مرصد الحماية الإجتماعية
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

annd
Arab NGO Network
for Development
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

التقرير الوطني العراق | 2023

التقرير من إعداد:
زاهر حسين

ملامح نظام الحماية الاجتماعية في العراق

يهدف مرصد الحماية الاجتماعية الذي أنشأته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى رصد ملائمة وفعالية أنظمة الحماية الاجتماعية من منظور تنموي \ حقوقي في لبنان والعراق ومصر والأردن وتونس والمغرب واليمن، ويقدم رؤى وتوصيات لتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في هذه البلدان. إن المرصد لا يغطي مجمل السياسات الاجتماعية، ولا مجمل الانفاق الاجتماعي، بل يرصد أحد مكوناتها المتمثل في أنظمة الحماية الاجتماعية.

تم إنتاج هذا العمل بدعم من منظمة أوكسفام.

اولًا: المقدمة والسياق العام:

ان عدد سكان العراق وفق التقديرات الإحصائية لوزارة التخطيط لعام 2022 هو 42 مليون و248 ألف و883 نسمة، يُشكل الذكور 50.5% منهم والاناث 49.5%، وتبلغ نسبة السكان الذين تقل أعمارهم عن 15 سنة 40.5% من مجموع السكان، اما نسبة من هم في سن العمل بعمر 15 الى 64 سنة فقد بلغت 56.5%، وكبار السن من هم 65 سنة فأكثر هي الأقل اذ بلغت 3.1%، وان نسبة سكان الحضر تشكل 69.9% مقابل 30.1% نسبة سكان الريف[1]، والجدير بالذكر ان آخر تعداد سكاني بالعراق كان عام 1997، وان جميع هذه الأرقام هي تقديرات من قبل الجهاز المركزي للإحصاء.

يعد العراق دولة ريعية أحادية الجانب تعتمد إيراداتها على النفط بالدرجة الأساس، اذ يصدر العراق ما يقارب ثلاثة ملايين وثلاثمائة برميل نفط خام يومياً[2]، ووفقاً لحسابات الدولة لغاية نهاية عام 2022 ان نسبة إيرادات النفط تشكل 95% من اجمالي الإيرادات[3]، وهذا يبين مدى ريعية الاقتصاد العراقي والذي يتأثر بصورة كبيرة عند انخفاض أسعار النفط في السوق العالمية.

كما ان الوضع الاقتصادي يعاني من صعوبات كبيرة منها انخفاض قيمة الدينار العراقي امام الدولار ومع نهاية العام 2022 ازداد الفرق اذ وصلت قيمة الدولار الواحد الى أكثر 1500 دينار واحيانا وصلت قريب الى 1600 دينار للدولار، وجرى تعديل سعر الصرف ليكون بيع الدولار الى المواطنين بسعر 1320 دينار للدولار ولكن لا يزال سعر الصرف في الأسواق المحلية يتراوح بين 1400 و1440 دينار للدولار، فضلا عن ذلك ان حجم مديونية العراق كبير اذ ان الدين الداخلي يبلغ 47 مليار و568 مليون دولار[4] والدين الخارجي وفق تحديث لعام 2021 بلغ 20 مليار و837 مليون دولار[5]، هذه الديون مجتمعة تشكل ما قيمته 33% من الناتج المحلي الإجمالي تقريبا.

كما ان الفساد المالي والإداري مستمر اذ تم الإعلان عن أكبر قضية فساد سميت بفضيحة القرن، حيث تمت سرقة أموال الامانات الخاصة بالضرائب والتي تبلغ ما يقارب مليارين ونصف دولار من قبل شركات، وهذا يكشف عمق الفساد الذي وصفة البعض بانه تحول الى نظام ونسق داخل الدولة، ووفق مؤشر مدركات الفساد للعام 2022 جاء العراق بالترتيب 157 من 180 دولة على المؤشر محقق 23 درجة من أصل 100 درجة[6]، وهذا يؤشر الى مدى كبر حجم الفساد في العراق والذي يتطلب إصلاحات جادة.

وعلى صعيد العمل والبطالة كشف مسح القوى العاملة الذي قامت به منظمة العمل الدولية ووزارة التخطيط العراقية عن ان نسبة البطالة في العراق 16.5% وبمعنى ان شخص عاطل عن العمل من كل خمسة اشخاص في قوة العمل، وان أكبر نسبة بطالة هي بين الشباب من عمر 15 إلى 24 سنة اذ بلغت 35.8% في هذه الفئة، وان نسبة البطالة بين النساء أكثر من الرجال اذ بلغت 28.2% وهي ضعف الرجال تقريبا.

[1] وزارة التخطيط، تعلن عن حالة سكان العراق لسنة 2022، وفقا لتقديرات الجهاز المركزي للإحصاء.
[2] شركة تسويق النفط سومو، المعلومات الأولية لشهر كانون الأول 2022.
[3] وزارة المالية العراقية، حسابات الدولة لغاية كانون الاول 2022 للموازنة الاتحادية.
[4] البنك المركزي العراقي، المؤشرات المالية، موقع البيانات الاقتصادية.
[5] وزارة المالية العراقية، جدول يمثل الأقساط والفوائد وحجم الاقتراض للفترة 2019 لغاية الربع الأول 2021.
[6] مؤشر مدركات الفساد (CPI) لعام 2022، https://www.transparency.org/en/cpi/2022 .

جدول بيانات تعريفية عن العراق

ت	اسم المؤشر	السنة	قيمة المؤشر	ملاحظات
1	الناتج المحلي مقيمًا بالدولار بالأسعار الجارية	2022	264,182.2 مئتان وأربعة وستون مليار ومئة واثنان وثمانون مليون ومئتنا الف دولار.	الموقع الاحصائي للبنك المركزي
2	الناتج المحلي مقيما بالدولار بالأسعار الثابتة للدولار لعام 2010	2021	183.90 مليار دولار	
3	حصة الفرد في الناتج المحلي مقيما بالدولار بالأسعار الجارية.	2022	$6300	الموقع الاحصائي للبنك المركزي
4	معدل النمو الاقتصادي	2021	%2.8	البنك الدولي ضمن المؤشرات
5	الموازنة	2021	الإيرادات $69875656989 النفقات $89650351235	الإيرادات والنفقات مقدرة بالدولار بسعر 1450، موازنة العراق لعام 2021 المنشورة في جريدة الوقائع العراقية.
6	نسبة الفقر حسب القياس الوطني المعتمد	2021	%29.6	تقويم أثر جائحة كورونا على الفقر والهشاشة في العراق، دراسة اعتمدت سيناريوهات بناء على دراسة عام 2018 لتقويم الفقر في العراق، جدول في التقرير الطوعي الثاني صفحة رقم 38
7	متوسط الدخل الشهري للأسرة مقيما بالدولار		$1063	متوسط الدخل للأسرة العراقية بسعر $1470
8	وسيط الدخل الشهري للأسرة مقيما بالدولار		$1018	وسيط الدخل للأسرة العراقية لسعر 1470
9	الحد الأدنى للأجور مقيما بالدولار	2021	$238	الحد الأدنى للأجور 350 ألف دينار مقيما بالدولار بسعر 1470 دينار للدولار
10	خط الفقر الأعلى مقيما بالدولار (احتمال الأدنى)		$2.6	115 ألف دينار خط الفقر شهريا يعادل 3833دينار يوميا يعادل $2.6 يوميا بسعر 1470 للدولار

11	نسبة العمل غير النظامي من القوى العاملة	2021	%54.8	وزارة التخطيط ومنظمة العمل الدولية، مسح القوى العاملة في العراق، التقرير الكامل بالنسخة الإنكليزية.
12	معدل بطالة الشباب (15 – 24 سنة)	2021	%35.8	وزارة التخطيط ومنظمة العمل الدولية، مسح القوى العاملة في العراق.
13	نسبة مساهمة النساء في القوى العاملة	2021	%10.6	وزارة التخطيط ومنظمة العمل الدولية، مسح القوى العاملة في العراق.
14	معدل المشاركة الاقتصادية للنساء	2021	%13.4	ورقة حقائق مسح القوى والعاملة في العراق 2021
15	نسبة النساء ربات الاسر	2021	%10.7	المسح المتكامل للأوضاع الاجتماعية والصحية للمرأة في العراق 2021
16	نسبة الأطفال دون 15 الى السكان	2022	%40.5	وزارة التخطيط، تعلن عن حالة سكان العراق لسنة 2022، وفقا لتقديرات الجهاز المركزي للإحصاء.
17	نسبة المسنين 65 وما فوق الى السكان	2022	%3.1	وزارة التخطيط، تعلن عن حالة سكان العراق لسنة 2022، وفقا لتقديرات الجهاز المركزي للإحصاء.
18	النسبة الرسمية المصرح عنها للأشخاص ذوي الإعاقة		%10	حسب تصريحات وزارة العمل لا يوجد مسح دقيق حديث عن ذوي الإعاقة
19	نسبة اللاجئين	2020	270392 يشكلون 0.64% من سكان العراق	نسب إحصاءات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين
20	نسبة الإنفاق على الغذاء من إنفاق الأسر		%28.4	حسب المسح الاجتماعي والاقتصادي ص 127
21	نسبة التضخم	2022	%5	معدل التضخم حسب تقرير الأرقام القياسية لأسعار المستهلك 2021

جدول العائدات (الإيرادات) لعام 2022[7]

ت	الايرادات	المبالغ $	النسبة
1	الإيرادات الضريبية	2,963,179,729.35	%2.37
2	الإيرادات غير الضريبية	3,079,811,052.80	%2.47
3	الإيرادات النفطية	116,381,270,389.12	%93.21
4	الدخل على راس المال	73,796,971.90	%0.06
5	المنح	0	0
6	عائدات الخصخصة	0	0
7	حقوق السحب الخاصة	2,360,000,000.00	%1.89

جدول الديون 2021 [8]

ت	التفاصيل	المبالغ $	الملاحظات
1	خدمة الدين	5,085,000,000	جمع استهلاك الدين مع الفوائد
2	دين محلي	49,677,000,000	
3	دين خارجي	21,757,000,000	
4	استهلاك الدين	4,075,000,000	جمع الأقساط على الدين الداخلي والخارجي
5	فوائد	1,010,000,000	جمع الفوائد على الدين الداخلي والخارجي
6	الدين العام المستحق	71,434,000,000	

[7] يمكن الاطلاع على حسابات الدولة لغاية كانون الأول 2022 على موقع وزارة المالية العراقية.

[8] جدول نشر الشفافية لغاية 30-09-2022، وزارة المالية العراقية، موقع الموازنة المفتوحة.

ثانياً: الوصف العام للسياسات الاجتماعية، ونظام الحماية الاجتماعية:

بعد تغيّر النظام السياسي في العراق عام 2003 تم صياغة دستور جديد للعراق وتم اعتماده بعد استفتاء شعبي أجري في 15 تشرين الأول 2005، وعند الاطلاع على مواد الدستور وبما له علاقة بالحماية الاجتماعية نجد ان مكونات الحماية الاجتماعية متوزعة في عدة مواد، وبالتحديد في الباب الثاني "الحقوق والحريات" الفصل الأول اذ تنص المادة 22 \ أولا على ان العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة، وبموجب المادة 30 \أولًا تكفل الدولة للفرد وللأسرة وبخاصة الطفل والمرأة الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم، وفي الفقرة ثانيا من ذات المادة تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرّد أو اليتم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون. كما تنص المادة 31 \اولًا على إن لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتُعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية، وفي المادة 32 ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع، كما وتشير المادة 28 \ثانياً علىإعفاء أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون[9].

يتضح إذاً إن الدستور قد أشار بصورة جيدة الى اغلب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتي تمثل الاطار العام لنظام الحماية الاجتماعية. ولكن ما يرد في الدستور يجب ان ينظم بقوانين واستراتيجيات ويجب أن يتم تنفيذها بدون إجراءات معقدة وان تحقق وصول على نطاق واسع من المستفيدين وخصوصا الفئات الهشة التي تواجه صعوبات في الوصول الى أنظمة الحماية الاجتماعية، ولذلك لم تستكمل منظومة التشريعات التي تؤسس لنظام حماية اجتماعية متكامل قائم على الحق في العراق.

على صعيد الاتفاقيات والتشريعات الدولية الخاصة بأنظمة الحماية الاجتماعية، انضّم العراق الى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وايضا صادق على الاتفاقية الخاصة بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي رقم C102 لعام 1952[10]، فضلا عن مصادقة العراق على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة عام 2012[11]، كما ان العرق دولة طرف في اتفاقية حقوق الطفل منذ عام 1994، هذا فضلا عن مصادقة العراق على العديد من التشريعات والاتفاقيات المتعلقة بالحماية الاجتماعية، ومع ذلك لاتزال المستلزمات الوطنية لتنفيذ هذه المعاهدات والاتفاقيات غير مكتملة.

ان الحق في العمل في القطاع الخاص ينظم بقانون هو قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، ويعد هذا القانون من القوانين المتقدمة من ناحية الحمايات المتوفرة فيه من الانتهاكات والحمايات للنساء من التمييز والتحرش، وضمان حق التنظيم النقابي وتنظيم عمالة الاحداث فضلا عن العديد من المميزات، ولكن لغاية الان ان انفاذ قانون العمل يواجه العديد من التحديات ويتطلب المزيد من الجهود من وزارة العمل لتطوير اليات انفاذ القانون لمنع الانتهاكات بحق العاملين.

أما عن الحق بالضمان الاجتماعي بوصفه أحد الحقوق الرئيسية للعمال الذي يضمن

[9] دستور جمهورية العراق لعام 2005.

[10] نحو بناء أرضية الحماية الاجتماعية في العراق، الإطار المفاهيمي والتوصيات، اب 2022.

[11] الوقائع العراقية، قانون انضمام جمهورية العراق الى اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم 16 لعام 2012، العدد 4257.

لهم مستوى معيشي عند التقاعد او الإصابة والمرض، فإن العاملين ضمن الدولة بمؤسسات القطاع العام مسجلين بصندوق التقاعد ويستحقون راتب تقاعدي بعد نهاية فترة الخدمة وحسب قانون التقاعد الموحد العام رقم 9 لعام 2014 وتعديلاته.

اما العاملين في القطاع الخاص فهم مشمولين بالضمان الاجتماعي والذي ينظمه قانون الضمان الاجتماعي والتقاعد للعمال رقم 39 لعام 1971، ويكون الشمول عبر التسجيل في دائرة الضمان الاجتماعي وهي احدى دوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. ويعد الاشتراك في الضمان الاجتماعي من الحقوق المبنية على الاستقطاعات اذ يتم استقطاع 5% من أجور العامل و12% تسدد من قبل صاحب العمل. ولكن ثمة العديد من التحديات، من ابرزها قدم عهد القانون، وعدم شموله للعاملين لحسابهم الخاص او أصحاب العمل، وهي قطاعات كبيرة جدا. بصورة عامة ان المشمولين بالضمان الاجتماعي اليوم 600 الف شخص تقريبا[12]، كما تشير بعض التقديرات الى ان العاملين في العراق يقدرون ب 9 ملايين شخص وان العاملين في القطاع الخاص والقطاع غير المنظم يشكل 62% منهم مقابل 38% فقط في القطاع الحكومي، وبالمقارنة مع أرقام المشمولين بالضمان الاجتماعي فإن النسبة الأكبر من العاملين غير مشمولين بالضمان الاجتماعي، وهذا يتطلب ان يتم العمل على شمول أوسع للعاملين في الضمان الاجتماعي، مما يتطلب العمل على تطوير اليات الشمول بالضمان وحوكمة افضل لها. ومن المشاكل التي يمكن الإشارة لها ايضاً تهرب أصحاب العمل من تسجيل العاملين بالضمان، ما يؤكد على اهمية تشريع قانون جديد للضمان الاجتماعي والتقاعد للعمال والذي يعمل مجلس النواب على قراءته في الفترة الحالية استعدادا لتشريعه.

فضلا عن ذلك شرع العراق قانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لعام 2014[13]، وصدرت تعليمات لتنفيذ القانون، الذي يهدف الى رفع المستوى المعيشي للأفراد والاسر دون خط الفقر. يركز القانون على الأسر والافراد دون خط الفقر ولا يشمل الجميع. ووفق القانون والتعليمات يستحق من تنطبق عليه الشروط إعانة تقدر بملغ 125 الف دينار عراقي تعادل 94.6 دولار* تقريبا للعائلة المكونة من شخص واحد، ويُقدر المشولين برواتب الحماية الاجتماعية بحوالي مليون وستمائة وواحد وسبعون الف اسرة، ومع ذلك لا يعتبر كل المشمولين برواتب الحماية الاجتماعية من المستحقين لها بسبب مشاكل بآليات الشمول فضلا عن عدم وصول الشمول الى كل المستحقين لصعوبة الإجراءات المطلوبة للتسجيل، حيث يعتمد جزء كبير منها على التسجيل عبر المنصة الإلكترونية ومراجعات الى الدائرة وهذا يسبب نوع من التهميش لمن هم أصلا دون خط الفقر، وقد يكونوا غير قادرين على الوصول الى منافع هذا النظام. أما بالنسبة للبطالة فهي تصل الى 16.5% حسب مسح القوى العاملة، ولكن لا يوجد نظام تعويض او اعانات او حماية او امتيازات للعاطلين عن العمل تساعدهم على تحسين مستوى معيشتهم.

إضافة للمسار التشريعي، اعتمد العراق إستراتيجية للتخفيف من الفقر 2018 – 2022 برغم الجهود، ان مستوى الفقر في العراق لم يتحسن، وتشير الإحصاءات والمؤشرات الى ان ازمة وباء كورونا قد ساهمت في زيادة نسب الفقر. وبحسب إحصاءات وزارة التخطيط ارتفعت نسب الفقر من 20% عام 2018 الى 31.07% بعد جائحة كوفيد19[14].

ومن أكثر الإشكاليات وضوحاً في العراق عدم وجود متابعة وتقييم عملي لتنفيذ الاستراتيجيات وعدم وجود تقارير واحصاءات ومؤشرات ترصد المتحقق من الاستراتيجيات.

[12] تصريح لرئيسة مدير الضمان الاجتماعي والتقاعد للعمال السيدة خلود الجابري، موقع قناة NRT.

[13] قانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4316.

*وفق سعر صرف الدولار الرسمي كل دولار يعادل 1320 دينار عراقي.

[14] تقويم اثر جائحة كورونا على الفقر والهشاشة بالعراق، وزارة التخطيط، دراسة معدة بالشراكة مع البنك الدولي ومنظمة الام المتحدة للطفولة،2020.

بالنسبة للمنافع الصحة يعد القطاع الصحي في العراق شبة مجاني تقريبا رغم وجود بعض الرسوم الرمزية على الاستفادة من خدماته، ولكن القطاع الصحي يعاني من مشاكل كبيرة منها ضعف جودة الخدمات وضعف توفر الادوية، وبذلك يلجأ المواطنون الى القطاع الخاص للعيادات والمستشفيات الاهلية للعلاج ويدفعون مبالغ كبيرة.

يمكن تقييم نظام الحماية الاجتماعية في العراق على مستويات مختلفة.
من حيث البيئة القانونية والتشريعية، يمكن القول ان هناك مجموعة من القوانين والتشريعات الجيدة والتي يمكن استثمارها في تأسيس نظام متكامل للحماية الاجتماعية. رغم ان هذه القوانين والتشريعات لازالت غير متكاملة ولكنها ستكون فعالة، فيما لو أجريت إصلاحات وفق المعايير الدولية، واعتماد قوانين إضافية مثل قانون جديد للضمان الاجتماعي والتقاعد للعمال يؤمن شمول أكبر للعاملين في القطاع الخاص وغير المنظم والعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب العمل.

اما على صعيد التطبيقات الوطنية للحماية الاجتماعية، فلا يوجد نظام متكامل للحماية الاجتماعية، بل توجد برامج فحسب. على أهميتها، هي ليست متكاملة وشاملة، بل مجزأة، وبعضها يستهدف من هم دون خط الفقر مثل رواتب الرعاية الاجتماعية. ايضاً لا يعتمد النظام مقاربة دورة الحياة منذ الطفولة وللشيخوخة. وحتى الخدمات التي يوفرها النظام ليست بالجودة الكافية. أما الأجزاء الموجودة من هذا النظام فهي غير حديثة ولا زالت تقليدية، رغم وجود بعض التحديثات التي يتم اجرائها على طرق التسجيل في الحماية الاجتماعية عبر التسجيل الالكتروني. ولكن ثمة مشكلة تتمثل في عدم مقدرة النظام على الوصول الى جميع الفئات وخصوصا المستحقة له ويعاني من البيروقراطية والحاجة الى وثائق ومراجعات عديدة ووقت طويل للشمول، هذا فضلا عن وجود فساد اداري ومالي ووساطة ومحسوبية في التعامل واحيانا يتم استغلال النظام لأغراض سياسية وانتخابية وحزبية، ولذلك يمكن العمل على اجراء إصلاحات في طبيعة نظام الحماية الاجتماعية في العراق ليكون وفق مبدأ الحق بما يتفق مع المعايير الدولية ومع مبادئ حقوق الانسان، والاهتمام بآليات الوصول الى الفئات الهشة والضعيفة في المجتمع لتغطيتها وتحقيق الفائدة من النظام.

ثالثاً: مكونات نظام الحماية الاجتماعية في العراق:

1- ما يشمله نظام الحماية الاجتماعية:

يشمل نظام الحماية الاجتماعية في العراق على مجموعة من المؤسسات، ويُعد صندوق تقاعد موظفي الدولة أكبر مؤسسة تأمين اجتماعي قائمة على الاشتراكات الخاصة بالموظفين في الأجهزة المدنية والعسكرية للعاملين في مؤسسات ودوائر الدولة، وينظم هذا الصندوق قانون التقاعد رقم 9 لسنة 2014 وتعديلاته وتقوم هيئة التقاعد الوطنية بإدارة شؤون الصندوق، ويدفع الصندوق حاليا رواتب لعدد مليونين ونصف المليون متقاعد مدني وعسكري تقريبا [15].

بينما يختص صندوق التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال بالعاملين بالقطاع الخاص ويشمل العاملين بالقطاع الخاص المنظمة بصورة كبيرة.وهو مؤسس وفق قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم 39 لعام 1971 النافذ، ويعد الصندوق ضمن دوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ويعتمد على اشتراكات العاملين. وحسب آخر التصريحات هناك ما يقارب 600 الف عامل مشمول حسب تصريحات لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وهذا الرقم هو رقم قليل اذ تشير الإحصاءات الى ان

[15] هيئة التقاعد الوطنية لا تمتلك موقع الكتروني، ويتم الإعلان عن الاعداد والاخبار عبر موقع الفيسبوك وقناة تلكرام وتصريحات صحفية.

العاملين في العراق تقريبا 9 ملايين شخص 38% فقط يعملون في القطاع الحكومي مقابل 62% يعملون بالقطاع الخاص بكل تشكيلاته[16]، يلاحظ ان عدد المشولين بصندوق الضمان الاجتماعي مقارنه بعدد العاملين بالقطاع الخاص يمثل نسبة قليلة اذا لا يتجاوز عدد المشمولين نسبة 10% من العاملين في القطاع الخاص، مما يؤشر الى ضعف قدرة الصندوق الحالية على الوصول الى مختلف العمال.. أيضا تشير بعض التصريحات الى وجود اعداد أكبر من العاملين في القطاعات غير المنظمة، حيث ا هناك ما يقارب 66% من العاملين هم في القطاع غير المنظم. ويواجه صندوق الضمان الاجتماعي والقانون الناظم له مشكلة في شمول هؤلاء العمال بالضمان مما يتطلب تحديث في القانون وشمولهم وفق إجراءات غير معقدة. ويجري العمل على هذه المسألة من خلال مسودة القانون التي يتم العمل على دراستها لتشريعها حاليا، كما ان العديد من الخدمات التي من المفترض ان يقدمها الصندوق للعاملين هي معطلة، فضلا عن عدم وجود معادلة واضحة لاحتساب الراتب.

بالتوازي، يوجد في العراق صندوق للحماية الاجتماعية، وهو مؤسس وفق قانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لعام 2014 ويمول من الموازنة العامة للدولة، غير قائم على الاشتراكات، ويقدم رواتب رعاية اجتماعية للفئات المشمولة وفق القانون بهدف رفع مستوى دخلهم الى فوق خط الفقر في العراق. يدار الصندوق من قبل مجلس ادارة يتكون من عدة مدراء من الهيئات المعنية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وعضوية بعض الوزارات والجهات. ويستهدف الصندوق وفق قانونه، من هم دون خط الفقر من العراقيين ورعايا الدول الاخرى المقيمين، ذوي الاحتياجات الخاصة، الارملة، والمطلقة، و زوجة المفقود، والمهجورة، والفتاة البالغة غير المتزوجة، والعزباء و العاجز، واليتيم، وأسرة النزيل او المودع اذا زادت محكوميته عن سنة واحدة، والمستفيدون في دور الدولة الايوائية، والاحداث المحكومين ممن تزيد مدة محكوميتهم عن سنة، والطالب المتزوج لغاية الدارسة الإعدادية، والاسر التي يقل دخلها عن مستوى خط الفقر. ويتم منح رواتب لهذه الفئات بعد قيامهم بالتسجيل على الموقع الرسمي[17] او مراجعة الدائرة وفحص الأوراق, والعدد الراهن من المستفيدين من هذا الصندوق وفق منصة مظلتي لغاية اعداد التقرير هو 1683025 ، ويتم تحديث العدد باستمرار.

كما يوجد صندوق خاص بالمحامين يشمل المحامين أعضاء النقابة يعتمد على الاشتراكات وعلى عوائد استثمارات الصندوق والطوابع الخاصة بالصندوق ونسبة 10% من اجور المحامين الذين يتوكلون من قبل النقابة، تدير الصندوق هيئة تسمى (هيئة صندوق تقاعد المحامين) مؤلفة م من ثلاثة أ أعضاء أصليين وثلاثة أ أعضاء احتياط يمثلون كلَا من وزارة العدل ووزارة المالية ونقابة المحامين، ويبلغ عدد المنتسبين للنقابة 74290 حسب اخر الإحصاءات المنشورة على موقع النقابة[18].

ايضاً يوجد صندوق تقاعد للصحفيين تم تأسيسه وفق القانون رقم 81 لسنة 1973 ، ووفق القانون إن الاشتراك بالصندوق الزامي للصحفيين ولكن هذا غير مطبق حالياً، ويعاني الصندوق من ضعف الموارد ومبلغ الاشتراك السنوي للصحفيين بالصندوق 120 دينار[19] وحاليا يصل عدد المشتركين بالصندوق الى ما يقارب 400 مشترك وهو عدد جدا قليل رغم وجود اكثر من 15 الف صحفي مسجل في نقابة الصحفيين إضافة الى آلاف الصحفيين غير المنتمين للنقابة، ويقدم الصندوق حاليا رواتب الى ما يقارب 70 شخص شهريا، بما يعادل 227 دولار تقريبا للصحفي، مما يجعل هذا الصندوق أمام تحد كبير لاستمراره ويعرضه الى الإفلاس.

[16] تصريح لوزارة التخطيط، بالأرقام.. إحصائية رسمية بنسب العاملين بالقطاعين الحكومي والخاص ومعدل البطالة في العراق، وكالة العراق الإخبارية.

[17] منصة مظلتي، هيئة الحماية الاجتماعية، https://spa.gov.iq/umbrella/

[18] نقابة المحامين العراقيين، https://lawyers.gov.iq/register-of-lawyers-ar/

[19] مقابلة مع إدارة صندوق التقاعد للصحفيين بتاريخ 15 أيار 2023.

هناك صناديق أخرى مثل صندوق تقاعد الصيادلة، وهذه الصناديق المهنية تعاني من مشكلة بنيوية، إذ إن القوانين الناظمة لها قديمة تتطلب تحديثاً، إضافة الى ضعف عدد المشتركين بها وضعف الموارد.

أما بالنسبة الى شركات التأمين ومنها شركة التأمين الوطنية وشركات أهلية أخرى، فلايزال عدد المشتركين لديها ضعيف، ولا توجد ارقام واضحة منشورة، ولكنها تقدم خدمات مقابل اشتراكات مثل مجال الصحة والحريق والتأمين على الممتلكات، ولكن بشكل عام يمكن القول بان ثقافة التأمين لا زالت ضعيفة في العراق.

2- الفئات المستثناة من الحماية الاجتماعية:

يعتمد نظام الحماية الاجتماعية في العراق، بل وحتى أي تعامل رسمي على وجود وثائق رسمية متكاملة لدى المواطن وبذلك ان أي مواطن او فئة ليس لديها الوثائق الرسمية مثل الهوية فهي مستثناة من خدمات نظام الحماية الاجتماعية، او تواجه تحديات كبيرة لاستحصال الخدمات، اذ ان النظام يتطلب أوراق ومراجعات روتينية متعددة، كما يتطلب من المواطنين مراجعة الدوائر الرسمية ونادرا ما يكون هناك فرق جوالة او تحرك على المواطنين، وانما على المواطن ان يبحث ويراجع ويحاول استحصال الوثائق والمضي بإجراءات معقدة في دوائر الدولة، وهذا صعب على العديد من الفئات الهشة والفقيرة، مما يجعلها بعيدة عن الوصول الى الخدمات. يتم العمل حاليا على تطوير الآليات، مثل قيام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وهيئة الحماية الاجتماعية باعتماد طرق الكترونية للتسجيل في المنصات، مثل التسجيل في قاعدة البطالة والتسجيل على استحقاق رواتب الرعايا الاجتماعية للفئات المشمولة، ولكن حتى هذه الطرق الحديثة تتطلب معرفة من الناس وقدرة على الوصول الى الانترنيت وتوفير الوثائق المطلوبة، هناك مكاتب تقوم بهذا التقديم مقابل أجور البعض غير قادر على دفعها.

البطالة مرتفعة لدى الرجال في الوقت الراهن، ولا يوجد قانون يقدم تعويضات بطالة، رغم ان الدستور العراقي أشار الى ذلك، ورغم ان وزارة العمل والشؤون الاجتماعية تقوم بتسجيل العاطلين عن العمل عبر قاعدة بيانات. وهناك حديث عن بعض المنح لهم ،ولكن لا يوجد أي راتب لهم تعويض عن البطالة, وبالنسبة للإناث، فإن العزباء التي يزيد عمرها عن 35 عام، فقط هي من يحق لها التقديم على هيئة الرعاية الاجتماعية للحصول على راتب هيئة الرعاية, إضافة الى ذلك ان أي مواطن لديه دخل اعلى من خط الفقر لا يحق له الاستفادة من خدمات هيئة الرعاية الاجتماعية، كما ان صاحب العمل والعاملين لحسابهم الخاص، والعاملين من الباطن والعاملين عن بعد والعاكلين في القطاع غير المنظم/ مستثنين من الشمول في صندوق الضمان الاجتماعي ولا يمكن لهم التسجيل. مع الإشارة الى إن هناك فقرات تنظم شمول هذه الفئات في الضمان الاجتماعي في مسودة قانون الضمان الاجتماعي والتقاعد للعمال التي يتم العمل على تشريعها حاليا، رغم ما عليها من ملاحظات وما تتطلبه من تعديلات.

بالنسبة الى المقيمين الأجانب، فهم مشمولين بكل خدمات الرعاية الاجتماعية وفق القانون ويمكن أن يتم شمولهم بصندوق الضمان الاجتماعي ولا يوجد استثناء لهم، ولكن تبرز بعض التحديات، ومنها وجود أعداد كبيرة من العمالة الأجنبية من بنغلادش والفلبين وبعض الجنسيات الأخرى، وعدد كبير منهم يقيمون بدون أوراق رسمية وبدون إقامة قانونية في العراق، مما يعرضهم الى الاستغلال من قبل أصحاب العمل ويبعدهم عن خدمات الحماية الاجتماعية.

3- التقييم العام للنظام لجهة التغطية والاستثناءات والملاءمة:

ان نظام الحماية الاجتماعية في العراق بمكوناته المختلفة يعد نظام تقليدي متناثر الأجزاء قائم على مجموعة من التشريعات والتعليمات، بعضها قديم يعود الى حقبة الستينات من القرن الماضي وأبعد من ذلك، ورغم ذكر الدستور الى الحماية الاجتماعية كحق للمواطنين دون تمييز في العديد من المواد ولكن لا يعد النظام الحالي قائم على الحق لعدم إكتمال تشريعاته وما هو معتمد من القوانين يحتاج الى تحديث، وهو غير مبني على أساس دورة الحياة.

ان النظام الموجود غير متكامل، وتعاني خدماته سواء المبنية على الاشتراكات او الممولة من الدولة، من ضعف الوصول الى المستفيدين وتمت الإشارة في الفقرات السابقة الى اعداد المستفيدين فضلا عن وجود إشكالية في الإجراءات والاليات التي تستخدمها مؤسسات الحماية الاجتماعية في الوصول الى المستفيدين والتي تتطلب مراجعات روتينية ومعقدة وتتطلب وقت طويل من المتابعة وكم من الوثائق مما يجعل من الصعوبة على الفئات المستحقة وهي اغلبها فئات فقيرة وهشة. ويتفاقم ذلك بسبب الفساد المالي والإداري لدى العاملين. اذ يؤشر تقرير هيئة النزاهة الخاص قياس مدركات الرشوة في دوائر التقاعد الى ان أعلى نسب مسجلة لتعاطي الرشوة كانت في دائرة تقاعد وضمان العمال اذ بلغت 21.9% فضلا عن ذلك ان 58% من المستطلعة آرائهم في التقرير أشاروا الى ان الإجراءات والروتين هي السبب الرئيسي لتأخر او عرقلة انجاز المعاملة، وأشار 10% الى ان الابتزاز بدافع تعاطي الرشوة أيضا سبب لعرقلة العمل[20]، وهذا يوضح ضعف نظام الرقابة مما يتطلب إجراءات للحد من هذه الظواهر.

وبذلك يمكن تقييم النظام بانه تقليدي وغير متناسق او متكامل وغير قادر على استيعاب الفئات المستحقة للحماية الاجتماعية، كما إنه نظام غيرمرن ولا يستجيب بسهولة للتغييرات والظروف الطارئة، وهذا يتطلب العمل على تحديث التشريعات والتعليمات والاليات والطرق التي يعمل بها النظام.

[20] الوكالة الوطنية العراقية للأنباء، هيئة النزاهة تعلن نتائج استبيانها لقياس مدركات الرشوة في دوائر التقاعد.

رابعاً: الانفاق على الحماية الاجتماعية:

1- الحيز المالي والإطار الماكروي:

يعد العراق بلداً نفطياً، وأكثر من 95% من ايراداته هي من بيع النفط، وبلغت إيرادات الموازنة العامة للدولة لعام 2022 وفق حسابات الدولة 122 مليار واربعمائة وثمانية وتسعون مليون وثمانية وخمسون ألف دولار تقريباً، بينما كان فائض الموازنة 33 مليار وثمانمائة واثنان وتسعون مليون واربعمائة وخمسة وثلاثون ألف دولار تقريباً، والسبب كان ارتفاع أسعار النفط وعدم وجود موازنة لعام 2022 وبذلك تم الاعتماد بالإنفاق على موازنة عام 2021 حسب القانون.

ويشكل الدين العام الداخلي والخارجي ما نسبته 58.3% تقريبا من اجمالي إيرادات العراق لعام 2022 وما يعادل 27% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2022 تقريبا، ويعد الاقتراض الداخلي أكبر من الخارجي، ولا يوجد حاليا اعتماد كبير بالاقتراض على المؤسسات الدولية رغم وجود أعباء ديون يتم تسديدها من ضمن الموازنة العامة للدولة.

2- الانفاق على دعم السلع والخدمات:

يقدم العراق دعماً لمجموعة من السلع والخدمات، وبحسب الموازنة العامة للدولة لعام 2021 وهي آخر موازنة مشرعة اذا لا توجد موازنة عام 2022، تشير مبالغ الدعم لهذه السلع والخدمات الى توفير دعم بملغ 930$ مليون وستمائة وستة وعشرون الف دولار تقريبا للأدوية والتي تعادل 1.04% من اجمالي الانفاق المخصص لموازنة عام 2021 والبالغ 896 مليار وخمسمائة وثلاثة ملايين دولار تقريبا ، والتي عادةً ما توزع اغلبها مجانا على المستفيدين من مراجعي المؤسسات الصحة الحكومية في العراق ومن أصحاب الامراض المزمنة, مع ذلك هناك حديث عن صفقات فساد واستيراد بعض الادوية الرديئة، وتسرب بعض الادوية الى الأسواق المحلية وعدم توفرها في المستشفيات، كما تم تخصيص مبلغ يعادل 2.57% من اجمالي الانفاق ما يعادل مليارين ومئتا مليون دولار لدعم شراء محصول الحنطة والشلب "الرز" اذا تقوم الحكومة بشراء محاصيل الحنطة والشلب " الرز" من الفلاحين في العراق وذلك لغرض توزيعها لاحقا على المواطنين ضمن مفردات السلة الغذائية " البطاقة التموينية"[21] كما خصص مبلغ 548 مليون دولار أيضا للبطاقة التموينية في الموازنة، كما خصص مبلغ وقدره مليار ومئة وثمانية وثمانون مليون دولار ما يعادل 1.33% من الانفاق العام لغرض استيراد الطاقة فقط، ولذلك يباع الوقود في الأسواق العراقية بأسعار مدعومة وهناك ضغوطات بين فترة وأخرى من صندوق النقد برفع الدعم عن أسعار الوقود وتعديل نظام الاستهداف بالبطاقة التموينية ليكون موجه نحو المستفيدين المستحقين فقط وهناك رفض من المواطنين والمجتمع المدني بصورة عامة لموضوع رفع الدعم عن الوقود.

3- الانفاق الاجتماعي مع تخصيص الصحة والتعليم:

ان الانفاق الفعلي لعام 2022 على قطاع التربية والتعليم شكل 6.1% من اجمالي الانفاق الاستثماري وبلغ 509 مليون دولار تقريبا من اجمالي أنفاق استثماري بلغ 8 مليار و288 مليون دولار تقريبا، بينما بلغ الانفاق الجاري الخاص بالموازنة التشغيلية على وزارة التربية ووزارة التعليم العالي وهي الوزارات المعنية بالإنفاق على قطاع التربية والتعليم 4.4% من اجمالي الانفاق، وهي نسبة قليلة مقارنة بإجمالي الانفاق للموازنة الجارية والذي بلغ 72 مليار و373 مليون دولار تقريبا لعام 2022، وتجدر الإشارة الى ان الموازنة الجارية هي تشغيلية مخصصة لرواتب الموظفين وتشغيل القطاع، وان أي عملية تطوير او استثمار تكون ضمن الموازنة الجارية.

تشير تقارير دولية الى ان العراق بحاجة الى تخصيص 15% من موازنته العامة للقطاع التربوي اذ يحتاج الى اكثر من 10 الاف مدرسة لسد الفجوة الحالية[22]، وتشير التقارير الى ان ما يقارب 40% من طلاب الدراسة الثانوية خارج المدارس و22% من طلاب الدراسة المتوسطة خارج التعليم وما يقارب من 8% من الأطفال هم خارج التعليم الابتدائي، فضلا عن الحاجة الى المزيد من الكوادر التدريبية، إضافة الى أهمية تحديث أساليب وطرق التعليم. و يشير تقرير لليونسكو صادر عام 2021 الى ان معدل القراءة والكتابة منخفض في العراق اذ يقدر بحوالي 77% للكبار و63% للشباب بأعمار 15 الى 24 عاما، كما تم اخراج العراق من مؤشر دافوس للتعليم عام 2021، ما يُعد مؤشراً على انتكاسة قطاع التعليم في العراق، والحاجة الى تطوير حقيقي لهذا القطاع المهم.

كما يعاني القطاع الصحي هو الآخر من الإهمال وفي وقت يتنامى القطاع الخاص الصحي من مستشفيات وخدمات بأجور باهضه يعاني القطاع الحكومي من الإهمال ومن ضعف البنى التحتية والخدمات ومن محدودية عدد المستشفيات والاسرة مقارنه بالحاجة، اذ تشير الإحصاءات الى وجود 260 مستشفى حكومي في العراق[23] وهو عدد قليل مقارنه بالحاجة الفعلية، فضلا عن ضعف وتردي الخدمات في هذا القطاع. وقد بلغ الانفاق الجاري 3.53% من اجمالي الانفاق الجاري لعام 2021 بمبلغ 2 مليار و554 مليون دولار تقريبا وهي موازنة تشغيلية بينما الموازنة الاستثمارية كانت تشكل نسبة 2.75% من الانفاق الاستثماري لعام 2021، وهذه كلها مؤشرات على ضعف الموارد المخصصة لهذا القطاع.

3- الانفاق على الحماية الاجتماعية:

إن أحد أبرز المشاكل التي تواجه الباحثين والمنظمات والمراكز البحثية في العراق هي الحصول على معلومات وبيانات واضحة وحديثة تلبي الحاجة، اذا لا يوجد قانون لحرية الحصول على المعلومات لغاية الان، فضلا عن ضعف الشفافية، ولا سيما في القضايا المالية اذ لا يوجد حسابات ختامية للعراق منذ عام 2014 ولغاية الان. وعلى الرغم ممن نشر موازنات العراق التي يتم تشريعها في صحفية الوقائع العراقية الرسمية إضافة الى نشر حسابات الدولة الفعلية من قبل وزارة المالية بصورة منتظمة، ولكن مستوى التفاصيل في هذه الحسابات قليل جداً مما يجعل من الصعوبة تصيف وتحليل البيانات على مستوى تفصيلي.

في مجال الحماية الاجتماعية هناك تبويب رئيسي في الحسابات الخاصة بالدولة يسمى الرعاية الاجتماعية، يتم عرض هذا الحساب في حسابات الدولة باسم الرعاية الاجتماعية ولكن تشمل تفاصيل هذا التبويب الرئيسي كل ما ينفق على رواتب هيئة الرعاية الاجتماعية وهي رواتب تصرف الى من هم تحت خط الفقر، وهو أيضا يتضمن الرواتب التقاعدية للمدنيين والعسكريين فضلا عن الرواتب الخاصة بعوائل الشهداء والمساعدات الاجتماعية وأي مساعدات اجتماعية، وبصورة عامة هذا التبويب يتضمن جملة ما ينفق على قضايا الحماية الاجتماعية. وتشير الحسابات لعام 2022 الى ان ما أنفق بصورة فعلية على الرعاية الاجتماعية هو 17 مليار واثنان وتسعون مليون دولار تقريبا والذي يشكل 23.6% من النفقات التشغيلية للعام والتي بلغت 72 مليار وثلاثمائة وثلاثة وسبعون مليون دولار تقريبا، وبالنسبة الى مصادر تمويل هذا الانفاق هو من الموازنة العامة للدولة بالكامل والتي تعتمد على إيرادات بيع النفط بالدرجة الأساس، ولا توجد برامج معينة خاصة في العراق للحماية الاجتماعية تمولها منظمات دولية تستحق الذكر.

كما يتم الانفاق على استراتيجية التخفيف من الفقر ضمن الموازنة الاستثمارية وكان الانفاق لعام 2022 بمبلغ 73 مليون و772 ألف دولار والتي تشكل ما نسبة 0.9% من اجمالي الانفاق الاستثماري البالغ 8 مليارات و288 مليون دولار تقريبا.

نشير في هذا السياق، إلى انه من أبرز التحديات في العراق عدم وجود إحصاء سكاني لتوفير معلومات كافية تساهم في تحسن سياسات الاستهداف الخاصة بالحماية الاجتماعية وللتخفيف من الفقر فضلا عن عدم تحديث القوانين والتشريعات والتعليمات وتحديث الوسائل والأدوات لتحسين الخدمات وتقليل نسب الفساد والبيروقراطية، اذ تشير الدراسات المتوفرة الى تزايد نسب الفقر والبطالة وبالأخص بعد وباء كورونا، وهذا يتطلب من الدولة وضع استراتيجيات ذكية قائمة على النتائج بالشراكة مع أصحاب المصلحة والاهم هو وضعها موضع التنفيذ.

خامساً: الحماية الاجتماعية في ظل الحروب والأزمات:

رغم ان العراق مرَّ بالعديد من الازمات والحروب الا ان نظام الحماية الاجتماعية غير مرن كفاية للاستجابة لهذه الازمات، وغالباً ما يتم وضع إجراءات طارئة عند حدوث الأزمات. ويواجه النظام تحديات في الاستجابة بسبب ضعف الأجهزة التي تتعامل مع هذه الظروف، والتي تحتاج إلى وقت طويل للتكيف مع الازمة، فضلا عن سوء استغلال الموارد التي يتم تخصيصها، ناهيك عن الفساد المالي والإداري. مع أزمة داعش، اضطر الملايين من العراقيين الى النزوح الى محافظات أخرى. وعلى الرغم من وجود وزارة للهجرة والمهجرين، إلا ان تأمين وضع مناسب وتوفير حاجات النازحين من الصحة والتعليم والسكن كان دونه تحديات كبيرة، وكانت خدمات الدولة غير مناسبة، وواجه النازحون تحديات في الحصول على الخدمات. وعملت المنظمات على تقديم نسبة كبيرة من الخدمات مثل التعليم والصحة في المخيمات، كما ساهم المجتمع المحلي والفرق التطوعية في أعمال الإغاثة بصورة أكبر واسرع من استجابة الدولة.

كما ورصدت تقارير محلية ودولية ودراسات انتهاكات عديدة تعرض لها النازحون في المخيمات مثل التحرش والاتجار بالبشر، فضلا عن مشكلة الافتقار الى التعليم وعدم توفر مدارس ومعلمين لتعليم الأطفال، مما أدى الى تراجع الوضع التعليمي للأطفال. وحتى بعد نهاية الحرب على داعش لم يتم توفير المتطلبات الضرورية لعودة النازحين الى مناطقهم، برغم من عودة نسبة كبيرة من النازحين الى محافظاتهم.

وخلال جائحة كوفيد 19، تم تشكيل لجنة عليا مهمتها وضع الإجراءات وهي قامت بفرض حظر صحي شامل، الأمر الذي ساهم في رفع نسب الفقر والبطالة وتدهور الوضع المعيشي للمواطنين، وتم التركيز على احتواء انتشار المرض بصورة أكبر من التركيز على باقي الاثار. خلال هذه الفترة، ساهم المجتمع المدني ومنظمات الإغاثة في توزيع السلة الغذائية على المواطنين، حيث لم يكن نظام الحماية على استعداد لمواجهة الجائحة، كما وإن إجراءات الدولة بهذا المجال لم تكن كافية.

سادساً: تطورات السياسات الراهنة في مجال الحماية الاجتماعية، ووجهة نظر المجتمع المدني:

هناك تحرك واهتمام أكبر بتطوير سياسات الحماية الاجتماعية في العراق وبالأخص بعد ازمة كوفيد 19، هذه التوجه تزايد بعد ارتفاع أسعار النفط وتزايد إيرادات الدولة، هناك منظمات دولية تعمل على مساعدة العراق للعمل على تطوير هذه السياسات مثل منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرها من المنظمات والوكالات التي تعمل بالشراكة مع الدولة على تطوير هذه السياسات.

اذ جرى العمل على صياغة قانون جديد للتقاعد والضمان الاجتماعي وتم اقراره خلال العام الحالي أيار 2023 في مجلس النواب العراقي ليكون بديلًا عن قانون رقم 39 لعام 1971. ولكن هناك العديد من الملاحظات على القانون، والتي سبق وان قدمتها المنظمات والنقابات الى مجلس النواب ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية لغرض تعديل المسودة بناءً عليها ولكن بعض هذه الملاحظات لم يؤخذ بها، ولا يزال يوجد تحد مفاده ان الدولة تواجه مشكلة في آليات أشراك أصحاب المصلحة من النقابات والمجتمع المدني في صناعة التشريعات وهذا يتطلب المزيد من العمل لتأمين شراكة حقيقية بين الجميع.

كما جرى مصادقة العراق على الاتفاقية رقم 102C للضمان الاجتماعي بتاريخ اذار 2023 وهذا يجعل العراق ثاني دولة بالمنطقة تصادق عليها بعد الاردن[25]، وهذا يؤسس لجملة من الالتزامات على العراق، تتمثل بإصلاح المنظومة التشريعية وتكريس الضمان الاجتماعي كحق اصيل وتوسيع رقعة شمول الضمان الاجتماعي في العراق ليشمل جميع القطاعات.

كما يتم العمل من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وبالأخص هيئة الحماية الاجتماعية على تسجيل من هم تحت خط الفقر من المستحقين للحماية، وتم تنظيم حملة وجولات، فضلا عن تطوير منصة الكترونية لتحسين عملية الاستهداف والشمول والمستحقين، لكن لا زالت الإجراءات معقدة وبيروقراطية وتتطلب المزيد من التسهيل، كما تم زيادة التخصيصات للحماية الاجتماعية وزيادة سقف المبالغ للأفراد رغم انها لا زالت لا تلبي الاحتياجات، وهناك عمل لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية ،ولكنه يتطلب بلا شك المزيد من التكامل والتنسيق واشراك افضل لإصحاب المصلحة للوصول الى نتائج فاعلة.

[25] موقع منظمة العمل الدولية، قام كل من العراق ومنظمة العمل الدولية بتكثيف جهودهما لتعزيز نظام الضمان الاجتماعي، في ضوء التصديق الأخير على اتفاقية منظمة العمل الدولية الرئيسية للضمان الاجتماعي (C102).

الخلاصة:

تم تطوير هذا التقرير، من ضمن مشروع إقليمي، كان بنتيجته تطوير دليل وطني للحماية الاجتماعية يساعد في تسهيل عملية التقييم الإجمالي لوضعية الحماية الاجتماعية في العراق وباقي البلدان وسهولة المقارنة، اذ سيتضمن مجموعة من المجالات والمستويات التي يتم تقييمها عبر درجات وأرقام، وبالأخير يتم التوصل الى درجة من 100 تمثل تقييم نظام الحماية الاجتماعية والذي سيكون على مستويات ثلاثة: هي السياسات والتنفيذ والنتائج، وهي تدخل ضمن مجالات هي الخصائص العامة والانفاق والتغطية.

في خلاصة هذا التقرير، يمكن القول إن تركيز المجتمع المدني كان منصباً على الحقوق السياسية طوال السنوات السابقة، وخلال السنوات الأخيرة بدأت المنظمات تركز على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومن ضمنها الحماية الاجتماعية. وثمة تفاعل بدأ يتطور بين المجتمع المدني والنقابات والاتحادات للعمل معا من أجل الضغط على الحكومة وأجهزة الدولة، لتطوير السياسات والممارسات والتشريعات الخاصة بالحماية خصوصا للطفولة وعمالة الأطفال وحماية المرأة العاملة وأيضا تطوير تشريعات العمل والضمان الاجتماعي في العراق.

لا زال العمل على هذه المواضيع يواجه تحديات منها ضعف التمويل الخاص بالمجتمع المدني وضعف الإمكانيات المادية للنقابات، فضلا عن النظام السياسي في العراق القائم على التوافقية، والذي يلقي بظلاله على حصول استقرار سياسي واجتماعي. هناك ضغط من المجتمع المدني وأصحاب المصلحة على الدولة ومؤسساتها لتكون اكثر تشاركية في العمل، من الملاحظ ان مجلس النواب أكثر تجاوبا وتشاركياً بالعمل مع أصحاب المصلحة من الحكومة ووزاراتها، التي تتفاوت بمستوى التنسيق والتعاون بين المنظمات والنقابات.

ومما لا شك فيه ان النقابات والمنظمات وجميع الفاعلين الاجتماعيين يؤكدون على ان أنظمة الحماية الاجتماعية في العراق تحتاج الى تحديث للتشريعات والتعليمات الناظمة لها والى مرونة أكبر والى تحديث لكل الأجهزة الإدارية والبرامج والسلوكيات وابعاد الأنظمة عن التعقيدات البيروقراطية، إضافة إلى واهمية اعتماد المعايير الدولية الفضلى في تصميم الخدمات، وكذلك مراجعة الاستراتيجيات السابقة التي تم وضعها والوقوف على أسباب عدم تطبيق الجزء الأكبر منها مع أهمية وجود معايير للتقييم والاستفادة من التجارب السابقة.

ان الحماية الاجتماعية في العراق لا زالت غير قائمة على أساس دورة الحياة او من منظور الحق، ولا زالت المشكلة كبيرة بوصول العدد الأكبر من الفئة المستحقة إلى الامتيازات المطلوبة والتغطية الفعالة، مما يتطلب تطويراً لكل الاليات والبرامج والأجهزة، كما لا توجد شفافية في عرض المعلومات واتاحتها للجميع بصورة مفيدة لغرض الاستفادة منها في الدارسة والتحليل، فضلا عن ان اشراك المجتمع المدني في الرقابة على أداء المؤسسات الحكومية يتطلب وضع الاليات المناسبة لذلك.

هذا السياق يؤكد على أهمية قيام المجتمع بالضغط على السلطات لغرض تبني تشريعات تعمل على اشراك اكبر للمجتمع المدني في وضع السياسات وصنع القرارات، خصوصا في مجال الحماية الاجتماعية، كما ان العمل على الحوكمة الالكترونية وإتاحة المعلومات ممكن ان يسهم في الحد من الفساد وسوء استغلال الأموال ويجعل من الخطط والبرامج اكثر فاعلية، كما إنه من الضروري ان يكون للمجتمع المدني رؤية واضحة تكاملية عن أهم الاحتياجات لتطوير نظام الحماية الاجتماعية والعمل على وضعها امام أنظار المسؤولين عبر أبحاث واوراق سياسات.

تشرين الأول 2023

annd
Arab NGO Network
for Development
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

www.annd.org