



# جدليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق

د. حسن لطيف كاظم

أستاذ التنمية الاقتصادية المستدامة، جامعة الكوفة

أيار (مايو) 2022

ورقة بحثية مقدمة للندوة وطنية (العراق 2050 .. منتج اقتصاديا  
ومحمي اجتماعيا) التي ينضمها مركز المعلومة للبحث والتطوير  
وبالتعاون مع منظمة العمل الدولية وبدعم من الاتحاد الأوروبي.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الورقة تخص المؤلف ولا تعكس بالضرورة سياسات أو وجهات نظر منظمة العمل الدولية أو الأمم المتحدة أو الاتحاد الاوربي او مركز المعلومة للبحث والتطوير.

## المقدمة:

على الرغم من ضخامة حجم سكان العراق والتوافر على موارد اقتصادية مهمة، إلا أن المجتمع يعاني من عدم تأهيل القوى العاملة للانخراط في عملية التنمية المستدامة. فقد أدت عقود من الحكم الاستبدادي وعدم الكفاءة في إدارة الاقتصاد الوطني إلى ترسيخ أنموذج مشوه وغير مستدام للنمو الاقتصادي، مما أدى بدوره إلى تقويض ريادة الأعمال الفردية. ولم تكن النتائج أفضل ما بعد عام ٢٠٠٣؛ فقد قوض الفساد وانعدام الأمن إمكانات تطوير أنموذج اقتصادي مستدام. وقد أدى عدم الاستقرار السياسي وغياب أهداف وطنية ومحددة وعدم تطبيق استراتيجيات اقتصادية واقعية إلى تأخير معالجة التحديات التنموية. وكان لغياب السلطة الكفوءة التي تدير الاقتصاد وتوجه المؤسسات عواقب وخيمة على الاقتصاد العراقي ككل. نصت المادة ٢٢ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على حق العامل في العمل والضمان الاجتماعي إذ أن "العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة"، وأن القانون ينظم "العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية". ونصت المادة ٣٠ من الدستور على أن "تكفل الدولة للفرد والأسرة - وبخاصة الطفل والمرأة - الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم" وعلى أن "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". مع ذلك ما يزال العمال في العراق يعانون من عدم شمول نظام الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي، إذ أن عدد المشمولين بالتقديرات التقاعدية ضئيل جداً لا يتناسب مع حجم الطبقة العاملة، فضلاً عن انتشار العمل غير الرسمي، وغير المحمي، في ظل محدودية فرص العمل في اقتصاد مفرط في ريعيته.

### (١-١): هدف البحث

يحاول البحث رصد إشكالية التفاوت الكبير بين منظومة الحقوق الممكنة للعمال من جهة، وافتقارهم للأساسي منها، لاسيما ما يتعلق بالحق بالضمان الاجتماعي، والتأمين ضد مخاطر العمل والبطالة.

### (٢-١): صعوبات البحث

انطوت عملية انجاز البحث على عدد من الصعوبات ترتبط بالدرجة الأساس بصعوبة الحصول على الأبحاث والدراسات ذات الصلة، فضلاً عن عدم توفر البيانات الشاملة لأوضاع الضمان الاجتماعي، فعلى سبيل المثال لم يتضمن الموقع الالكتروني للمجلات الاكاديمية العراقية أي دراسة أو بحث يعنى بالموضوع،

فضلاً عن أن موقع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لم يتضمن أية بيانات لأوضاع الضمان الاجتماعي في العراق، وصندوق ضمان العمال، الذي يبدو كـ "صندوق أسود" لا تتوفر اية معطيات رقمية عنه، بما لا يمكن من اجراء التحليلات الكمية والوصفية للبحث.

### (٣-١): منهجية البحث

اعتمد البحث على المقاربة الحقوقية في تحليل أوضاع الضمان الاجتماعي، معتمداً على منهج الاستقراء في تقويم دور نظام الضمان الاجتماعي للعمال في الاستجابة لحقوق العمال لاسيما من حيث الشمول والتغطية للعمال، مع الاستعانة بما توفر من بيانات تستجلي أبعاد مشكلة البحث.

### (٤-١): هيكلية البحث

من اجل تحقيق هذا الهدف قسم البحث على خمسة عنوانات أساسية بعد هذه المقدمة، تناولت تقدير حجم قوة العمل في العراق، والإطار القانوني لنظام الضمان الاجتماعي للعمال، والمحاولات الحثيثة لإقرار قانون جديد للضمان منذ عام ٢٠١٤، وحصر المشكلات التي يعاني منها الضمان الاجتماعي، وأخيراً خاتمة البحث التي تضمنت الاستنتاجات والتوصيات.

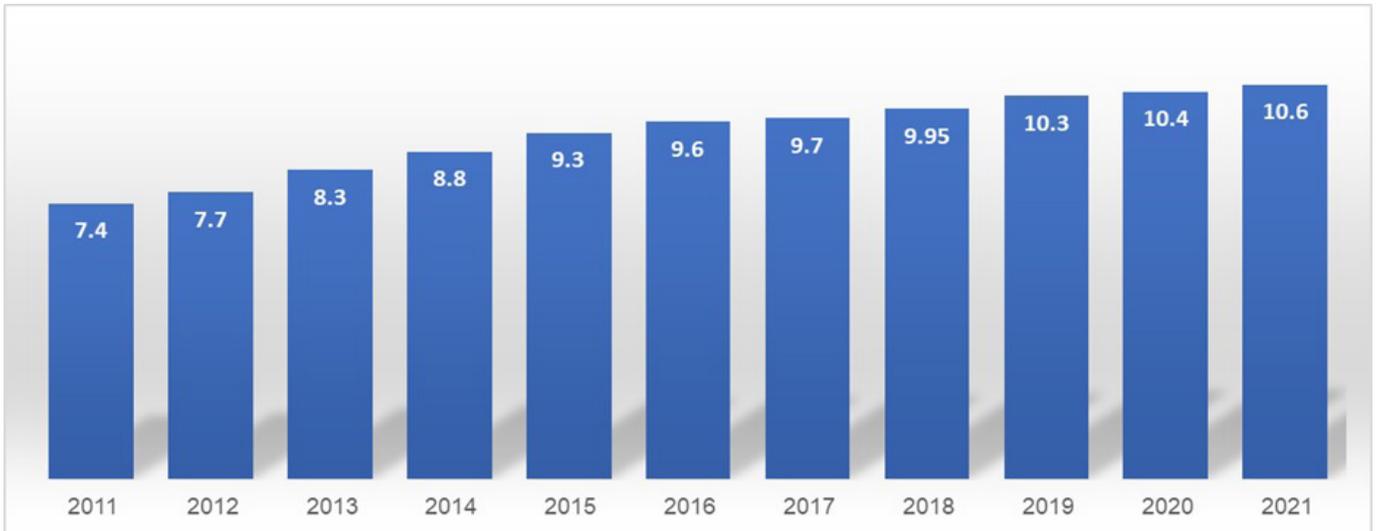
### (٢): تقدير حجم قوة العمل

نقدر أن هناك ١٠,٦٠٠ مليون شخص هم من ضمن قوة العمل في العراق عام ٢٠٢١، وهو عدد قليل مقارنة مع عدد السكان الذي يقارب ٤٢ مليون نسمة، بسبب الهيكل العمر الفتي وانخفاض معدل المشاركة الاقتصادية عامة، وللنساء بشكل خاص في قوة العمل. ويوجد بينهم حوالي ٤ مليون شخص يعملون بوظائف دائمة أو مؤقتة (عقود) لدى الدولة. في حين يستوعب القطاع الخاص بقية العدد بالإضافة إلى نسبة كبيرة من عمالة الأطفال وبعض الفئات العمرية خارج سن العمل، فضلاً عن العمالة الأجنبية "القانونية" و"غير القانونية" التي تتفاوت تقديراتها إذ يرى البعض انها قد تصل إلى ٢٠٠ الف من جنسيات مختلفة، فيما تعاقدت الشركات الأجنبية مع القطاع الحكومي لا سيما في القطاع النفطي لاستقدام عمالة اجنبية تصل إلى ١٤٠ الف عامل اجنبي من خلال ١٠٢٢ شركة، فيما لم يتجاوز عدد العمالة الوافدة عن طريق القطاع الخاص ٤٠٠ مدبرة منزل عام ٢٠١٦، لكن الآلاف منهن دخلن بطرق غير شرعية (١). بينما يقدر وزير العمل

١- رائد جواد كاظم الجناحي، العمالة الوافدة وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية والأمنية في العراق، مجلة معين، العدد ٥، ٢٠٢٠، ص ٢٩٠.

السابق "عادل الركابي" أن هناك ما بين ٥٠٠-٦٠٠ ألف عامل أجنبي في البلاد أغلبهم دخل بطريقة غير مشروعة (٢). وبحسب بيانات أحدث فإن عدد العمالة الأجنبية يصل إلى أكثر من ٨٥٠ ألف عامل أجنبي (٣). فيما تذهب المفوضية العليا لحقوق الانسان إلى تقديم تقدير مرتفع لحجم العمالة الأجنبية يصل إلى أكثر ١,٢٠٠ مليون عامل، والذي يمثل بحسب وصفها "كارثة بالنسبة لبلد يعاني من أزمة بطالة كبيرة وتظاهرات قائمة لطلب إيجاد فرص عمل او وظائف" (٤).

شكل (١): تقديرات حجم قوة العمل في العراق ٢٠١١-٢٠٢١



تقديرات الباحث.

- ٢- المركز الخبري، وزير العمل يكشف بالأرقام عدد العمال الأجانب وأماكن عملهم في العراق، ٢٤ نيسان (ابريل) ٢٠٢١ (<https://nnciraq.com/>/٦٢٤٥٦) تمت الزيارة في ٩ أيار (مايو) ٢٠٢٢.
- ٣- القرطاس نيوز، احصائيات مخيفة بوثائق رسمية.. كم عدد العمالة الاجنبية بالقطاع النفطي العراقي؟، ٢٠ آذار (مارس) ٢٠٢٢ (<https://www.elqurtasnews.com/news>/٥٧٢٠٣) تمت الزيارة في ١٠ أيار (مايو) ٢٠٢٢.
- ٤- المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق، تقرير المفوضية المقدم الى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (CESCR)، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١٢.

ثمة عدد من الاختلالات الهيكلية في العلاقة بين الناتج المحلي والتشغيل بحسب القطاعات كما يوضحها الشكل (٢) وهي:

• أسهم القطاع الاستخراجي بحوالي ٥٩٪ من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي خلال المدة ٢٠٠٣-٢٠٢٠، بينما لم يشغل سوى ٢,٨٪ من قوة العمل، وهذا ما يقوض إمكانات توسيع فرص العمل في الاقتصاد نتيجة محدودة القدرة الاستيعابية لهذا القطاع على استيعاب الوافدين الجدد، واعتماده على كثافة رأس المال. من جهة أخرى، أصبح هذا القطاع حكرا على العمالة الأجنبية فبحسب التقرير السادس لمبادرة شفافية الصناعة الاستخراجية في العراق يعمل في حقول النفط العراقية نسبة كبيرة من الأجانب، بلغت (٩٧٪) في الزبير وعكاس، (٧٤٪) في حقلي القرنة ٢ وبدرة، و٧٢٪ في حقل الغراف، و٧٢٪ في حقل الصبة (٥). حيث أن هناك أكثر من ٧٥ ألف عامل اجنبي يعملون في شركات نفط الجنوب حصريا، بينهم وافدون من ٥٢ دولة، تصدرها العمالة الهندية (١٣,٤٠٠ عامل)، فالصين (١٢,٠١٩ عامل)، وبريطانيا (١١,٢٨٠ عامل) فمصر (٩,٧٥١ عامل)، وباكستان (٤,٢١٣ عامل)، وتركيا (٣,٩٠٢ عامل)، وإيطاليا (٢,٠٥٢ عامل)، وجنوب افريقيا (١,٧٢١ عامل)، والولايات المتحدة (١,٣٥٢ عامل)، وروسيا (١,١٤٠ عامل) (٦).

• يُسهم قطاع الخدمات بحوالي ٣٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي فيما يستوعب ٧٧,٦٪ من إجمالي قوة العمل، وهذا يفوق قدرته الاستيعابية بأكثر من مرتين.

• هناك ضعف في دور القطاع الزراعي في توفير السلع الغذائية للسكان وتوفير احتياجات الصناعات التحويلية من المواد الخام، على الرغم من دوره المهم في توفير الامن الغذائي، لاسيما ابان العقوبات الاقتصادية، فإن حجم التراجع الذي يعانيه، وتدمير البنية التحتية، وتدهور الموارد المائية من حيث النوعية والكمية، وتفاقم مشكلة التصحر، والاستيراد غير المنضبط للسلع الزراعية، فضلاً عن عدم قدرة المنتج الزراعي المحلي على منافسة السلع المستوردة بسبب ارتفاع قيمة العملة المحلية وارتفاع تكاليف الإنتاج المحلية، أدت إلى انخفاض حصة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي. ويوضح الجدول (١) انخفاض اسهام هذا القطاع من الناتج المحلي الإجمالي من ٨,٣٢٪ عام ٢٠٠٣ إلى أدنى معدل (٢,٧٨٪) عام ٢٠١٨ بسبب انخفاض معدل تساقط الأمطار وانتشار الملوحة وضعف السياستين الزراعية والمائية. وفي المتوسط فقد أسهم هذا القطاع بنسبة ٤,٩٪ من الناتج خلال المدة ٢٠٠٣-٢٠٢٠، فيما يستوعب ٨,١٪ من قوة العمل، الامر الذي يعني المزيد من الأعباء على هذا القطاع الذي ازداد ضعفاً.

Radi, Mazen Issa Al-Sheikh, and Qasim Kadhim Waheed SHTAIWI. «Challenges of Iraq's Economic – The Reality and Path.» Review of International Geographical Education Online : ٢٠٠٣ Development After ١١,١٠ (٢٠٢١), p. ٤١٥.

٦- القرطاس نيوز، مصدر سبق ذكره.

• فيما يبدو وضع القطاع الصناعي الأسوأ بين بقية القطاعات، إذ يُسهم بحوالي ١,٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي، بينما يعمل فيه ١١,٥٪ من قوة العمل، الأمر الذي يعني أنه يستوعب ستة أضعاف قدرته من قوة العمل. على الرغم من زيادة عدد المنشآت وقيمة الإنتاج الصناعي. فقد تسببت الحرب والإهمال وتدمير البنية التحتية والفساد في المزيد من تدهور المنشآت الصناعية وإغلاقها. فضلاً عن أن السياسة التجارية غير المنضبطة أسهمت في إغلاق العديد من المنشآت الصناعية نتيجة المنافسة غير المتكافئة للسلع المستوردة وارتفاع تكاليف الإنتاج المحلي. وفي ظل غياب استراتيجيات وطنية مناسبة ومطبقة لتصحيح مسار هذا القطاع لم يحصل تحول ملموس في اسهام هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي مع فرض المزيد من الأعباء عليه في مجال التشغيل لاسيما بالنسبة للمنشآت الحكومية التي اضطرت لاستيعاب المزيد من العاملين في إطار قوانين المرحلة الانتقالية. مع ذلك تتسم إنتاجية عمال الصناعة بالانخفاض منذ عام ٢٠٠٠ (٧).

جدول (١): اسهام القطاعات الاقتصادية في الناتج وقوة العمل ٢٠٢٠-٢٠٠٣ (%)

السنة	الزراعة		الصناعة		التعدين		الخدمات	
	قوة العمل	GDP	قوة العمل	GDP	قوة العمل	GDP	قوة العمل	GDP
2003	10.01	8.32	10.14	1.02	1.83	68.78	78.02	21.88
2004	8.76	7.43	15.99	1.76	2.08	57.96	73.17	32.85
2005	5.33	6.61	10.89	1.32	2.13	57.83	81.65	34.24
2006	6.6	5.82	9.56	1.54	2.19	55.47	81.65	37.17
2007	7.86	4.92	13.08	1.63	2.39	53.18	76.67	40.27
2008	8.16	3.84	15.37	1.68	2.58	55.73	73.89	38.75
2009	4.21	5.22	8.5	2.61	2.56	43.29	84.73	48.88
2010	7.09	5.01	9.94	2.22	2.59	44.02	80.38	48.75
2011	7.63	4.43	10.83	2.14	2.56	51.86	78.98	41.57
2012	8.06	4.13	10.37	1.78	2.68	64.22	78.89	29.87
2013	8.29	4.02	10.74	1.35	2.99	66.37	77.98	28.26
2014	8.52	4.9	11.3	1.91	3.4	51.7	76.87	41.49
2015	9.04	4.71	11.64	2.11	3.18	59.9	76.14	33.28
2016	9.95	3.9	11.94	2.21	3.91	66.04	74.2	27.85
2017	10.20	1.87	12.01	2.14	3.98	71.03	73.81	24.96
2018	9.97	2.78	11.90	2.01	3.88	71.72	74.25	23.49
2019	3.7			2.06	3.88	69.24		25.0
2020	5.82			2.98	3.88	58.8		32.4

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية سنوات متفرقة.

### (٣): نظام الضمان الاجتماعي للعمال

قبل أكثر من ستة عقود بدأت أولى المحاولات لتأسيس نظام ضمان اجتماعي للعمال، إذ يُعد قانون الضمان الاجتماعي رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٦ اعترافاً من الدولة بحقوق العمال، من خلال تأسيس صيغة للتكافل بين الدولة والعمال وأرباب العمل، وقد عُني القانون بالضمان الاجتماعي في القطاع الخاص وعدّ العمل مضموناً لدى أي ربّ عمل يستخدم ثلاثين مستخدماً فأكثر، وكان النظام الذي أنشئ بموجب القانون خليطاً من التأمين الاجتماعي والادخار الإلزامي، واقتصر في تطبيقه على خمسة محافظات هي بغداد والبصرة والموصل وكركوك والحلة (٨). إلا أنّ القانون لم يأخذ مداه الكافي في التطبيق وذلك بسبب التغيير السياسي الذي حمله انقلاب ١٤ تموز (يوليو) ١٩٥٨ (٩). وبعد قيام النظام الجمهوري صدرت العديد من التشريعات التي وسعت نطاق الفئات المستهدفة لتشمل العاملين خارج مؤسسات الدولة ومن هذه القوانين (١٠):

- قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٤٠) لسنة ١٩٦٤، الذي أُعد بعد مشورة من منظمة العمل الدولية (١١).
- قانون العمل والضمان الاجتماعي للعمال رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٩ والذي ألغى القانون السابق، واستثنى بعض الفئات من الشمول بالتقديرات التقاعدية لاسيما العاملين في القطاع غير الرسمي. وان كان شاملاً للعاملين في القطاع الحكومي وغير الحكومي.
- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ الذي وسع نطاق الشمول بأحكامه بغض النظر عن عدد المستخدمين لدى رب العمل.
- مع ذلك فما يؤخذ على السياسة الاجتماعية ذات الصلة بالضمان الاجتماعي للعمال أنها لم تكن واضحة ولم تتجه لرفع المستويين الاجتماعي والصحي للمعنيين بها، باستثناء ما حملته سنوات الوفرة النفطية (١٩٧٣-١٩٧٩)، والتي سرعان ما انتكست بسبب حربي الخليج الأولى (١٩٨٠-١٩٨٨) والثانية (١٩٩١) والعقوبات الدولية (١٩٩٠-٢٠٠٣) التي فُرضت على العراق في أعقاب غزو الكويت (آب / أغسطس ١٩٩٠) (١٢).

٨- عادل العلي، التأمينات الاجتماعية: دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٨١، ص ٥٦٠

٩- حسن لطيف كاظم، الحماية الاجتماعية في العراق: تحليل أصحاب المصلحة، مؤسسة فريديريش ايبرت، عمان/برلين، ٢٠١٧، ص ٢٧.

١٠- المصدر السابق نفسه.

١١- عادل العلي، المصدر السابق نفسه، ص ٥٩١

١٢- حسن لطيف كاظم، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨.

وتراجعت على نحو حاد اتجاهات السياسة الاجتماعية، خلال سنوات العقوبات الدولية التي انهار خلالها نظام الحماية الاجتماعية عموماً، وذلك المرتبط بالعمال على نحو خاص، فقد تدهورت أوضاع العمال نتيجة انخفاض أجورهم الحقيقية بفعل معدلات التضخم الجامحة، وتراجع رغبة الدولة واستعدادها وقدرتها على توفير السلع العامة، فتدهورت أوضاعهم المعيشية، وشهد صندوق الضمان تدهوراً حاداً في أصوله نتيجة التضخم، ثم وضعت وزارة المالية يدها على ما تبقى من موارده وموجوداته. وبعد التغيير السياسي في عام ٢٠٠٣ أعيد ربط الصندوق بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية بعدما صدر قانون الوزارة ذي العدد ٨ لسنة ٢٠٠٦ المعدل (المادة ١٣)(١٣).

وجدير بالذكر أنه في عام ٢٠١٦ أنشأ قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ صندوقاً جديداً للعاملين في قطاع التعليم العالي الأهلي (المادة ٤٥) والذي نص على إنشاء «صندوق يسمى (صندوق تقاعد التدريسيين والعاملين في الجامعات والكليات والمعاهد الأهلية) يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيس مجلس التعليم العالي الأهلي ويجري تمويله والصرف منه وفقاً لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١». وعلى الرغم من وجود إمكانية لدمج العاملين في هذا القطاع ببقية المشمولين بأحكام الضمان الاجتماعي إلا أن المشرع فضل فصلهم عن أقرانهم عبر تأسيس الصندوق الجديد، مع ذلك يُمكن أن تلغي اختيارية الشمول بأحكام هذا القانون النتائج الايجابية التي يتضمنها في مجال الحماية الاجتماعية للفئات المعنية به (١٤)، فضلاً عن تقليل فرص حراك العمال ما بين المهن والصناديق التقاعدية.

من جهة أخرى، يفتقر العراق لوجود قانون لتحديد الحد الأدنى للأجور، على الرغم من أنه يُعد وسيلة مهمة لحماية العمال الذين يعملون بعقود فردية، ويفتقرون في ظلها لشروط التفاوض والتعاقد المنصف؛ إذ يضمن هذا القانون حصولهم على أجرٍ يغطي احتياجاتهم الأساسية واحتياجات أسرهم المعيشية. وإن كان قانون العمل رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ قد تضمن تشكيل لجنة لتحديد هذا الحد (المادة ٤٦ / أولاً)، إلا أن سنوات التسعينات عرقلت تفعيلها، مع ذلك فقد تبني مجلس الوزراء منذ عام ٢٠٠٣ عدداً من القرارات ذات الصلة بالحد الأدنى للأجر منها:

١٣- المصدر السابق نفسه، ص ٢٨.

١٤- المصدر السابق نفسه، ص ٢٨.

• قرار مجلس الوزراء ذو العدد ٤٠٩ في ٢٣ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٨ الذي نص على تحديد الحد الأدنى لأجر العامل غير الماهر في القطاع الخاص بمبلغ ١٢٠ ألف دينار شهرياً (حوالي ١٠٠ دولار)، ونُفذ القرار مطلع عام ٢٠٠٩.

• أوصت لجنة تحديد الحد الأدنى لأجور العمال غير الماهرين في القطاعات الخاص والمختلط والتعاوني بمبلغ ٢٥٠ ألف دينار شهرياً (حوالي ٢٠٠ دولار) في أيار (مايو) ٢٠١٣.

• قرار المجلس رقم ١٧٨ لسنة ٢٠١٣ في ٢٨ كانون الأول (ديسمبر) ٢٠١٧، بالموافقة على توصية لجنة العمل بتحديد الحد الأدنى لأجر العامل ليكون ٣٥٠ ألف دينار شهرياً بدلاً من ٢٥٠ ألف دينار؛ وذلك لرفع الحد الأدنى للأجور مراعاة للمستوى العام للأجور في الدولة ومراعاة تكاليف مستوى المعيشة والحد من الميزة التنافسية للأيدي العاملة الأجنبية (١٥).

مع ذلك ما يزال انفاذ هذه القرارات موضع شك؛ إذ أن افتقار وزارة العمل والشؤون الاجتماعية للعدد الكافي من «مفتشي العمل»، فضلاً عن التراخي في تنفيذ قانون العمل يجعل التزام أصحاب العمل متدنياً جداً. لذا يفتقر البلد لآليات ناجعة من شأنها انفاذ هذه القوانين والقرارات ووضعها موضع التنفيذ العملي.

#### (٤) محاولة إقرار قانون جديد للضمان:

تعرض قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ النافذ لنقد شديد، إذ ترى المفوضية المستقلة لحقوق الإنسان في العراق أنه «لا يواكب التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي رافقت حياة العمال في العراق حيث أن الرواتب التقاعدية للعاملين في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط متدنية للغاية ولا تفي بالمتطلبات الدنيا للحياة الكريمة، مما يحتم الإسراع بإقرار القانون الجديد للتقاعد والضمان الاجتماعي الذي لا زال يواجه تحديات لإقراره بسبب البيروقراطية وتعدد المرجعيات القانونية» (١٦). وتتقارب هذه الرؤية مع رؤية الاتحادات العمالية التي ترى أن هذا القانون «لا يعالج الكثير من المشاكل أو يواكب التطورات الحياتية التي حصلت في مجال العمل» (١٧). لذا ظهرت منذ عام ٢٠١٥ محاولات لإقرار قانون جديد للضمان الاجتماعي للعمال يحل محل هذا القانون، وان كان دافع الحكومة الأساس هو تقليل الدعم الذي تقدمه

١٥ - <http://www.cabinet.iq/ArticlePrint.aspx?ID=٧٩٦٢>

١٦- المفوضية العليا لحقوق الإنسان، تقرير عن واقع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومدى التزام العراق بتطبيق مواد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اب (أغسطس) ٢٠١٥، ص ١١.

١٧- أسعد زلزلي، العمال في العراق.. نقابات ولجان وقوانين لكن من دون «ضمان» لقمة العيش، ٣ نيسان (ابريل) ٢٠٢٢ (<https://www.irfaasawtak.com/arabic-and-international/> ٢٠٢٢/٠٤/٠٣) تمت الزيارة في ١٣ أيار (مايو) ٢٠٢٢.

لصندوق تقاعد العمال وتقليل ميل الشباب للوظائف الحكومية، وقد أنجزت وزارة العمل مشروع القانون ورفعته إلى «مجلس الوزراء وتمت مناقشته بالقرار ٢٤٥ لسنة ٢٠٢٠ واحالته إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليه» (١٨) وفي مجلس النواب تمت قراءته مرتين، إلا أنه لم يُشرع قبل انقضاء الدورة البرلمانية الرابعة برغم جاهزيته للتصويت، وكان من المفترض ان يقدم القانون عدداً من الميزات منها: توفير فرص للعاطلين، إضافة امتيازات جديدة للمشمولين بأحكامه، التخفيف عن كاهل الدولة، والأهم تحقيق المساواة بين العاملين في القطاع الحكومي والخاص في التقديمات التقاعدية، ومنح مكافأة نهاية الخدمة. مع ذلك فقد أبدت بعض الاتحادات العمالية مخاوفها من القانون الجديد وأبدى عدداً من الاعتراضات عليه؛ على اساس وجود كثير من الميزات في القانون القديم، الذي كان قد نص على عدد من تلك الامتيازات في المواد ٨٠ حتى ٨٥ من القانون القديم وتشمل التأمينات الاجتماعية والصحية والسلامة وغيرها. فضلاً عن أن القانون الجديد أضاف ثلاث سنوات لعمر العامل المتقاعد وزيادة في مبلغ توقيفات الضمان الاجتماعي الذي يدفعه العامل (١٩). ويقدم الجدول (٢) ملخصاً لاهم الفروق بين القانونين.

١٨- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة التخطيط والدراسات، قسم التخطيط، التقرير السنوي لإنجازات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام ٢٠٢٠، ص ٥٠.

١٩- هندرين مكي، الضمان الاجتماعي بين إنصاف العمال والقلق من القانون الجديد، ٢ شباط (فبراير) ٢٠٢٢ (<https://www.ina.iq/html--120692>) تمت الزيارة في ١٠ أيار (مايو) ٢٠٢٢.

جدول (٢): بعض الفروق الأساسية بين القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ ومسودة القانون الجديد للضمان

المادة	مسودة القانون الجديد	المادة	القانون رقم 39 لسنة 1971	المجال
17	شهرية	السادسة والعشرون	سنوية	دورية جباية الاشتراكات
17	7% العامل 13% أصحاب العمل (و25% بالنسبة لأصحاب العمل الذين يمارسون عملا تجاريا تنجم أرباحه عن بين النفط)	السابعة والعشرون	5% العامل 12% أصحاب العمل	زيادة في الأعباء المالية
17	2% من مبلغ الاشتراكات عن كل شهر على ان لا تتجاوز 200% من أصل الدين.	الثلاثون	5% من مبلغ الاشتراكات عن كل شهر تأخير.	تقليل الغرامات التأخيرية على أصحاب العمل
	الرجل: 63 سنة المرأة: 58 سنة الشرط: ان يكون لاي منهما خدمة مضمونة لا تقل عن 15 سنة. الرجل: 60 سنة المرأة: 55 سنة الشرط: ان يكون لاي منهما خدمة مضمونة لا تقل عن 20 سنة. الرجل: 50 سنة المرأة: 50 سنة الشرط: ان يكون للرجل خدمة مضمونة لا تقل عن 30 سنة و25 سنة للمرأة.	الخامسة والستون	الرجل: 60 سنة المرأة: 55 سنة الشرط: ان يكون لاي منهما خدمة مضمونة لا تقل عن 20 سنة.	سن الاستحقاق
المادتان 29 و30	اشتراط الاستحقاق لضمان العامل المتوفي ان تكون له خدمة مضمونة لا تقل عن 15 سنة. الوفاة أثناء الخدمة بغض النظر عن خدمته	الخامسة والستون	يستحق الضمان عند الوفاة وكان مشمولا بالضمان عندها طون النظر إلى خدمته او الاشتراكات التي دفعها.	التقاعد في حالة وفاة العامل
36	لا يقل عن الحد الأدنى للأجر (350.000 ألف دينار)	التاسعة والستون	ان لا يقل عن ثمانية دنانير (وباحتساب القيمة الحالية للمبلغ فان الحد الأدنى هو 266.600 الف دينار شهريا)	الحد الأدنى للراتب التقاعدي
المواد 75- 79	تسري احكامه على العاملين في القطاع غير المنظم	--	لم يتم شمولهم	العاملون في القطاع غير المنظم
--	لم يوجد الية للتشكي	السابعة والثمانون- الحادية والتسعون	يحق له الطعن بالقرارات الإدارية أمام المؤسسة أو اللجوء لمحكمة العمل	التقاضي والتشكي

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١.
- مسودة مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المقدمة إلى مجلس الوزراء الموقر في عام ٢٠٢١.

## (٥) مشكلات الضمان الاجتماعي:

طبقاً لقانون العمل ذي العدد ٣٧ لعام ٢٠١٥ فإن العامل هو «كل شخص طبيعي سواء أكان ذكراً أم أنثى يعمل بتوجيه وإشراف صاحب عمل وتحت إدارته سواء أكان يعمل بعقد مكتوب أم شفوي، صريح أم ضمني، أو على سبيل التدريب أو الاختبار أو يقوم بعمل فكري أو جسدي لقاء أجر أياً كان نوعه». أما العامل المضمون فهو «كل شخص يعمل في مشروع عمل جماعي أو فردي أو في قطاع العمل غير المنظم ويدفع مبلغ اشتراك الضمان الواجب دفعها إلى صندوق تقاعد وضمان العمال لقاء أي من الضمانات أو الخدمات أو التعويضات أو المكافآت أو الرواتب التي يقدمها الصندوق للعامل المضمون» (٢٠). وقد كرر تعريف العامل المضمون بالكلمات نفسها في مشروع قانون تقاعد العمال الجديد (٢١). مع ذلك ما يزال انفاذ قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ يواجه العديد من المشكلات على الرغم من مرور نصف قرن على تشريعه، وأن كان السياق التاريخي الذي مرَّ به البلد قد يكون سبباً مهماً في ترسيخ بعض من هذه المشكلات. وفيما يأتي سنتناولها تباعاً:

## (١-٥) محدودية المشمولين بالضمان:

تتفادى شركات القطاع الخاص تسجيل العاملين لديها في نظام الضمان، وفي الوقت نفسه يعزف العمال عن التسجيل؛ بسبب عدم قدرتهم على تحمل الاشتراكات المطلوبة للضمان في ظل انخفاض الأجور والاضاع الاقتصادية الصعبة. لذا لا غرابة ألا يجد من وصل من العمال إلى سن التقاعد أو العجز أو المرض أية ضمانات أو حقوق تمكنهم من تحمل أعباء الحياة بعد فقدانهم القدرة على العمل.

وطبقاً لبيانات وزارة التخطيط فإنَّ هناك ١٨٠٥٢٨ عاملاً في القطاعات الخاص والمختلط والتعاوني يعملون في ٤٦٢٣٩ مشروعاً لديهم ضمان اجتماعي في عام ٢٠٢٠ (ينظر الجدول ٣)، وطبقاً لمصدر آخر يوجد حالياً (٢٠٢٢) حوالي ٢٨٤٠٠٠ عامل مضمون في العراق، بينهم ١٨٠٠٠ متقاعد فقط يحصلون على تقديرات تقاعدية، وهناك ١٤٠٠٠٠ عامل يقومون بالدفع لصندوق التقاعد الخاص بالعمال في القطاع الخاص (٢٢). وهو رقم أقل من التقديرات الرسمية مقارنةً مع عدد القوة العاملة الإجمالية (حوالي ٦,٥ مليون شخص) عدا العاملين في القطاع العام (حوالي ٣,٥ مليون موظف).

٢٠- قانون العمل العراقي ٣٧ لسنة ٢٠١٥، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٣٨٦ في ٩ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠١٥

٢١- مسودة مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المقدمة الى مجلس الوزراء الموقر في عام ٢٠٢١، المادة ١ / رابعاً.

٢٢- 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، ١٩ نيسان (ابريل) ٢٠٢٢.

لقد قدمت الحكومة خلال السنوات الماضية منذ عام ٢٠٠٧ تمويلاً سخياً لبرامج الحماية الاجتماعية في العراق، فقد بلغت نسبة ما خصص لبرامج الحماية الاجتماعية ما بين ٧-١٢٪ من مجموع الإنفاق العام، الأمر الذي يشي بأولوية هذا النوع من الإنفاق في أجندة الحكومة (٢٣). وبحسب بيانات دائرة التقاعد الوطنية فإن هناك ٢٣٩٩٤٦٨ متقاعد في نهاية عام ٢٠٢٠، بلغ مجموع ما استلموه من رواتب تقاعدية ١٦,٧٨٩ تريليون دينار (٢٤). غير أن أغلب تلك التقديمات ذهبت إلى متقاعدي القطاع الحكومي والعام من المدنيين والعسكريين. ويكفي ان نشير في إطار محدودية عدد المشمولين بالتقديمات التقاعدية من العمال انه بلغ ١٧٧١٠ متقاعدا استلموا ٧٨٩٠٠ مليار دينار في عام ٢٠٢٠ (٢٥). وهذه الأرقام المتواضعة تبرز حجم الازمة التي يعاني منها نظام ضمان العمال في البلاد.

لقد هيأت الموارد المالية النفطية إمكانيات التوسع في الإنفاق الاجتماعي، والذي يرتبط بقوة بوفرة الإيرادات النفطية؛ لذا يمكن توقع استمرار هذا التوسع ما دامت إيرادات النفط تتدفق إلى الخزانة العامة. لكن في المقابل تبرز مشكلتان في هذا الصدد (٢٦):

- ارتهان برامج الحماية ومجمل برامج الحكومة للريع النفطي الأمر الذي يعرضها للخطر في حالة انخفاض أسعار النفط أو انخفاض الطلب عليه أو تدهور الكميات المصدره منه.
- عدم الكفاءة في التصرف بالأموال مادامت تأتي بسهولة، فالمشكلة الأساسية في برامج الحماية الاجتماعية منذ عام ٢٠٠٥ هي وفرة التخصيصات في مقابل سوء التصرف بها وتبديد جزء منها في عمليات الفساد والتهاون في الاستهداف الصحيح للمستحقين.
- إن الانتفاع من «الأثر التساقطي لأموال النفط» يحتاج إلى نوع من أنواع الارتباط بالدولة، موظفاً أو مقاولاً أو مستفيداً من برامج الحماية أو حتى باحثاً عن الريع بشكل غير مشروع؛ لذا فان عدم ارتباط العمال في القطاع الخاص باي من مؤسسات الدولة يعني عدم الاستفادة من هذا الأثر.
- وبحسب مفوضية حقوق الإنسان العراقية فان ذلك يشكل انتكاسة لسوق العمل وحقوق العمال، وضياع موارد كبيرة لصندوق التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال. فضلاً عن ضعف التفتيش الخاص بالعمال وقلة الدعم المخصص له، على الرغم من كونه الجهاز المعني بمراقبة ومتابعة ظروف العمال وواقعهم لدى

Hasan Latef K. Alzobadee, Social Protection and Safety Nets in Iraq, World Food Programme, ٢٣-٢٤, Institute of Development Studies, December (٢٠١٥), p. ٤٠.

٢٤- الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية ٢٠٢٠-٢٠٢١، جدول (١/١٢)، و جدول (٢/١٢).

٢٥- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة التخطيط والدراسات، قسم التخطيط، التقرير السنوي لإنجازات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام ٢٠٢٠، ص ٥٠.

٢٦- Hasan Latef K. Alzobadee, op. cit. p ٤١.

أصحاب المشاريع والتأكد من تطبيق أحكام قانون العمل ذي العدد ٣٧، إذ يبلغ عدد المفتشين فيه ١٠٨ مفتشا، يعمل نصفهم في بغداد (٢٧).

وثمة مظهر مقلق في الشمول بالضمان الاجتماعي شخصته تقارير حقوق الانسان يتعلق باستبعاد النساء من الحماية في العمل ومن الضمان الاجتماعي بما في ذلك استحقاقات المعاشات التقاعدية (٢٨).

جدول (٣): المشروعات والعمال المضمونون في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط لعام ٢٠٢٠

المحافظة	القطاع الخاص		القطاع المختلط		القطاع التعاوني		المجموع	
	المشروعات	العمال	المشروعات	العمال	المشروعات	العمال	المشروعات	العمال
نينوى	1235	5036	8	127	8	9	1251	5172
كركوك	5492	19071	3	6	1	3	5496	19080
ديالى	2461	6175	0	0	0	0	2461	6175
الانبار	2935	5985	2	106	0	0	2937	6091
بغداد	30722	87166	61	6087	167	33	30950	93586
بابل	3026	10127	2	30	2	5	3030	10162
كربلاء	2756	9661	2	38	6	18	2764	9717
واسط	2232	15680	2	166	5	7	2239	15853
صلاح الدين	2067	9629	0	79	1	0	2068	9708
النجف	4136	18847	1	1	1	10	4138	18858
القادسية	2191	3570	0	0	0	0	2191	3570
المتن	1265	2719	0	0	0	0	1265	2719
ذي قار	3436	15637	0	0	0	0	3436	15637
ميسان	1262	7113	0	0	1	0	1263	7136
البصرة	6283	28949	4	52	0	0	6287	29001
المجموع	71499	245365	85	6692	192	408	71776	252665

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية ٢٠٢٠-٢٠٢١، جدول (٤/١٢)، والجدول (٨/١٢).

٢٧- المفوضية العليا لحقوق الإنسان، التقرير السنوي حول أوضاع حقوق الإنسان في العراق لعام ٢٠١٥، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٣٤  
 ٢٨- المفوضية العليا لحقوق الإنسان، واقع المرأة في العراق ٢٠٢٠، بغداد، ٢٠٢١، ص ٢٥.

ومع ضخامة حجم العمالة غير المنظمة فإن شرائح كبيرة من الفئات محرومة من التقديرات والضمانات الاجتماعية، فضلاً عن حرمانها من شروط العمل المنصفة، إذ لا يحصل هؤلاء على أي نوع من أنواع التعويضات بسبب إصابات العمل أو الحصول على مكافآت نهاية الخدمة، ومع زيادة ضعف الدولة وهشاشتها فإنها غير قادرة على بسط سلطانها على جميع الأنشطة، الأمر الذي يُمكن توقع تفاقمه مع احتمالات تكرار المالية بسبب تراجع عوائد صادراتها من النفط الخام.

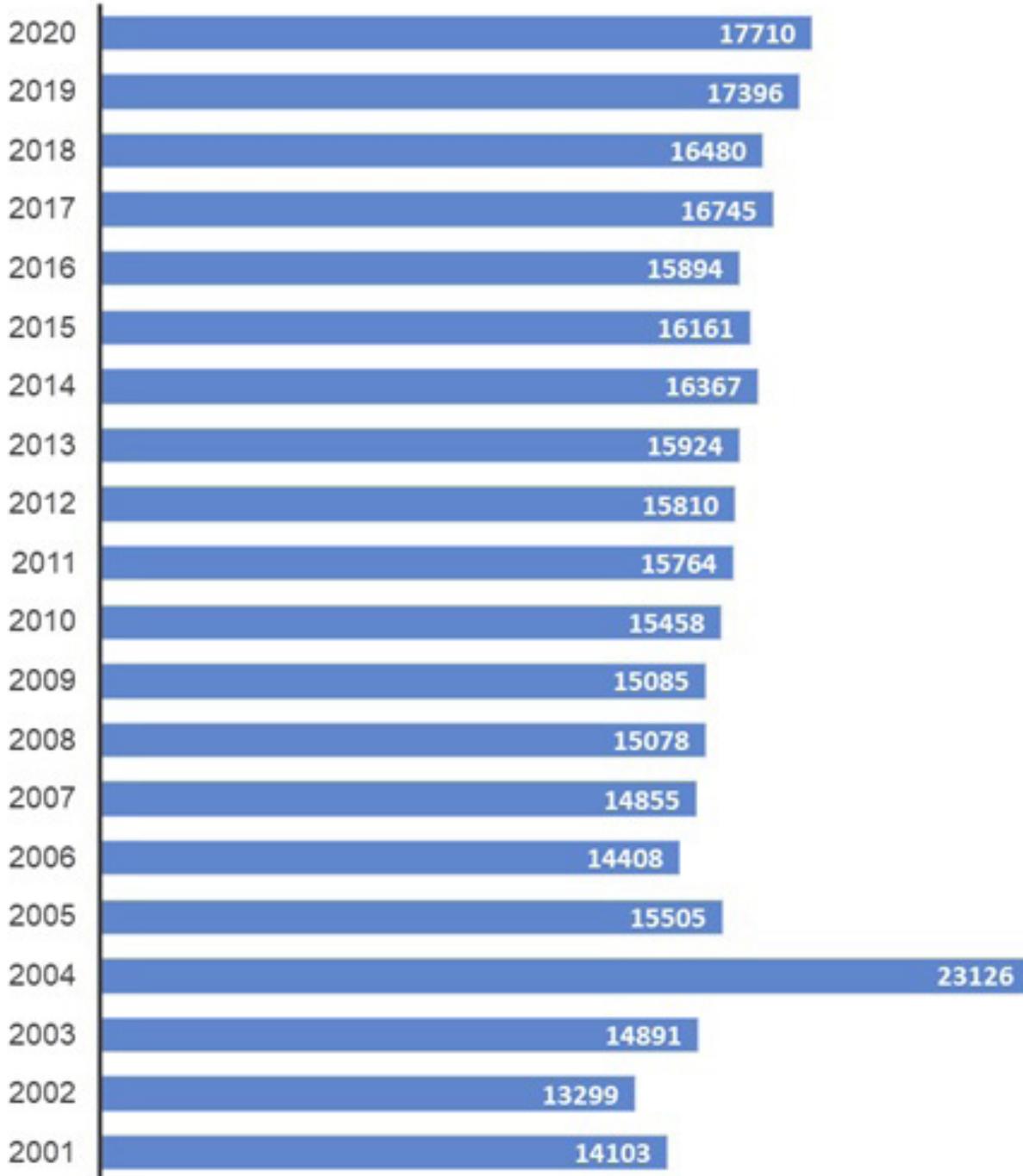
من جهة أخرى، فإن قانون العمل نفسه يستبعد بعض الفئات من احكامه، ومنهم العاملين لحسابهم، والعاملين عن بعد (الذي لم ينظمه المشرع العراقي)(٢٩)، والعاملين من الباطن؛ وذلك بسبب غياب عنصر التبعية القانونية لصاحب العمل. مع ذلك فقد شمل قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ العاملين في القطاع غير المنظم بموجب المادة ٧/١ منه من خلال دفع الاشتراكات إلى دائرة الضمان الاجتماعي، إذ يُمكن للبائع المتجول على سبيل المثال بقانون الضمان الاجتماعي على الرغم من عدم شموله بقانون العمل(٣٠).

---

٢٩- دلاوه ر صالح محمود، التنظيم القانوني لعقد العمل عن بعد، مجلة دراسات البصرة، المجلد ٤٢، العدد (٤٢)، كانون الأول (ديسمبر) ٢٠٢١، ص ٢٨٣.

٣٠- محمد عبد الرحمن إبراهيم، الضرائب المخصصة للضمان الاجتماعي (كخيار بديل للعمالة المهمشة والمستبعدة)، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد ٥، العدد ٢/٣، ٢٠٢١، ص ١٨٣.

شكل (٣): أعداد العمال المتقاعدين للمدة ٢٠٠١-٢٠٢٠



المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية ٢٠٢٠-٢٠٢١، جدول (٥/١٢).

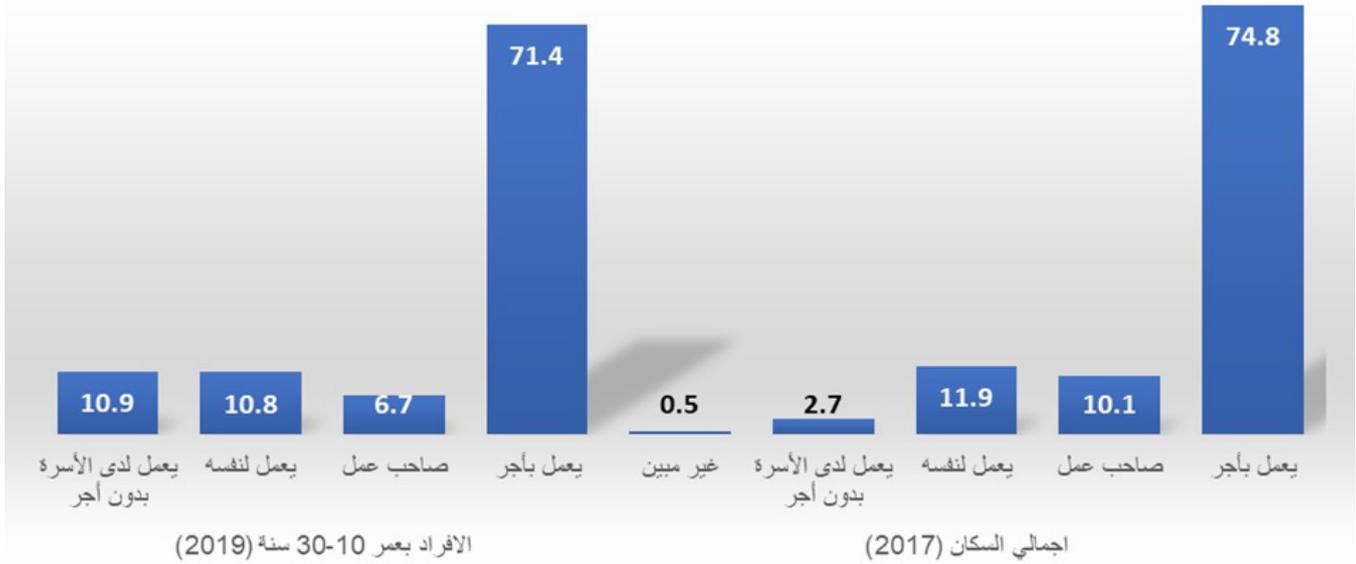
## (٢-٥) عدم التزام العمال وارباب العمل بدفع الاشتراكات:

يتشارك العمال وأصحاب العمل والحكومة المسؤولية فيما وصل إليه واقع الشمول بالضمان الاجتماعي، إذ أدى غياب الوعي لدى العمال حول الضمان وحقوقهم الأصيل فيه، وما يُمكن ان يُشكله لهم في تأمين مستقبل العاملين واسرهم إلى تهاون العمال أنفسهم بالمطالبة بهذا الحق والإصرار على انتزاعه. من جهة أخرى فإن الجزء الأكبر من المسؤولية يقع على عاتق أصحاب العمل الذين لا يرغبون بدفع مبالغ الضمان للعاملين لديهم. ومن جهتها يبدو أن الحكومة غير مهتمة بأوضاع العمال، ولا تبدو راغبة في تحمل مسؤوليتها تجاه هذه الشريحة المهمة من المجتمع.

على الرغم من محدودية عدد المضمونين بالتقاعد، إلا ان هناك نقصاً في جباية الاشتراكات لصالح صندوق تقاعد العمال، بسبب ضعف القدرات المؤسسية لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية التي تحد من عملية جمع الاشتراكات، فضلاً عن ارتفاع عدد الافراد العاملين لحسابهم في الاقتصاد (١١,٩٪ من قوة العمل و ١٠,٨ للفئة الشابة) والمشروعات العائلية والذين يعملون لدى الأسرة بدون أجر (٢,٧ لإجمالي السكان و ١٠,٩ للفئة الشابة) وأصحاب المشروعات الصغيرة، (أنظر الشكل ٤) وهم غير مشمولون بالقانون أو يتعذر عليهم تحمل مبالغ الاشتراكات المحددة على وفق القانون. وبالفعل فقد أشرت المفوضية العليا لحقوق الانسان وجود «ضعف في أداء الدوائر والأجهزة الرقابية العاملة على تفعيل وتطبيق هذا القانون من خلال تكثيف الجولات التفتيشية على الشركات الخاصة والزامهم بضرورة دفع مستحقات الضمان للعاملين فيها وضبط الرقم الحقيقي لأعداد العمال في كل شركة» (٣١).

٣١- المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق، تقرير المفوضية المقدم الى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (CESCR)، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١٢.

شكل (٤): الحالة العملية للعاملين في العراق ٢٠١٧ و ٢٠١٩ (%)



المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على:

وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح رصد وتقويم الفقر في العراق ٢٠١٧-٢٠١٨. الفئة ١٠-٣٠ محتسب من: جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح الفتوة والشباب ٢٠١٩، جدول (٤ - ٢).

### (٣-٥): تدهور المركز المالي للصندوق

بحسب قانون الضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ فان تفاصيل الاشتراكات المسددة تكون باستقطاع نسبة ٥٪ من أجر العامل شهرياً، و ١٢٪ من الاجر تدفعه الشركة أو أصحاب العمل، وبذلك يكون مجموع الاشتراكات المسددة ١٧٪ (٣٢). في حين تختلف الاشتراكات بالنسبة للشركات التي تمارس أعمالاً تجارية تتحقق أرباحها عن بيع النفط أو سائر المواد الهيدروكربونية المنتجة في العراق أو المصدرة منه أو بيع الحقوق أو المصالح المتعلقة بالنفط فيستقطع بنسبة ٣٠٪ و ٢٥٪ من الاجور على صاحب الشركة، في حين تظل نسبة الـ (٥٪) من الاجر على العامل على حالها.

٣٢- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المعدل رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١، المادة ٢٧.

وتعاني صناديق التقاعد بشكل عام من نقص في الشفافية وعدم نشر البيانات الخاصة بأنشطتها واستثماراتها، وعدم توافر مواقع الكترونية مستقلة لها، لذا لم تتوافر للباحث بيانات يُمكن الركون إليها للتعرف على المركز المالي لصندوق تقاعد العاملين في القطاع الخاص، وبحسب تقرير وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام ٢٠٢٠ فقد بلغت إيرادات دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال خلال العام نفسه ما يقارب ٢٦٠,٠٢٨ مليار دينار، في حين بلغت نفقاتها حوالي ١٠٨,٩٧٤ مليار دينار. وبحسب التقرير فقد استثمرت الدائرة في عدد من المشاريع بهدف تحقيق الاستدامة المالية للصندوق وهذه المشاريع هي:

- مجمع دار السلام السكني / شركة فيض العمارة.
  - مشروع زهور الوطن للإنتاج الحيواني والزراعي وبنسبة انجاز ٥٠٪.
  - أبراج القوة للمواد الكهربائية وبنسبة انجاز ٥٠٪.
  - شراء ٢٠٪ من مشروع بناء مول / شركة ضفاف الرافيدين (٣٣).
- مع ذلك فقد قدمت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مقترحاً جديداً للحكومة باعتماد آلية جديدة لاحتساب الراتب التقاعدي الأدنى للعمال المضمونين ترفعه إلى ما بين ٤٠٠-٤٥٠ الف دينار (٣٤). لكن من غير المعروف ان كان معدل إحلال الاجر عند التقاعد يُمكن من تحمل هذه الزيادة، في ظل عدم زيادة عدد العمال الذين يدفعون الاشتراكات، أو رفع مبلغ الاشتراكات على الافراد وأرباب العمل، الامر الذي يهدد الصندوق بعدم الكفاءة في إدارة المخاطر المالية في المستقبل.

### (٤-٥) ضخامة حجم القطاع غير الرسمي:

يغلب على نشاط القطاع الخاص في العراق الضعف وعدم التطور وسيادة الاقتصاد غير الرسمي في تشغيله؛ فيضم بشكل اساس التجارة غير المنظمة، وما يزال قاصراً عن استيعاب التغييرات التي قد تحدث في سوق العمل. ولعل أبرز سمات هذا القطاع ومشكلاته تلك المتعلقة بهيمنة العمل غير الرسمي (غير المنظم) ويقدر أن القطاع الخاص يوفر ما بين ٦٠-٧٠٪ من فرص العمل في القطاع الخاص الرسمي وغير الرسمي بحسب تقديرات عام ٢٠١٩ (٣٥).

٣٣- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة التخطيط والدراسات، قسم التخطيط، التقرير السنوي لإنجازات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام ٢٠٢٠، ص ٥٠-٥١.

٣٤- ندى شوكت، العمل يوصي بزيادة الراتب التقاعدي للمضمونين، ٧ آذار (مارس) ٢٠٢٢ (<https://www.azzaman.com/>) تمت الزيارة في ١٠ أيار (مايو) ٢٠٢٢.

٣٥- UNESCO, Government of Iraq and Kurdistan Region-Iraq (KR-I), & European Union, Assessment of the Labour Market & Skills Analysis Iraq and Kurdistan Region-Iraq, UNESCO, Paris, 2019, p. 35.

إن التحدي الذي يبرز في هذا المقام هو حجم القطاع غير الرسمي في هذه الأنشطة، الامر الذي يُشكل قيداً مهماً بشأن خضوعها للمساءلة والحوكمة، ويستلزم الامر تعزيز بيئة الحوكمة فيها بما يُسهم في اخضاع هذه الأنشطة للمسؤولية الاجتماعية. إذ يتصل القطاع الخاص من تسجيل جميع العاملين لديه في نظام الضمان الاجتماعي للعمال، الامر الذي يهدر حقوقهم ويجعلهم عرضة لتقلبات الاوضاع المعيشية والظروف الطارئة ويزج بهم ضمن الفئات الهشة، فضلاً عن تهميش دور القانون في حمايتهم وضمان حقوقهم. ولعل من مبررات القطاع الخاص لا تتعلق بالجوانب المالية المترتبة على الالتزام القانوني، بل تشمل المشكلات التي تتعلق بـ (تأبيد) التوظيف عندهم وعدم وجود مرونة في تسريح العاملين في ظل قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥، لاسيما المادتين ٤٣ و ١٣٨. لذا فإن توكيد الالتزام القانوني وتوسيع نطاق الشمول بأحكام قانوني العمل والضمان الاجتماعي يُشكل تحدياً جدياً في طريق مساءلة القطاع الخاص والتزامه بمنهج حقوق الانسان والالتزامات المجتمعية تجاه المستخدمين لديه (٣٦).

#### (٥-٥) قصور حوكمة الضمان الاجتماعي وإنفاذ قوانين العمل:

لم تجر أية محاولات جادة لحوكمة القطاع الخاص وتحسين شروط العمل فيه باستثناء اصدار قانون جديد للعمل (القانون ٣٧ لسنة ٢٠١٥)، الذي لم يتم تطبيق مضامينه بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص، فقد ادى غياب الإلزام والالتزام بالقانون المذكور إلى فرض المزيد من الصعوبات بالنسبة للعمال غير الرسميين. في ظل عدم تطوير نظام تفتيش العمل الذي ما يزال يعتمد على الآليات التقليدية والشخصية في عمليات التفتيش بدون اتمتة عملياته، فضلاً عن نقص البيانات الخاصة بالعمل (٣٧). لكن من غير الواضح طبيعة الممارسات التي يقوم عليها صندوق تقاعد العمال، والربط الاكتواري بين الرواتب التقاعدية وتحصيل الاشتراكات والعائد عليها وعوائد الاستثمارات. وفي الوقت الذي كانت هناك أصوات تتصاعد بشأن دمج صناديق التقاعد المدنية والعسكرية وتلك الخاصة بالقطاع الخاص، تأسست صناديق جديدة، تقيد انتقال العمالة بسبب عدم إمكانية تحويل الحقوق التقاعدية ما بين الصناديق، والفروقات الكبيرة في المزايا التقاعدية، وآليات الاستحقاق، الامر الذي أصبح يشكل قيداً مهماً على تطوير سوق عمل نشطة وكفوءة.

٣٦- حسن لطيف كاظم، القطاع الخاص في العراق: مساءلة القطاع الخاص لتحقيق التنمية المستدامة، في: راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، دور القطاع الخاص في التنمية ومحدودية اطر المساءلة، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت، ٢٠٢١، ص ١٧.

٣٧- المصدر السابق نفسه، ص ١٢.

من جهة أخرى، هناك غياب للحوار الاجتماعي بين أطراف الإنتاج الثلاثة: العمال- أصحاب العمل- وزارة العمل، وهو ناتج عن الانقسام السياسي وغياب التمثيل المجتمعي المناسب للعمال وأصحاب العمل، وتشظي اتحادات العمال وانقسامها بعد عام ٢٠٠٣، على خمسة اتحادات، وفي ١٧ نيسان (ابريل) ٢٠١١ أصدرت الحكومة قراراً سحبت بموجبه الاعتراف بالاتحاد العام لنقابات العمال في العراق والنقابات التابعة له (٣٨).

هناك عدم استقرار للعمل؛ ذلك أن غياب التطبيق الفعلي لقانون العمل في القطاع الخاص يجعل جميع العاملين فيه ممن لا تشمله مظلة القانون عرضة لانتهاك حقوقهم- لا سيما النساء العاملات- ولعل أهمها: التمييز في التوظيف والعمل، والتعرض للطرد من العمل، ومن جهة أخرى، فإن سيادة الأنشطة الصغيرة، وعدم وجود منشآت صناعية وتجارية كبيرة تلتزم بالتشغيل على وفق قانون العمل يجعلهم يرضون بالفرص المؤقتة وغير المضمونة التي تتاح لهم. مع ذلك يتضمن القانون ابعاداً جزائية ومدنية والطعن بالقرارات الإدارية. فقد أعطى القانون لوزارة العمل وفرق التفتيش صلاحية التحقيق في الجرائم العمالية والجزائية بعيداً عن السياقات المعروفة في القانون الجزائي العراقي. وهناك ١٧ مادة جزائية تعاقب ربّ العمل من دون مراعاة لمصالحه بشكل متكافئ مع العامل.

- الصلاحية الأولى: الإحالة المباشرة إلى محكمة العمل بعد اجراء التحقيق من قبل لجان التفتيش.
- الصلاحية الثانية: هي إحالة صاحب العمل مباشرة إلى القضاء.

أما البعد القانوني المدني في قانون العمل فانه يتعلق بالدعاوى المسماة، أي الدعاوى التي تتعلق بالحقوق المالية للعامل أو صاحب العمل والتي نص عليها قانون العمل. إذ تنطوي هذه الدعاوى على طيف واسع من المشاكل ويتعلق بدعاوى الضمان الاجتماعي التي قد تنشأ بسبب الصلاحيات الممنوحة لفرق التفتيش. لذا فإن هناك عدد من الصعوبات التي تنشأ عن التقاضي على الرغم من أن العامل معفى من الرسوم، وعندما تحكم المحكمة لمصلحة العامل إذ ان الحكم في الغالب يتعلق بإيداع حقوقه التقاعدية لدى الدائرة المختصة، والغريب أن الدائرة تمتنع أو تتأخر عن الوفاء بحقوق العامل على الرغم من صدور قرار قضائي بات بإعطائه حقه (٣٩).

٣٨- رشا ظافر محي الدين عبد رضا، دور التنظيمات النقابية في حماية حقوق العامل في العراق، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٣، العدد ٣، ٢٠٢١، ص ١٦١٦.

٣٩- القاضي حربي طارش لفته، قاضي محكمة عمل النجف الاشرف، محاضرة أقيمت في 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، ١٩ نيسان (ابريل) ٢٠٢٢.

وينبغي ألا نغفل آلية «الطعن بالقرارات الإدارية» إذ لم تقم وزارة العمل بتشكيل اللجان المعنية بالطعن منها لجنة (انهاء الخدمة)، والتي يخلط المشرع العراقي فيها بين موضوعي انتهاء الخدمة بوصفها عقوبة وبين صلاحية صاحب العمل لفصل العامل، وترك الموضوع متروك لاجتهادات القضاء. ومن المفارقات التي نسجلها في هذا المقام أن خلافات العمل وحالات الإصابة والوفاة الناجمة عن العمل أصبحت تسوى في إطار السانوية (القانون) العشائرية، وهي مفارقة لافتة للانتباه، إذ ان العمل والضمان هما من نتاج مجتمع الحداثة، في حين أن الترتيبات العشائرية هي نتاج ما قبل الحداثة، فأصبحت الترتيبات ما قبل الحداثة بديلاً عن القانون الذي لا يضمن تسويات منصفة وسريعة. وبحسب وزارة الداخلية تحدث حوالي ١٠ وفيات بين العمال أسبوعياً، أغلبها بسبب فقدان شروط السلامة في موقع العمل، وتسوى أغلبيتها عشائرياً بين أهل الضحية وصاحب العمل، عبر تقديم تعويض لهم (٤٠).

## (٦) الخاتمة:

توصل البحث الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات نجلها بما يأتي:  
(٦-١) الاستنتاجات:

- يُعاني نظام الضمان الاجتماعي للعمال من مشكلات خطيرة تتمثل في انخفاض عدد المشمولين واشتراكاتهم، وتدهور المركز المالي لصندوق الضمان الاجتماعي، فضلاً عن عدم جدية الحكومة وأصحاب العمل في القطاع الخاص بتطبيق أحكام القوانين النافذة، فضلاً عن عدم اهتمام العمال أنفسهم بالقانون والضغط من أجل تنفيذه الكامل.
- نلاحظ عدم كفاية الإطار القانوني وعدم استجابته لتحديات التطبيق العملي لإيجاد إطار قانوني ملائم لضمان حقوق العمال.
- يعاني نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال من مشكلات قانونية وتنفيذية تعرقل نيل العمال لحقوقهم المنصوص عليها في الإطار التشريعي القاصر عن تأمين جميع حقوقهم.
- ان محاولات الحكومة والبرلمان تشريع قانون جديد للضمان يمكنها أن تكون خطوة بالاتجاه الصحيح، إذا ما جرى دعمها بالإجراءات الكفيلة بإنفاذ القانون وتطبيقه.
- هناك نقص واضح في شفافية صناديق التقاعد ينبغي الوقوف عنده ومعالجته.

٤٠ - دعاء يوسف، العراق: ما نتيجة حل قضايا العمال عشائرياً بعيداً عن القانون؟، ٢٨ تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠٢١ (// https://www.irfaasawtak.com/iraq/2021/10/28/) تمت الزيارة في (١٣ أيار / مايو ٢٠٢٢).

• ان ضعف القطاع الخاص وضعف بيئة الاعمال يعوقان قدرته على توليد فرص العمل الكافية، ويضعفان التزامه بالحقوق الاقتصادية للعمال.

## (٦-٢) التوصيات:

• إطلاق حملات توعية بأهمية قانوني العمل والضمان الاجتماعي للعمال في القطاع الخاص، وتوعية العمال وأصحاب العمل بأهمية القانونين ودورهما في ترسيخ حقوق الانسان بعامة وحقوق العمال بخاصة.

• زيادة شفافية صناديق التقاعد عموماً، وصندوق تقاعد العمال على نحو خاص، وتوفير البيانات الخاصة بأنشطته المالية والاستثمارية، ونشرها بشكل دوري.

• تحسين حوكمة نظام تقاعد العمال وربط معدلات التقاعد بالتضخم والاحتساب الاكتواري لمؤشرات، من دون اهمال الهدف الأساس للنظام الذي يتمثل بتوفير تقاعد مناسب ومستدام وعادل ومتطور وقابل لتحمل الاشتراكات من لدن العمال.

• تحسين اوضاع سوق العمل وزيادة الالتزام بقانون العمل، والاسراع بتشريع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال الجديد، وتوسيع نطاق سريانهما والمشروعات المشمولة بهما.

• ربط صندوق تقاعد العمال بالاقتصاد الوطني من خلال اليات استثمار أمواله بشكل شفاف ومناسب، وزيادة استثماراته في أدوات الدين الحكومي.

• مراجعة قانون العمل بعد مرور سنوات عديدة من تطبيقه ورصد مشكلات التطبيق واهمية تعديل المواد التي تُشكل عوائق لتوسيع نطاق تطبيقه. ومن المهم ربط نتائج المراجعة والتقويم بمشروع قانون الضمان الاجتماعي للعمال المزمع اقراره.

• تطوير قواعد البيانات الخاصة بالعمل والضمان الاجتماعي وتحديثها بشكل دوري بما يمكن من رصد أوضاع سوق العمل وتمكين العمال من نيل حقوقهم.