.
- وزارة التخطيط، التقرير النهائي لدراسة المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في محافظات بغداد ونيوى والبصرة، بغداد، 2021.
- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لسنة 2021، الإحصاءات الاجتماعية.

ملحق رقم (1)

عدد دور الحضائنة وعدد الاطفال الموجودين وعدد الاداريين والعاملين الآخرين حسب المحافظة والجنس لسنة 2019

NUMBER OF KINDERGARTENS, ENROLLED CHILDREN, ADMINISTRATORS AND OTHER STAFF BY GOVERNORATE AND GENDER FOR 2019

Table (12/10)										جدول (10/12)	
Governorate	عدد العاملين الآخرين			عدد الإداريين			عدد الأطفال الموجهين			عدد دور الحضانة	المحافظة
	Number of other staff			Number of administrators			Number of enrolled children			Number of Kindergarten-ns	
	المجموع	إناث	ذكور	المجموع	إناث	ذكور	المجموع	إناث	ذكور		
	Total	Female	Male	Total	Female	Male	Total	Female	Male		
Ninevah*	96	80	16	373	369	4	3558	1695	1863	58	نينوى
Kirkuk	52	27	25	161	155	6	753	368	385	38	كركوك
Diala	17	13	4	38	38	0	246	108	138	9	ديالى
Al-Anbar	4	4	0	9	8	1	75	38	37	3	الأنبار
Baghdad	892	620	272	2630	2622	8	21322	10973	10349	424	بغداد
Babylon	64	49	15	298	295	3	2827	1321	1506	57	بابل
Kerbela	16	9	7	70	66	4	229	100	129	11	كربلاء
Wasit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	واسط *
Salah Al-Deen	46	22	24	99	99	0	482	223	259	14	صلاح الدين
Al-Najaf	56	44	12	211	211	0	2231	1107	1124	31	النجف
Al-Qadisiya	40	37	3	79	79	0	827	385	442	15	القادسية
Al-Muthanna	17	13	4	42	42	0	217	119	98	8	المثنى
Thi Qar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ذي قار *
Maysan	7	4	3	23	23	0	118	56	62	5	ميسان
Basrah	46	32	14	176	174	2	1163	569	594	33	البرصرة
Kurdistan Region:											إقليم كردستان:
Duhok	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	دهوك
Erbil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	اربيل
Sulaimaniya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	السليمانية
Total	1353	954	399	4209	4181	28	34048	17062	16986	706	المجموع

* The governorates (Wasit, Thi Qar) were not included due to the demonstrations and sit-ins that our country went through

* لم يتم شمول محافظتي (واسط، ذي قار) بسبب التظاهرات والاعتصامات التي مر بها بلدنا

ملحق رقم (2)

عدد وحدات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة وعدد المستفيدين الموجودين حسب المحافظة والنوع والجنس لسنة 2020

NO. OF UNITS FOR PEOPLE WITH DISABILITIES AND SPECIAL NEEDS OF BENEFICIARIES BY GOVERNORATE, KIND AND GENDER FOR 2020

جدول (12/11) أ

المحافظة	عدد الوحدات No. of units	كبار السن			دور ذوي الاحتياجات الخاصة			دور الحضان للعاجزين كلياً			دور تأهيل الأحداث والإيتام والمفقوعين			Governorate
		Elderly people			The role of the disabled			Al-Hanan houses for totally disabled			Rehabilitation homes for juveniles, orphans and the cut off			
		المجموع	إناث	ذكور	المجموع	إناث	ذكور	المجموع	إناث	ذكور	المجموع	إناث	ذكور	
Total	Female	Male	Total	Female	Male	Total	Female	Male	Total	Female	Male	Total	Female	Male
نينوى	4	0	0	0	47	34	81	0	0	0	36	29	65	Ninevah
كركوك	7	9	4	13	67	14	81	0	0	0	31	0	31	Kirkuk
ديالى	3	0	0	0	13	5	18	0	0	0	11	0	11	Diala
الانبار	5	0	0	0	66	32	98	0	0	0	0	0	0	Al-Anbar
بغداد	50	93	114	207	884	408	1292	48	159	207	56	200	256	Baghdad
بابل	9	19	8	27	135	123	258	0	0	0	14	4	18	Babylon
كربلاء	9	15	16	31	208	99	307	137	0	137	40	9	49	Kerbela
واسط	3	5	8	13	11	5	16	0	0	0	6	0	6	Wasit
صلاح الدين	5	0	0	0	70	28	98	0	0	0	67	71	138	Salah Al-Deen
النجف	5	20	7	27	152	47	199	0	0	0	21	0	21	Al-Najaf
القادسية	5	14	8	22	57	21	78	0	0	0	17	12	29	Al-Qadisiya
المثنى	3	0	0	0	24	16	40	0	0	0	11	0	11	Al-Muthanna
ذي قار	8	7	4	11	95	27	122	0	0	0	14	13	27	Thi Qar
ميسان	5	8	5	13	149	52	201	0	0	0	0	0	0	Maysan
البصرة	3	17	15	32	15	9	24	0	0	0	15	5	20	Basrah
القليم كردستان:														Kurdistan Region:
دهوك	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Duhok
اربيل	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Erbil
السليمانية	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sulaimaniya
المجموع	124	207	189	396	1993	920	2913	185	159	344	339	343	682	Total

ملحق رقم (3)

عدد رياض الأطفال وعدد الأطفال الموجودين وعدد المعلمات حسب المحافظة للسنة الدراسية 2018/ 2019

NO. OF KINDERGARTENS, CHILDREN ENROLLED AND TEACHERS BY GOVERNORATE FOR THE ACADEMIC YEARS 2018/2019

Table (9/2) A

جدول (2/9) أ

Gov.	الحكومي			الخاص			الحكومي			المحافظة						
	Public & Private			Private			Public									
	عدد المعلمات			عدد المعلمات			عدد المعلمات									
	عدد الأطفال			عدد الأطفال			عدد الأطفال									
	عدد الميعات			عدد الميعات			عدد الميعات									
NO. of Teachers	NO. of Children			NO. of Children			NO. of Children			NO. of Kindergarten						
	بنات			بنات			بنات									
	بنين			بنين			بنين									
	Total	Girls	Boys	Total	Girls	Boys	Total	Girls	Boys							
Nineveh	482	14713	6595	8118	82	204	1909	920	989	35	278	12804	5675	7129	47	نينوى
Kirkuk	456	13317	6503	6814	97	117	1371	638	733	30	339	11946	5865	6081	67	كركوك
Diala	424	8028	3931	4097	56	79	1090	489	601	24	345	6938	3442	3496	32	ديالى
Al-Anbar	370	7084	3647	3437	52	172	1766	979	787	28	198	5318	2668	2650	24	الأنبار
Baghdad	2829	61264	30078	31106	345	936	10876	5148	5728	164	1893	50388	24930	25458	181	بغداد
Babylon	472	11304	5688	5616	90	211	2654	1267	1387	48	261	8650	4421	4229	42	بابل
Kerbela	423	8936	4361	4575	65	206	2464	1150	1314	41	217	6472	3211	3261	24	كربلاء
Wasit	353	9530	4526	5004	56	43	1082	485	597	12	310	8448	4041	4407	44	واسط
Salah Al-Deen	414	8939	4490	4449	54	45	359	163	196	8	369	8580	4327	4253	46	صلاح الدين
Al-Najaf	349	10730	5281	5449	56	54	760	370	390	9	295	9970	4911	5059	47	النجف
Al-Qadisiya	359	9037	4518	4519	48	52	418	180	238	13	307	8619	4338	4281	35	القادسية
Al-Muthanna	166	4317	2106	2211	24	21	191	86	105	4	145	4126	2020	2106	20	المثنى
Thi-Qar	306	8046	3926	4120	53	71	633	293	340	21	235	7413	3633	3780	32	ذي قار
Maysan	297	9215	4608	4607	35	17	169	78	91	3	280	9046	4530	4516	32	ميسان
Basrah	842	24920	12174	12746	146	309	4537	2102	2435	80	533	20383	10072	10311	66	البيصرة
Kurdistan Region:										إقليم كردستان:						
Duhok	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	دهوك
Erbil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	اربيل
Sulaimaniya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	السليمانية
Total	8542	209380	102432	106948	1259	2537	30279	14348	15931	520	6005	179101	88084	91017	739	المجموع

Note: Excluding kurdistan region

ملاحظة: لا تتضمن إقليم كردستان

Gender Disparity in Social Insurance Coverage: An Examination of the Social Insurance System in the Kurdistan Region

Sangar Y. Salih, Salahaddin University Erbil

Abdulsamih M. Rahman, Salahaddin university-Erbil

Dr. Arif Hito, Ministry of Labour and Social Affairs, KRG

Introduction

People are shielded from a variety of risks by social insurance, which helps to ensure that they will have at least a minimum level of income when they reach retirement age. This gives many people who have struggled their entire lives the opportunity to look forward to a comfortable retirement with some measure of dignity and respect. Beneficiaries of the social insurance system are shielded not only from the scourge of poverty but also, on a broader scale, from the precipitous fall in the quality of life that may result from the cessation of regular income. It is a significant component of the majority of people's preparations for their retirement, and it is intended to assist employees and their families by providing a source of income that is guaranteed for one's lifetime to those individuals who satisfy specific requirements.

The advantages of social insurance are especially significant for women, who, on average, have a substantially higher life expectancy than males (Munnell, and Soto, 2005). The greater life expectancy of women indicates that they will, on average, continue to receive benefits for a longer amount of time. To a considerably greater extent than men do, women depend on social insurance as the primary source of the financial security they will need in their later years. As a result, women are the demographic group that stands to profit or suffer the most from changes to the social insurance system and the formulas that determine how benefits are calculated. Even, the women who get benefits in the future are not the same. The lives of women are fast evolving in a variety

of ways. Today, more women than ever before have jobs outside the house (Smeeding, 1999).

Despite the fact that women make up half of the world's population, they are responsible for more than two-thirds of the world's labor, earn less than one tenth of the world's income, and possess less than one percent of the world's property. They are among the most impoverished people in the world. In today's society, women who do tasks that are essentially identical to those performed by males earn less. Economic independence might provide protection against abuse. However, gender matters when it comes to economic independence. Given the historical experience of women in the workforce and present societal conditions, a significant number of women remain financially reliant on their partners, particularly those in violent relationships (Conner, 2013).

Social insurance benefits are one of the most important legal rights of workers in the private sector, guaranteed by different laws including; Labor Law (No 71 in 1987), the Iraqi Social Insurance Law (No. 39 in 1971), and the amended law (No 4 in 2012) in the Kurdistan region. Social insurance can secure the future of workers after they lose the ability to work due to age or are injured during their work in the labor market. Data from the General Directorate of Labor and Social Security of the Ministry of Labor and Social Affairs of the Kurdistan Regional Government explain; in terms of gender, the majority of insured workers are male, reflecting the KRG's labor market male-dominated feature, where the female labor force is weak. On this basis, out of 110, 917 insured workers, 97, 430 are male and only 13, 487 are female, i.e. 85.74% of the national workers are male and 12.90% are female. The social insurance-related concerns are not only about gender, but it is also about the entire insurance system itself. The Social Protection Strategic Framework, a document developed by the Ministry of Planning in the Kurdistan Region (2016), for example, identified the main challenges of the social insurance system in KRI and addressed in four points: (i) "Low administrative capacity; (ii) schemes are inequitable and financially non-sustainable; (iii) the system is fragmented, leading to distortions in the labor market between the public and the private sector; and (iv) the system suffers from low coverage in the private sector." What is not clear is how these challenges may affect male and female workers differently in the private sector. Therefore, this research is an attempt to address the link between women's participation in the labor market and its impacts on female benefits of social insurance services in the private sector. The research also investigates whether or not the social insurance system in

KRI equally covers all types of business sectors and see if there is any gender disparity in the sectors which are less covered by social insurance.

Legal Framework and Governmental Structures

Social insurance right in the Kurdistan region is legally guaranteed and more than one law addresses it. Labor Law (No 71 in 1987), the Iraqi Social Insurance Law (No. 39 in 1971), and the amended law (No 4 in 2012) in the Kurdistan region are the main related laws. Noteworthy to mention that the ministry of labor and social affairs in KRI coordinated with other related actors to prepare a new draft for the social insurance law. Looking at the content of the proposed draft and compared to the active social insurance law(s), the new one should be much better in terms of coverage. This is mainly because the draft is expected to fill out the gaps that already exist in the active law(s). For instance, social insurance for workers in the informal sector (agriculture sector included) is taken into consideration while its legal framework is not well clear in the active laws.

Taking gender perspective into consideration, there are articles in the abovementioned laws that specifically address gender-related issues. For example, articles 80 to 89 of Part VI of the Labor Law No. 71 of 1987 in force in Kurdistan are devoted to the protection of women's employment. According to the characteristics of women, some of the rights that women's nature requires are included in the law, especially the balance between work and women's responsibilities in terms of family, and emphasizes that employers provide a favorable environment for women workers. Despite these rights, women have not yet participated actively in the labor market. According to Article 65 of Social insurance Law No. 39 in 1971, which is applicable in the Kurdistan region, in one of the following situations, the insured worker is entitled to a pension upon retirement: (A) if the male has reached the age of sixty or the lady has reached the age of fifty-five, and either has at least twenty years of insured service and (B) if the man has at least thirty years or the woman has at least twenty-five years of insured service.

Existing laws and regulations are meaningless if there is no intention and clear procedures to implement them. Importantly, different governmental structures are established and procedures are in place to ensure social insurance-related laws are implemented in KRI. More specifically, the general directorate of labor and social insurance at the ministry of labor and social insurance is in charge to manage the social insurance-related issues in KRI. There is also the High Commission of Social Insurance Funds, which is

responsible to manage the monetary-related issues of social insurance. Additionally, each governorate/territory has its directorate of social insurance, there are six directorates overall, including Erbil, Duhok, Sulaymaniyah, Soran, Garmian, and Halabja. Moreover, the ministry of labor and social affairs in KRI opened three centers of social insurance in different geographical locations namely in Akre, Rania, & Zaxo.

Monitoring and follow-up mechanisms are also needed to ensure workers enjoy social insurance right in practice. Tripartite Committees exist at the provisional level to conduct site visits and see if employers follow the legal procedures to guarantee social insurance rights for workers. The members of these committees are limited to representatives of (1) the directorate of social insurance, (2) the worker's syndicate, and (3) employers' organizations. At the same time, the general directorate of labor and social insurance has its hotline department and provided a phone number (5500) that can be used whenever workers want to report any violation case related to their rights (social insurance rights included). Lastly, if there is any disputed case related to social insurance, the labor court in KRI is responsible as a legal body to handle it.

Public Sector as an Ideal Type for Women

The vast majority of working women (94 percent) across Iraq, including the Kurdistan Region, are in the public sector, which is already the largest employer in the country. Women opt to work in the public sector due to its stability and guaranteed labor law rights, which are neither guaranteed nor enforced in the private sector (Vilardo, 2018). According to the latest census by Kurdistan Region Statistics Office (2018), 86.8% of women in KRI are unemployed compared to 37.4% of men. Around 75% of women in the workforce are employed in the public sector, whereas men's occupational status is more varied. There are notable gender variations in young unemployment. In the KRI, the female youth unemployment rate is 48.9 percent, much greater than the male youth unemployment rate of 12.8 percent. Despite the higher unemployment rate for young women, the actual number of jobless young men is greater than that of unemployed young women, since there are far fewer young women in the labor force (Abramzon et al, 2013).

Women in Iraq face a range of challenges and obstacles to greater participation in the private sector. According to a research World Bank conducted in 2018 in the Kurdistan Region on women's involvement in the labor market and social and psychological hurdles, discrimination in employment is the most significant barrier to women's entry into the private sector. Male and female individuals

with the same qualifications, employers provide greater work chances to men. Discrimination based on a person's gender may be seen in more than 41% of the job adverts in Iraq including the Kurdistan region. More than 52% of these gender-discriminatory job postings prefer to hire male applicants. It's possible that this is one of the factors that contribute to the low number of women in Iraq's labor force (Azeez, et al., 2021).

Women are mainly not interested in working in the private sector due to the lack of legal and familial assistance. Inadequate maternity leave of just 72 days and the absence of workplace childcare for working women are further causes for women's limited labor force participation. Lastly, it was also observed that sexual harassment in the workplace is a pervasive problem and that there is no effective reporting and protection mechanism in place to prevent and punish these actions against female employees and workers.

Business Sectors and Social Insurance for Women

A number of dynamic factors influence the number of women eligible for social insurance contributions. This may include where (in which business sector) women work. Even though there is no adequate data to clearly show how insured female and male workers are distributed, it seems that agriculture is among the sectors that have less social insurance coverage compared to other private sectors. At the level of Iraq including the Kurdistan region, the agriculture sector is considered as women dominated sector, between 1980 and 2010, the share of women in agriculture increased from 30 to 50 percent, and it may now be as high as 60 percent (SOFA Team & Doss, 2011). According to the International Labor Organization (2022), the Iraqi agriculture sector employs 8.4% of the country's workforce, women make up roughly %20 of the agriculture workforce. Due to the fact that agriculture is not regulated, persons who work in this sector are not eligible for social insurance. As a result, women who are employed in this sector are denied the opportunity to benefit from this entitlement. In addition, When it comes to unpaid care duties, the pay disparity between men and women is glaringly apparent. The majority of unpaid care labor, such as cleaning, cooking, and caring for children or the elderly, is handled by women and girls. Although this labor is essential to the effective operation of communities (Conner, 2013).

Data and Methods

Methodologically, this research utilized both qualitative and quantitative techniques to gather first-hand information to present the state of gender disparity in social insurance coverage in the private sector. A questionnaire was developed to gather quantitative information. The inclusion criteria for potential participants included (1) being a female worker, and (2) being employed in the private sector. The questionnaire was distributed among 68 female workers in three provinces in KRI as Erbil (%47.06), Sulaymaniyah (%41.18), and Duhok (%11.76). The sample size of the quantitative part of the research is not sufficient. Consequently, it may shape the results of the research in a way that does not show a bigger picture of gender disparity in social insurance coverage in the private sector. However, qualitative data are more likely to fill out this gap.

We utilized semi-structured interviews to gather qualitative information. 15 persons, including representatives of related governmental institutions, worker's unions, employers, and female workers were interviewed to elicit responses on how the social insurance system operates and covers female workers in the private sector (*see the descriptive table attached*).

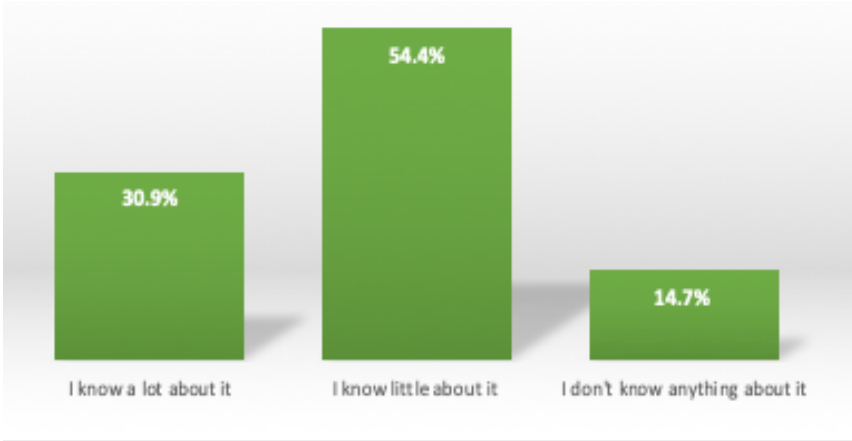
The descriptive analysis method for the quantitative data and thematic analysis method for the qualitative data have been employed to answer the research questions.

Findings and Discussions

Knowing It Is the Key to Having it

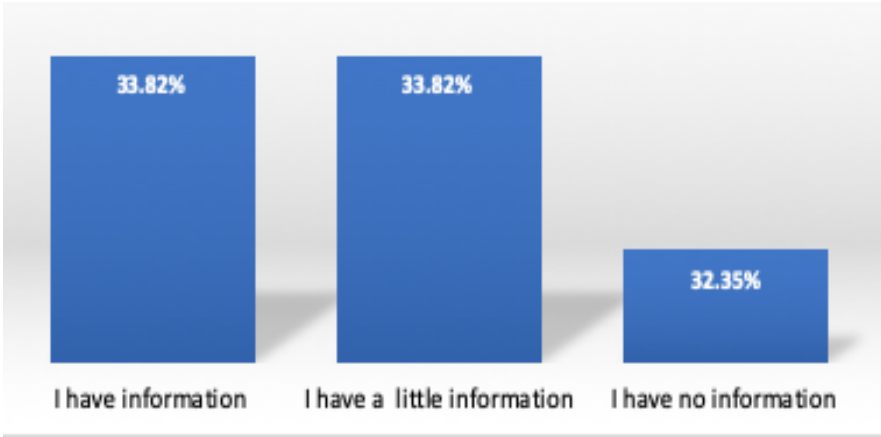
Legal awareness toward a particular right could be considered as the first step to make sure people practically exercise and enjoy that right. It is well apparent that workers in general and female workers, in particular, do not have that much knowledge on their social insurance rights in KRI. Despite the fact that the social insurance right is legally guaranteed and different procedures are in place, female workers obviously have difficulties to even understanding what social insurance is and how its system operates in KRI. Figure No. 1 below shows the state of knowledge possession of the sample on social insurance.

Figure 1. Awareness about Social Insurance for Private Sector Employees



Around %31 of the respondents of the survey stated that they know a lot about social insurance and its benefits. However, the majority of the drawn sample either do know a bit or nothing about it. Relatedly, the participants were also asked to see whether or not they know the exact percentage of their monthly salary going to social insurance. Approximately, %34 of the participants of the sample that is quantitatively taken (see Figure No. 2), were able to articulate exactly how they, themselves and their employers contribute to the social insurance’s payment. Contrastingly, the majority of the sample stated that they either do not have any or little information on the contribution they and their employers make in the social insurance payment.

Figure 2. Information of Private Sector Employees about contributions (from employer and themselves) in the Social Insurance’s Monthly Payment



Relatedly, as an answer for another question, %25 of the participants responded that they do not have social insurance because they do not have information on social insurance and its benefits (see Figure No 2).

Not surprisingly, these results were consistent with the findings of the qualitative interviews where almost all the interviewees indicated that they are illiterate not only on the details of the social insurance system, but also its basic elements. Female workers clearly stated things like

"I don't know anything about it, can you explain it to me?",

" I only heard that there is social insurance, but I do not know what it is",

"As I understand it is cutting an amount from our salary and once we leave this job, they will give it back to us."

There is no available data to show if there is any difference between males and females as regards to worker's awareness on the right of social insurance. However, there are at least a few indicators to show why female workers are more likely to have less information on social insurance. Firstly, the limitation of female participation in the labor market has its impacts not only on female workers to be less exposed to social insurance-related knowledge, but also on the circulation of the knowledge, if there is any, among the workers themselves. Secondly, lack of women participation (quantitatively and qualitatively) in the worker's unions, may also shape the way that raising-awareness campaigns are designed and implemented. Put it differently, the campaigns designed and led by worker's unions may not specifically target female workers when the voice of women is absent in the union(s). Previous research clearly addressed that worker's unions are male dominated bodies, which consequently, reflects in their activities to protect the rights of female workers (Peace and Freedom Organization, 2016).

Noteworthy to mention that raising-awareness is not only related to the campaigns of the workers unions, but it is also connected to the general media activities in how they cover gender-related issues (social insurance included). The interviewees of this research repeatedly pointed to the responsibility of the media outlets to pay more attention on gender discrimination in the private sector and the right of social insurance. However, women participation in the media sector may also shape the possibility of raising such kinds of issues. Recent research addressed discrimination against women in the Iraqi media landscape and revealed the lack of women's participation and the need to prioritize women's rights (see A. Al-Kaisy, 2020).

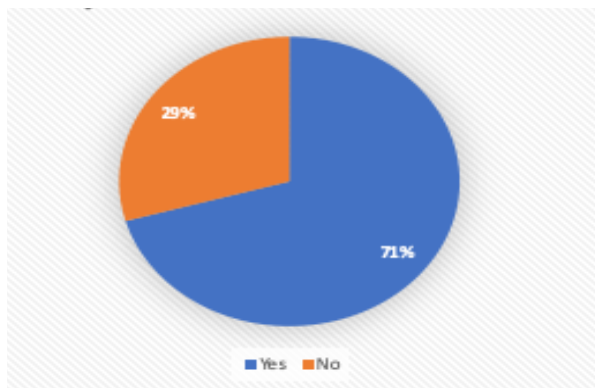
The lack of awareness on social insurance rights among workers is not new. Irwani (2015) addressed this issue and mentioned that “A large number of workers in the private and public sectors are not aware of their rights guaranteed by this law”; meant the social insurance law No 4, 2012. The remaining question is why lack of awareness is still the case, especially for female workers! How the labor force is divided and managed could be relevant.

The complexity of the labor market in KRI and the division of the labor force into different sectors may have impacts on the rights of the employees in each sector. According to the Kurdistan Region Statistics Office (2017), the private sector makes up only %8 of the labor force while %42 of the labor force consists of the informal sector, which includes self-employed and daily workers who are not legally supported to be covered in the social insurance system. Noteworthy to mention that women are a big part of the workers in the informal sector. The new draft law of the social insurance already addressed this issue. It could be helpful to increase women’s eligibility for social insurance coverage in the private sector as soon as it is issued by the Kurdistan parliament.

Trust it or Trash it

There is no doubt that trust is important in terms of relationships between two actors (in this case, between workers and related-governmental institutions). Trust can encourage and speed up decisions. Hypothetically, if the workers trust the social insurance system and are aware about its benefits, they are more likely to ask/advocate for it and comply with its procedures. We have asked participants not only whether or not they have social insurance, but also the reasons behind it if they do not have it.

Figure 3. Social Insurance Coverage of the Sample

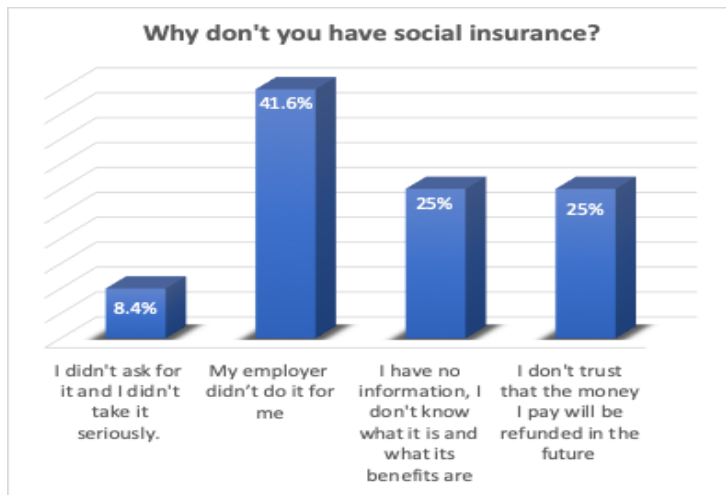


When it comes to the percentage of women who are insured in the private sector, it seems that the sample of this research, regardless of its small size, to some extent illustrates the reality of social insurance coverage. According to the findings of this research, only 29 percent of the sample said that they have social insurance. This finding is not that much different from the findings of previous research and the data produced on social insurance coverage. For example, a research conducted by Peace and Freedom Organization (2016) revealed that only 22 percent of a sample of 841 female and male workers in the private sector had social insurance. Noteworthy to mention that sample is drawn from different governorates in Iraq and Kurdistan region. Another survey conducted by Dabin Organization in 2020, revealed that among 450 workers, only %10 of the male and female workers in the private sector were insured in Sulaymaniyah province (Abdulfetah. H, 2021) What this survey didn't present is the difference between males and females.

Initiatives launched by different actors over the past few years to increase social insurance coverage may have its positive results. Therefore, the expectation is to see the percentage of social insurance coverage will increase, not decrease, for workers in the private sector. The Ministry of Labor and Social Affairs in KRI annually launches official data on the number of employees insured in the private sector. For instance, the number of insured workers was 10, 856 in 2020, but it became 18, 511 in 2021. This data clearly shows that the increasing percentage only between these two years is %158. However, these data are still not accurate, simply because (1) there is no digitized database in place to be regularly updated; (2) logistic-wise, the committees of social insurance inspectors have a limited capacity to pay visits to all the workplaces and check if the employees are insured. It is quite apparent that social insurance right needs follow-up and advocacy to make sure employers guarantee this right (*this point is elaborated in the next section*).

Why female workers do not have social insurance may have different reasons, including the mistrust of the social insurance system and its benefits. Taking a close look at the findings of the survey, mistrust is not the key reason. However, it is a considerable percentage that should be addressed as a reason. %25 of the sample responded that they do not trust that the money they pay for social insurance will be refunded in the future. %8.4 also stated that they did not ask for it or did not take it seriously.

Figure 4. Reason for not Being Insured



Mistrust of the social insurance system could stem from the fragmentation of the system and the low administrative capacity to implement the related laws. Workers may lose trust simply because they do not see the practical outcomes and effective results of such a system. According to the general directorate of labor and social insurance at the ministry of labor and social affairs (2021), only 634 persons (males and females) receive pension in KRI, who already worked in the private sector. This number is extremely low compared to the number of workers in the private sector. However, it is well related to another factor, which is workers do not wait to utilize social insurance coverage for pension. In other words, whenever the insured workers leave their job, they directly ask for the final reward of their job services in the private sector. The official data from the government shows that 5572 workers only in 2021 received IQ 14, 713, 043, 767 as the final reward. This could be considered as another indicator of mistrust between the workers and the government due to the political and economic instability over the past years, especially when the government was not able to regularly provide salaries for its employees.

The findings of the qualitative interviews also showed the same. For instance, a female worker at a media outlet in Duhok with 4 years of experience in the private sector clearly stated that *"I worked for other companies before, and they informed me about the social insurance benefit, but I never believed in it. I witnessed the experiences of my friends that they never took advantage of the money they already paid for social insurance."*

If we hypothetically consider this statement as an exaggeration, it does not change the fact that the procedures to collect the final reward for job services

is quite demanding. This is more difficult for female workers simply because they have family responsibilities and are not able to spend so much time paying visits to governmental institutions for such kinds of issues. It is the responsibility of the employers to follow up with the social insurance procedures for their workers. However, workers themselves have to go to governmental institutions to collect their final rewards. This is considered as a burden for female workers. A representative of the workers organization from Sulaymaniyah mentioned this point and said:

“In addition to their responsibilities outside of home, women have a lot to do at home to take care of their children and their families. The procedures for social insurance needs so much time. Therefore, if it is difficult for men, it is double for women”.

Despite the fact unemployment insurance is part of social insurance and the government is legally responsible to provide financial support if a worker lost his/her job (see article 10 in law No 4 in 2012), what we see in reality is that the government in KRI has not been able to fully protect this right for workers in the private sector. Even if the reason is the financial crisis faced by the government, it has its impact on the trust between workers and the government. The representative of the worker’s syndicate in Duhok mentioned this point and said:

“Due to COVID, so many workers lost their jobs, but the government did not provide any financial support for the workers who worked in the private sector during COVID”

There is no data to show whether or not male and female workers trust the government differently. However, males are more engaged and exposed to the social insurance system, consequently, they know more about how the system works and what its procedures are. Therefore, they trust it based on their knowledge, not relying on the public perception, respectfully, which is negative to some extent. It is noteworthy to mention that the ministry of labor and social affairs in KRI issued an order and asked all employers to pay the salaries of their workers during COVID as it is a legal right and addressed in labor law No 71 in article 65.

It is a Fragile Right

Social insurance costs money for employers, therefore, it is highly possible for them not only to unwelcome it, but also avoid it. Employers are legally responsible to pay %12 of the social insurance payment (Law No 39 in 1971). Due to its nature, social insurance rights for employees need follow-up and advocacy efforts. Monitoring and follow-up mechanisms are in place as previously mentioned. However, more support and efforts are still needed to strengthen these mechanisms. Without these efforts, the employees are less likely to enjoy and exercise it.

Women are still considered a vulnerable group in society (Vilardo, V. and Bittar, S., 2018), therefore, they are more likely to be exploited. The existing gaps within the procedures of the social insurance system to deceive the workers may affect women more than their male counterparts in the private sector. Hence, female workers need more support not only to be aware about their rights but also to protect their social insurance rights. Chart No 4 above displays the responses from the female workers in our sample why they are not insured. The majority of the sample (%41.6) pointed to their employers as responsible actor for not guaranteeing this right.

The results of the qualitative interviews are also consistent with what we found in our survey. The Representative of the worker's syndicate in Sulaymaniyah mentioned a case that she was working on with the coordination of a few NGOs. As she stated:

"We have witnessed that the female workers sometimes are exploited by their employers. I personally worked with different organizations to not only find jobs for females, but also check how things go after starting a new job. I paid so many visits to workplaces as the representative of worker's syndicates and found that whenever we insist on the worker's rights and inspect the workplaces, employers to some extent complied with the legal procedures and provided social security rights..."

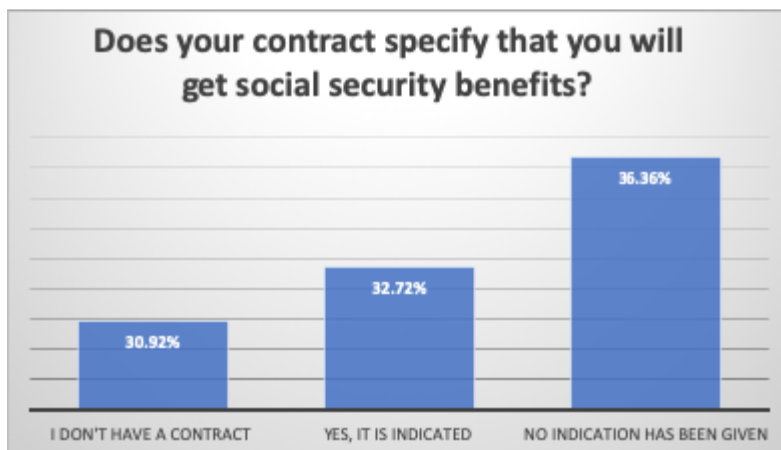
Lack of awareness among workers is an opportunity for employers, respectfully, to violate the worker's rights (social insurance rights included). The majority of the female interviewees did not know how the employers cut the social insurance percentage. For example, a female teacher, working for 8 years in a private school in Erbil stated that *"What I know is that every teacher monthly pays IQ 25000 of his/her salary, then after leaving at this school, we can ask for the amount that we paid. But they say it is more than what we paid in our salary"*

Taking a look at this statement, it is well clear that the problem is not only the lack of workers' awareness toward their social insurance rights and how the system works but also the violation of legal procedures, more specifically, regardless of their differences in their salaries, workers pay the same amounts for social insurance.

According to Law No 4, 2012 in KRI (the amendment of Law No 39, 1971), the social insurance percentage measurement is based on the monthly salary, nothing else. What we see in the above statement is that employees pay the same amount regardless of their different positions with different salary scales. What is not clear here is the differences between female and male workers who face such kinds of violations. What we can argue is that the vulnerability of women in the private sector may affect them to be more victimized in this case.

Another point is the contract and how it addresses the social insurance right for employees. Employers are not only responsible for providing contracts for their workers, but they are also in charge of legally developing the contracts, which guarantee basic rights, including social insurance. The participants of the survey were also asked to see if social insurance is mentioned within their contract. Figure No 5 shows the answers of this question.

Figure 5. Social Security is or is not mentioned in the Contract

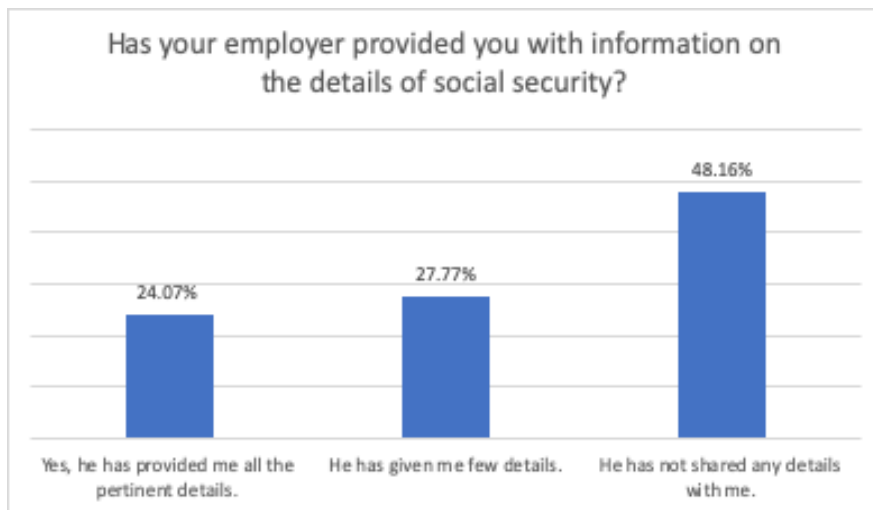


The majority of the respondents indicate that they either do not have a contract (%30.92) or have it, but it does not specify social insurance and its benefits (%36.36). The contract is a legal and support document that helps workers to file their case in court whenever their rights are violated. What we

see here is that female workers in the private sector, just like the informal sector, are deprived of a job contract. Previous research also found that the majority of the workers (%68) in the private sector did not have job contracts, which may lead to other types of violations against workers (peace and freedom organization report, 2016). It is also unclear if male and female workers equally face this violation!

Relatedly, the participants of this research also addressed that their employers did not provide information on social insurance. This is another indicator to show that female workers need support to make sure they have that right guaranteed. Figure No 6 below shows information on whether or not the employers provided information on social insurance for their employees or not.

Figure 6. Employers Provided Information on Social Security to Employees



Conclusion

The findings of this research show that compared to their male counterparts, female workers in the private sector do not equally enjoy the right of social insurance. Despite the fact that laws and regulations can always be improved, they are not the main reason for gender disparity in social insurance coverage in KRI. Lack of women participation in the labor market puts them in the position that they are less likely to be knowledgeable on social insurance and its procedures. The structure of the worker's unions and media activities from gender perspective play a vital role in why women are less likely to be aware about their social insurance rights in the private sector. Hence, any initiatives to facilitate and increase women participation in the private sector can guarantee and protect social insurance for female workers. This means that if there is gender disparity in the social insurance coverage, it is not directly related to the social insurance system itself rather than the nature of the private sector, which is not a female friendly sector. The informal sector, which is a female dominated one, is also not a blessing sector for female workers, mainly because the workers rights are not as well guaranteed as the public and private sector.

The complexity of the procedures of social insurance and invisibility of its benefits and outcomes have led the public to not completely trust the social insurance system. Hence, female workers are not responsive to the requirements of the social insurance system. Therefore, the government should increase its efforts to make sure implementation mechanisms are transparent, smooth, flexible, and trustworthy.

Employers are mainly responsible to guarantee and protect social insurance rights for female workers. However, it is not a desired responsibility to take by the employers themselves. Therefore, the inspection and monitoring measurements should be strengthened to make sure no gap is left to exploit the social insurance rights for female workers.

Table 1. General Description of the Sample

#	Job/position	Gender	Province
1	Government official	Male	Erbil
2	Representative of Workers Organization	Male	Duhok
3	Representative of Workers Organization	Male	Erbil
4	Teacher in a private school	Female	Erbil
5	Social worker in a private school	Female	Erbil
6	Teacher in a private school	Female	Erbil
7	Activist in Worker's Rights	Female	Erbil
8	Government official	Male	Erbil
9	Representative of Workers Organization	Female	Sulaymaniyah
10	Worker in communication sector	Female	Erbil
11	Worker in NGO sector	Female	Erbil
12	Representative of Workers Organization	Female	Sulaymaniyah
13	Worker in media sector	Female	Duhok
14	Worker in a private library	Female	Duhok
15	Employer	Female	Erbil

References :

- Al-Kaisy, A. (2020) A Gender Analysis of the Media Landscape in Iraq: A Baseline Assessment. Available at https://internews.org/wp-content/uploads/legacy/2020-04/Internews_gender-analysis_media_landscape_iraq_2020-04.pdf [Accessed on September 12, 2022]
- Abdulfetah, H. (2021) Social Insurance: a Deprived Right. Retrieved from file: <file:///Users/macbook/Downloads/%D8%A8%D8%A9%D9%8A%D8%A8%D8%A9%D8%B1.pdf>. [accessed on September 25, 2022]. In Kurdish.
- Abramzon, S., Burger, N., Ghosh-Dastidar, B., Glick, P., Kumar, K.B., Perez-Arce, F. and Smith, A.C., (2013) Capacity Building at the Kurdistan Regional Statistics Organization through Data Collection. PR-244-KRG, Santa Monica, CA: RAND
- Alliance, G. (2010) Trust It or Trash It?: Creating & Assessing Genetic Health Information.
- Conner, D.H., (2013) Financial freedom: Women, money, and domestic abuse. Wm. & Mary J. Women & L., 20, p.339.
- DRC (2020) Labor Market and Livelihoods Competency Assessment – Iraq: Dohuk, Erbil, Diyala and Salah al Din governorates,
- International Labor Organization. (2022) *'Enhancing labour governance, inspection and working conditions in response to COVID-19 in Iraq.* retrieved from <https://www.facebook.com/ILOIRAQ/photos/a.285294240147539/487283219948639/>
- Irwani, M. (2015) Clientelism and Implementing Social Security Programmes in Post-conflict Iraqi Kurdistan Region, Cambridge Scholars Publishing.
- Kurdistan Region Statistics Office (2017) DEMOGRAPHIC SURVEY Kurdistan Region of Iraq. <https://krso.gov.krd/content/upload/1/root/e61.pdf>
- Ministry of Planning, KRG (2016) Social Protection Strategic Framework. Retrieved from <https://us.gov.krd/media/1317/social-protection-strategic-framework.pdf> [Accessed on September 24, 2022.]
- Munnell, Alicia H. and Mauricio Soto. (2005) "Why Do Women Claim Social Security Benefits So Early?" Issue Brief 35, Center for Retirement Research. Chestnut Hill: Boston College.
- Peace and Freedom Organization. (2016) "The Condition of Workers' Rights and Freedom of Trades in Iraq the Kurdistan Region. Peace and Freedom Organization. Available at <https://pfo-ku.org/index.php/reports/55-pfo-reports/259-the-reality-of-workers-rights-and-trade-union-freedoms-in-iraq-and-the-kurdistan-region>
- Smeeding, Timothy M. (Tim). (1999) Social Security Reform: Improving Benefit Adequacy and Economic Security for Women. Syracuse University Center for Policy Research Policy
- SOFA Team & Soss C. (2011) The Role of Women in Agriculture. FAO. Agricultural Development Economics(ADE) Division. Rome, Italy
- Vilardo, V. and Bittar, S. (2018) Gender Profile-Iraq: A situation analysis on gender equality and women's empowerment in Iraq
- World Bank. (2019) Women And Jobs For An Inclusive Labor Market In Krg: A Pilot Program.

المحور الثالث:

سوق العمل غير النظامي والضمان الاجتماعي

إشكالية الكلفة-العائد في التحوّل من القطاع غير المنظّم إلى القطاع المنظّم في الاقتصاد: كلفة وعائد التسجيل والعقود والضرائب والتقاعد والضمان الإجتماعي للعمال

أ.د. عماد عبد اللطيف سالم

أستاذ الاقتصاد / كلية الفارابي الجامعة

المقدمة:

يقوم القطاع الخاص بتشغيل 40 – 50% من إجمالي القوى العاملة في العراق. ومعظم هؤلاء العاملين يعملون في أنشطة القطاع غير المنظّم، بأجر مُنخَفِض جدّاً، وفي بيئة ممارسة أعمال لا تُوفّر الربحية الكافية لأصحاب الأعمال والمُستثمرين.

تفتقر أنشطة القطاع غير المنظّم في الإقتصاد إلى آليات الحماية الذاتية للنشاط، وإلى القدرة على الصمود والإستدامة. وعندما تكون هناك أسباب معيّنة، ستُفضي بالضرورة إلى نتائج مُحدّدة للسمة غير المنظّمة في الإقتصاد، فإنّ هذا يعني أنّ هناك كُلفة، كما أنّ هناك عائد، يرتبطان ارتباطاً عضوياً بعملية الإنتقال من القطاع (النشاط) غير المنظّم، إلى القطاع (النشاط) المنظّم في الإقتصاد. وفي اقتصاد مفتوح على نطاقٍ واسع (وغير مُنضبط مؤسسياً)، وغير مُنظّم، ومُختل هيكلياً، علينا العمل على خفض تكاليف أصحاب الأعمال، لكي نتمكّن من جعل المشاريع (المتناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسطة) قادرة على العمل والمنافسة (في أسواقها المحليّة على الأقل)، لأنّ وفرة الواردات الرخيصة، وتدني مستويات الإستثمار، لا تسمح بتحتمل كُلف "إضافيّة" ذات صلة بالسعي لتحقيق عملية الإنتقال إلى القطاع المنظّم في الإقتصاد.

إنّ هناك ضغوط هائلة (متعدّدة الأشكال والمصادر)، تُمارس تأثيرها السلبي (إن لم يكن المُدمّر) على القطاع الخاص، وهذا دفع (وسيدفع) الكثير من المشاريع والشركات الخاصة على الخروج من السوق. وكبديهيّة اقتصادية فإنّ هذا سيرفع من معدّلات البطالة، ويُقلّل (أو يُضيّق) بالتالي من نطاق "الوعاء" الذي يُفترض أنّه المصدر الرئيس لتمويل عملية توسعة الشمول بنطاق الضمان والحماية الإجتماعية.

وعندما تستمرّ الحكومة بتقديم فرص توظيف مضمونة ودائمة، وبرواتب مجزية (وإن كانت تتناقص باستمرار). وعندما يكون دخل الأكشاك و"البسّطيات"، و"العربات"، وتكون أجور

العاملين فيها (وفي أي نشاط غير منظم آخر) أعلى من أجور العمل في "مشاريع" تعمل في إطار ترتيبات العمل المنظم، وتخضع لإشراطاته، فإن كل عمليات التوعية والتحفيز والتحذير والتهديد (وكل عمليات تطوير وأصلاح وتحديث الأطر القانونية المرتبطة بها)، لن تُجدي نفعاً في هذه الحالة، ولن تُفضي أبداً إلى توسعة الشمول بآليات عمل، وتنظيمات، القطاع "الرسمي" من الإقتصاد. إن الهيكل الإقتصادي المختل، وبُنية التشغيل المشوّهة (أجراً وحوافزاً وأنظمة استخدام)، وطبيعة النظام الإقتصادي القائم، وعدم وجود توصيف واضح لهذا النظام. هذه كلها عوامل لا تُساعد على خلق بيئة أعمال مناسبة يستطيع القطاع الخاص من خلالها أن يقوم بدوره الرئيس كمحرك حقيقي لعملية التشغيل. وإذا لم يكن هذا الأمر مدروساً بعناية فإن النتائج ستكون عكسية تماماً. أي بدلاً من نمو وتطوير القطاع الخاص، من خلال رفع كفاءة أداء انشطته الرئيسة، فإن "الكلف الإضافية" ستعمل على إعاقة تأسيس وتطوير أنشطة الأعمال المحلية القائمة، والناشئة. إن هذا يعني ضرورة إنجاز الأولوية الأولى لصناع السياسة في العراق، وهي "خلق فرص العمل"، قبل العمل على تنفيذ الأولوية الثانية المتعلقة بـ "الحماية". فالأولوية الثانية ستترتب عليها كلف إضافية (قد لا تكون أحجامها وتبعاتها محسوبة بدقة)، وبما يُفضي إلى تقويض أهداف السياسات الخاصة بتحقيق الأولوية الأولى.

فالأولوية الأولى هنا هي لزيادة فرص العمل، وتعظيم عائد هذا العمل، لكي يكون ذلك مُقدّمة منطقية للنتيجة المرجوة منه، وهي توسعة الشمول بترتيبات الضمان الإجتماعي المؤطرة قانونياً، وتقديم تبرير منطقي وواقعي لتحمل التكاليف المترتبة عليها.⁽¹⁾ إن هذه "المقاربة" في دراسة هذا الموضوع (أي مقارنة الكلفة – العائد)، يمكن أن تُقدّم "منهجاً" مُختلفاً، في بحث وتحليل الأسباب التي تدفع أصحاب العمل والعمال إلى اتخاذ قرار الانضمام إلى "ترتيبات" سوق العمل الرسمي من عدمه.

هدف البحث: يهدف البحث إلى إيضاح التفاصيل الخاصة بالكلفة والعائد، وأثرها على توسيع إنضمام العاملين وأصحاب العمل، وخضوعهم إلى اشتراطات وترتيبات القطاع المنظم في الإقتصاد، مقارنة بتفضيلهم للبقاء كعاملين في أنشطة القطاع غير المنظم من الإقتصاد، رغم افتقار هذا القطاع لجميع ترتيبات الضمان، والحماية الإجتماعية.

إشكالية البحث: في الوقت الذي يتم التعامل فيه مع توسعة نطاق الشمول بالضمان الإجتماعي (وأوجه الحماية الإجتماعية الأخرى) على أنها عامل رئيس يساعد على نمو القطاع الخاص وتنميته. فإن هذا العامل ذاته (بسبب عبء التكاليف المترتبة عليه) يمكن أن يُشكّل (في الوقت ذاته) عائقاً مباشراً أمام خلق فرص العمل على نطاق واسع. ومع بقاء بيئة ممارسة الأعمال في العراق على ما هي عليه الآن، يزداد وضع العمال غير المشمولين بترتيبات الضمان الإجتماعي هشاشةً، في ذات الوقت الذي لا يوجد فيه حافز شخصي لهؤلاء العمال، أو لأصحاب مؤسسات الأعمال في القطاع الخاص لتوسعة الشمول، أو لتأمين نطاق أوسع لترتيبات التغطية بالحماية الإجتماعية.

¹ منظمة العمل الدولية، البرنامج الوطني للعمل اللائق، العراق: التعافي والإصلاح 2019-2023، ص 5 (1)

فرضية البحث: إنّ فرض تكاليف إضافية (اشتراكات) على أصحاب الأعمال من جهة، وفرض أعباء إضافية (استقطاعات) من دخل العاملين (في الأجل القصير) من جهة أخرى، في ظلّ اشتراطات ومعطيات بيئة ممارسة الأعمال الحالية، سيكون عاملاً معيقاً لتوسعة الشمول بترتيبات الضمان والحماية الاجتماعية (في الأجل الطويل). فبدون استدامة لأنشطة المشاريع، ودون ربحية مقبولة وكافية لأصحاب الأعمال، ودون دخل كافٍ ودائم للعاملين، ستكون استقطاعات صندوق الضمان الاجتماعي (على قلتها) عاملاً مُعيقاً أمام توسعة الشمول بأنظمة ولوائح وترتيبات الضمان الاجتماعي، وستتحول في التطبيق إلى مجرد كلفة إضافية "آنية"، لا يقتنع لا العامل، ولا صاحب العمل بعائدها في الأجل الطويل.

منهجية البحث: تمّ اعتماد المنهج التحليلي القائم على استقراء واستنباط ما ورد في الأطر القانونية (النافذة حالياً أو المقترحة)، كقانون العمل النافذ، وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال النافذ، ومشروع القانون المُقترح للتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال. وما ورد في الدراسات والتقارير ذات الصلة بالسمة غير المنظّمة للعمل في العراق، وبالذات تلك الصادرة حديثاً عن منظمة العمل الدولية (وأهمها "تشخيص الإقتصاد غير المنظّم في العراق" 2021).

مع تعزيز التحليل ببيانات ونتائج المسوحات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بموضوع البحث الرئيس، وخاصةً تلك التي تمّ إنجازها أخيراً (وأهمها "مسح القوى العاملة في العراق"، 2021). ومن خلال هذه المنهجية تمّ التوصل إلى الخلاصات والإستنتاجات الرئيسة ذات الصلة بدور وأثر تحليل الكلفة – العائد على توسعة مديات الإنضمام إلى القطاع المنظّم في الإقتصاد، وبالتالي توسعة نطاق الشمول والتغطية بالضمان الاجتماعي.

المبحث الأول: حساب الكلفة والعائد من خلال البيانات والمؤشرات والمُعطيات الرئيسة

أولاً: القوى العاملة

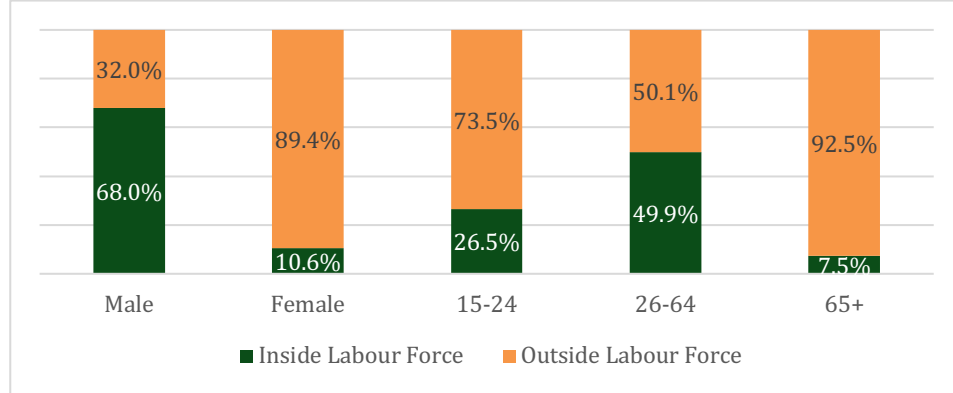
أ- تبلغ تقديرات القوى العاملة في العراق (النشطون اقتصادياً / أي الأفراد في سنّ العمل بعمر 15 سنة فأكثر، المُشتغلين والعاطلين عن العمل) 10.304 مليون فرد (يشكّلون ما نسبته 39.5% من إجمالي السكان في سنّ العمل) عدد الرجال منهم 8.923 مليون فرد (بنسبة 86.6% من إجمالي النشطين اقتصادياً)، وعدد النساء 1.381 امرأة (بنسبة 13.4% من إجمالي النشطين اقتصادياً)⁽¹⁾

ب- بلغ عدد العاملين 8.601 مليون فرد، بنسبة 83.5% من إجمالي القوى العاملة. وكانت نسبة الذكور 88.5%، ونسبة الإناث 11.5% من عدد العاملين الكلي.⁽²⁾

¹ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، منظمة العمل الدولية، ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق 2021، مديرية إحصاءات السكان والقوى العاملة، 2022، ص5.
² المصدر السابق، ص6.

ج- إن معظم الإناث والشباب وكبار السن هم خارج قوة العمل (كما يتضح من الشكل 18)

الشكل (18) نسبة السكان في سن العمل (خارج وداخل قوة العمل) حسب الجنس والفئة العمرية



ILO, CSO, KRSO, Iraq Labour Force Survey, 2021: p. 46

ثانياً: قطاعات وأنشطة العمل الرئيسية

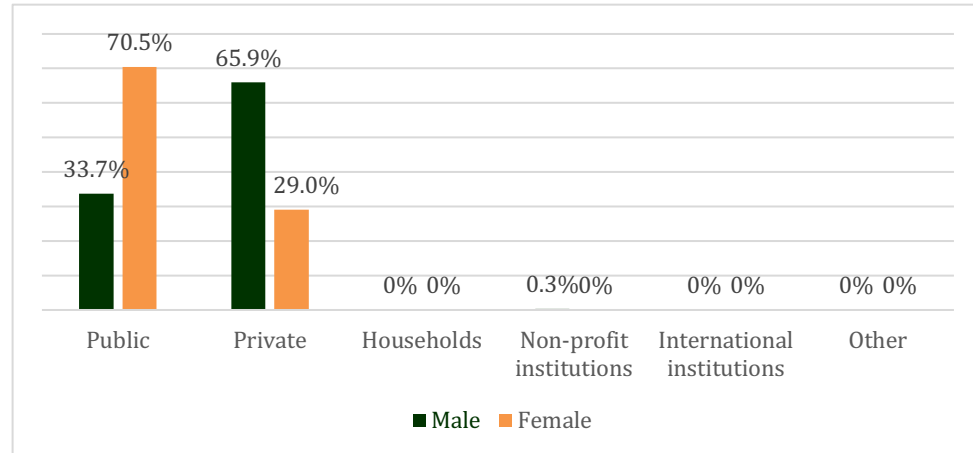
أ- تبلغ نسبة العاملين في القطاع الحكومي (37.9%)، وفي القطاع الخاص (61.6%).

ب - إنَّ مانسبته 70% من الإناث تقريباً، يعملن في القطاع الحكومي، مقابل 33.7% من الذكور.

ج - إنَّ 29.0% من الإناث يعملن في القطاع الخاص، مقابل 65.9% من الذكور (كما يتضح في الشكل 19).

د- إنَّ أعلى ثلاثة أنشطة توفّر العمل الرئيس هي كما يأتي: ⁽¹⁾

الشكل (19) حصّة الإناث والذكور من العمالة في القطاع الخاص والقطاع الحكومي (2021)



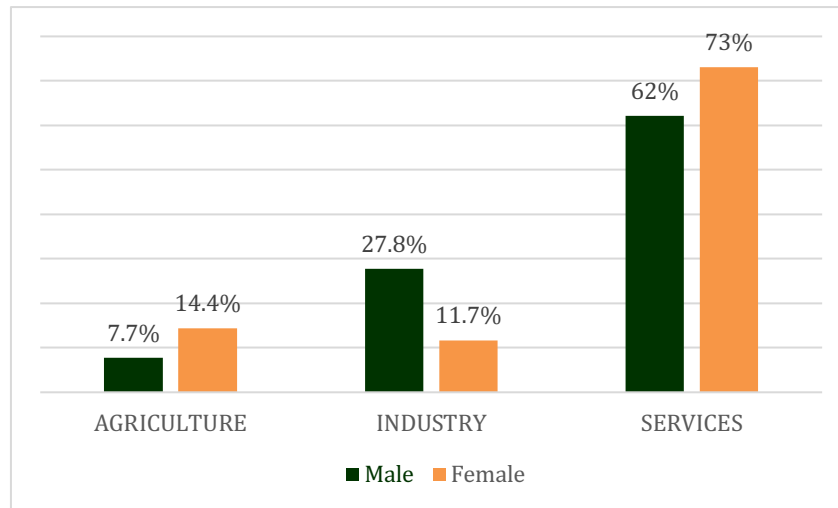
ILO, CSO, KRSO, Iraq Labour Force Survey, 2021: 11

¹ ILO, CSO, KRSO, Iraq Labour Force Survey, 2021, 20.

- يُوفّر قطاع البناء والتشييد ما نسبته 16.3% من فرص العمل. وهذه في الغالب هي فرص عمل في قطاع غير منظم، ويعمل به الرجال أساساً.
- يُوفّر قطاع الإدارة العامة والدفاع ما نسبته 15.9% من فرص العمل. وهذه في الغالب فرص عمل في القطاع الحكومي، ويشغلها الرجال أساساً، والنساء بدرجة أقل.
- يُوفّر قطاع تجارة الجملة والمفرد ما نسبته 14.2% من فرص العمل. وهذه في الغالب فرص عمل في القطاع غير المنظم من الإقتصاد، ويعمل به الرجال أساساً.
- يُوفّر قطاع النقل والتخزين ما نسبته 9.8% من فرص العمل. وهذه بمعظمها فرص عمل في القطاع غير المنظم من الإقتصاد، ويعمل به الرجال أساساً.
- يُوفّر قطاع التعليم ما نسبته 9.3% من فرص العمل. وهذه بمعظمها فرص عمل في القطاع المنظم من الإقتصاد (حكومي وخاص)، وتعمل به النساء أساساً.
- يُوفّر قطاع الزراعة والغابات ما نسبته 8.4% من فرص العمل. وهذه بمعظمها فرص عمل في قطاع غير منظم، ويقوم بتشغيل ما نسبته 14.4% من الإناث، و 7.7% من الذكور.
- يُوفّر قطاع الصناعة التحويلية ما نسبته 6.2% من فرص العمل. وهذه بمعظمها فرص عمل في القطاع الخاص والمختلط، وهو في الغالب قطاع منظم، ويقوم بتشغيل ما نسبته 11.7% من الإناث، و 27.8% من الذكور.

هـ- يكون تشغيل النساء أكثر تركيزاً في نشاط الخدمات (73.1%)، والزراعة (14.4%).. مقابل 62.2% و 7.7% للرجال على التوالي (كما يتضح من الشكل 20).

الشكل (20) نسبة تشغيل الإناث والذكور في أنشطة الأعمال الرئيسية لقطاعات الزراعة والصناعة والخدمات (2021)



ILO, CSO, KRSO, Iraq Labour Force Survey, 2021: 20

ثالثاً: البطالة

أ- بلغ معدل البطالة في العراق 16.5% (2021). أي أنّ هناك تقريباً شخصاً عاطلاً لكل خمسة أشخاص في قوّة العمل.

ب- بلغ معدّل البطالة بين الإناث 28.2%، وهو ضعف معدّل بطالة الذكور البالغ 14.7%.

ج- بلغ معدّل البطالة بين الشباب للفئة العمرية (15-24 سنة) 35.8%. وهو أكبر بثلاث مرّات من معدّل البطالة للأعمار (25 سنة فأكثر)، والبالغ 11.2%.

د- من بين إجمالي 8.601 مليون فرد عامل، كان ما يقرب من 4.039 مليون فرد (بنسبة 47.0%)، يعملون عادةً أقل من 40 ساعة في الأسبوع، في جميع الوظائف.

هـ - إنّ المتوسط العام لمُدّة بحث العاطلين عن عمل هو (7.1) شهر. وكان معدّل بحث الإناث هو أكثر من معدّل بحث الذكور عن عمل، والبالغ (6.0) شهر.

و- أثّرت العمالة الناقصة بالمجمل على 3.430 مليون فرد، هم بسنّ العمل. وكان تأثيرها على الرجال (73.1%) أكثر من تأثيرها على النساء (26.9%). وتأثيرها على من هم بعمر (25 سنة فأكثر)، أكثر بشكل واضح (58.5%). بينما كان تأثيرها على الشباب (بعمر 15-24 سنة) 41.6%.

ز- عندما نضيف "العمالة الناقصة لجهة الوقت"، إلى البطالة بشكل عام، سنجد أنّ المعدّل المركّب للبطالة و"العمالة الناقصة لجهة الوقت" معاً، قد بلغ 23.0% من القوى العاملة. وهو أعلى بكثير من معدّل البطالة (العام) البالغ (16.5%)⁽¹⁾. من هذه البيانات والمؤشّرات والمعطيات، وبقدر تعلّق الأمر بالكلفة والعائد المترتّبان على صنع اللوائح والسياسات والتشريعات ذات الصلة بالتشغيل والضمان الاجتماعي (للعاملين ولأصحاب العمل على حدّ سواء)، يمكن استنتاج ما يأتي:

- هناك مشاركة أعلى في القوى العاملة للذكور مقارنةً بالإناث، في جميع الفئات العمرية لكلا الجنسين.
- إنّ مشاركة الإناث في القوى العاملة لا تتجاوز نسبة (20%) لجميع الفئات العمرية.
- إنّ معظم النساء العاملات، يعملن في القطاع الحكومي (أي في القطاع المنظم من الإقتصاد). ولزيادة معدّلات تشغيلهنّ في القطاع الخاص، ينبغي تقليل كلفة ذلك على أصحاب الأعمال.
- إنّ معدّل بطالة الإناث هو أعلى بشكل عام من معدّل بطالة الذكور، لجميع الفئات العمرية، ولجميع مستويات التحصيل العلمي تقريباً.
- إنّ معدّل البطالة بين الشباب، هو أعلى بكثير منه بين كبار السنّ.

إنّ جميع البيانات والمؤشّرات والمعطيات المشار إليها آنفاً، تؤكّد الحاجة إلى الإنتباه إلى

¹ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، منظمة العمل الدولية، ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق 2021، مديرية احصاءات السكان والقوى العاملة، 2022، ص 13 – 16.

"حسّاسيّة" الكلف، وضرورة التحسّب لتحوّلها إلى قيد على التوسع في التشغيل، وبالتالي إلى عائق أمام توسعة الشمول بالضمان والحماية الإجتماعية للقوى العاملة في العراق (سواء أكانت عاملة فعلاً، أو عاطلة عن العمل حالياً).

ثالثاً: قطاع العمل غير الرسمي في نطاق الإقتصاد غير المنظم في العراق

طبيعة عمل القطاع

تعمل نسبة كبيرة من المشتغلين في الوحدات الإقتصادية، في الإقتصاد غير المنظم، ضمن بيئة اقتصاد كلي، وسياق اقتصادي يميّز بوجود قطاع عام كبير، وفرص محدودة في قطاع خاص ضعيف، وبيئة أعمال غير مُستقرّة وغير مؤاتية (سواءً مع الإضطرابات الأمنية والصراعات السياسية، أو بدونها)، وضعف وقصور الإطار القانوني المنظم والحاكم والداعم للتشغيل والتوسع في المشاريع، وانهايار منظومة الخدمات ومرافق البنية التحتية الأساسية. وأخيراً الفساد الذي يؤدي إلى انعدام الثقة في المؤسسات.

- إن معظم مشاريع القطاع الخاص تعمل في نطاق الإقتصاد غير المنظم، وهي مشاريع متناهية الصغر، وصغيرة، ومتوسطة، تديرها العائلات، وتواجه عدداً لا يحصى من المشكلات التي تحد من قدرتها (المحدودة أصلاً) على توظيف المزيد من العاطلين. وهي غير قادرة أيضاً على الوصول إلى الخدمات المالية وغير المالية، وغير جاذبة أصلاً للباحثين عن عمل دائم، لأنها تجمع بين سلبيات ومساوئ القطاع غير المنظم من جهة، والمشكلات "التقليدية" التي يواجهها القطاع الخاص ذاته، من جهة أخرى.

- ومن بين مكونات التشغيل في الاقتصاد غير المنظم هناك الأطفال (الذين تتراوح أعمارهم ما بين 15-17 سنة) المنخرطين في سوق العمل، والذين ارتفعت نسبتهم من 4.9% في عام 2016، إلى 7.3% في عام 2018.

- ووفقاً لبيانات البنك الدولي فإن 3.4 مليون من أصل 7.0 مليون طفل في سنّ المدرسة هم خارج المدرسة.. وأن 33% من الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15-29 سنة) أميون.

- واستناداً إلى البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP فإن ما نسبته 31.6% من القوى العاملة العراقية تُعرّف بكونها من ضمن فئة "العاملين الفقراء" بأجر يومي يقل عن 3.10 دولار.

- ومع أن نسبة التشغيل في القطاع العام تصل إلى 39% تقريباً من إجمالي القوى العاملة في العراق، (مقابل 40-50% للقطاع الخاص)، فإنّ هذا القطاع (ببطالته المقنّعة وإنتاجيته الضئيلة جداً) هو بحكم الأمر الواقع عبارة عن "شبكة أمان اجتماعي"،

يصطفت العراقيون العاطلون عن العمل في طوابير للحصول على وظيفة "آمنة" فيه، بأجر أعلى، ونظام تقاعد سخّي. وحتى في القطاع العام هذا، تظهر السّمة غير المنظمة في حالة المقاولين من الباطن.⁽¹⁾

¹ منظمة العمل الدولية (وآخرون)، تشخيص الإقتصاد غير المنظم في العراق، الطبعة الأولى، نوفمبر/تشرين الثاني، 2021.

وهكذا، وعلى غرار القطاع العام، فقد فشل القطاع الخاص المنظم في استيعاب الأعداد المتزايدة من الشباب الداخلين إلى سوق العمل (لأسباب تم التطرق إليها في سياق هذا البحث)، مما جعل القطاع غير المنظم يقوم بدور رئيس في استيعاب العاملين الذين لا يتمكن القطاع العام والقطاع الخاص "الرسميان" معاً من استيعابهم.

- إن سمة العمل غير المنظم هي إحدى القضايا الرئيسية التي تتحكم بطبيعة ومحتوى "بنية" القطاع الخاص في العراق، وتكترس اختلالاته الرئيسية. وهي تؤثر على نحو حاسم في جودة المنتجات والخدمات، وكذلك على مردودات الوظائف. وهكذا فإن القطاع الخاص (في المحصلة النهائية) سيكون لديه متوسط أجور أقل، وحوافز أقل، وعدم استقرار وظيفي أكبر. إن هذا الانتشار المتزايد للأنشطة الصغيرة في الإقتصاد غير المنظم يعكس سعي الأفراد لمواجهة أزمات نقص التشغيل والدخل في الأجل القصير، ولكنه سيكون غير قادر على الإستدامة في الأجل المتوسط والطويل، وسيعمل على تكريس جميع سلبيات ومساوئ العمل غير المنظم في الإقتصاد. وباستخدام نوع التشغيل كمؤشر رئيس للسمة غير المنظمة في الإقتصاد:

- فإن 30% من السكان يعملون لحسابهم الخاص (2020). ويعمل عدد كبير من سكان الريف في أنشطة زراعية ضمن هذا التصنيف.

- إن 14% فقط من العاملين المشمولين بمسح القوى العاملة لعام 2020 لديهم عقود مكتوبة.

- إن 8% فقط يحصلون على إجازة سنوية مدفوعة الأجر، مما يشكل دليلاً على اثبات الطبيعة غير المنظمة لعلاقات العمل.

- إن غالبية العمال في مسح القوى العاملة لعام 2020، ويشكلون مانسبته (91%)، لا يتمتعون بأية تغطية ضمان اجتماعي تتعلق بالعمل.⁽¹⁾

- تشير أحدث البيانات الحكومية إلى أن الضمان الإجتماعي يغطي ما يقرب من 600 ألف عامل في القطاع الخاص (من إجمالي عدد العاملين البالغ 5.25 مليون عامل تقريباً).⁽²⁾

رابعاً: الكلف والمنافع المترتبة على وجود "دوافع" السمة غير المنظمة للنشاط الإقتصادي في العراق⁽³⁾

إن جميع الدوافع الرئيسية للسمة غير المنظمة في الإقتصاد، وجميع المحددات والمعوقات التي تحول دون انضمام العمال والشركات والمشاريع إلى الإقتصاد المنظم في العراق. هي عبارة عن كلف، يجب ان تكون هناك عوائد أو مزايا أو حوافز في مقابلها لكي يتسع الشمول وتزايد وتيرة الانتقال إلى الأطر و "الترتيبات" المؤسسية الكفيلة بتأمين جميع أوجه الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع الخاص. وتترتب الكلف الرئيسية بهذا الصدد على ما يأتي:

¹ ILO, CSO, KRSO, Iraq Labour Force Survey, 2021.

² منظمة العمل الدولية وآخرون، تشخيص الإقتصاد غير المنظم في العراق، نوفمبر/تشرين الثاني، 2021، ص 23.

³ لمزيد من التفاصيل أنظر: البنك الدولي: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، 2020، ص 6-9.

الاستقرار السياسي والأمني

تقف الإضطرابات والصراعات السياسية الحادة كعائق رئيسي أمام استقرار المؤسسات، وتحدّ من نفاذ وفعالية الأطر التشريعية، وتخفّض من مستوى الإلتزام بها، ومن الإمتثال لها على أرض الواقع. وترسّخ مظاهر الفوضى الناتجة عن ذلك،

بل وتلغى، فكرة الإستدامة بشكل مُطلق، وفي كلّ شيء. وبموازاة ذلك يتفكّك الحد الأدنى من سلطة تطبيق القانون، ويتلاشى الأمن تحت ضغط النفوذ المتزايد للجماعات المسلحة، واستخدام العنف لحلّ النزاعات أو للحصول على الموارد، إضافةً لإنعدام الثقة بين المكوّنات الرئيسية للمجتمع. وإذ يلحق كلّ ذلك أضرار جسيمة بعملية تشغيل وإدارة المؤسسات والشركات التجارية والمشاريع الصناعية، وبجميع المكاسب المرتبطة بإستدامة النشاط واستقرار التشغيل وديمومة الدخل.

فإنّه يُكبّد أصحاب الأعمال والعاملين كلفاً ماديّة ومعنويّة باهظة، وجميع هذه التكاليف ستحول بالضرورة دون زيادة حجم ومستوى الطابع المنظم في الإقتصاد، وستعمل على تقويض الحوافز الناشئة عن أيّ عوائد مهما كان حجمها في الأجل القصير. إنّ بيئة الأعمال غير المؤاتية، وغير المستقرّة، تمثّل كلفة باهظة تعيق استدامة النشاط، ومراكمة رأس المال، والتوسّع الأفقي والعمودي للمشاريع.

خوافز القطاع العام ككلفة على القطاع الخاص

ما يزال القطاع العام سخياً في تقديم فرص تشغيل مُستقرّة، ورواتب مجزية، وضمانات عيش مستدامة، مع جهد أقلّ، وإنتاجيّة متدنّية جداً. بل أن هذا القطاع العام ذاته يُسهم في تشغيل الكثير من العاملين لديه، مع احتفاظهم بسمتهم غير المنظّمة من خلال تعاقداته مع المقاولين من الباطن.

لقد باتت الحاجة ماسّة الآن لإعادة النظر بسقوف الأجور والرواتب في القطاع العام، لأنّ القطاع الخاص الذي يمارس نشاطه في نطاق بيئة ممارسة الأعمال الحاليّة في العراق لا يستطيع تحمّل كلفة أجور مُقاربة لها من جهة، ولا يستطيع دفع كلف إضافية لتأمين متطلبات الحماية الاجتماعيّة للعاملين لديه من جهة أخرى. ممّا يضيق من نطاق الشمول، ويخلق حوافز عكسية تُشجّع على البقاء ضمن السمة غير المنظّمة في الإقتصاد.

ولا يُغفل مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعيّ المقترح (2021) هذا الأمر، لذا تشير المادة 2- ثانياً -ب- منه إلى "توحيد أحكام انتقال المنافع بين القطاعين العام والخاص، وتسهيل انتقال القوى العاملة بينهما".⁽¹⁾

كلف الفساد متعدّد الأبعاد

هناك "قانون" عام يُنصّ على وجود علاقة طردية بين الفساد وبين الإقتصاد غير المنظّم. واستناداً لجميع مصادر البيانات والتقارير والدراسات ذات الصلة، محليّة كانت أم دولية (ديوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة، البنك الدولي، منظمة الشفافية الدولية..). فإنّ "مؤسّسة"، أو

¹ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان، مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعيّ للعمال رقم (-) لسنة 2021.

ولمزيد من التفاصيل أنظر: البنك الدولي: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال/ 2020، ص 6-9.

"بُنية" الفساد في العراق قد قوّضت جميع الإمكانيات والمبادرات المُتعلقة بالسعي إلى حكم رشيد، وحوكمة كفوءة، وبيئة صالحة (بالحد الأدنى) لممارسة الأعمال. وفي بيئة كهذه ستكون ممارسة الأنشطة الإقتصادية مُكلفة جداً، وسُشكّل هذه الكلفة دافعاً لكي تذهب هذه الأنشطة بعيداً عن القطاع المُنظّم في الإقتصاد.

كُلف الفشل الحكومي، تتجسّد هذه الكلف بما يأتي:

أ- غياب الإمتثال، والقدرة المحدودة على إنفاذ وتطبيق أحكام القوانين ذات الصلة بالتشغيل وتنظيم الأعمال، وضمان الحقوق المرتبطة بها، والإلتزامات المترتبة عليها بإنصاف وعدالة.

ب- ترهّل وضعف كفاءة أداء الإدارات التنفيذية الحكومية ذات الصلة بمراقبة وتفتيش وتنظيم آليات التشغيل وممارسة النشاط في القطاع الخاص، ووجود الكثير من شبهات الفساد التي تحوم حولها، والتي تقوّض الثقة بينها وبين "أصحاب المصلحة" المباشرة في وجودها أصلاً.

ج- تقادم البيئة التشريعية، وبطء تكيفها للمتغيّرات، وإفراغها من محتواها من خلال القيود التي تفرضها عليها القوانين القائمة، أو من عدم وجود تعليمات ولوائح تنفيذية تجعل هذه القوانين القائمة قادرة على التصديّ للأسباب الموجبة لتشريعها أصلاً، ممّا يعيق في نهاية المطاف، بل ويُعطل إمكانيات تطبيق أحكامها على أرض الواقع. ويسري ذلك ليس فقط على الآليات العامة لممارسة النشاط، بل يمتدّ إلى شؤون تنظيم العاملين في القطاع الخاص، وآليات تسوية المنازعات، وتشكيل التنظيمات النقابية.

د- ضعف الثقة بالمؤسسات الحكومية ذات الصلة المباشرة بعمل القطاع الخاص وهذا يرتبط أساساً بإعدام الكفاءة والفساد المستشري في هذه المؤسسات، والذي أدّى إلى مستوى منخفض من الثقة بين القطاع الخاص (عاملين وأصحاب عمل)، وبين جميع من يُفترض أنّهم "شركاء" القطاع الخاص "الحكوميين" (وزارات، العمل والشؤون الإجتماعية/ المالية/ الصناعة/ التجارة/ الزراعة/ الصحة/ التخطيط).

خامساً: الكلف والمنافع المترتبة على "ترتيبات" إضفاء الطابع المُنظّم على النشاط

تحمّل المشروعات "كلف" مرتفعة للدخول في إطار واشتراطات الطابع المُنظّم للإقتصاد، مقارنةً بـ "المنافع" المحدودة المتوقعة من ذلك. ويزداد عبء هذه الكُلف مع محدودية الحوافز الكفيلة بإضفاء الطابع المُنظّم، مقارنةً بالبقاء ضمن الطابع غير المُنظّم للإقتصاد. ولهذا يتم التعامل مع منافع قطاع الأعمال غير المُنظّم في العراق، بعدّها أكبر من تكاليفه الإقتصادية (والمجتمعية أيضاً). إنّ الكثير من المشاريع الصناعية والمؤسسات التجارية (المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر) تعتقد أنّ تكاليف إضفاء الطابع المُنظّم على أنشطتها باهظة للغاية، بدءاً من رسوم التسجيل، ومروراً بعبء الضرائب، وصولاً إلى اشتراكات التقاعد، ومساهمات الضمان الإجتماعي. ويمكن إيضاح ذلك من خلال ما يأتي:

النفقات الإدارية والمالية المرتبطة بالتسجيل

عندما يتعلق الأمر بالمؤسسات التجارية، فإن أحد المؤشرات الرئيسة الذي يوضح مدى انتشار الأعمال غير المنظمة، هو عدم التسجيل لدى السلطات المختصة. فقد اتضح من خلال المسح الذي أجرته منظمة العمل الدولية، معهد فافو، واتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق (2020)، أن 95% من المؤسسات التجارية التي شملتها الدراسة هي مؤسسات غير مسجلة لدى السلطات المختصة.⁽¹⁾

إن خطوات تسجيل مؤسسة تجارية في العراق، طويلة، وبطيئة جداً، وتصل إلى 14 خطوة. وذلك لكي يتم منح إجازة التسجيل في آخر خطوة منها. ومع ذلك فإن على الشركة (وقبل أن تبدأ عملها بشكل قانوني)، أن تقوم بتسجيل جميع العاملين لديها في الضمان الإجتماعي، وأن تقوم بدفع وديعة ضمان إجتماعي تُغطى حوالي ثلاثة أشهر من كشوفات الرواتب إلى دائرة التقاعد والضمان الإجتماعي للعمال⁽²⁾. وحتى بعد الشروع بالتسجيل عبر "النوافذ الإلكترونية"، فإن عملية التسجيل هذه ما تزال أولية، وتفتقر إلى التوثيق المتكامل، مما يجعل التسجيل يعتمد على نظام هجين من المراجعة الشخصية ومن التوثيق الإلكتروني معاً، مما يرفع كثيراً من كُلف وأعباء هذه العملية.⁽³⁾

العبء الضريبي المُبالغ في تقديره (واحتسابه) من قبل الإدارات الضريبية

بالإضافة لمساهمات أصحاب العمل في الضمان الإجتماعي، يتعين عليهم اقتطاع الضرائب نيابةً عن العمال، ودفعها إلى السلطات الضريبية شهرياً. إضافةً لتقديم الإقرارات الضريبية السنوية نيابةً عن العاملين لديهم. إن كل هذا سيؤدي في نهاية المطاف إلى "تراكم" كلف "غير مباشرة"، ولكنها باهظة وثقيلة الوطأة، لن يتحمل تبعات تسديدها (دون قناعة) أصحاب الأعمال وحدهم، بل تمتد آثارها السلبية لتتطال الإقتصاد والمجتمع بأسره.

عقود العمل

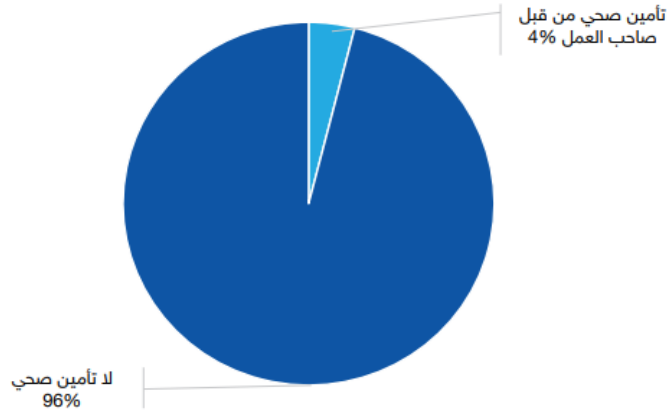
استناداً لبيانات منظمة العمل الدولية (وآخرون)، فإن 14.0% فقط من العاملين في القطاع الخاص لديهم عقود مكتوبة، مقابل 49% من العاملين الذين ليس لديهم عقود مكتوبة، و 37% يعملون بموجب اتفاق عمل شفهي (كما يتضح من الشكل 21).

¹ منظمة العمل الدولية وآخرون، تشخيص الإقتصاد غير المنظم في العراق، نوفمبر/تشرين الثاني، 2021، ص23.

² قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 (وتعديلاته 2004).

³ قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 (وتعديلاته 2003).

الشكل (21) توفير التأمين الصحي من قبل ارباب العمل

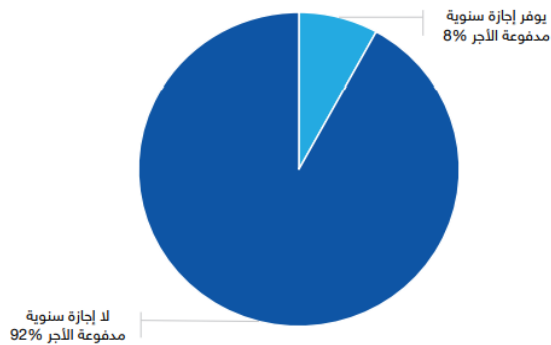


المصدر: منظمة العمل الدولية وآخرون، تشخيص الإقتصاد غير المنظم في العراق، نوفمبر/تشرين الثاني 2021، ص22

إنّ عدم وجود عقود عمل مكتوبة يرتبط بالتهرب من دفع كلف الالتزامات المترتبة عليها، دون أن يقرّ ذلك بالحصول على حوافز مُقابل تحمّل أعباءها. أو القبول بدفعها بعد التيقّن من إثبات الإمتثال التام، ومن قبل جميع الأطراف والجهات ذات العلاقة للإجراءات الحكومية المرتبطة بها فعلاً.

سادساً: كلفة وعائد الشمول والتغطية في القوانين (النافذة والمقترحة) ذات الصلة بالضمان الإجتماعي استناداً لبيانات منظمة العمل الدولية (آخرون) لعام 2020، فإنّ معدّل تغطية التأمين الصحي للعمال من قبل أصحاب العمل يبلغ 4.0% فقط، مقابل ما نسبته 96% من العاملين بدون تأمين صحي (كما يتضح من الشكل 22).

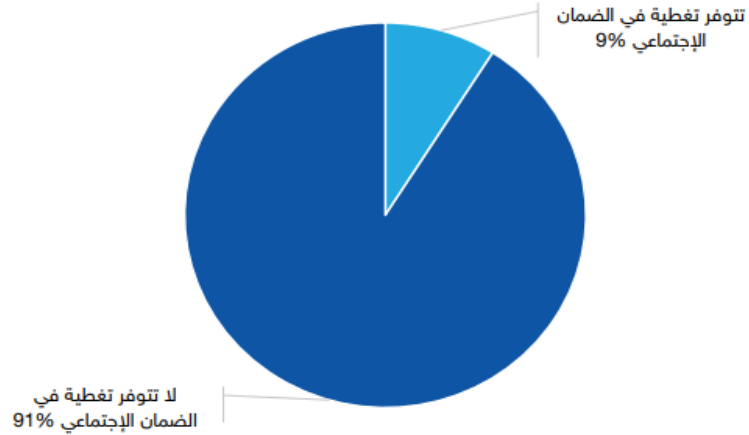
الشكل (22) تقديم إجازة سنوية مدفوعة الاجر من قبل ارباب العمل



المصدر: منظمة العمل الدولية وآخرون، تشخيص الإقتصاد غير المنظم في العراق، نوفمبر/تشرين الثاني 2021، ص22

أما بالنسبة لتغطية الضمان الاجتماعي فإن 9.0% فقط من العاملين تتوفر لهم هذه التغطية، مقابل 91.0% الذين لا يتمتعون بأيّة تغطية ضمان إجماعي تتعلق بالعمل (كما يتّضح من الشكل 23)

الشكل (23) تغطية الضمان الاجتماعي



المصدر: منظمة العمل الدولية وآخرون، تشخيص الإقتصاد غير المنظم في العراق، نوفمبر/تشرين الثاني 2021، 23

وبصدد تقديم إجازة سنوية مدفوعة الأجر للعاملين من قبل أصحاب العمل، فإن 8.0% فقط منهم يقومون بمنح إجازة سنوية مدفوعة الأجر للعاملين لديهم، مقابل 92.0% منهم، لا يقومون بذلك. وهكذا يتبين لنا، أنّه كلّما ارتفعت كلفة "ترتيبات" ضمّ العاملين إلى القطاع المنظم في الإقتصاد، كلّما كان عزوف أصحاب العمل كبيراً بهذا الصدد. وتؤكد البيانات المتعلقة بالتأمين الصحي، والإجازة السنوية، وتغطية الضمان الاجتماعي (أنفة الذكر) على ذلك بوضوح. حيث نجد أنّ نسبة حدوث السمة غير المنظمة هي أعلى في هذه الترتيبات، مقارنةً بوجود عقود مكتوبة للعاملين.

إنّ الضمان الاجتماعي يغطّي حالياً 600 ألف عامل في القطاع الخاص (من إجمالي 5.25 مليون عامل تقريباً) كما تم ذكره سابقاً. ومعظم الإجراءات التي تهدف إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي، ليشمل الذين لا تشملهم أحكام قانون العمل لسنة 2015 (وفي نطاق التغطية الاختيارية أو الطوعية)، إنّما تتعلق فقط بتأمين الرواتب التقاعدية وليس الفروع الأخرى للضمان الاجتماعي (مثل الأمومة والصحة والإعاقة).

ونعيد التأكيد هنا على نوع وطبيعة العائد المقابل لهذه التكلفة. فمنظمة العمل الدولية ذاتها تعترف بأنّ أصحاب العمل المُلتحقين طوعاً (من العاملين لحسابهم الخاص) قد يقومون بدفع الاشتراكات من خلال اختيار أقصر مدّة ممكنة، ضمن أقل مستوى، من أجل الاستفادة من الحد الأدنى للراتب التقاعدي.

قانون التقاعد والضمان الإجتماعي للعمال (المُعدّل) رقم 39 لسنة 1971

يتجسّد عبء التكاليف التي على صاحب العمل تحمّلها من خلال "الهدف" الذي يسعى هذا القانون لتحقيقه، والذي تنصّ عليه المادة-2- من القانون، بما يأتي:⁽¹⁾ "تأمين صحّة وسلامة ومستقبل عيش جميع أفراد الطبقة العاملة في الجمهورية العراقية". ويُحقّق القانون أهدافه عن طريق فروع الضمان الإجتماعي الرئيسة الآتية:⁽²⁾

- الضمان الصحي
- ضمان إصابات العمل
- ضمان التقاعد
- ضمان الخدمات.

ولا جدال بأن تحقيق جميع هذه الضمانات، هي تكاليف صريحة ومباشرة يقع على عاتق صاحب العمل (قانونياً) تحمّلها. فما هي الضمانات و العوائد التي سيحصل عليها صاحب العمل (قانونياً) في مقابلها؟

مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي (المُقترح) لسنة 2021

إن أهداف القانون بموجب المادة 2- أولاً، هو: ضمان وصول مظلة الضمان إلى فئات أكثر، وتوفير استقرار مادي ونفسي للعاملين.⁽³⁾ وتقضي المادة 3- ثالثاً من هذا القانون، بـسريان أحكام فروع الضمان الاجتماعي على العاملين لحسابهم الخاص، والعاملين في القطاع غير المنظم، وأفراد أسرة صاحب العمل (الزوج والزوجة والأبناء وأصوله وفروعه الذين يعملون في مشاريعه). تُرى كيف وماهي الحوافز التي يقدمها مشروع القانون في الأجل القصير لهؤلاء (ونؤكد في الأجل الآني القصير)، لكي نحقق شمولاً وتغطيةً أوسع لهم جميعاً؟

كما نودّ التنويه هنا (ومرّة أخرى)، إلى حقوق صاحب العمل، لأنّها حاسمة بالنسبة للنجاح في تحقيق تغطية أوسع وأكثر شمولاً بترتيبات الضمان الاجتماعي، لأنّ هذه الحقوق لم يتم التطرّق إليها بوضوح في مشروع القانون المُقترح.. في حين يُشير قانون العمل رقم 37 لسنة 2015 المادة-2- صراحةً إلى ذلك "يهدف هذا القانون إلى تنظيم علاقات العمل بين العمال وأصحاب العمل ومنظّماتهم بهدف حماية حقوق كلّ منهما".⁽⁴⁾

¹ سيتمّ التركيز هنا على ما نعتقد أنّها كُلف على صاحب العمل تحمّلها بموجب الفقرات ذات الصلة بذلك ضمن مواد هذا القانون، دون ذكر جميع* التفاصيل المرتبطة بهذه المواد. إنّ تناولنا للموضوع هنا ليس قانونياً صرفاً، فهذا ليس موضوع بحثنا الرئيس، بل أننا نستخدم المواد القانونية لتقديم أمثلة على الكلف المفروضة بموجبها على أصحاب العمل، وعلى عدم وجود "حوافز" أو "عوائد" لأصحاب العمل مقابل فرضها.

² قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال (المُعدّل) رقم 39 لسنة 1971، جريدة الوقائع العراقية، 22 مارس، 197.

³ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان، مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، لسنة 2021.

⁴ قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة-2-(الأهداف والسريان). أنظر: مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال لسنة 2021، الفصل السابع، فرع ضمان التقاعد، المادة-29- الفقرات من أولاً إلى سادساً من هذه المادة.

والآن ماذا عن الكلف المترتبة على العمال وصاحب العمل جزاء تطبيق أحكام القانون المقترح، هل أرتفعت أم أنخفضت مقارنةً بالقانون النافذ حالياً. وهل سيسهم ذلك في توسعة التغطية والشمول، أم سيحدث العكس، ولماذا؟ سنحاول الإجابة عن هذه التساؤلات من خلال ما يأتي:

أ- بموجب المادة -14- ثانياً-أ- من مشروع القانون، تمت زيادة الاشتراكات الشهرية التي تستقطعها الإدارة، أو صاحب العمل من المضمون إلى 7% من مجموع ما يتقاضاه من أجر ومخصصات، وتُخصّص لفرع حساب التقاعد. مقابل 5% في القانون النافذ حالياً.

ب- بموجب المادة -14- ثانياً-ب- من مشروع القانون، تمت زيادة اشتراكات أصحاب العمل عن عمّالهم المضمونين إلى 13% من مجموع ما يتقاضاه العامل من أجره.. مقابل 12% في القانون النافذ حالياً.

ج- بموجب المادة -17- أولاً من مشروع القانون، فإنّ الغرامة التي تُفرض على صاحب العمل في حالة تخلفه عن تسديد الاشتراكات المترتبة عليه، لم تتغيّر عن تلك الغرامة المنصوص عليها في القانون النافذ (2% من مبلغ الاشتراكات عن كل شهر تأخير).

د- بالنسبة لضمان التقاعد في مشروع القانون، مازال كلفة الاشتراطات للحصول على التقاعد مرتفعة وغير واقعية، وطويلة الأجل جداً (حتى في الظروف العادية، ناهيك عن ظروف عدم التيقن السائدة في العراق الآن، والتي يُتوقع استمرارها لعشر سنوات قادمة على الأقل). إذ يستحقّ المضمون عند انتهاء خدمته راتباً تقاعدياً في إحدى الحالات الواردة ضمن سقوف الإستحقاقات التقاعدية بموجب مشروع القانون المقترح، والتي تشترط مدّة خدمة مضمونة لا تقلّ في جميع الحالات عن 15 سنة، ثمّ تتصاعد (حسب العمر)، وصولاً إلى اشتراط خدمة مضمونة أمدها 30 سنة. إنّ هذه الاشتراطات صعبة، وذات كلف (ضمنية ومباشرة) كبيرة. ويتطلّب الإيفاء بها عملية "تجميع" مضمّنة لمدد العمل (ودفع اشتراكات الضمان عنها) لدى عدّة جهات، ومن العديد من الأنشطة المُتفرّقة، وعلى مدى زمني طويل. وسيضيف إليها التقدّم في عمر العامل صعوبات عديدة في الجوانب الإجرائية، يجعلها صعبة التحقيق.

وقد رصدت الدراسات ذات الصلة وجود تشوّه في نظام الحوافز بالنسبة لدعم الدولة المنصوص عليه في مشروع قانون التقاعد والضمان الإجتماعي للعمال. فهذا الدعم يبلغ أكثر من نصف المساهمة في حالات الضمان الطوعي. وهو دعم مبالغ فيه، خصوصاً للأشخاص العاملين لحسابهم الخاص من ذوي الدخل المرتفع.

وهكذا سيكون الضمان الطوعي مُجزياً للأشخاص العاملين لحسابهم الخاص من ذوي الدخل المرتفع من جانب، وسيُلحق الضرر بالإستدامة المالية، وبالتوزيع المُنصف للكلف والعوائد بين جميع فئات العمال المشمولة بأحكام مشروع القانون المقترح. ولهذا السبب أوصت منظمة العمل الدولية عند مراجعتها لمشروع القانون المقترح باستخدام مقياس متدرّج، مع مستويات متناقصة من الدعم (أو الإعانات)، تتناقص بدورها تدريجياً مع ارتفاع مستويات الدخل.⁽¹⁾

¹ أنظر: المذكرة الفنية لمنظمة العمل الدولية حول مشروع القانون المقترح/ تشخيص الإقتصاد غير المنظّم في العراق، مصدر سبق ذكره، ص 32.

الإستنتاجات والخلاصات الرئيسية

1- تعمل تكاليف الانضمام (وتوسعة الشمول) بترتيبات الضمان والحماية الإجتماعية للعمّال، على الحدّ من التوسّع في التشغيل في قطاع العمل غير الرسمي. ولأنّ هذا القطاع هو المشغّل الرئيس والأكبر للقوى العاملة في العراق، فإنّ السعي لتوسعة نطاق الشمول بالضمان الإجتماعي كحافز للانضمام إلى أنشطة القطاع المنظّم من الإقتصاد يجب أن يأخذ بنظر الاعتبار حساسيّة عامل الكلفة وجدواه بهذا الصدد، وخاصّةً في الأجل القصير.

2- في ظروف العراق الحاليّة.. فإنّه عندما يتم تخيير "العاطل" عن العمل، بين تشغيله على الفور، بدون عقد عمل، وبدون شموله بترتيبات الضمان والحماية الإجتماعية الأخرى، و بين عدم تشغيله في حال اشتراطه الشمول بتلك الترتيبات. فإنّه سيختار تشغيله بدونها. وعندما يتم تخيير العامل (حالياً) بين استمراره بالعمل دون توثيق ذلك بعقد عمل، وبدون شموله بترتيبات الضمان والحماية الإجتماعية الأخرى، وبين تسريحه من العمل، أو تخفيض أجوره في حال اشتراطه الشمول بتلك الترتيبات. فإنّه سيختار الإستمرار بشروط عمله الحاليّة. بدون عقد، وبدون ضمان إجتماعي، وبدون أيّ مزايا أو مكاسب إضافية. ودون إدراك كفيّة تعاطي العامل العراقي مع ظروفه الخاصّة، ومع الظروف العامّة لبلده، وبدون فهم كفيّة ترتيبه للأولويّات، لا يمكن أن تكون أيّ سياسة بناءة وناجحة فيما تسعى لتحقيقه من أهداف.

3- إنّ كل ما يُقال عن أنّ "ازدياد الطابع غير المنظّم، الذي يُميّز القطاع الخاص، يجعله غير جذاب للباحثين عن عمل"، هو غير صحيح تماماً. كلّ عاطل عن العمل، يبحث عن فرصة عمل في العراق الآن، يُدرك تماماً أنّ فرص العمل في القطاع الخاص المنظّم، هي فرص محدودة جدّاً، بل ونادرة. وإنّ فرص العمل في القطاع الحكومي تكاد تكون معدومة (لبلوغ التشغيل الحكومي حدوداً مُفرطة، تجاوزت جميع أسس ومعايير التشغيل المعروفة على مستوى العالم). وبالتالي فليس هناك من فرص للعمل إلّا على نطاق ضيّق، وبشكل مؤقت، وفي مؤسسات متوسطة، وصغيرة، ومتناهية الصغر، وفي القطاع غير المنظّم من الإقتصاد بدرجة أساسية.

4- وبالنسبة للنساء، ومع تساؤل فرص عملهنّ في القطاع الحكومي (المُفضّل لديهنّ)، فإنّ الكثير منهنّ يبحثن عن فرصة للعمل في القطاع الخاصّ (أي، وفي الغالب، في القطاع غير المنظّم من الإقتصاد). والشرط الرئيس (والوحيد) لديهنّ هو أن يكون هذا العمل لايقاً، وليس عن ارتباط فرص العمل هذه، أو خضوعها لأحكام واشتراطات قوانين العمل والضمان الإجتماعي، أو الإتفاقات الجماعية. وهذا يعني أنّ لتوفير فرص العمل اللائق للنساء أولويّة على شمولهنّ بالضمان. بمعنى أن يكون الإطار القانوني والأجرائي بأسره مُراعياً لأوضاعهنّ، وليس لجزئيّة واحدة فقط منه.

5- استناداً لما سبق ذكره، فإنّ التحدي الرئيس أمام صنّاع السياسات الآن هو خلق عددٍ كافٍ من فرص العمل اللائقة والمنتجة (للرجال والنساء)، وليس تكبيل هذه الفرص بقيود قانونية ومالية إضافية.

6- لا توجد لدى الجهات المُكلّفة عن تنظيم سوق العمل، ولا لدى الوحدات الإقتصادية، أيّ بيانات دقيقة وموثوقة، بحيث يُمكن اعتمادها لتكون مُمثلة للإقتصاد على نطاق واسع. وهذا يُمثّل ليس تحدّياً فحسب، بل وكلفة باهظة أيضاً على مستوى تطبيق السياسات الهادفة إلى تحقيق عملية الإنتقال إلى السِمة المنظّمة للإقتصاد.

- 7- إنّ الثغرات في الإطار القانوني المُنظَّم للتشغيل والمؤسسات، هي أكبر بكثير من نقاط القوّة الرئيسية في هذا الإطار. ومع احتواء قانونيّ العمل، والضمان الاجتماعيّ للعمال (النافدان حالياً) على الكثير من نقاط الضعف، فإنّ هذا يؤكّد على حقيقة مفادها، أنّ لاقيمة لتشريع وإصدار أيّ قانون، دون تعزيزه بـ "لوائح" تنفيذيّة (أو تعليمات) تعمل على وضع أحكامه موضع التطبيق.
- 8- إنّ إجراءات تسجيل مشاريع ومؤسسات الأعمال هو شرط مسبق لتسجيل العمال في الضمان الاجتماعيّ، وعملية التسجيل هذه تواجه عقبات كثيرة تحول دون إضفاء السمة المُنظمة على هذه المشاريع (أو المؤسسات). ودون تذليل هذه العقبات، وتقليل كلفتها المالية والأجرائيّة، لا يمكن توسعة الشمول، ولا تحسين تغطية الضمان الاجتماعيّ للعاملين فيها.
- 9- إنّ آليات الضمان الطوعي لن تؤدي إلى توسّع كافٍ في التغطية والحماية، وهذه "بدهيّة" (إن لم تكن حقيقة مطلقة في العراق). ولكن في ذات الوقت فإنّ اتّخاذ تدابير حكومية لتوسيع التغطية الإلزاميّة تدريجيّاً، يجب أن يكون أقلّ كلفة وأكثر عائداً لكي يشمل جميع فئات العمال، ولكي يحقق إستدامة الشمول وإستدامة التمويل معاً.

التوصيات:

- 1- إنّ توسعة نطاق التغطية والشمول يجب أن لا تكون قيداً على الهدف الرئيس، وهو "المزيد من التشغيل" في القطاع الخاص، والتي هي في معظمها أنشطة تندرج في إطار قطاع العمل غير الرسمي.
- 2- إنّ تنظيم العمل، وإنشاء أرضيّة للحماية الاجتماعيّة تلتزم بمبدأ "عدم التخلّي عن أحد" ينبغي أن تكون تدريجيّة، وليست مُلزمة للجميع على الفور (أي بمجرد تشريع قانون جديد، أو إنفاذ قانون قائم، وجعله مُلزماً، وقابلًا للإمتثال). وهذا يعني ضرورة تركيز الحماية المباشرة، أولاً، على أضعف الفئات وأكثرها هشاشة، قبل وأثناء وبعد التشغيل.
- 3- في إطار السعي لتعديل وتشريع القوانين ذات الصلة بالعمل، والضمان الاجتماعيّ للعمال، فإنّ هذه "العملية" يجب الإعداد لها بعناية، وبمشاركة مباشرة وفاعلة من "أصحاب المصلحة" (أصحاب عمل، ونقابات عمال)، وإلاّ فإنّ أحكام هذه القوانين (عند التطبيق)، ستفرض أعباء مرهقة على "ترتيبات" إضفاء الطابع المُنظم على المشاريع (أو المؤسسات). إنّ قوانين كهذه ينبغي أن تتسم بالمرونة، وأن تتضمن بدائل تسمح بالتكيّف للمتغيرات، بحيث تكون قادرة على تأمين عملية توسيع نطاق وتغطية خطط التأمين الاجتماعيّ للعمال غير المُنظمين. دون ذلك فإنّنا قد نخسر حتّى أولئك العمال الذين سبق وإن تمّ توفير الحماية لهم، بدلاً من توسيع التغطية والشمول لغيرهم من العاملين غير المنضوين في قطاع العمل غير المُنظم حتّى الآن.
- 4- إنّ معظم التغيّر الهيكلي في الإقتصاد قد حدث من خلال التوسّع في أنشطة قطاع الخدمات. وإذ يوفّر هذا القطاع فرصاً كبيرة للعمل والعائد الجيّد، فإنّه يُوفّر أيضاً بيئة مناسبة للتهرّب من كلف الإنضمام لقطاع العمل المُنظم في الإقتصاد. وبينما يُشكّل إحياء الزراعة حلاً لهذه المشكلة، إلّا أن هذه العملية ينبغي أن ترتبط بتأسيس شركات زراعية كبيرة، قادرة على تحقيق أرباح مُجزية "صافية". وبعبكسه فإنّ النشاط الفردي الخاص، والحيازات الزراعية الصغيرة، لن يكون من السهل إدراجها ضمن أيّ مسعى لتوسعة الشمول، لأنّ أيّ كُلف إضافية ستفرض عليها

(مهما كانت بسيطة ومُتدنية)، ستكون باهظة جداً بالنسبة لها، مقارنةً بعائدها المُنخفض من ممارسة هذا النشاط.

5-آن الأوان الآن لإسقاط فرص التشغيل في القطاع العام من المعادلة، ومنع الإستخدام السياسي لها (من خلال مقايضة توزيع جزء من الربح النفطي على العاطلين، للحصول على صوتهم الإنتخابي). وآن الأوان أيضاً، لكي لا يكون هذا القطاع بعد الآن، هو قطاع الأجر الأعلى، والإستقرار الوظيفي المضمون، والمزايا الأكبر، والحوافز السخية، والدعم اللامحدود.

6-ينبغي التركيز (والتركيز دائماً) على "المعايير التشغيلية" لتقييم التغطية، بترتيب مُنظم في "الممارسة"، بدلاً من "القانون". وكما تؤكد أدبيات منظمة العمل الدولية دائماً، فإن السِمة المُنظمة للإقتصاد لا تتعلق بالتغطية القانونية فحسب، بل تتعلق أيضاً (وأساساً) بضمان الإمتثال الفعّال للقوانين النافذة، ولتلك اللوائح المرتبطة بها. حيث أنّ عدم المساهمة في الضمان الإجتماعي نيابةً عن العامل، قد لا يكون بسبب غياب التغطية القانونية، ولكن بسبب آليات تطبيق اللوائح الحالية التي تفتقر إلى الإلزام، أو عدم مُراعاة هذه الآليات (والسياسات) للأثر المُحتمل للأعباء المالية والأجرائية المترتبة عليها.

المصادر

منظمة العمل الدولية، البرنامج الوطني للعمل اللائق، العراق: التعافي والإصلاح، 2019-2023
وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، منظمة العمل الدولية، ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق، 2021.

مديرية احصاءات السكان والقوى العاملة، 2022.
منظمة العمل الدولية (وآخرون)، تشخيص الإقتصاد غير المُنظم في العراق، الطبعة الأولى، نوفمبر/ تشرين الثاني / 2021.

منظمة العمل الدولية وآخرون، مسح القوى العاملة 2020.
البنك الدولي: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال / 2020.
قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 (وتعديلاته 2004).
قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 (وتعديلاته 2003).

قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 37، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4386 في 9-11-2015.
قانون التقاعد والضمان الإجتماعي للعمال (المُعدّل) رقم 39 لسنة 1971، جريدة الوقائع العراقية، 22/ مارس / 1971.

الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان، مشروع قانون التقاعد والضمان الإجتماعي للعمال، رقم (-)، لسنة 2021.

- ILO, CSO, KRSO, Iraq Labour Force Survey 2021

التكامل المؤسسي بين نظم الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي للعمال

كاظم شمخي

مستشار الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق

المقدمة:

تواجه شبكات الأمان الإجتماعي تحديات عديدة على المستوى القانوني والتنظيمي والتنفيذي، وتنعكس هذه التحديات على طبيعة الخدمات التي تقدمها الشبكات للفقراء. وكثيرا ما توصف هذه الشبكات في بلادنا بالهشاشة والتشتت وضعف الأداء، على الرغم من التدخلات المؤسسية وإعادة هيكلة الأنظمة المرتبطة بها والتشريعات الحديثة التي تحاكي تجارب دولية ناجحة وتترجم معايير عمل دولية اقترتها الدول ذات العضوية بوكالات الأمم المتحدة المتخصصة مثل المنظمة العالمية للطفولة ومنظمة العمل الدولية وغيرها.

والواقع ان كل ما بذلته المؤسسات الرسمية وغير الرسمية من جهود كبيرة لمعالجة الفقر والبطالة والحد من تأثيراتهما السلبية في المجتمع العراقي وباشراف خبرات عالمية مرموقة إلا أن الخلاص من هاتين الآفتين صار حلما، والوصول لمجتمع خال من الفقر ضرب من ضروب الخيال، وحتى لو نجحت بعض الدول في الحد من الفقر فان اثاره تبقى ماثلة وتقوض مساحة الرفاهية التي تتحقق. وفي هذا المجال، انفقت الحكومة العراقية مبالغ ضخمة من الموازنات العامة، والمنح والمساعدات التي قدمتها وما تزال منظمات دولية متخصصة تتحسس بحجم المأساة التي تعيشها الطبقات الفقيرة في محاولة لإنقاذها من براثن العوز والبؤس والاقصاء الاجتماعي الذي اصاب فئات اجتماعية عديدة، إلا أن النتائج مخيبة للامال، وكأن الجهد والمال والامال ذهبت سدى، والسبب يعود الى الوضع السياسي المضطرب والواقع الامني المأزوم، ونقص الخبرات والمهارات التي اعاقت تنفيذ سياسات واستراتيجيات الأمان الاجتماعي من اداء وظائفها ومهامها وبرامجها التي تقدم مساعدات نقدية وعينية وخدمات اجتماعية، تغطي الكثير من الاحتياجات الاساسية المنقوصة.

وحسب بيانات وزارة التخطيط لعام 2021 فان معدل الفقر في العراق اكثر من 27 %، وهي تساوي 12,5 مليون مواطن منهم 5,5 مليون شخص يعانون من شظف العيش على مستوى الدخل والسكن والغذاء والرعاية الصحية والتعليم ، وقد ضربت الأمية الأبجدية أطنابها بين الشباب بعد ان انتصرت الامم والشعوب عليها منذ عقود طويلة ، اما بعد جائحة كورونا فقد تراجعت مؤشرات التنمية البشرية بشكل مخيف، وقد اثر قرار خفض قيمة الدينار العراقي عام 2020 على الواقع المعيشي تأثيرا بالغا وتقدر نسبة فرق العملة بين 22 – 25 % على مستويات

الدخل الناتج عن العمل، وأفرز هذا الواقع المزري فئات اجتماعية هي أكثر ضعفاً مثل النازحين واللاجئين والعائدين والمهمشين، والمفارقة العجيبة ان العراق يصنف من الدول الغنية بثرواتها وما زال يمتلك خامس احتياطي نفطي في العالم وينتج يوميا 4، 3 مليون برميل منذ العام 2021 ويسعى الى انتاج 6 مليون برميل يوميا في الوقت الحاضر بينما نصف سكانه عاجز عن تلبية احتياجاته الأساسية.

كانت ادبيات التنمية تنظر الى الفقر على انه حالة تفتقر فيها فئات اجتماعية الى ضمان كرامتها الانسانية بسبب انعدام الدخل أو قلته، ولا تقدر على منافسة الاخرين لاغتنام الفرص المتاحة في الاستخدام والمهنة، لذلك غرقت في حالات الاقصاء والاستبعاد، أما الرؤية المعاصرة للفقر فقد تجاوزت المنظار التقليدي الذي ربط الفقر بالتوزيع غير المتكافئ للموارد والثروات وفرص العمل. وعلاوة على الفقر المادي، هناك أبعاد متعددة له، ذات طبيعة اجتماعية ومهنية وسياسية، مثل فقر المعرفة وفقر المهارة وفقر الحرية وفقر الرفاه الاجتماعي وغيره، بحيث ان هذه الابعاد تتجدد تبعا للظروف الانسانية وطبيعة التحديات الحضارية التي يواجهها المجتمع البشري، وتقرها حقوق الانسان، كحاجة جديدة مثل فقر التنمية وفقر الاستدامة ايضا. ويرى المختصون ان الفقر في العراق هو نتيجة لما افرزته الحروب والازمات والاحتلال والارهاب وتهافت السياسات الاقتصادية والاجتماعية وقصورها الواضح في معالجة الهياكل الاساسية للاقتصاد والمجتمع والسوق، وكان العامل الأمني اكثر استنزافاً للقدرات الوطنية ومصدر تهديد للاستقرار والأمان والرفاهية ، ووفقا لهذه القراءة فإن المشكلات الاجتماعية لا يمكن حلها بالمساعدات التي تقدمها شبكات الأمان الاجتماعي على الرغم من اهميتها ما لم تكن الحلول جذرية، وتحديث تغييرا بنيويا ومؤسسيا بالقطاعات التي تعاني من الجمود والاهمال والتخلف. وتأسيساً على ذلك فان الفقر في بلادنا ليس فقر صدمات ولا فقر موسمي، انه فقر له اسباب جوهرية ضاربة في عمق البنى الاساسية، الفوقية والتحتية، على حد سواء، ولا غرابة ان جميع النظريات المفسرة للفقر تجد لها مساحة واسعة من المصداقية والموثوقية، كالنظرية الباثولوجية الاجتماعية، ونظرية الانحراف الاجتماعية، ونظرية التفكك الاجتماعي والاخلاقي فضلا عن نظرية ثقافة الفقر التي انشغل فيها السياسيون كثيرا.

وترشدنا التجارب الدولية المعاصرة ان الكثير من الدول التي شيدت حضارات وقدمت معطيات نوعية لتطور الحياة بصورة عامة أصابها الوهن والشيخوخة عندما تعطلت قدراتها الاقتصادية والمهنية والاجتماعية وتراجعت مدياتها، الفكرية والثقافية والابداعية، بينما هناك دول وصمت بالفقر والتخلف عقود طويلة فانتصرت بارادتها وعزيمتها ومسؤوليتها وهي اليوم في مصاف الدول المتقدمة رغم محدودية ثرواتها ومؤهلاتها التاريخية والحضارية، مثل ماليزيا وتايوان وسنغافورة التي نجحت في تقليص الفجوة بين الثروات ومستويات التنمية نجاحا مذهلا، وافرزت تجارب مشرقة في عالمنا المعاصر.

تبنت هذه الدول التي تجاوزت عقبة الفقر بآليات القضاء على الفقر وهي لا تختلف اطلاقا عن استراتيجياتنا الوطنية التي صممت للتقليل من الفقر، ألا بالارادة والمصداقية والشفافية، وبالطبع لا تعدى إجراءاتها تنشيط القطاعات الاقتصادية ورفع معدلات الانتاجية الكلية، وتوفير فرص عمل لائقة، وايجاد مصادر تمويل وطنية متنوعة، وبناء قاعدة تكنولوجية سائدة للاستثمار بأنواعه، وتراكم راس المال الانتاجي والبشري، وتحسين واقع شبكات الأمان الاجتماعي

لتقديم المساعدات والإعانات والخدمات لمن يستحقها فعلاً، لكن هذه الدول التي ارتقت أعلى مراتب التطور قد هيأت بيئة داعمة ومحفزة على العطاء والابداع باعتماد اساليب فعالة في مكافحة الفساد، واصلاح المنظومة السياسية التقليدية، واختيار بديل ديمقراطي يحل محل البنية الحكومية غير المتجانسة، لرسم صورة مشرقة لمستقبل مستدام من خلال ترتيبات مؤسسية منسجمة وفاعلة ومتكاملة.

إن وجود شبكات أمان اجتماعي تتميز بكفاءتها وانسجامها يرتبط بوجود نظام اجتماعي متماسك ومستدام، يستند الى نظرية اجتماعية وسياسية شاملة، تعبر عن الطبيعة التاريخية لثقافة المجتمع وعلاقات افراده التضامنية والتكافلية كمنطلق لبناء سلم مجتمعي يقوم على أسس متينة تسند التركيبة الاجتماعية والثقافية والفكرية المتنوعة، وتحترم الأطياف والأديان، وتؤمن أجواء الحوار والمفاوضة والتعايش السلمي، وتكفل المساواة وعدم التمييز على المستويات كافة والامتثال للقانون واحترام النظام وارساء دعائم العدالة الاجتماعية والانصاف.

ولا شك ان العدالة الاجتماعية كمفهوم نظري وتطبيق عملي، هي من الفضائل التي تعبر عن سمو الحياة الاخلاقية في المجتمع، بالمعاني الدالة على الذات السامية للفرد وحقه في المشاركة في العملية الاجتماعية وفقاً لميزات العدل والانصاف والمساواة، وتؤكد ان الجزء ينتمي الى الكل ولا ينفصل عنه، لذلك يتجسد التكافل الاجتماعي عملياً في محيط انساني يراعي الانتماء الانساني الى الجماعة والى الوطن ايضاً.

وعلى هذا الاساس، فان بناء منظومة اجتماعية متماسكة تحتاج الى رؤية واقعية وافق مستقبلي، لا يتحقق ذلك الا بوجود بناء مؤسسي لاجهزة تنفيذية تتصف بالحرص والابداع واكتساب الخبرات العملية التي ترقى بالنظام الاجتماعي وتجعله اكثر استقراراً وازدهاراً وتقدماً. ومما يؤسف له، ان مؤسسات الأمان الاجتماعي مازالت تقليدية تعم فيها الفوضى واضطراب العلاقات الوظيفية واغتراب فاضح للحقوق والواجبات، لذلك لا يعول عليها كثيراً في تحقيق السلم الاجتماعي، في وقت ان مرحلتنا الحاضرة وتحدياتها الكبيرة والمؤثرة بحاجة الى مؤسسات متصالحة مع نفسها والمؤسسات المكملة لمهامها الانسانية والوطنية على مستوى الشأن الاجتماعي، لتحظى بثقة المجتمع وتأييده، وما شبكات الأمان الاجتماعي الا منظومات إنسانية وإدارية ومؤسسية ومعيارية تتعامل مع المواطنين على حجم الضرر، وتعمل على رد المظالم بتعويضات استحقاقية، وفقاً للعقد الاجتماعي والقوانين والأنظمة المنبثقة عنه، وتعرض هذه الخاصية الى الأختراق والأمتهان بزحف الأحزاب والمنظمات المعززة بالسلاح المنفلت على حقوق الفقراء. ولذلك تكون المهمة صعبة إذا لم تتكامل مؤسسات الأمان الاجتماعي برفع فاعلية الترابط والتعاون بين مختلف مؤسساتها وسياساتها وبرامجها.

لقد ظهرت محاولات ومبادرات لتوحيد بعض مؤسسات العمل الاجتماعي ذات الطبيعة المتماثلة بالتكوين والتشريع وبعض مجالات الخدمة مثل وحدة الصناديق التقاعدية لجميع القطاعات والفئات والحالات ولكن أجهزتها عوامل وأسباب عديدة، في الغالب ذات طبيعة بيروقراطية وأنانية وحزبية، مع ضعف الثقة، ولربما فقدانها، لبعض النوايا وخصوصاً في الجانب المالي، حيث كانت قراءات وتقديرات الفحص الاكتواري غير مشجعة لتطور نظام التقاعد العام، ومازال القلق ماثلاً لحد الان.

وينبغي التأكيد على ان العمل الاجتماعي ما هو الا سلسلة من السياسات والبرامج والنشاطات المترابطة التي ترقى بمستوى المجتمع الى كامل ابعاده الانسانية تتجسد فيه قيم ثقافية واجتماعية قائمة على الوحدة والتضامن والتكامل والانسجام والتفاهم. والمجتمعات تدرك حقائق الواقع والعلاقات الاجتماعية عامة وعلاقات العمل بشكل خاص، التي تعكس هيبة الدولة وقوتها في السيطرة على شؤون المجتمع وضبط تفاعلاته، وتحديد مساراته الاقتصادية والاجتماعية، وان الفئات الفقيرة والمهمشة والمحرومة تنظر الى الدولة منقذا لها من الواقع المرير الذي تعيشه، والثقة العالية بكفالة حقوقها على اساس المواطنة الكاملة، بغض النظر عن الجنس واللون والمعتقد والقومية.

ان هذه الدراسة تتناول موضوع التكامل في مهام واجهزة الأمان الاجتماعي واداءها كضرورة وطنية وانسانية تحتملها الظروف العصبية التي يمر بها المجتمع العراقي، والتي تفرز اشكالات اجتماعية وازمات انسانية تستلزم حزمة متكاملة من الإجراءات التي تحسن مستويات معيشة الأفراد والفئات التي تعتبر مهمشة وبحاجة الى اندماج اجتماعي للاستفادة من الفرص والحقوق والخدمات التي توفرها شبكات الأمان الاجتماعي.

بنية الدراسة: تتكون الدراسة من مقدمة وستة مباحث هي: المبحث الأول - المفاهيمي - الذي يتناول مجموعة من المفاهيم الاجتماعية والممارسات العملية التي بحاجة الى توضيح لإزالة بعض الغموض، والمبحث الثاني يستعرض الدراسات السابقة التي ناقشت سياسات وبرامج الحد من الفقر بالاضافة الى تجارب دولية تجاوزت مشكلة الفقر والبطالة وحرزت تقدما سريعا. والمبحث الثالث، قانوني، يدرس عددا من التشريعات التي تنظم شبكات الأمان الاجتماعي، ومدى انسجام أحكامها القانونية وما يمكن استخلاصه في مجال الوحدة القانونية أو التنظيمية. والمبحث الرابع، المؤسسي، الذي يناقش البنى الهيكلية والقيم المعيارية والمؤسسية التي تضمن التماسك والتماثل والتضامن بين مؤسسات الأمان الاجتماعي عامة ومجال الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في العراق، والمبحث الخامس، المستقبلي، يمثل قراءة لما يمكن أن يؤول اليه نظام الضمان الاجتماعي من خلال مشروع القانون الجديد لعام 2016 ومدى مطابقتها لمعايير العمل الدولية الاخيرة التي تعالج بعض الازمات المالية والاجتماعية، والمبحث السادس: اصلاح الضمان الاجتماعي - مفتاح للتكامل والبناء المؤسسي الجديد، يتناول التكامل بين الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي للعمال واقعيا. وخصوصا بعد منطلقات ورؤى جديدة تخللت مناقشات الدول المشاركة في مؤتمر مئوية مستقبل العمل 2019 وما افرزته جائحة كوفيد 19 من دروس وآثار عكست الجوانب الضعيفة في نظم الضمان الاجتماعي.

منهجية الدراسة: اتبعت الدراسة منهجاً مركباً من الوصف والمقارنة والاستنباط ونظرت الى الحماية الاجتماعية حقاً اساسياً من حقوق الانسان التي توفر رعاية صحية وتؤمن دخلاً يحفظ كرامة الفقراء ويحقق لهم الاطمئنان في حياتهم، وهي أوسع نظام يستوعب الناس الذين يفتقرون الى اي مصدر مالي، سواءً من العمل أو غيره، أولاً يحصلون على دخل كاف لسد حاجاتهم الاساسية، وتطلق الحماية الاجتماعية، بمعناها الواسع، على الإعانات النقدية والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي ايضا.

وتكشف الدراسة عن اشكال الحماية الإجتماعية في العراق متعددة منها حماية رسمية تقدم اعانات ورعاية وخدمات وضمنان، ونظم حماية غير رسمية تتولى تقديم صور بدائية من التكافل الاسري والعشائري وما تقدمه صناديق الزكاة من اعانات نقدية للفقراء، وهي تنشط في وقت الازمات وحالات الطوارئ والمناسبات الدينية. وبالإضافة الى الاعراف والثقافة الإجتماعية التقليدية، تتكامل شبكات الأمان الاجتماعي في العراق عبر منظومة من القوانين والنظم والبرامج واستراتيجيات التقليل من الفقر، التي يعتبر نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) ومؤسسات الرعاية الإجتماعية ونظام التغذية المدرسية، وقانون الدعم الغذائي والتنمية لسنة 2022 وهيئة الإعاقة وذوي الاحتياجات الخاصة وهيئة الحماية الإجتماعية، وتعليمات الصحة والسلامة المهنية، ونظام الضمان الاجتماعي للعمال من أهم وسائل الحماية وتحقيق الأمان الاجتماعي، التي لها ادوارا كبيرة في توفير الامن الغذائي والتقليل من الفقر، ودعم مؤسسات سوق العمل لتوفير فرص عمل لائقة وكافية للعاطلين القادرين على العمل والباحثين عنه.

وركزت الدراسة على الضمان الاجتماعي لانه يختص بحماية العمال واسرهم، وهو نظام الزامي، يحقق الأمان بالعمل والحياة، من خلال مجموعة من القواعد القانونية التي غالباً ما تستند الى معايير العمل الدولية التي تنظم الحقوق والضمانات والتعويضات مقابل اشتراكات نقدية يدفعها بطريقة تكافلية كل من العمال وأصحاب العمل، فضلاً عن الموروث القانوني الذي تراكم من قانون العمال رقم 72 لعام 1936 ولحد الان، وتمثل اتفاقية العمل الدولية رقم 102 لسنة 1952 الحدود الدنيا للضمان الاجتماعي (التي قدم طلب التصديق عليها العراق مؤخراً) المتوافق عليها دولياً بين اطراف الانتاج تخص الوقاية من مخاطر صحية واجتماعية طارئة كالشيخوخة والوفاة والعجز، وإصابات العمل والمرض المهني، والحمل والوضع والخلف (الورثة) والمسؤولية العائلية، وقد اضافت معايير عمل دولية اخرى مزاي كبيرة لهذا النظام تتعلق بضمان البطالة والعمل للحساب الخاص والعاملين في القطاعات غير المنظمة بالإضافة الى ضمان ما بعد التقاعد الذي يرفع المتقاعدين في شيخوختهم صحياً واجتماعياً وثقافياً، وفاء لدورهم وعطائهم الكبير طيلة سنوات الخدمة.

وتركز الدراسة ايضا على الحماية الإجتماعية كوسيلة دعم وتفعيل لخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وتعتبر التنمية المستدامة ميداناً واسعاً لتحقيق أمان اجتماعي مستدام لا تترك احداً، ونجاحها مسؤولية الجميع، ولا تخلو العلاقة الجدلية بين نظم الأمان الاجتماعي والنمو المستدام من تحديات، تتعلق بتوسيع كل من نطاق التغطية والشمول والمزايا المادية والثقافية والانسانية لتطبيقات الحماية الإجتماعية سواءً على مستوى عموم الناس المحتاجين الى الرعاية والدعم والخدمات، أو الطبقة العاملة ذات الرسالة التاريخية التي تجعل الحياة زاخرة بالعطاء والتجديد والمستقبل المأمول، وهي قادرة على إثراء نظام الضمان الاجتماعي بالدعم والاعانة والخدمة الإجتماعية كلما استقطب النظام فئات عمالية كبيرة الحجم، وكان الدور الاقتصادي والاجتماعي للنقابات العمالية فاعلاً، لذلك فان ديناميكية نظام الضمان الاجتماعي هو نتاج القدرات المؤسسية والمالية التي يتصف بها، ومنها التكامل بين الاعانة والخدمة الصحية والإجتماعية، والقدرة على الاستقراء وتأشير الأوضاع الحرجة، وقابلية النظام على التحسب للطوارئ والمفاجئات والمتغيرات الخارجية، فضلاً عن قدرة النظام على استقطاب افراد وفئات عمالية محرومة من الحماية والأمان.

ومن شأن هذه الدراسة ان تقتفي اثر التعديلات القانونية على واقع معيشة الطبقة العاملة ومستقبلها، سيما ان العالم يشهد قلقاً واضطراباً ازاء كفاءة اموال الضمان الاجتماعي، ومدى قدرته على تغطية جميع افراد الطبقة العاملة في البلدان المتقدمة والنامية، بالاغانات النقدية والعينية والرعاية الصحية والتعويضات والرواتب التقاعدية التي توفر حياة لائقة في ظل تهديدات خطيرة.

ولا شك ان نظم الضمان الاجتماعي تتأثر بشكل كبير بعوامل عديدة منها فاعلية استراتيجية الضمان الاجتماعي ومدى قدرتها على جذب العمال في القطاعات المشمولة أو المستهدفة، لان الامكانية المالية لصندوق الضمان قائمة على مبدأ تراكم الإشتراكات المدفوعة ومردودات استثمارات أمواله، وكفاءة ادارة النظام، الفنية والاكتوارية والمؤسسية، وتعاملها المرن مع انماط العمل الجديدة التي تفرزها التكنولوجيا الحديثة، والقطاع غير المنظم، الذي يعتبر في العراق، مؤشراً على عجز مؤسسات سوق العمل على احتواء هذا القطاع الضخم، وتيسير عملية الانتقال به الى القطاع المنظم، ومقدرين صعوبة هذه المهمة الكبيرة.

تناقش هذه الدراسة خلال عدد من المباحث التي تمت الاشارة اليها، امكانية تعزيز قدرات المؤسسات الرسمية التي تقدم الاعانات المالية والخدمات الاجتماعية والتعويضات والرواتب التقاعدية القائمة على مبدأ الإشتراكات التكافلية بين العمال وأصحاب العمل، واقتراح الوسائل المعززة لتطبيق السياسة الاجتماعية واستراتيجيات التقليل من الفقر، بطريقة تضمن الانسيابية والمساواة وتهيئ للتكامل مع النظم الاخرى، وضمن هذا السياق تركز الدراسة على المجالات الآتية:

1. ارساء قواعد التكامل بين سياسات وبرامج الأمان الاجتماعي.
2. تأشير مجالات التدخل لإجراء التغيير بالمنهجية وسياقات العمل التي ترقى بنوعية الدعم والخدمة والتغطية والشمول وتجعل شبكات الأمان الاجتماعي جزءاً حيويًا من التنمية الاجتماعية.
3. الرؤية المستقبلية لكل من منظومتى الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في ظل المتغيرات الدولية والمناخية والتحديات الداخلية، والقدرة على تأمين استحقاقات الفقراء والمهمشين، وتحديد الفجوة القانونية والانسانية لمشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال لعام 2016.
4. العلاقة الجدلية بين مستقبل العمل وأهداف التنمية المستدامة 2030 والدور المأمول للطبقة العاملة وتنظيمها النقابي في تطبيق مبادئ العدالة والمساواة ودعم برنامج العمل اللائق.

المبحث الأول: المفاهيم والتجارب الدولية الناجحة

ان الهدف من عرض المفاهيم ذات العلاقة بالتنمية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي هو لازالة اي التباس أو تداخل يسود ثقافتنا الاجتماعية، ومحاولة تفكيك هذه المفاهيم الى عناصرها الأولية، وتعد هذه الخطوة ضرورية في سياق تطور هذه الدراسة. ومن اجل ان يكون التكامل المؤسسي واضحاً وتبادل الادوار في بعض الوظائف والمهام ممكناً فان اهم ما يواجهنا

هو جدلية الفقر والبطالة التي تمهد لبناء علاقة تكاملية بين الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي من جهة ودور الدولة ومسؤوليتها في اطار العقد الاجتماعي من جهة اخرى، وما تأثير النظم الاجتماعية على البنى الاجتماعية وهل يمكن تقوية ركائز المجتمع بطريقة عفوية ام وفقا لسياسة اجتماعية موضوعية وشاملة تتكامل فيها الادوار والمواقف والامكانات، كما تواجهنا مفاهيم اخرى مثل المساعدة الاجتماعية التي تقدمها أنظمة الحماية المدعومة من الميزانية العامة، والتعويضات التي تصرف لحالات اصابة العمل والعجز الجزئي والمرض المهني وغيرها من صناديق الضمان الاجتماعي العاملة على وفق مبدأ التكافل بين العمال وأصحاب العمل، ومدى تأثيرها على علاقات العمل وتحويلها الى علاقات تضامنية ومن ثم تشاركية حسب اتجاهات الاعلان العالمي للعدالة الاجتماعية من اجل عولمة عادلة أو منصفة الذي اطلقتها منظمة العمل الدولية عام 2008، وهناك مفاهيم تتعلق بدور الدولة بين ان يكون دورا راعيا ام دورا يحقق غايات اسمى تخص السعادة والرفاه الاجتماعي، وغالباً ما يثار الجدل حول غايات الأمان الاجتماعي ومدى تجسيدها لمبادئ العدالة الاجتماعية.. هذه المفاهيم بقدر وضوحها بالمعنى الا أنها تكتسي ثوب الغموض عند التطبيق مما يستوجب توضيحها.

أولاً: جدلية الفقر والبطالة

ان مشكلتي الفقر والبطالة من اخطر المشكلات الاجتماعية ذات التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، ويوصفان بمتلازمة (الفقر والبطالة)، والعلاقة الجدلية بين المشكلتين اذ تؤثر وتتأثر الواحدة بالآخرى، وتنعكس على المجتمع والاقتصاد والمال، وفرص التطور الحضاري المتسارع، فعندما ترتفع معدلات البطالة، فان ذلك ينعكس سلباً على واقع المعيشة فتزداد نسبة الفقر، وهناك معامل ارتباط بينهما يتصف بالضعف لان غالبية الفئات العمالية تعاني من الفقر بسبب قلة المردود المالي للعمل ويطلق عليه فقر الدخل، وهو الحالة التي يكون فيها الدخل غير كاف لاشباع الحاجات الاساسية التي تتوقف عليها استدامة قدرة العمال على بذل الجهد العضلي أو الفكري، ونوعية حياته ، مع العرض ان اجور فئات عمالية كثيرة اقل من الحد الادنى للأجر، واذا ابعدنا المنح المالية المعززة للراتب التقاعدي العمالي فانه لا يرقى الى مستوى نصف الحد الادنى للأجر واقل من اعلى اعانة مالية تدفعها الحماية الاجتماعية في العراق.

وعلى المستوى الاجتماعي فان الحاجات الضرورية لاستدامة علاقات العمل هي اندماجه في المحيط الخارجي كالاسرة والمدرسة والمجتمع، وحتى وسائل التواصل الاجتماعي والعلاقات الافتراضية، وبالمقابل هناك فئات شبابية تبحث عن عمل الا أنها تعيش في اسر فقيرة، وان اكثر من ثلث المستفيدين من اعانة هيئة الحماية الاجتماعية هي أسر معيها عاطل عن العمل.

ويكون التعاطي مع الاسر الفقيرة من خلال شبكات الأمان الاجتماعي وبالذات من اجل تحقيق أمن الدخل وأمن الغذاء عبر برامج الرعاية أو الحماية الاجتماعيين، وكلاهما يقدمان خدمات لفئات اجتماعية تعاني من محدودية القدرات الجسدية أو العقلية على اداء الوظائف كالمعاقين وكبار السن، اضافة الى فئات اجتماعية اخرى تشكو الهشاشة والتهميش والاستبعاد كليتامي والمشردين والمحرومين والنساء الثكالى والارامل وغيرهم. وتتعامل شبكات الأمان الاجتماعي

مع العاطلين الباحثين عن العمل، مهما كانت أنواع بطالتهم (هيكلية أو احتكاكية أو موسمية وغيرها)، من خلال سياسات سوق عمل نشيطة توفر خدمات مالية كالقروض الصغيرة والقروض الميسرة والتدريب المهني والارشاد وكل ما تقدمه سياسة التشغيل الوطنية من دعم للشباب والنساء، لدمجهم في صلب العملية التنموية لرفع معدلات النمو الاقتصادي الذي تكشفه مؤشرات عديدة منها حجم الناتج المحلي الاجمالي.

ان برامج الحماية الإجتماعية تمثل بعدا انسانيا يعالج ظروف فئات اجتماعية وافراد يعانون من العوز والفاقة والمرض والهشاشة، فيما تعالج سياسة التشغيل الوطنية هيكل سوق العمل وسياقات خلق الفرص والوظائف اللائقة للمساهمة في زيادة الثروات ورفع مستويات الدخل ومجالات الأمان الانى والمستقبلي، وعندئذ يتحقق الاستقرار بشكل عام من خلال اشباع الحاجات الاساسية، وتمكين الفئات الفقيرة والمهمشة، وترسيخ دور الاسر والمجتمعات في اشاعة وتنفيذ القيم الإجتماعية الاخرى التي تعتبر قاعدة معنوية وثقافية للتوازن الاجتماعي، على المستوى الوجداني والنفسي والوطني، وتلك هي من ثمار التنمية الإجتماعية.

ومن خلال ما تقدم فان الفقر والبطالة من المشكلات التي تهدد الاستقرار الاجتماعي وتعمق الخلافات والازمات والاضطرابات، وهما من محركات الثورات الإجتماعية ومصاديقها الجوهرية.

ثانيا: التداخل بين الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي

تعرف الحماية الإجتماعية بمعناها الواسع هي مجموعة الخطط والسياسات والبرامج الحكومية وغير الحكومية التي تستهدف ظاهرتي الفقر والبطالة، وملاحقة اثارهما، بمساعدة الفقراء والعاطلين عن العمل على تجاوز ظروفهم القاسية من خلال الاعانات والخدمات، وتأمين الدخل الناتج عن العمل، وتوفير عوامل محفزة على الاندماج والتعافي من اضرار هاتين الايتين الخطيرتين. والحماية الإجتماعية وسيلة لاسعاف حال الفقراء والمساكين والمشردين على سد احتياجاتهم المادية والنفسية، وتؤهلهم لمواجهة الازمات وتقليل تأثير الصدمات والظروف السلبية الطارئة على قدراتهم واستعداداتهم للتكيف مع المتغيرات الحاصلة في كل من العلاقات الإجتماعية وظروف العمل، وقواعده ونتاجيته المطلوبة، ويلاحظ ان التداخل موجود بين برامج الحماية الإجتماعية التي تعالج كل من الفقر والبطالة في إطار سياسة اجتماعية تؤمن متطلبات الأمان الاجتماعي، وتمثل هذه الرؤية جوهر عملية الوصول الى الحقوق على مستوى الانسان والمواطنة، وتعزز الرأسمال البشري لياخذ دوره في الحد من الفقر والضعف، وفاعليته في سوق العمل، وتقليل المخاطر الناجمة عن المرض والعجز والشيخوخة والتعطل عن العمل والحمل والوضع بالنسبة الى المرأة العاملة.

اما الضمان الاجتماعي فهو حق من حقوق الانسان، تضمنته شرعة حقوق الانسان في المادة 25 من الاعلان العالمي، لكل شخص ان يعيش بكرامة ويكون بمأمن من المهددات الصحية والإجتماعية والظروف الخارجة عن ارادته، عبر عدد من السياسات والبرامج التي تحميه في عمله وفي حياته واسرته، في حالات محددة تضمنتها اتفاقية العمل الدولية رقم 102 لسنة 1952 كحد ادنى للضمان الاجتماعي وهي: حماية الامومة والراتب التقاعدي وتعويضات الاصابة والمرض المهني، واعانة البطالة وحالات العجز والإعاقة والورثة، وما يميز الضمان

الاجتماعي عن غيره من برامج الأمان الاجتماعي انه نظام قائم على تراكم الإشتراكات، يساهم بها العمال وأصحاب العمل بنسب تكافلية، بحافضة مالية تسمى صندوق اموال الضمان العمالي، يقدم للعمال على شكل تعويضات نقدية عن حالات محددة بالقانون المنظم له، ورواتب تقاعدية واعانات وخدمات اجتماعية ومهنية ورعاية صحية.

وبالإضافة الى اتفاقية الحد الأدنى للضمان الاجتماعي اقرت مؤتمرات العمل الدولية اتفاقيات اخرى تعزز حقوق العمال في الضمان الاجتماعي مثل الاتفاقية رقم 103 لسنة 1952 بشأن حماية الامومة والاتفاقية رقم 118 لسنة 1962 بشأن المساواة بالمعاملة والاتفاقية رقم 121 لسنة 1964 بشأن اعانة الاصابة، والاتفاقية رقم 128 لسنة 1967 بشأن اعانة العجز والشيخوخة واعانة الناجين، والاتفاقية رقم 130 لسنة 1959 بشأن اعانات الرعاية الطبية واعانات المرض، والاتفاقية رقم 157 لسنة 1982 بشأن الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، والاتفاقية رقم 168 لسنة 1988 بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة. وتعتبر منظمة العمل الدولية المرجعية المعيارية والفنية لمنظومة الضمان الاجتماعي للعمال والذي جعلته واحد من اهم ركائزها الاربعة، ومنطلقها للسلام العالمي القائم على اساس العدالة الإجتماعية، وكان اعلان المنظمة عام 2019، من اجل مستقبل عمل لائق للجميع، مرهون بتحسين ظروف العمل وحقوق العمال بما في ذلك الحق بالضمان الاجتماعي، وهناك مشتركات عديدة بين الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي، منها هما جزء حيوي من أهداف السياسات الإجتماعية ووسائل فعالة للامان الاجتماعي، ويتأثران بما تحدثه تطبيقات العولمة من تأثيرات انسانية واقتصادية ومالية ، وما يسببه التطور التكنولوجي من تغيرات في اسواق العمل حيث تختفي مهن وتستحدث مهن اخرى، وحاليا تجمع الجهات المختصة ان كل من الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي تصدرتا المشهد الانساني في مواجهة جائحة كورونا في العالم ، ولها دور مرتقب بالتصدي للالزمات الإجتماعية التي يحدثها التغير المناخي والتصحر والاحتباس الحراري، وان من شان تطبيقات أهداف التنمية المستدامة ان تعزز قدرات مؤسسات الأمان الاجتماعي للارتقاء بنوعية البشر.

ثالثا: النظم الإجتماعية وضرورات الاندماج

تحرص النظم الإجتماعية التي تعنى بترتيب الحالات والأوضاع الإجتماعية على قواعد وقيم ايجابية، ان تكون التركيبات والانساق والنشاطات والتفاعلات مؤاتية لبناء بيئة داعمة لتفاعل انماط السلوكيات التي تحفظ للمجتمع بنيته المتماسكة وتثبت علاقاته الإجتماعية المحفزة للسلوك الانساني على التفاعل مع المحيط الواسع الذي يضم الطبقات الإجتماعية كافة، وتعمل هذه النظم على ضبط العلاقة بين الجنسين كشرط ضروري للاستقرار العائلي، والعمل على توزيع المهن والوظائف في سوق العمل بالاعتماد على القدرات الذاتية لكلا الجنسين. ومن شان شبكات الأمان الاجتماعي ان تعزز النظم الإجتماعية وتساعد على إرساء دعائم علاقات انسانية اذا ما اخذت بحقوق الانسان والمباديء الاساسية في العمل، التي حددها الاعلان العالمي لمنظمة العمل الدولية بالحد من عمل الاطفال وتحريم العمل الجبري ، وتعزيز المساواة بين الجنسين في الاستخدام والمهنة فضلا عن الحرية النقابية والحق بالتنظيم والمفاوضة الجماعية، ويتم تطور تطبيقات مجموعة الحقوق والمباديء الاساسية في العمل

إذا تحولت الى احكام قانونية تضبط النشاطات الإجتماعية وقضايا العمل ، وعندئذ يسهل التمييز بين البنى الإجتماعية الضعيفة والقوية وفقا لدرجة الاهتمام بهذه الحقوق والمبادئ، اذ يكون للبنية الإجتماعية القوية منظور انساني ومعرفي لاستيعاب افراد المجتمع في المؤسسات الإجتماعية التي تقدم خدمات الرعاية والحماية والتأهيل والضمان الاجتماعي وهي تتميز بالترابط العضوي والتكامل والجذب والاستقطاب، وإدماج الفقراء والمهمشين وذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة في المجتمع، وتمنحهم الفرص لبناء علاقات انسانية مع اشخاص اخرين، والقيام بادوار اجتماعية موجهة، في اطار التفاعل الاجتماعي الذي يناسب التكوين الفطري للبشر، بغض النظر عن الجنس أو المعتقد أو القومية ، وان النظرة الى المجتمع بوصفه تجمع عددي للناس فهي نظرة قاصرة تلغي القيم النوعية فيهم. والمجتمع هو مجموعة ضخمة من المعايير الفكرية والسلوكية والمادية والمهنية التي تنشأ بين الافراد من جهة وبينهم وبين المجتمع من جهة اخرى. ومن الاهمية الاشارة الى ان التغيير في المجتمع يحصل عند اتفاق الناس على تحفيز الدولة ومؤسساتها لاعتماد نهج جديد في ادارة الاقتصاد والمال والسوق والمجتمع، ويمثل هذا التصرف تضامنا عضويا تشحذه عوامل التمكين والوعي الجمعي والحراك الاجتماعي والعمالي.

ويعرف الاندماج الاجتماعي بانه، الدخول في علاقات وتفاعلات اجتماعية قائمة على اساس التضامن الاخلاقي وفهم المصالح المشتركة، والتعاون مع الحد الادنى من تقسيم العمل والادوار، وتسعى الامم والشعوب الى خلق مجتمعات متجانسة تنخفض فيها التناقضات والتفاوتات والتباينات بالامتيازات على حساب كرامة الفقراء وحقوقهم للوصول الى قدر من الاندماج الذي يقلل من وطأة الاستبعاد. وتزداد الحاجة الى الاندماج الاجتماعي عندما تمثل حقوق المواطنة أولوية على بقية الترتيبات الطارئة والمفتعلة والانشغالات بالامور التافهة، لارتباط المواطنة بمضمون العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع وليست الاصطفافات السياسية والطائفية.

ان حاجة المجتمع العراقي الى تفعيل عوامل الاندماج الاجتماعي تعتبر من أولويات المرحلة الحاضرة التي عقدتها الحروب والارهاب والطائفية والمحاصصة وهي ضرورة وطنية للانتقال من مجتمع قائم على التمييز والصراع والهويات الثانوية الى مجتمع متكامل ومتعاون ومتفاعل ومتطلع، طالما تتوفر فيه عوامل تاريخية وحضارية واجتماعية الى جانب الولاء العالي للدولة وقيم المواطنة الجديدة التي تحترم اختلاف الاشخاص وتمايزاتهم الثقافية والمهنية. ويتحدد الاندماج الاجتماعي بالقدرة الجمعية على تمثيل القيم الايجابية وانماط العيش الكريم والامتثال للقانون والنظام التي تسعى مؤسسات الدولة الى تعزيزها واقعيًا، وخلاف ذلك تكون وحدة المجتمع ضعيفة ومهددة وان كيان المجتمع أوهن من بيت العنكبوت، سيما ان المتغيرات والتحديات الدولية والاقليمية عاصفة تقتلع الجذور الرخوة وتؤثر على عرى التلاحم الوطني ويمتد ذلك بالطبع لزعة اركان الدولة الجديدة التي يطمح الجميع ان تكون ذات طبيعة مدنية قائمة على القيم الديمقراطية وحقوق الانسان والاستدامة المستقبلية الشاملة.

ومن خلال ما تقدم، ان المواطنة منظومة قيمية وحقوقية تنطوي على معايير تشاركية من السلوكيات والمواقف والادوار، وهي ماثلة في المجتمع العراقي بحكم الدستور والتشريعات الوطنية التي تمثل قاعدة قوية لتطبيق مبادئ العدالة، تبنى عليها مقومات المواطنة الصالحة

والحكم الرشيد، وتعد نظم الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي وسائل ضامنة لتحقيق الأمان والرعاية والمساواة.

رابعاً: دولة الرعاية ودولة الرفاه

بالاستناد الى الفيلسوف الانكليزي جون لوك تعرف الدولة بانها العقد الاجتماعي الذي توافق الناس عليه لحفظ حقوقهم الاساسية وحرياتهم. ويتوقف نجاح الدولة على قدرتها على تحويل الدستور من احلام الى واقع، من خلال تقديم الخدمات الاساسية لمواطنيها كالأمن وسيادة القانون وحماية الممتلكات وضمان الحق بالمشاركة، وشرافها الفعال على النشاطات السياسية والإقتصادية والإجتماعية لبلوغ الأهداف العليا في الدستور لاثبات ازدهارها وتقدمها في خدمة افراد المجتمع كافة. اما فشل الدولة فانه يعود الى التراخي في التجاوب مع حقوق الناس وطموحاتهم المشروعة بالتمتع بحياة كريمة وعادلة، لذلك يقول المتخصصون ان للدول نمطين من السلوك، نمط يتمسك بالقانون ويضمن الشروط الموضوعية لممارسة الحريات والتمتع بقيم الديمقراطية، ونمط اخر ضاغط على الحريات والتدخل الخصوصيات الثقافية والإجتماعية بشكل لا ينسجم وطموحات الافراد والطبقات وروح العصر.

والعراق من الدول التي انتقلت قسراً من الدولة المركزية (التدخلية) القائمة على التخطيط والمراقبة والضبط والمحاسبة الى دولة مدنية، تستند على الحقوق والحريات، وفقاً لنهج الاقتصاد الحر الذي يتيح الفرص والامكانات للتجديد والتطوير المنسجم مع ايقاعات العولمة ، وتترك للسوق دوراً ريادياً في تنظيم الاقتصاد والمال والمجتمع على مبدأ - دعه يعمل دعه يمر - من اجل ان ترفع عن كاهل الدولة ثقل النفقات الزائدة وفي مقدمتها النفقات الإجتماعية المخصصة لأغراض شبكات الأمان الاجتماعي، وهي تكاليف عالية نسبياً لأسباب تتعلق بالاعتماد الكلي على الطبيعة الريفية للاقتصاد العراقي واسعار النفط المتذبذبة وانعكاساتها على جميع السياسات الوطنية وبالاخص السياسات المالية والنقدية وسياسات سوق العمل النشيطة وسياسات الحد من الفقر وسياسات الرعاية الصحية والتعليمية والسكانية. ومن الطبيعي ان الاقتصاد الريعي لا يتأثر بتقلبات اسعار النفط العالمية فقط وانما بالتوترات الحاصلة في السياسات الدولية والصراعات السياسية والحزبية واعمال العنف والارهاب وانعكاس ذلك على معدلات النمو الاقتصادي وعلى رفاهية السكان، وأدى الى ازمات اجتماعية وحضرية، اخذت تتعقد بفعل تراكمها وتأجيل وضع الحلول لمعالجتها لحد الان.

لقد رافقت عملية الاحتلال الاجنبي للعراق عام 2003 استمرار العمليات الحربية والعسكرية التي مازالت مأسيتها قائمة، وعمقت الادارات المتعاقبة للاحتلال الازمات الإقتصادية والإجتماعية بفعل قرارات غير مدروسة من قبل الحاكم المدني التي عطلت 177 من الشركات المملوكة للدولة و250 معملاً ضخماً تابعاً لها والتي يمكن ان تكون قاعدة لاقتصاد صناعي حديث لو توفرت نوايا مخلصه، وتوقف الانتاج الوطني بسبب الاستيراد العشوائي المفتوح مما خلق اكرهات اجتماعية واسعة وضغوط غير طبيعية على شبكات الأمان الاجتماعي من قبل الافراد والاسر ذات الدخل الواطئ أو من فقدت فرص الحصول على الدخل بالعمل، من المسرحين من مؤسسات أمنية واعلامية وعسكرية وجيوش العاطلين عن العمل والمهجرين

لأسباب أمنية وسياسية ساهمت تطبيقات العدالة الانتقالية القائمة على الاقتصاص من الماضي في تأزيم الوضع المعيشي، ورفع معدلات البطالة والفقر.

لقد انتهجت الدولة بعد المآسي التي خلفها الاقتتال الطائفي مبدأ المصالحة الوطنية وإقامة الحق والعدل لتضميد الجراحات النازفة وإعادة اللحمة الوطنية الى حالة من التقارب والإخاء واحترام الهويات الثقافية الاخرى، بدلا من الصراع والكراهية والاقصاء، لكن المآسي والتصدعات خلفت الاماً شديدة.

ولا شك، ان هذا الواقع المضطرب والمشحون بالتمييز وانعدام الثقة أفرز ازمات معقدة وتعرض الفئات الفقيرة بشكل خاص الى الخطر والعوز والبطالة ، مما الزم الدولة الاحتفاظ بدورها الراعي للمجتمع، وتقديم نسق منظم من الخدمات الإجتماعية وتوسيع المؤسسات القائمة باستحداث هيئات للرعاية والحماية وللطفولة لمساعدة الفقراء والمحرومين والنازحين والمهجرين للوصول الى حقهم بالاعانة والرعاية والخدمة لبلوغ مستوى خط الفقر كقل تقدير، ولإقامة علاقات اجتماعية سوية – على حد تعبير بول سبيكر 1988 - بين الافراد لتنمية قدراتهم وتحسين الحياة الانسانية بما يتفق مع حاجات المجتمع.

ان الغاية من تقديم الخدمات الإجتماعية هي تحقيق فرص تحسين نوعية الحياة، من خلال مؤسسات الرعاية الإجتماعية الرسمية وغير الرسمية تعمل ضمن إطار سياسة اجتماعية تؤسس لمجتمع الرعاية الذي يقوم على اربعة اسس هي:

- 1- المسؤولية، اي تحديد من المسؤول عن جهود الرعاية الإجتماعية والمنظم لها.
 - 2- الموارد، البشرية والمالية والتكنولوجية الكافية لتحقيق أهداف الرعاية الإجتماعية.
 - 3- الخدمات، التي يمكن ان تقدمها منظومة الرعاية الإجتماعية في ضوء المتيسر من الامكانيات للفقراء وصندوق الضمان الاجتماعي للعمال.
 - 4- البنية المؤسسية، هي الرؤية التي تضمن استمرارية المنظمة على التمسك بمعايير الجودة والحاكمية والاستعداد لإجراء اصلاحات أو تغييرات مدعومة بتأييد اجتماعي.
- ان اعتماد السياسة المحركة للفئات الإجتماعية وتعبئتهم بإسناد قطاعات العمل وتشجيع المنتج الوطني يساهم في زيادة معدلات النمو ويوفر فرصاً واسعة لتطوير برامج الحماية الإجتماعية ، لذلك لا يعتبر الاستثمار بالموارد البشري ضياعاً للمال العام أو هدراً للميزانية العامة، وانما هو مشاركة الفئات الإجتماعية في تنفيذ برامج التنمية الإجتماعية في سياق التنمية المستدامة التي تعتبر الحماية الإجتماعية اداة لتعزيز النمو الاقتصادي ورفع كفاءة سوق العمل وبيئات العمل بتوظيف جهود الشباب العاطلين عن العمل للحد من خطر البطالة وتقليل حالات الاحباط والقهر الاجتماعي بين صفوفهم.

ان التنمية المستدامة ترى الجوانب الإقتصادية والإجتماعية والبيئية في المجتمع وهي شاملة ورعاية للجميع تضمن حقوق الناس بلا تمييز، كالحق بالعمل والحق بالتعليم والصحة والحق بالتنمية والحق بالحرية والحق بالأمان، وصولاً الى عيش كريم وكرامة مصادرة. وليس من شك ان السياسات الداعمة للفقراء لا تأخذ ابعادها الانسانية الكاملة اذا انقطعت اسباب التواصل بين الخطط والبرامج والاليات، وكلما تكاملت مؤسسات الأمان الاجتماعي توفرت الطبيعة

المعيارية للحماية الإجتماعية من خلال تشريعات قائمة على فلسفة الدولة الراعية ومفسرة لها باحكام لها مرونة وانفتاح، على مستوى الأهداف والموارد والسياسات والاليات، وتلعب الاجهزة التخطيطية دورا مهما في ترابط الأهداف الإجتماعية وترجمتها الى برامج ونشاطات ضامنة للحقوق ومعززة لخيارات الناس الواسعة، وان الاجهزة التنفيذية لا تقل تأثيرا عن باقي الاجهزة حيث انها تتولى التطبيق الامثل للأهداف والبرامج من خلال ادارة اجتماعية سديدة لتقديم الخدمات بانسيابية وباستهداف دقيق، بالتنسيق مع الاجهزة الرقابية والمتابعة التي تحرص ان يكون الانجاز عاليا وتصحيح المسارات ممكنا واقتراح البدائل والمعالجات من اجل ان يكون التطابق بين الخطط والتنفيذ محكماً.

ان دولة الرعاية ودولة الرفاه تحققان غاياتهما الوطنيتين عند توفر مؤسسات صديقة للفقراء والمعاقين والعاطلين عن العمل وذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السن المتقاعدين وتتبنى قضاياهم وسد احتياجاتهم ، ويضمن التكامل بين الادوار الإجتماعية لهذه المؤسسات التوسع بالخدمات والاعانات والتعويضات والرواتب التقاعدية وتحسين نوعية المنجز الاجتماعي، طالما يتجاوز العراق ضائقته المالية في الوقت الحاضر، ويتمكن من الانتقال من الاعانة الى سوق العمل عند الانطلاق بخطة تجمع بين الاستثمار وتقديم الخدمات للتعويض عن مراحل الاهمال والحرمان.

المبحث الثاني: الدراسات السابقة والتجارب الناجحة

زخرت المكتبات العالمية والعربية والوطنية بكم هائل من الاصدارات الثقافية والدراسات والبحوث والمقالات على مواقع البحث الالكتروني التي تناولت السياسات والبرامج المستهدفة للفقير والعاملة على تأمين متطلبات الحماية منه، وكان اهمها

1- دراسة الباحثة خولة علي محمد البير عام 2012: بحثت الدراسة واقع الفقر في العراق، معززا بالبيانات والمؤشرات والمسببات لانتشار الفقر في العراق مقارنة ببعض الدول العربية والدول المجاورة، اضافة الى التحديات التي تواجه منظومة الامن الانساني وتأثيرها في افقار الناس كالحكم الرشيد والفساد المالي والاداري، والعنف والارهاب والنظام الاقتصادي وواقع النظام الضريبي.

وطرحت الدراسة إجراءات وخطوات تحقيق الامن الانساني وواقع وآليات عملها في مجال الضمان والتأمين والحماية والرعاية والتكامل، واستتبعها بجملة من الاستنتاجات والتوصيات والمقترحات التي لها اهمية في البحث الاجتماعي.

2 - دراسة أ.د. حسن كاظم لطيف - الحماية الاجتماعية في العراق تحليل أصحاب المصالح 2017: تناولت الدراسة ماهية الحماية الاجتماعية وتقاربها مع مفاهيم الضمان الاجتماعي والتأمين التي تقدم اعانات مالية أو عينية لمواجهة حالات الفقر والحرمان، وانعدام الدخل من العمل والرعاية الصحية وعدم كفاية الدخل العائلي.

و تتعدد أنواع الحماية الإجتماعية في نظم الأمان كالمساعدة الإجتماعية والتأمين الاجتماعي وتدخلات سوق العمل والحماية الإجتماعية التقليدية أو غير الرسمية ودعم الاسعار والتغذية المدرسية بهدف تشجيع الالباء على ابقاء اطفالهم بالمدارس.

قدمت الدراسة فهما معمقا لمضامين الحماية الإجتماعية في العراق وشخصت بدقة المشكلات التي عانت منها شبكة الحماية الإجتماعية، وكانت اهم دراسة توفر معلومات أولية عن رؤية أصحاب المصلحة ومواقفهم ازاء قضايا الحماية الإجتماعية ودعم المطالب الشعبية بشأن توسيع ارضيات الحماية الإجتماعية وتعزيز الالتزام الحكومي بها، يمكن توظيف مخرجاتها برسم سياسة حمائية تشاركية.

3 - دراسة هبة قرشي الحماية الإجتماعية للفقراء والضعفاء: تعزز هذه الدراسة هدف الحماية الإجتماعية للحد من الفقر وتعالج حياة الناس الضعفاء الذين لم يستفيدوا من النمو الاقتصادي، ويمكن لهذا النظام اذا ما بني بطريقة صحيحة ان يسهم في تحقيق نمو اقتصادي اسرع عن طريق تنمية الموارد البشرية وتعزيز قدرة الفقراء على ادارة الحيازات والمشاريع واستخدام تقنيات جديدة ذات انتاجية عالية.

وتؤكد الدراسة على نهج المسار المزدوج، حيث يمكن لأدوات الحماية الإجتماعية ان تربط بين التدخلات قصيرة الاجل والتدخلات طويلة الاجل، للحد من الجوع وسوء التغذية، في ذات الوقت الذي تشمل فيه الحماية الإجتماعية سياسات سوق العمل وخيارات التأمين، مثل الضمان الاجتماعي للعمال والتعليم والصحة والزراعة والتغذية والإجراءات المتصلة بتقليل الفيروسات والأوبئة التي تفتك بالبشر.

وتجيب الدراسة عن مدى كفاية التحويلات النقدية لتحسين التغذية خصوصا في ظروف ارتفاع الاسعار، وتهديد الامن الغذائي، وتأثيرات نقص التغذية على الجسم البشري. كما ان الاستثمار بالتغذية في مرحلة الطفولة المبكرة يمكن ان يحفز النمو الاقتصادي مستقبلا بالمهارات المعرفية والانتاجية.

ويمكن لشبكات الأمان الاجتماعي ان تتضمن اليات تفصيلية لتوفير مستوى من الاستهلاك سواء من المساعدات النقدية أو العينية أو من مصادر الدخل الاخرى التي تساعد على الافلات من دائرة الفقر.

4 - اللجنة الإقتصادية والاجتماعية لغرب اسيا: دراسة عن الضمان وشبكات الأمان الاجتماعي في اطار السياسة الاجتماعية، 2003.

تناقش هذه الدراسة اهمية الضمان في السياسة الإجتماعية ومدى فاعلية دور الاسرة والقبيلة في توفير الامن الاجتماعي جنبا الى جنب مع المؤسسات الحكومية وما تقوم به منظمات المجتمع المدني من دور لتعزيز امن الانسان واستقرار حياته.

وكان الفصل ما قبل الاخير، من اهم الفصول التي تحتاجها مؤسسات الأمان الاجتماعي على مستوى التخطيط الاستراتيجي والمستقبلي حيث بحثت الدراسة افاق تطوير التأمينات الإجتماعية في اطار السياسة الإجتماعية في الدول العربية، وشددت على ضرورة التنسيق بين الجهات الفاعلة في التأمينات الإجتماعية واتخاذ التدابير اللازمة لتطوير القوانين الإجتماعية

ذات العلاقة بالسياسة الإجتماعية، ودعم وظائف الاسرة ومنها تمكين المرأة والدفاع عن حقوق الطفل، وتشجع منظمات المجتمع المدني على اداء وظائفها التنموية والإجتماعية والثقافية والمهنية والبيئية التي تعزز الأهداف الانسانية في شبكات الأمان الاجتماعي، وترسخ قيم التضامن في المجتمع، ورعاية الشباب للمشاركة في الاندماج الاجتماعي، ووقاية المجتمع من الانحرافات السلوكية، وتوسيع حملات محو الامية واستخدام القنوات التعليمية المفتوحة.

5 - دراسة أ. مها رحيم سالم ، شبكة الحماية الإجتماعية والامن الانساني في العراق في اطار السياسة الإجتماعية 2012 :

تعرف الدراسة بأهداف شبكة الحماية الإجتماعية ودورها في تقليل اثار الفقر، كالتسول والبطالة والسرقة والمخدرات، وتسلب الضوء على مشروع قانون شبكة الحماية الإجتماعية واهم الفئات المشمولة بالاعانة ودعم القيم الايجابية، الدينية والتكافل والتمكين، واهميتها في الوقاية من المشكلات الإجتماعية كالفقر والبطالة والتهميش. ومن شان برنامج الشبكة ان يخلق استقرارا نفسيا لدى الفقراء، واستقرارا اجتماعيا لدى الاسر سيما انه يستهدف العاطلين عن العمل والاطفال المتسربين من المدارس، والاهتمام برأس المال البشري ونقله الى مستوى التمتع بعلاقة ايجابية مع الدولة. ان الشبكة ساهمت في خلق نشاط اقتصادي داعم للتنمية الوطنية من خلال القروض الصغيرة لاقامة مشاريع مدرة للدخل، وحققت عدالة نسبية في توزيع الدخل حيث ترى الدراسة ان الامن الاقتصادي لذوي الدخل المحدود ومن لا دخل لهم، من اهم مجالات الامن الانساني وعلاقته بحقوق الانسان.

أولاً: تجارب عالمية ناجحة

كان من شأن تيار العولمة وسرعة المستجدات التكنولوجية وتأثيرات المناخ وما خلفته الأوبئة الفتاكة بني البشر ان تغير دور الدولة بعد ان ظهرت علامات التراخي في السيطرة على الاقتصاد وتكنولوجيا الاتصالات والمجتمع، حتى تنازلت عن الكثير من اهتماماتها ومسؤولياتها طيلة مراحل ما بعد الحرب الباردة وأخذت بنفسها تتكيف مع الوظائف الجديدة بما ينسجم ومطالب الشعوب واشترطات بعض المنظمات الدولية والشركات متعددة الجنسيات، هذه التطورات انتقلت بسرعة الى الدول النامية وتسببت بازمات وتحديات اقتصادية واجتماعية، ومشكلات سياسية ربطت جدلية السوق والفوضى بمصير الفقراء الذين لا تحميهم اية مظلة. وشهدت هذه المرحلة اندماجا تدريجيا بالاقتصاد العالمي وكان لزاما على الدولة النامية ان تواجه التقلبات الحاصلة في كل المجالات ، ومنها تقلبات سوق العمل وصعوبة توفير فرص لائقة للعاطلين الذين يشكلون جيوشا ضخمة تهدد الكيانات الإجتماعية للامم والشعوب، ويلاحظ ان دولنا تمسكت بقوة برعاية الطبقات والفئات والافراد بدساتيرها الا أنها تراخت في مجال تطوير المؤسسات الإجتماعية التي تطلع بهذه المسؤولية الوطنية والانسانية حتى في زمن الوفرة المالية التي حققها الربيع النفطي، وربما هناك سوء فهم لطبيعة العلاقة بين النمو الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي، أو بين مجالات التنمية المستدامة التي تؤكد على أهمية الاستثمار بالإنسان لتحقيق استدامة اقتصادية وفنية.

ان العلاقة بين مؤسسات تنفيذ أهداف شبكات الأمان الاجتماعي علاقة حيوية وتفاعلية وتكاملية، وان التجارب الدولية التي تألقت بميدان مكافحة الفقر والبطالة كان السرف في ذلك يعود الى تعاون وفهم مشترك للمسؤوليات الوطنية والانسانية. وان الدرس المستخلص مقدما من هذه التجارب ان الدولة النامية لا تستسلم للمتغيرات والتحديات التي يخلقها العالم المعولم، ولا تقف مذهولة امام سرعة الاحداث والمستجدات، وان لا تنزوي عن امواج العالم المتلاطمة بل عليها الابحار بوسائل داعمة للمهمات الوطنية بالتغلب على التحديات باستراتيجيات واقعية وأهداف واضحة ومحددة لانقاذ المجتمع من الغرق في غياهب الفقر والعوز واليأس، سيما هناك تجارب رائدة جمعت بين سياسات النمو الداعم للفقراء وسياسات الاستدامة الشاملة للاقتصاد والتكنولوجيا والبيئة والمستقبل المحمي.

ثانيا: تجربة الصين

ليس الهدف من اختيار هذه التجربة البحث بالتحول العقائدي الذي حدث في الصين وانما تناول حزمة الاصلاحات التدريجية ضمن سياقات تحكم استمرارية احتفاظ الدولة بدورها الاقتصادي والاجتماعي، والسيطرة على العملية الانتقالية ابتداء من اصغر وحدة ادارية لها علاقة بتسيير المال والاقتصاد والمجتمع وما تفرزه من مستجدات في اطار المسؤولية التاريخية لحماية كتلة بشرية هائلة بلغ تعدادها اكثر من 1 مليار و4 مائة مليون نسمة.

وقد انطلقت السياسة الاصلاحية من تغييرات مؤسسية على اعلى المستويات الحكومية، والتحرك على مستوى الشركات والمؤسسات التي تعبر عن النظام القانوني الرشيد الناشئ على مستوى الدولة، ودعم هذه التغييرات من خلال نظام جديد يوفر للعمال الدعم المؤسسي للتظلم، وتشكيل علاقات العمل من خلال اسواق جديدة، ورافق ذلك اصلاح زراعي عزز ثقة الفلاح بدوره الانتاجي المستقل، وقدرته على طرد شبح الفقر والبطالة بمعجزة صينية نادرة ، نجحت بعزل الحزب عن شؤون الدولة.

وفي، كتاب ابيض، اصدرته الصين انها حققت هدف القضاء على الفقر المدقع في خطة التنمية المستدامة 2030 قبل 10 سنوات حيث خرج من دائرة الفقر 70 % من السكان، وبالتحديد تخلصت 832 محافظة فقيرة من الفقر، و128000 قرية فقيرة من الفقر، اذ زاد نصيب الفرد من الدخل من 6079 يوان الى 12588 يوان عام 2020 والتزمت الحكومة بالمساواة بين الرجل والمرأة، وتم تدريب اكثر من 10 مليون امرأة فقيرة على مهارات مطلوبة في سوق العمل، وشمول 9 مليون امرأة بالقروض الصغيرة لاقامة مشاريع مدرة للدخل. وعلى مستوى التعليم بلغ الشمول بالتعليم الالزامي 95 % وتغطية جميع الفقراء بالرعاية الصحية وشارك 9، 99 % في برنامج التأمين الصحي.

ثالثا: تجربة البرازيل

حققت هذه التجربة حلم الفقراء اذ تمكن 28 مليون مواطن من تجاوز عتبة خط الفقر، لأن الفقر في بلد يزخر بثرواته مؤشر فاضح لانتهاك العدالة الاجتماعية، وسوء ادارة الدولة والمجتمع. وبولسا

فاميليا، هو البرنامج الذي أنقذ الفقراء من الأمية والمرض والتهميش ونجح بإحلال ثلاثية بديلة هي ثراء الامكانيات، وتطوير التعليم، والرعاية الصحية. وانطلقت التجربة بعد الاستقلال الاقتصادي والتخلص من التبعية من تنمية النواة الإجتماعية - الأسرة - وتوفير الأمن الغذائي أولاً ثم بناء المؤسسات التعليمية والصحية المحفزة لانجاز برنامج الاصلاح الزراعي الاسري (برنامج الجوع صفر) الذي يتكون من:

- برنامج توزيع الدخل لزيادة الثقة بالعدالة الاجتماعية؛
- سياسة التحكم بالتضخم لزيادة فرص النمو؛
- البرنامج الائتماني لتشجيع المشاريع الصغيرة على توليد فرص عمل مليونية في الاسواق المحلية؛
- سياسة الدعم الاجتماعي لتحفيز سوق العمل على خلق فرص ووظائف لائقة من خلال: تمكين الأسر الأشد فقراً ومكافحة فقر القدرات ومعالجة التهميش بالمشاركة الشعبية والحوار والحرية النقابية.

رابعاً: تجربة المايزية

تقوم هذه التجربة على الاعتماد على الذات ورفض نصائح الغير، وحددت طريقها بتحرير الفقراء من قبضة الإقطاع وفتح الهجرة الى المدن لممارسة العمل المنتج، وانطلقت خطة الاصلاح عام 1971 من:

- إعادة توزيع الثروة بين المجتمع
- خلق طبقة متوسطة حضرية جديدة
- التعليم الداعم للثورة الصناعية قبل كل شئ
- تصدير السلع والمنتجات الالكترونية والكهربائية والكيمياوية

وتحقق النمو الاقتصادي عام 1990 بمعدل 7.9% سنوياً ولعب التعاون مع اليابان دوراً مهماً في تطوير التكنولوجيا الصناعية والاستعمالية، وكان كل من الاقتصاد والمجتمع مستعداً لتحمل الصدمات الناتجة عن الازمة الاسيوية حتى استمر معدل النمو الاقتصادي 5.6 % من عام 1977 ولحد الان، وهى الواقع الاقتصادي الجديد الفرصة للنجاح في تنفيذ برامج مكافحة الفقر تسمى مشروع رفاهية الشعب، من خلال توسيع الاعمال التجارية الفردية والصناعات البسيطة والزراعة وتشجيع الانتاج الغذائي الى جانب برامج تعليمية ابتداء من محو الامية الى برامج الاستثمار بالقدرات المعرفية، وعضدت هذه البرامج مساعي مؤسسات ومنظمات غير حكومية قدمت قروضاً صغيرة وبدون ضمانات أو كفالات لعدد كبير من الاسر الفقيرة، ولازم مشهد الصراع ضد الفقر ظهور برامج رائدة مثل:

1- برنامج مكافحة الفقر ومساعدة الفقراء ، يخص اعادة هيكلة المجتمع والاستعداد للقضاء على الفقر والفقر الشديد ويضم برنامج تقديم فرص العمل لتوليد الدخل للفقراء في المناطق الريفية وتوفير الخدمات اللازمة كالسكن والصرف الصحي، وبرنامج تقليص اختلالات التوازن بين الطبقات، من خلال تقليل الفروقات الإجتماعية مع تقديم قروض بدون فوائد وبسماحات أربع سنوات على التسديد، وبرنامج اهلي كبير يستهدف الاسر الأشد فقراً بالقروض الميسرة

لإقامة مشاريع زراعية وأعمال حرفية بسيطة، وبرنامج الإعانات المالية للفقراء أفراداً وأسراً لمن يعمل اسرة وهو معوق أو غير قادر على العمل بسبب الشيخوخة، وبرنامج الاستثمار بالعنصر البشري الذي يهتم بتنمية القدرات المعرفية والمهارات العلمية والبحثية والتدريبية الداعمة للاقتصاد المعرفي.

2- ومن العوامل الداعمة لبرامج مكافحة الفقر، المناخ السياسي الداعم للتنمية، والتشاركية في اتخاذ القرارات من خلال الحوار الاجتماعي والمفاوضة، والإصرار على تطوير البنى التحتية واستخداماتها وبالاعتماد على الذات، في تحقيق برامج تنمية وطنية ذات اثر كبير على نوعية الحياة في المجتمع.

المبحث الثالث: قوانين الأمان الاجتماعي بين التكامل وتباعد الادوار

كثيرة هي القوانين الوطنية التي تنظم شبكات الامن الاجتماعي في العراق، لحماية الطبقات والفئات التي تفتقر الى مقومات الحياة والعيش الكريم، ولا يزال المواطن في قلق لا يتوقف ازاء احتمالات وقوع المخاطر والكوارث والازمات، وهو يتشبث بالوسائل المادية والغيبية لازاحة المخاوف من تقلبات الزمان والتغيرات المفاجئة على مستوى العيش والعمل والمستقبل، ولان الامن الانساني هو الوعاء الذي يحوي مختلف أنواع الامن السياسي والاقتصادي والاجتماعي والصحي والبيئي والغذائي والفردى كان لابد للمشروع العراقي ان يتعامل مع هذه المحاور المتعددة بروح المسؤولية والاهلية للاحاطة بطبيعة التهديدات المتزايدة، ويتجاوب مع المواطن والمجتمع لزرع الاطمئنان الفردي والجماعي بان الامن والاستقرار والأمان ممكن.

ولم يكن تصميم شبكات الأمان الاجتماعي في العراق قائماً على اساس استراتيجي ووفقاً لتخطيط مسبق وانما انطلقت بفعل الحاجة الانية لدرء المخاطر والتهديدات لظروف الحرب والحصار والاحتلال، ولم يتيسر لفئات المجتمع ومنظماته المدنية المشاركة في ذلك الا بعد عام 2005، وحيث اتاحت فرص كبيرة للشعب في صنع القرارات والمشاركة بوضع السياسات الاجتماعية بعد إجراء مسوحات للفقر والاسرة. كانت القوانين السابقة تتصف بمركزية متشددة مثل قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971، وقانون الرعاية الاجتماعية رقم 128 لسنة 1980 وقانون التوزيع العام البطاقة التموينية عام 1996 وهذه التشريعات بنت اطرا تنظيمية ومؤسسية لدوائر عامة تتمتع بالاستقلال المالي والاداري، وقدمت وفقاً للاغراض التي انشئت من اجلها خدمات جليلة للمواطنين المستهدفين. اما القوانين التي صدرت بعد عام 2005 فانها مزيج من تشارك ارادتين حكومية وجماهيرية، وبالتعاون مع منظمات دولية كالبنك الدولي واليونسيف وغيرهما، وبعد الاطلاع ميدانياً على تجارب دولية ناجحة في مجال معالجة الفقر والحد من البطالة وكان مشروع قانون شبكة الحماية الاجتماعية عام 2005 – 2006 وقانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014 وقانون هيئة رعاية المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة رقم 38 لسنة 2015 ومشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال الذي لم يصادق عليه مجلس النواب منذ عام 2016 ولحد الان، واخيراً قانون الدعم الطارئ للامن الغذائي والتنمية رقم 2 لسنة 2022.

ان اجهزة الأمان الاجتماعي التقليدية عاجزة عن تغطية الاحتياجات المتزايدة للفئات الفقيرة والمعاقة والعمال المتقاعدين، ومن الصعوبة استهدافهم في المناطق البعيدة والتي تشهد أوضاعاً أمنية مضطربة، فضلاً عن عدم القدرة على متابعة التغيرات الحاصلة في ثقافة الأسرة العراقية بفعل شبكات التواصل الاجتماعي التي تطلعنا بمزايا الحماية والضمان في بيئة اقتصادية واجتماعية مزدهرة بالخدمات والتقنيات الجديدة التي شاعت بأسلوب مثير في دول العالم المتقدم.

كانت العلاقات الاجتماعية في المحيط القبلي والديني قائمة على قيم مجتمعية تتناسب وثقافة هذا المحيط الاجتماعي والروحي ويعتبر عقوق الوالدين وصمة اخلاقية في مجتمعنا بينما اليوم انتشرت في المجتمعات المفتوحة على الثقافة الغربية واحدة من قضايا التحرر من الالتزامات العائلية وشاهدنا حالات التخلي عن رعاية الوالدين تثير قلقاً واشمئزازاً شديدين، لهذا صار لزماً التفكير بنظم حماية وضمان جديدة تؤمن الحياة الكريمة للمرضى وكبار السن والمعاقين والفقراء المهمشين، ومنها القوانين الآتية:

اولاً: قانون الرعاية الاجتماعية رقم 128 لسنة 1980

تجسد فلسفة القانون المذكور في اعلاه في مضمون المواد القانونية من المادة الأولى الى المادة الثامنة، حيث اكدت المادة الأولى على مبدأ التضامن الاجتماعي بين الدولة والمواطن، في الحقوق والواجبات وألزمت المادة الثانية الدولة بتأمين الرعاية الاجتماعية لجميع المواطنين خلال حياتهم ولأسرهم بعد وفاتهم، واعتبر القانون ان العمل حق مكفول لمن هو قادر عليه وتوفير الضمانات الاجتماعية في حالتي العجز والشيخوخة، كما ان دعم الأسرة ذات الدخل الواطيء مرتبط بمراحل تقدم المجتمع، وتضمن الدولة كرامة الأسرة والطفل وتوفير مستلزمات رعاية المعاقين بدنياً وعقلياً وتؤهلهم من اجل التغلب على الاثار التي نجمت عن عجزهم.

بلغ عدد المشمولين باحكام هذا القانون براتب رعاية الأسرة 69 ألف من الارامل والمطلقات والمكفوفين والمصابين بالشلل الرباعي والطالب المستمر بالدراسة الجامعية اذا لم يكن له معيل، وأسرة النزول أو المودع اذا زادت مدة محكوميته على سنة واحدة، مع العلم ان الحديث أو دراسة الفقر كانت شبه محظورة، حتى على المستوى الاكاديمي.

ثانياً: نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية)

يعود تطبيق نظام البطاقة التموينية الى العام 1990 لتأمين سياسة دعم المواد الغذائية وتوزيع سلة غذائية لعموم الشعب بطريقة عادلة وشاملة وبأسعار رمزية ورقابة حكومية صارمة بعد صدور قرار مجلس الأمن الدولي رقم 661، وتمثل مفردات البطاقة المذكورة حاجة اساسية للتوازن بمستويات المعيشة، ولتجنب وقوع الطبقات الدنيا من المجتمع وذوي الدخل المحدود بشكل خاص في دائرة الفقر والفقر الشديد، وعلى مدى العقود الماضية اثبت النظام كفاءة عالية في تحقيق أهداف البطاقة وسياسة دعم الفقراء حتى الان ، وارتفعت درجات

الإشادة به بعد قرار تخفيض سعر الدينار العراقي ، وما رافق ذلك من تدني مستويات المعيشة، ويعتبر المساس بهذا النظام مغامرة لا تحمد عقباه.

ورغم القناعة المطلقة بجدوى هذا النظام، ظهرت محاولات عديدة بين الغاء البطاقة التموينية أو اصلاحها منذ العام 2005 وشكلت لجان عليا لتقييم النظام وتكليفه وجدوى استمراره وكانت النتائج لصالح استمرار النظام طالما ان الظروف الوطنية مؤاتية ماليا واقتصاديا لدعمه. وبسبب الأوضاع السياسية وظهور عصابات داعش المجرمة ارتفعت معدلات الفقر والبطالة والتضخم الى مستوى يثير القلق ، وتأكدت الحاجة الى تطوير استراتيجية التقليل من الفقر للسنوات 2010 - 2014 و 2014 - 2018 و 2018 - 2022 وتعزز اعتماد البطاقة التموينية كوسيلة حماية فعالة لتأمين الدعم الغذائي لعموم المجتمع وفي مقدمتهم الفقراء والاسر النازحة بفعل العمليات العسكرية لطرد عصابات داعش، وما تزال تحتفظ هذه الالية باهميتها وحيويتها في اشباع الحاجة الى الغذاء بطريقة مضمونة ودائمة على الرغم من فقر مفرداتها الغذائية وتقليل عدد المستفيدين منها الذين يزيد دخلهم الشهري على المليون ونصف المليون ، مما ساهمت بخلق اطمئنان نفسي للغالبية من افراد المجتمع.

ثالثا: شبكات الأمان الاجتماعي بعد 2003

لقد نظرت الدولة العراقية الجديدة الى ظاهرة الفقر من منظور اخلاقي وانساني، قائمين على المبادئ الوطنية والدينية، ألا أن تطبيقات اقتصاد السوق وما يتعلق باليات الاصلاح، وبالاخص تخلي الدولة عن دعم اسعار الغذاء والوقود كشرط انتقالي من النهج السابق الى معدلات الذين يعيشون تحت خط الفقر على الرغم من ارتفاعات ملحوظة بمستوى دخل الفرد العراقي ففي عام 2004 اتخذت الحكومة قرارات تحسين الرواتب والأجور وارتفاع حجم الانفاق العام الذي صار سببا لزيادة معدلات التضخم، وارتفعت نسبة الفقر الى 20 % من السكان مما اضطرت الحكومة الى تطبيق مشروع شبكة الحماية الاجتماعية في 1 - 12 - 2005.

وبموجبه انشطرت دائرة الرعاية الاجتماعية عام 2007 الى دائرتين، الأولى هي دائرة ذوي الاحتياجات الخاصة التي تضم 31 دار حضانة للاطفال، 23 دار دولة لرعاية الايتام وفاقي الرعاية الاسرية و17 معهدا للعوق العقلي و32 معهدا للعوق البدني و5 دور للمسنين و(2) معهدان لرعاية شديدي العوق و7 جمعيات تعاونية انتاجية و4 ورش محمية لذوي الاحتياجات الخاصة. اما الدائرة الثانية فهي دائرة الحماية الاجتماعية التي اختصت برعاية الفقراء والعاطلين من كلا الجنسين باعانات نقدية من خلال تطبيق مشروع شبكة الحماية الاجتماعية 2005 - 2006.

مشروع شبكة الحماية الاجتماعية عام 2005:

يغطي هذا المشروع 20 % من السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر وبلغ عددهم مليون اسرة، وقد استند مبدأ الشمول على حجم الاسرة التي قل دخلها عن دولار واحد يوميا على ان لا تتمتع باية خدمات اجتماعية كافية حسب الجدول الذي يبين حجم الاسرة ومبلغ الاعانة:

حجم الاسرة 1، 2، 3، 4، 5، 6

مبلغ الاعانة بالالف دينار 50، 70، 90، 100، 110، 120

و تشمل الشبكة الفئات الاتية:

- الاسر ذات الدخل الواطيء
- العاطل المتزوج
- العاجز كليا بسبب المرض أو الشيخوخة
- الفئات المشمولة باحكام قانون 126 لسنة 1980

وكان هناك تعاوناً مثمراً مع منظمات دولية متخصصة بموجب اتفاقيات فنية تخص دعم الشبكة بتقنيات البرمجة المعلوماتية وبناء قدرات الملاكات العاملة لإنشاء قاعدة بيانات حديثة، وطبع هويات للمستفيدين من خدمات الشبكة، وبموجب هذا المشروع شكلت دائرة الحماية الإجتماعية، وتبنت آلية تعاون مع مجالس المحافظات والمجالس البلدية من أجل تسهيل عملية استهداف الفقراء الذين يستحقون الإعانة، مع العرض ان لكل فئة شروطها الخاصة والمستمسكات المطلوبة التي تؤكد الاستحقاق.

تتكون دائرة الحماية الإجتماعية من قسم صندوق شبكة الحماية الإجتماعية ويضم شعبة التدقيق، اما لجنة شبكة الحماية الإجتماعية فانها تضم شعبة الحاسبة الالكترونية. وقد اتخذت الدائرة إجراءات شمول عاجلة وقامت بدفع الاعانات كل شهرين بدلا من ثلاثة اشهر في 1 - 1 - 2007 وتم ايقاف صرف الاعانات للعوائل المهجرة خلال الفترة 1 - 7 - 2006 الى 31 - 12 - 2006، واستبدلت بقرار لمجلس الوزراء بمنحها 150 ألف دينار لكل عائلة نازحة لمدة ستة أشهر من خلال لجنة خاصة شكلت من وزارات عديدة ذات علاقة مباشرة بالهجرة والمهجرين والفقير.

وفي 25 - 6 - 2008 استئننت دائرة شبكة الحماية الإجتماعية شريحة العاطلين عن العمل من غير المعاقين شمولهم باعانة الشبكة واحالتهم الى صندوق القروض الميسرة لاقامة مشاريع مدرة للدخل للمساهمة في تقليل البطالة وتحريك عجلة الاقتصادات المحلية.

قانون القروض الصغيرة لاقامة مشاريع مدرة للدخل رقم 10 لسنة 2012

تعتبر القروض الصغيرة بمثابة قاطرة لكل من التنمية وسوق العمل وبرامج الحد من الفقر، ونجحت تجارب دولية وعربية بتوظيف القروض الصغير في انقاذ الشباب العاطلين عن العمل من البطالة والفقر، ولا يوجد تعريف محدد ودقيق ومتفق عليه للمشاريع الصغيرة، حيث اختلف تعريفها من دولة لأخرى ومن فترة زمنية لأخرى، تعرف منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) المشاريع الصغيرة بأنها تلك المشاريع التي يديرها مالك واحد ويتراوح عدد العاملين فيها ما بين (10 - 50) عاملاً. أما البنك الدولي فيصنف المشاريع التي يعمل فيها اقل من (10) عمال بالمشاريع متناهية الصغر والتي يعمل فيها ما بين (10 - 50) عامل بالمشاريع الصغيرة وتلك التي يعمل فيها ما بين (50 - 100) عامل بالمشاريع المتوسطة، وفي العراق تعرف المشاريع الصغيرة بأنها تلك المشاريع التي تستخدم ما بين (1 - 9) عمال وتكون قيمة المكائن اقل من (100) ألف دينار

وكان العراق من بين الدول التي علّقت على تطبيق هذا القانون أملا كبيرة في دمج العاطلين بالعمل للحساب الخاص وخصوصا الخريجين والذين فقدوا وظائفهم، وفقا لشروط طبقتها دائرة العمل والتدريب المهني، من خلال دفع قروض مالية تتراوح بين 5 - 10 ملايين دينار بدون فوائد مالية تذكر على ان تقدم وثائق رسمية كبطاقة الاحوال المدنية أو البطاقة الوطنية وبطاقة السكن والبطاقة التموينية والوثيقة الدراسية للخريجين ووفقا لنظام الكفيل. ويتم سدادها خلال خمس سنوات مع امكانية تمديد القرض في محاولة للتشجيع بالاندماج في سوق العمل من اجل تحسين الوضع الاقتصادي في العراق، ويلاحظ ان من ضمن شروط منح القروض ما يأتي:

- ان يكون عمر المتقدم بين 15 سنة - 60 سنة
- ان يكون عراقيا ولا يقبل غير العراقي
- ان يكون عاطلا عن العمل ومسجل في قاعدة معلومات العاطلين في الدائرة المذكورة
- ان لا يكون مستمرا على الدراسة
- يحق لطلبة الدراسة المسائية التقديم للحصول على القرض
- ان لا يكون للمتقدم على القرض عملا أو دخلا أو اعانة مالية من الشبكة

قانون هيئة الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014

يعرف هذا القانون، الحماية الاجتماعية بانها الاعانات والخدمات التي تقدمها الهيئة لغرض الحد من الفقر، ويبين في المادة 3 منه أهدافه الاتية:

- تحقيق الحياة الكريمة لآبناء المجتمع؛
- المساهمة في تعزيز قيم التكافل الاجتماعي؛
- ضمان وصول مظلة الحماية الاجتماعية الى الفئات المشمولة باحكامه؛
- توفير استقرار نفسي ومادي للأفراد واسرهم أو لآلهم، وضمان الدخل لهم في حالات العجز والإعاقة والشيخوخة والوفاة وفقدان القدرة على العمل بشكل يؤمن الحياة الكريمة.
- وبموجب المادة 4 منه تتأسس هيئة للحماية الاجتماعية لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، وتحدد مهامها بنظام يصدره مجلس الوزراء، وتضم الهيئة دائرتين عامتين للرجل والمرأة تتولى تنفيذ احكام القانون وأهداف الهيئة ووفقا للمادة 5 منه يتكون هيكل الهيئة من رئاستها ومكتب رئيس الهيئة، وخمس دوائر عامة هي:

- دائرة الحماية الاجتماعية
- دائرة الحماية الاجتماعية للمرأة
- الدائرة القانونية والإدارية والمالية.
- دائرة صندوق الحماية الاجتماعية
- مركز تكنولوجيا المعلومات

بالإضافة الى قسمين هما:

• قسم التدقيق والرقابة الداخلية

• قسم شؤون المواطنين

يكون الاستهداف ديموغرافي ومعتمداً على بيانات الفقر والبحث الاجتماعي وتمنح الاعانة النقدية لمن لا دخل لهم حسب جدول الشروط وعدد افراد الاسرة، وسلم الاعانات النقدية فضلاً عن اعانة مشروطة للحصول على الخدمات الاجتماعية. ويلاحظ ان المادة (5) من القانون في ثالثاً منه تقدم الهيئة اعانات نقدية وخدمات اجتماعية لكل فرد أو أسرة دون خط الفقر، بشرط ان لا يتقاضى راتباً من الدولة وليس له مورد خاص يكفيه باستثناء من يتقاضى أجراً يومياً، كما ان المادة 7 من القانون تمنح الفرق بين الدخل الثابت ومستوى الدخل، وهذه المادة تتدخل مع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال ، تعد المادة 9 خارطة طريق ليس من ناحية تنفيذ القانون وانما ابعد من ذلك اذ تحدد الية موضوعية للتكامل في عملية تقليل الفقر في المجتمع، وتحمل الهيئة مسؤولية التنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة بتقديم الخدمات الاجتماعية والدعم الغذائي من خلال ما يأتي:

1 - المساعدة في الدخول الى سوق العمل، باعتماد التدريب والتعليم المهني وسيلة لبناء القدرات وتطوير المهن الى جانب توفير فرص عمل للعاطلين بتنفيذ قانون 10 لسنة 2012 الخاص بالقروض الصغيرة لاقامة مشاريع مدرة للدخل.

2 - المساعدة في الحصول على التعليم والصحة والسكن

3 - تقديم برامج توعية في مجال بناء الاسرة والسلوك الاجتماعي.

4 - تهيئة الأجواء السليمة لرعاية الطفولة والصغار

5 - تدريب القادرين على العمل لاكتساب الخبرة والمهارة وترسيخ ثقافة العمل

6 - دراسة أوضاع افراد الاسرة من حيث:

• تشخيص القادرين على العمل (حتى لو كان جزئياً) وزجهم بسوق العمل

• توظيف قدراتهم في بناء المجتمع

• إدماجهم في سوق العمل.

ولإنجاز هذا الهدف أو المهمة لا بد من توفير:

- قاعدة بيانات وطنية حول الأشخاص ذوي الإعاقة بالتنسيق بين هيئة ذوي الإعاقة ومع دائرة العمل والتدريب المهني للإستفادة من قاعدة بيانات العاطلين.
- توفير فرص تمكين قبل العمل من خلال برامج تدريب مناسبة لحالات العوق.
- مسؤولية الشراكة الاجتماعية لدعم تشغيل المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة.
- تحسين ظروف وشروط العمل اللائق في العراق من خلال:

- إعداد أدلة توجيهية لتسهيل الوصول الى فرص عمل مناسبة لهم
 - تكييف بيئة العمل الخاصة بهم حسب حالة العوق
 - تفعيل تطبيقات الصحة والسلامة المهنية، وإجراء الفحوصات الدورية لهم
 - استحداث منصة الكترونية للارشاد المهني ولتلبية احتياجاتهم ولضمان حقوقهم في العمل.
- اما على مستوى ادماج الاشخاص القادرين على العمل في سوق العمل، فان ذلك يتطلب التنسيق مع دائرة العمل والتدريب المهني لإدراج هذه المهمة ضمن سياسة التشغيل الوطنية مع التأكيد على مضامين توصية العمل الدولية بشأن العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود والوقاية من الازمات.
- وفي سادسا من المادة 9 منه: إدماج الاشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل وإدماج القادرين على العمل في سوق العمل

دائرة الرعاية الإجتماعية للمرأة:

تعنى هذه الدائرة التي استحدثت بموجب قانون هيئة الحماية الإجتماعية بموجب الامر الديواني 242 في 7-22 - 2008 بالنساء الارامل والمطلقات وزوجات المفقودين والمعاقات وتسعى الى: معالجة ملف المرأة في شبكة الحماية الإجتماعية، التي فقدت المعيل، وتقدم خدماتها ل 500 ألف اسرة تعيلها النساء مع الابناء القاصرين الذين تصل اعدادهم الى اكثر من 600 ألف قاصر، وخلال دفعة تموز 2022 بلغت المبالغ المصروفة 64 مليار، 363 مليون، 645 ألف، 498 دينار، 000) لتغطية المستفيدات واسرهن والبالغ عددهن 552، 435 ألف أسرة. وتمكنت الدائرة من اصدار البطاقة الذكية لآكثر من 420 ألف مستفيدة، وبينها وبين لجان تعويض ضحايا الارهاب في المحافظات تعاون مشترك فضلا عن علاقتها بهيئة التقاعد العامة في انجاز معاملات تقاعدية، كما انجزت الدائرة برامج ناجحة: مشروع تعيين الارامل، اعفاء ارامل ضحايا الارهاب، وتسهيل القروض الميسرة بدون فوائد. وان الدائرة هي الجهة التنفيذية لمشاريع اسكان الارامل، واقراض المرأة الريفية، والمبادرة الوطنية للسكن وتخصيص نسبة من الاراضي الموزعة للسكن للارامل واليتامى، ومشروع بناء قدرات المرأة.

نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال:

يعتبر الضمان الاجتماعي حق من حقوق الانسان لحمايته من مخاطر الحياة والاحتياجات الإجتماعية وما يضره المستقبل من مفاجئات، وهو منظومة قانونية وهيكلية قائمة بذاتها، ومن ثمرة نضال الطبقة العاملة ضد الحرمان والاستغلال واللامساواة منذ تاسيس الدولة العراقية ولحد الان. ويعرف بانه واحد من برامج الحماية الإجتماعية التي توفر رعاية اجتماعية واسعة للعمال وتؤمن لهم واقعا اقتصاديا مناسباً للظروف القاسية التي تعيشها فئات عمالية في قطاعات العمل المختلفة، واسعافهم في حالات المرض والعجز وإصابات العمل والامومة والشيوخوخة والوفاة واية مخاطر تهدد حاضرمهم ومستقبلهم، وقد ازدادت اهتمامات الامم والشعوب بهذا البرنامج الانساني وشهدت تطبيقاته تطورا واسعا وسريعا على مدى اكثر

من قرن من الزمن، واثبت كفاءة وجدارة خلال الازمات الإقتصادية التي ظهرت عام 1929 وما بعد الحرب العالمية ، وصار حقا اساسيا من حقوق الانسان ومعيارا دوليا صادقت عليه اغلب دول العالم بعد عام 1952. وينظر الى الضمان الاجتماعي من زوايا متعددة، فعلى مستوى الحقوق فانه يضمن كفالة الدولة لتطبيقه وتطويره من حيث التغطية والشمول والمزايا المالية، ومن الناحية الإقتصادية فانه نظام يعزز علاقات العمل في القطاعات الإقتصادية ويحفز قوة العمل على العطاء والابتكار والانتاجية العالية كلما كان نظاماً موضوعياً وعادلاً، ويجسد تطلعات العمال في ظروف عيش وعمل مناسبتين، وفي سياق تطبيق برنامج العمل اللائق أصبح الضمان الاجتماعي من متطلبات الاستدامة الإجتماعية والإقتصادية ، وشرطاً اساسياً له.

ويواجه نظام الضمان الاجتماعي، عالمياً، تحديات مؤسسية ومالية ومعارية مما يجعله مرهوناً بمنظومة الحقوق والعقد الاجتماعي في بعض المجتمعات، أما في البلدان ذات الاقتصاد المتطور فانها تواجه التحدي المالي اذ نسبة العمال المستفيدين من تقاعد الشيخوخة هي الأعلى مما يشكل ذلك عبئاً على اموال الصناديق فضلاً عن تطور نظرة هذه المجتمعات الى الحاجات الاساسية ذات النوعية العالية والمكلفة مالياً، وان الدول الحديثة انتجت اطاراً مؤسسياً لنظام قائم على المعايير المعاصرة لكل من الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية عبر مؤتمراتها السنوية، وعملت على ان يتسم النظام بالمرونة والشفافية والاستحقاق، ومستوعبا للمتغيرات الديموغرافية ومستوى التطور الاجتماعي وتقلبات سوق العمل بسبب الازمات الإقتصادية والصحية والمناخية، والكساد والبطالة العالية، ويحقق للعمال المضمونين واسرهم الامن المادي لاشباع حاجاتهم الانسانية المتزايدة، وهذا فهم الدول المتحضرة ازاء مواطنيها للسهر على راحتهم بأساليب وطرق مختلفة لتعزيز أركان سعادتهم المادية ورفاهيتهم الإجتماعية كبشر يحظون باحترام المجتمع وقادته.

ومما يؤسف له ان نظام الضمان الاجتماعي في العراق مازال ضعيفاً على الرغم من تطبيقات تشريعات العمل السابقة لحق العمال بالضمان الاجتماعي، وبموجب قانون العمل رقم 72 لسنة 1936 اصبح لأول مرة تعويض عن الوفاة والعاهة والمرض عندما يكون الضرر ناجماً عن تقصير من صاحب العمل، وحيث ان قانون الخدمة المضمونة رقم 27 لسنة 1956 حدد شمول العمال بالضمان الاجتماعي على عمال بغداد والبصرة والموصل والحلة ولم يغطي الطبقة العاملة العراقية، وبالتعاون مع منظمة العمل الدولية صدر القانون رقم 140 لسنة 1964 الذي بموجبه تأسست مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال كجهة رسمية متخصصة ومرتبطة بوزارة العمل والشؤون الإجتماعية، اشارت مقدمته الى ان القانون قد أخذ بأحدث مبادئ الضمان الاجتماعي حيث ضمن أمن العمال من مخاطر الحياة، عندما يفقد أحدهم دخله بسبب العجز أو الشيخوخة أو اصابة العمل أو المرض. وكان الاساس في ذلك هو مبدأ التكافل الاجتماعي واقتصر على فئات من العمال وهم الذين يشتغلون لدى صاحب عمل يستخدم 20 عاملاً فأكثر. وعلاوة على ذلك صنف القانون العمال بحسب اجورهم وتقاضي اشتراكات موحدة من عمال الصنف رغم اختلاف اجورهم. واستخدم النظام انذاك اسلوب تحصيل الاشتراكات بالطابع وعلى نظام الاسبوع، وبعد عام 1968 صدر قانونان للضمان الاجتماعي هما 112 لسنة 1969 والقانون المعدل له رقم 89 لسنة 1970 يمثلان خطوة على طريق توسيع الحقوق الإجتماعية للطبقة العاملة الا انهما لا يجسدان طموحاتها انذاك لانها لا

تحمل مزايا الضمان الاجتماعي المعياري التي حددتها اتفاقيات العمل الدولية رقم 102 و128 و130 و168 وانما كانت مختصرة على ضمان إصابة العمل وضمان التقاعد، اما ضمان المرض والولادة والخدمات الإجتماعية ما هي الا اعانات مالية خالية من الابعاد الإجتماعية ولذلك استمرت الحركة النقابية على نضالها الدؤوب للحصول على مكاسب اكبر تأثيرا على حياة العمال واطمئنانا على مستقبلهم مما جعل الحكومة العراقية امام خيار إعادة النظر بنظام الضمان الاجتماعي من النواحي كافة وبما يتوافق مع معايير العمل الدولية.

قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971

يعتبر هذا القانون الذي مر على تطبيقه اكثر من نصف قرن من الزمن، ضرورة اقتصادية واجتماعية وانمائية، حيث ان الازدهار الاقتصادي والنماء الانتاجي يتصاعدان طردا مع ارتفاع صحة ووعي الطبقة العاملة، ومع تعاظم اطمئنانها على مستقبلها ومصير عيالها من بعدها، انطلق تطبيق القانون بشمول المشاريع التي تشغل 15 عاملا فاكثرا، وفي 1 - 5 - 1975 اصبح الشمول للمشاريع التي تستخدم 10 عمال فاكثرا. وفي المادة 18 منه، ميزانية المؤسسة ميزانية مستقلة ضمن اطار السياسة المالية العامة للدولة، اي ان مواردها يجب ان تغطي نفقاتها، وتخضع جميع الإجراءات والتصرفات المالية للتفتيش المالي وتدقيق ديوان الرقابة المالية، وتجري كل ثلاثة سنوات فحصاً اكتوبرياً للوقوف على كفاءة الصندوق بالايفاء بالتزاماته القانونية.

يقوم النظام على اسلوب التراكم المالي في تحديد الإشتراكات، وقد ساهمت الفوائض المالية في دعم الاقتصاد الوطني، وتحدد الإشتراكات على اساس نسبة مئوية من الأجر بإسلوب التكافل بين اطراف الانتاج:

- تستقطع نسبة 5 % من الأجور لقاء اشتراك العامل في الضمان الاجتماعي
- تستقطع نسبة 12 % من الأجور من الادارات وأصحاب العمل لقاء اشتراك عمالهم بالنظام
- توزع هذه النسب على فرع الضمان الصحي بنسبة 1 % وفرع إصابات العمل بنسبة 2 % وفرع ضمان التقاعد بنسبة 9 %
- تستقطع نسبة 25 % من ارباح الشركات في القطاعين الخاص والمختلط، بموجب القانون رقم 101 لسنة 1964 لارباح الشركات وتوزع كما يأتي:
- الضمان الصحي بنسبة 3 % وفرع إصابات العمل بنسبة 3 % وضمان التقاعد بنسبة 15 % وفرع ضمان الخدمات 4 %.
- يلتزم أصحاب العمل والإدارات بتسديد مبالغ الإشتراكات كاملة عن العمال المضمونين الذين انقطعوا عن العمل بسبب التفرغ النقابي، وحالات الولادة أو المرض، ا وایقاف المعمل رهن التحقيق؛
- تعتبر خدمة العلم (الخدمة العسكرية) والاحتياط خدمة مضمونة ومعفاة من الإشتراكات.

○ إذا احتجزت حرية العامل المضمون لأي سبب قانوني كان، تتولى المؤسسة ايصال استحقاقاته اليه أو لعياله.

○ يتحقق مرض العامل بشهادة طبية تستوجب الإجازة المرضية لمدة ثمانية ايام يدفع صاحب العمل اجورها وللعامل المضمون مراجعة الدوائر الصحية المعتمدة من المؤسسة للحصول على المعالجة والادوية مجانا.

○ إذا تكرر مرض العامل المضمون لا يلتزم صاحب العمل باكثر من أجر ثلاثين يوم مرض خلال سنة العمل وفيما زاد عن ذلك تلتزم المؤسسة بتعويض الإجازة بنسبة 75% من متوسط أجر الاشهر الثلاثة الأخيرة.

○ تنشئ المؤسسة المستشفيات والمستوصفات والدوائر الصحية وتوفر الاطر الطبية لها.

○ يعتبر ضمان الامومة في حالي الحمل والوضع في هذا القانون واسعا وشاملا ومحما بالارعاية الصحية عند الحمل ومضاعفات الوضع سواء كان عجزا أو وفاة تعامل معاملة اي عامل مضمون تستحق كامل الحقوق، (عدا مدة الإجازة البالغة 12 أسبوعا والتي عدلت في قانون العمل النافذ 37 لسنة 2015 واصبحت 14 اسبوعا) وان مدة الإجازة مدفوعة الأجر.

○ إذا اسفر عن مرض العامل المضمون بعد انقضاء الإجازة عجز بنسبة 35 % فانه يمنح راتب تقاعدي (عن العجز الجزئي).

○ إذا بلغت نسبة العجز الناجمة عن اصابة العمل اقل من نسبة 35 % يمنح مكافئة نقدية على اساس نسبة العجز.

○ يحسب الراتب التقاعدي على أساس (2.5 % من متوسط الأجر للعامل المتقاعد مضروبا بعدد أشهر الخدمة المضمونة ومقسوما على 12).

○ تعتبر المادة 69 من القانون خلا في التمتع براتب تقاعدي، حيث حددت الراتب الاعلى 100 دينار والادنى 8 دنانير، وكان على وزارة العمل تعديل هذه المادة لانصاف العمال المتقاعدين.

○ يمتاز القانون بقوته وتطوره من خلال فرع ضمان الخدمات الإجتماعية، كالمراكز النقابية للضمان الاجتماعي والمستشفيات ورياض الاطفال ودور العجزة والمدارس المهنية والمكتبات ومراكز التدريب المهني وبذلك اصبح نظام الضمان الاجتماعي لمنفعة المجتمع وداعما للامن الانساني.

ومما يؤسف له ان هذا القانون المهم تعرض لاساليب الاساءة والمراوغة والاذلال، وتقصدت الجهات الحكومية وبعض الاحزاب بافراغ محتواه الانساني والوطني بدعوى ترجمته لمفاهيم اشتراكية وتقدمية مرتبطة بالنظام السابق، حتى تعطلت عن قصد احكامه المهمة التي تتميز بانصاف الطبقة العاملة، ومن المستغرب ان النظام المتبع مازال قديما ومعقدا ولم تظهر على اداء الدائرة المختصة (بدلا عن المؤسسة) مؤشرات التطوير المؤسسي لحد الان، مما جعل الطبقة العاملة وتنظيمها النقابي يفقدون الثقة بنظام التقاعد والضمان الاجتماعي، ويكفي للتدليل على تخلف النظام انه لا يعتمد على المعادلة الحسابية في احتساب الراتب التقاعدي وانما تصرف اعانة نقدية على دفعتين فقط واحدة لمن لديهم اكثر من 25 سنة خدمة مضمونة

بمقدار 170 ألف دينار، والثانية لمن لديهم خدمة مضمونة تزيد على 30 سنة فعلية بمقدار 200 ألف دينار، اما متممات الراتب فهي منح نقدية ليس الا، ولا تختلف عن اعانة الحماية الإجتماعية، وهذا الحال جعل جميع العمال المتقاعدين يعيشون تحت خط الفقر.

المبحث الرابع: أوجه التكامل بين مؤسسات الأمان الاجتماعي في العراق

يتميز العصر الحالي بانه عصر المؤسسات ولا مجال للعشوائية والتخبط فيه ، لان العمل فيه وفقا لأهداف محددة، قريبة وبعيدة المدى وتعتبر الادارة هي العنصر المسؤول عن النشاطات التنظيمية والتصرفات المالية ومهام تطوير بيئة العمل وتحديث السياسات والوسائل، بحيث يكون لكل وحدة ادارية علاقة عضوية وتكاملية مع الوحدات الاخرى، وان مهمة التنمية الإجتماعية هي خلق الوعي المحفز نحو التغيير انسجاما مع ما يشهده العالم من تغيرات بنيوية وعمليات ديناميكية لتطور المجتمعات باتجاه الحقوق والحرية والتشاركية والرعاية، ومن شروط نجاحها ازالة المعوقات التي تعطل أو تحد من امكانيات الفرد والمجتمع على التمتع بثمرات التغيير، وتوفر المؤسسات المساندة لأهداف التنمية الإجتماعية بالاستخدام الصحيح للوسائل المتاحة التي من شأنها تحسين مجالات الخدمة والرعاية والاعانة وتعمل على تغيير الأوضاع غير المرحب بها من قبل الفقراء بالذات.

يشكل البحث عن اساليب رفع فاعلية شبكات الأمان الاجتماعي مهمة وطنية وانسانية في ان واحد، وتعتبر عملية الارتفاع بأداء الوحدات الادارية والفنية والإجتماعية من العمليات التي تتطلب رؤية جديدة للعمل الاجتماعي في ضوء أهداف السياسة الإجتماعية وخطط التنمية الوطنية. ولا بد من وجود استراتيجية عمل وإطار مؤسسي يوفر لشبكات الأمان الاجتماعي الظروف المؤاتية للاستفادة من التجارب الدولية الناجحة وتعزيز العلاقة بالمنظمات الدولية المتخصصة لانجاز مهمة الاصلاح والتطوير، وتوجيه الحوار المجتمعي نحو عقد شراكة مع منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل والاندماج ببرامج التنمية المستدامة التي توفر مجالات واسعة للدعم واستخدام الممارسات الفضلى التي تقدم خدمة عالية.

والحاجة ماسة الى سياسة تعبوية لها رؤية لطبيعة متطلبات الجودة، تنمي الشخصية الابداعية وترفع الروح المعنوية لاحترام المقاييس المعيارية وتحقيق اعلى قدر من الرضا الاجتماعي، سياسة اجتماعية تحدد للادارات الجديدة مسارات وخطوات توزيع المسؤوليات حسب المعايير التي تزيد الثقة بتطبيق الحوكمة والشفافية والعدالة، والشراكة . وتقلل من الصعوبات التي تواجه الاستهداف الدقيق للمستحقين فعلا لان مؤسسات الأمان الاجتماعي تواجه تحديات وتهديدات منها توترات السياسة الدولية وتقلباتها المؤثرة على الامن الانساني، ومشكلات المحيط الاجتماعي الوطني ، ومطالب الحراك المجتمعي ، وتأثير وسائل التواصل الاجتماعي التي تنقل مباحج الحياة الإجتماعية في انحاء العالم المتحضر.

ومثل هذه المهمة تحتاج الى مستوى من الوعي الفكري والعملية ونظم تحكم العلاقة بين مؤسسات الأمان الاجتماعي لتحقيق الانسجام والتكامل بينها من اجل تقديم نسق متكامل من

الاعانة والرعاية والضمان والمعيشة والكرامة، كخطوة اساسية لاية عملية اصلاحية أو تغيير في سياقات عمل المؤسسات الإجتماعية، اي قياس مدى استعداد القيادات الادارية والفنية على الانتقال الى نمط عمل تكاملي جديد، بعيدا عن الانانية والمصالح الضيقة الاخرى. وبيان مهارات العاملين وقدرتهم على التجاوب مع ادارة التغيير خصوصا في مجتمعنا الحالي الذي يعاني من مخاطر، ومنها الإجتماعية بشكل خاص، كالفقر والبطالة العاليتين، واتساع الفجوة بين الطبقات الغنية والفقراء، وغياب العدالة الإجتماعية، واستفحال ظاهرة الفساد، وبروز انماط جديدة في علاقات العمل غير محمية ، وضعف مهنية ادارات الاصلاح والتغيير.

وكما نعلم ان الادارة الإجتماعية من اخطر واعقد أنواع الادارات التي تحافظ على النظام الاجتماعي ذي الحاجة الدائمة الى الوحدة والانسجام والسلام، وهي عمليا ادارة مسؤولة عن تقديم الاعانة والخدمة والرعاية بطريقة مساندة لظروف ومعاناة الفقراء، وعليها غرس القيم والاخلاق التي تحترم حقوق المواطنة، وهي تمتلك نصيبا كبيرا من الاخصائيين الاجتماعيين والباحثين الاجتماعيين الذين لو تهيأت لهم الفرص النوعية لصنعوا قيادات رشيدة قادرة على الرعاية وبناء القدرات والمهارات التي ترسم صورة المستقبل للمؤسسة الإجتماعية.

وتنطلق عملية اصلاح شبكات الأمان الجتماعي من التقيد بآليات تخطيط القوى العاملة التي تنقسم الى تخطيط تقليدي وتخطيط تشغيلى وتخطيط استراتيجي وتخطيط مؤسسي وان اختيار الادارة الإجتماعية لاي من أنواع التخطيط يعتمد على نتائج تحليل المؤسسة وما تعانيه من ضعف وتحديات، ومدى القدرة على توظيف الامكانيات المتاحة لاستقرار قوة العمل حيث تتم دراسة طبيعة الموارد البشرية من خلال بيانات دوران العمل والاحالات التقاعدية والترقيات المرصودة، ومستوى كفاءة الاداء، ومؤشرات مسح الاسرة وسوق العمل، في اطار خطة التكامل المؤسسي لمكونات شبكة الأمان الاجتماعي، التي عليها تطوير العلاقة بين الدعم النقدي المشروط وغير المشروط، وقانون الامن الغذائي والتنمية المحلية ، والتصدي للازمات الصحية، والبحث عن اليات استقطاب الفقراء في سوق العمل، وتطوير المهارات الحياتية والمهنية وتوظيف المعرفة الالكترونية في تنقية وتسهيل الاستهداف واحكام المنفعة. والتحدي الذي تواجهه الخطة التكاملية في كيفية احتفاظ المؤسسة على مخزون الوظائف ذات المهارات العالية، كما ان عملية استقرارها وتطويرها، تتطلب الاخذ بأسلوب التخطيط الاستراتيجي، الذي يعتبر مسؤولية الجميع في المؤسسة، ثم تواجه ادارة التغيير تحليل الوظائف حيث تتم عملية تصنيف الموارد البشرية حسب الاختصاص والمهنة والالتزام والقابلية على تنمية المهارات، وما تتوقعه الادارة من تغير في كل من أوضاع الافراد والاسر المعيشية وعرض سوق العمل، وتلعب الموازنة المالية كعامل محدد للاختيارات والاحتياجات دورا مهما في توسيع ارضية الحماية الإجتماعية. وفي هذه العملية، على ادارة التغيير تحديد الأهداف بناء على مخرجات التحليل الشامل لواقع مؤسسات شبكة الأمان الاجتماعي، وبالتخطيط المؤسسي تتمكن مؤسسات الأمان الاجتماعي من رصد الاحتياجات المتغيرة على مستوى البنية التحتية والسياسات والمبادرات والتوجهات المخطط لها في القطاعات الإجتماعية وفي بيئة العمل وبيان الصيغة المناسبة لتوحيد منهجية العمل الاجتماعي برؤية جديدة ومراعاة التكاليف المالية لخطوات التكامل أو الاصلاح، وتوحيد نشاطات كل من التواصل والاتصال والاعلام في خطة واحدة. وتتحلى الادارة التكاملية بدقة العمل، وصحة الإجراءات، وتكامل العمليات، حيث

ان التحديث والاصلاح هي عملية تكييف الأوضاع الداخلية للمؤسسة مع المتغيرات والتحولات الحاصلة في البيئة الخارجية، وهي عملية جدلية ادارية وسياسية واجتماعية، فعلى الصعيد الاداري فان العملية تستهدف تغييرات ايجابية في السلوك والنظم والعلاقات والاليات، وعلى الصعيد السياسي فان هذه العملية تستهدف بناء علاقات تفاعلية جديدة بين الاجهزة الادارية والمجتمع لتعزيز النظام السياسي بالطبع، اما على الصعيد الاجتماعي فانها تتمحور حول نوعية الخدمات التي هي صورة متصلة بنوعية الحياة كحق من حقوق الانسان، تتعلق بفهم للوسط الاجتماعي وتحديد احتياجاته والكيفية التي تحرز المؤسسات فيها رضا الناس.

وعلى هذا الاساس يتم تصميم العمل التكاملي حسب البنود المعيارية لكل عملية (تحديد المسؤوليات الجديدة، ومنح الصلاحيات، ورصد التقاطعات مع العمليات الاخرى، وتساندها إجراءات تخص مجالات التداخل بين البرامج مثل برامج الطفولة، برامج الحماية الاجتماعية وبرامج الإعاقة والخدمة الاجتماعية، وبرامج دعم الاسر المنتجة)، وهنا لا بد من التعمق بدراسة:

• التعديلات القانونية التي تصاحب عمليات الدمج أو التوسع أو الاستغناء عن بعض الممارسات في اطار عملية الإصلاح؛

• استعراض الحالة المؤسسية لكل دائرة ووحداتها؛

• دقيق انجازاتها مقارنة مع الأهداف العامة للامن الاجتماعي ذات العلاقة (دخل اعلى للفقراء من العمل وتحسين المستوى الصحي للفقراء ونشر وتحسين تعليم الفقراء وبيئة سكن أفضل للفقراء وحماية اجتماعية فعالة للفقراء تفاوت اقل بين النساء والرجال)؛

• تقييم نتائج مسح رضا متلقي الخدمة واثار الخدمة على المستفيدين، وتطوير وسائل التواصل مع اسر المستفيدين؛

• تقييم مسح رضا موظفي شبكة الأمان الاجتماعي (الحماية والضمان)؛

• تحديث وحدات ونظم تكنولوجيا المعلومات ومنها تطوير الموقع الالكتروني، وتطبيق برنامج الحكومة الالكترونية؛

• تحديد اختصاصات التقسيمات الجديدة وتغيير المهام حسب متطلبات العمل؛

• تصميم نظام لادارة المساعدات والتعاون الدولي ومتابعة تنفيذ البرامج والمشاريع وإجراء تقييم الاثر لقياس الرضا الاجتماعي عن الخدمات؛

• وضع خطة استباقية للتقليل من اعباء انخفاض التخصيصات المالية عند الازمات.

والواقع، لم يكن التباعد بين مهام المؤسسات الاجتماعية المتقاربة أو المتماثلة الا نتيجة الطبيعة المعقدة للبنية التنظيمية، وتدخل عوامل خارجية مشجعة للعزلة وتحقيق افراد لقيادة المؤسسة باتجاه المصالح الحزبية والشخصية، وشهدت المرحلة تاسيس مؤسسات اجتماعية صممت على مقاسات ذاتية مساندة للمحاصرة وتكييف مصطنع مع البنى الفوقية، وقد تم النظر الى هذه المؤسسة أو تلك، كانها مقاطعة خاصة موروثة.

يعرف التكامل بأنه (الواقع أو الحالة التي تمتلك فيها جماعة معينة تعيش في منطقة معينة شعورا كافيا بالجماعة، وتمائلا في مؤسساتها الاجتماعية وسلوكها الاجتماعي الى درجة تتمكن فيها هذه الجماعة من التطور بشكل سلمي) ويكون للتجانس الاجتماعي والتماثل النسبي قاعدة لمد شبكة التواصل والتعاون لانجاز مهمات مشتركة تخدم البنى الاجتماعية والترابط العضوي بين ركانها وأهدافها الشاملة.

ومن المسلم به، ان مجتمع الحقوق والعدالة مجتمع واحد تتماسك مؤسساته تماسكا عضويا واخلاقيا، يسهل تحقيق وحدته السياسية والاجتماعية، ويعكس صورة مثالية من التكامل بين المجتمع والمؤسسات، ويعزز علاقة الحكومة والمجتمع بالعقد الاجتماعي، ومن خلال ما تقدم يتوقف التكامل الناجح على طبيعة العلاقات والروابط بين مصالح الناس والمؤسسات، ولا تتوقف العملية الاصلاحية في مجال الادارة والخدمة ابدأ، فهي عملية مستمرة تتطلبها الحالة الانسانية وتطور وعي المجتمع للخدمات النوعية والحاجة الى التغيير الذي يعتبر سنة من سنن الحياة والكون. وغالباً ما يفضي التغيير بالمؤسسات الاجتماعية الى مد شبكة التعاون وتبادل الادوار في انجاز مهمات متشابهة، وعليه يعتبر التفكير بادماج الوحدات المتماثلة تقليص بالكلفة وإشراف مستمر على الانجازات بشفافية عالية ومركزة.

ان عملية التكامل بين مؤسسات شبكات الأمان الاجتماعي تعتمد على مستوى التجانس بالمهمات والوظائف والرغبات، ويضاف الى ذلك ان اكثر القيم المعززة للتخطيط الاستراتيجي في الشأن الاجتماعي ان لم تكن واحدة فهي متشابهة، ومساحة القيم المشتركة واسعة، ولذلك تكون المصالح المشتركة ماثلة بطبيعة الخدمات الانسانية والاجتماعية التي تقدمها هذه المؤسسات وبالذات الى الفقراء. ويؤخذ بنظر الاعتبار نوع الثقافة الادارية التي تقدر اسلوب تبادل الادوار بين مهام مشتركة تتولاها هذه المؤسسات أو بعض وحداتها التنظيمية والادارية والمالية والفنية، اما من الجانب المالي فان التكامل وتبادل الادوار أو الاندماج يحقق وفرة مالية يمكن توظيفها في نشاطات اخرى أو اعتبارها رصيذا لمعالجة ازمات مالية محتملة،

ومما تقدم فان للتكامل بين الوظائف الاجتماعية المخصصة لدعم الفقراء مزايا كثيرة منها اقتصادية تتعلق بادماج الفقراء القادرين على العمل الكامل أو الجزئي في سوق العمل يساهم بزيادة الثروة الوطنية، وادارية ايضا ناتجة عن تنظيم جيد للقوى العاملة وتوزيعها حسب حاجات العمل باسلوبه الجديد، في اطار بنية تنظيمية - وقانونية مستحدثة، معززة للقدرات الوظيفية الابداعية وطاردة لتأثيرات البيروقراطية والمحسوبية والصراع والفوضى والفساد. ومن شان التكامل بالمهام والمصالح العامة ان يبني علاقات وظيفية ومواطنة محترمة، وهي من متطلبات الاصلاح المؤسسي الشامل الذي يجعل الوظيفة الاجتماعية متوازنة ومتجانسة ومتفاعلة وليست متناقضة أو متسيبة.

المبحث الخامس: مستقبل نظام الضمان الاجتماعي في العراق

يعتبر الضمان الاجتماعي من اهم مظاهر التطور في القرن الحالي، ومؤشر على تقدم المجتمعات، ودعامة اساسية للعدالة الاجتماعية. وارتبط ظهوره بجملة من المخاوف الانية وهاجس تهديدات المستقبل، فالعامل بقدر ما يدرك ضرورات العمل كواجب وطني وحق اساسي، فانه يدرك كذلك ضمان المستقبل الذي يحمل مفاجئات كثيرة.

ويعرف الضمان الاجتماعي بأنه إدارة البرامج التي تساعد العمال على تجاوز الحالات الاستثنائية التي تواجههم عند الشيخوخة والمرض والعجز والوفاة والامومة والاعتلال وانعدام الدخل، بما يحقق رفاهية العمال من خلال تدابير ضامنة لعيش كريم وصحة جيدة، وتتجسد فاعلية النظام بتقديم المنافع مقابل المساهمة المالية من اطراف الانتاج، وتقوم فكرة الضمان الاجتماعي، كما هو معروف، على اساس تعويض ضحايا المخاطر الاجتماعية والاقتصادية والصحية عن طريق تعويضات نقدية تحدد مبالغها طبقا لما يتيح صندوق اموال الضمان القائم على الاشتراكات بطريقة تكافلية بين العمال وأصحاب العمل، وتعتبر سياسة وبرامج الضمان الاجتماعي جزءا من السياسة العامة، الرامية الى تنمية المجتمع والاقتصاد والمال والتكنولوجيا لتحقيق الاستقرار العام وعلاقات العمل بشكل خاص، ومن شأن الاطمئنان النفسي ان يعزز التوازن في المجتمع. فالعمل اساس الحياة ومحركها، ووسيلة الانسان لخلق الدخل والموارد. ومن المعروف، هناك نوعان من المخاطر التي يستهدفها نظام الضمان الاجتماعي، هي مخاطر قصيرة الاجل (كالمرض والبطالة وإصابات العمل والحمل والوضع) للمرأة العاملة ومخاطر طويلة الاجل (كالشيخوخة والعجز والوفاة).

ومن خصائص نظام الضمان الاجتماعي للعمال مايتاتي:

- ان يكون القانون الذي ينظم العلاقة بين العمال وحقوقهم وتطلعاتهم المشروعة قانوناً الزامي التطبيق
- ان يدعم مبدأ التكافل بقوة لزيادة تراكم الاشتراكات بشكل يتناسب مع القدرات المالية ومستويات الدخل.
- ان يحافظ على التعويضات والرواتب التقاعدية التي تحقق مستوى معيشي لائق.
- يساهم النظام في استقرار المجتمع اذا بني على قاعدة الحقوق والعدالة الاجتماعية والانصاف في توفير الرفاهية.
- يعمل على تعزيز حق الانسان بالعمل وحرية اختياره، ويحرك سوق العمل ويقلل من تأثيرات الركود الاقتصادي على الفرد والمجتمع.
- ترتبط المنافع والمزايا التي يقدمها النظام التقاعدي بالاستدامة المالية، وقدرة الصندوق المالي على النمو من خلال الاستثمار الناجح والدعم الحكومي وترتيبات السلامة في العمل.
- وقد افرزت التجارب الحديثة لنظم الضمان الاجتماعي في البلدان الديمقراطية والراعية لحقوق الانسان، والسائرة في اتجاه اقتصاد السوق الاجتماعي، نماذج متطورة انسانية ومؤسسية ومالية، كنهج جديدة في تعزيز كرامة العامل وتحقيق اماله بان يحيا حياة لائقة خالية من التهديدات المالية والازمات الاجتماعية. قدمت هذه التجارب تطبيقات معتبرة للعدالة الاجتماعية،

وادخلت فروع جديدة مثل الضمان الاختياري، وضمان العاملين لحسابهم الخاص، وضمان التعطيل عن العمل، وضمان العمال في القطاع غير المنظم في إطار التوصية الدولية 202 لسنة 2012، وقد توسعت مزايا الضمان الاجتماعي لمرحلة ما بعد التقاعد على مستوى الصحة والخدمات الاجتماعية والثقافية. والتحسب للتغيرات الديموغرافية والتكنولوجية والافات الصحية ومدى تأثيراتها على سوق العمل ومستقبل العمل الذي أصبح الشغل الشاغل للأمم المتحدة والمخاوف التي تراود منظمة العمل الدولية والاتحادات العمالية والنقابية في العالم.

وليس من شك ان تطور نظام الضمان الاجتماعي للعمال في العراق ليس وليد اهتمامات الدولة الراعية، وانما بفعل الوعي الطبقي والسياسي للطبقة العاملة وبسالة حركتها العمالية التي عمدت المكاسب والانجازات في العمل والضمان بتضحيات ومعاناة لن تتوقف لحد الان عن رفع الحيف وانصاف الفئات الفقيرة والمهمشة ومنهم المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة. وكان للاتحادات والنقابات العمالية دور كبير في تحديد ملامح السياسات الاجتماعية واستراتيجية التقليل من الفقر، وسياسة التشغيل الوطنية، وتحديث تشريعات العمل، وشهدت مرحلة الاحتلال وما بعدها معارك محتدمة من اجل ادماج معايير العمل الدولية والعربية ومراعاة الخصوصية الوطنية، حتى كان قانون العمل الجديد رقم 37 لسنة 2015 من أبرز الانجازات العمالية في هذه المرحلة. اما تحديث قانون التقاعد والضمان الاجتماعي فكان المطلب العمالي والنقابي الملح، لرفع الحيف عن الطبقة العاملة العراقية التي عانت وما تزال من الاستغلال والاضطهاد، والتمييز والاهمال والتهميش.

لقد تعالي صوت الطبقة العاملة بضرورة تحديث أو تعديل نظام الضمان الاجتماعي برمته، لانه بات هراً وعاجزاً عن تلبية احتياجات الطبقة العاملة وتطلعاتها المستقبلية التي تضمن لها دخلاً كافياً لمواجهة تكاليف الحياة التي اخذت تتعقد بشكل مذل، فضلاً عن التطورات التي حصلت على قانون العمل رقم 37 لسنة 2015.

وعلى الرغم من عمر القانون النافذ الذي يقترب من نصف قرن من الزمان، فانه مازال يحتفظ بحقوق عمالية رصينة، وبحاجة الى تعديلات تكسبه صفة الحداء والاتساق مع معايير العمل الدولية والعربية، ويضمن للعمال حقوقاً اضافية تتطلبها الحياة المستدامة والكرامة الانسانية والانصاف.

تقييم القانون 39 لسنة 1971

كان القانون النافذ يمثل افضل تشريع عربي في مجال الضمان الاجتماعي في حينه، وجسد مفهوم الدولة الراعية للفئات العمالية الفقيرة، في وقت ان الفلسفة التي انطلق منها القانون هي اصلاحيية وليست ثورية، ولها نظرة شمولية للاقتصاد والعلم والناس والمجتمع، واستند الى تاريخ قانوني بسيط انطلق من العام 1936، مروراً بعام 1958، ثم العام 1964 والعام 1969 وعام 1970 واخيراً 1971 قدمت هذه القوانين مكاسب تدريجية بسيطة ومحدودة حيث طبق الضمان الاجتماعي على المستوى الجغرافي في 5 محافظات، وشمل المشاريع التي يعمل فيه 20 عاملاً فاكثراً وكان التحصيل بأسلوب الطابع بتسديد الإشتراكات، اما القانون النافذ فقد توافق مع اتفاقية العمل الدولية 102 لسنة 1952، وكانت مزاياه عالية على مستوى الراتب

التقاعدي والتعويضات بالإضافة الى الرعاية الصحية والخدمات الإجتماعية تجاوز الحدود الدنيا للاتفاقية المذكورة، إلا أن التغطية القانونية لفئات عمالية محددة معدومة، مثل العمال الوقتيين والموسمين وعمال القطاع المنظم، والعمل في الاسرة وعمل المنازل، كما ان مستوى التغطية محدود ايضا اذ ان انماط عمل جديدة افرزت مهناً ومستويات معيشية تحتاج الى الحماية والضمان مثل العاملين عن بعد، والعاملين لحسابهم الخاص والعاطلين عن العمل وغيرهم.

ان اية محاولة لتعديل القانون 39 لسنة 1971 أو تحديثه يتطلب ما يأتي:

- الفهم الجديد للمخاطر الإجتماعية والازمات التي رافقت الإجراءات الانتقالية من التخطيط والمركزية الى مرحلة جديدة أوجبت تعدد فروع الضمان الاجتماعي؛
- الطريقة التي تقدم فيها منظومة الضمان الاجتماعي، الخدمات المالية والثقافية والإجتماعية، بانسيابية وبدون تعقيدات روتينية، واعتماد المهنية في الادارة السديدة واستخدام التكنولوجيا المعاصرة؛

- توسيع مدى الشمول بالضمان الاجتماعي وتغطية فئات عمالية فقيرة وضعيفة ناتجة عن انماط عمل بدائية، وتقديم الدعم اللازم للقطاع الخاص ان ينشط بمسؤولياته الإجتماعية، وفقا لاستراتيجية النهوض به لغاية 2035؛

- توظيف اموال صندوق الضمان الاجتماعي للأغراض التي انشيء من اجلها، وتجنبيه من تأثير الازمات الإقتصادية والمالية والضغطات الاجتماعية؛

- الفهم المشترك لقضايا تحديث النظم والتعليمات والإجراءات التي تدعم المساواة والانصاف وتحقق امن الدخل، والتعويضات التي تغطي متطلبات المعيشة اللائقة؛

- بناء هيكل تنظيمي مؤسسي، يسند قدرات الاجهزة التنفيذية ويطورها بما يواكب نتائج تطبيق الأنظمة المتطورة في العالم وتجارب الضمان الجديدة.

ومن الجدير بالذكر ان المشروع الذي بصدد مناقشته ليس الوحيد، فقد عرضت على الجهات العليا اربعة مشاريع:

الأول: اعداد رئاسة الجمهورية وكان ترجمة حرفية لنظام الامن الاجتماعي في السويد، وهو نظام سخي جدا ممول من واردات النفط بنسبة 30 % بالإضافة الى اشتراكات للعمال واعفاءات لمن يتقاضى رواتب بمستوى الحد الأدنى للأجر، تمت مناقشته مع الدكتور فاتح كاشف الغطاء والدكتور محمد البصير؛

الثاني: مشروع الحماية الإجتماعية الشامل الذي اعدته السفارة الاميركية عام 2006 وتبنته منظمة المساعدات الأميركية؛

الثالث: مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الموحد الذي تبناه البنك الدولي عام 2012 واستغرقت مناقشته أكثر من سنة، يترجم ابعاد الدولة عن الرعاية وعدم تحمل اية اعباء مالية؛

الرابع: مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال الذي توافق عليه اطراف الانتاج (الشركاء الاجتماعيين) ولاقى معارضة شديدة من قبل الاتحادات الاخرى بسبب ارتفاع سنوات الخدمة العمالية من 63 و60 سنة للعمال و55 و50 سنة للعاملات، وزيادة نسب الاشتراك الشهري بالضمان، وارتفاع كلفة فروع الضمان الاجتماعي الجديدة (ضمان اختياري وضمان العمال في القطاع غير المنظم وضمان التعطل وضمان فئات العاملين لحسابهم) وتمت مناقشته مع خبراء منظمة العمل الدولية، وابدت حوله ملاحظات بين شكلية ومالية ومعارية.

مشروع قانون التأمينات الاجتماعية:

بتاريخ 12 تموز 2013، انجزت وزارة العدل مشروع قانون التأمينات الاجتماعية بديلا عن قانون التقاعد الموحد، وتم ارساله في أواخر عام 2011 من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء الى مجلس شوري الدولة في 21 - 8 - 2017. أقر مجلس الوزراء العراقي برئاسة السيد العبادي، مشروع قانون التأمينات الاجتماعية، اذ شاركت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وهيئة التقاعد العامة، والشركاء الاجتماعيين بمناقشة المشروع على مدى سنوات برعاية مجموعة البنك الدولي وقرأ مجلس النواب هذا المشروع قراءة أولية في تشرين الثاني عام 2016 المبدأ في المشروع هو:

- تأسيس هيئة التأمينات الاجتماعية؛
- توحيد الصناديق الحكومية والعمالية بصندوق التأمينات الاجتماعية؛
- رفع الاعباء المالية عن الدولة؛
- الغاء فرع ضمان الخدمات الاجتماعية والثقافية والمهنية؛
- توحيد المعادلة التقاعدية لما قبل نفاذ القانون، وبعد نفاذه؛
- الاقرار بالحقوق المكتسبة لكل من الموظفين والعمال في مجالات كثيرة؛
- تحقيق مرونة بالانتقال من العمل في قطاعات الدولة والعمل في القطاع الخاص والمختلط؛
- زيادة ايرادات الصندوق الموحد على حساب الحقوق العمالية من خلال رفع نسب التوقيفات التقاعدية (7 %) من الراتب الكلي (13 %) من الراتب المسدد عنه من صاحب العمل.

الملاحظات:

● تضمن مشروع قانون التأمينات الاجتماعية فروع (تأمين التقاعد وتأمين الشيخوخة وتأمين المرض وتأمين الامومة وتأمين التعطيل). اما قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال النافذ فقد تميز بفرع ضمان الخدمات الاجتماعية والثقافية والمهنية تجسيدا للاتفاقية الدولية رقم 102 لسنة 1952. ولاهمية الضمان الصحي فان هيئة التقاعد العامة في يوم 5 - 7 - 2020 بموجب قرار رقم 239 لسنة اعلنت عن منح المتقاعدين تأميناً صحياً وخصومات مالية لعوائلهم بالتعاون مع شركة التأمين الوطنية من خلال استخدام الهوية التقاعدية، يشمل

العمليات الجراحية، والعلاجات داخل المستشفيات الاهلية التي يجريها المتقاعد لغاية 2 مليون دينار للمتقاعد الواحد، وخصومات تصل 40 % له ولافراد عائلته اما الجناح الخاص في المستشفيات الحكومية فانه مقابل 1500 دينار شهريا للمتقاعد وافراد عائلته.

● اعتبر المشروع ان الحد الادنى للراتب التقاعدي مع المنح الداعمة له 400 الف دينار وهو لا يضمن عيشاً كريماً للمستفيد الوارد في الاسباب الموجبة، سيما ان اعانة مالية تقدمها هيئة الحماية الإجتماعية البالغ 420 ألف دينار، كما ان دائرة العمل والتدريب المهني اقترحت رفع الحد الادنى للأجر حسب توصيات اللجنة العلمية المكلفة بدراسة الأجور وما تدعو اليه استراتيجية التخفيف من الفقر، ومن الجدير بالذكر ان الحد الاعلى للراتب التقاعدي تحدده التوقيفات التقاعدية لراتب السنوات الثلاث الاخيرة.

● من المواد القانونية المثيرة للجدل كانت (المادة 17 – أولا) حول احتساب الاستقطاعات من الأجور حسب تقرير لجنة الحد الادنى للأجر، وليس ما يقبضه العامل فعلا، و(المادة 18) حق الحكومة واجب الدفع، فاذا كانت أجرة العامل ليست شهرية، عليه ان يسدد اسبوعيا، اما اذا الأجر يوميا كيف يسدد توقيفاته التقاعدية. (المادة 19) تتعلق بفرض غرامة مقدارها 2 % على ان لا تزيد عن 200 % من مقدارها، ولم يؤخذ بنظر الاعتبار الظروف المالية الصعبة التي يعاني منها أصحاب العمل. و(المادة 20) لا يتم بيع أو نقل ملكية المشروع أو اعطاء سمحات أو اجازات المهن أو تسجيلها أو تجديدها، الا بعد الحصول على اشعار الهيئة والحصول على براءة ذمة منها، وهذا الامر يضيف أعباء إدارية وتكاليف مالية، وحالة تشجع على الفساد. (المادة 34) رفع سن التقاعد الى 65 % لاغراض زيادة اموال الصندوق ترهق العامل الذي يزاوّل العمل 8 ساعات يوميا، وفي ظروف عمل صعبة، مع العرض ان معدل عمر العراقي 68 عاما. (المادة 39) يحال المتقاعد المعين بمرسوم جمهوري أو بقرار مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء وهيئة رئاسة مجلس النواب بالكيفية التي تم تعيينه فيها. وهذا لا يضمن المساواة بين الفئات المؤمن عليها، ويحمل الصندوق اعباء مالية بالطبع على حساب المؤمن عليهم.

● هناك تناقض بين أهداف مشروع قانون التأمينات الإجتماعية فيما يتعلق بالعيش اللائق (المادة 3) وبين الحقوق المكتسبة للمستفيدين من قانون التقاعد الموحد سابقا اذ يعتبر سريان المشروع على ما قبل التنفيذ اجحافا بالحقوق المكتسبة (المادة 40)، لا يجوز ان يزيد الراتب التقاعدي على 80 % من اخر راتب وظيفي بدلا من 100 % وهو ايضا من الحقوق المكتسبة، وهناك 3 معادلات لاحتساب الراتب التقاعدي اربكت المختصين بتنفيذ المادة:

أولا: 2.5 % قبل نفاذ القانون

ثانيا: 2 % بعد نفاذ القانون

ثالثا: 1.5 % بعد نفاذ القانون

ملاحظة ان معدل الراتب حسب المادة 1 - الرابع وعشرون

معدل الراتب الوظيفي خلال 48 شهرا الاخيرة من الخدمة التقاعدية

مع العرض ان الراتب الوظيفي هو ما يتقاضاه المؤمن عليه في اثناء الخدمة بدون مخصصات (المادة 49 سادسا) تقتطع الحصة التقاعدية اذا تزوجت المرأة مرة اخرى أو

تطلعت أو تزلت مرة ثانية. هذا موقف اعتبرته منظمات الدفاع عن المرأة غير مبرر ويضعف مكانة المرأة لدى الزوج اذا كان عاطلاً أو فقيراً أو معاقاً وكذلك الحال بالنسبة الى النفقة الشرعية ودين الحكومة حيث يتعارض مشروع قانون التأمينات الاجتماعية، مع قانون التنفيذ رقم 45 لسنة 1985 الذي اجاز استيفاء مهر المرأة المؤجل من راتب الزوج المتقاعد وفي فرع تقاعد الخلف، تقليل حصة الام أو الزوجة، من 80 % الى 65 % من الراتب التقاعدي، ويستمر الخفض كلما تعدد مستفيدو الخلف. التأمين ضد التعطل وليس ضد البطالة، لان المتعطل سدد التوقيفات التقاعدية. وفي ضوء ما تقدم، تواجه نظم الضمان الاجتماعي تحديات كثيرة اهمها:

1- التغطية، اي عدم قدرة النظام على تغطية فئات عمالية لها ظروف خاصة مثل العاملين في القطاع غير المنظم، وانماط عمل جديدة كالعمل عن بعد وعمل المنصات واعمال التوصيل.

2- الملائمة الاقتصادية والاجتماعية لتقديم مزايا افضل للعمال المنتمين الى النظام، ويتوقف هذا المطلب على طبيعة السياسة الاقتصادية والمالية ومدى استجابتها للبعد الاجتماعي للتنمية وعدالة توزيع نواتج النمو.

3- تحديات التمويل، حيث ان تطور حاجات الناس ونظرتهم الى الرفاهية والسعادة في اطار الاستحقاقات التي اقرتها حقوق الانسان وأهداف التنمية المستدامة، تحتاج الى قدرة مالية عالية.

4- ربط تطور نظم الضمان الاجتماعي للعمال بأهداف التنمية المستدامة 2030 يشكل تحدياً استراتيجياً في مجال المشاركة في رسم الخطط والسياسات الاجتماعية ودور الحركة النقابية في تعزيز حقوق العمال وتطلعاتهم المشروعة في تنمية مستدامة تنصف الجميع، وتنعش الطبقات الفقيرة بشكل خاص.

و يواجه نظام الضمان الاجتماعي في المنطقة العربية مخاطر اجتماعية جديدة مثل: خروج المرأة للعمل بإعداد كبيرة ادى الى خلق مخاطر جديدة على الاسرة وضرورة الحفاظ على مستوى لائق للعيش، وزيادة اعداد كبار السن والمعاقين اثر الحروب واعمال العنف التي خلفت جيوشاً من اليتام والارامل الامر الذي فرض تحديات جديدة فيما يتصل بالرعاية الاجتماعية وتكاليفها الباهضة، وان سوق العمل قد تغير واصبح اشد طلباً للعمالة الماهرة والتعليم المتميز، وهذا الامر قد وضع مخاطر تهميش أصحاب التعليم المحدود والعمالة غير الماهرة، كما عجز سوق العمل في قطاعات العمل كافة عن توفير فرص كافية ولائقة ادى الى ظهور قطاع عمل غير منظم لا تحميه اطر تشريعية ولا تنظيمية ولا مهنية مما اضاف الى نظم الحماية والضمان الاجتماعي مسؤوليات جديدة ، وعلاوة على ذلك ان دور الدولة قد تغير اجتماعياً معتمداً على القطاع الخاص الذي اتسع في بعض الدول العربية ذات التنمية البشرية العالية وتقلص دوره في دول اخرى واجهت ازمتات اقتصادية ومالية وامنية كالعراق واليمن وسوريا والسودان وليبيا، وهذه الظروف الاجتماعية سببت مخاطر في تقديم الخدمة الاجتماعية وامكانية ان يحصل ذوي الدخل المحدود على خدمات اقل جودة، وفي بعض الظروف لا يحصلون عليها. اما زيادة نمو السكان في دولنا فانها تمثل تحدي لكل شبكات الأمان الاجتماعي، وتضاف اعباء جديدة على كل الاجيال، لان هناك تقاليد وموروثات سلبية تتناقل بشكل طبيعي معززة لنظم اجتماعية

اقتصادية وطائفية تتقاطع مع شروط التطور الاجتماعي المعاصر ومغذية للفقر والامية والأمراض والبطالة، وكان من المفروض ان يلقي المجتمع الفتي رعاية خاصة للشباب عامة، والشباب العامل خاصة، وان ينالون اهتماما حقيقيا من التخطيط لبرامج تنمية مجتمعية جادة، باعتبارهم طاقة بناء وتغيير لمستقبل افضل، ولا يمكن اغفال اهمية ادماج نظم الأمان الاجتماعي بأهداف التنمية المستدامة فانه قد تكون مخرجا اذا ما أحسن تطبيقها.

ان التنمية المستدامة تتمحور حول النهوض بالبشرية، وتحسين جودة الحياة، حق الاجيال بالاستدامة وعدم المساس بقدراتهم، القضاء على الهشاشة (فقر وبطالة وتهميش)، وتجانس المجتمعات. ومن شان التخطيط للتنمية المستدامة ان يعمل على ربط تفاعلي بين المؤسسات، الرسمية ومنظمات المجتمع المدني والنقابات للاطمئنان على المشاركة الواسعة في السياسات للاطمئنان على تطبيقات العدالة والمساواة وتوسيع خيارات الناس وبناء قدراتهم. وسبق للدول الصناعية ان عقدت في اسطنبول عام 2013 منتدى الضمان الاجتماعي الاقليمي الأوربي، وناقش:

- 1- تطور تطبيقات نظم الضمان الاجتماعي في أوروبا
- 2- الاستراتيجيات الاستباقية الوقائية لتحسين اداء الضمان الاجتماعي وتطوره
- 3- الابتكارات التكنولوجية لتطوير جودة الخدمات
- 4- كفاية وجودة خدمات ومدفوعات الضمان الاجتماعي في حالات الازمات

تعلقت التوصيات لرفع مستوى نظم الضمان الاجتماعي ب:

- وضع سياسات وإجراءات فعالة لزيادة الاستدامة المالية؛
- كيفية مواجهة نقص الخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية وطرق تعويضها؛
- اصلاح النظام التقاعدي؛
- تطبيق الحوكمة الرشيدة: - تعبئة، ترشيد، مراقبة، محاسبة؛
- طرق تحسين اليات تحصيل الإشتراكات والامتثال للقوانين؛
- تهيئة كوادر إجراء الدراسات الاكتوارية؛
- الاستفادة من تجارب دولية ناجحة بإدارة المخاطر؛
- رؤية تكاملية لمجلس النواب العراقي بشأن الحماية والضمان.

يرى مجلس النواب العراقي في (دراسة قياس اثر تشريعات الضمان الاجتماعي) ان القوانين النافذة قاصرة عن تأمين الحاجات الفعلية للمضمونين وقد اغفلت فئات اجتماعية وعملية عديدة كان لابد من تضمينها وبدونها ستكون هناك أعداد كبيرة بلا معيل ولا رعاية. بالاضافة الى تداخل مفهوم التأمينات الاجتماعية مع مفهوم الضمان الاجتماعي، وتأخر التشريعات في مواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية في العراق والعالم. وعلاوة على ذلك هناك مشروعات

لقوانين عديدة في مجال الضمان الإجتماعي والرعاية الإجتماعية تقدمت بها الحكومة، ومقترحات لقوانين تقدمت بها لجان مجلس النواب، (وهذه القوانين كالتالي:

1- قانون تعويض المتضررين من قبل النظام البائد رقم (16) لسنة 2010 / تمت المصادقة عليه.

2- مشروع قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الإجتماعية في وزارة العمل / الغي بقرار من المحكمة الاتحادية.

3- مشروع قانون المنحة الشهرية لمرضى العوز المناخي / تمت المصادقة عليه.

4- مشروع قانون شبكة الحماية الإجتماعية / تم التصويت عليه.

5- مشروع قانون صندوق رعاية الأيتام / قراءة أولى / لجنة المرأة.

6- مقترح قانون الضمان الإجتماعي لغير العاملين / قراءة ثانية / تم إيقافه بطلب من مجلس الوزراء.

7- مشروع قانون صندوق تسليف الطلبة / قراءة أولى / لجنة التعليم العالي.

8- مقترح قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل / قراءة ثانية / اللجنة القانونية.

9- مشروع قانون المتضررين من جراء العمليات الحربية والإرهابية / قراءة أولى / لجنة الشهداء والسجناء السياسيين.

10- مشروع قانون رعاية المرأة بدون معيل / غير مقروء / لجنة المرأة واللجنة المالية.

11- مشروع قانون رعاية هيئة رعاية الطفولة / غير مقروء / لجنة المرأة.

12- مشروع قانون هيئة رعاية ذوي الإحتياجات الخاصة / تم التصويت عليه / لجنة المرأة، لجنة العمل.

وتصف الدراسة بانها مشاريع ومقترحات قوانين بانها، متشابكة وأمام تداخل في التشريعات المقترحة وبالتالي سوف لا نكون أمام قانون موحد يضمن الحقوق لجميع المشمولين بالضمان الإجتماعي والرعاية الإجتماعية. لذا كان الاجدى بالمشروع العراقي أن يوحد النصوص التشريعية المتعلقة بالضمان الاجتماعي وأن يجعلها قدر الامكان في قانون واحد وتدار من قبل مؤسسة واحدة ومن ثم تلافي المبالغة في تشكيل الهيئات والمؤسسات المعنية بهذا المجال وتضخيم الأجهزة الإدارية دون مبررات حقيقية، ومنعاً لإزدواجية الادارية المكلفة بالضمان والرعاية الإجتماعية وحرصاً على اموال الدولة من الهدر والتبذير.

وفي ضوء توصيات الدراسة المذكورة قدم الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق ما يراه مناسباً وضرورياً للارتقاء بمستوى مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال الى معايير العمل الدولية والعربية، وتعزيز الحقوق المكتسبة التي حققها العمال طيلة مسيرتهم النضالية تحت قيادة اتحادنا العام، كما عبرنا عن طموحات الطبقة العاملة في اطار التطلعات المستقبلية في العراق، المتجسدة في خطط التنمية المستدامة وبرنامج العمل اللائق وبرنامج مستقبل العمل، والبنية المؤسسية والتنظيمية للإدارة السديدة ومتطلبات الحوكمة.

لقد اهتمل مشروع القانون المقترح لعام 2016 الكثير من الحقوق المكتسبة التي تضمنها القانون النافذ رقم 39 لسنة 1971 في مجال الضمان الصحي والخدمات الإجتماعية والثقافية وغيرها، ومن ابرز الملاحظات والمقترحات ما يأتي:

1- اعتماد المواد القانونية الخاصة بفرع الضمان الصحي الواردة في القانون النافذ (39 لسنة 1971) لانها تقدم ضمانات بالغة الاهمية، ومنافع عديدة لتحسين صحة المرأة العاملة وضمان حقوق العمال في الاجازات المرضية وهي تتوافق مع أهداف التنمية المستدامة.

2- الاهتمام بفرع الخدمات الإجتماعية التي تقدم للطبقة العاملة وترقى بمستوى قطاعات العمل ايضا من حيث بناء مؤسسات خدمية كالمستشفيات ودور الولادة ورياض الاطفال ومراكز تدريبية وتأهيلية مهنية ودور الاستجمام والنقاهة وغيرها تقع ضمن المنفعة الإجتماعية والعمالية، ولاهمية هذا الفرع في نظام الضمان الاجتماعي اعتبره العمال من الحقوق المكتسبة التي لا يمكن التنازل عنها اكتسبها من القانون النافذ 39 لسنة 1971.

3- ضرورة الرجوع الى الفصل العاشر (حماية المرأة العاملة) من القانون النافذ لأنه يجسد معايير العمل الدولية والعربية واتفاقية حقوق المرأة وحمايتها من العنف والتمييز (سيداو).

4- ضرورة تعديل العضوية في مجلس ادارة الصندوق الواردة في المادة 6 الفقرة ج.

ان يكون ممثلو العمال في مجلس ادارة الصندوق (3) ممثلين عن العمال، لاجداث التوازن والتكافؤ في اتخاذ القرارات التي تخص تنفيذ القانون بأسلوب تشاركي.

5- وتوصلا مع الفقرة اعلاه، يتطلب تعديل الفقرة خامسا من المادة 6 تكون كما يأتي:

"يكتمل نصاب مجلس ادارة الصندوق بحضور ثلثي الاعضاء على ان يكون ممثلو العمال وأصحاب العمل من ضمنهم".

6- من الاهمية ان تكون للدولة مساهمة مالية داعمة لصندوق الضمان الاجتماعي للعمال لا تقل عن 30 % من مجموع ايرادات الصندوق، بسبب احتواء مشروع القانون على فروع جديدة للضمانات التي تحمي وتدعم فئات اجتماعية وعمالية جديدة.

7- ضرورة تعديل الفقرة ثانيا من المادة 14 - أ - ان تبقى نسبة اشتراك العامل في الضمان الاجتماعي 5 % لان مستويات الأجور في سوق العمل متدنية، ولا توفر مستوى معاشيا لائقا، والتكاليف العالية للانضمام الى النظام ستؤثر على العمال واسرهم.

8- الاستغناء عن شرط العمر بالنسبة للعامل أو العاملة الذين تتوفر لهما الخدمة المضمونة لاجراض التقاعد الواردة في مشروع القانون، الفقرتين خامسا وسادسا من المادة 29، وكذلك اعادة صياغة الفقرة أولا من المادة 30 لتكون كما يأتي:

"إذا توفي العامل اثناء خدمته المضمونة ومدفوعاً عنه الإشتراكات أو مستحقاً عليه قبل الوفاة دون النظر الى مدة خدمته الفعلية أو كمية المبالغ المدفوعة عنه".

9- حذف كلمة (يجوز) الواردة في المادة 43 بكلمة (يمنح) منعا للتفسير الخاطئ.

10- اعادة النظر في صياغة نص المادتين 46 و 47 لغموضهما، وضرورة توضيح مضمون المواد القانونية (49، 50 لتعارضها مع مضمون المادة 57).

11 - ألزام صاحب العمل بتوفير مستلزمات الاسعافات الأولية توافقا مع قانون العمل النافذ، والمادة 54 من قانون الضمان النافذ.

12 - ان تكون نسبة الاشتراك الواردة في الفقرة ثانيا من المادة 64 بنسبة 5 %.

وتواصل مع الجهود الوطنية ومنظمات دولية متخصصة، قدم الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق ورقة عمل فنية فيها تقييم لنتائج ورشة العمل التي اقامتها منظمة العمل الدولية في اربيل للفترة من 21 - 22 حزيران 2021 بشأن تقريب وجهات النظر ازاء المشروع، وتضمنت الورقة مزايا مشروع القانون الجديد على مستوى التغطية والشمول ، حيث اضاف المشروع فئات اجتماعية غير محمية قانونيا سابقا مثل العاملين في القطاع غير المنظم واسرة صاحب العمل والعاملين لحسابهم الخاص ، وعلى مستوى سوق العمل جاء المشروع بمنافع جديدة مثل غلاء المعيشة، والانتقال السلس بين قطاعات العمل ، وتغطية فروع جديدة بالضمان الاجتماعي مثل اعانة البطالة والتقاعد الاختياري، وعلى مستوى منافع الامومة والعجز والوفاء، انصف المشروع المرأة العاملة بالتمتع بإجازة الامومة 14 أسبوعا والاحالة الى التقاعد حسب طلبها بعد الولادات، والتقليل من نسبة العجز الجزئي من 35 % - 30 %، ورفع منافع الخلف الى 100 % اذا كانت افراد الاسرة واحدا ، بهدف حماية الطفل من الفقر والتسول والتشرد، وهناك مزايا اخرى مثل الدور الرعوي للدولة بدعم بعض فروع الضمان المستحدثة ب 9 % من الحد الأدنى للأجر بوصفها صاحبة عمل، والتوازن في اتخاذ القرارات بزيادة عدد ممثلي الشركاء الاجتماعيين من 2 الى 4 ونطمح ان يبلغ عددهم 6 أعضاء وهناك اثر مرجعي للعمال المتقاعدين على اساس الراتب التقاعدي 39 لسنة 1971 والاطار المؤسسي الذي اشتمل على تأسيس مصرف للضمان الاجتماعي وغير ذلك، وعلى المستوى القانوني ايضا، أكدت الورقة موقف الاتحاد العام الثابت في دعم الحقوق المكتسبة في القانون النافذ والتي تمثل ثمرة نضال الطبقة العاملة العراقية وتنظيمها النقابي، منها في فرع ضمان الخدمات (من المادة 80 - 85) والمواد القانونية (85 - 92) الضامنة لحقوق المرأة العاملة والواردة في الفصل العاشر من قانون العمل العراقي رقم 37 لسنة 2015 ، ومعادلة احتساب الراتب التقاعدي على اساس 5 ، 2 %، ونسبة الإشتراكات العمالية ومساهمات أصحاب العمل والادارات (17 %)، وصرف مكافأة نهاية الخدمة، بالاضافة الى تضمين المشروع فرع ضمان جديد يخص المتقاعدين (ضمان ما بعد التقاعد) لاستمرار تمتع كبار السن بمزايا الضمان الصحي والاجتماعي والثقافي.

المبحث السادس: التكامل بين الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي للعمال

من مزايا البناء المؤسسي ان يجعل مفهومي الشراكة والتكامل ماثلين في المحافظة على وحدة العمل، بوصفها من عناصر البقاء لان تخلخل الأمان الاجتماعي من أخطر المهددات لكل من الاستقرار السياسي وأهداف التنمية البشرية وبالتالي يؤثر على نمط الحياة وعلى مستوى الرفاه

الاجتماعي. فالتكامل الاجتماعي يتجلى بالعمل المشترك لانجاز أهداف اجتماعية ووظيفية وسلوكية، وهناك تكامل وظيفي منظم لسد الثغرات التي تحدث في اثناء النشاطات اليومية، وتساهم في تنظيم العلاقات الداخلية بين مؤسسات الأمان الاجتماعي، وتكامل تفاعلي، يختص بتحريك الشعور بالمسؤولية الجماعية وتقوي الدافعية على تجاوز حالات العجز عن تغطية احتياجات الفقراء من الرعاية والاعانة والتمكين التي تحتاج الى سياسات تكاملية لا يمكن لمؤسسة منفردة من مؤسسات الأمان الاجتماعي انجازها، اما التكامل المعباري فان نشاطا يغلب عليه التقيد بالقواعد والأنظمة التي تترجم بدقة عالية الاطر القانونية لكل مؤسسة، وهنا لابد من الاشارة الى ان المعايير الدولية ذات طبيعة توافقية أما القوانين الوطنية فهي موضوعية وواقعية تستوعب الحالات الوطنية، وان تعددها بالشان الاجتماعي يجرى العمل الاجتماعي ويرفع تكاليف الخدمة والاعانة بسبب البنى التنظيمية والادارية الواسعة والمعقدة والمتخمة بالبطالة المقنعة والفساد. ومما لا شك فيه، ان وحدة التشريعات الاجتماعية تحقق فوائد كبيرة ومؤثرة، تقضي على التداخلات والاختلافات وتحافظ على الاستقرار والتماسك والتوازن، وتضيف قوة وارادة واحدة في مواجهة التحديات.

كما يهيء التكامل أو تبادل الادوار في إطار ممارسة العمل الاجتماعي الى مرحلة من الاستعداد الى الاندماج كهدف مؤسسي اذا ما توفرت الظروف والامكانات والقناعات، وتعني في جوهرها تكييف الخطط والبرامج والسياسات المتعددة مع ظروف جديدة تحتمها رؤى تنظيمية وتطورية تضمن العلاقة العضوية بين الفئات الاجتماعية الهشة والتنمية بحيث يكون لهم أو لمن يمثلهم دورا في القرار لتأكيد حقوق افرادها. وبصريح العبارة ان التكامل هو تعزيز الروابط وتوحيد السياسات في اطار وحدة تنظيمية متجانسة بالقيم والمصالح المشتركة، والإجراءات المحددة، وهذه الرؤية يمكن ان تتحقق بين الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي لسببين الأول مفاهيمي يتعلق بكون الضمان الاجتماعي من برامج الحماية الاجتماعية التي تجعلها منتجة وذات علاقة وثيقة بسوق العمل (لسياسة الحماية الاجتماعية اثر ايجابي على البيئة الإقتصادية حيث انها تشجع على الانتاجية العالية وعلى التماسك والسلم المجتمعيين) والسبب الآخر يتعلق بتشابه الادوار والمهام والوظائف، وما يجمع بينهما هو مبدأ العدالة الاجتماعية. وان كلاهما يتأثران بذات العوامل والمتغيرات كالعولمة والتحول الديموغرافية وتحديات الصحة العامة وتغيرات المناخ، وقد اقر مؤتمر العمل الدولي لسنة 2019 بمناسبة مئوية مستقبل العمل بان تزايد الجهات الفاعلة لتطبيق الحماية والاستدامة والعدالة الاجتماعية تكون بحاجة ماسة الى زيادة اتساق السياسات والتنسيق من اجل ارشاد التنمية المستدامة للحماية الاجتماعية (ومد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي بحيث يكفل دخلا اساسيا لجميع المحتاجين الى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة)، واشترط المؤتمر ان تضمن سياسات الحماية والضمان حقوق الانسان وان ترتبط أهداف التنمية المستدامة التي تعالج فجوات التغطية والشمول للفقراء والعمال في جميع اشكال التشغيل القديمة والمعاصرة كما في العمل المؤدى عن طريق المنصات الرقمية والعمل عن بعد والعمل فكاك لدين وعلاقات العمل متعددة الاطراف والعمل غير مستمر الدخل. وليس من شك ان الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي يرتبطان بأهداف التنمية المستدامة (1، 3، 5، 8، 10، 16) حيث ان الهدف رقم 1 - القضاء على الفقر بجميع اشكاله (نظم وتدابير الحماية الاجتماعية للجميع بما في ذلك الارضيات) والهدف رقم 3 - ضمان تمتع الجميع بانماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع

الاعمار (تحقيق تغطية صحية شاملة) والهدف رقم 5 - تحقيق المساواة بين الجنسين، وتمكين جميع النساء والفتيات (الاعتراف بأعمال الرعاية والعمل المنزلي غير مدفوع الأجر وتقديرها من خلال توفير الخدمات العامة والبنى التحتية، ووضع سياسات الحماية الاجتماعية، وتعزيز تقاسم المسؤولية داخل الأسرة المعيشية والعائلية، حسبما يكون ذلك مناسباً على الصعيد الوطني) والهدف 8 - تعزيز النمو الاقتصادي والعمالة الكاملة وتحقيق العمل اللائق والهدف 10 - الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وما بينها (اعتماد السياسات ولا سيما السياسات المالية وسياسات الأجور والحماية الاجتماعية وتمكين أكبر قدر من المساواة تدريجياً) والهدف رقم 16 - السلام والعدل والمؤسسات القوية (إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات) كما تؤدي الفجوات بنظام الضمان الاجتماعي الى ضرورة تكامل برامج الحماية الاجتماعية والتأثير على سياسات الانفاق والقاء العبء على برامج الحماية الاجتماعية لتقديم مساعدات نقدية بدلاً عن الدخل، وهذا ما كشفته ظروف الجائحة كوفيد 19 عن عجز نظم الضمان الاجتماعي عن سبل الوصول الى الرعاية الصحية والدخل الذي يضمن عيشاً آمناً. وفي مراجعة تقييمية لكل من القانون رقم 11 لسنة 2014 ومشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال اذ هناك وظائف اجتماعية متماثلة واخرى تنسيقية تخص الرواتب التقاعدية من ناحية الصرف والهوية التقاعدية والعمال باجور يومية وخدمات اجتماعية في القانون النافذ يمكن ان ترقى بتطبيقات شبكات الأمان الاجتماعي، ونوصي بالآتي:

التوصيات:

- 1- اعتماد الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي النهج القائم على الاستثمار بالانسان كطاقة وطنية مؤهلة لبناء مرحلة انسانية مستدامة.
- 2- قراءة نقدية للتشريعات الاجتماعية وبيان التداخلات وفرز التناقضات لوضع اطر قانونية جديدة توسع نطاق الشمول والتغطية تعزز النمو الاجتماعي وتندمج مع سوق العمل الذي يتصف بالمتغيرات والمفاجئات
- 3- تخصيص صندوق شامل لاغراض الأمان الاجتماعي وبالذات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي مستقل ولا يخضع لتأثيرات السياسات المالية التقشفية، ولا يوجد تعارض بين مصادر التمويل سواء من الموازنة أو من الإشتراكات لان التمويل غير الكافل عائق امام الاستثمار بالانسان، وحل امام العجز المالي.
- 4- ان العبء الكبير الذي يلقيه القطاع غير المنظم على شبكات الأمان الاجتماعي لا يعالجه مشروع القانون المقترح لان مبلغ المساهمة بالنظام عالية وتخل بقاعدة الحد الأدنى للأجر مما يدفع العمال المستفيدين الى استكمال اجورهم من صندوق الحماية الاجتماعية، لذلك تكون المسؤولية مشتركة في بناء نظام حماية اجتماعية واسعة وشاملة ومستدامة.
- 5- انشاء قاعدة بيانات ومعلومات موحدة ومحدثة تخص الفقر والفقراء والمستحقين والمستفيدين افراداً واسراً، توظف لاغراض التخطيط ورسم السياسات والاستهداف.

6- التوازن في توزيع البرامج التي تستهدف الحماية الإجتماعية حسب خارطة الفقر وبيانات العاطلين عن العمل، وتحقيق انتقال تدريجية من الدعم غير المستهدف الى برامج الاستهداف المبني على اليات الكشف الدقيق بالوسائل الالكترونية والبحث الاجتماعي.

7- تشجيع البرامج التي تساعد على الانتقال من الاعانة الإجتماعية الى برامج التمكين للدخول الى سوق العمل بنجاح، كلقروض الصغير والخدمات الصناعية والتمكين المهاري والتدريب على ريادة الاعمال وتطوير المشاريع الصغيرة القائمة ومبدأ المشاركة في انجاح مشاريع الشباب المدرة للدخل.

8- تطوير مستويات التعاون الدولي مع شركاء التنمية في المجال الاقتصادي والتكنولوجي والاجتماعي، والانتقال الى الميادين العملية، ونقل تجارب ناجحة يمكن تطبيقها بجهود مشتركة.

9- اعادة النظر بمبالغ الاعانات والرواتب التقاعدية للعمال بما يتناسب وحاجات المعيشة اللائقة، والاخذ بنظر الاعتبار الحالات الطارئة ذات التأثير الاجتماعي الواسع في اثناء الازمات كما حصل لمتضرري كوفيد 19.

10- ان المحافظة على الحقوق المكتسبة للطبقة العاملة هي حالة من احترام وتقدير لحجم التضحيات التي قدمتها في نضالها العمالي والنقابي، وان الدفاع عن ضمان الخدمات هو واحد من اهم أدوات التكامل اذ يتضمن بناء مؤسسات للرعاية الاسرية والصحية والتدريب على وسائل متقدمة ووسائل الأمان الشخصي وحماية العامل في بيئة خطيرة وبناء تجمعات سكنية تصب في خدمة جميع الفقراء في المجتمع.

11- كان لضعف المؤسسات الصحية اثرا كبيرا في استفحال تأثير وباء كورونا على المجتمع ولو حافظ نظام الضمان الصحي على تطبيق احكام الضمان الصحي الوارد في القانون النافذ لكان الاثر النفسي والعبء المالي على الطبقة العاملة اقل ولتفرغت المستشفيات لمعالجة ابناء المجتمع.

12- ان اغلب القطاعات التي تضررت ماديا هم العاملون لحسابهم من حرفيين ومن يمارس الاعمال اليدوية نتيجة لاختلالات الاقتصاد والسوق وهم جميعا بلا ضمان اجتماعي مما جعلهم باشد حالات الفقر والجوع، لذلك يكون للتكامل في التصدي للازمات الصحية والتغير المناخي دور كبير في تعزيز الاستقرار بكل مستوياته.

13- ان الانماط الجديدة للعمل -مثل العمل عن بعد وعمل المنصات وغيرها التي افرزها سوق العمل تحتاج الى رؤية انسانية ووطنية تكاملية بحيث تقدم الخدمات والاعانات على قدر الضرر المادي التي تحدثه الازمات والأوبئة واعمال العنف، وفقا لاحكام استثنائية.

14- توثيق العلاقة بمنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية تعد ضرورة قصوى لسد الثغرات ومحدودية الاتصال بالمحتاجين والمتضررين والحالات التي عجز النظام الحمائي من انجازها، لان لهذه المنظمات مرونة واستجابة سريعة لاسعاف الأوضاع الانسانية الملحة.

15- لغياب التنسيق بين وزارة العمل والشؤون الإجتماعية مع شركائها الاجتماعيين، فقد القطاع الخاص بنوعيه المنظم وغير المنظم فرصة الحصول على دعم من قبل صندوق الضمان

الاجتماعي للعمال مما عجز أصحاب العمل عن دفع الرواتب لعمالهم لضعف امكانياتهم المالية الناتجة عن توقف العمل بسبب الظروف القاهرة ولا تتوفر امكانية انتقال المنفعة الى نظام الحماية الإجتماعية.

16- زحرت التجارب الدولية في مواجهة الفقر والبطالة بالوسائل والاساليب الناجحة بينما قدراتنا الوطنية لازالت قاصرة عن حماية المواطنين وخصوصا في الظروف الخارجة عن ارادتهم مثل كورونا والتصحر والتغير المناخي، وان الاستفادة من هذه التجارب تغني اية مبادرة للتكامل بين مؤسسات الأمان الاجتماعي.

المصادر

- أ. منى جاسم الزايد، الاستثمار في رأس المال البشري - نموذج مقترح.
ابراهيم السخاوي، لولا داس يلغا وحلم البرازيل.
امل مختار، تجربة النمو الاقتصادي في البرازيل - نموذج استرشادي لمصر - 2012.
امهال تركي عبدالحسين، وسائل دعم تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة على ضوء تجارب مختارة مع اشارة الى العراق.
بدر السماوي، تطوير أنظمة الضمان الاجتماعي وتوسعة الشمول - 2021.
بول سبيكر، مبادئ الرعاية الاجتماعية - المركز الديمقراطي العربي - 2017.
الجمعية العامة للأمم المتحدة - تقرير الخبرة المستقبلية المعنية بمسألة حقوق الانسان والفقر المدقع - الدورة 64.
حمدوش رياض، محاضرات في نظرية التكامل والاندماج - دراسات استراتيجية.
د. الطاهر لبيب، فالح عبد الجبار - الظل العالي - الجمعية العربية لعلم الاجتماع - إضافات 2018.
د. فرزعلي هارون، تجارب ناجحة لدور الدولة الاجتماعي في ظل العولمة الاقتصادية - 2013.
د. فيصل حمد المناور، واقع اسواق العمل العربية في ظل التطور التكنولوجي - المعهد العربي للتخطيط.
صباح الهيدوس، معالجة الفقر والتهميش ودفع أهداف التنمية المستدامة- الامم المتحدة.
ضفاف ستار خربيط، تقييم نظام الرعاية الاجتماعية - دراسة حالة - جامعة بغداد.
غسان الخوجة، الحماية الاجتماعية في بلاد الرافدين: الاشتغال الاجتماعي والاستثمار في الراسمال البشري - البنك الدولي.
غسق غازي العباسي، الامن الاجتماعي وعلاقته بالمسؤولية الاجتماعية 2016.
مجلة العمل والمجتمع - وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العدد 1، 2، 3، 4 قانون العمل العراقي 37 لسنة 2015.
محمد كامل القرعان، الحماية الاجتماعية وفقا لنموذج النظرية التنموية.
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ك سياسة الحماية الاجتماعية في الاردن 2021.
مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي 2016.
مصطفى عبد زيد، استطلاع رأي، ما هي الحلول المناسبة لتقليل نسبة الفقر في العراق.
مفوضية الامم المتحدة السامية لحقوق الانسان - المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الانسان يتبع في استراتيجيات الحد من الفقر.
مكتب العمل الدولي - التقرير الخامس - العمالة والعمل اللائق من اجل السلام والقدرة على الصمود - الدورة 109 - لعام 2017.
مكتب العمل الدولي - مجلس الادارة: الحماية الاجتماعية كعامل انتاجي - الدورة 294 جنيف - 2005.
هبة قريشي، برامج الحماية الاجتماعية: للجميع ام للفقراء - 2019.
وداد عباس، دور سياسات التنمية المستدامة في الحد من الفقر: دراسة حالة - رسالة دكتوراه.

مظلة الحماية الإجتماعية والازمة المركبة وتداعياتها على الفئات الهشة في العراق: انفصام ام اتصال

هند عبد المجيد حمادي
وزارة التربية، مديرية تربية الرصافة الاولى

المقدمة:

يتزايد الاعتراف بدور الضمان الاجتماعي في العراق من خلال تكامل أبعاده الإقتصادية والإجتماعية والبيئية وتتفاعل حزمة الأبعاد هذه في منظومة من العلاقات التي تحقق بالنتيجة الضمان الاجتماعي، وهذه التدخلات تركز على تطبيق أجندة الضمان الاجتماعي وما تكفله من تعويضات للفئات الهشة (الشيخوخة - العجز - الامومة - الإصابات - الأمراض - البطالة)، إلا أن حزمة الأبعاد المتنوعة هذه تهتز وترتبك متأثرة بمجموعة من العوامل من بينها الازمات العالمية (الإقتصادية - والصحية - والسياسية)، حيث ان الاقتصاد العراقي ليس بمعزل عن اقتصاديات العالم التي تأثرت جميعها بهذه الازمات، مما جعل تحقيق مسارات الضمان الاجتماعي والوصول إليها أمراً عسيراً، وتظهر مسارات الحماية الإجتماعية بجلاء في ادارة الازمات في الدول المتقدمة، حيث تدعو إلى "استحداث نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني والقضاء على الفقر، وتحقيق تغطية صحية وتعليمية واسعة للفئات الفقيرة والأكثر احتياجاً، وتوفير سبل عيش كريمة لهم، من خلال التعاون الدولي إتساقاً مع أفضل الممارسات، مع الأخذ في الاعتبار إلزام العراق القانوني ب C102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي.

اهمية البحث: تكمن اهمية البحث من خلال تعزيز نقاط القوة وكشف مواطن الضعف من خلال رصد المؤشرات بهدف ان تعول الحكومة العراقية سلسلة من الإجراءات لتعزيز فرص التمكين والتقدم في أجندة الضمان الاجتماعي الشامل الذي يشكل ركيزة أساسية لتحقيق مجموعة من الأهداف التي حدّتها الأمم المتحدة، حيث تساعد مظلة الحماية الإجتماعية الفئات الفقيرة والأكثر احتياجاً، على مواجهة الأزمات والصدمات، والعتور على فرص العمل، وتحسين الإنتاجية.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في الصعوبات المؤسسية التمويلية والفنية التي تواجه تطبيق نظم الضمان الاجتماعي وتوسيع دائرة التمكين الاقتصادي للشرائح الهشة فضلاً عن الارتقاء بمستوى الخدمات العامة كالتعليم والصحة بوصفها الوجه الآخر من وجوه الثراء الاجتماعي.

فرضية البحث: أن الضمان الاجتماعي فرصة تاريخية للعراق لاختزال وتجاوز تأثير الازمات (الإقتصادية - والصحية - والسياسية) على الفئات الهشة، اعتماداً على الجهد المنظم والكفوء للمنظمات والمؤسسات الحكومية في تطبيق معايير نظم الضمان الاجتماعي، إذ لا سبيل إلى القضاء على الفقر أو تقليص حجم التفاوت ما لم يتوافر ذلك الضمان.

هدف البحث: يهدف البحث إلى كشف وتحديد مضامين الضمان الاجتماعي، وصولاً إلى اعتماد المسارات الملائمة لواقع العراق للتعامل والتفاعل معه وتحديد الرؤى المستقبلية لتفعيلها، مع التركيز على أهمية المسارات الوطنية للتعامل مع الازمات التي تنتشل الفئات الهشة وأسرها من براثن الفقر.

الحدود الزمانية والمكانية: تنحصر الحدود المكانية للبحث في تحليل انجاز الحماية الإجتماعية في العراق، كما تنحصر الحدود الزمانية للبحث في تغطية الفترة ما بعد الازمة المركبة.

منهج البحث: اعتمدت الباحثة الطريقة الاستقرائية لتحليل انجاز الحماية الإجتماعية في العراق، وتطبيق هذه المنهجية لتحليل المؤهلات العراقية، وصولاً الى نتائج تتحدد من خلالها مقترحات المسارات الوطنية.

المبحث الأول: مفهوم الانفاق الاجتماعي التقليدي

يوضح هذا البحث مفهوم الانفاق الاجتماعي المعتمد في الدراسات الاقتصادية، حيث يعرف بأنه الانفاق الحكومي من الموازنة العامة واتساقاً مع الدراسات الدولية على الحماية الاجتماعية والتعليم والصحة، وتتضمن بعض أنواع الضمان الاجتماعي والدعم الشامل للأسر الفقيرة والهشة، على الرغم من أن معظم المنافع قد لا تكون موجهة بدقة لمستحقيها.

أولاً: مقارنة مفاهيمية للحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي

يتقارب مفهوم الحماية الاجتماعية مع مفهوم الضمان الاجتماعي، حيث يشير مفهوم الضمان الاجتماعي إلى جميع أنواع الإعانات النقدية أو العينية، التي تقدم للحماية من عدة جوانب وهي: (الفقر المزمن - الحرمان الشامل - انعدام الدخل أو عدم كفايته نتيجة المرض أو الشيخوخة أو الإصابة أو البطالة أو وفاة المعيل وعدم الوصول إلى الرعاية الصحية المناسبة أو أنها تكون مكلفة لغير المضمونين، وعدم كفاية الدعم العائلي وخاصة الأطفال وكبار السن).

في حين يشير مفهوم الحماية الاجتماعية إلى مضمون أوسع من المفهوم السابق ليشمل أشكال الضمان الاجتماعي الرسمية وغير الرسمية، وبهذا المعنى فهي تشتمل على "جميع المبادرات العامة والخاصة التي تقدم تحويلات الدخل أو الاستهلاك للفقراء، وحماية الضعفاء ضد مخاطر المعيشة، وتحسين الوضع الاجتماعي وحقوق المهمشين. مع الهدف العام للحد من الضعف الاقتصادي والاجتماعي للفئات الفقيرة والضعيفة والمهمشة، وفي هذا السياق، يجب أن تهدف سياسات الحماية الاجتماعية إلى ضمان الحماية الشاملة، وتحسين إمكانية نقل

حقوق الحماية الإجتماعية وتكليف إدارات الضمان الاجتماعي. ويهدف الحد من الفروقات، تحتاج الدول إلى توفير أرضية الحماية الإجتماعية للجميع، وينطوي ذلك على رزمة شاملة من المنافع القائمة على الضمانات الموجودة في التوصية بشأن الارضيات الوطنية للحماية الاجتماعية.⁽¹⁾

ثانياً: الأطر القانونية للحماية الإجتماعية

تعد القوانين والتشريعات التي تتعلق بالعمل والعمال والتأمين الاجتماعي والضمان أهم الأدوات التي تستخدمها الحكومة لتطبيق سياسات وبرامج الحماية الإجتماعية، ومن أهم تلك القوانين، قوانين العمل، والتقاعد والضمان الاجتماعي والحد الأدنى للأجور، والتي تسعى في مجموعها إلى التخفيف من معاناة العمال وحمايتهم من الاستغلال والفقر والتهميش. وتوفر القوانين النافذة أطراً متنوعة للحماية الإجتماعية، لكنها مجزأة، وغير متكاملة كالآتي:⁽²⁾

1. تقاعد موظفي الدولة: لقد صدر أول قانون للتقاعد عام (1922) على نظم قوانين التقاعد العثماني، وقد استمرت التعديلات على حد بلغ (25) تعديلاً، لغاية صدور قوانين وتشريعات التقاعد المدني المرقم (12) لسنة (1930)، واستمر العمل به لغاية صدور قانون التقاعد المدني المرقم (43) عام (1940) وتضمن (53) مادة موزعة على (6) أبواب.

2. الضمان الاجتماعي للعمال: جاء إصدار قانون الضمان الاجتماعي المرقم (27) لعام (1956) إقراراً بحق العمال من خلال التكافل بين الدولة والعمال واصحاب العمل، وقد خص القانون القطاع الخاص وعد الخدمة مضمونة لدى من يستخدم ثلاثين عاملاً فأكثر، وإن قانون الضمان الاجتماعي للعمال المرقم (112) لعام (1969) استثنى بعض الفئات من الشمول بالمزايا التقاعدية للعاملين في القطاع الحكومي والقطاع غير الرسمي، وبعد ذلك جاء القانون المرقم (39) لعام (1971) والذي وسع نطاق الشمول بالضمان بتشريعاته بغض النظر عن عدد العاملين لدى اصحاب العمل.

3. الرعاية الإجتماعية: تعد أنظمة الرعاية الاجتماعية اعانات غير قائمة على الإسهام الانتاجي وتستهدف الفئات الهشة والفقراء لمواجهة الأزمات الاستثنائية والكوارث الطبيعية، لذا فهي تستهدف مساعدة هذه الفئات على تحسين الدخل وتمكين قدراتهم والحصول على فرصة عمل لائقة، وتشمل الفئات المستفيدة (العاطلون - المعاقون - اليتيم القاصر - المطلقة - الطالب المتزوج - أسرة النزول - أسرة المفقود - العاجز عن العمل بسبب المرض أو الشيخوخة او العاجز بسبب الأعمال الإرهابية بنسبة 50% فأكثر - الأرمل - والمهجرون).

¹ منظمة العمل الدولية، الاجتماع العربي الثلاثي حول مستقبل العمل، بيروت، 2017، ص11.

² حسن لطيف كاظم، نظام الحماية الاجتماعية في العراق، تحليل اصحاب المصلحة، الاردن، 2017، ص25.

المبحث الثاني: تقييم المسار الوطني في انجاز الضمان الاجتماعي في العراق

يشهد العراق زيادة سكانية غير مسبقة تجاوز عدد السكان (41) مليون نسمة عام 2021، لذلك فهو يكابد مشكلة الزيادة الناشئة في عدد الشباب فنحو (60%) من السكان هم ما دون سنّ (25) عاماً، والعديد من هؤلاء الشباب عاطلون عن العمل أو منخرطين في سوق عمل غير رسمي، مما يعني انهم يعانون من التهميش والاستبعاد، ومن المتوقع استمرار ارتفاع معدلات الهشاشة في ظل غياب القوانين والتشريعات الحكومية للضمان الاجتماعي ومساعد لاستثمارات مدرة للحماية الاجتماعية في الوقت الراهن.

أولاً: التزامات العراق دولياً لتصديق قوانين الضمان الاجتماعي

ان التزام العراق لتصديق اتفاقية الضمان الاجتماعي رقم (102) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، والتوصية رقم 20 للحماية الاجتماعية، مبادرة مبدئية قامت بها الحكومة العراقية من خلال توفير حماية اجتماعية شاملة على اعتبار أن الحماية الاجتماعية هي حق أساسي من حقوق الإنسان، حيث جاءت إستجابة للتغيرات والتحديات التي فرضتها الازمة المركبة، وتتمثل رؤيتها في وجود نظام حماية اجتماعية شامل في العراق يغطي ثلاث ركائز رئيسية: (شبكة الأمان الاجتماعي - والتأمين الاجتماعي - وسياسات سوق العمل).

وقد بدأ العراق التصديق على إتفاقية الضمان الاجتماعي عام 1952 (رقم 102) بنشر القانون رقم 3 لعام 2021 في الجريدة الرسمية، ما جعل العراق الدولة 61 في العالم والثانية عربياً التي تبشر العمل على التصديق على الإتفاقية 102، وان التصديق على الإتفاقية 102 يجعل الإمتثال لإطارها المعياري إلزاماً قانونياً، وتغطي نظام الحماية الاجتماعية في العراق حالياً مجموعتين متميزتين من السكان:

1. موظفو القطاع العام: حيث يوفّر "صندوق تقاعد موظفي الدولة"، وفقاً لقانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 والمعدل بالقانون رقم 26 لسنة 2019، مستوى كفواً من حماية الضمان الاجتماعي للموظفين العموميين والعسكريين وأفراد قوات الأمن.

2. الفقراء والمحتاجين: وهم الفئة الثانية التي يغطيها نظام الحماية الاجتماعية في العراق والذين تُعنى بهم مؤسسات عدّة، أهمها شبكة الأمان الاجتماعي ونظام التوزيع العام. على الرغم من كثرة المؤسسات التي تُعنى بالفقراء، إلا أن محدودية التغطية التي أدت إلى حرمان العديد من المستحقين من حزم المنافع الكافية.

ولابد من الإشارة الى إنه يجري سن مشروع قانونين للضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص، حيث تناقش المجالس البرلمانية في هاتين المنطقتين القانونين، يُؤمل أن يحل القانونان محل قانون الضمان الاجتماعي الحالي رقم 39 لسنة 1971 وتعديلاته في حالة إقرارها، يُؤمل أن تدخل مشاريع القوانين العديد من التغييرات التي ستقرب تشريعات الضمان الاجتماعي العراقية من تلبية الحد الأدنى من متطلبات وتشمل أهم الميزات: (توسيع التغطية لتشمل العاملين في القطاع غير الرسمي وأصحاب المهن الحرة وأصحاب الأعمال، وإدخال مزايا جديدة

لجميع العاملين في القطاع الخاص (الرسمي وغير الرسمي) مثل ضمان الأمومة والبطالة. يُضاف كل ذلك إلى تقاعد الشيخوخة وتقاعد الوريث وضمان الإعاقة وإصابات العمل، ومخصصات المرض).

وتجدر الإشارة إلى أن التزام العراق دولياً، قد ضاعفه من الوعي بشأن صلة الحماية الاجتماعية، وقد صادق العراق على العديد من الاتفاقيات لتحقيق حماية العاملين، ومراعاة مبادئ العدالة الاجتماعية بين العمال وأصحاب العمل، وتأمين الدخل والسكن اللائق لهم، والضمان الصحي في حالة (الشيخوخة - المرض - العجز - التشرد - اليتيم - البطالة)، والعمل على وقايتهم من الفقر والعوز.

وقد تبنت الحكومة مشروعات طموحة لتمكين الفئات الهشة كمشروع ميناء الفاو الكبير الذي تصل طاقته الاستيعابية إلى (99) مليون طن سنوياً ويضم مشاريع تقدر قيمتها بحوالي (5) مليارات دولار لإنشاء بنى تحتية صديقة للبيئة، وقد التزم العراق مع العديد من المنظمات منها وعلى النحو الآتي:

1. منظمة العمل الدولية: منذ انضمام العراق إلى منظمة العمل الدولية عام 1932 صادق على 70 اتفاقية جميعها سارية المفعول، وكان العراق طرفاً في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لعام 1952 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي والاتفاقيات الأخرى ذات العلاقة والمرفقة (121، 128، 130، 168).

2. البنك الدولي: يدعم البنك الدولي إصلاح نظام الحماية الاجتماعية وبخاصة نظام البطاقة التموينية ومواجهة الفقر، فقد دعم البنك إصلاح نظام التقاعد الوطني، من خلال تعديل قانون التقاعد ذي العدد 9 لعام 2014، باتجاه خفض المعدل التراكمي من 2.5% إلى 1.0%، وزيادة مدة الخدمة الدنيا من 15 إلى 20 سنة لاستحقاق الراتب التقاعدي، وتبديل قاعدة الأجور.

3. منظمة الأمم المتحدة: التزم العراق في لجنة الأمم المتحدة باتخاذ خطوات جادة لسد النقص الحاصل في خدمات الفئات الفقيرة والمهمشة وتحسين ظروفهم المعاشية، حيث يقود فريق الأمم المتحدة القطري في العراق لتبني برنامج عمل يتعلق بالأمور الإنسانية وإعادة الإعمار والتنمية يعتمد على الأولويات الوطنية، ويهدف إلى تقديم مساعدة منسقة.

4. منظمة الهجرة الدولية: منذ عام (2007) تقدم منظمة الهجرة الدعم للعراق، وتركز على الفئات الهشة والنازحين داخلياً والعائدين والمقيمين، فيما ينشط برنامج الغذاء العالمي في تقديم المساعدات الغذائية للنازحين والمهجرين.

5. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: تعمل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مع وزارة الصحة العراقية على تطوير الرعاية الصحية في العراق والتي تسعى إلى تعزيز وتحسين الخدمات سريرية ذات الجودة العالية، وتوسيع مشاركة المجتمع لزيادة الإقبال على خدمات الرعاية الصحية الأولية.

6. منظمة الاسكوا: تعمل منظمة الاسكوا (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا) في برامج متعددة لعل أهمها برنامج تحديث القطاع العام 2013-2017، فضلاً عن عملها في إطار الدعم الاستشاري والفني للنزوح والتهجير القسري ولخطة التنمية المستدامة في العراق 2018-2022.

ثانيا: واقع العراق للحماية الإجتماعية عام 2020

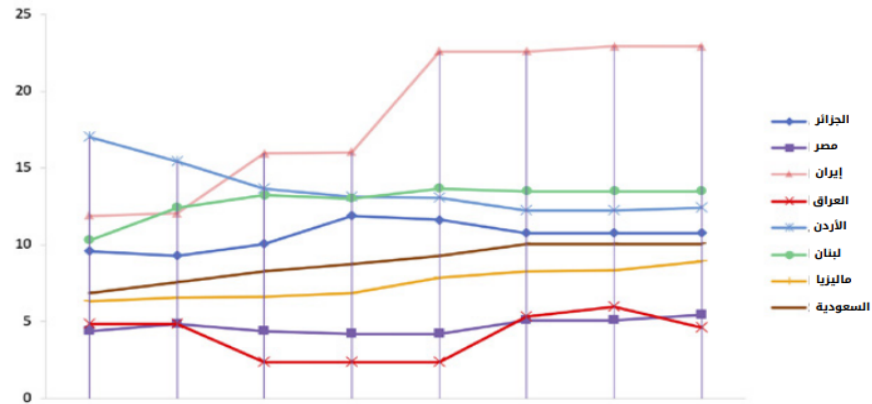
يعاني مشهد الحماية الإجتماعية في العراق من تشرذم نسبي وانعدام الفاعلية في تلبية احتياجات أغلب الفئات الهشة، ونظراً لارتفاع معدل النمو السكاني من فئة الشباب، ثمة الحاجة إلى الحماية الإجتماعية وخلق فرص عمل تستوعب هؤلاء الشباب، ولأن سياق العراق لا يسمح بمثل هذه الحماية، يصبح هؤلاء الشباب عبئاً على أنفسهم وعلى أسرهم وعلى المجتمع بدلاً من أن يكونوا عنصراً إنتاجياً مثمراً يغطي صندوق الضمان الاجتماعي العاملين في القطاع العام تغطية شاملة، أما صندوق عمال القطاع الخاص فيغطي نسبة متدنية منهم، ويوفر مجموعة محدودة من إعانات الأمومة وإصابات العمل والإعاقة، ولا توجد إعانة للبطالة، وقد أوقدت الأزمة على مكان الضعف التي كانت تشوب نُظم الحماية الإجتماعية في العراق، حيث تشير بيانات وزارة المالية عن الانفاق الفعلي لعام 2020 على أنظمة الحماية الإجتماعية بلغ 16.427 ترليون دينار أي (22.5% من إجمالي الانفاق العام)، ألا أن انفاق وزارة العمل والشؤون الإجتماعية بلغ 2.766 ترليون دينار أي حوالي 16% من الانفاق على الحماية الإجتماعية، وثمة هناك برنامجان رئيسيان للمساعدة الإجتماعية في العراق، وهما نظام التوزيع العام الذي يؤمن بطاقات تموينية لجميع الأسر تقريباً من ذوي الدخل المتوسط أو المحدود، بالإضافة إلى شبكة الأمان الاجتماعي التي هي عبارة عن إعانات نقدية مشروطة تستهدف الفئات الهشة وتغطي تقريبا 1.2 مليون أسرة عراقية، ويواجه البرنامج مجموعة من التحديات، منها ضعف التنسيق بينهما (وكذلك مع نظام الضمان الاجتماعي)، حيث لا تزال نسبة كبيرة من السكان المستحقين خارج تغطية برامج الحماية الإجتماعية، وقد أستحوذت محافظة بغداد على النسبة الأعلى من أعداد المشمولين بشبكة الحماية الإجتماعية، إذ تجاوزت 30% من أعداد الأسر.⁽¹⁾

ثالثا: فجوة الحماية الإجتماعية في العراق وبعض الدول في ظل الازمة المركبة

إن ترتيبات الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي في العراق تتضمن فجوات كبيرة في مساحة التغطية ونطاقها، ويعزى ذلك الى الصراعات والازمات المتتالية، وأن الانفاق غير كافي وغير متكافئ على القطاعات الإجتماعية مما ساهم في استمرارية هذه الفجوة، وقد أدت الازمات المتكررة إلى أزمة إنسانية مع نزوح 2.3 مليون مواطن داخل العراق وتدمير البنية التحتية الصحية والتعليمية، وكشفت الازمة عن ضعف في القطاعي الصحة والتعليم في العراق، وهو بذلك متراجع عن معدل بعض دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كما في الشكل (24) و(25)، حيث كانت نسبة الانفاق الاستثماري لموازنة 2020 ضئيلاً مقارنة بحجم النفقات التشغيلية التي استأثرت بنسبة 96% من النفقات العامة، وعلى النحو الآتي:

¹ Republic of Iraq, Ministry of Planning (2008) National Report: the status of human development, p. 47.

الشكل (24) فجوة الانفاق الحكومي على قطاع الصحة للعراق وبعض الدول 2020



المصدر: البنك الدولي، معالجة أزمة رأس المال البشري - مراجعة الانفاق العام لقطاعات التنمية البشرية في العراق، 2021، ص4

نلاحظ من خلال الشكل يعاني الانفاق الحكومي العراقي في قطاع الصحة من ضعف في الكفاءة التخصيصية والتقنية، حيث تشير مقارنة المؤشرات الصحية الرئيسية ومستويات الانفاق الصحي، إلى ان أداء العراق هو غالباً دون المتوسط العالمي، وتدل ضمناً على أن الانفاق الحكومي على الصحة يكون غير كفوء مقارنة بالدول الاخرى، وتكشف بيانات الحسابات الصحية الوطنية الاخيرة لعام (2020) أن نسبة الانفاق الحكومي العراقي على قطاع الصحة بلغت 37 % من إجمالي الانفاق الصحي، وقد سجل العراق حوالي 2.1 مليون حالة إصابة مؤكدة وحوالي 16000 حالة وفاة لغاية شهر أيار (2021)⁽¹⁾، وفرضت الازمة بشكل مباشر مزيداً من التحديات في الوفاء باحتياجات المرضى سواء المصابين بفيروس كورونا من غيرهم، وبشكل غير مباشر بسبب وجود مجموعة متنوعة من فئات السكان الهشة المعرضة للخطر جراء الفقر والنزوح، وكذلك نقص الموارد المادية والمالية وعدم كفاية المباني الصحية، لاسيما مراكز الرعاية الصحية للمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة، فضلاً عن واقع النظام الصحي الذي يتصف بالضعف ويفتقر الى الانصاف كما في الجدول الآتي:

الجدول (11) القطاع الصحي في العراق 2020

المؤشرات	القيمة
الرعاية الوقائية	16
الرعاية الصحية الأولية	13
وجود كادر الاخصائيين الصحيون	90.1
الداخلين في وحدات ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة	53.6

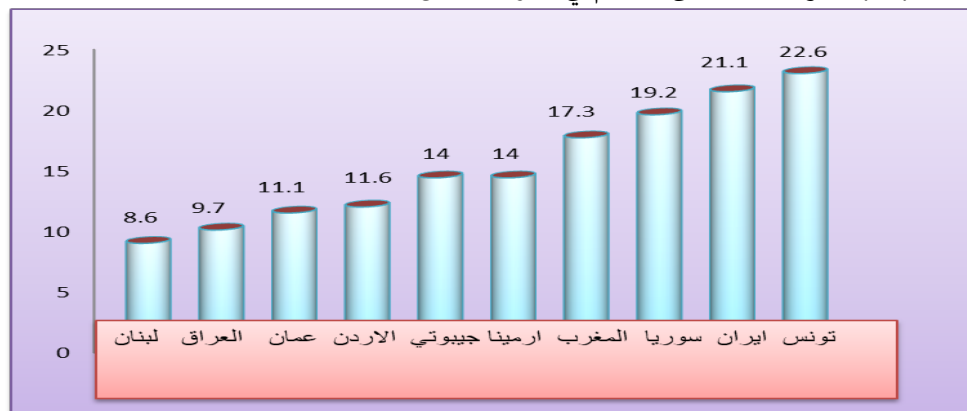
المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير الإحصائي لأهداف التنمية المستدامة، قسم إحصاءات التنمية البشرية، 2020، صفحات متعددة.

¹ البنك الدولي، معالجة أزمة رأس المال البشري: مراجعة الانفاق العام لقطاعات التنمية البشرية في العراق، 2021، ص4.

نلاحظ من خلال الجدول قد فرضت الازمة المركبة ضعف في نظم الحماية الإجتماعية للقطاع الصحي وتأمين المستلزمات الطبية، وتراجع في خدمات الرعاية الصحية الأولية للمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة بسبب نقل أو غياب الملاكات الصحية خلال الجائحة، مع اغلاق بعض الخدمات كصالات الولادة والعمليات والردهات، وتم تخصيص نسبة 16 % للرعاية الوقائية و 13 % للرعاية الأولية، ومزيديا من التحديات في وجود كادر مؤهل واخصائيون صحيون وقد بلغت النسبة 90.1%، وبلغ معدل المستفيدين الداخليين الى وحدات ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة الى 53.6%. اما قطاع التعليم فقد تسببت الازمة خسائر متزايدة في قطاع التعليم خاصة بين عدد المستفيدين الموجودين في دور تأهيل الأحداث والأيتام والمقطوعين خاصة فئات الاطفال والشباب، فقد فرضت الجائحة تهديدا للاطفال والشباب الذين اضطروا إلى الانقطاع عن تعليمهم في مرحلة الابتدائية، وانخفض بذلك معدل الالتحاق الصافي للمرحلة كافة، فقد كان عدد الاطفال المستفيدين الموجودين في دور تأهيل في مرحلة الابتدائية 236 طالب عام 2020، وانخفض كذلك عدد الملتحقين الصافي لمرحلة المتوسطة والاعدادية الى 56 % و 16% على التوالي اما مرحلة التعليم الجامعي فقد بلغت عدد الملتحقين 2 فقط، وهذه البيانات تعزز التفكير في تطوير الحماية الإجتماعية في العراق التي يمكن أن تسهم في تضيق الفجوات ومعالجة أسباب الفقر والهشاشة.⁽¹⁾

ونلاحظ من الشكل الاتي ان الازمة المركبة كشفت عن فجوة الانفاق الحكومي العراقي على قطاع التعليم، حيث ينفق العراق ولبنان الحصة الاقل على قطاع التعليم مقارنة بدول منطقة الشرق الأوسط فقد بلغ 9.7 و 8.6 على التوالي، وسجلت تونس اعلى نسبة انفاق حيث بلغت 22.6 عام (2020).⁽²⁾

الشكل (25) فجوة الانفاق على التعليم في العراق وبعض الدول 2020



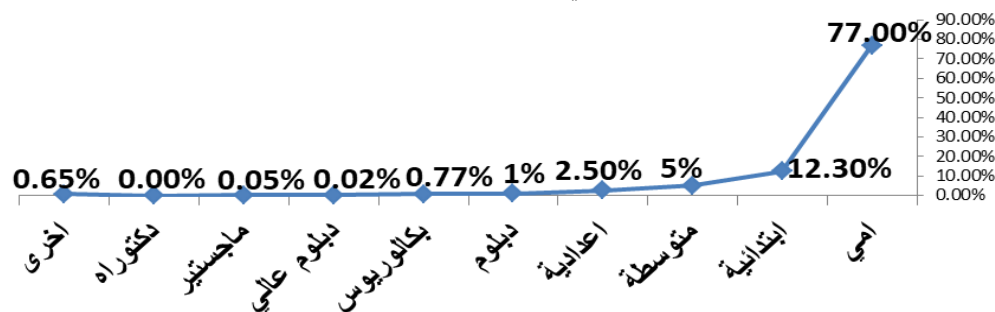
المصدر: - البنك الدولي، معالجة أزمة رأس المال البشري - مراجعة الانفاق العام لقطاعات التنمية البشرية في العراق، 2021، ص5.

¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية البشرية لعام 2019"، نيو يورك، 2019، ص 320.

² البنك الدولي، معالجة أزمة رأس المال البشري - المصدر سابق، ص5.

اما بالنسبة لذوي الإعاقة، حيث تشير الإحصاءات الصادرة عن وزارة التربية ان مجموع طلبة ذوي الإعاقة الملتحقين بالمدارس النظامية في الصفوف الخاصة (15707) طالب وطالبة، وبلغ عدد المدارس (1420)، وبلغت نسبة التحاق الذكور في المرحلة الابتدائية 54% في حين سجلت نسبة الاناث 46%، اما الحالة التعليمية للأشخاص ذوي الإعاقة من عمر 6 سنوات فأكثر عام 2020، فيظهر الشكل الاتي انخفاض المستويات التعليمية كافة للأشخاص ذوي الإعاقة، اذ بلغ اعلى مستوى تعليمي يصل إليها الاشخاص ذوو الإعاقة لمرحلة الابتدائية وتبلغ (12.3%)، وتنخفض بشكل تدريجي الى (5%) للمرحلة المتوسطة، في حين يصل بالمرحلة الإعدادية الى نسبة (2.5%)، ومرحلة الدبلوم بنسبة (1%) بينما المراحل التعليمية الأعلى تنخفض الى نسبة قليلة جدا، وان اعلى نسبة حصل عليها الأشخاص ذوي الإعاقة لمن هم بمستوى ابي بنسبة (77%).⁽¹⁾

الشكل (26) مستوى التعليم ذوي الإعاقة في العراق 2020



المصدر: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، أحصاءات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة وشبكة الحماية الاجتماعية في العراق، 2020.

يظهر مما تقدم تدني مستوى الدمج التربوي للأشخاص ذوي الإعاقة في المجتمع وان العراق لم يحقق القدرة الكاملة على احداث التحول المنشود في مجال التعليم على الرغم ما يشهده من تحويل التعليم اثناء الازمة الى تعليم الكتروني، ألا أنه مازال يعاني من اتباع اساليب التعليم المتأخرة نوعا ما والاساليب القديمة، وهو أمر ناجم بشكل رئيسي عن ضعف الانفاق الحكومي لقطاع التعليم وتدهور الاستثمار في البنى التحتية التعليمية التي تحد من المؤهلات التي يمكن إن يحقق العراق تقدم بها.

رابعا: المستفيدين من مظلة الحماية الاجتماعية في العراق

يتمتع العراق بديمقراطية ملائمة تتميز بارتفاع أعداد السكان في سن العمل، ما يُشار إليه على نطاق واسع باسم نافذة الفرص الديمغرافية، حيث أن التوسع في عدد السكان في سن العمل

¹ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، أحصاءات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة وشبكة الحماية الاجتماعية في العراق، 2020، ص19.

يمكن اعتباره محرّكاً للنمو الإقتصادي المستدام، في حين عجز العراق عن خلق وظائف كافية لإستيعاب القوة العاملة المتنامية وقد أدى إلى موجات عديدة من الإضطرابات الإجتماعية، وتشير بيانات منظمة العمل الدولية الى ان بطالة الشباب تقدر بنحو 22% و66% من القوى العاملة من الذكور والإناث، على التوالي، لذلك فقد أدى سوق العمل في العراق إلى نتائج غير عادلة ومعدلات تغطية متباينة بين الذكور والإناث المشاركين في القوى العاملة، حيث أشارت التقارير إلى أنه مقابل كل 100 ذكر مشمول بصندوق الرواتب التقاعدية والضمان الإجتماعي للعمال، هناك 8.7 إناث فقط مشمولات، وبلغ عدد الاسر المستفيدة والمشمولة برواتب شبكة الحماية الإجتماعية (1389916) اسرة عام 2020 وبلغ عدد الرجال المشمولين براتب الحماية الإجتماعية (964653) والنساء المشمولات (425263) حسب بيانات وزارة العمل والشؤون الإجتماعية لسنة 2020، وبلغت الاموال المصروفة للمشمولين بشبكة الحماية الإجتماعية (2.410) مليار، ويتم قياس تقدير حجم المستفيدين من الحماية الإجتماعية من خلال نسبة اسهامها في تحقيق رفاه المستفيدين منها⁽¹⁾، والجدول الاتي يوضح نسبة السكان الذين تشملهم الحدود الدنيا / النظم الخاصة بالحماية الإجتماعية مع التمييز بين الاطفال والعاقلين عن العمل والمسنين والاشخاص ذوي الإعاقة...الخ، وعلى النحو الآتي:

الجدول (12) عدد الفئات الذين يحصلون على مزايا الضمان الاجتماعي

السكان	القيمة 2020
عدد تقاعد الشيخوخة	8,195
عدد تقاعد الخلف	7,799
عدد تقاعد العجز	1,716
الارامل	214,101
اسر النزول أو المودع	4,752
الاحداث المحكومين	59
الاسرة المعدومة الدخل	715,615
عدد العاجزين	225,964
عدد الايتام في دور تأهيل الاحداث	682
عدد المسنين في دور كبار السن	396
عدد إصابات العمل	386
العاجزين كلياً في دور الحنان	344
عدد العمال المشمولين بالضمان الاجتماعي	252,465
ذوي الاحتياجات الخاصة في الدور	920

وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير الإحصائي لأهداف التنمية المستدامة، قسم إحصاءات التنمية البشرية، 2020، صفحات متعددة.

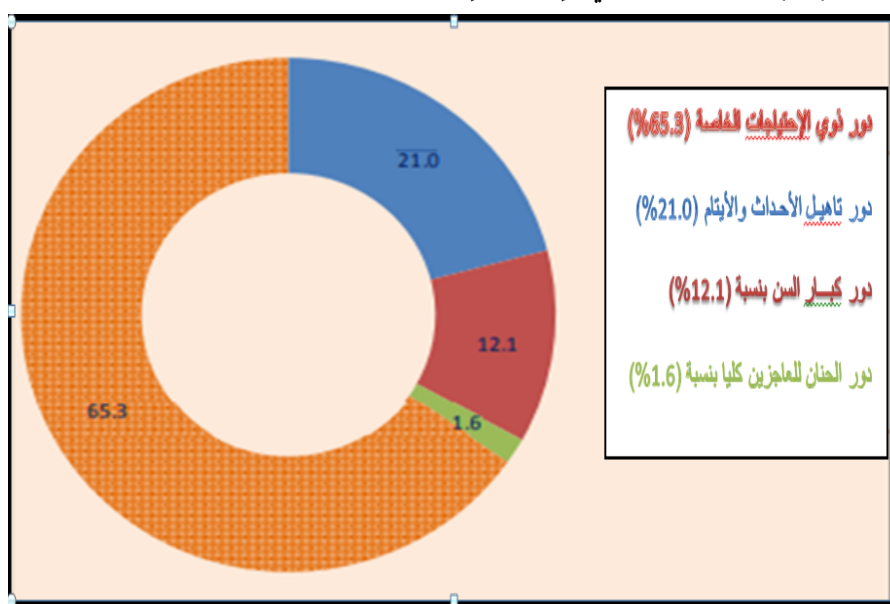
وبهذه الطريقة شبكات الضمان القائمة تساعد الناس على تحقيق إمكاناتهم وخلق تماسك اجتماعي أكبر، وان مظلة الحماية الإجتماعية في العراق تتسم بضعف القدرة على تغطية كافة

¹ جمهورية العراق ، وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الثاني، 2021، ص 51.

الفئات الهشة والاكثر احتياجا، وضعف نظم التأمينات في قطاع العمل غير الرسمي، وبالتالي يزيد من تنامي التفاوت في الدخل، وتُشير الفجوات بين مؤشري الإنفاق الحكومي ودخل الفئات الهشة حسب بيانات تقرير التنمية البشرية لعام 2020 إلى أن الزيادة في الاستهلاك لا تقترن دائما بتحسُّن مؤشرات الحماية الاجتماعية، وأكدت استراتيجية التخفيف من الفقر (2018 – 2022) الى أن فقر الاستهلاك للفئات الهشة يصل إلى حوالي 20%، وكذلك ارتفاع في الفقر متعدد الأبعاد إلى 35%.(1)

ونلاحظ من خلال الشكل الاتي، قد بلغ عدد وحدات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة (124) وحدة عام 2020، تشكل دور ذوي الإحتياجات الخاصة أعلى نسبة مقدارها (65.3%) من المجموع الكلي تليها دور تاهيل الأحداث والأيتام بنسبة (21.0%) ثم دور كبار السن بنسبة(12.1%) ثم دور الحنان للعاجزين كليا بنسبة (1.6%)، هذا مع الإشارة إلى أن دور كبار السن كانت تشمل دورالحنان للعاجزين كليا من كافة الفئات العمرية استنادا إلى قانون الرعاية الإجتماعية سابقا ألا أنه تم فصل دور الحنان للعاجزين كليا عن دور كبار السن.(2)

الشكل (27) عدد وحدات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة



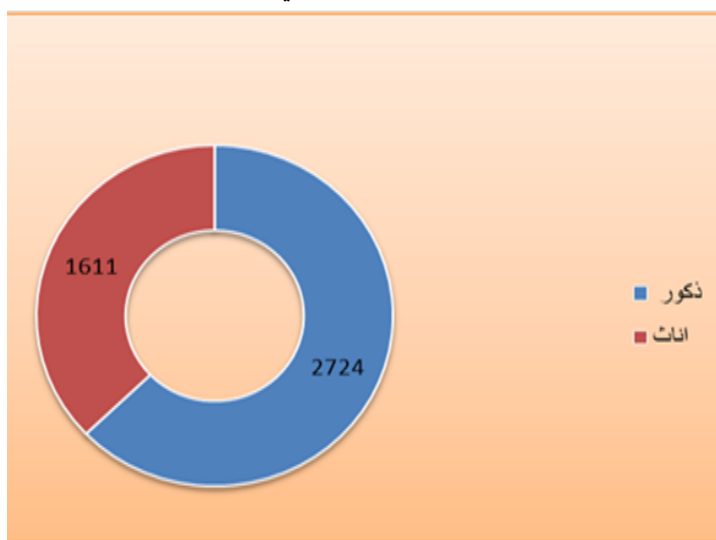
المصدر: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة، إحصاءات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة وشبكة الحماية الاجتماعية في العراق، 2020، ص2.

¹ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، "استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق: 2018 - 2022"، 2018، ص2.

² وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة، إحصاءات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة وشبكة الحماية الاجتماعية في العراق، 2020، ص2.

كما يوضح الشكل الاتي عدد المستفيدين الموجودين في وحدات الرعاية لذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة وقد بلغ عددهم (4335) مستفيدا ومستفيدة خلال سنة 2020، ويشكل عدد المستفيدين الموجودين في دور ذوي الإحتياجات الخاصة أعلى نسبة من المجموع الكلي حيث بلغت (65.3%) وكان عدد الذكور اعلى من الاناث حيث بلغ (2724) مستفيدا، اما عدد الاناث فقد بلغ (1611) مستفيدة.⁽¹⁾

الشكل (28) عدد المستفيدين الموجودين في دور ذوي الإحتياجات الخاصة حسب الجنس 2020



المصدر: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة، إحصاءات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة وشبكة الحماية الاجتماعية في العراق، 2020، ص3.

يظهر مما تقدم تدني مستوى الدمج التربوي للأشخاص ذوي الإعاقة في المجتمع وان العراق لم يحقق القدرة الكاملة على احداث التحول المنشود في مجال التعليم على الرغم ما يشهده من تحويل التعليم اثناء الازمة الى تعليم الكتروني، الا انه مازال يعاني من اتباع اساليب التعليم المتأخرة نوعا ما والاساليب القديمة، وهو أمر ناجم بشكل رئيسي عن ضعف الانفاق الحكومي لقطاع التعليم وتدهور الاستثمار في البنى التحتية التعليمية التي تحد من المؤهلات التي يمكن إن يحقق العراق تقدم بها.

¹ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة، المصدر سابق، ص3.

المبحث الثالث: مسار الحكومة العراقية للحماية الاجتماعية وممكّنات الاستجابة لادارة الازمة

اولاً: مسار الحكومة العراقية

لقد أدت الظروف الاستثنائية التي تعرض لها المجتمع العراقي الى إلحاق ضرر كبير بالفئات الهشة الذين لازالت شريحة واسعة منهم تعاني من الحرمان والفقر والبطالة، لقد مثلت هذه الخلفية الوصفية الاطار الذي احتوى مضامين الحماية الاجتماعية والتي يمكن استعراضها على الوجهه الاتي:

1. التقشف "القانوني" بدل التوسع "الاقتصادي" اعتمدته الحكومة لمواجهة الازمة المالية فقد بادرت أولاً الى اعتماد إجراءات تقشفية، وأعلنت بعدها عن تخفيضات في رواتب الموظفين، وفأوضت صندوق النقد الدولي لاقتراض خمسة مليارات دولار، وقدمت مشروعاً لقانون الاقتراض المحلي والخارجي منتصف حزيران 2020، والذي خول بموجبه وزير المالية بالاقتراض بما لا يزيد عن 5 مليارات دولار من الاقتراض الخارجي و15 تريليون دينار من الاقتراض المحلي⁽¹⁾، وقدمت الحكومة قانون تمويل العجز المالي لتأمين الغطاء القانوني لإجراءاتها المالية، لتشمل تأمين رواتب الموظفين والمتقاعدين والرعاية الاجتماعية ومفردات البطاقة التموينية والأدوية، وتم تحويل وزير المالية باقتراض 12 تريليون دينار محلياً وخارجياً، وفتح البنك المركزي العراقي حسابات بالدينار والدولار واليورو لغرض ايداع تبرعات الافراد والمؤسسات الخاصة والعامة داخل وخارج العراق⁽²⁾، وقد أعلن البنك المركزي عن وصول مجموع التبرعات (44 مليار دينار عراقي) لمكافحة فيروس كورونا تبرعت بها عدد من المصارف والشركات العراقية، وتم تخصيص منحة طارئة للعائلة التي لايتقاضى اي فرد من افرادها دخلاً من الحكومة من الذين تضرروا من جراء فرض حظر التجوال بمبلغ قدره (30) الف دينار للفرد الواحد، وبتقدير أولي (10) ملايين فرد، ولمدة شهرين فقط، وقد طلبت الحكومة العراقية سابقاً من البنك الدولي دعم (الصندوق الاجتماعي للتنمية) بهدف تصميم المشاريع وتمويلها لدعم الحماية الاجتماعية وتحسين الظروف المعيشية امام الفقراء والفئات الاكثر هشاشة والأولى بالرعاية، وقدم البنك الدولي قرضاً للحكومة بقيمة 300 مليون دولار امريكي على مدى خمس سنوات وبجزمتين، تتضمن الحزمة الأولى قرضاً بقيمة 10.6 مليون دولار عام 2019، اما الحزمة الثانية تضمنت قرضاً بقيمة 11.0 مليون دولار عام 2020⁽³⁾، وقد تبنت الحكومة مشروعات طموحة لتحسين الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وتنويع الاقتصاد منها مشروع ميناء الفاو الكبير الذي تصل طاقته الاستيعابية الى (99) مليون طن سنوياً ويضم مشاريع تقدر قيمتها بحوالي (5) مليارات دولار لإنشاء بنى تحتية صديقة للبيئة.

¹ قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام 2020، الوقائع العراقية، العدد (4590)، 6 تموز (يوليو) 2020، المادة 1.

² البنك المركزي العراقي، حسابات تبرع داخل وخارج العراق دعماً لجهود خلية الازمة"، 2020.

³ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الثاني، 2021، ص 50.

2. الورقة البيضاء: قدمت الحكومة "الورقة البيضاء" التي تضمنت رؤيتها للمشكلات الاجتماعية وكيفية حلها، والتي تتناغم مع الأفكار الواردة في تقرير أصدره البنك الدولي والذي يحمل عنوان "النهوض من واقع الهشاشة"، وقد اتجهت الدولة لوضع هذه الوثيقة ذات رؤية استراتيجية شاملة ومستدامة لتحقيق الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية وتحسين نوعية حياة الفرد العراقي من خلال تقويم نظم الحماية الاجتماعي بهدف معالجة الفئات الهشة، وقد تضمنت الورقة خمسة محاور:⁽¹⁾

- المحور الأول: تحقيق الاستقرار المالي المستدام
- المحور الثاني: تحقيق إصلاحات اقتصادية كلية على وفق أسس استراتيجية مع إعطاء الأولوية للقطاعات الاقتصادية المنتجة وتوفير فرص العمل المستدامة
- المحور الثالث: تحسين البنية التحتية للإسهام في نهوض قطاعات المستقبل
- المحور الرابع: توفير الخدمات الأساسية وترشيد الرعاية الاجتماعية مع إعطاء الأولوية للشرائح الفقيرة وحمايتها اثناء عملية الإصلاح وبعدها
- المحور الخامس: تطوير الحوكمة والبنية القانونية والإدارية لتمكين المؤسسات والافراد من تطبيق الإصلاح.

اما ما جاء في المحور الرابع من الورقة البيضاء هو توفير الخدمات الأساسية وترشيد وتوجيه الرعاية الاجتماعية مع إعطاء الأولوية للشرائح الفقيرة، وحمايتها اثناء عملية الإصلاح وبعدها ركز المحور الرابع من هذه الورقة البيضاء على توفير الخدمات الأساسية وترشيد وتوجيه الرعاية الاجتماعية، لمستحقيها الفعليين سيما الشرائح الأكثر فقراً أو التي تعاني من نقص في الخدمات الأساسية من خلال توفير (توفير المياه الصالحة للشرب والزراعة واستكمال شبكات الصرف الصحي - إعادة رسم نظام الحماية الاجتماعية بشكل كامل، وتوحيد أنواع الدعم المختلفة - نظام التقاعد - تنفيذ خطة بناء المدارس).

وتجدر الاشارة الى إن الورقة البيضاء شخّصت مشاكل الاقتصاد العراقي والحاجة الى إصلاحه، وحقّزت على تعبئة جديدة للموارد لتوسيع شبكات الأمان الاجتماعي استجابةً للأزمة، وتسعى الورقة الى تحقيق الحماية للفئات الهشة في المجتمع عن طريق توفير نظام شامل للرعاية الاجتماعية، وتوفير خدمات التعليم والرعاية الصحية الشاملة والحماية الاجتماعية.⁽²⁾

3. الوثيقة الوطنية للتعافي والحساسية: والتي تعبر عن خطة تنفيذية تهدف الى الاستجابة السريعة والتعافي من اثار الازمة المركبة، وتتماشى مع المبادئ الاساسية للأمم المتحدة التي جعلتها المسار المطلوب للتعافي وهي: - الصحة، حماية الناس، الاستجابة الاقتصادية،

¹ مجلس الوزراء، الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، تشرين الأول 2020، ص47.

² World Bank Group, Breaking Out of Fragility: A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq.

الاقتصاد الكلي، والتماسك المجتمعي، وعليه فإن الوثيقة تركز بالاساس على آثار الازمة المركبة في إطار ما يمكن تنفيذه بإدارة فاعلة للازمة ويحقق أفضل درجات التعافي وبناء المنعة⁽¹⁾، تتماشى الخطة مع وثيقة الورقة البيضاء في المواضيع الاساسية ذات الصلة وتكمل المحاور التي لم تغطيها الوثيقة ليكون أثرهما متكاملًا اذا ماتم العمل بموجبها، وتستهدف الوصول الى مرحلة التعافي التمويلي للحماية الإجتماعية وصولا الى التنمية المستدامة في الامد الطويل، وقد تضمنت الآتي:

- المحور الأول: الاستجابة الإقتصادية والتعافي ودعم نمو الاقتصاد الكلي في مسار مستدام.
- المحور الثاني: الاستجابة والتعافي للمجتمع من خلال تقديم الحماية الإجتماعية والخدمات الإجتماعية الاساسية لتعزيز التماسك المجتمعي.
- المحور الثالث: التنمية المكانية المتوازنة والعادلة وتوافر البنى التحتية للخدمات.

ثانيا: ترجمة المسار الإستراتيجي للحماية الإجتماعية في ادارة الازمة

تمت الإشارة سابقا إلى أن موعد انطلاق الإصلاحات التي تضمنتها الوثائق الوطنية (الورقة البيضاء، وثيقة التعافي والحساسة) هو في عام 2021، فإنه كان من المتوقع أن تتطابق الخطط الاستراتيجية مع التفاصيل الأساسية والرئيسية لهذه الوثائق، إذ تعتبر خطط التنمية الوطنية والاستراتيجيات والبرامج هي المسار الأفضل لتمرير سياسات الإصلاح، والسؤال المطروح هو: هل انعكست إصلاحات الوثائق الوطنية (الورقة البيضاء، وثيقة التعافي والحساسة) على نظم الحماية الإجتماعية في العراق أم حدث العكس هذا ما سنوضحه عبر الفقرات الآتية:

1. لقد أدت الازمة المركبة والإجراءات الحكومية التي لم تراعى الفئات الهشة والفقيرة الى تلاشي الإنجازات السابقة بخصوص القضاء على الفقر، فقد بينت التقويمات الدولية والمحلية ان العراق ابتعد عن المسار في عام 2021، بسبب عدم كفاية إجراءات التعافي التي اعتمدت لمواجهة تداعيات الازمة، وعدم استكمال تشريع قانون الضمان الاجتماعي والصحي وتطبيقه، وهذا ما يتقاطع مع ما اكدت عليه الوثائق الوطنية.

2. اتساع نطاق الفقر وعدم المساواة قد أسهما في احداث تأثيرات غير متناسبة بالنسبة لأوضاع الناس، لاسيما ذوي الدخل المنخفضة الذين سيتخلفون عن الركب، وبخاصة أولئك الذين يعملون في القطاع غير الرسمي، وهو ايضا مخالف لما تنص عليه الوثائق الوطنية.

3. من المبادئ الأساسية في اجندة الحماية الإجتماعية مبدأ "عدم ترك أحد في الخلف" وتضمنت الاجندة عددا من الإشارات لحقوق ذوي الإعاقة في مجالات مختلفة مثل التعليم والعمل والمشاركة الإجتماعية والسياسية والإقتصادية، وقد بين المسح الوطني للإعاقة لعام 2020 قد ارتفع 0.5% حيث بلغ 4335 شخص معاق 2724 منهم ذكور و1611 اناث، ومن المؤكد أن هؤلاء قد تأثروا أكثر من غيرهم بالازمة، نتيجة زيادة صعوبة وصولهم الى الخدمات الأساسية (الصحية والتعليمية والإجتماعية، ولم تتخذ إجراءات تمييزية لصالحهم ضمن قرارات

¹ وزارة التخطيط، وثيقة الاستجابة وخطة التعافي من تداعيات أزمة COVID-19، بغداد، 2021.

اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية، ولم تتوجه البرامج لمراعاة احتياجاتهم ومشكلاتهم، وهذا يخالف ما نصت عليه الوثائق الوطنية من عدم ترك احد بالخلف.⁽¹⁾

4. تغير سعر الصرف للدينار بصورة مفاجئة وحادة، بهدف تمويل العجز وتعزيز تنافسية الاقتصاد العراقي والمساهمة في تنشيط القطاعات الاقتصادية الأساسية، في اقتصاد يعتمد بشكل شبه كامل على الاستيراد، أدى إلى ارتفاع الأسعار بشكل كبير، نتجت عنه آثار اقتصادية واجتماعية غير مرغوب فيها وخاصة بالنسبة للفقراء ذوي الدخل المحدود مما زاد من نسبة الفقر الى (31.7%).

5. تقدر نفقات البطاقة التموينية في موازنة 2020 ب (794) مليار دينار وهي أقل من نفقات البطاقة التموينية في موازنة 2019 التي كانت تقدر بمبلغ (1.5) ترليون دينار أي سجلت انخفاضاً مقداره (-47%)، وهذا الإجراء مطابق لما جاء في وثيقة الورقة البيضاء التي تنص على تقليص دعم البطاقة التموينية للخروج التدريجي منها، ولكن هذه استراتيجية تهدد الامن الغذائي للأسر الفقيرة والمحرومة بشدة، ومن ثم تقوض جهود استدامة الأداء الجيد للعراق بخصوص معالجة الفقر وتقليص مساحة انتشاره.

6. ارتفعت فقرة تعويضات الموظفين في موازنة 2021 بنسبة 25 %، وذلك بسبب تضمين الموازنة التخصيصات المالية لأصحاب العقود والأجور اليومية في مجموعة من الوزارات والدوائر الحكومية، وهو مخالف لما تنص عليه الوثائق من تخفيض فاتورة الأجور والرواتب.

7. زيادة نسبة الافراد المحتاجين لرواتب الرعاية الاجتماعية، والتي كانت تزداد بشكل مضطرد قبل الجائحة أيضاً، ولكن توقف استمرار الشمول بها لعدم وجود تخصيصات مالية، وهذا يخالف ما نصت عليه الوثائق الوطنية بتعويض المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية بمبالغ شهرية على وفق الخطة المعتمدة من قبل خلية الطوارئ.

المبحث الرابع: عقد من العمل القادم: المسارات المطلوبة لمستقبل واعد

كشف الواقع جملة من التحديات حالت دون تحقيق أهداف الحماية الاجتماعية الشاملة في العراق وضعف مؤشرات مما يستلزم تبني مسارات وطنية من شأنها أن تساهم في تعزيز الحماية الاجتماعية في العراق، ومن اجل الوصول الى هذه الغاية سنبن مسارات وطنية لتمكين تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة في العراق، وأن المسارات المقترحة استندت الى احكام الدستور العراقي وخطط واستراتيجيات الحماية الاجتماعية، التي تدعو جميعا الى مواكبة التطورات العالمية، وعلى النحو الآتي:

¹ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، إحصاءات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة، المصدر سابق، 2021، ص3.

أولاً: الدستور العراقي لعام 2005

سعى الدستور العراقي الى تعزيز كرامه المواطن العراقي وتحقيق الحماية الإجتماعية لهم ويواكب الدول العالمية من خلال المواد الآتية:⁽¹⁾

المادة (16): تكافؤ الفرص حق لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك.

المادة (22): أولاً. ضمان حياة كريمة لكل العراقيين، ثانياً: تنظيم قانون يوضح (العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الإجتماعية).

المادة (29): أولاً(ب): تكفل الدولة حماية الامومة والطفولة والشيخوخة، وترعى النشئ والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم، ثالثاً: يحظر الاستغلال الاقتصادي للأطفال بصورة كافية، وتتخذ الدولة الاجراء الكفيل بحمايتهم.

المادة (30): أولاً: تكفل الدولة للفرد وللأسرة . وبخاصة الطفل و المرأة . الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الاساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم، ثانياً: تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتيم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون.

المادة (31): أولاً: لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية، ثانياً: للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة بإشراف من الدولة، وينظم ذلك بقانون".

المادة (32): ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع وينظم ذلك بقانون.

المادة (34): أولاً: التعليم عامل اساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة، وهو الزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية، ثانيا: التعليم المجاني حق لكل العراقيين في مختلف مراحل، ثالثاً: تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية بما يخدم الانسانية، وترعى التفوق والابداع والابتكار.

ثانيا: رؤية العراق للتنمية المستدامة 2030

ان رؤية 2030 تحدد عقدا اجتماعيا جديدا بين الدولة والمواطن وهذا العقد سيعزز ثقة المواطن بالحكومة، تمثل هذه الخطة مرحلة جديدة في مسيرة الحماية الإجتماعية وتعد الحلقة الأولى في منظومة مسار استراتيجي للنهوض الاقتصادي والمجتمعي طويل الامد، وتسعى الرؤية الى دولة آمنة مستقرة يتمتع فيها المواطن بالحقوق الاقتصادية والإجتماعية والبيئية، ويمتلك

¹ مجلس النواب، دستور جمهورية العراق، الطبعة الخامسة، بغداد، 2011، صفحات متعددة.

مفاتيح التقدم في المجالات العلمية والثقافية والمعرفية وينعم بالعدالة والحكم الرشيد⁽¹⁾، ورؤية العراق ذات محاور خمسة والتي جاءت مستجيبة لركائز الحماية الاجتماعية والمتمثلة بالآتي: (المحور الأول بناء الإنسان، المحور الثاني الحكم الرشيد، المحور الثالث اقتصاد متنوع، المحور الرابع مجتمع آمن، المحور الخامس بيئة مستدامة)⁽²⁾.

ثالثا: خطة التنمية الوطنية (2018 – 2022)

جاء اعداد الخطة للحد من التحديات والازمات والصدمات الناجمة عن التطرف والارهاب وما ترتب عليه من هجرة ونزوح اعداد كبيرة من سكان المحافظات الساخنة الى محافظات العراق الاكثر اماناً مما ادى الى ارتفاع الفقر بين صفوف النازحين، وان هذه الخطة تكمل مسار منافع الحماية الاجتماعية للخطة السابقة ساعية الى تحديثها ومستوعبة للمتغيرات الدولية والمحلية المستجدة، بالاستناد على الارث الحضاري والرصيد القيمي حيث يتقاسم الجميع فرص بناء مجتمع ناهض ومتكافل.⁽³⁾

رابعا: الخطة الوطنية لإعادة النازحين 2020

تفاقت مشكلة النزوح في العراق وازدادت معدلاته، تمثل هذه الخطة بغلق مخيمات النازحين ومساعدتهم على العودة الطوعية إلى ديارهم، والاستمرار بتقديم المنح والمساعدات المالية والعينية وتوفير القروض الميسرة لتوفير فرص العمل للعائدين خلال مدة محددة عبر برامج منظمة يتم من خلالها تهيئة الاجواء المناسبة لعودة النازحين الى مناطقهم الاصلية، وقد شكل استمرار وجود 1.5 مليون نازح في خيمهم وخارج مدنهم حافزا إلى تبني هذه الخطة عام 2020، بعد ان تم اعادة 415265 عائلة من النزوح الطارئ خلال المدة 2014 – 2021.⁽⁴⁾

خامسا: الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر (2018 - 2022)

تتمثل العناصر الرئيسية للاستراتيجية والتي تعد واحدة من الازكان الاساسية في رؤية العراق 2030، من خلال المحصلات الستة لغرض ابعاد الفقر وهي: دخل اعلى ومستدام من العمل للفقراء، تحسين المستوى الصحي، تحسين تعليم الفقراء، سكن ملائم وبيئة مستجيبة للتحديات، حماية اجتماعية فعالة للفقراء، الأنشطة المستجيبة للطوارئ.

¹ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الاول حول اهداف التنمية المستدامة 2019، ص12.

² وزارة التخطيط، رؤية العراق للتنمية المستدامة (2030)، 2019، ص2 - 3.

³ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2018-2022، ص 60-241.

⁴ وزارة الهجرة والمهجرين و وزارة التخطيط، الخطة الوطنية لإعادة النازحين الى مناطقهم الاصلية المحررة، تشرين الثاني 2020، ص 19.

سادسا: الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق (2012 - 2022)

تتضمن هذه الاستراتيجية مشاريع عديدة فيما تخص توفير الرعاية والخدمات الأساسية للأطفال منها (مد التعليم الإلزامي إلى المرحلة المتوسطة، وبناء مدارس لمختلف المراحل والصفوف، وتوفير فرص التعليم الكفوء للجميع وزيادة الالتحاق للتلاميذ والطلبة).

سابعا: إستراتيجية تطوير القطاع الخاص (2014 - 2030)

تهدف هذه الاستراتيجية الى تحقيق النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل، من خلال تنويع مجالات القطاع الخاص وتأمين ضمان حقوق العاملين فيها، وترجم هذه الاستراتيجية رؤية طويلة المدى، ناجمة عن عملية تشاركية بين الحكومة العراقية والقطاع الخاص، بهدف إيجاد فرص العمل للفئات الهشة والأكثر احتياجا بهدف توليد دخل مستدام وأمن لهم.

ثامنا: الاستراتيجية الوطنية للصحة الإنجابية وصحة الأم والوليد والطفل (2018-2020)

تهدف هذه الاستراتيجية الى معالجة التفاوتات بين المناطق التي تفتقر الى الخدمات الصحية في العراق والامثال لقياس ورصد التقدم المحرز ومراعاة الجوانب المتعلقة بالعمل الانساني. والالتزام بالأهداف الواردة في خطة التنمية المستدامة 2030، لاسيما تلك المتعلقة بصحة النساء والأطفال، وتتمثل أهداف الاستراتيجية بتخفيف العبء الاقتصادي للأمراض وتقوية النظام الصحي ورعاية حقوق الإنسان من خلال النهج المعتمدة على العدالة والتغطية الصحية الشاملة.

تاسعا: مسارات مقترحة لإدارة الأزمات وتحقيق الضمان الاجتماعي الشاملة في العراق

ان الضمان الاجتماعي هو ضرورة أساسية لتحسين الإنتاجية وتعزيز الانتقال إلى الاقتصاد المستدام وفهم أهمية الضمان الاجتماعي باعتباره شرطاً مسبقاً للنمو وليس عبئاً على النمو، وسرعت الازمة المركبة من وتيرة تغير الاتجاه الدائر بشأن سياسات الضمان الاجتماعي، واتضح أن الدول التي لديها نظم ضمان اجتماعي هي في وضع أفضل لمواجهة الازمات، وتستعين بالتحويلات النقدية وغيرها باعتبارها آلية استجابة مهمة يمكن أن تحمي الفئات الهشة، ومن أجل الوصول الى هذه الغاية نقترح اربع مسارات تعد عناصر قوة وتغيير باتجاه الحد من ازمات العراق واثارها السلبية على الفئات الهشة، مما يتطلب توطيئها في السياسة التنموية للمرحلة القادمة، وفي ما يلي بعض المسارات لاستجابة تحقيق الضمان الاجتماعي:

١. تعزز الاطر المؤسسية من أجل الارتقاء بالتعبير والمشاركة للحوار الوطني إن موضوع الضمان الاجتماعي هو موضوع وطني مهم، ينبغي تعزيز الحوار فيه، وإشراك فئات المجتمع ليكون لها رأي فيه، فضلا عن أن الوزارات المعنية، وأن يكون هناك آليات للتنسيق حول

أرضيات الضمان الاجتماعي. ولابد هنا من ضمان إشراك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال واتحاداتهم والنقابات المهنية.

وعليه فإن المشاركة هي وسيلة لتعزيز الوعي البناء وهي أساس المواطنة الفاعلة ومن خلالها يتمكن أصحاب المصلحة من التعبير عن حقوقهم، وإن غيابها يعني الفشل والاعتماد على الرمزية التشاركية سيدعم حالات التهميش والتمييز.

يمكن لنا ان نحدد أوجه التطور في آليات النهج التشاركي وغاياته من خلال الآتي:

• تطبيق الحوكمة الرشيدة في منظومات الضمان الاجتماعي وضمان التزام الهيئات الادارية بالممارسات الفضلى في إدارة منظومات الضمان الاجتماعي. الذي من شأنه ان يحقق الآتي: (يدعم ويطور الحلول المستدامة، يضمن الاستخدام الامثل للموارد، يساعد على دخول الشركاء في صلب عملية صنع القرار واتخاذها، يحقق السلام والأمن المجتمعي، يعزز الحوار والمعرفة والقدرات، التمكين لمواجهة التحديات).

• المشاورات الوطنية وعدد الورش المقامة بالتشارك مع أصحاب المصلحة.

• تعدد وتنوع الجهات المشاركة في أصحاب المصلحة في المشاورات الوطنية الخاصة بتحليل الواقع وتشخيص المشاكل والتحديات التي تعرقل مسار تنفيذ أهداف الضمان الاجتماعي وخاصة الازمة المركبة الصحية – الإقتصادية وتداعياتها.

• تنوع طبيعة المشاركة لأصحاب المصلحة ما بين مشاركة افتراضية عن بعد ومشاركة حضورية مما عزز من قوة التفاعل الفكري بخصوص تقييم الاداء التنموي للضمان الاجتماعي ونسب انجاز المحافظات لأهداف الضمان الاجتماعي.

• تبني اسلوب المشاركة عبر الحوار والمناقشة غير المحدد بزمن بل يمكن لأصحاب المصلحة تقديم الاراء والمداخلات في أوقات خارج وقت ورشة العمل والاجتماع وبذلك تبقى العملية التشاورية مستمرة.

• المشاركة الأفقية يمثل الأسلوب الذي يجب تبنيه في الحوارات الخارجية للعراق مما يوسع من قاعدة المشاركة ويعزز مداخلات الضمان بالافكار الخاصة بالواقع والمشاكل والتحديات المعرقة لمسار أهداف الضمان الاجتماعي على مستوى العراق والمحافظات.

٢. مسار إدارة المخاطر والأزمات بالمعرفة الرقمية لا أحد يشك في أننا نعيش اليوم في خضم تحولات كونية تصبح فيها الازمات مصدراً لخلق التهديدات والمخاطر المعقدة والتمييزية، وبالمثل، لا يمكن النظر في استدامة الضمان الاجتماعي أو مرونتها ما لم يؤخذ في الحسبان التهديدات المتعددة والمخاطر المرتبطة بها من أجل بناء الصمود والمنعة، وفي هذا المسار لابد من التأكيد على أن الضمان الاجتماعي في العراق بحاجة إلى إحاطة شاملة بالأطر العالمية الأخرى، إذ ان عملية صنع قرار الضمان الاجتماعي قائماً على دمج الإحاطة والوعي بالمخاطر بالآفاق المعرفية واستثمار الفرص وتأكيد على مرونة الإجراءات لضمان استدامتها وللمضي قدماً نحتاج إلى الخطوات الآتية:

• بناء ثقافة الحوكمة الواعية بالمخاطر المهددة للضمان الاجتماعي، اي يجب خلق ثقافة مجتمعية واعية بالمخاطر المهددة للضمان الاجتماعي، وعلى المجتمع العمل مع الحكومات لتحديد وتقييم إدارة المخاطر والمؤسسات الفاعلة في الحماية، والحد من مخاطر الكوارث، وإدارة الصراع على المستويات الوطنية والمحلية.

• الاستثمار بالمعرفة الرقمية ومستقبل التعلم في سياق عملية التعافي وإعادة البناء مع تعزيز القدرة على الصمود في الازمات، وينبغي ان تكفل جودة ومساهمة قطاع الخدمات اقتصادياً عبر تعزيز رقمنة قطاعي التعليم والصحة لأمكانية وصول الفئات الهشة لها بسهولة وانصافاً وشمولاً للجميع، لتقليل الهشاشة من خلال فتح دورات تدريب مجانية، وتعزيز التماسك الاجتماعي.

• الإقرار بالترابط بين التهديدات العالمية المعقدة وعدم الاستقرار الاقتصادي، والفرص التي يقدمونها على المستوى المحلي وصولاً إلى المستوى العالمي.

• درء المخاطر واستثمار الفرص والتخفيف من التداعيات المعقدة المرتبطة بها بإحاطة معرفية رقمية مدروسة لتعزيز الاستدامة وتطوير مرّن، يمنع المخاطر الجديدة ويقلل الموجودة.

• دعم مجالس التخطيط وإعادة الإعمار، للمشاريع الكبرى (كمشروع الفاو)، حيث يمكن لهذه المجالس الحدّ من البطالة، والمساعدة أيضاً على بناء الثقة بالحكومة، كما بإمكانها الاسهام في التخفيف من عجز الموازنة العراقية، ويجب أن تمنح هذه المجالس الأولوية لإصلاح نظام توزيع المواد الغذائية، والشروع في تنفيذ المشاريع الوطنية الكبرى.

• يعد قرار إنشاء أنظمة الرصد والتقييم من بواكير خطوات الضمان الاجتماعي لفهم التحديات ومخاطر الهشاشة والوهن، والتهديد والمخاطر التي يتطلب قياسها، هذه المقاييس تشكل الأساس الذي يتم بواسطته رسم خيارات الحماية الاجتماعية التي يتم تقييم أدائها لخفض المخاطر وتعتظيم الفوائد، ويسمح نظام الرصد والتقييم أيضاً بمراقبة الظروف المتغيرة، وبشير الى تدابير الحماية الاجتماعية الجديدة عند الحاجة إلى إطلاق جولة جديدة من الاستراتيجيات وخطط التنمية.

• تأهيل الفئات الهشة في القطاع الرقمي من خلال إطلاق برامج تدريبية في التقنيات التكنولوجية وإقامة حملات توعوية للطلاب والطالبات لتعريفهم بالتقنيات الرقمية الحديثة، وتأهيل الباحثين عن العمل لمواكبة التحول الرقمي.

• إنشاء بيئة حاضنة لجذب الاستثمار الرقمي لدعم نفقات الضمان الاجتماعي وتأسيس الشركات الرقمية وتعزيز الابتكار الرقمي لتوفير فرص عمل، يمكن لهذه الحاضنات أن تعمل كمنشآت تجريبية لتحويل ارباحها إلى منتجات وخدمات رقمية شاملة للجميع وخاصة الفئات الهشة.

• زيادة انتشار وسرعة الإنترنت في جميع مناطق العراق بتسريع نشر البنية التحتية وتحسين الخدمات وتحسين الإنتاجية الصناعية من خلال تبني وتطوير تقنيات الثورة الصناعية الرابعة والتي تدفع لإنشاء ضمان اجتماعي شامل ورقمي.

٣. مسار اللامركزية الادارية يعمل العراق على توطيد أركان الضمان الاجتماعي ويسعى لتحقيق أهدافه مستنداً في ذلك الى رؤية العراق 2030 وخطط التنمية الوطنية ساعياً للمضي قدماً في مسار الضمان الاجتماعي، ويكون من خلال الآتي:

- دعم العلاقة بين الوزارات الاتحادية والمحافظات والاقليم في إطار العمل على تحقيق أجندة الضمان الاجتماعي، وعلى القادة العراقيين إعادة التحقق من توازن السلطات بين الحكومة المحلية والحكومة اللامركزية في تحقيق أهداف الضمان الاجتماعي، وجعل اللامركزية المسار الداعم للضمان الاجتماعي.
- لا بد ان يكون النهج التشاركي من مبادئ العمل التوجيهية التي تتبناها الوزارات وذلك لان هذا النهج يساعد على احداث التغيير وتمكين أصحاب المصلحة، ووسيلة لتعزيز الوعي البناء وهي أساس المواطنة الفاعلة ومن خلالها تتمكن الفئات الهشة من التعبير عن حقوقهم.
- لا بد من تبني المشاورات الدولية والقيام بالعديد من الورش وبالتشارك مع أصحاب المصلحة.
- يجب وضع جهات خاصة تقوم بتحليل الواقع وتشخيص المشاكل والتحديات التي تعرقل مسار تنفيذ الحماية الاجتماعية وخاصة بعد الازمة المركبة وتداعياتها.
- لا بد من تطوير الإقتصاد الرقمي والمشاركة عبر الوسائل الرقمية التي تذلل المصاعب وعلى كافة المستويات من أجل اتخاذ المشاورات الافتراضية هدفاً لها وقت الازمات.
- يجب تبني المشاركة الافقية في القرارات الخارجية مما يوسع ويعزز مدخلات التقارير بالافكار الخاصة بالواقع والمشاكل والتحديات المعرقة لمسار أهداف الضمان الاجتماعي على مستوى العراق.

٤. مسار الموازنة الاتحادية تعدّ الموازنة العامة هي الأداة الرئيسة لتحقيق الضمان الاجتماعي وضمان وصولها إلى قطاعات الاقتصاد الحقيقي وبالتالي تحقيق أهداف الحماية الاجتماعية، ويكون ذلك من خلال الآتي:

- ينبغي أن تتواءم عملية إعداد الموازنة مع الخطة الإستراتيجية للحكومة في رؤية العراق 2030 من خلال تخصيص مبالغ مالية كافية لتحويل العراق الى بلد تنموي مستدام يواكب التطورات العالمية.
- ضرورة ان تكون الموازنة العامة متطابقة مع البرنامج الحكومي، لذلك لا بد ان تتطابق الموازنة الاتحادية مع التفاصيل الأساسية والرئيسة في الورقة البيضاء ووثيقة التعافي، إذ يعتبر مشروع الموازنة هو المكان الأفضل لتمرير سياسات الإصلاح من خلاله إلى بلد تنموي ولا يترك أحدا في الخلف.
- يجب رفع تخصيصات الوزارات الداعمة للحماية الاجتماعية حيث أنها لم تكن بالمستوى المطلوب في السنوات السابقة، وتشجيع الشراكة مع الجهات الدولية لتحقيق حماية اجتماعية شاملة.

• أتمتة الموازنة من خلال تبني نظام قاعدة البيانات الرقمية في إعداد وتنفيذ الموازنة من أجل ربط الحماية الاجتماعية بسهولة مع الميزانية وتوفير أدوات وإجراءات الإعداد للإدارات المالية وتحديد أولويات الأنشطة.

• إعادة النظر في الموازنة الاستثمارية وفق ما جاء في الورقة البيضاء ووثيقة التعافي على أساس عمر المشروع لمنع حصول تلكؤ في حال تأخر إقرار الموازنة، وترشيد النفقات وذلك لضمان عدم تجاوز النفقات للإيرادات لعدم حدوث عجز في الموازنة.

وأخيراً لا بد أن تأخذ الجهات المعنية بهذه المسارات عند وضع أي خطة إصلاح للضمان الاجتماعي والخذ بنظر الحسبان الظروف المحيطة في البلد وفهم أسبابها حتى يتمكن صانعي القرار من اتخاذ هذه المسارات بطريقة أكثر ديناميكية وقابلية للتنفيذ بصورة واقعية وحقيقية.

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

1. يشهد العراق غياباً واضحاً للآليات والبرامج التي من المفترض تضمينها في سياسات الضمان الاجتماعي لاستيعاب الأعداد المتزايدة من الفئات الهشة جراء ما فرضته الأزمة المركبة، وكان لعدم تنفيذ سياسات الحماية المعتمدة في توفير فرص عمل ومنح مالية ورعاية أولية، وعدم تحديثها وتطويرها بآلية تنفيذية أكثر استجابة لاحتياجات الفئات الهشة، أثر كبير في تفاقم مشكلة الفقر والبطالة، مما أدى بالنهاية إلى جعلها ظاهرة خطيرة تهدد المجتمع العراقي بكل فئاته وشرائحه.

2. بلغ حجم الانفاق على أنظمة الحماية الاجتماعية 16.427 ترليون دينار أي (22.5% من إجمالي الانفاق العام)، إلا أن انفاق وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بلغ 2.766 ترليون دينار أي حوالي 16% من الانفاق على الحماية الاجتماعية، الأمر الذي يعني وجود نفقات أخرى تم دمجها لاسيما تخصيصات تقاعد موظفي الدولة الذي شكل 76.7% من إجمالي الانفاق الاجتماعي والذي تنفقه وزارة المالية.

3. ستكون هناك إضافات كبيرة إلى سوق العمل من القوة العاملة الشابة والذي يشكلون حوالي 60% من السكان إذ سيدخل حوالي (5) مليون شخص جديد إلى السوق نتيجة لارتفاع معدل النمو السكاني في العراق، ومع الوقت من المرجح زيادة نسبة هؤلاء، لذلك ثمة الحاجة إلى الحماية الاجتماعية وخلق فرص عمل تستوعب هؤلاء الشباب، وإن ضعف الحماية في العراق، يصبح هؤلاء الشباب عبء على أنفسهم وعلى المجتمع بدلاً من أن يكونوا عنصراً إنتاجياً مثمراً.

4. ضعف إجراءات الحماية في القطاع الخاص، وتعرثره وعدم قدرته على استيعاب جميع عاطلين، ولا حتى الأعداد المتراكمة من مخرجات النظام التعليمي بمختلف مستوياته وتخصصاته.

5. ان سلوك انجاز نظم الضمان الاجتماعي في العراق يعاني من الانخفاض الواضح، مما يعني أن الفئات الهشة أكثر من نصفها غير مغطاة بالضمان الاجتماعي، وأن نظام الضمان الاجتماعي في العراق مازال يحبو فلا يمكنه من استيعاب هذه الأعداد الهائلة من الفئات الهشة.

التوصيات

1. ضرورة تأسيس ثقافة الضمان الاجتماعي من خلال تطبيق المسارات المقترحة انطلاقاً من القنوات المتشكلة عبر دراسات وحوارات فرص التمكين، حيث بات من الضروري رسم صورة التدخلات التي يمكن للحكومة العراقية والجهات الدولية القيام بها من أجل تحسين جودة نوعية الحياة واستدامتها عبر تقديم أفضل للخدمات الاجتماعية والحد من الفئات الهشة وتعزيز الأمن الإنساني.
2. دعم إجراء إصلاح تشريعي لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ومواءمة تشريعاته مع توصية منظمة العمل الدولية رقم 102 بشأن معايير الضمان الاجتماعي الدنيا.
3. المزيد من اللامركزية، حيث لابد من تحويل النظام إلى نظام لامركزي تنافسي، بحيث تعطى لكل محافظة الحرية في بناء نظامها الضماني، سواءً من حيث الأرضيات والتمويل وسبل الإدارة.
4. الإتيان بفرص لسد الثغرات المعرفية ودعم عملية صنع القرار مع التركيز على القوى العاملة والاقتصاد غير المنظم في العراق، والحوافز التي تحول دون توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية، وقدرة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على تقديم الضمان الاجتماعي بفاعلية .
5. تعزيز قدرة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على تقديم الضمان الاجتماعي بفاعلية عبر دعم العمليات المؤسسية والبنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والموارد البشرية ومعايير التشغيل الداخلية.
6. تحديد وتنفيذ مقاربات مبتكرة وشاملة لإزالة الحواجز التي تقف حائلاً دون توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، ومنها ما يتعلق بالتوعية بالحقوق والواجبات وأيضاً العوائق المالية.
7. تعزيز التماسك بين الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية لتحقيق أرضيات الحماية الاجتماعية – ومنها بتوفير معاش اجتماعي – وكذلك الروابط بين الضمان الاجتماعي وسياسات سوق العمل الفاعلة لتعزيز العمل اللائق.

المصادر

أولاً: المصادر العربية

- البنك الدولي، معالجة أزمة رأس المال البشري - مراجعة الانفاق العام لقطاعات التنمية البشرية في العراق، 2021.
- البنك المركزي العراقي، حسابات تبرع داخل وخارج العراق دعماً لجهود خلية الأزمة"، 2020.
- الجهاز المركزي للإحصاء، التقديرات الأولية الفصلية والإجمالية للنواتج المحلي الإجمالي لسنة 2020، بغداد، 2021.
- الجهاز المركزي للإحصاء، التقديرات الأولية للنواتج المحلي الإجمالي 2019.
- نضال شاكر جودة وهناء عبد الغفار حمود، قياس حجم الإقتصاد غير الرسمي في العراق للمدة (1990-2017) والمعالجات المقترحة لإستدامة التنمية، المؤتمر الدولي الثالث، الجامعة المستنصرية، 2020.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية البشرية لعام 2019"، نيو يورك، 2019.
- تقرير متابعة لوحات مؤشرات أهداف التنمية المستدامة، نيويورك (2016-2020)
- حسن لطيف كاظم، نظام الحماية الاجتماعية في العراق، تحليل أصحاب المصلحة، الاردن، 2017.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الأول حول أهداف التنمية المستدامة 2019.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الثاني، 2021.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2018-2022.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، "استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق: 2018 - 2022"، 2018.
- قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام 2020، الوقائع العراقية، العدد (4590)، في 6 تموز (يوليو) 2020.
- مجلس النواب، دستور جمهورية العراق، الطبعة الخامسة، بغداد، 2011.
- مجلس الوزراء، الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، تشرين الأول 2020.
- منظمة العمل الدولية، الاجتماع العربي الثلاثي حول مستقبل العمل، بيروت، 2017.
- وزارة التخطيط، وثيقة الاستجابة وخطة التعافي من تداعيات أزمة COVID-19، بغداد، 2021.
- وزارة التخطيط، رؤية العراق للتنمية المستدامة (2030)، 2019.
- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، إحصاءات ذوي الإعاقة والإحتياجات الخاصة وشبكة الحماية الاجتماعية في العراق 2020، 2021.
- وزارة الهجرة والمهجرين ووزارة التخطيط، الخطة الوطنية لإعادة النازحين الى مناطقهم الاصلية المحررة، تشرين الثاني 2020.

ثانيا: المصادر الاجنبية

IEA (2020) Oil Market Report - March 2020, Paris accessed on 21/7/2021, available on: www.iea.org/reports/oil-market-report-march-2020

World Bank Group, Breaking Out of Fragility: A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq.

REPUBLIC of Iraq, Ministry of Planning (2008) National Report: the Status of Human Development.

تكامل نظم الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في العراق: تحديات ورسم التطلعات

رسل عباس فاضل

المقدمة:

مرّ العراق بالعديد من التحديات الاقتصادية والاجتماعية الذي ولّد الكثير من الآثار الضارة بالمجتمع ومن أهمها زيادة شريحة الفقراء والطبقات المهمشة التي لا تستطيع حتى ايجاد قوتها اليومي مع زيادة الارامل والمطلقات والايتام، على الرغم من وجود نظام حماية اجتماعية بسقوف محددة ضمن قوانين لكنه -وفق المعايير الحالية- لا يتناسب هذا النظام في ظل تزايد حجم السكان وارتفاع نسب البطالة بين شريحة الشباب مع غياب ثقافة الضمان الاجتماعي وعدم امتثال بعض مؤسسات القطاع الخاص لقوانين الضمان وغياب حق العامل في هذه القطاعات من ان يكون له ضمان في المستقبل، فالاتجاه العالمي الحديث خاصة بعد الازمات التي شهدتها العالم وخاصة الازمة الصحية كوفيد-19 بينت حاجة الكثير من الدول الى أنظمة رعاية اجتماعية وضمان اجتماعي متكامل قادر على ان يخفف اثر التحديات والصدمات على كافة شرائح المجتمع كما ان الجائحة جاءت بوصفها كنقطة مضيئة لمكان الضعف في أنظمة الحماية الاجتماعية في العالم وفي العراق بشكل خاص وحفزت المؤسسات المعنية للاسهام في توسع أنظمة الحماية الاجتماعية وبناء ارضية من الحماية قوية قادرة على مواجهة الصدمات ومستجيبة مع توفير غطاء وسقف متين مدى الحياة وهو الوصول الى الضمان الاجتماعي المتكامل.

مشكلة البحث: ان مؤسستي الحماية والضمان تعملان تحت مظلة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية فيركز البحث على إبراز مفهومي الحماية والضمان وماهي القوانين التي يعملان بها وهل ان البنية التحتية صالحة لمد نطاق التكامل بنوعيه ام لا وفق المعطيات الحالية.

هدف البحث: يهدف البحث الى تغطية كافة المتغيرات التي تعطي تصوراً واضحاً عن مكانة وحجم الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في العراق وتسلط الضوء على ابرز التحديات التي حالت دون تكامل هاتين المؤسستين وضع الحلول من اجل ازالة هذه التحديات.

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها ان الهدف من وجود حماية اجتماعية والضمان الاجتماعي هو توفر الدعم طيلة مسار الحياة وهذه الأنظمة توفر برامج متعددة وشاملة لأنواع مختلفة من الفئات السكانية لذا لا بد من بناء نظام حماية اجتماعية مستجيب للصدمات شامل جميع مستويات وبدعم الشركاء المحليين والدوليين من خلال ضمان التحويلات النقدية وضمان الخدمات الصحية والتعليمية.

منهجية البحث: اعتمدت الباحثة على المنهج الاستقرائي بوصفه التحليلي ويقتصر البحث على أربعة محاور فتضمن المحور الأول الإطار النظري لتكامل الحماية والضمان الاجتماعي وتضمن المحور الثاني واقع الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي كما تضمن المحور الثالث أبرز التحديات التي تواجهها هذه الأنظمة والمحور الرابع والاخير تضمن رسم تطلعات لإعادة بناء نحو الافضل.

المبحث الأول: الإطار النظري لتكامل الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي

أولاً: ماهية الحماية الإجتماعية في العراق وأساسها القانوني

انطلق مفهوم الحماية الإجتماعية من مبدأ التكافل والتضامن الاجتماعي وله جذور تاريخية امتدت عبر العصور، ومر بمراحل من التطورات وكانت نقطة الانطلاق الاساسية وانتشار هذا المفهوم عبر العالم هو من خلال الاعلان العالمي لحقوق الانسان اذ نصت المادة 25 الفقرة (1) على ان "لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به العوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو التمرل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه".⁽¹⁾

وعُرفت الحماية الإجتماعية من قبل منظمة العمل الدولية أنها (مجموعة من البرامج والاليات التي تضمن للجميع الحصول على الرعاية الصحية وتأمين الدخل وتمد الاسر بالإعانات اللازمة لضمان العيش الكريم واللائق للجميع وتتمثل بالتعويضات العائلية وحماية الامومة وتعويض البطالة وإصابات العمل والإعاقة).⁽²⁾

ولكون العراق عضواً في منظمة العمل الدولية فإنه أخذ على عاتقه الالتزام بمبادئ والأسس التي وضعتها المنظمة من اجل حماية الفئات الفقيرة والمهمشة فضلاً عن العاطلين عن العمل فشرع أول قانون للحماية الإجتماعية هو قانون المرقم (126) لعام 1980 بعد ذلك عدل بقرار 98 لسنة 2000 وأبرز ما جاء في القانونين مجموعة من القرارات والتشريعات في مجال الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي ورعاية القاصرين وذوي الإعاقة تحت منظومة سميت بهيئة الحماية الإجتماعية وفق التعديل لعام 2014 بعدما كانت تسمى بشبكة الحماية الإجتماعية والتي تعد احدى هيئات وزارة العمل والشؤون الإجتماعية، وبالرغم من ان هذه الوزارة تعتبر المركز الرئيس للرعاية الإجتماعية إلا أن بعض الوزارات تساهم ايضاً في هذه الرعاية ومنها وزارة المالية التي ضمت الصندوق التقاعدي للعاملين في القطاع العام وتقدم وزارة التجارة برنامج البطاقة التموينية لضمان الامن الغذائي لكافة المواطنين وليس فقط شريحة المشمولين بالرعاية

¹ مفوضية الامم المتحدة لحقوق الانسان، الاعلان العالمي لحقوق الانسان، باريس، 1948.

² منظمة العمل الدولية، الحماية الاجتماعية، تقرير الحماية الاجتماعية متاح على الرابط التالي:

<https://www.ilo.org/100/ar/story/protection>

وفضلاً عن مؤسسات الشهداء والسجناء التي توفر الضمان الاجتماعي لضحايا الحرب والتهجير السياسي الفئات المشمولة باعانات شبكة الحماية الاجتماعية وفق آخر تعديل لعام 2014 فهي كالآتي:⁽¹⁾

1. العاطل عن العمل
2. الارملة
3. المطلقة
4. زوجة المحكوم: وان يكون لديها نسخة من قرار الحكم
5. العزباء: أن يكون عمرها (35) سنة فما فوق
6. اليتيم: كل طفل توفي أحد والديه أو احدهما
7. المهجورة من قبل زوجها: كل امرأة هجرها زوجها ولديها كتاب من القاضي يؤيد ذلك
8. العاجز: كل شخص غير قادر على العمل و يبلغ من العمر (60) سنه فما فوق
9. الاحداث المحكومين: ممن تزيد مدة الحكم عن سنة واحدة واكتسب الحكم الدرجة القطعية
10. الاسر معدومة الدخل: التي يكون دخلها دون مستوى الفقر.

ثانياً: الضمان الاجتماعي للعمال في العراق

برز مفهوم الضمان الاجتماعي منذ قديم الزمان بصور متعددة وعلى مرّ العصور القديمة والوسطى لكن بشكل ضمني تبلور هذا المفهوم بعد الحرب العالمية الثانية وبرزها مجاء في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الانسان وفق مادة 21 اذ تنص المادة على أن (لكل شخص حق في الضمان الاجتماعي بوصفه جزءاً من المجتمع ومن حقه أن توفر له من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها)، ويعد الضمان الاجتماعي جزء من منظومة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وتسمى بدائرة التقاعد والضمان للعمال وتعمل الدائرة على تأمين ضمان اجتماعي للشرائح المعنية ضد بعض مخاطر الحياة (المرض، إصابات العمل، العجز، الشيخوخة والوفاة والبطالة) يضمن لهم العيش بكرامة عن طريق توسيع مزايا فروع الضمان المتمثلة بـ (الضمان الصحي، ضمان إصابات العمل، ضمان التقاعد، ضمان الخدمات) وتتحقق من خلال إدامة وتطوير اموال صندوق تقاعد وضمان العمال، تعمل دائرة الضمان وفق قانون رقم 39 لسنة 1971 وقانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 8 لسنة 2006 وقانون التقاعد الموحد رقم 9 لعام 2014 وقوانين أخرى.⁽²⁾

وفي العودة لبدايات تشريع قانون الضمان نرى أنه أخذ عدة اشكال منها نظام ادخار مثل قانون رقم 27 لعام 1956 بعد ذلك حدث الانقلاب فنشّر قانون جديد والمرقم 140 لعام 1964 الذي جمع بين أصحاب العمل والعمال والدولة بمبدأ التكافل والذي جاء بعد مداولته مع

¹ قاعدة التشريعات العراقية، قانون الحماية الاجتماعية المعدل لسنة 2014، متاح على الرابط التالي:
<https://iraql.d.e-sjc-services.iq>

² وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، التقرير السنوي لعام 2020، متاح على الرابط التالي:
<http://molsa.gov.iq>

منظمة العمل الدولية ثم قانون رقم 112 لعام 1969 وهو قانون العمل والضمان الاجتماعي الذي ألغى القانون السابق ثم بعد ذلك صدر قانون رقم 39 لعام 1971 الذي شمل عدد كبير من العمال بغض النظر عن أعدادهم، أما الفئات المشمولة في الضمان الاجتماعي فهم كافة العاملين في القطاع الخاص والمؤسسات ويستثنى منهم العاملين في القطاع الحكومي وقوى الأمن. ويمول صندوق الضمان من الاشتراكات الضمان وتحصيل الديون المتحققة من أرباح الشركات وبديل الأيجار للعقارات العائدة لدائرة الضمان الاجتماعي.

ثالثاً: علاقة التكامل بالحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي

سعت منظمة الأمم المتحدة اليونسيف ومنظمة العمل الدولية وخاصة في ظل أزمة كوفيد - 19 بالتركيز على أنظمة الضمان الاجتماعي كنظام متكامل مكون من ارضية الحماية الاجتماعية وهي عبارة عن الخدمات الاساسية التي يحتاجها كل إنسان لضمان العيش الكريم مثل سقف من الإعانة النقدية مع وجود ضمان صحي وتعليم مجاني وتدريب ومقدار محدد من المعاش الذي يضمن الحماية ضد مخاطر الحياة وخاصة في سن الشيخوخة والمتجسد في الضمان الاجتماعي الذي يعتبر قمة الهرم.⁽¹⁾

تبنت الدول المشاركة في منظمة العمل الدولية ومنها العراق بالتعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والتي تمثل المنظومة التي يجتمع من خلالها هيئة الحماية الاجتماعية ودائرة الضمان الاجتماعي للاخذ بهذه المتبنيات والأوراق البحثية التي حثت على تعزيز هذا الامر لحماية الافراد وتخفيف سيورة الصدمات عليهم، وعليه فان للحماية الاجتماعية دور مهم فهي تعالج أوجه الضعف الاقتصادي والاجتماعي للشرائح الفقيرة والمهمشة فلا يمكن ان تعمل الحماية الاجتماعية وحدها بمعزل عن الضمان الاجتماعي فأحتياجات الأسر والأطفال وكبار السن الذين يعيشون في براثن الفقر أو المعرضين للفقر لابد ان تلبيها برامج متكاملة من الحماية وهي جزء مهم وكبير من السياسة الاجتماعية فالاساس أو الارضية الخصبة للحماية تتكون من اربعة عناصر وهي:

1. الإدارة الفذة التي تتكون من شخوص يتمتعون بالقوة والرقابة المتينة للسيطرة على آليات العمل منها التحديث لبيانات المشمولين مع التنسيق لاليات الدفع الالكتروني لهم واستدامة الإعانات الاجتماعية دون الحاق ضرر وتقليل حدوث مشكلات في الالية.

2. برامج حماية منظمة متعاونة من جميع المؤسسات الفعالة في الحكومة ومنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني لشمول أكبر عدد من المعرضين للفقر وممن هم مشمولين في الحماية كذوي الاحتياجات الخاصة والشيخوخة والشباب العاطلين عن العمل مثل التعاون القائم بين وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مع منظمة العمل الدولية ومع منظمة الأمم

¹ International Labor Organization (2016) Social Protection Systems in Latin America: An assessment, working paper, international labor office, Switzerland, 2016, p. 4.

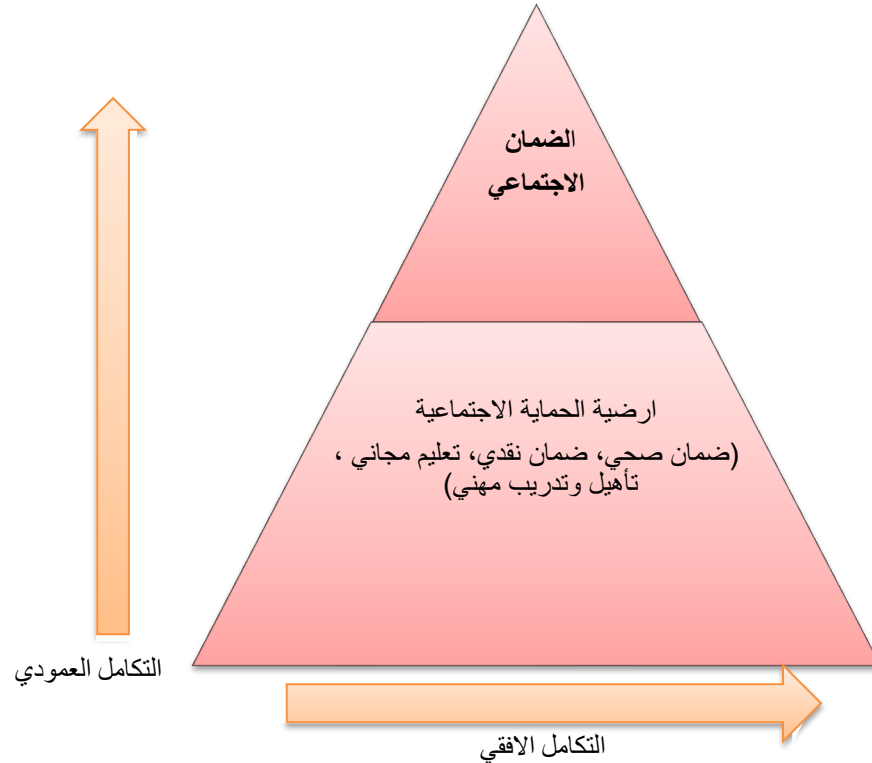
المتحدة (اليونيسيف) والبنك الدولي ومنظمة الصليب الاحمر ومنظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية والوكالة الامريكية للتنمية الدولية.

3. سياسات متسقة وذات رؤية واقعية وعليه بناء خطط مستقبلية لأجل تحسين نظم الحماية والاستجابة للصدمات وتأهيل الشباب من هم في سن العمل من خلال دائرة التعليم والتدريب المهني على تدريب الشباب من اجل ان تتوافق مهاراتهم مع سوق العمل الحالي وزيادة دور الرعاية بالمعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة ودور حماية المرأة وخير مثال هو الخطط الوطنية الثلاث الخمسية التي أعدتها وزارة التخطيط والتقارير الطوعية وخلية الازمة التي تمثلت بالورقة البيضاء ووثيقة الإستجابة (التعافي) والتي اعطت خطط وتطلعات من اجل بناء منظومة متكاملة من الحماية والضمان الاجتماعي.

4. قاعدة بيانات تشمل اعداد ومعلومات المسجلين في الدوائر العاملة ضمن نطاق هيئة الحماية الإجتماعية كالنافذة الإلكترونية التي اعدتها من اجل تسجيل وتحديث معلومات المستفيدين.

ان الهدف من تحقيق التكامل هو ضمان مد الحماية للجميع مع تعزيز الأمن الاقتصادي لكل فئات المجتمع، في ظل تزايد اعداد السكان ووجود شباب غير قادرين على العمل اما بسبب عدم توفر فرص العمل التي تتناسب مع مهاراتهم أو لمحدودية القطاع الخاص في العراق مع قلة الاستثمارات في البلد مما ادى الى ارتفاع بمعدلات بطالة الشباب ممن هم في سن العمل فضلاً عن غياب الضمان الصحي وهو الجزئية المهمة من نظام الضمان الاجتماعي وتوفره لعدد محدود من موظفي القطاع العام وغياب هذا الضمان لباقي الموظفين في جميع القطاعات وغير الموظفين ايضاً مع قلة دور رعاية المسنين ومحدودية دور الإعاقة وقلتها كل هذه العوامل تحد من تكامل النظامين اذ ان تكاملهما يجعل الارضية خصبة للوصول الى التكامل العمودي والمقصود به هو الوصول الى نظام ضمان اجتماعي آمن ومستدام لكافة شرائح المجتمع.

الشكل (29) المثلث الهرمي الذي يوضح العلاقة بين الحماية الإجتماعية والضمان



المصدر: من عمل الباحثة استناداً للمعلومات الواردة اعلاه

المبحث الثاني: واقع شبكة الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي في العراق (احصائيات عامة)

أولاً: سقف الاعانات الإجتماعية واعداد الاسر المشمولة بالحماية الإجتماعية

حدد سقف الاعانة الإجتماعية النقدية والذي يمثل احد طرق حماية الافراد وفق قانون 11 لعام 2014⁽¹⁾ والذي عدّل قياساً بسابقه والذي تضمن اعانات اعلى وفق قرار مجلس الوزراء المرقم 254 لسنة 2016 لكن ماتم صرفه هو اقل من المذكور ويعود السبب لاتباع الدولة الموازنة التقشفية وعدم قدرتها على دفع مبالغ اعلى لكن بعد اعلان بيان النصر وعودة الأوضاع

¹ رسول حسن علي، هناء عبد الغفار حمود، تحليل مصادر تمويل برامج الحماية الاجتماعية في العراق دراسة تطبيقية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية للمدة (2004 - 2017) ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، العدد:61، المجلد: 17، العراق، بغداد، 2019، ص(101).

للاستقرار تدريجياً وتحقيق فائض في الموازنة العامة بسبب سياسة التقشف التي تركت أثراً سلبية منها ارتفاع اعداد من هم في برائن الفقر وتحت خط الفقر وارتفاع نسب البطالة بالتزامن مع حدوث الوباء العالمي كوفيد-19 الذي شل حركة العالم اجمع وخاصة ان العراق بلد ريعي معتمد بالدرجة الأولى على الاستيرادات وانخفاض سعر صرف الدينار اقتضت الحاجة الى تعديل سقف الاعانة الإجتماعية وتم تمرير مشروع تعديل وفق قرار مجلس الوزراء المرقم 153 في عام 2021 وتمت الموافقة عليه، فالجدول ادناه يوضح المبالغ المخصصة بحسب النوع وعدد افراد الاسرة وكما يأتي:

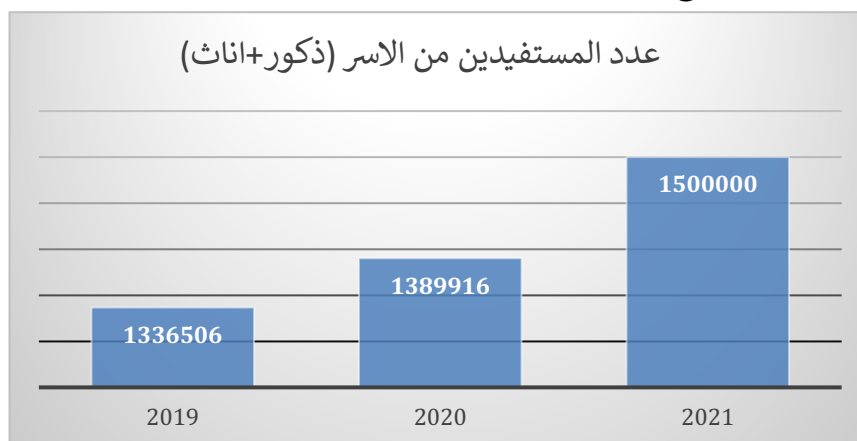
الجدول (13) سقف الاعانات النقدية الإجتماعية للفئات المشمولة في الحماية الاجتماعية

2021				2014			
حجم الاسرة	1	2	3	حجم الاسرة	1	2	3
مبلغ الاعانة الشهرية للمرأة	125000	200000	275000	مبلغ الاعانة الشهرية للمرأة	100000	150000	200000
مبلغ الاعانة الشهرية للرجل	125000	175000	275000	مبلغ الاعانة الشهرية للرجل	100000	125000	150000

المصدر: جمهورية العراق، وزارة العمل والشؤون الإجتماعية، سقف الاعانات الاجتماعية وفق قانون 2014، العراق 2014.

كما هو ملاحظ من الجدول اعلاه هنالك تحسن في سقف الاعانات النقدية المقدمة لفئات الاسر المشمولة وخاصة ان العوائل التي تعينها النساء اخذت النصيب الاكبر من هذه الاعانات وكانت الحكومة مستجيبة لتعديل السقف وخصصت مبالغ مالية لهذا الغرض وكما هو معلوم ان الازمات التي مرت على العراق خلال هذه الفترة تطلبت جهد حقيقي من قبل المؤسسات المعنية لتقديم الدعم ومنها رفع سقف الاعانات لغرض شمول اكبر عدد من الاسر المتضررة جراء الازمات. اما بالنسبة لأعداد المستفيدين من الاسر فقد تضاعف نتيجة للازمات الحالية كما هو موضح بالشكل التالي:

الشكل (30) يوضح عدد المستفيدين من الاعانات الإجتماعية



الشكل (30) من عمل الباحثة بالاعتماد على: -جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، احصاءات ذوي الإعاقة وشبكة الحماية الإجتماعية 2020، ص (12). 2- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، التقرير الطوعي 2021، ص 3- احصاءات الاسر المشمولة بالاعانة الإجتماعية لعام 2021 متاح على الرابط الاتي: <https://shafaq.com/>

كما هو ملاحظ اعلاه ان السنوات الاخيرة التي تزامنت مع الازمات رافقها زيادة بأعداد الاسر المشمولة بالاعانة النقدية ذكوراً واناثاً وان نسبة التغير ما بين عام 2019 و 2021 بلغت 12.2% وهي نسبة مرتفعة ويعود السبب لارتفاع معدلات الفقر وفقدان بعض ارباب الاسر اعمالهم بسبب الجائحة وارتفاع نسبة الاعالة للاسر.

ثانياً: صندوق الضمان الاجتماعي وصندوق التقاعد

يمول صندوق الضمان (كما ذكرنا مسبقاً) من اشتراكات العمال ومن عوائد استثمارات الصندوق والدولة -يمول هذا الصندوق- وفق القانون رقم 39 لسنة 1971 بنسبة اشتراك 5% من الأجر، وحسب آخر احصائية لعام 2020 بلغ عدد العمال المشمولين بالضمان الاجتماعي 252465 في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني، اما بالنسبة لصندوق التقاعد الموحد فبلغ عدد المتقاعدين 2، 399، 468 متقاعد في عام 2020 ، وفي عام 2021 بلغ عدد المتقاعدين 3، 600، 000 متقاعد كما ان هنالك اعداد كبيرة من العاملين وخاصة في القطاع غير المنظم هم ليسوا مسجلين ضمن صندوق الضمان الاجتماعي للعمال في حين ان العاملين في القطاع العام جميعهم مشتركين بصندوق التقاعد وهذا ما يلاحظ من ارتفاع اعداد المتقاعدين ومن احد الاسباب هو تعديل قانون التقاعد.⁽¹⁾

¹ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، الاحصاءات الاجتماعية 2020-2021، العراق، 2020، ص (3-6).

ثالثاً: دور رعاية ذوي الاحتياجات الخاصة

شكلت هذه الدور وفق قوانين معينة ابرزها قانون رقم 38 لسنة 2013 لذوي الاحتياجات الخاصة واعدت كونها هي الجهة الرسمية التي تمثل هذه الفئة في البلد، وان احد مهام هذه الدار هو توفير حياة كريمة والقضاء على اشكال التمييز تجاههم وتتكون هذه الدائرة من عدة اقسام منها دور المسنين ودور الحضانه للاطفال للذين يعانون من متلازمة داون وذوي الإعاقة البصرية ودور تأهيل الاحداث فضلاً عن دور كبار السن. بلغ عدد المستفيدين من الدور بذوي الإعاقة ما يقارب (2913) لعام 2020 ودور تأهيل الاحداث ب(682) دار اما دور حضانه الاطفال بلغت (34048) دار، فضلاً عن دور رعاية المسنين ب (396) دار هذه الاحصائيات مقارنة مع السنوات السابقة نجدها لم تتغير الا بفروق بسيطة جداً مما يعني ان هنالك ضعف في الاهتمام بزيادة عدد الدور لعدة اسباب منها قلة التخصيص بناء ادوار جديدة لهذه الفئات.⁽¹⁾

رابعاً: التدريب والتأهيل المهني

ان من أحد نشاطات هيئة الحماية الإجتماعية هو وجود قسم التدريب والتأهيل المهني والذي يساهم بتقديم الخدمات للفئات الشاملة بالحماية الإجتماعية وهم فئة الشباب العاطلين عن العمل والمتخرجين حديثاً مجاناً وللغئات غير المشمولة تعطى التدريبات والدورات بمبالغ رمزية، يعمل هذا القسم بقوانين عدة أهمها قانون العمل رقم 37 لسنة 2015 وقانون دعم المشاريع الصغيرة رقم 10 لعام 2012. بلغ عدد المتخرجين من الدورات التدريبية لعام 2021 (3222) وكان للإناث نصيب اعلى اذ بلغ عدد المتخرجات (1645) مقارنة بالذكور اذ بلغ عدد المتخرجين من الذكور (1577) خريج.

خامساً: القطاع غير المنظم

عرّف القطاع غير المنظم بأنه جميع الأنشطة والاعمال والمهن التي يقوم بها عادة افراد أو شركات صغيرة غير مسجلة ولا تخضع لأنظمة الضرائب والسجلات الرسمية، ولكنها تمارس أنشطة غير ممنوعة، و من اهم التحديات التي تواجه الضمان الاجتماعي هو وجود القطاع غير المنظم وان العاملين فيه لا يحظون باشتراكات في الضمان الاجتماعي فمنهم من هم أصحاب المهن العشوائية والمقصود هم البائعة المتجولين وبائعي الارصفة الذين بلغ عددهم 700 الف عامل وانتشر هذا القطاع اكثر في ظل الازمة الصحية وما بعدها ، وهو يعتبر تحدي كبير لتكامل الحماية والضمان بسبب وجود شرائح غير قليلة تعمل ضمن هذه القطاعات في ظل غياب ارضية الحماية الإجتماعية والتنظيم وقلة فرص العمل في القطاع المنظم فوفقاً لآخر احصائية بحسب التقرير الطوعي 2021 فكان نسبة العاملين في القطاع غير المنظم بما يقارب 40%⁽²⁾.

¹ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المصدر نفسه، صفحات متفرقة.

² منظمة العمل الدولية، تشخيص الاقتصاد غير المنظم في العراق، العراق، بغداد، 2021، ص (14).

وان ضعف استهداف هذه الشرائح هو ما يعيق تكاملية الحماية الاجتماعية التي تعمل كأرضية خصبة للوصول الى الضمان الاجتماعي الامن والمستدام لأكبر شريحة ممكنة.

المبحث الثالث: التحديات التي تواجه تكامل الحماية والضمان الاجتماعي

كما أشرنا مسبقاً ان الظروف والتغيرات التي تطرا على البلد لابد ان تولد آثار سلبية وتمثل تحديات تواجه اي مشروع أو السعي لاستكمال المشروع الوطني لتكامل المفهومين ومن ابرز هذه التحديات:

أولاً: التحديات الديموغرافية

للتغيرات الديموغرافية الاثر المهم على الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في ظل نقص التخصيصات للفئات المشمولة بالحماية وعدم تغطية كافة الفئات، فنلاحظ ارتفاع عدد السكان ما قبل سن العمل بمعدل نمو (2.61%) والتي تعبر فئة مستهلكة لانها تحتاج الى رعاية وضمان صحي واجتماعي ويعزى السبب لارتفاع معدل الخصوبة في العراق فضلاً عن السكان في سن الشيخوخة فأعلى نسبة كانت في عام 2020 مما وُلد ارتفاع نسبة الإعالة على الضمان الاجتماعي وخاصة المتقاعدين منهم وغير القادرين على العمل بسبب مرض أو اعاقة فنلاحظ ارتفاع في معدل نمو السكان في سن الشيخوخة بمقدار (2.62%) وبالمحصلة ارتفاع اجمالي عدد السكان إنّ هذه الارتفاعات تمثل مؤشراً خطيراً في ظل غياب ارضية الحماية وقلة التخصيصات لبرامج الأنظمة الاجتماعية والضمان الاجتماعي.

الجدول (14) يوضح اعداد السكان وحسب الفئات العمرية للاعوام (2019 - 2021) مليون نسمة

السنوات	السكان ما قبل سن العمل (4-14)	السكان من هم في سن العمل (15-64)	السكان في سن الشيخوخة (64 فما فوق)	اجمالي عدد السكان
2019	15,833,657	11,044,035	1,203,278	39,127,889
2020	16,247,342	22,668,103	1,234,729	40,150,174
2021	15,543,896	23,255,554	1,122,527	41,190,658

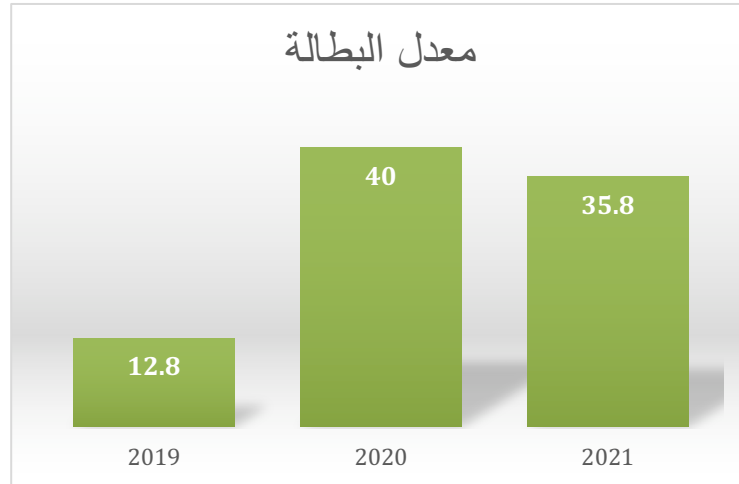
المصدر: جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، التقارير الإحصائية لتعداد السكان (2019، 2020، 2021)، صفحات متفرقة.

اما السكان من هم في سن العمل فكانت نسبتهم الى مجموع السكان ما يقارب 56.5% لعام 2021 وهي نسبة مرتفعة جداً مقارنة بعام 2019 اذ كانت نسبتهم ما يقارب 28.2% وبالرغم من انها تمثل هبة ديموغرافية ألا أنها تشكل تحدياً خطيراً في ظل ارتفاع نسب البطالة من بينهم وغياب الحلول الآتية لتشغيل أكبر عدد ممكن منهم وهذا ما يجعل هنالك ضغوط على مؤسسة الحماية الاجتماعية لتوفير ادنى متطلبات الحماية لهم وأن هنالك ما يقارب (30.2%) من هم في سن العمل هم خارج سوق العمل.

ثانياً: تفاقم معدلات الفقر والبطالة

عانى العراق في حقبة الممتدة بعد عام 2003 من إرتفاع في معدلات الفقر والبطالة بسبب الظروف الأمنية وغياب الإصلاحات الإقتصادية وعدم تنويع الإقتصاد خلال هذه الأعوام وضعف في البنى التحتية ومحدودية القطاع الخاص كل هذه العوامل أدت الى إرتفاع معدلات الفقر والبطالة تزامناً مع إرتفاع عدد السكان كل هذه المؤشرات ولدت ضغوط على مؤسسة الحماية الإجتماعية لدعم هذه الشرائح وتوفير احتياجاتهم بالرغم من قلة التخصيصات وعدم قدرتها على مد الحماية لشمول أكبر عدد ممكن بسبب هذه الزيادات وهذا ما يعيق التكامل العمودي للوصول للضمان الاجتماعي، بلغ معدل الفقر في العراق لعام 2020 وبسبب الازمات المركبة الى 31.7 % وانخفض في عام 2021 وبحسب التقرير الطوعي وصل الى 26.6%⁽¹⁾ اما فيما يخص معدلات البطالة فكانت هي الاعلى لعام 2020 اذ بلغت 40% قياساً بعام 2019 اذ بلغ 12.8% ويعد إرتفاع معدل البطالة خطراً بسبب الازمات المركبة ووصل لعام 2021 الى (35.8%) وهي نسبة مرتفعه جداً قياساً بالأعوام السابقة ويعود السبب لكثرة أعداد المتخرجين وإرتفاع معدلات النمو السكاني خاصة من هم في سن العمل فضلاً عن وجود فجوة بين المهارات ومتطلبات سوق العمل.

الشكل (31) معدلات البطالة في العراق للأعوام (2019، 2020، 2021)



المصدر: من عمل الباحثة استناداً للبيانات الواردة اعلاه.

ثالثاً: غياب بعض الموازنات وقلة التخصيص

أحد العوامل التي تحد من مد الحماية وتكاملها مع الضمان الاجتماعي هو غياب بعض الموازنات، شهد العراق غياب بعض موازناته ودمجها مسبباً بذلك تدهور في الأوضاع الإقتصادية والتأثير في انعدام شمول بعض الاسر بالحماية الإجتماعية وغياب تقديم الاعانات

¹ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير الطوعي 2021، العراق، بغداد، 2021، ص (39-41).

لصناديق الضمان الاجتماعي ومنها موازنة 2014 وموازنة 2020 التي تم دمجها مع موازنة 2021 وغياب موازنة 2022 واحلال قانون الامن الغذائي.

نلاحظ من الجدول ادناه تذبذب تخصيصات الدولة فكانت في عام 2019 المبالغ المخصصة لغرض تمويل برامج الحماية الاجتماعية 3 تريليون دينار مع الاقتراض من الخارج لغرض مشروع خارطة طريق استراتيجية الحماية الاجتماعية اما في عام 2021 فكان تخصيص وزارة العمل 4 مليار دينار وهو منخفض جداً قياساً بعام 2019 مع ارتفاع معدلات البطالة والفقر ويعزى السبب لانخفاض ايرادات النفط التي تسهم في تمويل وتغطية نفقات الدولة، أما وفق قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية* فقد تم تخصيص (678) مليار دينار لغرض شمول اكبر عدد ممن ذوي الاحتياجات الخاصة وتمويل الناجيات الايزيديات بمبلغ (25) مليار دينار كما هو موضح بالجدول:

الجدول (15) يوضح اجمالي المبالغ المخصصة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية والقروض الخارجية (الف دينار)

السنوات	اجمالي المبالغ المخصصة لوزارة العمل	القروض
2019	235654218,3	96800000000
2021	4082235	73500000000
2022	678000000000	/

المصدر: وزارة المالية، الموازنة العامة الاتحادية للعراق (2019، 2021)، جداول النفقات (ب)، صفحات متفرقة. قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (2) 2022، العدد: 4681، بغداد، ص (7).

اما بالنسبة للقروض في الجدول اعلاه أذ تم حصر مجاميع هذه القروض التي أخذتها الدولة من البنوك العالمية والمنظمات الدولية لغرض تمويل برامج الحماية والضمان الاجتماعي وكما هو معلوم ان للاقتراض شروط واحدة منها لا بد من تنفيذ بعض الاصلاحات والسياسات الحماية وتقديم برامج فاعلة لغرض منح القرض فنلاحظ انه في عام 2021 انخفض معدل القروض عن سابقه بمعدل متناقص (24.07-%).

رابعا: سوق العمل والقوى العاملة

يواجه سوق العمل في العراق تحديات كبيرة منها كثرة أعداد المتخرجين وفئة الشباب والفتية من هم في سن العمل مصاحباً لذلك محدودية الفرص التي تتلائم مع مهاراتهم لذلك فضلاً عن

* يمكن الاطلاع على النص الكامل قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية عن طريق جريدة الوقائع العراقية، قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (2) 2022، العدد: 4681، بغداد، 2022، ص (1).

عدم قدرة العراق على خلق فرص عمل منظمة ولائقة لاستيعاب الشباب، فوفقاً للمسح الأخير لعام 2021 الذي أجرته وزارة التخطيط ظهر ان هنالك ثلاث أنشطة اقتصادية هي الأعلى تشغيلاً للعاطلين وهي البناء والتشييد وبنسبة 16.3% والتي يهيمن عليها الذكور والإدارة العامة والدفاع 15.9% والتي يهيمن عليها الذكور أيضاً فضلاً عن تجارة الجملة والمفرد بنسبة 14.2%.

أما النساء فوفقاً لنتائج المسح ظهر ميلهن للعمل في قطاع الخدمات وبنسبة 73.1% وتليها الزراعة بنسبة 14.4% وتهيمن النساء على قطاع التعليم الابتدائي ورياض الأطفال والتعليم الثانوي وصناعة الملابس والمهن الأخرى كالحلاقة النسائية وغيرها.⁽¹⁾

أظهر المسح أيضاً أن هنالك حوالي 36.7% من السكان الشباب هم غير متعلمين وغير متدربين وهذا مايشكل تحدي كبير بالنسبة للبلد وبالنسبة للأفراد، وبالرغم ان هذه النتائج تبين لنا محدودية الفرص رغم ان سوق العمل العراقي في الوقت الحاضر يحتاج لتخصصات ومهن أوسع من الموجود وخاصة في مجال البرمجة والمعلوماتية والذكاء الاصطناعي في مجال تكنولوجيا المعلومات وقطاع المصارف وقطاعات أخرى التي لم يظهر لها ذكر في المسوحات المعمولة ولا بد من التذكير بأن القطاع الخاص في العراق لازال محدوداً وبنسبة 61.6% وبحسب ما جاء في تقرير منظمة العمل الدولية بمعنى ان هنالك اعداد كبيرة لازالت غير قادرة على العمل في هذا القطاع ولا بد من الإشارة الى ان هنالك عامل مهم ومؤثر على محدودية القطاع الخاص وهو غياب البيئة الجاذبة للاستثمارات وقيام مشاريع استثمارية كبيرة تدعم هذه الشباب ولأسباب سياسية.

خامساً: عدم دقة بيانات المستفيدين مع وجود المخالفات من قبل هيئة الحماية الاجتماعية

على الرغم من سعي الجهات المعنية للحد من هذه الظاهرة إلا أنها لازالت موجودة، وفقاً لما جاء في تقرير ديوان الرقابة المالية لعام 2019 فهناك أضرار غير محدثة للفئات المشمولة والذي شكّل حاجزاً لمعرفة المستجندات التي تطرأ على هذه الفئة والتي تمثل مانسبته 85% مع وجود مزورين للمستمسكات المقدمة من قبل المستفيدين، مع وجود مخالفات تجاوز لاستلام منح وهم غير مشمولين بسبب غياب الاحصائيات الدقيقة وتزوير المستفيدين لمستمسكاتهم وعدم قيام الهيئة بمتابعة تحديث المستمسكات وتماطلهم في المطالبة باسترجاع الرواتب المصروفة.

¹ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح القوى العاملة في العراق لسنة 2021، العراق، بغداد، 2021، صفحات متفرقة.

الجدول (16) يوضح حالات التجاوز على هيئة الحماية الإجتماعية لعموم العراق لعامي (2019، 2020)

السنوات	الحالة	عدد المتجاوزين
2019	استلام منح اعانة وهن موظفات في جهات حكومية	154
	استلام منح الاعانة من هيئة الامم المتحدة البالغة 500 \$ للايتام والارامل في محافظة الانبار	500
2020	استلام منح من قبل هيئة حماية المرأة	1842
	استلام مبالغ إعانه من هيئة الإجتماعية في محافظة ذي قار وهن موظفات في جهات حكومية	72

المصدر: ديوان الرقابة المالية، التقرير السنوي للاعوام (2019، 2020)، العراق، بغداد، صفحات متفرقة.

سادسا: غياب تشريع قانون الضمان الاجتماعي للعمال المعدل

ما يؤخذ على قانون الضمان الاجتماعي انه لم يشمل بأحكامه العاملين لحسابهم والعاملين في القطاع غير الرسمي وعزوف بعض المؤسسات عن تسجيل عاملهم في الضمان الاجتماعي أن أبرز التحديات التي يواجهها الضمان الاجتماعي هو تشريع قانون الضمان الاجتماعي للعمال المعدل اذ يتضمن تعديل الحد الأدنى لراتب العمال المضمونين والذي هو 350 الى 450 الف دينار وجعله مساوياً للراتب التقاعدي الحكومي، مع معالجة الضعف في تطبيق قانون العمل المرقم 39 لسنة 2015 مثل التهرب من التسجيل في الضمان مع اعطاء جزء من الراتب للمتمتعين باجازات الامومة من النساء لان المادة 89 من قانون العمل والضمان تنص على تمتع النساء بإجازة أمومة سنة بدون أجر ويعد العمل موقوفاً خلال هذه المدة، فضلاً عن تضمين مكافأة نهاية خدمة للعمال المضمونين الذين لم يكملوا السن القانونية.⁽¹⁾

ان تشريع قانون الضمان المعدل يضمن حق العمال في القطاع الخاص والعاملين في القطاع غير المنظم مما يجعله صمام الأمان لهذه الشرائح فيمتد الضمان ليشمل اكبر عدد ممكن مع وجود الحماية الإجتماعية فيصبح هنالك اكتمال في عملية العدالة الإجتماعية وتوزيع الدخل بشكل منظم وحماية هذه الفئات من الصدمات الإقتصادية والصحية.

المبحث الرابع: رسم التطلعات من اجل تكامل الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي

أولاً: التطلعات وفق الاستراتيجيات الوطنية

وضعت الحكومة العراقية على رأسها وزارة التخطيط العديد من الوثائق والخطط الوطنية الداعمة والمستجيبة للصدمات منها الخطط الوطنية الثلاث (2010- 2014)، (2013- 2017)، (2018-2022) واستراتيجيات عديدة في مجال التنمية البشرية ومكافحة الفقر التي

¹ حسن لطيف كاظم، جديليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق، ورقة عمل، الطبعة الاولى، منظمة العمل الدولية، العراق، بغداد، 2022، ص (1).

تصب في صلب محور الحماية الإجتماعية لكن وبسبب الظروف الأمنية والسياسية لم يتم العمل بها بالشكل المطلوب ومن أبرز الوثائق التي سيتم تسليط الضوء عليها هي:

١. **الورقة البيضاء 2020:** وضعت هذه الورقة بناءً على قرار مجلس الوزراء المرقم 12 لعام 2020 والتي تضمنت تقييمات لوضع الاقتصاد العراقي مع وضع استراتيجيات اصلاحية لمعالجة الاقتصاد من الصدمة المركبة التي تمثلت بانخفاض اسعار النفط مع وجود جائحة كوفيد-19 من قبل خلية الطوارئ لغرض اعادة هيكلة الاقتصاد لمواجهة التحديات المستقبلية، ومن ضمن الأهداف العامة للورقة والذي يصب في موضوع البحث هو حماية المجتمع اثناء وبعد مدة تطبيق الاصلاحات. تضمنت الخطة الاصلاحية في صلب الحماية الاجتماعية ضمن المبحث الرابع التي رسمتها الورقة ما يأتي:⁽¹⁾

- توحيد قواعد البيانات للفئات المشمولة بالدعم.
- تعويض المشمولين بالحماية بمبالغ شهرية وفق الخطة المعتمدة من خلية الطوارئ للخروج التدريجي من نظام البطاقة التموينية.
- استكمال تشريع قانون الضمان الصحي وتطبيقه وتأسيس صندوق الضمان ويكون الممول للقطاع الصحي ليوثر الخدمات الاساسية للمواطنين.
- ضمان شمول جميع العاملين في القطاع العام والخاص والمختلط بتغطية الاستحقاقات التقاعدية اي تأسيس نظام تقاعدي موحد ومستدام مالياً وتشريع قانون الضمان الاجتماعي الجديد.

٢. **وثيقة التعافي 2021:** جاءت هذه الوثيقة التي تم إعدادها بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خطة تنفيذية تهدف الى الاستجابة السريعة والتعافي من تأثيرات الازمة المركبة وتماشياً مع التوجهات الاساسية التي ارتأتها الامم المتحدة مساراً للتعافي وهي:⁽²⁾

- الصحة أولاً
- حماية الناس
- الاستجابة الاقتصادية والاجتماعية والتعافي
- الاقتصاد الكلي
- التماسك المجتمعي

¹ وزارة المالية، خلية الطوارئ للاصلاح المالي، الورقة البيضاء، العراق، بغداد، 2020، صفحات متفرقة.

² وزارة التخطيط، وثيقة الاستجابة وخطة التعافي من تداعيات ازمة كوفيد-19، العراق، بغداد، 2021، ص (31).

وتم بناء الخطة على أساس تحليل الواقع والأخذ في الاعتبار دراسات تقييم الاثر التي أجرتها المؤسسات الحكومية بالتعاون مع المنظمات الدولية من أجل تحقيق أقصى درجات الجهوزية الممكنة عند حصول اسوأ السيناريوهات.

من خلاصة برنامج التعافي حول محور الاستجابة الإجتماعية والإقتصادية في صلب موضوعنا هو الآتي:

أ- تخفيف تأثيرات الازمة في الفقراء والفئات الهشة والمهمشة من خلال ايجاد سبل معيشة مستدامة للفئات الهشة والمهمشة مع خفض الاعباء عن كاهل الفقراء.

ب- تعزيز نظم الحماية الاجتماعية وتحسين إستهداف الفئات الهشة كالنازحين والعائدين والنساء المعيلات والعاملين في القطاع الخاص غير الرسمي من خلال تعزيز قدرات وشمولية نظم الحماية الإجتماعية على التعامل مع تأثيرات الأزمة وتخفيف أثر الازمة في المشاركة الإقتصادية والتمكين الاقتصادي للمرأة وخفض معدلات العنف والتمييز الجنساني.

ج- تعزيز العقد الاجتماعي من خلال وضع نهج موحد للتماسك والمصالحة بين الدولة والافراد مع تقوية العقد بين المجتمع نفسه وخلق بيئة امنة داعمة لسلطة القانون.

د- عمل برامج تشغيل كثيفة العمالة لتوفير فرص عمل عاجلة للعاطلين مع تفعيل سياسة التشغيل الوطنية بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، وتوفير خدمات التوظيف وأعانات البطالة التدريب والتأهيل من أجل الحصول على عمل أو أثناء العمل والاستفادة من إنشاء برامج الاشغال العامة وذلك بالتعاون المشترك بين وزارة العمل ومنظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية المختصة.

ثانياً: التطلعات المقترحة

1- ضمان التحويلات النقدية والتوسع بها وتخصيص نفقات لأنها تضمن التكامل الافقي لشمول بعض الحالات من العمال والقطاعات غير المنظمة وهذا ما يعمل عليه العراق حالياً من خلال رفع سقف الاعانات النقدية كرواتب الحماية وتقديم مسودة تعديل لقانون الضمان من اجل ضم اكبر عدد ممكن لشبكة الضمان الاجتماعي.

2- اطلاق برامج شاملة للرعاية الإجتماعية وحديثة لأجل ضمان مجتمع اكثر عدالة وخاصة برامج الرعاية الصحية من خلال التوسع في انشاء المراكز الصحية وتحفيز المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص من أجل الدخول في اشتراكات الضمان الصحي وترك هذا الدور لشركات التأمين للقيام بالتنسيق مع هذه المؤسسات من خلال تقديم الدعم لشركات التأمين وتحفيزهم على المنافسة فيما بينهم لاستقطاب أكبر عدد ممكن من المؤسسات المعنية وجذب أصحاب المهن الحرة للاشتراك.

3- رفع الحدود الدنيا للرعاية الإجتماعية والضمان الاجتماعي لتخفيف حدة الفقر في المجتمع مع إعداد نهج شامل لدورة الحياة إزاء الحماية الإجتماعية من مرحلة الولادة لغاية الشيخوخة.

4- ضرورة استخدام اساليب التوعية والارشاد من خلال الدعاية الاعلانية لتوعية الافراد بأهمية صندوق الضمان الاجتماعي وتوعية العاملين في القطاع الخاص بقانون الضمان الذي يضمن حقوقهم على كافة الأصعدة، فضلاً عن توعيتهم بأهمية قانون العمل الذي يكفل حقوقهم.

5- العمل على إنشاء قاعدة بيانات ضخمة تربط جميع دوائر الحماية الاجتماعية ببعضها البعض وإنشاء التقاطع فيما بينهم لغرض التسجيل ولغرض اكتشاف حالات الغش والتجاوز على شبكة الحماية وتعزيز الحوكمة الادارية والرقابة من خلال إنشاء منصة رقابية الكترونية وربطها بسجلات المستفيدين من الرعاية الاجتماعية والضمان مع توفير تطبيق الكتروني يتيح للأفراد تحديث بياناتهم ومعلوماتهم وتوفير محافظ الكترونية لغرض استلام رواتبهم وإعاناتهم دون الحاجة لمراجعة الدائرة المعنية.

6- ربط نُظُم الحماية الاجتماعية بسياسات سوق العمل النشطة لمساعدة المستفيدين في إيجاد عمل وتطوير برامج التدريب المهني بما يمكنهم من الحصول على عمل يناسب متطلبات سوق العمل الحالي وتمكين الشباب.

7- توفير برامج صحية متطورة ومتنقلة لذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة والمصابين جراء حادث معين أو اصابتهم بامراض مزمنة وتدخل هذه البرامج ضمن الرعاية الاجتماعية لهذه الفئات لضمان استدامة الحماية.

الاستنتاجات

1. شُرِعَ قانون الضمان الاجتماعي على اساس ضمان تأمين صحي والنقدي للمشمولين فيه إلا أنه ظهر خلال البحث هنالك اعداد كبيرة جداً تعمل في القطاع الخاص والقطاع غير المنظم لم تشارك في صندوق الضمان مع ملاحظة انه لا يوجد تأمين صحي فقط في مؤسسات معينة وفي القطاع العام تحديداً.

2. لازالت هناك اعداد كبيرة من المشمولين في برامج الحماية هم خارج البرامج بسبب قلة التخصيص ولأسباب اخرى متعلقة بهيئة الحماية.

3. ظهر هنالك حالات للتجاوز على هيئة الحماية الاجتماعية واستلام رواتب ومنح وهم غير مشمولين لضعف الجهاز الرقابي ولعدم التحقق من الأوراق الرسمية لكل مسجل وإجراء تقاطعه مع المؤسسات الاخرى.

4. ان مخرجات دائرة التدريب المهني هي قليلة قياساً بأعداد المتخرجين فضلاً عن هنالك مخرجات لاتتلائم مع توجهات ومتطلبات سوق العمل الحالي.

التوصيات

1. إقامة حملات دعائية وإعلانات من أجل توعية الأفراد بأهمية صندوق الضمان الاجتماعي وضرورة الاشتراك به من أجل ضمان حياتهم وحمايتهم

2. ضرورة إعادة النظر باللجان التدقيقية والتفتيشية من قبل وزارة العمل على كافة الدوائر التابعة لها خاصة دائرة الحماية الإجتماعية لوجود حالات كثيرة من التجاوزات
3. اعادة هيكلة للدورات التي تقيمها دائرة التدريب المهني ومواكبة الاتجاهات الحالية والمطلوبة في سوق العمل من اجل تخريج وتشغيل عدد كبير من العاطلين المسجلين وممكن من غير المسجلين عن طريق منحهم دورات بأجور رمزية وتعتبر عائد مدر على الدائرة.
4. توفير عدد اكبر من الموجود من دور ذوي الاحتياجات من الاطفال والمسنين ودور رعاية المرأة وتغطية العديد من المحافظات والرقع الجغرافية من أجل استيعاب أعداد أكبر وتوفير الرعاية الكاملة لهم.

المصادر

المصادر العربية:

- احصاءات الاسر المشمولة بالاعانة الإجتماعية لعام 2021 متاح على الرابط الآتي: <https://shafaq.com/>
- جريدة الوقائع العراقية، قانون الدعم الطارئ للامن الغذائي والتنمية رقم (2) 2022، العدد: 4681، بغداد، 2022، ص (1).
- جمهورية العراق، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، قانون الدعم الطارئ للامن الغذائي والتنمية رقم (2) 2022، العدد: 4681، العراق بغداد
- جمهورية العراق، ديوان الرقابة المالية، التقرير السنوي للاعوام (2019، 2020)، العراق، بغداد
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مسح القوى العاملة في العراق لسنة 2021، العراق، بغداد، 2021، صفحات متفرقة.
- جمهورية العراق، وزارة المالية، الموازنة العامة الإتحادية للعراق (2019، 2021)، جداول النفقات (ب).
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، احصاءات ذوي الإعاقة وشبكة الحماية الإجتماعية 2020
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، الاحصاءات الإجتماعية 2020-2021، العراق، 2020، ص (3-6).
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، التقارير الاحصائية لتعداد السكان (2019، 2020)، 2021).
- حسن لطيف كاظم، جدليات الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق، ورقة عمل، الطبعة الأولى، منظمة العمل الدولية، العراق، بغداد، 2022، ص(1).

رسول حسن علي، هناء عبد الغفار حمود، تحليل مصادر تمويل برامج الحماية الاجتماعية في العراق دراسة تطبيقية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية للمدة (2004-2017)، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد: 61، المجلد: 17، العراق، بغداد، 2019، ص (101).

قاعدة التشريعات العراقية، قانون الحماية الاجتماعية المعدل لسنة 2014، متاح على الرابط التالي: <https://iraqid.e-sjc-services.iq/>

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الاعلان العالمي لحقوق الإنسان، فرنسا، باريس، 1948.
منظمة العمل الدولية، الحماية الاجتماعية، تقرير الحماية الاجتماعية متاح على الرابط التالي: [منظمة العمل الدولية](https://ilo.org/) | الحماية الاجتماعية (ilo.org)

منظمة العمل الدولية، تشخيص الاقتصاد غير المنظم في العراق، العراق، بغداد، 2021، ص(14).
وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير الطوعي 2021، العراق، بغداد، 2021، ص (39-41).
وزارة التخطيط، وثيقة الاستجابة وخطة التعافي من تداعيات أزمة كوفيد-19، العراق، بغداد، 2021، ص (31).
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، التقرير السنوي لعام 2020، متاح على الرابط التالي: [وزارة العمل والشؤون الاجتماعية](https://molsa.gov.iq/) (molsa.gov.iq)

وزارة المالية، خلية الطوارئ للإصلاح المالي، الورقة البيضاء، العراق، بغداد، 2020، صفحات متفرقة.

المصادر الاجنبية:

International Labor Organization (2016) Social Protection Systems in Latin America: An Assessment, working paper, international labor office, Switzerland, 2016.

المحور الرابع:

استدامة أنظمة الضمان الاجتماعي

استدامة أنظمة الضمان الاجتماعي في العراق

أ.د. حسن لطيف كاظم
جامعة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد
ومدير مركز الرافدين للحوار

مقدمة

يعتمد نظام الضمان الاجتماعي على مبادئ حقوق الإنسان بوصفه نظاماً اجتماعياً/ اقتصادياً، يرسخ حق الأفراد الأصيل في العيش بكرامة بعيداً عن الفقر والحرمان والتهميش والإقصاء، لذا يهدف هذا النظام إلى مواجهة المخاطر التي يتعرض لها الأفراد عن طريق التكافل وبما يضمن تحقيق الأمن الإنساني في جنباته الاجتماعية والاقتصادية للأسر والأفراد.

تقدم هذه الورقة تقويماً عاماً لاستدامة نظم الضمان الاجتماعي الرسمية في العراق التي تتضمن نظام تقاعد موظفي الدولة، ونظام تقاعد العمال في القطاع الخاص، ونظام الرعاية الاجتماعية الذي يقدم تشكيلة متنوعة من التقديرات تشمل العاطلين والذين يعانون من بعض الاخطار الاجتماعية.

ومن أجل تحقيق هذا الهدف فقد تضمن هيكل الورقة أطراً مفاهيمية للضمان الاجتماعي والاستدامة التي تتضمن ابعاداً ثلاثية مالية واقتصادية وسياسية، من أجل تقديم محاولة التقويم، ثم انتقلت الورقة إلى رصد واقع أنظمة الضمان في العراق، وتقويم استدامتها، وأخيراً الأطر العامة لتحقيق الاستدامة من خلال عدد من التوصيات العامة.

المبحث الأول: مفهوم الضمان الاجتماعي

يضم نظام الضمان الاجتماعي مجموعة واسعة من البرامج والآليات المترابطة التي يقدمها القطاع العام و/أو القطاع الخاص؛ بهدف توفير تحويلات الاستهلاك ومصادر الدخل للفقراء والفئات المستضعفة(*) في المجتمع. وقد ارتبطت برامج الضمان الاجتماعي وسياساتها تاريخياً بمجموعة الإجراءات التي اتخذتها الدول المتقدمة من أجل حماية الأفراد من الوقوع في الفقر والحرمان. وتشتمل هذه الإجراءات عادة على قوانين العمل وضمان العمال، والإعانات والمنح

* يفضل الباحث استخدام اصطلاح "الفئات المستضعفة" على "الفئات الهشة" لان الأول يشير الى الابعاد الاجتماعية في الهشاشة بينما يستبطن الأول معنى يرتبط بطبيعة تلك الفئات ووسمها بالهشاشة ربما لقصور ذاتي فيها.

والتعويضات للعاملين والعاطلين عن العمل. غير إن التوجهات الجديدة منذ الربع الأخير من القرن الماضي فرضت توسيع مفهوم الحماية الإجتماعية ومضمونها بما يتجاوز مفهوم الضمان الاجتماعي وشبكات الأمان الاجتماعي، وذلك لمواجهة الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية التي أفرزتها سياسات الإصلاح الإقتصادي المطبقة عبر العالم.

وتتعلق بمساواة في الحقوق للجميع مع مراعاة الاسهامات النسبية لهم، إذ ان انعدام المساواة الناتجة بالدرجة الأساس عن الاقتصاد غير المنظم وزيادة الاقصاء الاجتماعي والاقتصادي لشرائح واسعة من العاملين في القطاع الخاص ولشريحة الأجراء في القطاع العام، يؤدي إلى انحراف خطير في منظومة الضمان الاجتماعي إلى أولئك الذين يستطيعون الاستفادة من الخدمات العامة وفي مقدمتها الضمان، الامر الذي يرسخ الفوارق الإجتماعية بين مختلف الفئات ويزيدها حدة، ويقوض من ثم افاق التفاعل الإنساني، وينتج نظاما مشوها للتوزيع والعدالة الإجتماعية.

اهتمت الحكومات العراقية منذ تأسيس الدولة الحديثة مطلع عشرينات القرن الماضي بحماية الفئات الإجتماعية المستضعفة فأُسست وزارة الشؤون الإجتماعية عام 1941 وأصدرت عدداً من القوانين التي تستهدف حماية الأفراد، ولاسيما أولئك الذين كانوا يعملون في أجهزتها وتأمينهم وتوفير الضمان لهم، وتوسع النظام بالاتجاهين الأفقي والعمودي، عن طريق توسيع الفئات المشمولة بالحماية الإجتماعية وشمول عدد أكبر من المخاطر المغطاة بالحماية ونظم الأمان الإجتماعية. فضلاً عن المحاولات الحثيثة لتوسيع المشمولين في القطاع الخاص، والتوسع في إنشاء دور الرعاية، وأسست النقابات المهنية صناديق خاصة بها للضمان الاجتماعي خاصة بأعضائها.

ويهدف الضمان الاجتماعي إلى تقليل مخاطر (المرض أو فقدان الوظيفة أو القدرة على العمل) التي يتعرض لها الافراد إلى الحد الأدنى، ودعم الأشخاص المعرضين لتلك المخاطر. فهو عملية يمكن للحكومة من خلالها ضمان حماية مجموعات الأشخاص من المشاكل المالية الناشئة عن تلك المخاطر وتساعد الأشخاص على تلبية احتياجاتهم الأساسية واكتساب المهارات والخدمات التي يحتاجون إليها للدخول أو إعادة الدخول والنجاح في القوى العاملة.

يحتل نظام الضمان الاجتماعي أهمية خاصة على المستويات الإجتماعية والإقتصادية والسياسية والمالية، ويعد من أهم ركائز الحماية الإجتماعية بمضمونها الشامل، إذ يسهم في إعادة توزيع الثروات والحفاظ على السلم الاجتماعي وتعزيز مبادئ التضامن. وعندما يواجه نظام الضمان مشاكل وتحديات على المستويين الديمغرافي والمالي تهدد استدامة النظام وفاعليته فان الإصلاح يعد أمراً لا مفر منه استجابة لتلك التحديات.

المبحث الثاني: مفهوم استدامة نظام الضمان الاجتماعي

يُشير مضمون الاستدامة إلى مدى جعل حوكمة نظام الضمان الاجتماعي شاملة وخاضعة للمساءلة ومستجيبة للتغيير المطلوب في الحاضر والمستقبل. كما يشير إلى إمكانية إشراك

أصحاب المصلحة في عمليات صنع القرار داخل مؤسسات الضمان، بما في ذلك سهولة ضمان تمثيلهم في هياكل الحوكمة، ولاسيما أولئك الأكثر تأثراً بقرارات مؤسسات الضمان. أي إلى أي مدى يُعد النظام مستداماً من الناحيتين المالية والاقتصادية على المدى الطويل، فضلاً عن توفر آليات الرقابة المالية الفاعلة لمراقبة تخصيص وإدارة الموارد، مع ذلك ليس هناك مفهوم محدد لاستدامة أنظمة الضمان الاجتماعي إلا أن كثيراً من الكتابات تركز ثلاثة عناصر للاستدامة هي:

• الاستدامة المالية: وترتبط بمستوى إنفاق الضمان الاجتماعي المقبول اجتماعياً بوصفه مناسباً وميسوراً. فأنظمة الضمان الاجتماعي المستدامة مالياً هي التي يكون السكان في ظل وجودها على استعداد لتمويلها. وتتأثر الاستدامة المالية بعدد من العوامل منها: الاتجاهات الديمغرافية، الشروط القانونية للتقاعد، تغطية نظام التقاعد، نسبة الاقتصاد غير المنظم، وسياسات التعلم مدى الحياة. والتي تؤثر بدورها في معدلات مشاركة القوى العاملة، وإنتاجية العمل ومن ثم مستويات الدخل الكلي وأداء الاقتصاد.

• الاستدامة الاقتصادية: التي ترتبط بالرغبة في دفع اشتراكات أو ضرائب تحدد الجدوى الاقتصادية لنظام الضمان، واكتمال سوق العمل. ومن الممكن أن تحدد الاستدامة الاقتصادية لنظام الضمان الاجتماعي قدرة الاقتصاد ككل على تمويله. وعليه ترتبط الاستدامة الاقتصادية طويلة الأجل بقدرة الاقتصاد وسوق العمل على إنشاء قاعدة تمويل واسعة لنظام الضمان؛ أي حجم الدخل من العمل الذي يتم من خلاله تمويل جزء كبير من مساهمات الضمان الاجتماعي في أغلب البلدان. من جهة أخرى فإن وجود راتب تقاعدي يقلل من إدخار الأجيال الشابة، وهو ما يسمح لهم باختيار موعد مغادرة سوق العمل بناءً على ظروفهم البدنية والعقلية وتطلعاتهم الشخصية ورغبتهم بالاستمتاع بخطط ما بعد التقاعد. على أن هناك متطلب أساس في الاستدامة يرتبط بإدارة الخطر الذي قد تتعرض مؤسسات الضمان الاجتماعي فتؤدي ظروف معينة ولاسيما الازمات الاقتصادية إلى تقويض خطط تلك المؤسسات وتؤثر سلباً في قدرتها على تحقيق أهدافها.

• الاستدامة السياسية: التي تتعلق برغبة المجتمع في دعم نظام الضمان الاجتماعي بخصائص معينة، ومطابقة قيم المجتمع والعقد الاجتماعي السائد في البلد.

وعليه نقترح إطاراً عاماً لتقويم استدامة نظم الضمان الاجتماعي في العراق يقوم على العناصر الموضحة في الشكل (1).

الشكل (32): عناصر تقويم استدامة نظم الضمان الاجتماعي



المصدر: من عمل الباحث

المبحث الثالث: واقع أنظمة الضمان الاجتماعي في العراق

تعدد نظم الضمان الاجتماعي إلا أن أكبرهما تديره الدولة وهما نظام تقاعد موظفي الحكومة ونظام تقاعد العمال في القطاع الخاص، من دون وجود روابط عضوية بينهما، وغياب تام للتنسيق والتعاون بينهما.

أولاً: نظام التقاعد الحكومي

ويدار هذا النظام من قبل وزارة المالية، إذ صدر أول قانون للتقاعد في 10 حزيران (يونيو) 1922، الذي اقر العمل بنصوص قانون التقاعد العثماني⁽¹⁾، والذي استمر العمل به مع تعديلاته التي بلغت 25 تعديلاً وشملت نطاق المستفيدين منه حتى صدور قانون التقاعد المدني رقم (12) لسنة 1930 وقد جاء على نحو أكثر تفصيلاً من سابقه. وقد استمر العمل به

¹ قاعدة التشريعات العراقية:

<http://www.iraqlid.com/LoadLawBook.aspx?SP=ALL&SC=081120056556480>.

حتى صدور قانون التقاعد المدني رقم (43) لسنة 1940 (في أيار/ مايو 1940) وتضمن 53 مادة موزعة على ستة أبواب. ثم صدرت القوانين الثلاثة الآتية:

• قانون التقاعد المدني (33) لسنة 1966.

• قانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 ويخص الموظفين لدى الدولة.

• قانون التقاعد الموحد (9) لسنة 2014 ويخص الموظفين لدى الدولة.

وتسري أحكام قانون التقاعد الأخير على جميع موظفي الدولة والقطاع العام والموظفين المؤقتين والمكلفين بخدمة عامة وموظفي الدولة في القطاع المختلط المعينين قبل 9 نيسان (ابريل) 2003، والمتقاعدين والمحاليين على التقاعد بسبب المرض أو الإعاقة والشيخوخة أو الوفاة. ولعل أهم المكاسب التي انطوى عليها قانون 2014 هي مضاعفة الحد الأدنى للراتب التقاعدي (المادة 21/ رابعا)، فضلاً عن أنه انطوى على مكاسب جديدة للمرأة العاملة التي لديها أطفال تريد إعالتهم. ومن الجوانب الإيجابية للقانون أنه ألغى نظم التقاعد المتعددة ووحدها في قانون واحد، لكنه ميز بين فئات المتقاعدين (المادتين 37 و38)، وبعد موجة الاحتجاجات على الامتيازات التي منحها القانون لأعضاء مجلس النواب، ألغت المحكمة الاتحادية المادتين موضع الخلاف. ثم عدل القانون في عام 2019 في اعقاب حراك تشرين (أكتوبر) ليخفض سن التقاعد. ويجري الآن إعداد مشروع قانون لتوحيد تقاعد جميع الموظفين.

وفي الإقليم وابتداءً من كانون الثاني (يناير) 2020، بدأ تطبيق نظام تقاعد جديد بعدما أقر برلمان إقليم كردستان قانون التقاعد والرواتب والعلاوات، الذي يسعى إلى تحديث المدفوعات الحكومية وتنظيم نظام الرواتب التقاعدية وانهاء رواتب الموظفين الوهميين.⁽¹⁾

ثانياً: نظام الضمان الاجتماعي للعمال في القطاع الخاص

صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم 27 لسنة 1956 الذي يعنى بالضمان الاجتماعي في القطاع الخاص وعد الخدمة مضمونة لدى أي رب عمل يستخدم ثلاثين مستخدماً فأكثر. وبعد قيام النظام الجمهوري صدرت عدد من التشريعات التي وسعت نطاق الفئات المستهدفة لتشمل العاملين خارج مؤسسات الدولة ومن هذه القوانين:

• قانون الضمان الاجتماعي رقم (140) لسنة 1964.

• قانون العمل والضمان الاجتماعي للعمال رقم (112) لسنة 1969 والذي استثنى عدداً من الفئات من الشمول بالمزايا التقاعدية ولاسيما العاملون في القطاع غير المنظم. وان كان شاملاً للعاملين في القطاعين العام والخاص.

¹ Sajad Jiyad, Müjge Küçükkeleş, and Tobias Schillings. "Economic Drivers of Youth Political Discontent in Iraq: The Voice of Young People in Kurdistan, Baghdad, Basra and Thi-Qar." Global Partners Governance (2020). p. 44.

• قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال (39) لسنة 1971 والذي وسع نطاق الشمول بأحكامه بغض النظر عن عدد المستخدمين لدى رب العمل.

وقد واجه نظام الضمان الاجتماعي للعمال في القطاع الخاص انتكاسات خطيرة نتجت عن السياق الاقتصادي والسياسي غير المواتي إذ أدت العقوبات الدولية (1990-2003) إلى تدهور أصول صندوق الضمان، وتراجعت أعداد العمال المضمونين وتراجع الالتزام السياسي بتوسيع قاعدة الشمول فيه، وبعد عام 2003 وضعت وزارة المالية يدها على ما تبقى من موجوداته المالية، وألحق بالوزارة عام 2010، ثم أعيد ربطه بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية بعدما صدر قانون الوزارة.

ثالثاً: نظام الرعاية الاجتماعية

تستهدف شبكات الأمان الاجتماعي مشاريع أو برامج للتحويلات -غير القائمة على مساهمات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية- في العادة الفئات المستضعفة والفقراء وذلك لمواجهة تداعيات الظروف والأخطار الاستثنائية مثل الأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية والحروب. لذا فهي تستهدف مساعدة هذه الفئات على تحسين فرص كسب الدخل وتراكم رأس المال البشري ودعم قدرات الفقراء وتمكينهم من الخروج من حالة الفقر والحصول على فرصة عمل مدرة للدخل.

في عام 2005 تم إنشاء شبكة الحماية الاجتماعية من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لتكون آلية لإعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء وتوفير ما يمكن الفقراء من مواصلة حياتهم اعتماداً على معيار الدولار الذي اقترحه البنك الدولي. وقد تزامن إنشاؤها مع بداية عدد من الإصلاحات الاقتصادية التي ترتبط برفع الدعم عن بعض السلع وفي مقدمتها المشتقات النفطية. وكانت الأهداف الأساسية من وراء إنشاء الشبكة هي: رفع المستوى المعاشي للطبقات الفقيرة، وإنشاء منظومة لمعالجة طلبات المستفيدين من الرعاية، وتأسيس نظام فعال لخزن بيانات المستفيدين ومعالجتها، ومتابعة حالات البطالة ومساعدة الباحثين عن العمل في إيجاد فرص عمل مدرة للدخل.

وقد حددت التعليمات الفئات المستفيدة من نظام شبكة الحماية الاجتماعية بالفئات العشرة الآتية: العاطلون عن العمل، المعوقون (المكفوف والمصاب بالشلل الرباعي بغض النظر عن العمر، والعجز كلياً عن العمل من سن 15 سنة فما فوق)، اليتيم القاصر، المطلقة، الطالب المتزوج المستمر على الدراسة لحين التخرج من الدراسة الجامعية الأولية، أسرة النزول أو المودع وأسرة المفقود، العاجز عن العمل كلياً بسبب المرض أو الشيخوخة (رجل أو امرأة)، العاجز عن العمل (رب الأسرة) بسبب الأعمال الإرهابية بنسبة 50% فأكثر، الأرملة، والمهجرون.

إن الأساس في شمول الأسر أو الأفراد بإعانات الشبكة هو إنهم معدومو الدخل أو من ذوي الدخل الواطئ وقد بلغ مجموع المستفيدين من إعانات الشبكة حتى حزيران (يونيو) 2014 حوالي 472255 مستفيداً وهم يتوزعون على أصناف المشمولين وبينهم 144788 عاطلاً¹. ثم

¹ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة الرعاية الاجتماعية، بيانات إدارية.

شكل صدور قانون الحماية الإجتماعية (11) لسنة 2014 فاتحة جديدة لتحول جذري في نظام الحماية الإجتماعية باتجاه الشمول الأوسع والمزيد من الاستقرار المؤسسي، وألغى العمل بقانون الرعاية الإجتماعية رقم (126) لسنة 1980 وتعديلاته الذي استمر العمل به مدة 35 سنة، ويعد هذا القانون شاملاً لنظام الحماية، وخطوة متقدمة على طريق بناء نظام حماية متقدم يستلهم تجارب بعض البلدان المتقدمة ويتجاوز السلبيات التي تضمنتها القوانين السابقة. على أن تطبيق أحكامه على الأسر والأفراد ممن هم دون خط الفقر من العراقيين ورعايا الدول الأخرى المقيمين في العراق بصورة دائمة ومستمرة وقانونية (المادة 1/ أولاً) وتضمن عدداً من البنود المرنة التي تتيح تعديل آليات الاستهداف والفئات المشمولة ومقدار الإعانة من دون الرجوع إلى السلطات التشريعية. وقد حدد قانون الرعاية الإجتماعية رقم (126) الفئات المشمولة بالرعاية الإجتماعية بالآتي:

- أرملة أو مطلقة لها ولد قاصر أو معوق بالغ عاجز عن العمل كلياً يعيش معها، فإذا تزوجت يستحق ولدها راتب الرعاية إلا إذا أنتقل ولد المطلقة إلى حضانة أو رعاية أبيه.
- يتيم قاصر.

- عاجز عن العمل كلياً بسبب المرض أو العوق أو الشيخوخة.

- أسرة النزول أو المودع إذا زادت مدة محكوميته على سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية.

أما في إقليم كردستان فإنه كان يجري العمل بقانون الحماية الإجتماعية لعام 1980، حتى عام 2020 فضلاً عن وجود تعليمات خاصة بحقوق وامتيازات ذوي الاحتياجات الخاصة الذين يمنحون تقديرات تتراوح ما بين 60-250 ألف دينار بحسب درجة العوق والعجز التي يعانون منها.

المبحث الرابع: تقويم استدامة نظم الضمان الاجتماعي

أولاً: الاستدامة المالية

في حالة صناديق التقاعد في العراق لا تتوافر بيانات موثقة ومعلنة عن إيراداتها ومصروفاتها وحجم استثماراتها. إذ لم يتضمن موقع هيئة التقاعد الوطنية سوى 4 تقارير عن إنجازات الهيئة ما بين عامي 2010-2013، لم يتوافر فيها أية بيانات تخص المركز المالي للصندوق والمؤشرات المالية الأخرى، ما عدا بعض المعلومات عن عدد الدورات التدريبية التي التحق بها الموظفون، مع ذلك تضمنت التقارير رقماً وحيداً عن حجم إيرادات الصندوق في عام 2013 بمبلغ 13، 518، 793، 833، 690 دينار⁽¹⁾، علماً أن عدد المتقاعدين في ذلك العام بلغ 1، 751، 587 متقاعداً. والامر أكثر غموضاً بالنسبة لصندوق تقاعد العمال الذي لا يتوفر له موقع الكتروني أو

¹ <http://pension.mof.gov.iq/node/52>

تقارير منشورة عن فعالياته وإيراداته ومصروفاته واستثماراته. وفي عام 2017 قدر أن حجم موجودات صندوق التقاعد الوطني قد انخفض من حوالي 10 ترليونات دينار إلى 8 ترليونات دينار، فيما عدّ مقدمة لإفلاس الصندوق في ظل زيادة الأعباء المالية التي يتحملها بحدود عام 2021⁽¹⁾. وقد زادت هذه المخاوف في أواخر عام 2021 وهو ما دفع وزارة المالية إلى نفي المخاوف من إفلاس الصندوق عام 2023 بسبب زيادة الأعباء المالية التي أفرزها تعديل سن التقاعد من 63 سنة إلى 60 سنة، وبحسب رئيس اللجنة المالية السابق في مجلس النواب فان صندوق تقاعد موظفي الدولة يدفع أموالاً أكثر من إيراداته بنسبة تصل إلى 23%⁽²⁾ مع ذلك تتوقع الورقة البيضاء "أن يعاني صندوق التقاعد عجزاً كبيراً، بدءاً من عام 2025، مما يتطلب تحمل الموازنة العامة لذلك العجز على المدى المنظور"⁽³⁾. ومن الطريف أن هذا التوقع الذي تقدمه الحكومة مبني أساساً على تقرير البنك الدولي وليس على تقويم وزارة المالية التي يتبعها الصندوق.⁽⁴⁾

وعلى الرغم من أن القوانين والتعليمات قد أعطت حقوقاً وامتيازات مهمة ووسعت باستمرار نطاق المشمولين بها، إلا أن التطبيق الواقعي لنظم الضمان الاجتماعي ولاسيما للعاملين خارج مؤسسات الدولة أبعد ما يكون عن نصوص هذه القوانين، إذ لا يغطي نظام التقاعد الوطني سوى 15% من قوة العمل العاملة في البلاد ويقتصر على العاملين في القطاع العام⁽⁵⁾. لكنه أسس هيئة مستقلة لإدارة صندوق التقاعد الوطني تودع لديه الأصول المالية التي يديرها طبقاً لتقويمات حسابية مستقلة على أساس اكتواري. مع ذلك فقد استمر النظام يعاني من مشاكل تتصل بهيكل حوكمته وقدراته الإدارية والفنية، لذا فهو ما يزال يعاني مشكلات جديّة تتعلق بكفاءة النظام والمساواة في الحقوق التقاعدية واستدامة التمويل. مع ذلك فإن القانون يفرض أعباء تهدد استدامة النظام إذ انطوى على قدر "مفرط في التساهل" في الاستحقاقات ولاسيما ما يرتبط منها بسن التقاعد المبكر، والحصول على الحد الأدنى من الراتب التقاعدي بعد 15 سنة فقط من الخدمة بنسبة تصل إلى حوالي 60% من الراتب، فضلاً عن ارتفاع النسبة التراكمية لاحتساب الراتب التقاعدي والبالغة 2.5% من متوسط الراتب الشهري للمتقاعد، والتي تؤدي

¹ السومرية نيوز، صندوق التقاعد العراقي في طريقه للإفلاس

https://www.alsumaria.tv/news/alsumaria-news/302701/alsumaria?src=rss-feeds&utm_campaign=Softimpact-Rss-Feeds&utm_source=SI-Rss-Feeds-Documents&utm_term=Softimpact-Rss-Feeds-Documents&utm_medium=SI-Rss-Feeds-302701.

² وزارة المالية توضح عبر NRT حقيقة إفلاس صندوق التقاعد بعد سنتين <https://www.nrttv.com/AR/detail3/3768>.

³ حكومة العراق، الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، تشرين الأول 2020، ص 9.

⁴ المصدر السابق نفسه، ص 14.

⁵ البنك الدولي، التقاعد في العراق: القضايا الرئيسية والتوجيهات العامة للإصلاح والآثار المالية المترتبة عليه <http://siteresources.worldbank.org/.../PensionsExSummArab>.

إلى ارتفاع معدل إحلال الراتب التقاعدي، وتؤدي في بعض الحالات إلى زيادة الراتب التقاعدي عن متوسط الراتب المستلم أثناء الخدمة.

مع ذلك يشكل هذا النظام عبئاً متنامياً على الموازنة العامة إذ ينقسم المتقاعدون على مجموعتين من حيث جهة تحمل الرواتب، ذلك ان جميع الاحالات على التقاعد قبل 1 كانون الثاني (يناير) 2008 تدفع من الدولة بحسب قوانين العدالة الانتقالية، اما المحالين على التقاعد بعد هذا التاريخ فان رواتبهم تدفع من صندوق التقاعد، في حين تدفع المكافآت التقاعدية من الدولة ايضا. وعليه يمكن تقدير التكاليف المالية لهاتين المجموعتين وعددهما على النحو الاتي:

• المتقاعدون الذين يستلمون رواتبهم من صندوق التقاعد ويبلغ عددهم 522 ألف متقاعداً وتقدر رواتبهم من صندوق التقاعد بمبلغ 6840 مليار دينار في عام 2020.

• المتقاعدون الذين تتحمل موازنة الدولة صرف رواتبهم ويبلغ عددهم 1.874 متقاعداً، تقدر رواتبهم من الموازنة العامة بمبلغ 9.949 تريليون دينار.

وفي ظل غياب حوكمة العمل يغيب الأمن الوظيفي في القطاع الخاص نتيجة قصور القوانين والأنظمة القائمة وعدم إنفاذ الموجود منها. فالقوانين والتعليمات الحالية اما قديمة أو غير صالحة للتطبيق، بسبب تقدمها المفرط على النظام الاقتصادي المتخلف والذي يسود فيه الاقتصاد غير المنظم. وفي ظل ضعف سيادة القانون بشكل عام تبدو قوانين العمل الأكثر ضعفاً ولا يتم تطبيقها بشكل صحيح وشامل، مما يؤدي إلى انتهاكات من قبل صاحب العمل في القطاع الخاص دون خوف من العقوبات التي يتضمنها القانون. وهذا الامر جعل التوظيف في القطاع العام مغرياً جداً لوجود نظام تقاعد موثوق وأكثر كرمًا. إن نظام تقاعد القطاع الخاص أكثر هشاشة، اقل حوكمة، وأكثر ضعفاً مقارنة مع نظام تقاعد موظفي القطاع العام. ونادراً ما يكون لدى عامل القطاع الخاص عقد عمل مكتوب، ومن ثم فانه نادراً ما يسجل في نظام الضمان الاجتماعي. مع ذلك ممكن ملاحظة وجود أعباء ضريبية واستقطاعات الضمان الاجتماعي على أصحاب المعامل والشركات دون الاستفادة من عقد العمل، وقد ينتج هذا عن التلاعب الذي يقوم به أصحاب العمل مزيد من الضعف في النظام.

وفقاً لقانون العمل المعمول به حالياً، إذا كان الموظف مسجلاً في نظام الضمان الاجتماعي في القطاع الخاص، فسيتم خصم 5% شهرياً من الراتب بالإضافة إلى 12% من الراتب الذي يدفعه صاحب العمل، تبلغ هذه الاستقطاعات 17% في دائرة الضمان الاجتماعي وتدفع للفرد فقط عندما يكون عاطلاً عن العمل لأكثر من عام. لكن لا يتم سدادها بالكامل؛ إذ ان المبلغ المدفوع عادة أقل من نصف هذا المبلغ (أو 8% إلى 8.5% من المبلغ المخصص 17%). وطبقاً لمسودة القانون الجديد التي قدمت إلى مجلس النواب فسيتم خصم 7% من العامل و13% من أصحاب العمل (و25% بالنسبة لأصحاب العمل الذين يمارسون عملاً تجارياً تنجم أرباحه عن بيع النفط)، تبلغ هذه الاستقطاعات 20% في دائرة الضمان الاجتماعي، وهي أعلى بثلاثة نقاط مئوية مما كانت عليه في القانون الملغى.

وتتعلق بتوفير الضمان الاجتماعي بأكثر الطرق فعالية وباقلها كلفة، إذ إن التكلفة المعتدلة لإدارة النظام تعزز كلا من الحوكمة والاستدامة، لأن التكلفة العالية تقوض من فاعلية النظام، وتؤثر سلباً في قدرته على ضمان تقديمات تقاعدية للمشمولين.

إن النظام بشكله الحالي لم يفلح في إحداث نقلة كمية في عدد المستفيدين منه، ولم يضمن أنه سيحقق ذلك في المستقبل، وبالمثل فإنه من غير المتوقع أن يؤدي مشروع قانون الضمان الذي وفر إمكانية الضمان الاختياري للعاملين في الاقتصاد غير المنظم أن يحدث توسعاً كبيراً في الشمول بأحكامه، في ظل نقص الوعي بأهمية الضمان، وسيادة التفضيلات السلبية لقبول المخاطر على الضمان طويل الأجل.

وترتبط باستخدام موارد الضمان الاجتماعي بشكل شفاف، وفي حالة العراق فمن اللافت أن صناديق التقاعد والضمان الإجتماعية عديمة الشفافية، ولا تتوافر فيها فرص لأصحاب المصلحة (الدولة، أرباب العمل، العمال، المستفيدين، منظمات الضمان الاجتماعي) للتأثير على القرارات ومراقبة إدارة النظام وبخاصة صناديق التقاعد.

وترتبط بقدرة النظام على تقديم مستوى الحماية المنصوص عليه في القوانين وأهداف السياسات ذات الصلة. وفي الوقت الذي يمنح نظام التقاعد الحكومي المستوى المنصوص عليه في القانون لموظفي الخدمة العامة، لا يقدم صندوق ضمان العمال في القطاع الخاصة مستوى الحماية المطلوب، ولا يوفر تغطية شاملة للعاملين في هذا القطاع. ولعل من أبرز معالم عدم فاعلية النظام ما كشفته تحقيقات لجنة الأمر الديواني (29) في أواخر عام 2020 عندما أعلنت أنها فككت شبكة تزوير تضم 29 متهما بينهم 17 موظفاً رسمياً واعتقال رئيس هيئة التقاعد الأسبق بتهم تتعلق بتزوير تسعة آلاف معاملة تقاعدية لأشخاص لا تنطبق عليهم الشروط القانونية، وقدرت حجم الهدر بحوالي 30 مليار شهرياً.¹

ثانياً: الاستدامة الاقتصادية

على الرغم من وضوح الترابط بين سياسات التشغيل وسوق العمل من جهة وتطور أنظمة الضمان الاجتماعي، بما في ذلك نظم التقاعد من جهة أخرى. إذ أن زيادة عدد الأشخاص الذين لديهم وظيفة لائقة، يعني زيادة الأشخاص القادرين على دفع اشتراكات التأمين الاجتماعي والضرائب، الأمر الذي يزيد من صلابة قاعدة تمويل أنظمة الضمان الاجتماعي. فضلاً عن أن ارتفاع مستوى العمالة اللائقة يتضمن إنفاقاً أكبر على المدفوعات التحويلية، مثل إعانات البطالة والمساعدات الاجتماعية. و"تستند العلاقة بين العمالة اللائقة والاستدامة الاقتصادية لأنظمة الضمان الاجتماعي إلى مجموعة معقدة من التفاعلات بين المتغيرات المختلفة، بما في ذلك الهيكل الديموغرافي للسكان، وديناميات سوق العمل، والنمو الاقتصادي، ومستوى التنمية، ومستوى الفقر والسمة غير المنظمة وإنتاجية العمل وبيئة الأعمال في البلد". وقد

¹ شبكة "نيريج" للصحافة الاستقصائية في العراق، آلاف المعاملات المزورة تسنزف أموال المتقاعدين العراقيين وتحرمهم من مستحقاتهم. هذا التحقيق يكشف كيف يحصل ذلك (<https://daraj.com/63077>).

كشفت بعض التجارب الدولية أن "أنظمة الضمان الاجتماعي تعمل بشكل أفضل إذا كانت متكاملة ومنسقة بشكل جيد مع السياسات الاجتماعية والتوظيفية والإقتصادية الأوسع.¹

يواجه نظام ضمان العاملين في القطاع الخاص تحديات خطيرة تتمثل في محدودية نسبة المشتركين من إجمالي قوة العمل في القطاع الخاص فهناك عدداً قليلاً جداً من العمال المسجلين ضمن الصندوق فإنه على الرغم من أن هناك 180528 عاملاً في القطاعات الخاص والمختلط والتعاوني يعملون في 46239 مشروعاً لديهم ضمان اجتماعي في عام 2020، فيما تشير بيانات دائرة تسجيل الشركات في وزارة التجارة إلى وجود 74754 شركة عاملة في العراق² (تدقيق الدائرة) أن جميع العاملين فيها مشمولون بنظام تقاعد العمال، وطبقاً لمصدر آخر يوجد حالياً (2022) حوالي 284000 عامل مضمون في العراق، بينهم 18000 متقاعد فقط يحصلون على تقديرات تقاعدية، وهناك 140000 عامل يقومون بالدفع لصندوق التقاعد الخاص بالعمال في القطاع الخاص³. وهو رقم أقل من التقديرات الرسمية مقارنةً مع عدد القوة العاملة الإجمالية (حوالي 6.5 مليون شخص) عدا العاملين في القطاع العام (حوالي 3.5 مليون موظف).

يعد انتشار العمل غير المنظم أحد الأسباب الرئيسة لنقص الوصول إلى الضمان الاجتماعي، وتحدياً لاستدامة أنظمة الضمان الاجتماعي في العراق. إذ يمثل العمل غير المنظم ما بين 60-70% من العمالة. وفي الوقت الذي يتجه نظام التقاعد الوطني لموظفي الدولة نحو المزيد من السخاء، لذا تتجه التكلفة نحو المزيد من الارتفاع على الرغم من أنه لا يغطي سوى ثلث قوة العمل، فهناك حالياً حوالي 2، 399 ألف متقاعد في القطاع العام. في مقابل 17710 متقاعداً من القطاع الخاص والمختلط والتعاوني بحسب بيانات عام 2020. (ينظر الجدول رقم 17) الذي يشير إلى أن التغير النسبي في التقديرات التقاعدية للمشمولين بصندوق التقاعد الحكومي بمعدل 262% مقارنة بنمو بنسبة 16% في عدد المتقاعدين بين عامي 2015-2020، بينما كان التفاوت أكبر في حالة صندوق تقاعد العمال في القطاع الخاص الذي نما فيه عدد المتقاعدين بنسبة 139% بينما نمت الرواتب الممنوحة بمعدل 192% للعاملين المذكورين. وغني عن القول أن هذا المؤشر يهدد الاستدامة المالية، فقد أشارت الورقة البيضاء التي قدمتها حكومة الكاظمي إلى أن نفقات رواتب المتقاعدين قد زادت بأكثر من 300% بالقيمة الحقيقية بين عامي 2006 و 2020.⁽⁴⁾

¹ BRICS and ILO, Promoting Decent Employment for a Sustainable Social Security System, Short paper prepared for the 1st EWG under the 2019 Brazilian presidency of the BRICS, p. 3. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_732893.pdf)

² وزارة التجارة، دائرة تسجيل الشركات، (<http://tasjeel.mot.gov.iq/newtasjeel/who.htm>) تاريخ الزيارة 2022/8/31.

³ الطاولة الحوارية لتبادل الأفكار وتحديد المعوقات حول قانوني العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال ومدى أهميتها في نظام "السياسة الاجتماعية والمنظور الاقتصادي في العراق، النجف الاشرف، 19 نيسان (ابريل) 2022.

⁴ رغبة المجتمع في دعم النظام، مصدر سبق ذكره، ص 11.

الجدول (17): عدد المتقاعدين من الموظفين في الحكومة والرواتب التقاعدية المصروفة ومتقاعدي القطاع الخاص والمختلط والتعاوني 1996-2020

متقاعدو القطاع الخاص والمختلط والتعاوني			متقاعدو القطاع العام والحكومي		
تقاعد العجز والعطل	تقاعد خلف	تقاعد شيخوخة	الرواتب المصروفة (مليار دينار)	عدد المتقاعدين	
1931	10908	4473	3.3	262463	1996
1978	9105	4775	17.0	824094	2000
1889	7666	4548	38.8	844605	2001
1105	7816	6584	1104	1603275	2005
1011	7693	6754	2307	1744790	2010
1240	7510	7411	4627	2065660	2015
	17710		16789	2399468	2020

المصدر: جمهورية العراق، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية 2012-2013، جدولان 1/12 و 6/12، جمهورية العراق، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية 2020-2021، جدولان 1/12 و 6/12.

وثمة مظهر آخر لعدم المساواة الذي أوجدته قوانين العدالة الانتقالية التي منحت امتيازات خاصة للفئات المتضررة من سياسات النظام المباد، وأوجدت مؤسسات جديدة أنشئت منذ عام 2006، لتنافس مؤسسات التقاعد والضمان والحماية الاجتماعية. وهي تحظى بافضليات قوية مقارنة مع المؤسسات التقليدية نتيجة ارتباطها المباشر بالأمانة العامة لمجلس الوزراء، فضلاً عن النص بإمكانية تعدد الرواتب والامتيازات للمشمولين بأحكامها، وعلويتها على القوانين الأخرى بدلالة النص على "ولا يعمل بالنصوص القانونية التي تتعارض واحكامه". فضلاً عن تفاوت المنافع والامتيازات للمشمولين بأحكامها، والتي تشمل إضافة إلى الرواتب التقاعدية السكن وقطع الأراضي ومنح البناء، والتوظيف في مؤسسات الدولة، والحصول على فرص التعليم والاعفاء من الرسوم الدراسية والعلاج المجاني خارج العراق.

ومن المنطقي توقع انخفاض اشتراكات المشمولين، وتدهور المركز المالي لصندوق التضامن الاجتماعي.

ثالثاً: الاستدامة السياسية

يُمكن للحكومة أن تمارس دوراً محورياً في حوكمة الضمان الاجتماعي وتعزيز استدامته من خلال تحملها مسؤولياتها تجاه مواطنيها، وتهيئة البيئة لتمكين أصحاب العمل والعمال والمستفيدين من النهوض بأعبائهم ومسؤولياتهم. إذ يمكن للحكومة أن تعمل على تطوير السياسات وصياغتها وتنفيذها، فضلاً عن إعداد مشروعات القوانين، والتأكد من وجود إطار مالي ونقدي كفوء، والإشراف على عمل المؤسسات في القطاعين العام والخاص، وممارسة أدوار تنظيمية تدعم الشفافية والمساءلة.

لقد أدى تفكك منظومة صنع السياسات العامة وضعف السياسات الاجتماعية إلى زيادة الكلف الاجتماعية للالتزامات وفاقم تداعياتها وأطال مدتها، بما يهدد جودة الحياة ونوعيتها ورفاهية المجتمع. ومع تفاقم عجز الدولة وهشاشتها تعجز عن تطبيق سياسات اجتماعية ناجحة، ويتفاقم الوضع بالنسبة للفئات الأكثر ضعفاً، في ظل تباين القوى التفاوضية لأطراف علاقات العمل، ويصبح العمال الطرف الأضعف في تلك المساومات مع ترك الدولة لواجبها تجاههم.

من جهة أخرى انعكس هذا العجز بقوة في نظام تقاعد العمال في القطاع الخاص وفي شبكة الحماية الاجتماعية، إذ ان نقص موارد الحكومة وتزامم الأولويات يضعف ميلها للإنفاق على برامج الحماية والضمان، وتميل أكثر إلى التنصل من مسؤولياتها أو تأخير الوفاء بتلك الالتزامات.

على أن تطبيق تعليمات الشبكة واجه إشكالات عديدة، ولعل أخطرها أن الشبكة أصبحت عرضة للتحويل والفساد متعدد المصادر، فضلاً عن أن معايير الاستهداف فيها لم تطبق على نحو عادل مما جعل كثيراً من الفقراء خارج مظلتها، والإجراءات البيروقراطية، ونقص أو عدم وضوح قاعدة المعلومات، ونقص الباحثين الاجتماعيين وخضوعهم للتهديد.

ويمكن أن يعزى الأداء العام الضعيف لنظام الضمان الاجتماعي إلى مجموعة واسعة من العوامل الاقتصادية والسياسية الخارجة عن سيطرة مؤسسات الضمان الاجتماعي نفسها، ولعل أقواها ما يرتبط بنقاط الضعف في تصميم النظام وسوء الإدارة. ويقدم نظام الضمان في العراق مثلاً للكيفية التي تآزرت فيها العوامل السلبية بين الإدارة غير الفعالة، والبنية التحتية المهترئة، والبيئة الاقتصادية والسياسية غير المواتية، وتطور ضعيف للموارد البشرية، وموارد غير كافية لتلبية الاحتياجات الأساسية، أدت بمجموعها إلى عرقلة العمل السلس لنظام الضمان الاجتماعي.

ان دور الدولة الواسع في شمول فئات من خارج دافعي الإشتراكات بأحكام صناديق التقاعد يهدد على نحو لا ريب فيه الاستدامة المالية للصناديق التقاعدية، إذ تم إحالة الآلاف من الأشخاص على التقاعد استثناءً من أحكام قانون التقاعد، وعملاً بقوانين العدالة الانتقالية، فضلاً عن شمول ضحايا الظروف الطارئة أسهم في توسيع اعداد المتقاعدين بما يفوق قدرة صندوق التقاعد.

وبحسب الورقة البيضاء فإنه ينبغي الإسراع بإصلاح صندوق التقاعد وإيقاف تمويله من الموازنة الاتحادية بشكل تدريجي، تمهيداً لحصر الدفع بالصندوق نفسه، مع الحفاظ على اسهام الدولة بشكل معتدل⁽¹⁾. ورسمت الورقة معالم الإصلاح المنشود بتحقيق هدف يضمن "تأسيس نظام تقاعدي موحد ومستدام مالياً، يغطي كافة أبناء الشعب العراقي من العاملين في القطاع العام والخاص والتعاوني والمختلط، وتشريع قانون جديد للتقاعد والضمان الاجتماعي"⁽²⁾. مع ذلك فإن الإجراءات التي تضعها الورقة لن تفض إلى تحقيق هذا الهدف، وذلك بسبب تركيز تحليل المشكلة على الأبعاد المالية في مفهوم الاستدامة، وإهمال الجوانب الأخرى التي تعد عوامل حاسمة في حالة العراق، فعلى سبيل المثال فإن هذه النظرة الضيقة التي تركز على الجوانب

¹ المصدر السابق نفسه، ص 49.

² المصدر السابق نفسه، ص 90.

المالية تجتهد في أكثر من موضع في الورقة البيضاء في تحميل نظام التقاعد جزء مهم من مسؤولية الصعوبات التي تعاني منها الحكومة نتيجة الأعباء التي باتت ملقاة على عاتقها بسبب العجز المتنامي في صندوق التقاعد والزيادة المفرطة في الأعباء الملقاة على الصندوق. ومن جهة أخرى، أهملت الورقة جوانب الحوكمة التي يفترض اليها نظام التقاعد وأثره الكبير في تراجع أدائه.

الجدول (18): خلاصة تقويم استدامة أنظمة الضمان الاجتماعي في العراق

الاستدامة	المؤشرات	نظام التقاعد الحكومي	نظام تقاعد العاملين في القطاع الخاص	نظام الرعاية الاجتماعية
الاستدامة المالية	استعداد السكان لتمويل النظام	التمويل الزامي بموجب القانون.	التمويل اختياري، والمجتمع غير مستعد للتمويل	التمويل حكومي.
	الشروط القانونية	متساهلة بشكل عام مع المستفيدين. ازدواج الشروط القانونية للتقاعد، ولاسيما في ظل انفاذ قوانين العدالة الانتقالية.	متشددة بشكل عام، وتقدمية بما يفوق قدرة الاقتصاد.	متشددة.
	تغطية نظم الضمان للسكان	تشمل جميع العاملين في القطاع الحكومي. تستبعد العاملين المؤقتين.	لا تشمل سوى شريحة قليلة	لا تشمل جميع الفقراء والفئات المستضعفة.
	قاعدة تمويل الضمان	واسعة بسبب وجود أكثر من 3 ملايين موظف.	ضيقة بسبب انخفاض نسبة المستفيدين.	ضيقة بسبب الاعتماد على التمويل الحكومي المرتبط بالأوضاع المالية وأسعار النفط.
الاستدامة الاقتصادية	الرغبة في دفع الاشتراكات	الاجبارية تلغي الرغبة	الاختيارية تلغي الالتزام	لا ينطبق
	اكتمال سوق العمل	تشوه سوق العمل وعدم اكتماله	تشوه سوق العمل وعدم اكتماله	تشوه سوق العمل وعدم اكتماله
	انتشار الاقتصاد غير المنظم	عمالة منظمة	سيادة العمالة غير المنظمة	سيادة العمالة غير المنظمة
الاستدامة السياسية	رغبة الدولة في تحمل الأعباء وتطوير النظام	متوسطة	منخفضة	منخفضة
	رغبة المجتمع في دعم النظام	مرتفعة	منخفضة	منخفضة

المصدر: من اعداد الباحث.

التوصيات: نحو استدامة أنظمة الضمان الاجتماعي

لا بد من أن تقوم الحكومة بإعادة تحديد السياسات والاستراتيجيات استجابة لاحتياجات الضمان الاجتماعي المتنامية والجدية للمواطنين. ولا غنى عن ترسيخ الحوكمة الرشيدة في إدارة الضمان الاجتماعي لتحقيق الإصلاح المطلوب. فضلاً عن الدور الأساس للحكومة في تسهيل الإجماع الوطني على الأهداف العامة لنظام الضمان الاجتماعي، وإيجاد مؤسسات وطنية معنية بالضمان الاجتماعي لتحقيق تنفيذ متماسك للإصلاح، وتطوير البرامج المختلفة التي تشكل نظام الضمان الاجتماعي في البلد. ومن المهم زيادة توافق سياسة الضمان الاجتماعي مع سياسات العمالة وسوق العمل لضمان التفاعل الإيجابي والفعالية المشتركة في توفير فرص العمل في القطاعات الرسمية للاقتصاد، وهو أمر أساس لمعالجة البطالة والفقر والاستبعاد الاجتماعي وتمكين الفقراء بشكل أكبر. الوصول إلى أشكال أكثر شمولاً لحماية الضمان الاجتماعي. ومن شأن الحكم الرشيد أن يضمن بشكل أفضل مساهمة مستدامة ودائمة للضمان الاجتماعي في النمو الاقتصادي الوطني والتنمية الشاملة.

لكن بناء نظام معقد للحوكمة وصنع القرار في مؤسسات الضمان يمكنه ان يُمَيِّع عملية المساءلة، ويعرقل متابعة قصور الاداء أو أخطاء في النظام، بل ويصعب تصحيحها. وسيكون لذلك تأثير سلبي بالنسبة للمتضررين من النظام.

لا بد من انشاء نظام ضمان اجتماعي متكامل يتألف من عدد من المزايا منها: الصحية، والرواتب التقاعدية والمزايا النقدية الأخرى، والخدمات الإجتماعية، السلامة المهنية، والإسكان.

على ان تضمن في قانون يحقق تقدماً حقيقياً في التنمية المستدامة للضمان الاجتماعي يقوم على أنشاء إطار قانوني واضح ومنسق تخضع فيه مكونات نظام الضمان الاجتماعي الفرعية للقانون، ومن ثم تسهيل الإدارة السليمة للنظام. فضلاً عن أن إنشاء مؤسسات قوية مسؤولة عن إدارة نظام الضمان الاجتماعي الجديد والإشراف عليه تمثل بحد ذاتها ضمانة مهمة لا غنى عنها لتشغيل نظام الضمان الاجتماعي وحوكمته السليمة.

ويعد توسيع تغطية الضمان الاجتماعي عاملاً مهماً لتيسير الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم في العراق، وعلى الرغم من ان قانون العمل وسع نطاق الشمول للعاملين في هذا القطاع إلا أنه لم يتم تحقيق إنجازات جديرة بالإشادة في هذا المجال. ويمكن أن تؤدي هذه العملية إلى توسيع التغطية القائمة على الإشتراكات لأنظمة التقاعد إلى زيادة الاستدامة الإقتصادية لنظام المعاشات من خلال توسيع قاعدة التمويل وتقليل نسبة مستحقي الرواتب التقاعدية إلى اجمالي المشتركين.

ومن المهم زيادة شفافية صناديق التقاعد من خلال نشر بيانات دورية عن أنشطتها ووضعها المالي والاستثماري، بما يمكن الباحثين والمهتمين من الاطلاع عليها وتحليلها. وعلى وزارة المالية ان تضيف أنشطة صندوق التقاعد الوطني ضمن مستندات الموازنة المفتوحة التي تنشرها بشكل دوري. فيما يمكن لوزارة العمل والشؤون الإجتماعية تطوير نظام قواعد البيانات الإدارية التي تملكها بما يسمح بإنتاج عدد كبير من المؤشرات والبيانات.

المصادر

أعداد التشريعات العراقية

(<http://www.iraqlid.com/LoadLawBook.aspx?SP=ALL&SC=081120056556480>)

البنك الدولي، التقاعد في العراق: القضايا الرئيسية والتوجيهات العامة للإصلاح والآثار المالية المترتبة عليه (<http://siteresources.worldbank.org/.../PensionsExSummArab>).

حكومة العراق، الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، تشرين الأول 2020، ص 9. رغبة المجتمع في دعم النظام.

السومرية نيوز، صندوق التقاعد العراقي في طريقه للإفلاس

(https://www.alsumaria.tv/news/alsumaria-news/302701/alsumaria?src=rss-feeds&utm_campaign=Softimpact-Rss-Feeds&utm_source=SI-Rss-Feeds-Documents&utm_term=Softimpact-Rss-Feeds-Documents&utm_medium=SI-Rss-Feeds-302701)

شبكة "نبريج" للصحافة الاستقصائية في العراق، آلاف المعاملات المزورة تسنزف أموال المتقاعدين العراقيين وتحرمهم من مستحقاتهم. هذا التحقيق يكشف كيف يحصل ذلك. (<https://daraj.com/63077>).

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

وزارة التجارة، دائرة تسجيل الشركات، (<http://tasjeel.mot.gov.iq/newtasjeel/who.htm>) تاريخ الزيارة 2022/8/31.

وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة الرعاية الاجتماعية، بيانات إدارية.

وزارة المالية توضح عبر NRT حقيقة افلاس صندوق التقاعد بعد سنتين (<https://www.nrttv.com/AR/detail3/3768>)

BRICS and ILO, Promoting Decent Employment for a Sustainable Social Security System Short paper prepared for the 1st EWG under the 2019 Brazilian presidency of the BRICS, p. 3. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_732893.pdf)

<http://pension.mof.gov.iq/node/52>

Sajad Jiyad, Müjge Küçükkeleş, and Tobias Schillings. "Economic Drivers of Youth Political Discontent in Iraq: The Voice of Young People in Kurdistan, Baghdad, Basra and Thi-Qar." Global Partners Governance (2020). p. 44.

كفاءة المحفظة الاستثمارية في تحقيق الاستدامة المالية للضمان الاجتماعي في العراق

حيدر احمد ابوالقاسم

المقدمة

لقد توجهت الدول المتقدمة منذ أكثر من نصف قرن من الزمن الى جعل هدف استدامة الضمان الاجتماعي من أولوياتها باختلاف الفلسفة التي كانت تتبناها، وذلك بهدف تحقيق الرفاهية لمجتمعاتها. اذ نلاحظ في ديباجة دستور الولايات المتحدة، كتب واضعوا الدستور أنهم كانوا يحددون الولايات من أجل "إقامة العدل، وضمان الاستقرار الداخلي، وتوفير الدفاع المشترك، وتعزيز الرفاهية العامة، وتأمين الحرية لأنفسنا وأجيالنا القادمة".

وتأسيساً على ذلك كان التركيز في الانفاق العام يتم توجيهه الى الانفاق العسكري بنسبة كبيرة ولكن في العقود الخمسة الأخيرة تغير الامر تدريجياً الى ان أصبحت تلك النسبة الآن هي من نصيب البرامج الاجتماعية كالتأمينات والضمانات الاجتماعية وما شاكل ذلك بهدف العدول بالأولويات الدستورية من توفير الدفاع المشترك الى تعزيز الرفاهية العامة.

ان فكرة عمل الضمان الاجتماعي تجعل من الطبيعي في الناحية العملية (وعلى وفق المنطق العلمي، فانه والمؤكد) حدوث فجوة بين اصول وخصوم محفظة الضمان الاجتماعي، إذ أن المساهمات التي تقوم الوحدة الإقتصادية بجبايتها من المؤمن عليهم تقابلها تعويضات مساوية لها في أحسن الاحوال ولكن بعد مدة زمنية طويلة نسبياً أو تكون التعويضات أكبر من المساهمات إذا تحقق خطر وقوع الوفاة أو اصابة عمل قبل انقضاء تلك المدة. اما اذا توفي المساهم أو اصاب بمرض أو اصاب بعاهة نتيجة العمل فإن نسبة المساهمات تكون قليلة جداً مقارنة بالتعويضات التي تستحق الى ورثته اذا توفي أو اذا تمت اصابته اصابةً ادت الى احواله الى التقاعد مما يؤدي الى عجز النظام من الوفاء بالتزاماتها لذلك لا نستطيع معرفة كيفية استمرار عمل الضمان الاجتماعي ما لم ندرك العلاقة بين محفظة الضمان والمحفظة الاستثمارية لنتمكن من تحليل ذلك، إذ إن المساهمات التي تحصل عليها الدائرة ينبغي توظيفها في أنشطة استثمارية تتلاءم آجالها مع المدد التاريخية لتلك المساهمات من جهة وكذلك تتلاءم العوائد الاستثمارية التي يرجى تحقيقها مستقبلاً مع مقدار الفجوة فضلاً عن هامش ربح اضافي من جهة أخرى.

إن العلاقة بين هاتين المحفظتين هي علاقة سببية وهي طردية باتجاهين (تبادلية) أي أن كل منهما تؤثر وتتأثر بالأخرى، فالأموال التي يتم الحصول عليها من نشاط محفظة الضمان توجه إلى النشاط الاستثماري أي إلى المحفظة الاستثمارية وكلما كانت محفظة الضمان ذات نشاط واسع ومتعدد كلما ازدادت المساهمات التي تحققها وبالتالي ينعكس ذلك في شكل زيادة قيمة أصول المحفظة الاستثمارية وأن ذلك يؤدي إلى زيادة عوائد المحفظة الاستثمارية بافتراض ثبات العوامل الأخرى المؤثرة في الاستثمار والعائد الاستثماري وإن تلك العوائد هي التي تنعكس في مدى كفاءة محفظة الضمان، وبالتالي توسعها مستقبلاً، كذلك فإن فشل إحدى المحفظتين ينعكس في الأخرى، فانخفاض مساهمات محفظة الضمان يؤدي إلى ضعف تمويل المحفظة الاستثمارية مما يؤدي إلى انخفاض عوائدها بافتراض ثبات العوامل الأخرى التي تؤثر في الاستثمار والعائد الاستثماري وأن انخفاض العوائد الاستثمارية يؤدي إلى التلكؤ بسداد التزامات محفظة الضمان وبالتالي يقلص نشاطها مستقبلاً ويحدث عزوف في الدخول تحت مظلة الضمان الاجتماعي. ويمثل ذلك العلاج الذاتي للضمان وتحقيق الاستدامة الذاتية والتي إن لم توفق فإن العجز الذي ينذر بالقدوم يستدعي التدخل من قبل الحكومة لسد العجز وفي هذا البحث نحن ندرس الاستدامة الذاتية.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في إيجاد أفضل السبل التي تؤدي إلى تكوين استدامة مالية ومرونة توسعية في الضمان الاجتماعي في العراق مما يمكن من استيعاب التطور والتوسع المستقبلي في القطاع الخاص والعمل المنظم.

مشكلة البحث: هل تمكنت المحفظة الاستثمارية في تحقيق الاستدامة المالية للضمان الاجتماعي في العراق.

فرضية البحث: يفترض البحث وجود علاقة سببية بين كفاءة واستدامة الضمان الاجتماعي وكفاءة المحفظة الاستثمارية والقرارات الاستثمارية فيها.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في الأهمية والدور الذي يؤديه الضمان الاجتماعي في الاقتصاد وفي المجتمع فضلاً عن امتداده إلى آثار سياسية تخص تفضيلات الناخبين بشكل غير مباشر من خلال تأثيره على الرفاهية الاجتماعية بشكل عام.

هدف البحث: الوقوف على العوامل التي لم تؤدي إلى تحقيق الاستدامة بالمستوى المطلوب في الضمان الاجتماعي في العراق.

المبحث الأول: الاطار المفاهيمي للضمان الاجتماعي والاستدامة المالية.

المطلب الأول: مفهوم وأنواع أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي

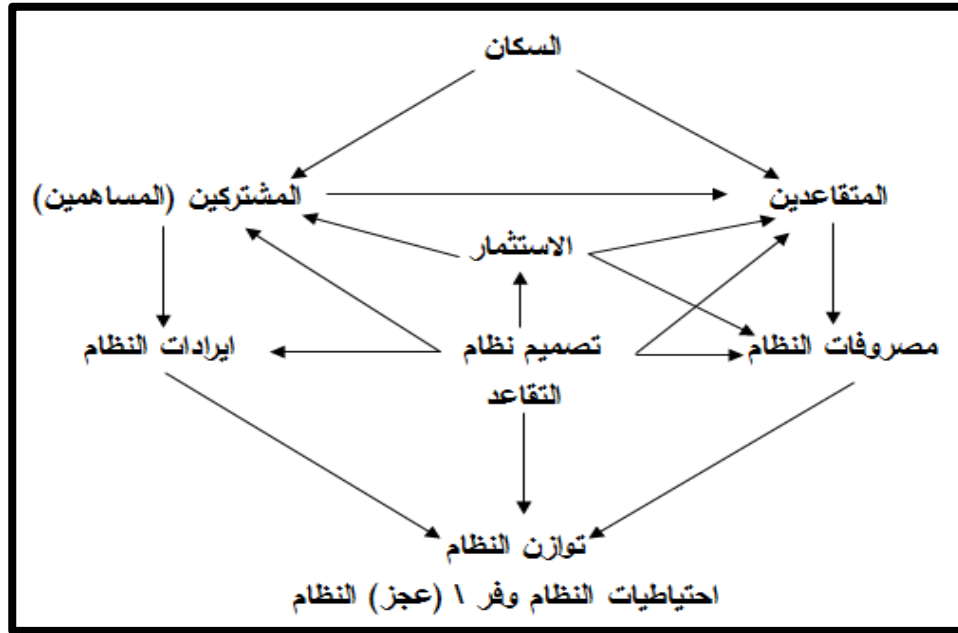
أولاً: مفهوم نظام التقاعد والضمان الاجتماعي

يعرف نظام التقاعد بأنه مجموعة من الحقوق والالتزامات المتبادلة بين المواطنين المساهمين بالنظام والمستحقين عنهم من جانب، والدولة أو المسؤول عن إدارة النظام من جانب آخر.

ويعتبر التقاعد والتأمينات الإجتماعية أحد وسائل الضمان الاجتماعي في مجال تحقيق الحماية والأمن الاجتماعيين وهي تقتصر على تلك النظم التي تستهدف تغطية خطر اجتماعي معين في مقابل تجميع اشتراكات يؤديها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ثم إعادة توزيع هذه الاشتراكات على من يتحقق بالنسبة لهم لدى قوع إحدى الأخطار المؤمن منها، ومن ثم فإذا ما تحملت الدولة في نظام معين عبء المزايا دون مقابل من الاشتراكات انتفي عن النظام صفة التأمين وأصبح نظاماً للضمان الاجتماعي تكفله الدولة أو نظام تأميني غير ممول. اذ يعد مبدأ المساهمات الجماعية ككل هو بتحمل اعباء الاضرار التي تصيب أحد اعضائها المساهمين بسبب تحقق الخطر المحتمل وقوعه مما يقلل من أثر ذلك الخطر إذا ما تعاونت عليه تلك الجماعة هو الاساس الذي يرتكز عليه عمل ونظرية التأمينات الإجتماعية، إن بساطة هذا المفهوم يتوجب تعديله بعض الشيء كل فترة لكي تصبح نظم التأمينات مستدامة (الشواورة، 2008: 66).

ثانياً: عناصر تدفقات نظام التأمينات الإجتماعية

الشكل (33) احتياطات النظام وفر ١ (عجز) النظام



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على المصادر (معيط، 2014)، (السيفي، 2006).

ثالثاً: أنواع أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي

وتتكون أنظمة التقاعد والتأمينات الإجتماعية من الأنواع الآتية: (معيط، 2014)

1- الأنظمة الإجبارية والأنظمة الاختيارية.

2- الأنظمة الأساسية والأنظمة التكميلية والأنظمة البديلة.

3- أنظمة المزايا المحددة DB.

4- أنظمة الإشتراكات المحددة DC.

5- نظام الحسابات الإسمية محددة الإشتراكات NDC.

6- نظام الحسابات الاسمية محدد الإشتراكات PAYG.

المطلب الثاني: مفهوم وأهمية وطرق تحقيق الاستدامة المالية وأركانها

أولاً: مفهوم الاستدامة المالية

هناك جملة من التعاريف التي تخص الاستدامة المالية وضعها جملة من الباحثين وكالتالي:
هي القدرة المالية التي تمنح المؤسسة القدرة على اغتنام الفرص والاستجابة للتحديات غير المتوقعة مع الحفاظ على العمليات العامة للمؤسسة (2: Padilla, 2012).
تشير الاستدامة المالية الى قدرة المؤسسة على انجاز مهمتها وخدمة أصحاب المصلحة بمرور الوقت (37: Bowman, 2011).

وقد عرفت الاستدامة المالية بأنها تلبية احتياجات الجيل الحالي دون المساس بحقوق الاجيال القادمة (5: Langenwaller, 2020).

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن ملاحظة ان مفهوم الاستدامة المالية يركز على النقاط الاتية:
1. قدرة المؤسسة على البقاء في ممارسة نشاطها وتقديم أفضل خدمة للمستفيدين على المدى القريب والمتوسط والبعيد.
2. الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات للوفاء بواجباتها المالية الحالية والمستقبلية.
3. توافر الامكانية على مواجهة التحديات غير المتوقعة دون المساس بعملها.
4. عدم اللجوء الدائم على توزيع فائض الإيرادات الى ارباح بل استخدام الفائض لتحقيق أهدافها وهو إعادة استثمارها وتحقيق أهداف الاستدامة المالية.

ثانياً: أهمية الاستدامة المالية

للاستدامة المالية دوراً مهماً وكبيراً في تحسين الاداء للمؤسسة وذلك من خلال ما يأتي:

1. تعزيز الامكانية في الحصول على رؤوس الاموال

من خلال تبني جوانب الاستدامة المالية في التقارير الدورية وأداء المؤسسة أو المنظمة والذي ينتج عنه أداء إستراتيجي مؤسسي أفضل، والذي سينعكس بدوره على أدائها باتجاه تحسين

عائدات الاستثمار والقدرة على جذب رؤوس الأموال، لا سيما في اساليب التمويل طويل الاجل وتوفير شروط تمويلية أحسن.

2. الربحية والنمو

وذلك عن طريق خلق قيمة مالية للمؤسسة من خلال توافر الفرص المناسبة لرفع الدخل وتخفيض التكاليف وإدارة المخاطر وتعزيز التدابير وحث التعاون مع أصحاب المصالح بما يساهم في فهم اعمق لأحتياجاتهم والذي ينعكس بدوره على توجيه الاستثمارات وتحفيز القدرة التنافسية والابتكار (European U.A., 2008: 12).

3. تصحيح خطط العمل وإدارة المخاطر

تؤدي المعرفة بكيفية ادارة الاستدامة من التعرف على المخاطر بصورة متكاملة وهذا يقود الى وضع الاستراتيجيات التي تتناسب والتخفيف من حدة المخاطر، والتي تعزز من قابلية المؤسسة على التخطيط الاستراتيجي للمدى البعيد، وايضاً تساعد المستثمرين والمحللين من التعرف على امكانية المؤسسة أو المنظمة من تحقيق أهدافها الاستثمارية.

4. تعزيز العلامة التجارية للمؤسسات غير الربحية

تعتمد المنظمات أو المؤسسات غير الربحية شأنها شأن المنظمات الربحية على جهودها في التسويق لعلامتها التجارية بهدف الترويج لخدماتها والحفاظ على استمراريته. ومن ثم تبرز أهمية إنشاء علامة تجارية وتعزيزها بطريقة تجعلها تعمل بشكل واضح ومتواصل على توصيل مهمة المؤسسة والخدمات المقدمة بطريقة تميزها عن المؤسسات الاخرى. ومن أبرز عناصر إنشاء علامة تجارية تحديد مهمة المؤسسة وخدماتها وأهدافها وتطويرها، ويجب ان تجسد العلامة التجارية مجموعة من الخصائص والسمات والتي ستقدم للأفراد من خارج المؤسسة بشكل متسق ومستمر، ووضع خطة تسويقية يساعدان على توصيل رسالة اجتماعية تبني الثقة بين المؤسسة والمستفيدين (Padilla et al., 2012: 4).

ثالثاً: العوامل المؤثرة في تحقيق الاستدامة المالية

هناك العديد من العوامل التي تؤثر في تحقيق الاستدامة المالية وعلى النحو الآتي:

1. إمتلاك المؤسسة الخبرة والمعرفة التسويقية

القدرة المالية للمؤسسة تتجاوز الأدوات المالية إلى أدوات غير مالية ومنها إمتلاك المؤسسة للمعرفة التسويقية، إذ لا يمكن الفصل بين الاستدامة المالية والتسويق، بمعنى أن تكون المؤسسة قادرة على جذب وأستقطاب العملاء والاحتفاظ بهم، من خلال رسم الأهداف والتعاون المشترك داخل المؤسسة لتحقيق هذه الأهداف عن طريق إمتلاكها لمستوى عالٍ من المعرفة والقدرة التسويقية، بمعنى أن لا يقتصر التسويق على الدعاية والاعلان بل أن يمتد الى معرفة أحتياجات العملاء الحالية والمستقبلية وأبتكار وتحديد الطريقة المثلى لترويج

الخدمات المقدمة، أي ان المهمة الأولى لأدارة التسويق تركز على احتياجات العميل لأنه المعيار الحقيقي للاستدامة لعمل المؤسسة.

2. توسيع الشراكات

بمعنى ان تتحرك المؤسسة نحو شراكات قوية للحفاظ على الدور الحاسم الذي تلعبه في تحسين الاداء ونوعية الحياة للفرد وتعزيز التقدم وتنمية المجتمع، فالمؤسسات المالية (عينة البحث) هي في أمس الحاجة لتوسيع الشراكات مع الوزارات والهيئات ذات العلاقة، بسبب طبيعة عملها التي تتطلب الاستعانة بها في كافة المجالات ومنها المجال الاستثماري لأستثمار اموالها لغرض تسديد التزاماتها المختلفة الأنواع، وزمن الاستحقاق لتوفير السيولة وتحقيق الارباح في الوقت نفسه.

3. القيادة الناجحة والادارة الكفوءة

من خلال تطبيق المناهج العلمية الكفوءة في الادارة والقيادة والخطط السليمة التي تتبناها الادارة، والافادة من التجارب الناجحة الاخرى على مستوى الادارات العليا والوسطى والدنيا ووضع الشخص المناسب بالمكان المناسب، فمثلاً القيادة الاستثمارية الواعية المدركة لجميع أبعاد الملف الاستثماري للمؤسسة وصياغة السياسة الاستراتيجية الاستثمارية الواقعية بما يخدم مصالحها سوف تنعكس على خدمة هذا الملف وتحقيق الأهداف ويرضي العملاء والمجتمع برمته.

4. العلاقات العامة الفاعلة

يقصد بالعلاقات العامة هي الفن والعلوم الإجتماعية في تحليل الاتجاهات والتنبؤ بالعواقب وإسداء المشورة للمديرين والقادة، فضلاً عن تنفيذ وتخطيط برامج عمل لا يخدم مصلحة المؤسسة فحسب وإنما مصلحة المجتمع ككل، وتعني أيضاً الآلية التي يتم من خلالها الوصول الى الهيئات والجهات الرسمية والعملاء وأفراد المجتمع والتفاعل معهم وتحقيق الانسجام والتواصل اللازم (Amos, 2015: 22).

5. المحفظة الاستثمارية

حيث ترتبط بشكل مباشر مع الاستدامة المالية عن طريق توسيع المجالات والأدوات الاستثمارية المحققة للاستدامة على جميع الآجال. بالتأكيد فإن الاستثمار وسيلة وليست غاية بالنسبة للمؤسسات العامة، حيث ان تحقيق عائد مالي ومناسب يساعد على تحقيق أهدافها يساهم في تحقيق الرسوخ المالي وذلك من خلال التنوع الاستثماري لزيادة العوائد وتقليل المخاطر والذي سينعكس على تحقيق الاستدامة المالية، فإذا لم يتحقق هذا الرسوخ سوف

تتحمل المؤسسة عبئاً ثقيلاً وعليه فأن موضوع الاستثمار يحتاج الى اتباع الطرائق التي تستند إلى أسس موضوعية مع الأخذ بنظر الاعتبار العوامل المحلية وانعكاساتها، حيث أصبح من الضروري وجود استراتيجية جديدة لاستثمار هذه المؤسسات لأموالها للمحافظة على مصالح المستفيدين الذين يعتمدون بشكل كبير على نتائج استثمار هذه الاحتياطات (بدوي، 2014: 7).

6. التخطيط للاستدامة

إن اتصاف التخطيط بالاستدامة امر يجب مراعاته، فليس كل تخطيط للمؤسسة هو مستدام لذا عليه أن يراعي الجوانب الإقتصادية والسياسية والإجتماعية وحقوق الاجيال القادمة، فالتخطيط يشمل التنبؤ في المستقبل مع الاستعداد للتغيرات التي تحدث فيه، فوظيفة التخطيط تتلخص بما يأتي:

1. تحديد طريقة سير العمل في المستقبل.
2. اصدار القرارات اللازمة التي تؤثر على عمل المؤسسة في المستقبل.
3. التنبؤ بالاثار المحتملة والتي تؤثر في سير عمل المؤسسة لأن المستقبل غير مؤكد وتعمل في ظروف غير مؤكدة وتتغير بشكل مستمر (2: Patricia León, 2001)

رابعاً: أركان الاستدامة المالية

الركن الأول: التخطيط المالي الاستراتيجي

كثيراً ما يتم طرح سؤال للمؤسسات أو المنظمات عن ماهو الحد الادني للتكاليف الواجب توفرها لتحقيق الأهداف المرجوة وتغطية التكاليف الادارية؟ وللأجابة عن هذا السؤال لابد أن يكون التخطيط المالي مبني على خطط إستراتيجية ذات رؤية طويلة المدى. فالتخطيط الاستراتيجي هو الالية التي تساعد المؤسسة الإقتصادية في توضيح الأهداف وتحديد الأولويات والإجراءات الكفيلة لأنجازها وذلك من أجل الوصول الى الاموال اللازمة لتغطية التكاليف التشغيلية والثابتة وتحقيق الأهداف الموضحة في الخطة الاستراتيجية.

الركن الثاني: تنويع الدخل

وهنا تتم الاشارة ليس فقط الى توليد الدخل ولكن الى تعدد مصادره، فالمؤسسة تبقى ضعيفة للغاية اذا كان الجزء الاكبر من ميزانيتها تعتمد على مصدر واحد للدخل، تنويع مصادر الدخل الداخلية والخارجية يجب أن تكون من الأولويات الاساسية للمؤسسة، والسبب في ذلك ان الظروف الإقتصادية يمكن أن تتغير في أية لحظة ولأي سبب من الاسباب مما يتسبب في أزمة كبرى لها، لذا توجب على الاقل ان تكون 60% من اجمالي الميزانية للمؤسسة يأتي من خمسة مصادر متنوعة للدخل (15: Patricia León, 2001).

الركن الثالث: الادارة المالية السليمة

معرفة كيفية توظيف الموارد المالية أمر أساسي لتحقيق الاستدامة المالية من خلال ضمان الشفافية في توظيفها والاهتمام ببناء وتقوية نظام للرقابة الداخلية الفاعلة، وازافة الى ذلك الاهتمام بتقارير تدقيق الاداء المالي والاداري.

أن تحديد الأهداف المالية القصيرة والطويلة الاجل بوضوح، تساعد على تحديد الحد الأدنى الواجب توفره من الدخل والتكاليف لسد الالتزامات المالية المهمة، ولا تقتصر الادارة السليمة على تحديد الحد الأدنى من النفقات والايادات والمقارنة بينهما، بل تتعدى الى تقديم عرض مفصل للميزانية بالكيفية التي تجعلها احدى الأدوات الاساسية المتاحة لأية مؤسسة لأدارتها بفعالية تامة. فالفهم الكامل للميزانية امر بالغ الاهمية للإدارة المالية الجيدة، على شرط أن تستند الميزانيات إلى معلومات دقيقة حول برامج المؤسسة وخدماتها، ويجب أن تتضمن الميزانية معلومات تاريخية، وتحدد الخطوط العريضة وتقديم صورة واقعية للأهداف المالية (Molony, 2017: 107).

الركن الرابع: توليد الدخل الخاص بالمؤسسة

توليد الدخل الخاص بالمؤسسة وكما موضح في المخطط (2) هو أحد الوسائل أو الطرق لتنظيم وتنويع مصادر إيراداتها وطرق توليد الدخل الخاص ترتبط بالادارة الكفوءة المبتكرة وعدم الاتكال على المنح والمساعدات الداخلية والخارجية.

تحقيق الاستدامة المالية على المدى الطويل هو هدف يتطلب من المؤسسة أن تكون قادرة على الاستمرار في العمل من خلال التمويل الداخلي المتكون من فائض الإيرادات على النفقات والذي يغطي جميع التكاليف المالية والتنظيمية والادارية وغيرها من النفقات على المدى البعيد وهذا يتطلب زيادة الموارد المتولدة داخلياً (Sharma, 2008: 24).

المبحث الثاني: الضمان الاجتماعي في العراق وسبل استدامته

المطلب الأول: استدامة الضمان الاجتماعي في العراق (الجانب الفني)

أولاً: نشأت وتطور الضمان الاجتماعي للعمال في العراق

نشأت الوحدة الاقتصادية (دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال) في خمسينيات القرن الماضي على وفق قانون الضمان الاجتماعي رقم (27) لسنة 1956 وكانت تحت اسم مديرية التقاعد والضمان الاجتماعي إلا أن هذا القانون لم يكن في حقيقة الامر قانوناً للضمان الاجتماعي رغم اطلاق هذه التسمية عليه وانما كان خليطاً من الادخار والتأمين الالزاميين وكان يقدم الاعانات للمساهمين. ثم صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم(140) لسنة 1964 وتم تحول

المديرية اعلاه الى المؤسسة العامة للتقاعد والضمان الاجتماعي بموظفيها وباصولها والتزاماتها وفي عام 1969 صدر قانون للتقاعد والضمان الاجتماعي بالرقم (112) اذ جاءت احكامه على نحو يُراعي فيها انصاف العمال على اختلاف درجاتهم ومدد خدمتهم ثم ألغي هذا القانون وصدر قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971 والذي حقق تغيراً جذرياً ونقلة نوعية في نظام الضمان الاجتماعي في العراق حيث كان نموذجاً يحتذى به من قبل دول المنطقة وكان يضاهي قوانين الضمان الاجتماعي في الدول الاسكندنافية وبشهادة منظمة العمل الدولية ولمرور أكثر من (40) عاماً على نفاذه واقتصراره على اربعة فروع للضمان الاجتماعي وهي تقاعد الشيخوخة والخلف واصابة العمل والمرض ولمواكبة التطورات والتغيرات الاقتصادية الحاصلة عربياً وعالمياً فقد تطلبت الحاجة الى إعداد مسودة قانون جديد يتلائم ومتطلبات المرحلة الراهنة والاتفاقيات الدولية ليشمل فروع الضمان الثمانية وهي ضمان الشيخوخة والخلف واصابة العمل والمرض والامومة والاختياري والتعطل عن العمل والقطاع الغير منظم وهو الان في مجلس النواب لغرض التشريع. مما يحقق العدالة الاجتماعية للقطاع الخاص إسوةً بالقطاع العام من حيث الجوهر والمحتوى.

ثانياً: أهداف الوحدة الاقتصادية

- 1- تطبيق نظام تقاعدي وطني موحد لجميع العاملين في القطاعات الاقتصادية المختلفة ويسهم في تحقيق العدالة والامن الاجتماعيين.
- 2- مد مظلة التأمينات لتغطي فئات كانت غير مغطاة ضمن القوانين النافذة وهذا ما يتطابق مع التوصية رقم (202) الدولية لسنة 2012/ الصادرة عن منظمة العمل الدولية الخاصة بتوسيع ارضية الحماية الاجتماعية والمتمثلة ب (التعطل عن العمل، الامومة، القطاع غير المنظم، والتأمين الاختياري).
- 3- تعزيز أموال الوحدة الاقتصادية من خلال استثمار الاحتياطيّات لمواجهة المخاطر والحفاظ على الاستدامة المالية.
- 4- رفع مستوى الخدمة الصحية والاجتماعية والثقافية التي تقدمها الوحدة الاقتصادية الى المستفيدين.
- 5- تسخير الامكانيات لتعميق الوعي بأهمية الضمان الاجتماعي بالنسبة للأفراد والمجتمع.
- 6- تشجيع التوجه نحو القطاع الخاص مما يقلل العبء على الدولة من ناحية التعيين على ملاك الدوائر الحكومية.
- 7- تفعيل دور الشركاء الاجتماعيين وتنسيق المسؤوليات معهم في ضوء الظروف الوطنية الاستثنائية ومعايير العمل الدولية والعربية والتشريعات العمالية.
- 8- تحديث آليات وأساليب العمل لاقسام الوحدة الاقتصادية وفروعها في المحافظات.

ثالثاً: أنواع الخدمات التي تقدمها الوحدة الاقتصادية

1- الضمان الصحي:

2- ضمان إصابات العمل:

3- ضمان التقاعد:

- أ – اذا اكمل الرجل الستين من العمر، أو اذا اكملت المرأة الخامسة والخمسين من العمر، وكانت لاي منهما (20) سنة خدمة مضمونة على الاقل.
- ب- اذا كانت للرجل (30) سنة خدمة مضمونة على الاقل، أو كانت المرأة (25) سنة خدمة مضمونة على الاقل.
- ج- اذا توفي اثناء سريان مدة خدمته المضمونة، وكان تسجيله ثابتاً في المؤسسة ومدفوعاً عنه الاشتراك أو مستحقاً عليه قبل الوفاة، دون النظر الى مدة خدمته أو كمية المبالغ المدفوعة عنه.

4- ضمان الخدمات: تتحدد المهمات الرئيسية لهذا الفرع، بنوعين من الخدمات:

أ – الخدمات الاجتماعية العامة المباشرة

تتولى الوحدة الاقتصادية في نطاق هذه الخدمات، تخطيط وتنفيذ مشاريع الخدمات الاجتماعية العامة، التي تعود بالنفع على الطبقة العاملة بأسرها في الجمهورية العراقية. ويكون في طليعة هذه المشاريع، تأسيس المراكز الاجتماعية وبناء المستشفيات ودور التوليد والحضانة ورياض الاطفال، ودور العجزة، والمدارس المهنية، والمكتبات والاندية الثقافية والفنية والرياضية، واماكن لقضاء الاجازات والنقاهة والاستجمام، وما سوى ذلك، وتزويد جميع هذه المنشآت بالمختصين والاجهزة الفنية والأدوات والمعدات العلمية الحديثة اللازمة.

ب – الخدمات الاجتماعية العامة غير المباشرة

- تتولى الوحدة الاقتصادية، المساهمة في تمويل المشاريع التوسعية للمؤسسة العمالية للتشغيل والتدريب والتأهيل، المنشأة، فيما تعجز الميزانية الخاصة للمؤسسة المذكورة عن تمويله. وتتركز المساهمة بوجه خاص، في مشاريع التوسع، المتعلقة بإنشاء معاهد ومراكز ومعامل للتدريب والتأهيل المهني، وكل ما يتفرع عن ذلك.

- يجوز لمجلس الادارة، أن يقترح على المؤسسة العمالية مباشرة بعض المشاريع التي يراها. وفي مثل هذه الحالة تتولى المؤسسة تمويل كامل المشاريع المقترحة من عندها.

- تجرى عملية التعاون والمساهمة والتمويل، المشار اليها في الفقرتين 1 - ب من هذه المادة، باتفاق مشترك بين المؤسستين، يصادق عليه الوزير. (الوقائع العراقية العدد 1976 في 22-3-1971).

رابعاً: التحليل المالي للوحدة الإقتصادية (الإيرادات، التكاليف، الفائض النقدي)

الجدول رقم (19) يوضح التكاليف الكلية ونسبة الفائض النقدي الى الإيرادات للمدة من (2013-2021)

السنوات	الإيرادات الكلية (1)	التكاليف الكلية (2)	الفائض النقدي (عجز) 1- (3=2)	نسبة الفائض الى الإيرادات (1÷3)
	المبالغ بالآلاف الدنانير	المبالغ بالآلاف الدنانير	المبالغ بالآلاف الدنانير	
2013	145,488,052,331	66,516,432,078	78,971,620,253	54%
2014	150,472,483,901	44,067,918,525	106,404,565,376	71%
2015	2,068,632,243,804	53,526,099,823	153,337,143,981	74%
2016	189,229,652,748	88,225,639,188	101,004,013,560	53%
2017	205,994,624,216	92,213,616,036	113,781,008,180	55%
2018	221,002,716,995	80,080,866,651	140,921,850,344	63%
2019	275,757,234,641	93,541,243,393	182,215,991,248	66%
2020	275,115,343,167	101,422,808,872	173,692,534,295	62%
2021	227,587,857,221	108,272,374,815	185,807,232,406	62%

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات التقارير السنوية التي يعدها قسمي التخطيط والمتابعة والشؤون المالية في مركز الدائرة في بغداد خلال مدة البحث

المطلب الثاني: استدامة الضمان الاجتماعي للعراق (الجانب الاستثماري) المحفظة الاستثمارية للوحدة الإقتصادية

إن القرار الاستثماري من مهام رئيس وأعضاء مجلس إدارة صندوق الضمان في الوحدة الإقتصادية وفق المادة (8) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971.

أولاً: عائد المحفظة الاستثمارية (Return on portfolio investment)

يوضح الجدول رقم (2) مقدار العائد الاستثماري الكلي للمحفظة الاستثمارية في الدائرة والمتحقق فعلاً خلال مدة البحث معبراً عنه بالدينار العراقي، وذلك باستخراج قيمة العائد الاستثماري لكافة اصول المحفظة ثم استخراج (ROI) العائد على الاستثمار على وفق المعادلة الآتية:

$$\text{العائد على الاستثمار} = \frac{\text{صافي إيرادات الاستثمار في السنوي}}{\text{إجمالي تكلفة الاستثمارات في نفس السنة}} \times 100\%$$

العائد الاستثماري المستخرج في الجدول (2) يدل على الإيراد وليس الربح إذا لم يتم خصم أي نوع من التكاليف، حيث قمنا سابقاً باحتسابه بعد خصم التكاليف الاستثمارية للحصول على الربح الفعلي من النشاط الاستثماري، إنَّ عملية حساب العائد الاستثماري مرتين ضمن الدراسة مرة بدلالة الإيراد وأخرى بدلالة الربح ضروري جداً فهو يبين فيما إذا كانت مشكلة انخفاض

العائد الحقيقي من النشاط الاستثماري تقع ضمن الأصل الاستثماري أم ضمن التكاليف المرافقة للنشاط الاستثماري.

الجدول (20) العائد الاستثماري السنوي للمحفظة الاستثمارية للدائرة خلال المدة (2013-2021)

السنوات	صافي إيرادات الاستثمار السنوية المبالغ بالدينار (1)	قيمة اجمالي أصول المحفظة الاستثمارية المبالغ بالدينار (2)	معدل العائد الاستثماري (3=2÷1)
2013	6,769,607,871	64,900,559,000	10%
2014	3,143,676,729	78,555,350,000	4%
2015	5,984,886,919	102,113,244,557	5%
2016	8,628,297,066	125,687,888,000	6%
2017	6,152,019,765	156,426,935,000	3%
2018	4,874,685,552	175,863,515,000	2%
2019	11,553,498,401	223,418,245,000	5%
2020	9,298,213,484	235,921,259,286	2%
2021	9,940,385,701	261,795,654,944	3%

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات التقارير السنوية التي يعدها قسم التخطيط والمتابعة والشؤون المالية في مركز الدائرة في بغداد خلال مدة البحث

ثانياً: نسبة العوائد الاستثمارية / اجمالي الإيرادات والنفقات

نسبة عوائد الاستثمار مقارنة بالإيرادات أخذت اتجاهاً تنازلياً بسبب عدم البحث عن فرص استثمارية جديدة من جهة، والحذر من خسارة الاموال العائدة للعمال بسبب الظروف الإقتصادية غير المستقرة نسبياً من جهة أخرى، حيث ان اعلى نسبة حققتها العوائد الاستثمارية كانت 2008 بنسبة بلغت 8.7% من اجمالي الإيرادات الكلية، وادنى نسبة كانت سنة 2019 بنسبة مقدارها (0.9%) وكما موضح في الجدول (3) وكالاتي.

الجدول (21) يوضح نسبة العوائد الاستثمارية الى اجمالي الايرادات والنفقات مليون دينار (2013-2021)

السنوات	العوائد الاستثمارية	الايرادات الكلية	نسبة العوائد/الايرادات %	النفقات	نسبة العوائد/النفقات %
2008	2,003	22,899	8.75	22,899	8.7
2009	2,480	44,440	5.58	34,444	7.2
2010	3,123	75,146	4.16	37,229	8.4
2011	4,410	72,776	6.06	45,917	9.6
2012	4,421	99,195	4.46	87,743	5
2013	3,723	149,620	2.49	66,510	5.6
2014	3,566	187,380	1.9	43,578	8.2
2015	2,038	213,885	0.95	53,290	3.8
2016	4,055	193,283	2.1	88,224	4.6
2017	5,697	211,690	2.69	92,019	6.2
2018	4,139	225,140	1.84	93,509	4.4
2019	2,491	278,240	0.9	92,077	2.7
2020	4,177	292,699	0.17	103,150	3.2
2021	4,279	314,990	0.74	109,308	2.7

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على البيانات المالية للشؤون المالية (2009-2021).

وكذلك الحال بالنسبة عند مقارنة الايرادات بالعوائد الاستثمارية التي شهدت انخفاضاً ملحوظاً خلال مدة البحث، إذ بلغت اعلى نسبة لها سنة 2011 بلغت (9.6%) وادنى نسبة كانت سنة 2019 بنسبة (2.7%) وهي نسبة قليلة مقارنة بالنفقات الكلية.

المبحث الثالث: المؤشرات المالية ومقدار العائد المرغوب للأستدامة المالية

المطلب الأول: المؤشرات المالية لدائرة التقاعد والضمان الاجتماعي

أولاً: مؤشرات الربحية:

العائد على الموجودات (ROA): يقيس المؤشر نسبة العائد المتحقق للدائرة الى اجمالي الموجودات وبحسب البيانات المتوفرة للميزانية العامة وكالاتي:

الجدول (22) يوضح العائد على الموجودات مليون دينار (2021-2014)

السنة	العائد	الموجودات	نسبة نمو الموجودات	ROA
2014	143,802	137,883	-	104.29%
2015	160,595	293,272	113%	54.76%
2016	105,059	409,298	40%	25.67%
2017	119,671	527,932	29%	22.67%
2018	131,631	654,377	24%	20.12%
2019	186,163	838,616	28%	22.20%
2020	163,936	945,429	9%	7.88%
2021	171,707	1,079,006	28%	0.82%

المصدر: من أعداد الباحث بالاعتماد على البيانات المالية للمدة (2021-2014)

ثانياً: مؤشر الربح / الإيرادات

الجدول (23) يوضح العائد على الإيرادات للمدة (2021-2014)

السنة	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
نسبة الربحية	76.74%	64.47%	54.36%	56.53%	58.47%	66.91%	56.42%	54.56%

المصدر: من أعداد الباحث بالاعتماد على البيانات المالية للمدة (2021-2014)

ثالثاً: نسبة العائد على الاستثمار / الموجودات

تشير نسبة العائد المتحقق من الاستثمار / الموجودات والظاهرة في الجدول، انخفاضاً كبيراً خلال المدة إذ بلغ معدل الانخفاض في سنة 2015 مقارنة بالسنة السابقة ما نسبته (-73%)، واستمر بالانخفاض حتى سنة 2019 ما نسبته (-53%) بسبب انخفاض الإيرادات المتأتية من إيرادات العقارات في هذه السنة أنخفاضاً كبيراً.

الجدول (24) يوضح العائد على الاستثمار للمدة (2021-2014)

السنة	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
نسبة الربحية ROI	2.59%	0.69%	0.99%	1.08%	0.63%	0.30%	0.11%	0.44%

المصدر: من أعداد الباحث بالاعتماد على البيانات المالية للمدة (2021-2014)

المطلب الثاني: امكانية تحقيق الاستدامة المالية للدائرة بالاعتماد على العوائد الاستثمارية

يلاحظ من نتائج نسب المؤشرات المالية إنَّ الدائرة سجلت تراجعاً في مؤشرات الربحية الثلاثة، اما مؤشرات السيولة فكانت نسب التداول السريعة أقل من نسبة التداول وهذا يعكس مدى

اعتماد الموجودات المتداولة على المخزون من ناحية، ومن ناحية أخرى انخفاض العوائد المتأتية من الاستثمار وهي نسبة تكاد لا تذكر مقارنة بالإيرادات المستحصلة من الإشتراكات والتي وصلت الى أكثر من (97%) من اجمالي الإيراد للدائرة في سنة 2019، مما يدل على أنَّ الدائرة لا يمكن ان تحقق أي استدامة مالية بالاعتماد على العوائد الاستثمارية المنخفضة للمحفظة. وأن سبب تحقيقها الاستدامة حالياً هو بسبب اعتمادها الكامل على الإشتراكات التقاعدية للعمال. بناءً على ما سبق نوضح ان صندوق التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال كان السبب الاساسي في تحقيقه للفائض النقدي والاستدامة المالية في الوقت الراهن هو زيادة عوائد الإشتراكات والتي سببها زيادة الحد الأدنى للأجر وانخفاض نوعاً ما في الرواتب التقاعدية الممنوحة مقارنة بصندوق موظفي الدولة، حيث يبلغ اعلى راتب تقاعدي ممنوح للعمال هو (300) الف دينار، وليس بسبب الزيادة في العوائد الاستثمارية أو مصادر التمويل الأخرى، وانه في حالة حدوث اي زيادة في الرواتب التقاعدية مستقبلاً من قبل الحكومة فأن ذلك سوف يقلص من الفروقات بين الإشتراكات والرواتب التقاعدية ويؤثر على قدرة هذا الصندوق في الوفاء بالتزاماته في المدى الطويل، ما لم يتم التركيز على الجانب الاستثماري، ويمكن تحقيقه من خلال التقريب بين متغيري الإيرادات والنفقات مما يستلزم توافر شرطان مهمان لتحقيق الاستدامة (بدوي، 2014، 52) هما:

1. ان تكون نسبة المساهمات التقاعدية (الإشتراكات) المستحصلة من أصحاب العلاقة (العامل – صاحب العمل) من البداية هي النسبة الصحيحة، بمعنى يأخذ بنظر العنايه العوامل الإقتصادية والإجتماعية والديموغرافية والسياسية التي تؤثر في المركز المالي للصندوق مستقبلاً.
2. أن يحقق الاستثمار عائد فعلي يطابق مايتحقق من هذه الإشتراكات المجمعة على المدى الطويل، إذ أنَّ الفارق كبير بين العوائد الاستثمارية بالنسبة الى اشتراكات الضمان وعلى النحو الآتي:

الجدول (25) يوضح نسب العوائد الاستثمارية الى اشتراكات الضمان الاجل للمدة (2009-2021)

السنوات	النسبة المئوية	نسبة النمو
2009	6.84%	-44.18%
2010	6.24%	-8.73%
2011	7.19%	15.26%
2012	5.32%	-26.06%
2013	2.74%	-48.41%
2014	1.99%	-27.63%
2015	1.11%	-44.17%
2016	2.20%	98.38%
2017	2.85%	29.66%
2018	1.92%	-32.82%
2019	0.91%	-52.27%
2020	1.13%	-4.11%
2021	1.74%	-2.66%
المتوسط	2.96%	-11.37%

المصدر: من أعداد الباحث بالاعتماد على البيانات المالية للمدة (2009-2021)

مما سبق نستخلص ان الدائرة بحاجة الى إعادة تقييم الجانب الاستثماري لها، وبما انها مازالت تحقق فائض في الاحتياطي المتراكم فعليها ان تستغل الفرصة لأستثمارات جديدة في المجالات طويلة الاجل لتحقيق التوازن المالي، لذا عليها تقييم تطور الاحتياطي على المدى الطويل مع تحليل للسوق المالي فيما يتعلق (عز، 1992: 423):

1. الأدوات الاستثمارية المتاحة على المستوى القصير والمتوسط والطويل الاجل.
 2. العائد المتوقع للأرباح.
 3. الاثر المتوقع لهذه الاستثمارات على الاستثمار بشكل عام في البلد.
- وعند ذلك يتم اتخاذ القرار بإمكانية استثمار هذه الاموال وبما يتناسب مع طبيعة اهداف أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي، ووضع سياسة استثمارية جديدة تتلاءم مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، لما لها من انعكاسات ايجابية على الاقتصاد ككل.
- عليه يتضح لنا أهمية تنمية اموال الضمان والحفاظ على قيمتها، فالقاعدة الاساسية للسياسة الاستثمارية التي تضعها الدائرة يجب ان ترتبط بالسياسة الاقتصادية والمالية للدولة وتعمل في إطارها، وعملية توظيفها واستثمارها من المسائل الهامة التي لا ينبغي تركها للارتجال أو العفوية، ولكن يجب أن تتم عملية الاستثمار لهذه الاموال في ضوء خطط مدروسة وعلى أسس اقتصادية فنية وأن يقوم على متابعة التنفيذ خبراء ذو دراية وخبرة واسعة بشؤون الاستثمار، ويراعى ايضاً توجيهها في المجالات التي تكفل الاحتفاظ بالقيمة الفعلية للأموال المستثمرة وتدعيم النظام من الناحية الاجتماعية، مع الاخذ بنظر الاعتبار اهم التحديات التي تواجه هذا النظام في العراق، فإذا استمرت عوائد الاستثمار فأن ذلك سوف يؤثر سلبياً على امكانية تحقيق الاستفادة للصندوق مستقبلاً، ويبقى مصدر الدخل الرئيسي لها هو العوائد المستحصلة من الإشتراكات للعمال المضمونين.

المطلب الثالث: إعادة ترتيب المحفظة الاستثمارية

أولاً: تحديد مقدار العائد الصافي المرغوب

لتحديد مقدار العائد الصافي اللازم لحل المشكلة والذي ينبغي أن نحققه لسد الفجوة بين صافي الإشتراكات وتعويضاته ينبغي معرفة مقدار تلك الفجوة، إن مقدار الفجوة في محفظة التقاعد تم تحديده إذ إن قيمة تلك الفجوة تظهر خلال مدة البحث في العمود الخامس من الجدول (15)، كما أن العائد الاستثماري الذي على الاقل ينبغي أن يساوي مقدار تلك الفجوة ينبغي أن يتحقق جراء توظيف اجمالي الإشتراكات، وكما يبين لنا ذلك من خلال الجدول ادناه ادنى عائد استثماري صافي يمكن قبوله. إن العمود السادس من الجدول (26) يمثل نسبة صافي العائد الاستثماري المرغوب أي ادنى نسبة عائد استثماري صافي ينبغي تحقيقها للسيطرة على الفجوة الحاصلة بين صافي الإشتراكات وتعويضات محفظة التأمينات، وقد تم الوصول إلى تلك النسب الظاهرة في هذا العمود من خلال المعادلة:

$$\text{صافي العائد الاستثماري المرغوب} = \frac{\text{الفجوة (صافي الاشتراكات - التعويضات)}}{\text{اجمالي الاشتراكات المتحققة}} \times 100\%$$

الجدول (26) صافي العائد الاستثماري المرغوب للسيطرة على فجوة محفظة فروع الضمان خلال المدة (2013-2019)

السنوات	اجمالي الاشتراكات	صافي الاشتراكات	التعويضات	الفجوة (صافي الاشتراكات - التعويضات)	صافي العائد الاستثماري المرغوب
1	2	3	4	5	6
2013	135,718,444,460	132,366,484,034	52,676,996,005	79,689,488,029	58%
2014	179,626,848,978	173,748,895,975	35,220,373,948	138,528,522,027	77%
2015	183,878,356,885	178,362,944,083	41,909,567,020	136,453,377,063	74%
2016	184,429,010,127	180,604,355,682	76,517,245,932	104,087,109,750	56%
2017	199,842,604,451	193,338,950,670	79,460,006,678	113,878,943,992	57%
2018	216,128,131,443	209,266,971,739	80,080,866,651	129,186,105,088	59%
2019	272,524,736,240	264,749,992,106	78,742,450,426	186,007,541,680	68%
2020	267,361,974,346	259,371,610,946	92,867,899,284	166,503,711,662	61%
2021	285,197,177,483	276,627,421,029	100,206,034,581	176,421,386,448	60%
المعدل					63%

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجداول السابقة.

إن معدل صافي العائد الاستثماري السنوي المرغوب مرتفع جداً، إذ أنه خلال مدة البحث بلغ معدله (63%) سنوياً، كما بلغ أعلى قيمة له في سنة 2014 بسبب احداث تنظيم داعش الارهابي مما قلل من تعويضات المتقاعدين للمحافظات المحتلة اذ كان مقداره (77%) سنوياً ولا يمكن أن نتصور صافي العائد المرغوب والذي معدله (63%) ينبغي أن ترافقه نسبة مصاريف استثمارية تبلغ ضعفين من قيمته كما هي الان لذلك ينبغي أن نفترض ان الدائرة سوف تقلص مصاريف المحفظة الاستثمارية إلى أدنى مستوياتها باتباع أفضل الطرق الادارية والتنظيمية، ولننفترض على وفق ذلك أن العائد الاجمالي المرغوب أصبح (25%)، كيف يمكن الحصول عليه؟

ثانياً: طرائق تحقيق العائد المرغوب

إن الواقع العملي الذي يتضمن البيئة الاستثمارية للسوق الاستثمارية وما يحيط بها من مناخات استثمارية لا تمكن الدائرة من الحصول على هكذا عائد استثماري في أغلب الاحيان، لذلك لابد أن نفكر باتجاهين يبين الأول مدى امكانية تحقيق مقدار العائد المرغوب من خلال ما متاح

حالياً من أصول (أدوات استثمارية) في المحفظة الاستثمارية للوحدة محل البحث فيما يحدد الاتجاه الثاني الاصول التي ينبغي تواجدها في المحفظة والطريقة التي يتم من خلالها استثمار تلك الاصول لتحقيق العائد المرغوب وكما يأتي:

1- امكانية تحقيق العائد المرغوب من الاصول الحالية:

كما تمت الاشارة إليه في هذا الفصل ان هناك أربعة أنواع من الأدوات المالية في المحفظة الاستثمارية محل الدراسة وهي:

- العقارات.
- الودائع المصرفية الثابتة.
- اسهم الشركات.

وسوف نختبر مدى امكانية تحقيق العائد المرغوب لكل منها علماً نتمكن من تحقيق ذلك.

فبالنسبة للنوع الأول من الاصول ينبغي أن يتم الاهتمام بالاستثمارات العقارية لما تحققه من عوائد عالية وفقاً لمدة البحث فانها تحقق عوائد تصل الى 95% وفترة استرداد قصيرة قد تصل الى سنة واحدة حيث تبين لنا أن أغلب التزامات أموال الضمان الاجتماعي تكون مدتها من آجال طويلة، وذلك يتلائم وطبيعة العوائد المتحققة من تلك الأدوات الاستثمارية، مما يعني عدم استبعادها من المحفظة الاستثمارية ككل، والاعتماد على عوائدها بشكل رئيس لتحقيق مقدار العائد المرغوب.

اما بالنسبة للودائع الثابتة وفيما لو افترضنا جدلاً أن الوحدة الإقتصادية سوف توجه ودائعها للمصارف التجارية غير الحكومية، فأنها سوف تحصل على معدلات فائدة سنوية أكثر مما كانت عليه عندما كانت تتعامل مع المصارف الحكومية لاتتجاوز 10% وبالرجوع الى طرق تقييم المشاريع الاستثمارية لمدة البحث، فانها لا تحقق عائد محاسبي أكثر من 1,6% اما فترة استردادها تبلغ 61 سنة وهي طويلة جداً لكن أكثر إلى أي مدى هل ممكن أن تصل إلى (20) أو 25 (%) سنوياً؟ إن هذا أمر مستبعد؛ لان الارتفاع بمعدلات الفائدة السنوية وعلى وفق ذلك الافتراض لم يتجاوز (10%) سنوياً للودائع الثابتة والتي مدتها سنة واحدة وكان ذلك فقط في مصرفي الاتحاد العراقي والتنمية الدولي وحسب الجدول الصادر عن البنك المركزي العراقي المديرية العامة للإحصاء والابحاث بعنوان جدول أسعار الفائدة للمصارف التجارية العاملة في العراق لشهر كانون لأول (2019).

أما النوع الاخر من الاصول أو الأدوات الاستثمارية الموجودة ضمن المحفظة الاستثمارية هي القروض والتي لم يجيز قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971 النافذ منح القروض للمساهمين المشتركين بالصندوق بنوعيتها القصير والطويل الاجل من اجل تحقيق اعلى عائد استثماري على المحفظة الاستثمارية. ولم يبق سوى نوع واحد من الأدوات متمثل بالاسهم التي تمتلكها الوحدة الإقتصادية والتي تمثل نسب مساهمة بعض الشركات المساهمة، وكما تمت الاشارة إليه اعلاه أن تلك الاسهم تحقق عوائد محاسبية ولمدة البحث ما نسبته 6% وان فترة استردادها هي 17 سنة تعتبر جيدة اذا ما قارناها بالعوائد من الودائع الثابتة رغم

خسارة بعض الشركات المساهمة وعلى الرغم من ذلك، فإن التعليمات لا تتيح للوحدة بيع تلك الاسهم التي لا تحقق عوائد بهدف الحفاظ على حصة القطاع العام وبالتالي فلا يمكن الاعتماد على هذا النوع لتحقيق ذلك المقدار المرغوب من العائد الاستثماري.

2- تحقيق العائد المرغوب من خلال اتخاذ قرارات استثمارية جديدة:

حيث تبين لنا في الفقرة السابقة عدم إمكانية تحقيق مقدار العائد المرغوب من خلال ما متاح بالمحفظة الاستثمارية من اصول وأدوات استثمارية، ولكن من الممكن تحقيق عوائد استثمارية جديدة فيما لو تم اتخاذ قرارات الاستثمارية جديدة على نوع من الاصول المتاحة حالياً في المحفظة وهو (أسهم الشركات)، لكن كيف يمكن لنا تغيير مقدار العوائد المتحققة من هذا النوع من الأصول؟

قبل الاجابة على ذلك لابد من التذكير بمسألة مهمة تميز هذا النوع من الاصول وهي أنّ هذه الاصول أو الأدوات الاستثمارية تحقق لحاملها نوعين من العوائد هما العائد مؤكد وآخر غير مؤكد، إذ إن العائد المؤكد يدل على العوائد

السنوية التي تكون عبارة عن معدل الفائدة على السند أو حصة السهم من ارباح الشركة أما الفرق بين القيمتين الاسمية والسوقية فيما لو كانت القيمة السوقية أكبر فيمثل العائد الغير مؤكد، وهذا الاخير من الممكن أن يتحقق عرضياً عند عمليات البيع المقصود منها تنويع المحفظة أو الحاجة إلى السيولة أو قد يكون الهدف من وراء عملية البيع والشراء لتلك الاصول هو لجني العوائد غير مؤكده وهو ما يطلق عليها المضاربة في سوق العراق للأوراق المالية بقصد الارباح ولكن أسهم الشركات المساهمة التي تشكل مجموعها المحفظة المالية ضمن المحفظة الاستثمارية للوحدة الإقتصادية لا تحقق عوائد غير مؤكدة، إذ إن عوائدها فقط نسبة من أرباح الشركات كما أن الوحدة لم تحقق عوائد غير مؤكدة منها بسبب عدم قيمتها بالمضاربة فيها بسبب:

● إن نشأة المحفظة المالية ضمن المحفظة الاستثمارية لم يكن الهدف الرئيسي من وراء الاستثمار والارباح للوحدة الإقتصادية متمثلة بالوحدة محل الدراسة آبان سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي مع نشأة وتطور الشركات المساهمة في العراق، إذ إن الوحدة الإقتصادية (دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال) هي وحدة من وحدات القطاع العام، ولأن التوجه والفلسفة التي كانت تتبناها الحكومة آنذاك تجاه الشركات المساهمة تتلخص بضرورة الحفاظ على نسبة مساهمة جيدة للقطاع العام فيها وهو ما تم تمثيله بقرارات المؤسسات العامة التي لها محافظ استثمارية بأن تقتني أسهم الشركات المساهمة الجديدة على وفق نسب معينة.

● نتاجاً عن الفقرة أعلاه فإنّ الوحدة الإقتصادية لا تتمكن من بيع بعض أسهم الشركات للحفاظ على تلك النسب، لكي لا تختل التوازنات بين القطاع العام والخاص.

● طالما أن المضاربة تتم بقرار شراء ثم قرار بيع فإن الوحدة الإقتصادية بإمكانها شراء بعض أسهم الشركات عندما تعرض بسعر سوقي منخفض وتقوم ببيعها عند ارتفاع سعرها السوقي بعد

مدة، وهو ما لا يؤثر على نسبة مساهمة القطاع العام؛ لكن الوحدة لم تزاول ذلك النشاط بسبب:

○ منذ تأسيس الشركات المساهمة وعلى الرغم من عدم وجود مانع قانوني للقيام بأعمال المضاربة وعلى وفق قانون (39) لسنة 1971 والذي يتيح استثمار أموال الصندوق بأي شكل من الاشكال إلا أن الوحدة الإقتصادية لم تقدم على ذلك بسبب عدم الحاجة إلى أرباح ذلك النشاط لما كانت تحققه الأسهم من عوائد جيدة ومن الأنشطة الاستثمارية الأخرى وكذلك سيادة بعض الاعراف والادبيات بين الموظفين حول الشبهات التي تحوم حول متخذ ذلك القرار الاستثماري.

○ بعد عام (2003 م) وخسارة أغلب الشركات التي تساهم فيها الوحدة الإقتصادية وفي الوقت الذي ننتظر فيه إجراءات

○ وتشريعات قانونية تقلل من حدة الرقابة والشبهات أعلاه يحدث العكس من ذلك من القيام بأعمال المضاربة. ولكن لنفترض أن هذا القرار قد أعيد النظر به هل من الممكن أن يتحقق من خلاله العائد المرغوب؟ إن هكذا مقدار مرتفع من العائد المرغوب من الممكن أن يتحقق من خلال المضاربة، ولكن هل من المنطقي أن تحصل الوحدة اشتراكات الضمان وتوجهها جميعاً إلى المضاربة. الجواب هو كلا لأنه لا يمكن توجيه المساهمات الى نوع واحد من الاستثمار. لقد تم تقدير امكانية تحقيق عائد سنوي من خلال المضاربة بحدود (25%) وكانت النتيجة امكانية تحقيق ذلك بسبب أن تلك النسبة تعد نسبة مرتفعة، لكن ليس من الضروري أن نحصل عليها من صفقة أو جلسة تداول واحدة أو اثنين لان العائد المرغوب هو عائد سنوي والسنة مدة طويلة من الممكن أن يتم خلالها العديد من جلسات التداول التي تتضمن صفقات رابحة وأخرى خاسرة لكن بافتراض أن القرارات الاستثمارية التي سوف تتخذ تنبع من خبرة ومشورة عن شؤون السوق المالية وأسهم الشركات والأوضاع الإقتصادية لتلك الشركات المتوافرة وكذلك بافتراض انطلاق تلك القرارات من أسس علمية سليمة كما تم تقديم الجانب النظري لجميع ذلك في المبحثين الأول والثاني من الفصل الثاني، وبالتالي أن محصلة صفقات المضاربة خلال مدة سنة على وفق تلك الافتراضات من الممكن أن تحقق هذا المقدار من العائد المرغوب. لكن من الممكن أن تحقق خسائر فادحة تدني المركز المالي للدائرة رغم ان اغلب إيرادات الدائرة تعتمد على المساهمات، إذ إن ذلك العائد المرتفع تقابله درجة مخاطرة مرتفعة أيضاً، ولكن ليس القصد من ذلك تبني مبدأ توجيه جميع أموال المساهمين إلى المضاربة فالتقيد مطلوب، إذ لا يمكن تقديم الربحية على السيولة والأمان ما دامت الاصول الحالية هي بالاصل خصوم مستقبلية وما دامت مؤسسات الضمان الاجتماعي وسيطة تعمل بأموال الغير ولكن التقيد ليس المنع وإنما التحديد. وبذلك ينبغي على الوحدة الإقتصادية إعداد حسابات اکتوارية لفروع الضمان والمحفظة الاستثمارية كل ثلاثة سنوات كما نص عليه القانون اعلاه لتقديم المشورة لمتخذ القرار الاستثماري لتجنب العجز المالي. وتحديد نسبة من المحفظة تمثل حد أعلى لا يمكن تجاوزه من قيمة الاصول التي توجه إلى المضاربة.

الاستنتاجات

1. تركّز الوحدة الإقتصادية على الودائع الثابتة والتي تشكل مانسبته 89% من اجمالي المحفظة الاستثمارية رغم تحقيقه الى عائد على الاستثمار منخفض وهو 1.6% وفترة استرداد طويلة وفقاً لمدة البحث.
2. عدم الاهتمام من قبل الوحدة الإقتصادية بالاستثمار بالعقارات رغم امتلاكها 440 عقاراً وحسب طرق تقييم المشاريع الرأسمالية فانه يحقق أعلى معدل عائد يصل الى 95% وفترة استرداد حتى سنة واحدة مما يجعله من احسن الاستثمارات في الوقت الحاضر.
3. تحقيق معدل معدل عائد على الاستثمار نسبته 6% وفترة استرداد 17 سنة وفق طرق تقييم المشاريع الاستثمارية بالرغم من اهمالها من قبل الوحدة الإقتصادية.
4. إن القرارات الرأسمالية يقابلها مقدار من العائد ودرجة من المخاطرة، ويرتبطان بينهما بعلاقة طردية، إلا أن القرار الرأسمالي الرشيد الذي يستند إلى أسس علمية فضلاً عن الخبرة العملية لدى متخذه فإن عوائده تقابلها درجة مخاطرة منخفضة نسبة لتلك الدرجة فيما لو لم يكن ذلك القرار رشيداً.
5. الاعتماد بشكل كامل على دراسات الجدوى عند اتخاذ القرارات الرأسمالية لاموال اشتراكات الضمان من دون مراعاة الجانب الاكتواري وما كان قد تم تخمينه من عوائد ومدد استحقاق ومستوى معنوية للنسب الاحتمالية المخمّنة، فضلاً عن التكاليف المخمّنة ايضاً وذلك لتحقيق مبادئ الاستثمار، رغم وجود نص قانوني يشير الى إجراء الفحص الحسابي الاكتواري كل ثلاث سنوات لكل فرع من فروع الضمان اضافة الى محفظة الاستثمار.
6. إن المحفظة الاستثمارية للوحدة الإقتصادية تعاني من عدم كفاءة القرارات الرأسمالية. كون ان نسبتها الى اجمالي القرارات ضئيلة جداً. على الرغم من أن بعض مؤسسات القطاع العام تمول ذاتياً، إلا أنها لم تحقق استقلاليتها الإقتصادية عن الموازنة العامة بشكل فعلي وهو ما ينعكس في ارتفاع عدد الملاكات الوظيفية وانخفاض الانتاجية الحدية، وهو ما يثبت فرضية البحث.
7. اعتماد المؤشرات المحاسبية الاجمالية فقط وعدم تحليل الاستثمارات وفق طرق تقييم المشاريع الاستثمارية وعدم الاخذ بنظر الاعتبار المؤشرات الإقتصادية والديموغرافية فضلاً عن عدم اعادة النظر بالجدول الاكتواري وعدم إجراء دراسة اکتوارية للمحافظ كافة منذ أواخر سبعينات القرن الماضي رغم الفصل بين أموال المحافظ بشكل صحيح أدى إلى عدم الاحساس بوجود مشكلة جسيمة لمدة زمنية طويلة.
8. إن الوحدة الإقتصادية لم تتمكن من إعادة ثقة المساهمين في الضمان بسبب الرواتب التقاعدية القليلة جداً. ولم تلزم الوحدة الإقتصادية الشركات بعدم تسريح عمالها عن العمل ممّا أدى الى سحب مكافأة نهاية الخدمة حيث انعكس في تقلص نشاط محفظة الضمان وعدم التمتع بوفوراتها للأمد الطويل.

9. عدم التفات المؤسسات الأكاديمية لإستحداث قسم للعلوم الاكتوارية مما أدى إلى عدم وجود أي خبير اكتواري في العراق وكما تم اكتشاف هذه المشكلة من خلال هذا البحث فأن جميع الوحدات الإقتصادية وخصوصاً صناديق مؤسسات التقاعد وشركات التأمين والمؤسسات المالية وغيرها التي تتعامل مع الخطر الطويل الاجل هي الأخرى تحتاج إلى خبرة اكتوارية تَظَلِّعُ عليها بنحوٍ دوري، ومن الممكن أن تكون تعاني من مشاكل معقدة أيضاً، أو ذات ابعاد أخرى.

التوصيات

1. ينبغي الاهتمام بفصل صافي إيرادات الاستثمار السنوية بسبب عدم فصل المصاريف المحفظة عن المصاريف الكلية الوحدة الإقتصادية.
2. السعي لتحقيق اقصى عائد من الاستثمارات العقارية رغم عددها الكبير لانه توجد علاقة ارتباط وتأثير بينها وبين المحفظة الرأسمالية اذ تحقق اعلى معدل عائد على الاستثمار وبنسبة 95% وفترة استردادها اقل قد تصل لسنة رغم انها تشكل نسبة (1%) من المحفظة.
3. العمل بجهد من اجل تحقيق اعلى عائد مرغوب من استثمارات اسهم الشركات حيث تحقق مانسبة 6% وفترة استرداد قد تصل الى 17 سنة، لانه توجد علاقة ارتباط وتأثير قوية بينها وبين أصول المحفظة الرأسمالية كونها تشكل ما نسبته (13.5%) من المحفظة.
4. عدم التركيز على الودائع الثابتة في الوقت الحالي لانه توجد علاقة ارتباط وتأثير قوية بينها وبين المحفظة الرأسمالية لانها تمثل نسبة (89%) من اجمالي المحفظة ولقلة المخاطرة فيها.
5. الاهتمام باجمالي الإيرادات الاستثمارات السنوية كونها لا توجد علاقة ارتباط وتأثير بينها وبين اصول المحفظة الرأسمالية لانها تشكل ما نسبته (5%) من اجمالي الإيرادات الكلية.
6. التركيز على زيادة أعداد العمال المساهمين بالضمان الاجتماعي كونه توجد علاقة ارتباط وتأثير قوية بالمحفظة الاستثمارية حيث تعتمد على إيرادات المساهمات ليتم توظيفها في الاستثمارات.
7. عدم الاعتماد بشكل كامل على دراسات الجدوى عند اتخاذ القرارات الرأسمالية لاموال اشتراكات الضمان من دون مراعاة الجانب الاكتواري وما كان قد تم تخمينه من عوائد ومدد استحقاق ومستوى معنوية للنسب الاحتمالية المخمنة، فضلاً عن التكاليف المخمنة ايضاً وذلك لتحقيق مبادئ الاستثمار.
8. ينبغي العمل بجدية من أجل اعداد دراسة اكتوارية شاملة لكل فروع الضمان على حدى وبما فيها محفظة الاستثمار وذلك لعدم قيام الوحدة الإقتصادية بهذه الدراسة منذ سبعينيات القرن الماضي.

9. السعي لتحقيق أقصى عائد استثماري عند درجات معقولة من المخاطرة وعدم الاعتماد على العوائد الخالية من المخاطرة والتي لا تحقق جميع مبادئ الاستثمار (السيولة – الأمان – الربحية).

10. ينبغي على إدارة الوحدة الاقتصادية إعادة النظر بجدول الحياة الاكتوارية وتحديد أهدافها لغرض إمكانية تحديد نسبة المساهمات لفروع الضمان بما يحقق مستوى مقبول من الكفاءة. والاستفادة من البيانات التاريخية المتوفرة لدى الدائرة لبناء جدول وفيات محلي يكون الأول في البلد.

11. ينبغي السعي إلى إعادة ثقة المساهمين من خلال إتباع بعض الأساليب المالية طويلة الأجل جداً التي من شأنها تزيد من دخول العاملين في القطاع الخاص تحت مظلة الضمان الاجتماعي مثل تحسين الرواتب التقاعدية وربطها بالتضخم أو نمو الأجور، وما إلى غير ذلك من أساليب، وبالتالي الحصول على وفورات إذ يتم استثمارها لغرض سد الالتزامات الأجل الطويل.

12. الاهتمام بالمؤشرات الاقتصادية والديموغرافية وأن تأخذ بالحسبان وعدم الاعتماد على القيم المحاسبية فقط.

13. ينبغي أن تتلاءم التكاليف التشغيلية والنشاط الاقتصادي وعدم التوسع عند انخفاض الانتاجية وارتفاع التكاليف.

14. وأخيراً نوصي القائمين على المؤسسات الأكاديمية بضرورة مواكبة التطور من خلال استحداث قسم العلوم الاكتوارية للدراسات الأولية والعليا على غرار الجامعات العربية والعالمية، وجعلها تتوفر محلياً لما لها من أثر في إدارة المخاطر في مؤسسات التأمينات بكافة أنواعها.

المصادر

بدوي، احمد نصر محمد، تقييم الأداء الاستثماري لمحافظ استثمار أموال واحتياطيات التأمينات الاجتماعية بالتطبيق على الهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية التجارة، قسم التأمين، 2014.

دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، قسم الاستثمار، الكشوفات التحليلية لاسهم الشركات، للاعوام (2013، 2014، 2015، 2016، 2017، 2018، 2019، 2020، 2021).

دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، قسم التخطيط والمتابعة، التقارير السنوية، للاعوام (2013، 2014، 2015، 2016، 2017، 2018، 2019، 2020، 2021).

دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، قسم التخطيط والمتابعة، الكشوفات التحليلية، للاعوام (2013، 2014، 2015، 2016، 2017، 2018، 2019، 2020، 2021).

دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، قسم الشؤون المالية، القوائم المالية والحسابات الختامية، للاعوام (2013، 2014، 2015، 2016، 2017، 2018، 2019، 2020، 2021).

- ديوان الرقابة المالية الاتحادي النظام المحاسبي الموحد، بغداد، 2011.
- السيفي، بديع احمد، الوسيط في التأمين واعادة التأمين علماً وقانوناً وعملاً الجزء الأول، شركة الديوان للطباعة، بغداد، 2006.
- السيفي، بديع احمد، الوسيط في التأمين واعادة التأمين علماً وقانوناً وعملاً الجزء الثاني، شركة الديوان للطباعة، بغداد، 2006.
- الشوأوره، فيصل محمود، الاستثمار في بورصة الأوراق المالية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2008.
- عز، عادل عبد الحميد، التأمينات الإجتماعية – المبادئ النظرية والتطبيقات العملية، دار النهضة العربية، 1992.
- مرزه، سعيد عباس، التأمين النظرية والممارسة، دارالدكتور للعلوم الادارية والاقتصادية، بغداد، 2006.
- معيط، محمد احمد، الدراسات الاكتوارية واهميتها في مجال تصميم واصلاح نظم المعاشات على المستوى القومي، محاضرة غير منشورة لطلبة الدراسات العليا، قسم الرياضة والتأمين - كلية التجارة - جامعة القاهرة – مصر، 2014.
- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، الهيكل التنظيمي لدائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، الوقائع العراقية، العدد 4369، 16 ايلول 2014.
- الوقائع العراقية ذي العدد 1976 في 1971/3/22 (قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971).
- Amos. O. A. (2015) "Financial Sustainability Factors of Higher Education" Published by European Centre for Research Training and Development UK (www.eajournals.org).
- Bowman, Woods, (2011) "Financial Capacity and Sustainability of Ordinary Nonprofits," Nonprofit Management and Leadership, Vol. 22, No. 1, Fall 2011.
- European University Association (2008) Financially Sustainable, <https://eua.eu/resources/publications/651:financially-sustainable-universities-towards-full-costing-in-european-universities>.
- Kalinin, at al. (2016) "Sustainable Russia, A Guide For Multinational Corporations", Moscow School of Management, Skolkovo.
- Langenwalter, Gary (2010) "Life is Our Ultimate Customer: From Lean to Sustainability".
- León, Patricia (2001) Four pillars of financial sustainability Resources for Success Series.
- Lisa M. Sontag - Padilla, Lynette Staplefoote & Kristy Gonzalez Morgant (2012) Financial Sustainability for Nonprofit Organizations, Rand Nonprofits, A Review of the Literature.
- Mary Molony & Jan Petwrsson (2017) Early Childhood Education Management, Insights into business Practice and Leadership.
- Sharma, Puspa Raj (2008) Financial sustainability of selected MFIS of Nepal. The Journal of Nepalese Business Studies.

المحور الخامس

الاشغال العامة والحماية الإجتماعية

الاشغال العامة في العراق: الواقع والفرص

أ.د. نبيل جعفر المرسومي
جامعة المعقل - البصرة

المقدمة:

مثلت الثروة النفطية عاملاً أساسياً في تنمية العراق منذ الخمسينات. إلا أن الثروة النفطية لم تُستغل بنجاح لتحقيق التنمية المستدامة. وعلى عكس بعض البلدان المجاورة الغنية بالنفط، لم يمثل النفط العراقي مصدراً ناجعاً للتنمية الاقتصادية. ويدل عدد السكان الكبير والمرتفع بسرعة في البلد على أنه حتى في ظل السيناريوهات المتفائلة لإنتاج النفط لن يخلق الاعتماد على النفط وحده وظائف كافية لضمان رفاهية العراقيين جميعهم. وفضلاً عن ذلك، لم يتمكن العراق من توليد آثار غير مباشرة منتجة من النفط لأن القطاع يولد عدداً قليلاً من الوظائف وليس لديه روابط قوية مع سائر القطاعات الاقتصادية.

يشكل ضعف إدارة الثروة النفطية الهائلة في العراق أحد المعوقات الرئيسية التي يواجهها البلد. وقد فشلت الحكومة في استغلال الموارد الوطنية بصورة منصفة ومستدامة للحد من الفقر وضمان الرخاء المشترك. تؤدي المشاريع العامة الممولة بالعائدات النفطية الحكومية دوراً مهماً في الاقتصادات الريعية إذ أنها تحد من البطالة من خلال إيجاد فرص عمل مباشرة. إذ تتدخل الحكومة بوصفها "صاحب عمل الملاذ الأخير"، لتوفير فرص العمل عندما يكون القطاع الخاص غير قادر على خلق فرص كافية لتلبية الطلب. فضلاً عن ذلك يمكن أيضاً تصميم البرامج بهدف تقديم الدعم المستدام للمشاركين في العمالة عن طريق إدماج التدريب على الوظائف، أو التدريب على مهارات محددة أو التدريب أثناء العمل، أو أي نوع آخر من خدمات التشغيل أو دعم القطاع الخاص في البرنامج. كما تؤدي الأشغال العامة دوراً فاعلاً في تعزيز الحماية الاجتماعية، من خلال توفير دعم الدخل (في شكل أجر) كوسيلة لكبح الفقر بين المشاركين الأكثر احتياجاً. وللأشغال العامة دوراً مهماً في تعزيز وتطوير البنى التحتية والخدمات في البلد خاصة وإن البنى التحتية في العراق تعاني من دماراً كبيراً نتيجة عقود من الحروب والإهمال وصيانة مؤجلة وإدارة فنية ضعيفة وإهمال عام نتج عنه تدهور كبير في البنية التحتية في العراق. ولا يحصل معظم الشعب في العراق على الخدمات الأساسية ويلجؤون إلى بدائل ذات تكلفة عالية للحصول على المياه والكهرباء ما تسبب بمعاناة كبيرة للمواطنين ووضع حواجز وعقبات أساسية في طريق التنمية المستدامة. وسوف تساعد عمليات إعادة تأهيل وتشغيل البنية التحتية في تحسين الخدمات في قطاعات مختلفة كما سوف تزيد من قدرتها التنافسية وتجلب المزيد من الاستثمارات للقطاع الخاص.

المبحث الأول: واقع الاشغال العامة في العراق

في البدء ينبغي التأكيد على ان العراق من اكبر الدول الريعية في العالم على وفق المؤشرات الاقتصادية الآتية:

1. هيمنة الدولة على الريع النفطي وإعادة توزيعه
2. غلبة الإيرادات النفطية على الإيرادات العامة وبنسبة تزيد عن 90%
3. ارتفاع نسبة الصادرات من النفط الخام الى اكثر من 95% من اجمالي الصادرات العراقية
4. ارتفاع نسبة مساهمة قطاع الى النفط الى نحو نصف الناتج المحلي الإجمالي
5. ارتفاع نسبة مساهمة القطاع العام في تكوين إجمالي تكوين رأس المال الثابت الى 59%
6. ارتفاع نسبة مساهمة القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي الى 64%
7. ارتفاع الانفاق الاستثماري الحكومي الى 61% من اجمالي الانفاق الاستثماري في العراق.⁽¹⁾

ومن هنا يمكن القول إن الدولة الريعية في العراق لها الدور الأكبر في إدارة تلك العوائد النفطية وإعادة توزيعها متحكمة بذلك إلى حد بعيد بالحياة الإجتماعية والسياسية، من خلال توسيع الإنفاق العام دون فرض ضرائب على المواطنين، وتوسيع الشبكة البيروقراطية عبر التوظيف في مؤسسات الدولة وتوفير خدمات اجتماعية ودعم الوقود والبطاقة التموينية، فضلاً عن إمكانية الصرف بسخاء على الاشغال العامة في البلد.

يشير مصطلح الأشغال العامة إلى "جميع الأنشطة التي تنطوي على دفع أجر (نقداً أو عينا) من قبل الدولة، أو من قبل وكيل يتصرف نيابة عن الدولة، مقابل توفير العمالة. وتكتسي الاشغال العامة اهمية كبيرة في توفيرها لفرص العمل في العراق والتحول من برامج النقد مقابل العمل إلى نهج أشغال عامة أكثر كفاءة وتنظيماً، ليس فقط لتوفير فرص عمل قصيرة الأجل للعمال، ولكن أيضاً تطوير مهاراتهم وإنشاء أو إعادة تأهيل البنية التحتية الحيوية. وتنص المادة (1) من اتفاقية شروط العمل في العقود العامة التي بدأ العمل بها منذ عام 1952، الى ضرورة ان تتوفر في هذه العقود الشروط التالية:

1. ان يكون واحد على الأقل من الأطراف المتعاقدة سلطة عامة.
2. ان يترتب على العقد انفاق أموال من قبل سلطة عامة. واستخدام عمال من قبل الطرف الثاني في العقد.
3. ان يستهدف العقد بناء اشغال عامة أو تعديلها وتصنيع مواد أو تجميعها وأداء وتقديم خدمات.

¹ وزارة التخطيط، الحسابات القومية.

تمول برامج الاشغال العامة في العراق من الموازنات الاتحادية، اذ بلغ عدد المشاريع المستحدثة والمعاد إدراجها لغاية 2019/12/31 في العراق 6520 مشروع بكلفة كلية تبلغ 229 ترليون دينار، ووصل المصروف التراكمي عليها 93.3 ترليون دينار، في حين بلغ المتبقي من الالتزامات 135.7 ترليون دينار. وتتوزع هذه المشاريع بواقع 2192 مشروعات للوزارات و 4311 لبرنامجي تنمية الأقاليم والبترو دولار. ويحظى صندوق إعادة الاعمار بأعلى عدد من المشاريع 430 مشروعا تليها وزارة الإعمار والإسكان 306 مشروعا ثم وزارة التعليم 199 مشروعا تليها وزارة الصحة 140 مشروعا.

وعند تدقيق المشاريع نجد انها تتمحور حول مشاريع تأهيل الماء والمجاري والكهرباء والبلدية والموارد المائية فضلا عن برامج تأهيل مركز الشرطة والمدارس والجامعات والطرق والجسور والمركز الصحية وشراء أجهزة ومعدات واثاث وسيارات وبرامج الصيانة والتدقيق والتدريب وغيرها. وهناك مشاريع قليلة تتعلق بإنشاء قاعدة بيانات لذوي الإعاقة في العراق وتنفيذ برامج تأهيل وتدريب ذوي الإعاقة وتأهيل وايواء المعنفات ونشاطات تدريب المرأة وبرامج للمرأة الريفية. وبهذا الصدد ينبغي ان تعطى أولوية للمشاريع ذات الإنجاز الأعلى والالتزام الأقل والتي تتعلق بحياة الناس كمشاريع الماء والكهرباء والمشاريع التي توفر فرص عمل للمواطنين اثناء التنفيذ وبعد الإنجاز.⁽¹⁾

ويلاحظ على الاشغال العامة في العراق ضعف الاهتمام بقطاعات الطرق والجسور والإسكان، فقد أكد تقرير لموقع (اراك بيزنس نيوز) المتخصص بالقطاع الاقتصادي ان الطرق والجسور ذات النوعية الرديئة أو الحالة السيئة تؤثر على اقتصاد البلاد بأكملها بشكل مباشر وعلى حياة الناس بشكل غير مباشر. وذكر التقرير ان حالة الزحام وعدم امكانية الوصول في الوقت المناسب تؤثر على قطاعات التعليم والصحة والخدمات والتجارة والعمل، فعلى المستوى العام، يزيد ذلك من تكلفة التجارة، مما يعيق التنقل الدولي والتنقل بين المحافظات للسلع والخدمات. فضلاً عن سوء الاستعمال والضرر الجسيم و قلة الصيانة والاعتماد المفرط على شبكة الطرق للنقل، ويرجع ذلك أساساً إلى نظام السكك الحديدية الضعيف، زاد من الضغط على شبكة الطرق القديمة وحد من قدرتها. ويتجسد ضعف الاهتمام بتدني حصة النقل والمواصلات في الموازنات السنوية اذ انها لم تزد عن 9.5% من الموازنات الاستثمارية.⁽²⁾

ولا تعطي مشاريع الاشغال العامة في العراق اهتماما كافية لقطاع السكن مع ان هناك عجزا مقداره 3 ملايين وحدة سكنية. باستثناء مشروع "داري" السكني، الذي أطلقتها الحكومة عام 2021، إذ يسعى لإسكان 550 ألف عائلة وشمولها بقطعة أرض. من خلال استحداث مدن جديدة وتقديم قطع الأراضي بها، في مناطق منتشرة في بكافة محافظات العراق. من اجل الحد من الزحف العشوائي للمدن وحلحلة أزمة السكن المتفاقمة.⁽³⁾

¹ وزارة المالية، مشروع قانون موازنة العراق الاتحادية لعام 2021، ص 77 وما بعدها.

² <https://almaalomah.me/news>

³ <https://www.irfaasawtak.com/Iraq>. Accessed on 2022/05/17.

ان احد التحديات المهمة التي تواجه تنفيذ المشروعات يكمن في عدم القدرة على صرف التخصيصات المالية السنوية المخصصة في الموازنات العامة للأنفاق الاستثماري الذي يتضمن تنفيذ عدد كبير من المشاريع. ففي موازنة عام 2021 تم تخصيص نحو 29.136 ترليون دينار للموازنة الاستثمارية في حين ان الانفاق الفعلي الاستثماري كان 13.322 ترليون دينار أي ان نسبة التنفيذ الفعلي للموازنة الاستثمارية لعام 2021 لم يتجاوز 46% فقط.⁽¹⁾

المبحث الثاني: دور الاشغال العامة في الحد من البطالة في العراق

تتميز القوى العاملة العراقية بوجود قطاع عام كبير يستوعب مع الإدارة الحكومية نسبة مهمة من اجمالي العمالة، مع فرص محدودة في القطاع الخاص التي يعمل في وحداته الإقتصادية الرسمية وغير الرسمية النصف الآخر من العمالة العراقية، مدفوعة في جزء كبير منها بالدور الشامل والكبير لصناعة النفط في الناتج المحلي الإجمالي، وبيئة اعمال غير مواتية ناشئة منذ سنوات الصراع والاضطرابات السياسية، وضمن هذا السياق تعمل نسبة كبيرة من العمال في الوحدات الإقتصادية غير الرسمية.

وقد استمر عدد العاملين في القطاع العام في الزيادة في السنوات الأخيرة الأمر الذي شكل ضغطاً على الموارد المالية الحكومية وفاقم مشكلة العجز بسبب ارتفاع فاتورة الأجور، حيث أن القطاع العام يشكل فرصة عمل جذابة بأجور عالية وتوظيف مستقر ورواتب سخية، مما أدى إلى اتجاه متزايد بين خريجي الجامعات والشباب بشكل عام للبحث عن عمل في القطاع العام وتفاقم مشاكل البطالة والإنتاجية، علاوة على ذلك فقد ساهم هذا التوجه أيضاً في عدم تطابق المهارات في سوق العمل حيث يركز الخريجون على اكتساب المهارات ذات الصلة بعمل القطاع العام مثل الطب والهندسة على حساب التخصصات الأخرى.

توصل مسح القوى العاملة في العراق لعام 2021 الذي نشرته وزارة التخطيط الى ان حجم القوى العاملة في العراق في عام 2021 يبلغ نحو 10.3 مليون نسمة، وتتوقع ورقة الإصلاح الحكومية (الورقة البيضاء) ان يدخل سوق العمل في العراق حوالي 5 ملايين شخص جديد خلال المدة 2020 - 2030 وبذلك سترتفع اجمالي القوى العاملة في العراق الى اكثر من 15 مليون شخص عام 2030.

تستوعب القطاعات السلعية (النفط والزراعة والصناعة معا) على نسب متدنية لا تزيد كثيراً في عام 2021 عن 15% من اجمالي عدد العاملين في حين ان قطاع النفط وحده يسهم بنحو نصف الناتج المحلي الإجمالي في العراق وهو المصدر الأهم للثروة. وفي المقابل تغص القطاعات التوزيعية والخدمية بنحو 70% من اجمالي عدد العاملين في العراق (جدول 27).

ارتفع عدد العاملين على الملاك الدائم في الدولة العراقية بأكثر من ثلاثة اضعاف خلال المدة 2004 – 2021، اذ ارتفع عدد الموظفين من 1.047 مليون عام 2004 الى 3.263 ملايين عام 2021 (جدول 28). وفي المقابل بلغ اجمالي العاملين في الدولة نسبة 37.9% من اجمالي القوى

¹ وزارة المالية، الحسابات المالية للدولة لغاية كانون الأول 2021.

العاملة في العراق في عام 2021. ويلاحظ ان نحو ثلث موظفي الدولة يعملون في الأجهزة الأمنية وبواقع 1.147 مليون فرد.

وقد أدى التوسع الكبير في التوظيف العام في الدولة العراقية الى زيادة التخصيصات المالية لتغطية رواتب الموظفين التي بلغت عدا كردستان وفقا لحسابات الدولة التي تنشرها وزارة المالية على موقعها الالكتروني نحو 42.462 ترليون دينار عام 2021 وهي ما تعادل نحو نصف النفقات التشغيلية في الموازنة العامة لعام 2021. ويرتفع الرقم الى نحو 70 ترليون دينار اذا ما اضيف رواتب شركات التمويل الذاتي رواتب المتقاعدين ورواتب شبكة الحماية الإجتماعية.

وعلى وفق البيانات المتاحة التي نشرها الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط حول مؤشرات التشغيل والبطالة لعام 2021، يتضح ما يلي:

1. ان معدل البطالة في العراق يبلغ 16.5%، ينخفض عند الذكور الى 14.7% لكنه يرتفع عند الاناث الى 28.2%، وهو ما يعادل ضعف معدل البطالة عند الذكور.
2. معدل البطالة بين الشباب 15 – 24 سنة نحو 35.8 % وهي اعلى بأكثر من ثلاث مرات من معدل البطالة للأعمار 25 سنة وأكثر والتي تبلغ 11.2%.
3. يبلغ عدد العاطلين عن العمل 1.703 مليون فرد يشكلون نسبة 7% من اجمالي عدد السكان بعمر 15 سنة فأكثر منهم 77% للذكور و 23% للإناث.
4. اظهرت النتائج ان حوالي 7.9% من السكان العاملين كانوا من ضمن فئة العمالة الناقصة لجهة الوقت، ترتفع الى 11.5% بين فئة الشباب 15 – 24 سنة.

الجدول (27) نسب العاملين حسب فروع النشاط الاقتصادي في العراق عام 2021

نوع النشاط	المساهمة في التشغيل %
الزراعة	8.4
الصناعة التحويلية	6.2
التعدين والمقالع	0.7
البناء والتشييد	16.3
النقل والتخزين	9.8
التعليم	9.3
الصحة	3.5
تجارة الجملة والمفرد	14.2
الإدارة العامة والدفاع	15.9
أخرى	15.7
المجموع	100

المصادر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق 2021، ص 8

الجدول (28) عدد العاملين في الدولة العراقية خلال المدة 2004 – 2021

السنة	عدد العاملين	التعيينات السنوية
2004	1047718	-
2005	1153125	105408
2006	1912605	759479
2007	2060280	147855
2008	2141432	81172
2009	2320247	178815
2010	2468522	148275
2011	2662608	194088
2012	2750322	87714
2013	2907778	157454
2014	-	-
2015	3027060	110292
2016	2800000	-
2017	2800000	-
2018	2894712	-
2019	2941000	172055
2020	3200000	108713
2021	3263000	34769

المصادر: 1-وزارة المالية، الموازنات العامة لسنوات مختلفة، 2-البنك الدولي، تقرير عام 2017

وعلى الرغم من الحكومة العراقية قد استحدثت 315237 وظيفة جديدة منها 242678 في الأمن والدفاع وبنسبة 77% في السنوات 2019 و 2020 و 2021 إلا أن معدل البطالة قد ارتفع من 11% عام 2018 الى 16.5% عام 2021 ترتفع بين فئة الشباب 15- 24 سنة الى 35.8%، بسبب الزيادة السنوية الكبيرة للداخلين الى سوق العمل والتي تزيد بنسبة خمسة اضعاف الوظائف المستحدثة في الموازنات السنوية. فضلا عن تعويضات الموظفين التي تبلغ مع إقليم كردستان نحو 53 ترليون دينار تزيد من الأعباء العامة على الدولة وتستنزف نسبة مهمة من موازنتها العامة فضلاً عن كونها ممولة من عائدات النفط غير المستقرة مما يضع علامة شك كبيرة حول إمكانية الحكومة العراقية في الاستمرار في تسديد رواتب الموظفين خاصة اذا ما اضيفنا لها رواتب الشركات الممولة ذاتياً التي تبلغ سنوياً 1.513 ترليون دينار مع رواتب المتقاعدين التي تبلغ 16.413 ترليون دينار معظمها يمول من الموازنات العامة.

ان التوسعة في عدد العاملين واستحداث الوظائف الجديدة لم يرافقها توسعة حقيقية في الطاقات الانتاجية والخدمية للقطاع العام والادارات الحكومية. وكان من المفروض ان يكون للدولة برنامج واضح لتحديث القطاع العام واقامة بعض مشاريع الاشغال العامة الموفرة للعمل بالتزامن مع تبني حزمة من الإجراءات الداعمة للقطاع الخاص الوطني وهو ما اغفلته الموازنة وهو ما يحول دون تبني إجراءات حقيقية لمعالجة مشكلة البطالة في العراق.

وينفذ العراق ما يسمى ببرامج "النقد مقابل العمل" (أو برامج الرفاه الاجتماعي المشروط). والفكرة التي يتمحور عليها هي إتاحة فرصة العمل للفقراء، وعادة في أنشطة تتطلب الكثير من

الأيدي العاملة، مقابل استحقاقات نقدية. يفترض أن تزود هذه الأنشطة المشاركين بالمهارات والخبرة العملية، وأن تحسن البنى الأساسية لدى المجتمعات المحلية المستفيدة الفقيرة، الريفية في الكثير من الأحيان. وبالإضافة إلى ذلك، لا تتطلب البرامج من هذا النوع، عادة، وضع آليات للاستهداف، لأن الفقراء فقط سيهمهم غالباً الاشتراك في هذه الأنشطة بسبب طبيعتها الشاقة وأجورها المنخفضة نسبياً، وهو مفهوم يعرف باسم "الاستهداف الذاتي".

ويخطط العراق لتنفيذ برنامج للنقد لقاء العمل تستفيد منه 150000 أسرة معيشية، وذلك كجزء من مشروع عام لإصلاح المساعدة الاجتماعية في البلد. وينطوي البرنامج على سمة لافتة، وهي طموحه لشمول النساء. وتمكيناً لتحقيق هذا الهدف يمكن النظر الى الحكومة على أنها تعمل باعتبارها "صاحب عمل الملاذ الأخير"، حيث تتدخل لتوفير فرص العمل حيث يكون القطاع الخاص غير قادر على خلق فرص كافية لتلبية الطلب. ويمكن للأشغال العامة في العراق ان تؤدي دوراً مهماً في توفير فرص العمل من خلال ما يلي:

1. ستستحدث فرص للعمل بطرق تيسر مشاركة النساء، على غرار تحديد مشاريع بسيطة تقع قرب منازلهن، وتوفير مرافق رعاية الأطفال في مواقع المشاريع. وتشمل الأنشطة المقترحة المناسبة للنساء حرفاً يدوية كالخياطة والتطريز، وإنتاج أغذية مصنوعة منزلياً لتباع في الأسواق المحلية أو لتقدم كوجبات للمشاركين في البرنامج، وإدارة مراكز الرعاية النهارية للأطفال.¹

2. تأسيس مؤسسات تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر. وتقوم هذه المشروعات في الأساس بخلق فرص عمل مؤقتة للأشخاص شبه أو غير المهرة، بالمناطق الفقيرة، للقيام بأعمال مثل ترميم المباني العامة وتطهير الترع والقنوات وبعض الخدمات المجتمعية الأخرى، بغرض توفير دخل قصير المدى لهؤلاء الأشخاص.

3. تحفيز خريجي المعاهد والكليات الزراعية والبيطرية والاعداديات الزراعية على انشاء مشاريع وشركات زراعية توفر فرص عمل في الريف ما يؤدي الى توفير فرص عمل للفقراء في هذه المشروعات وتخفيض نسبة البطالة بين الخريجين.

4. تأسيس جمعيات محلية لصغار الفلاحين أو تعاونية لتقديم الخدمات الزراعية كالتسويق، التمويل، استخدام المياه والصيانة والمكننة، الخزن والتبريد والنقل في المجتمعات الزراعية الصغيرة. وينعكس ذلك إيجابياً في زيادة دخل الفلاحين وتنويع مصادره وتقليل التكاليف بالتخلص من الوسطاء وتحفيز زيادة الإنتاج الزراعي وإيجاد فرص عمل ملائمة للنساء وتنويع النشاط الاقتصادي في الريف ليشمل أنشطة مكملية أو مغذية لإنتاج الزراعي وتوليد قيم مضافة جديدة.

5. تنظيم برنامج لتدريب المزارعين الفقراء على أساليب الزراعة والري المستجيبة للتغير المناخي مما يؤدي زيادة إنتاجية الأرض وتحسين المردود الاقتصادي للفلاح.

6. انشاء مشاريع ذات أنشطة متكاملة (انتاجية وخدمية) لتشغيل النساء الفقيرات في الريف من أجل توفير فرص عمل للنساء الفقيرات في الريف لتحسين المستوى المعيشي وتنمية

¹ وزارة التخطيط، ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق 2021.

المناطق الريفية الفقيرة وزيادة مشاركة النساء في النشاط الاقتصادي وتشجيع العمل الجماعي بني النساء.

7. توفير فرص عمل لشباب الأحياء الفقيرة (رجال ونساء) في الحضر في برامج المراكز المجتمعية التي تستهدف تخفيض معدلات البطالة بين الشباب وزيادة إدماج الشباب في المجتمع ومنح مكافآت تحفيزية للشباب الملحقين بمراكز تنمية المهارات.

8. دعم برنامج حاضنات الأعمال لتوفير التدريب والتمويل والخدمات لدعم المشاريع الصغيرة للفقراء لاسيما النساء وبحسب الميزة النسبية للمنطقة الحضرية، لغرض تمكين النساء خاصة وتدريبهن على إقامة مشاريع مع توفير البنى الأساسية اللازمة وتيسير حصولهن على قروض.

9. شمول أوسع للفقراء ببرنامج الإقراض لإنشاء مشاريع صغيرة مدرة للدخل من اجل تمكين الفقراء من البدء بمشروعاتهم وبخاصة للنساء وتوفير فرص العمل للفقراء.

10. الزام جميع العطاءات الحكومية في النقل والاشغال والخدمات الاخرى بتشغيل العراقيين بما يسهم في توفير فرص عمل جديدة.

11. استقطاب أعداد كبيرة من موظفي القطاع العام المنخفضي الإنتاجية والأجور وتوجيههم نحو برنامج الاشغال العامة وتوفير فرص عمل في الاشغال العامة للعاطلين عن العمل من فئات الدخل المحدود.

المبحث الثالث: دور الاشغال العامة في تعزيز الحماية الاجتماعية

يشير مفهوم الحماية الاجتماعية الى اشكال الضمان الاجتماعي الرسمية وغير الرسمية، أي انه يشمل جميع المبادرات العامة والخاصة التي تقدم تحويلات الدخل أو الاستهلاك للفقراء وحماية الضعفاء ضد مخاطر المعيشة وتحسين الوضع الاجتماعي وحقوق المهمشين في إطار الهدف العام المتمثل في الحد من الضعف الاقتصادي والاجتماعي للفئات الفقيرة والهشة. كما تتضمن الحماية الاجتماعية شبكات الأمان الاجتماعي التي تستهدف حماية الفقراء أو فئات محددة في مواجهة نتائج سياسات الإصلاح والتكيف الهيكلي التي تتبناها المؤسسات الدولية.

تعد شبكة الحماية الاجتماعية بمثابة محطة أمان للفقراء أفراداً وأسرّاً ومن ثم فهي آلية تستهدف خفض التوترات والمشكلات التي يمكن أن تنجم عن التحول الاقتصادي، أي أنها تعد صورة تكملية لعملية التحول نحو اقتصاد السوق وما تستلزمه من إجراءات متعلقة بسياسات التحرير الاقتصادي والتعديل البنوي المتمثلة بـ (تحرير الاسعار و الغاء سياسات الدعم الحكومي وخصخصة المشروعات العامة و تحرير التجارة) وغيرها من الإجراءات التي تكون مقترنة بارتفاع معدلات البطالة وارتفاع المستوى العام للأسعار، مما يؤدي الى الإضرار بأحوال الفئات الفقيرة في المجتمع. وهذا يتطلب دوراً حكومياً معيناً لإعادة توزيع الدخل بأسلوب يكفل لهذه الفئات الحصول على حاجاتهم الأساسية. لذا فأن تطبيق شبكة الحماية الاجتماعية

له أثار اقتصادية ايجابية عديدة تؤثر على الافراد بشكل مباشر وهي تستهدف مجموعة من الفئات في المجتمع. وفي العراق تتعايش اشكال الحماية الاجتماعية الرسمية والتقليدية التي تتضمن: الترتيبات المؤسسية التي تقدم اشكال الدعم الحكومي المختلفة للأغراض الاجتماعية كالإعانات والخدمات، والدعم الذي تقدمه المؤسسات الدينية ومنظمات المجتمع المدني فضلا عن التضامن الاجتماعي.⁽¹⁾

وبحسب بيانات مديرية التقاعد العامة وصل عدد المتقاعدين المدنيين والعسكريين الكلي في العراق عام 2020 الى 2.486 مليون متقاعد، فيما بلغ عدد المتقاعدين الذين يستلمون رواتبهم من صندوق التقاعد 544 الف متقاعد، بينما تتحمل موازنة الدولة صرف رواتب 1.942 مليون متقاعد. حيث تبلغ قيمة اجمالي رواتب المتقاعدين الشهرية 1.551 ترليون دينار، والسنواتية 18.612 ترليون دينار، واجمالي الرواتب التقاعدية السنوية التي تتحملها الموازنة العامة 11.772 ترليون دينار في عام 2020، فيما يتم دفع 6.840 ترليونات دينار من صندوق التقاعد.

ان الاحالات على التقاعد قبل 2008/1/1 جميعها تدفع من الخزينة العامة حسب قوانين العدالة الانتقالية والمفصولين السياسيين وجميع القوانين التي تشريع من قبل مجلس النواب، اما المحالين على التقاعد بعد تاريخ 2008/1/1 تدفع رواتبهم من صندوق التقاعد، اما المكافآت التقاعدية فتدفع من خزينة الدولة.⁽²⁾

وتعتمد الحكومة العراقية في تمويلها لرواتب المتقاعدين وكل الاشكال الأخرى لبرامج الحماية الاجتماعية على الموارد المالية الممولة من عائدات النفط وهو ما يعرضها للتلكؤ أو حتى لخطر التوقف بسبب تذبذب هذه العائدات المرتبط خاصة بأسعار النفط العالمية شديدة التقلب لعوامل خارجية وليس داخلية من جانب وانخفاض الكفاءة في إدارة أموال صندوق التقاعد الذي يفتقد الى الشفافية في الكشف عن اصوله وعن أوجه استثماراته من جانب آخر. فضلا عن ذلك فإن نظام التقاعد في العراق يقتصر على موظفي الدولة فقط ولا يشمل القطاع الخاص.

وتشير الورقة الحكومية البيضاء في الجزء الأول منها الى ضرورة إصلاح نظام التقاعد في العراق من خلال تأسيس نظام تقاعدي يغطي قطاعات العمل كافة، ويتضمن ما يلي:

1. إعادة هيكلة صندوق التقاعد من خلال تحقيق الاستدامة المالية له وتعديل نظام المساهمة فيه.

2. استكمال الإجراءات الخاصة بإعداد مسودة قانون شامل للتقاعد تحت مسمى قانون التأمينات الاجتماعية يكون بديلا عن قانوني التقاعد الموحد والتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

¹ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا (الاسكوا)، اصلاح نظم الحماية الاجتماعية في البلدان العربية، 2019، ص 48-49.

² حسن لطيف كاظم، نظام الحماية الاجتماعية في العراق: تحليل أصحاب المصلحة، مؤسسة فريدريش إيرت، الأردن، 2017، ص 16.

3. شمول كل العاملين في القطاعات العام والخاص والمختلط والتعاوني بالاستحقاقات التقاعدية، مما يسمح بسهولة انتقال العمل من جهة الى أخرى.⁽¹⁾

وطبقاً لبيانات وزارة التخطيط فإن هناك 180528 عاملاً في القطاعات الخاص والمختلط والتعاوني يعملون في 46239 مشروعاً لديهم ضمان اجتماعي في عام 2020، تستقطع 5% من رواتبهم و 12% من ارباب الاعمال وتوضع في صندوق الضمان الاجتماعي الذي بلغت اصوله اكثر من ترليون دينار. وهذا الرقم للمشمولين بالضمان الاجتماعي في هذه القطاعات يبدو ضئيلاً جداً بالقياس الى نحو 5 ملايين عامل يعملون في هذه القطاعات.

ان العامل المضمون حسب قانون العمل العراقي الرقم 37 لعام 2015 هو كل شخص يعمل في مشروع عمل جمعي أو فردي أو في قطاع العمل غير المنظم ويدفع مبلغ اشتراك الضمان الواجب دفعها الى صندوق تقاعد وضمان العامل لقاء أي من الضمانات أو الخدمات أو التعويضات أو المكافآت أو الرواتب التي يقدمها الصندوق للعامل المضمون. وتم تحديد الحد الأدنى لراتب العامل المضمون ب 350 الف دينار على ان تكون له خدمة لا تقل عن 15 سنة.⁽²⁾

يعد نظام البطاقة التموينية احد آليات شبكة الأمان الفاعلة، وقد جاء تأسيسها أداة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي نتجت عن الحظر الشامل على العراق عام 1990، وسرعان ما تحولت إلى أكبر نظام للتوزيع في العالم يحصل من خلاله شعب بأكمله على احتياجاته الأساسية التي كانت عند تطبيق النظام تشكل الأداة التي منعت وقوع مجاعة كبيرة في البلد، اذ يحصل كل فرد عراقي بموجب نظام البطاقة التموينية على سلة غذائية شهرية تقدر عدد سعراتها بحوالي 2150 سعرة حرارية لكل شخص يومياً، بكلفة رمزية. ورغم إن نظام البطاقة التموينية يمثل شبكة أمان فاعلة كما تشير الى ذلك الورقة البيضاء إلا أنها غير كفوءة ومكلفة اذ ان إيصال دولار واحد من المواد الغذائية الى فرد واحد من الفقراء يكلف نحو 6.30 دولار وهي كلفة مرتفعة حسب المقاييس الدولية. في ظل الفساد الكبير والبيروقراطية التي يشهدها العراق وفي ضوء عدم إمكانية وزارة التجارة على إدارة هذا البرنامج التمويني الاضخم في العالم الذي يخصص له سنوياً نحو 4 ترليونات دينار، بالإمكان تحقيق التوزيع الامثل للسلع عن طريق منح الأفراد دخل يمكنهم من شراء السلع التي يفضلونها طبقاً لأسعار السوق كما تحددها قوى العرض والطلب مع إمكانية احتفاظ وزارة التجارة بمخزونات كافية من السلع الاستراتيجية واستخدامها في موازنة العرض والطلب عندما تنجح الأسعار نحو الارتفاع أو في تزويد وكلائها بسلع تباع بأقل من أسعار السوق المحلية بنسبة معينة وفقاً لتسعيره شهرية تعلنها وزارة التجارة. وهو ما يتفق مع رؤية الورقة البيضاء التي تؤكد على ضرورة اصلاح الخلل في نظام البطاقة التموينية بما يؤمن حماية ذوي الدخل المحدود من الشرائح الاجتماعية الفقيرة وتنفيذ الحجب الحقيقي عن للبطاقة عن الأسر التي يزيد دخلها عن سقف معين، وتعويض المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية بمبالغ شهرية على نحو يضمن توازن الأسعار في السوق المحلية.

¹ الورقة البيضاء – الجزء الأول – تشرين الأول 2020، ص 90.

² حسن لطيف كاظم، جداوليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في العراق، أوراق عمل الندوة الوطنية، العراق 2050 منتج اقتصادياً ومحمي اجتماعياً، منظمة العمل الدولية، 2022. ص 129.

اعتمدت بلدان عدة برامج التحويلات النقدية منذ سنوات، بل وحتى منذ عقود من الزمن. ولكن طرائق الاستهداف المستخدمة في هذه البرامج تعرضت للكثير من النقد بسبب تدني كفاءتها، إذ تتسبب بأخطاء عديدة في الشمول والاستبعاد على حد سواء. استخدم العراق برنامج شبكات الأمان الاجتماعي، وهو برنامج التحويلات النقدية من خلال الاستهداف الفئوي البحت لتوزيع المعونات للعاطلين عن العمل والأشخاص ذوي الإعاقة والأرامل والأيتام والطلاب المتزوجين، وذلك بصرف النظر عن حالة الفقر لدى كل منهم. وأشار المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق، في عام 2012 إلى أن 20% فقط من الأسر المعيشية المستفيدة من البرنامج هي فقيرة حقاً. ولذلك كان تصحيح الاستهداف من الأهداف الرئيسية للحكومة العراقية، كما يظهر من قانون الحماية الاجتماعية الذي اعتمد في عام 2014. وقد شدد القانون على أن الأسر التي تعيش تحت خط الفقر هي فقط من يجب أن يتلقى المساعدة الاجتماعية.

ولتحقيق هذا الهدف اعتمدت صيغة للاختبار غير المباشر لقياس مستوى الدخل لتحل محل الاستهداف الفئوي. وتشمل مؤشرات تتعلق بمعيّل الأسرة المعيشية، كالسن والنوع الاجتماعي والتحصيل التعليمي والحالة الزوجية، ووضع العمالة والنشاط الاقتصادي وقطاع ذلك النشاط، بالإضافة إلى خصائص أفراد الأسرة المعيشية الآخرين، بما في ذلك عدد الأطفال والكبار والمسنين، والالتحاق بالتعليم ونسبة الإعاقة؛ ومكان سكن الأسرة المعيشية، بما في ذلك الإيجار وعدد الغرف والمرافق الصحية والربط بشبكة المياه العامة؛ والممتلكات المادية؛ والموقع الجغرافي، ولا سيما ما إذا كانت الأسرة المعيشية تقيم في منطقة حضرية أم ريفية. واستعانت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بنحو 1500 إحصائي اجتماعي لتقييم أوضاع المستفيدين الحاليين واستبعد، نتيجة لذلك، العديد من هؤلاء المستفيدين، ولكن ازداد عدد المستفيدين الإجمالي بسبب شمول أسر معيشية جديدة حددتها صيغة الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل. وتناقصت نسبة الأسر المعيشية التي تعيلها النساء من هذا المجموع بأكثر من النصف، لأن عدداً كبيراً من الأرامل والمطلقات اللواتي اعتبرن مؤهلات بموجب نظام الاستهداف الفئوي وجدّهن النظام الجديد غير مؤهلات للتغطية.

بلغ عدد الاسر المستفيدة من شبكة الأمان الاجتماعي في العراق 883172 و 948766 و 906086 و 1104574 و 1108412 اسرة للسنوات 2014 و 2015 و 2016 و 2017 و 2018. ومن المتوقع ان ترتفع عدد الاسر المشمولة بهذه الشبكة الى اكثر من 1.5 مليون نسمة عام 2023.

بلغت التحويلات النقدية في العراق أكثر من ضعف قيمتها السابقة بعد إصلاح برنامج شبكة الأمان الاجتماعي في عام 2016 وتتراوح هذه القيمة الآن بين 100000 و 225000 دينار عراقي شهرياً، أي بين 29 و 64 في المائة من قيمة الحد الأدنى للأجور (350000 دينار عراقي)، وذلك بحسب عدد أفراد الأسرة وما إذا كان يرأسها رجل أو امرأة. ومن اللافت أن العامل الأخير شديد التأثير: فالأسر التي تتألف من ثلاثة أشخاص وترأسها امرأة تتلقى تحويلات بقيمة أعلى بنسبة 33 في المائة من الأسر التي تتألف من العدد نفسه من الأشخاص ويرأسها رجل. وفيما يلي قيمة التحويلات النقدية للأسر حسب عدد أفرادها:

فرد واحد 100000 دينار

فردان 125000 دينار للعائلة التي يرأسها رجل

فردان 150000 دينار للعائلة التي تترأسها امرأة

3 افراد 150000 دينار للعائلة التي يرأسها رجل

3 افراد 200000 دينار للعائلة التي تترأسها امرأة

4 افراد أو أكثر 175000 دينار للعائلة التي يرأسها رجل

4 افراد أو أكثر 225000 دينار للعائلة التي تترأسها امرأة.⁽¹⁾

ساعدت نُظُم الحماية الإجتماعية الأفراد والأسر لاسيما الفئات المهمشة على مجابهة الأزمات والصدمات، والعثور على فرص عمل، وتحسين الإنتاجية، والاستثمار في صحة الاطفال وتعليمهم، وحماية كبار السن.

ومن الممكن ان تؤدي الاشغال العامة دوراً محورياً في دعم نظم الحماية الإجتماعية من خلال ما يلي:

1. اطلاق برنامج تحويل نقدي مشروط يوفر حوافز للأسر المعيشية للاستثمار في رأس المال البشري (الرعاية الصحية للأم والطفل والالتحاق والحضور المدرسي).
2. تقديم المساعدة النقدية والخدمات من خلال الأخصائيين الاجتماعيين لتقديم المساعدة العاجلة إلى المناطق المحررة مؤخراً والعائدين من المشردين داخلياً.
3. وضع آلية دائمة (صندوق) لتمويل الشمول بشبكات الأمان الاجتماعي للمتضررين من جراء الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ.
4. انشاء مؤسسة تؤسسها وتديرها وزارة الصحة لتقديم خدمات تمريضية وصيدلانية للمرضى في البيوت سيما في فترات ما بعد الخروج من المستشفى واستعداد الحكومة للتعاقد مع الشركة لتقديم هذه الخدمات بشكل مجاني للأسر التي تحتاج الدعم والرعاية.
5. شمول المواطنين الاكثر فقرا في التأمين الصحي من خلال عدة برامج تشمل تأميناً صحياً مجانياً للأسر الفقيرة وتأميناً صحياً لدعم ذوي الدخل المتدني، إضافة الى توفير التغذية المدرسية لأطفال الاسر الفقيرة.
6. إصلاح نظام البطاقة التموينية وربطها بقاعدة بيانات المشمولين بشبكة الحماية الإجتماعية من اجل توفير البطاقة التموينية للشرائح الإجتماعية الأكثر فقرا في العراق.
7. وضع آلية لشمول المستفيدين من نظام الحماية الإجتماعية بالقروض الصغيرة وربطها بإخراجهم من نظام الحماية.

¹ اللجنة الاقتصادية والإجتماعية لغربي اسيا (الاسكوا)، اصلاح نظم الحماية الإجتماعية في البلدان العربية، 2019، ص 52 – 60.

8. تنفيذ مشروع لمساعدة الاسر الفقيرة في الحصول على معدات للطاقة الشمسية وتوليد الطاقة وترشيدها بما يسهم في التخفيف من فاتورة الطاقة لهذه الاسر.
9. توفير التغذية المدرسية لأطفال الاسر الفقيرة والتركيز على مرحلة رياض الأطفال.

المبحث الرابع: دور الاشغال العامة في توفير البنية التحتية والخدمات

يؤثر الإنفاق الموجه لتعزيز البنية التحتية الشاملة للاقتصاد بشكل ملحوظ. ويعد عامل أساسي لتحقيق مزيد من التقدم والنمو الاقتصادي، حيث لم تعد البنية التحتية فقط مقياس لنجاح الدول وإنما أصبحت عامل أساسي وقوي في جذب الاستثمارات الأجنبية، من خلال تعزيز الانفاق على العديد من المشاريع اللوجستية والتشغيلية والتي تدعم الأفكار الريادية والابتكارية الإنتاجية في سبيل اقامة مشاريع صغيرة الحجم والمساهمة في الحد من البطالة نتيجة لقدرتها على توفير فرص عمل للشباب، و تعزيز البيئة الملائمة والجاذبة للاستثمارات المحلية والخارجية من خلال توفير البنية التحتية اللازمة لتنفيذ المشاريع الاقتصادية. وتمثل البنية التحتية الهيكل المنظم واللازم لتشغيل وعمل المشروعات أو لتحقيق الخدمات أو المرافق اللازمة والضرورية لجذب الاستثمارات ونمو الاقتصاد بما يحقق التقدم، ويمكن ان يؤثر عدم توفر البنية التحتية الملائمة سلبيا على أداء المشروعات الاقتصادية وقدرتها الإنتاجية والتنافسية، حيث أن البنية التحتية تعمل على تعزيز عملية الإنتاج والتسويق، إضافة إلى كونها عامل مؤثر وقوي في جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية.

وفي ظل تدهور البنية التحتية في العراق من جانب، والحاجة الى تفعيل الاقتصاد الحقيقي وتقويته وخدمة جميع المواطنين من جانب آخر، هذان الجانبان؛ يحتمان على الدولة توجيه الفوائض النفطية نحو تشييد وتحديث البنية التحتية في العراق خاصة وان البنى التحتية في العراق تعاني من دمار كبير نتيجة عقود من الحروب والإهمال وصيانة مؤجلة وإدارة فنية ضعيفة وإهمال عام نتج عنه تدهور كبير في البنية التحتية في العراق. ولا يحصل معظم الشعب في العراق على الخدمات الأساسية ويلجؤون إلى بدائل ذات تكلفة عالية للحصول على المياه والكهرباء ما تسبب بمعاناة كبيرة للمواطنين ووضع حواجز وعقبات أساسية في طريق التنمية المستدامة. وسوف تساعد عمليات إعادة تأهيل وتشغيل البنية التحتية في تحسين الخدمات.⁽¹⁾

يمكن للأشغال العامة ان تركز على اقامة العديد من مشاريع البنى التحتية في العراق مثل مشاريع الماء والصرف الصحي ومشاريع الإسكان والبناء والصحة والتربية والتعليم العالي والبحث العلمي ومشاريع النقل والموانئ والسكك الحديدية إضافة الى مشاريع الزراعة والري

¹ الامم المتحدة والبنك الدولي، التقديرات المشتركة لإعادة البناء والاعمار في العراق، أكتوبر 2003، ص 28.

ومد القنوات واستصلاح الاراضي ومشاريع المستلزمات الزراعية (مكائن، مرشات، منظومات سقي) ومشاريع الطرق الخارجية وبناء الجسور وانشاء الدور وعلى النحو الآتي:

1. انجاز المشاريع السكنية قيد التنفيذ أو المتوقفة (وبضمنها مشاريع الخطة الإستثمارية) والتي تقدر بنحو 700 ألف وحدة سكنية في جميع المحافظات عدا إقليم كردستان.
2. تأمين 100 ألف وحدة سكنية على أن تنفذ وفقاً للطرق والتقنيات الحديثة المستخدمة في انشاء الوحدات السكنية من أجل المساهمة في سد جزء من العجز السكاني المتحقق في جميع المحافظات وبضمنها المحافظات التي تعرضت للدمار جراء العمليات الإرهابية والعمليات العسكرية.
3. انشاء 100 ألف وحدة سكنية مناسبة لمتطلبات تأمين عودة العوائل النازحة جراء العمليات الإرهابية والعمليات العسكرية والعشوائيات والمتجاوزين.
4. التوسع في بناء المدارس وبواقع 1000 مدرسة سنوياً لسد العجز الكبير في عدد الأبنية اللازمة لرياض الأطفال والمدارس الابتدائية والمتوسطة والثانوية والذي بلغ عام 2016 نحو 23635 بناية منها 11968 بناية لرياض الأطفال.
5. بناء المزيد من المستشفيات الحكومية التي تعاني من عجز مقداره 484 مستشفى فضلاً عن بناء العديد من مراكز الرعاية الصحية الأولية التي تعاني عجزاً بلغ 1041 مركزاً عام 2016.⁽¹⁾
6. تأهيل وتطوير شبكة النقل وأنظمة الطرق بين المحافظات وداخل المحافظة الواحدة. استكمال الطرق السريعة بين المحافظات وربطها بالمراكز الحضرية القريبة منها. تعزيز النقل العام في المدن.
7. معالجة مشكلة التصحر وقلة الغطاء النباتي وزيادة ملوحة المسطحات المائية والتوجه الاستثماري نحو فعاليات وأنشطة متنوعة تتلاءم والبيئة الصحراوية.
8. استغلال طريق الحج البري في محافظة الأنبار ليكون محورياً تنموياً يخترق الصحراء وبعرض 5 كم على جانبي الطريق لنشر مجمعات ريفية مخططة لتنمية الزراعة والتنمية الصحراوية لتشجيع زراعة الحبوب والمحاصيل الزراعية وتنمية الثروة الحيوانية لإعادة التوازن السكاني في المحافظة.
9. استثمار المناطق التراثية والتاريخية بإقامة القرى السياحية المحمية، فضلاً عن إقامة المطاعم والكازينوهات السياحية بما يمكن الاستفادة منها بالسفريات والأعياد والمناسبات الإجتماعية.
10. الاستفادة القصوى من مناطق الاهوار للجذب السياحي المحلي والخارجي، والارتقاء بها واعتبارها محمية طبيعية وضمن التراث العالمي.

¹ وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2018 – 2022، صفحات متعددة.

11. تأمين المياه الصالحة للشرب في المناطق الفقيرة والنائية من خلال إنشاء محطات الإرواء العكسي التي بإمكانها تأمين المياه الصالحة للشرب لنحو 10000 شخص لا يستطيعون الحصول عليها بسبب بعد منازلهم عن شبكات توزيع المياه في المناطق الحضرية.⁽¹⁾
12. تطبيق مشروع المراكز المجتمعية، وذلك في إطار رعاية الشرائح المجتمعية كافة تربوياً وتعليمياً. بهدف استقطاب البنات والنساء الدارسات في محو الأمية، وربات البيوت، والخريجات العاطلات عن العمل والموظفات، بهدف توسيع معارفهن، بهدف محو الأمية للملتحقين وخفض معدلات البطالة بينهم وإدماجهم في المجتمع.
13. فتح أقسام ورش فنية في مدارس المناطق الفقيرة وتأهيل القائمة منها بالتركيز على مدارس البنات لغرض إتاحة المزيد من الفرص التمكينية للفقراء إذ إن التعليم يزود الأفراد بمهارات مهمة للحصول على فرص عمل تدر دخلاً مستديماً يساهم في تحسين أوضاعهم المعيشية مع التركيز على التعليم الزراعي وضرورة توسيعه في المحافظات والمدن الزراعية.
14. تنفيذ برنامج التغذية المدرسية في المناطق الفقيرة بهدف تحسين الحالة الصحية والتغذوية للطلاب في المناطق الفقيرة لضمان زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس وتقليل تسرب الطلبة منها.

المبحث الخامس: التحديات التي تواجه الاشغال العامة في العراق

اولاً: ارتفاع معدل النمو السكاني في العراق

شهد نمو السكان في العراق وبصورته المطلقة تطوراً سريعاً ومتواصلاً ومنتظماً، ولم تتأثر الأرقام المطلقة للزيادات السكانية بالتقدم أو التراجع الذي شهده الاقتصاد العراقي، أو الحروب والصراعات التي مر بها خلال مراحل الزمنية المتعاقبة. يبلغ عدد السكان في العراق 40.150 مليون نسمة حسب اسقاطات السكان لعام 2020. تتوقع وزارة التخطيط العراقية في ضوء الاسقاطات السكانية ان يصل عدد سكان العراق 51 مليون نسمة عام 2030. يبلغ معدل نمو السكان في العراق حالياً 2.6% وهي الأعلى في العالم إذ يبلغ معدل النمو السكاني العالمي 1.17%، فيما يبلغ معدل نمو السكان في الوطن العربي 1.6%⁽²⁾. وهذه النسبة في الزيادة وبأرقام وزارة التخطيط العراقية تعني زيادة قرابة مليون نسمة سنوياً، أي عشرة ملايين نسمة كل عشر سنوات. وتؤدي الزيادة السكانية الكبيرة في العراق الى محدودية القدرة على تقديم الخدمات وتغطيتها جغرافياً، واستمرار ارتفاع معدلات البطالة في ضوء سوء الإدارة وعدم الاستغلال الأمثل للموارد، والعجز في دعم نظم الحماية الاجتماعية في العراق وفي تقديم الخدمات.

¹ وزارة التخطيط، استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018 – 2022، صفحات مختلفة.

² الاسكوا، الاتجاهات الديموغرافية والاجتماعية في المجتمع العربي، 2020، ص 10.

ثانياً: الفساد المتفاقم في العراق

أصبح الفساد من أهم القضايا التي تواجه الاقتصاد والمجتمع العراقي. وعلى الرغم من ان الفساد ليس بالظاهرة الجديدة في العراق وإنما وجد منذ نشوء الدولة العراقية الحديثة عام 1921، إلا أنه اتخذ أبعاداً جديدة وأشكالا مختلفة وامتد ليضرب بأطنابه كل مفاصل الحياة الاقتصادية والاجتماعية في العراق مستمدا زخمه وقوته من الانهيار الكامل لمؤسسات الدولة. وقد أصدرت منظمة الشفافية الدولية تقريرها السنوي لعام 2021، عن مدركات الفساد في دول العالم. وقد شمل هذا العام (180) دولة جاء العراق في التسلسل (157) في قائمة الدول الأكثر فسادا في العالم⁽¹⁾. ويعزى ذلك الى تردي الوضع السياسي وهشاشة الوضع الأمني الذي مازال غير مستقر بوجود تنظيم داعش وهو ما ينعكس سلبيا على كل المؤشرات التي يتضمنها التقرير، اذ سبق لمنظمة الشفافية الدولية ان اثبتت ان الدول غير المستقرة أمنياً يكثر فيها حالات الفساد، والعراق أحد هذه الدول. والفساد لا يسهم بزيادة تكلفة الاستثمار في البنية التحتية فقط، وإنما يحدد جزئياً حجم ونوع الاستثمار، إذ تفضل النفقات الحكومية التي تسهل استخراج مدفوعات غير قانونية لصالح المفسدين. اذ يتم تمويل مشروعات البنية التحتية في العراق من قبل الحكومة ولكن بناءها وصيانتها يتم من خلال تحويل الاموال المخصصة إلى استخدامات المقاولين الذين تختارهم الحكومة الاتحادية أو المحلية، ويتم اختبار شركات البناء عموماً على أساس علاقات سياسية أو أسرية وكذلك المقاولين المستعدين لدفع رشاًوى وهذا يؤدي الى هدر كبير في المال العام وانخفاض الجودة في بناء البنى التحتية وتقديم، ويؤدي الى توافر فرص أكثر للفساد.

ثالثاً: الاعتماد المفرط على الإيرادات النفطية

نظراً لكون الاقتصاد العراقي اقتصاداً ريعياً يعتمد كلياً على العوائد النفطية في تمويل إيراداته الأمر نتج عنه انخفاض في تنوع مصادر الدخل غير النفطية العراقية، فضلاً عن تقلب الإيرادات العامة واعتمادها شبه التام على العوائد النفطية، إذ أصبحت هذه الإيرادات هي المغذي الرئيس لتمويل الموازنة العراقية بشكل كلي بدلا عن البحث عن مصادر بديلة للدخل تقوي خزينة الدولة ومواردها، اذ يهيمن النفط على أكثر من 90% من الإيرادات العامة للموازنة العراقية، ما يعني ان الاقتصاد العراقي برمته بقي أسير الصفة الريعية الناجمة عن تحكم سلعة النفط وإيراداتها بكل المتغيرات الاقتصادية في العراق. ولذلك تتأثر النفقات العامة بمستوى الإيرادات النفطية غير المستقرة وهو ما ينعكس أيضاً على برامج التشغيل العامة في العراق وعلى نوعية وحجم الخدمات، وهذا يعني ان إمكانية الصرف على التشغيل العامة تنتعش بارتفاع أسعار النفط وتقلص بانخفاضه مما يؤثر سلبياً على استمرارية التشغيل العامة والأهداف التي تسعى الى تحقيقها.

¹ باسم علي خريسان، العراق في مؤشر مدركات الفساد العالمي 2021، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2022، ص9.

رابعاً: الهجرة الداخلية ونزوح السكان في العراق

يواجه العراق مشكلة الهجرة الداخلية أو النزوح الاجباري بسبب النزاع المدني المسلح أو بسبب الحروب، وتشكل الهجرة الداخلية عامل ضغط كبير على متخذي القرارات بصورة عامة والمخططين للبنية التحتية بصورة خاصة، إذ ان المدن التي يتم النزوح اليها تواجه صعوبات كبيرة في ايواء الاعداد الكبيرة من النازحين، حيث بلغ عددهم في العراق اكثر من 150 الف شخص. لكن الحرب ضد داعش فرضت نزوح أكثر من 3.1 مليون شخص منذ عام 2014 ما سبب ضغوطاً شديدة على خدمات الرعاية الصحية في العراق، وتحدد منظمة الصحة العالمية الآثار علن النزوح المرتبط بالصراعات والأزمات لتشمل ارتفاع معدلات الوفيات وزيادة معاناة الأطفال والشيوخ والنساء وزيادة أعداد المعاقين أو أصحاب الأمراض المزمنة، مما يتطلب زيادة الحاجة الى توفير العيادات المتنقلة والقوافل الطبية والأدوية واللقاحات والمستلزمات الطبية والدعم الفني. وفي قطاع التعليم تشير التقديرات إلى أن أكثر من ثلاثة ملايين من الأطفال والمراهقين في سن الدراسة في العراق غير ملتحقين بالتعليم نتيجة النزوح والصراع القائم. فضلاً عن ان الصراع المسلح أدى الى زيادة كبيرة في اعداد ذوي الإعاقة وهي احدى المجموعات المستهدفة في برامج الحماية الإجتماعية في العراق وهو ما يتطلب التركيز على المناطق المحررة من خلال تفعل برامج الاشغال العمة فيها من اجل توفير الخدمات المختلفة للنازحين وتوفير فرص العمل والحماية الإجتماعية لهم.⁽¹⁾

¹ احمد حسن وميس الجبوري، التحديات الإنسانية في ازمة النزوح في العراق، مركز سيسفاير لحقوق المدنيين، 2016، صفحات مختلفة.

المصادر

- احمد حسن وميس الجبوري، التحديات الإنسانية في ازمة النزوح في العراق، مركز سيسفاير لحقوق المدنيين، 2016.
- الاسكوا، الاتجاهات الديموغرافية والإجتماعية في المجتمع العربي، 2020.
- الامم المتحدة والبنك الدولي، التقديرات المشتركة لإعادة البناء والاعمار في العراق، أكتوبر 2003.
- باسم علي خريسان، العراق في مؤشر مدركات الفساد العالمي 2021، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2022.
- حسن لطيف كاظم، جدليات الحماية الإجتماعية والضمان الاجتماعي في العراق، أوراق عمل الندوة الوطنية، العراق 2050 منتج اقتصاديا ومحمي اجتماعيا، منظمة العمل الدولية، 2022.
- حسن لطيف كاظم، نظام الحماية الإجتماعية في العراق: تحليل أصحاب المصلحة، مؤسسة فريدريش ايبتر، الأردن، 2017.
- اللجنة الإقتصادية والإجتماعية لغربي اسيا (الاسكوا)، اصلاح نظم الحماية الإجتماعية في البلدان العربية، 2019.
- الورقة البيضاء، الجزء الأول، تشرين الأول، 2020.
- وزارة التخطيط، استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018 – 2022.
- وزارة التخطيط، الحسابات القومية.
- وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2018 – 2022.
- وزارة التخطيط، ملخص نتائج مسح القوى العاملة في العراق، 2021.
- وزارة المالية، الحسابات المالية للدولة لغاية كانون الأول 2021.
- وزارة المالية، مشروع قانون موازنة العراق الاتحادية لعام 2021.
- <https://www.irfaasawtak.com/Iraq>. <Accessed on 2022/05/17>.

<https://almaalomah.me/news>

الاستنتاجات والتوصيات

مصلح ايرواني عدنان ياسين مصطفى

توصلت البحوث والمناقشات المستفيضة في المؤتمر الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات:

أولاً: الاستنتاجات

١. يحتاج تشريع قانون العمل الجديد رقم (37) لسنة (2015) الى حماية قانونية أكثر ولاسيما الفئات الأكثر ضعفاً وهشاشة في الطبقة العاملة.
٢. ضرورة بناء نظام وطني للضمان الاجتماعي متعدد الطبقات، يبدأ تطويره من ارضيات الحماية الاجتماعية بعملية تصاعدية غاياتها تامين مستويات أعلى من الضمان لأكبر عدد من الناس وكلما سمحت مراحل تنمية الاقتصاد.
٣. تلعب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية والأمنية دوراً كبيراً في سوق العمل في العراق فجعلت الأيدي العاملة بين شد وجذب من حيث الطلب على العمل أو من حيث الأجور، كما أن معظم العاملين لم يتم تنظيم عقود عمل أو دفع الاشتراكات عنهم كعمال مضمونين.
٤. تعد شبكات الأمان الاجتماعي فعالة في أي دولة عندما تحقق مجموعة من الأهداف التي أنشئت من أجلها.
٥. إن شبكة الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في العراق لم تغط الحد الأدنى من الاسر المقرر شمولها بإعانة الشبكة وذلك بسبب ضعف التمويل الحكومي وحالات الفساد المنتشرة في دوائر الرعاية الاجتماعية، والافتقار الى قاعدة بيانات الكترونية موحدة. وبالتالي التحدي الحقيقي الذي يواجه هذه الشبكات في العراق له علاقة أقل بنوع وملاءمة سياسات الحماية الاجتماعية وأكثر ارتباطاً بالتنفيذ الفعلي للسياسات وسط ضعف مؤسسات الدولة.
٦. يعد التنظيم القانوني للعمال بشقيه قانون العمل وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي خط الدفاع الاهم لحقوق العامل وحياته. ونلاحظ ان مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي يحظى على رعاية واهتمام كبيرين، من الجهات التشريعية والنيابية لتطوير رؤية المشروع تمهيداً لتشريع.

٧. تعاني النصوص القانونية الراعية للضمانات القانونية لحقوق العمال من ضعف التطبيق والإنفاذ الحقيقي لعدم إصدار اللوائح التنفيذية والتعليمات الخاصة بتطبيقها أو التأخر في إصدارها.

٨. تدني نسبة شمول النساء في نظام التقاعد والضمان الاجتماعي في العراق لانخفاض نسبة مشاركة النساء في سوق العمل وتدني مستوى المشاركة مرتبط بعدد من الأسباب منها (عوامل الطرد من السوق لا سيما تدني الأجور وعمل النساء في القطاع الاقتصادي غير المنظم وتركز عملهن في مجالات محددة أهمها الزراعة والخدمات وتأثير القيم والأعراف الاجتماعية وعدم توفر خدمات لرعاية الطفل شاملة وتأثير الأوضاع الأمنية والسياسية وجود علاقة موجبة بين ارتفاع مستوى التعليم للنساء والحصول على فرصة عمل).

٩. ضعف دور النقابات العمالية ومتابعتها لحقوق الأساسية في العمل وضعف الجهود المشتركة لأصحاب العمل ونقابات العمال والحكومة للتوعية بفوائد الانضمام الى نظام الضمان الاجتماعي.

١٠. في ظروف العراق الحالية. وعندما يتم تخيير "العاطل" عن العمل، بين تشغيله على الفور، بدون عقد عمل، وبدون شموله بترتيبات الضمان والحماية، وبين عدم تشغيله في حال اشتراطه الشمول بتلك الترتيبات.. فإنه سيختار تشغيله بدونها. وبدون عقد، وبدون ضمان اجتماعي، وبدون أي مزايا أو مكاسب إضافية. ودون إدراك كيفية تعاطي العامل العراقي مع ظروفه الخاصة، ومع الظروف العامة لبلده، وبدون فهم كيفية ترتيبه للأولويات، لا يمكن أن تكون أي سياسة بناءة وناجحة فيما تسعى لتحقيقه من أهداف.

١١. بالنسبة للنساء، ومع تضائل فرص عملهن في القطاع الحكومي (المفضل لديهن)، فإن الكثير منهن يبحثن عن فرصة للعمل في القطاع الخاص (وفي الغالب، في القطاع غير المنظم من الاقتصاد).. والشرط الرئيس (والوحيد) لديهن هو أن يكون هذا العمل لائقاً، بمعنى أن يكون الإطار القانوني ولأجرائي بأسره مُراعياً لأوضاعهن. فالتحدي الرئيس أمام صُنّاع السياسات هو: توليد الفرص اللائقة والمُنْتَجة (للرجال والنساء)، وليس تكبيلها بقيود قانونية ومالية إضافية.

١٢. تواجه إجراءات تسجيل مشاريع ومؤسسات الأعمال، عقبات كثيرة تحول دون إضفاء السمة المنظمة على هذه المشاريع (أو المؤسسات)، ودون تذليل لهذه العقبات، وتقليل كلفتها المالية والإجرائية. إذ لا يمكن توسعة الشمول، ولا تحسين تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين فيها، إلا باتخاذ تدابير حكومية لتوسيع التغطية الإلزامية تدريجياً، يجب أن يكون أقل كلفة وأكثر عائداً لكي يشمل جميع فئات العمال، ولكي يحقق استدامة الشمول واستدامة التمويل معاً.

١٣. يشهد العراق ضعفاً واضحاً في الآليات والبرامج التي من المفترض تضمينها في سياسات الضمان الاجتماعي لاستيعاب الاعداد المتزايدة من الفئات الهشة جراء ما فرضته الازمة المركبة، إذ ان ضعف الاستجابة لتنفيذ سياسات الحماية المعتمدة في توفير فرص عمل ومنح مالية ورعاية أولية، وعدم تحديثها وتطويرها بآلية تنفيذية أكثر استجابة لاحتياجات الفئات الهشة، أسهم بشكل كبير في تفاقم مشكلة الفقر والبطالة، مما أدى بالنهاية الى جعلها ظاهرة خطيرة تهدد المجتمع العراقي بكل فئاته وشرائحه.

١٤. نتيجة لارتفاع معدل النمو السكاني في العراق ستكون هناك اضافات كبيرة الى سوق العمل من القوة العاملة الشابة والذي يشكلون حوالي 60 % من السكان. اذ سيدخل حوالي (5) مليون شخص جديد الى سوق العمل، ومع الوقت من المرجح زيادة نسبة هؤلاء، لذلك ثمة حاجة إلى توفير مظلات أمان اجتماعي من خلال الحماية الاجتماعية وخلق فرص عمل تستوعب هؤلاء الشباب وتأطيرهم في الحياة العامة. إذ ان ضعف الحماية في العراق، سيجعل هؤلاء الشباب عبء على أنفسهم وعلى المجتمع بدلا من أن يكونوا عنصرا إنتاجيا مثمرا.

١٥. شُرِع قانون الضمان الاجتماعي على اساس ضمان تأمين الصحي والنقدي للمشمولين فيه ألا أنه ظهر خلال البحث هنالك اعداد كبيرة جداً تعمل في القطاع الخاص والقطاع غير المنظم لم تترك في صندوق الضمان مع ملاحظة انه لا يوجد تأمين صحي فقط في مؤسسات معينة وفي القطاع العام تحديداً.

١٦. تظهر المتابعات والمؤشرات ان هنالك حالات للتجاوز في هيئة الحماية الاجتماعية (واستلام رواتب ومنح...) وهم غير مشمولين لضعف الجهاز الرقابي ولعدم التحقق من الأوراق الرسمية لكل مسجل وإجراء تقاطع مع المؤسسات الاخرى.

١٧. عدم التفات المؤسسات الاكاديمية لاستحداث قسم للعلوم الاكتوارية ممّا أدى إلى عدم وجود خبرات متخصصة (خبير اكتواري) في العراق وكما تم الاشارة الى هذه المشكلة من خلال بحوث المؤتمر فإن جميع الوحدات الاقتصادية ولا سيما صناديق مؤسسات التقاعد وشركات التأمين والمؤسسات المالية وغيرها التي تتعامل مع الخطر الطويل الاجل هي الأخرى تحتاج إلى خبرة اكتوارية تَطْلُع عليها بنحو دوري، ومن الممكن أن تعاني من مشاكل معقدة أيضاً، أو ذات ابعاد اخرى. إذ يتم الاعتماد بشكل كامل على دراسات الجدوى عند اتخاذ القرارات الرأسمالية لأموال اشتراكات الضمان من دون مراعاة الجانب الاكتواري وما يتم تخمينه من عوائد ومدد استحقاق ومستوى معنوية للنسب الاحتمالية المخمّنة، فضلاً عن التكاليف المخمّنة ايضاً وذلك لتحقيق مبادئ الاستثمار، رغم وجود نص قانوني يشير الى إجراء الفحص الحسابي الاكتواري كل ثلاث سنوات لكل فرع من فروع الضمان فضلاً عن محفظة الاستثمار.

١٨. ثمة قضية مهمة تجدر الإشارة إليها، إن الوحدة الاقتصادية لم تتمكن من إعادة ثقة المساهمين في الضمان بسبب الرواتب التقاعدية القليلة جداً. ولم تلزم الوحدة الاقتصادية الشركات بعدم تسريح عمالها عن العمل ممّا أدى الى سحب مكافأة نهاية الخدمة حيث انعكس بشكل واضح على تقلص نشاط محفظة الضمان وعدم التمتع بوفوراتها للأمد الطويل.

ثانياً: التوصيات

١. دعوة المشرّع العراقي إلى جعل استشارة ممثلي العمال قبل إنهاء أي عقد عمل إلزامية. وضرورة النص على ضمانة حق العامل في جلسات الاستماع وحق اصطحاب عامل ينتمي إلى نفس الجهة أثناء جلسات الاستماع وخصوصاً في حال عدم وجود جهة تمثيلية للعامل.

٢. ندعو المشرّع العراقي إلى منح مفتشي العمل صلاحية الضبطية القضائية بالنسبة للمخالفات مع صلاحية مراقبة الإجراءات الخاصة بفرض العقوبة الانضباطية بحق العامل أو إشعاره كما ندعو إلى تفعيل الرقابة الإدارية الداخلية على سلطات صاحب العمل الانضباطية.
٣. الإسراع بتشريع قانون الضمان الاجتماعي الجديد مع مراعاة تعديل النصوص التي تتضمن مواطن خلل أو عدم توفير حماية مضمونة شمولية مع مراعاة ما يلي.
٤. يجب أن تركز سياسة الضمان الاجتماعي في العراق على الأمن الوظيفي، سواءً من حيث العمالة والأجور (تعدل لا سيما وإن قانون الضمان الاجتماعي قد صدر).
٥. على المستوى التنفيذي ينبغي التنسيق بين الجهات المسؤولة للحيلولة دون حدوث وتكرار الانتهاكات لنظم الضمان الاجتماعي. وعلى المستوى القضائي تأهيل كوادر قضائية متميزة متخصصة في قضايا العمل والضمان الاجتماعي.
٦. ضرورة تفعيل الدور الرقابي للجهات ذات العلاقة وبالأخص وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، لضمان تطبيق واحترام الضمانات القانونية للعامل من قبل أصحاب العمل.
٧. لزوم توسيع شبكة الضمانات الراعية لحقوق العمال من خلال قوانين وأنظمة أخرى، دون الاقتصار في ذلك على التشريعات الخاصة بالعمال، على سبيل المثال قانون الاستثمار (رقم 13 لسنة 2006) المراد تعديله، من خلال إدراج نص يلزم الشركات الأجنبية بتشغيل نسبة من العمال المحليين حسب نوع النشاط أو المشروع، وبالشكل الذي يضمن للعمال حقهم بالعمل ويقلص من حجم البطالة في العراق.
٨. إدماج وتعزيز التوازن والمساواة بين الجنسين في مختلف السياسات والبرامج الحكومية. وإعداد موازنات مستجيبة للنوع الاجتماعي.
٩. إيجاد توازن بين توفير الضمان الاجتماعي وبين خلق فرص العمل اللائقة والتنافسية والنمو الاقتصادي ولكي توزع الثروات يجب انتاجها في المقام الأول.
١٠. حان الوقت لإسقاط فرص التشغيل في القطاع العام من الاستغلال السياسي لها (من خلال مقايضة توزيع جزء من الربح النفطي على العاطلين، للحصول على صوته الانتخابي). على أن لا يكون هذا القطاع بعد الآن، هو قطاع الأجر الأعلى، والاستقرار الوظيفي، والدعم اللامحدود.
١١. ينبغي التركيز دائماً على "المعايير التشغيلية" لتقييم التغطية، بترتيب مُنظَّم في "الممارسة"، بدلاً من "القانون". وكما تؤكد أدبيات منظمة العمل الدولية دائماً.
١٢. إن غياب التنسيق بين وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وشركائها الاجتماعيين، أفقد القطاع الخاص بنوعيه المنظم وغير المنظم فرصة الحصول على دعم من قبل صندوق الضمان الاجتماعي للعمال مما عجز أصحاب العمل عن دفع الرواتب لعمالهم لضعف امكانياتهم المالية الناتجة عن توقف العمل بسبب الظروف القاهرة ولا تتوفر امكانية انتقال المنفعة الى نظام الحماية الاجتماعية.
١٣. التأكيد على أهمية تطوير مستويات التعاون الدولي مع شركاء التنمية في المجال الاقتصادي والتكنولوجي والاجتماعي، والانتقال الى الميادين العملية، ونقل تجارب ناجحة يمكن تطبيقها

- بجهود مشتركة. فقد زحرت التجارب الدولية في مواجهة الفقر والبطالة بالوسائل والاساليب الناجحة لا سيما في الظروف الخارجة عن ارادتهم مثل جائحة كورونا والتصحر والتغير المناخي.
١٤. تعزيز اللامركزية، إذ لابد من تحويل النظام إلى نظام لامركزي تنافسي، تعطى بموجبه لكل محافظة الحرية في بناء نظامها الضماني، سواءً من حيث الأرضيات والتمويل وسبل الإدارة.
١٥. تعزيز قدرة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على تقديم الضمان الاجتماعي بفاعلية عبر دعم العمليات المؤسسية والبنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والموارد البشرية ومعايير التشغيل الداخلية.
١٦. دعم إقامة حملات دعاية وإعلانات من أجل توعية الأفراد بأهمية صندوق الضمان الاجتماعي وضرورة الاشتراك به من أجل ضمان حياتهم وحمايتهم
١٧. ضرورة إعادة النظر باللجان التدقيقية والتفتيشية من قبل وزارة العمل ولكافة الدوائر التابعة لها لا سيما دائرة الحماية الاجتماعية لوجود حالات كثيرة من التجاوزات.
١٨. اعادة هيكلة الدورات التي تقيمها دائرة التدريب المهني ومواكبة الاتجاهات الحالية والمطلوبة في سوق العمل من اجل تخريج وتشغيل عدد كبير من العاطلين المسجلين ويمكن من غير المسجلين عن طريق منحهم دورات بأجور رمزية وتعتبر عائد مدر على الدائرة.
١٩. السعي لتحقيق اقصى عائد من الاستثمارات العقارية رغم عددها الكبير حيث توجد علاقة ارتباط وتأثير بينها وبين المحفظة الرأسمالية، اذ تحقق اعلى معدل عائد على الاستثمار وبنسبة 95% وفترة استردادها اقل قد تصل لسنة رغم انها تشكل نسبة (1%) من المحفظة.
١٩. ينبغي أن تتلاءم التكاليف التشغيلية والنشاط الاقتصادي وعدم التوسع عند انخفاض الانتاجية وارتفاع التكاليف.
٢٠. دعوة القائمين على المؤسسات الاكاديمية بضرورة مواكبة التطور والتحديث من خلال استحداث قسم العلوم الاكتوارية للدراسات الأولية والعليا على غرار الجامعات العربية والعالمية، وجعلها تتوفر محلياً لما لها من أثر في ادارة المخاطر في مؤسسات التأمينات بكافة أنواعها.
٢١. أن تتبنى الدولة التخطيط الانمائي المستجيب لتوطين المتغيرات الديموغرافية، لتمكين السكان من رسم- ووضع الاولويات والاحتياجات التنموية بشكل مدروس ومنظم وبما ينسجم مع التطورات المصاحبة للثورة الصناعية الرابعة والتحول الرقمي وما تفرزه من إشكاليات وأعراض تؤدي الى تهديد الأمن الانساني وتبديد فرص الاستقرار والاندماج الاجتماعي.
٢٢. تقليص حدة الفجوات التنموية المكانية والبيئية والنوعية، وحوكمة السياسات الاقتصادية والاجتماعية واعتماد التنمية الواعية بالمخاطر (Risk-Informed development) المحصنة للأمن الإنساني للمجتمع.

٢٣. تعزيز القدرات المؤسسية لتحليل وبناء السياسات وفقاً للمتغيرات الدولية والمحلية وتقديم التوجيه الاستراتيجي للمؤسسات المحلية وللجهات الوطنية (الوزارات التنفيذية المستهدفة) .

٢٤. اعتماد سياسة اجتماعية مبتكرة قائمة على توزيع عادل لثمار النمو وحشد أعلى للموارد عبر تطبيقات عملية وإنسانية ذكية للتخفيف من اثار التحول على الفرد والمجتمع.

٢٥. نظام حماية اجتماعية مرنة احتوائى شامل مستجيب للفئات الهشة لا سيما في ظروف الازمات.

٢٦. التوسع في استخدام منهج بناء القدرات لتعزيز فرص التنمية البشرية المستدامة وربطها بمنظور دورة الحياة لتحديد كلف الهشاشة ودرء المخاطر وبناء الصمود المجتمعي.

٢٧. التأكيد على أهمية التدخلات المبكرة عبر المزيد من الادخار، واستثمار وظائف العمل الأطول وتقليل النفقات على الصحة وتكاليف الرعاية، وبما يحقق التمكين المستند على تحسين التعليم والصحة وفرص العمل.

٢٨. إيلاء الاهتمام الأكبر للفئات الهشة (Vulnerable groups) الأكثر عرضة للمخاطر، مثل النساء والأطفال والمسنين وذوي الإعاقة ومن يعيشون في المناطق المكتظة والعشوائيات واحزمة وجيوب الفقر الأكثر تضرراً، وبما يساعد على توسيع مساحة الاحتواء والتمكين وتقليل مخاطر الانحراف لاسيما عند الشباب.

٢٩. بناء ثقافة التنمية المستدامة ورسم صورة المستقبل في مؤسساتنا ومجتمعاتنا المحلية، عبر مناهج تعليمية وتربوية تؤسس لبناء انسان يدرك طبيعة التحديات المهددة للأمن الانساني في ضوء المتغيرات المجتمعية المحلية والدولية، ويسعى لتجسير الفجوة المعرفية التي تركت بصماتها واضحة في عمق الممارسة الثقافية والمجتمعية.

٣٠. تكثيف فرص التدريب والتأهيل التقني والمهني للشباب بما يعزز من فرصهم التشغيلية وتشجيع مشاركة الشباب ومبادراتهم ذات العلاقة بالعمل.

٣١. إعادة النظر بالتشريعات والقوانين لتكون مناسبة ومنسجمة مع طبيعة التحولات الديموغرافية والاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها البلد.

٣٢. ان تكون الشراكات والحوارات الاجتماعية والاقتصادية الخاصة بالتشغيل والعمل والضمان الاجتماعي بين جميع الشركاء اساسية وفاعلة وملزمة ومعترفا بها من الجميع وبما يتيح بناء النظم وصنع السياسات ووضع الخطط المتوسطة والبعيدة المدى بهدف التأسيس لبناء مجتمع آمن مستقر ومنتج.

٣٣. إقرار حدود سياسات اجتماعية واقعية كخيارات استراتيجية للتدخل للتخفيف من اثار الكلف الاجتماعية للالزامات المرتبطة بالتحول الديموغرافي. والمضي قدما في تنفيذ الالتزامات الواردة في الاستراتيجيات والخطط الوطنية الخاصة بسياسات التشغيل والتخفيف من الفقر وغيرها من الاستراتيجيات والسياسات قيد الإنجاز.

٣٤. تحقيق التوازن بين الخصوصية الثقافية للمجتمع العراقي والتوجهات الدولية لتوظيف الفرص المحتملة من الشراكات والحوارات والاتفاقيات.

٣٥. بناء قواعد معارف وبيانات موثوقة خاصة بالتشغيل والضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية: إذ تبقى الحاجة ماسة الى توفير بيانات دقيقة وموثوقة لإرشاد رسمي السياسات ومتخذي القرارات والمستثمرين والمديرين والباحثين على صياغة الاستراتيجيات وتنفيذ فعال للمشاريع الخاصة بالارتقاء بخصائص السكان ومراقبة الأداء والتقدم في عملية التنمية.

٣٦. التعليم للجميع: ان تكفل الدولة توفير فرص الوصول الى التعليم الابتدائي والثانوي، واتباع نظام يساعد في بناء مهارات وقدرات الطلبة، مع التركيز على مطابقة المهارات لمتطلبات سوق العمل.

٣٧. تعزيز البيئة الوطنية لضمان تجسيد ركائز التنمية المستدامة في الخطط والسياسات والبرامج السكانية المتوسطة والطويلة الاجل.

٣٨. الاستفادة التجارب الرائدة في مجال التشغيل والضمان الاجتماعي وحماية الفئات الهشة لخدمة التنمية، لا سيما في البلدان التي شهدت نمواً اقتصادياً لافتاً في السياسات والخطط التنموية الناجحة التي تم تبنيها في تلك البلدان.

٣٩. ضرورة التنسيق والتكامل بين الجامعات ومؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني وبما يساهم في تعزيز فرص الابتكار في السياسات الاجتماعية المعززة للارتقاء بخصائص السكان وتنمية قدراتهم.

٤٠. اعتماد نهج التنمية بالمشاركة كوسيلة لوضع سياسات خاصة بتمكين الشباب والفئات الهشة لمعالجة الاقصاء والتهميش ودعم التماسك والاندماج الاجتماعي ويتطلب ذلك اشراك أكبر عدد ممكن من القوى السياسية والاجتماعية الفاعلة ومنظمات المجتمع المدني في مجال تحسين ظروف العمال وحماية الفئات الهشة.

٤١. اثارة وعي الناس بأهمية الشراكات بين جميع الأطراف المعنية بالتشغيل والحماية الاجتماعية بوصفها صمام امان ودعامة استقرار للمجتمع. مع تعزيز لمشاركة هذه المؤسسات في تقديم المقترحات ووضع السياسات الكفيلة بالوصول الى الفئات المستفيدة.



منظمة
العمل
الدولية



AUIB
الجامعة الأمريكية في بغداد

Social Security and Public Works in Iraq: Trends and Policy Options

Edited by:

Muslih Irwani AND Adnan Yasin Mustafa

Social Security and Public Works in Iraq:

Trends and Policy Options

Edited by:

Muslih Irwani and Adnan Yasin Mustafa

