

# تشخيص الاقتصاد غير المنظم في العراق

نوفمبر / تشرين الثاني 2021



تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق التأليف والنشر بموجب البروتوكول رقم 2 من الاتفاقية العالمية لحقوق المؤلف، ومع ذلك فإنه يُسمح بإقتباس مقاطع قصيرة منها بدون إذن شريطة أن يُشار إلى المصدر حسب الأصول، وإن أي طلب للحصول على إذن بالنسخ أو الترجمة يجب أن يُوجّه إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص)، مكتب العمل الدولي في جنيف - سويسرا، (Switzerland، 22 Geneva 1211-CH)، أو عبر البريد الإلكتروني [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org) : حيث يُرحب المكتب بهذه الطلبات.

كما ويجوز للمكتبات والمؤسسات والمستخدمين الآخرين المسجلين لدى المنظمات التي لها حقوق النسخ أن تنتج نسخاً وفقاً للتراخيص الصادرة لهم لهذا الغرض، حيث بالإمكان زيارة الموقع الإلكتروني التالي: [www.ifro.org](http://www.ifro.org) للاطلاع على المنظمات التي لها حقوق النسخ في بلدك.

#### العنوان: تشخيص الاقتصاد غير المنظم في العراق

ISBN: 9789220361474 (نسخة مطبوعة)

ISBN: 9789220361481 (نسخة إلكترونية)

متوفرة أيضاً باللغة الإنجليزية: **A diagnostic of the informal economy in Iraq**

ISBN: 9789220360392 (print)

ISBN: 9789220360408 (web PDF)

تم إصدار هذا المنشور وتمويله بدعم مالي بالشراكة مع الاتحاد الأوروبي، حيث إن محتويات هذا المنشور هي مسؤولية منظمة العمل الدولية وحدها ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الإتحاد الأوروبي.

كما وشارك في إصدار هذا المنشور وتمويله كلاً من منظمة العمل الدولية (ILO)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والمنظمة الدولية للهجرة (IOM)، وقد شارك في إعداد هذا المنشور معهد فافو لبحوث العمل والبحوث الاجتماعية (Fafu)، واتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق (CLCI) الذي يتألف من المجلس الدنماركي للاجئين (DRC)، ولجنة الإنقاذ الدولية ((IRC)، و منظمة ميرسي كوربس، والمجلس النرويجي للاجئين (NRC)، ومنظمة أوكسفام.

إن مسؤولية الآراء المُعبّر عنها في المقالات أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً، هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر موافقة من جانب المنظمات والهيئات المذكورة مسبقاً على الآراء الواردة فيها. إن التسميات الواردة في هذا المنشور والتي تتوافق مع ممارسات الأمم المتحدة، وطريقة عرض المواد فيه لا يعني التعبير عن أي رأي من جانب المنظمات والهيئات المذكورة أعلاه فيما يتعلق بالوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم أو سلطاتها، أو فيما يتعلق بترسيم حدودها.

إن الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني اعتمادها من قبل المنظمات والهيئات المذكورة أعلاه، و أن أي إخفاق في ذكر شركة معينة، أو منتج أو عملية تجارية معينة ليست علامة على رفضها.

يمكن العثور على معلومات عن منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية من خلال زيارة الموقع الإلكتروني التالي: [www.ilo.org/pubins](http://www.ilo.org/pubins)

وللحصول على مطبوعات مكتب منظمة العمل الدولية باللغة العربية، يرجى التواصل على العنوان التالي:

منظمة العمل الدولية / المكتب الإقليمي للدول العربية

ص.ب. 4088-11، رياض الصلح 2150-1107

بيروت، لبنان

شبكة الإنترنت: [www.ilo.org/arabstates](http://www.ilo.org/arabstates)

تم إطلاق جهود تعاون مشترك بين وكالات الأمم المتحدة وشركاء التنمية والحكومة لإجراء تشخيص للسمة غير المنظمة في سوق العمل العراقي، والذي يهدف لبناء فهم أفضل للاقتصاد غير المنظم وبناء خط أساس لرصد التقدم نحو إضفاء الطابع المنظم؛ والتوصل لمعلومات حول مسببات وعواقب السمة غير المنظمة؛ وتقديم رؤى حول أنواع الأنشطة التي تدعم الانتقال إلى السمة المنظمة للعمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم؛ والاتفاق على الأولويات والمسؤوليات وتحديد خطة عمل و خارطة طريق لسياسات الاستجابة.

وقد كان أحد المخرجات الرئيسية لهذه الشراكة تطوير تقرير تشخيصي للسمة غير المنظمة والذي يستكشف الدوافع الرئيسية للسمة غير المنظمة في سوق العمل في العراق.

ويجدرُ بالإشارة إلى أن الشراكة المُشار إليها قد تمت بقيادة منظمة العمل الدولية (ILO) وبالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والمنظمة الدولية للهجرة (IOM)، والاتحاد الأوروبي (EU)، ومعهد فافو للعمل والشؤون الاجتماعية (Fafo)، واتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق (CLC) الذي يتألف من المجلس الدنماركي للاجئين (DRC) ولجنة الإنقاذ الدولية (IRC) و منظمة ميرسي كوربس والمجلس النرويجي (NRC) للاجئين ومنظمة أوكسفام.

وتحت إشراف المُنسِق القطري لمنظمة العمل الدولية في العراق وأخصائية المرونة والاستجابة للأزمات مها قطّاع فقد شارك في كتابة التقرير كلاً من: ميراندا فجرمان، وناتالي بوث، ونزار جميل عبد العزيز، ومحمد يوسف، ومحمد معاينة وتواضروس أراجي كيبدي، وسفين إريك ستاف.

ونتقدم بالشكر الخاص لكل من شارك في إعداد التقرير وتنفيذه ومنهم: جوليا سميث من المنظمة الدولية للهجرة، ومحمد العناقره من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وفلورنس بونيه وفيكي ليونغ من منظمة العمل الدولية، والعديد من الزملاء في اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق الذين ساهموا بمراجعة التقرير وقدموا التغذية الراجعة.

كما نودُ أن نعرب عن تقديرنا لمستشاري منظمة العمل الدولية أنس الأخرس ونسرین بطحيش على جهودهما والدعم المقدم من قبلهما في عملية إصدار التقرير بشكله النهائي وترجمته ونشره.

## ◀ المُلخص التنفيذي

لم تحظُ السمةُ غير المنظمة والكيانات الاقتصادية غير المنظمة والعاملين في الاقتصاد غير المنظم بالاهتمام الكافي على مستوى السياسات وصنع القرار في العراق. لكن جائحة فيروس كورونا 19- وتأثيرها المذهل على الاقتصاد والمجتمع إضافة لانهباء أسعار النفط أدى إلى تسليط الضوء على الاقتصاد غير المنظم وافتقاره إلى الحماية الداخلية والقدرة على الصمود.

في هذا السياق أطلقت منظمة العمل الدولية وشركاؤها مشروع تشخيص السمة غير المنظمة، حيثُ يعدُّ هذا التقرير أحد مخرجاته، و يهدف المشروع الرئيسي إلى تكوين فهم أفضل للاقتصاد غير المنظم في العراق (أي نطاقه وخصائصه وتنوعه) لتحديد أسباب وعواقب السمة غير المنظمة، وبناء نقطة أساس لرصد التقدم نحو إضفاء الطابع المنظم، وبناء توافق في الآراء حول وضع الطابع غير المنظم، وأخيرًا تمهيد الطريق للمناقشات بين الشركاء المعنيين حول الأولويات والمسؤوليات للانتقال إلى أجندة السمة المنظمة.

تتميز القوى العاملة العراقية بوجود قطاعٍ عامٍ كبيرٍ (يمثل حوالي 39% من العمالة)، وفرص محدودة في القطاع الخاص، مدفوعة في جزء كبير منها بالدور الشامل لصناعة النفط كحصّة من الناتج المحلي الإجمالي وبيئة أعمال غير موثوقة ناشئة منذ سنوات الصراع والاضطرابات السياسية، وضمن هذا السياق تعمل نسبة كبيرة من العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم.

ومع ذلك فإن مراجعة الإحصاءات المتاحة تُشيرُ إلى فجوة في توافر البيانات المنتظمة والمُمثلة والحديثة عن سوق العمل<sup>1</sup> والوحدات الاقتصادية التي يمكن أن تقدم صورة منتظمة عن الاقتصاد غير المنظم، إن الكثير من البيانات المتاحة إما أن تكون غير مُمثلة للاقتصاد على نطاق واسع، أو قديمة، أو أنه تم جمعها على فترات غير منتظمة، وهذا يمثل تحديًا رئيسيًا لعمليات صنع القرار على مستوى السياسات لتوجيه الانتقال إلى السمة المنظمة، بالإضافة إلى كونه تحديًا في رصد التقدم المحقق ضمن هذه الجهود.

في المقابل، يُسلط التقييم القانوني الضوء على نقاط القوة الرئيسية وعلى الثغرات أيضًا في الإطار القانوني للتشغيل والمؤسسات، حيثُ تمثل القوانين الحالية المتعلقة بالعمل والضمان الاجتماعي والوحدات الاقتصادية العديد من نقاط الضعف، ويتمثل ذلك في الإفتقار لبعض اللوائح التنفيذية الرئيسية، والميغقات التي تحدُّ من حرية النقابات، والتغطية المحدودة (لا سيما في حالة الضمان الاجتماعي)، أو فرض أعباء مرهقة على عملية إضفاء الطابع المنظم على المؤسسات، ومع ذلك فإن هنالك جهود كبيرة تبذل حاليًا في مجال الضمان الاجتماعي لا سيما لتوسيع نطاق وتغطية خطط التأمين الاجتماعي للعمال غير المُنظمين.

تُسلط نظرية التغيير لمنظمة العمل الدولية الواردة في الإطار المقترح للانتقال إلى السمة المنظمة الضوء على الطبيعة المُعقّدة لدوافع السمة غير المنظمة السائدة على الصعيد العالمي، وتؤكد نتائج هذا البحث على العوامل المتعددة والواسعة النطاق التي تسهم في السمة غير المنظمة في العراق، حيثُ تشمل هذه الميغقات المتعلقة بهيكلية سوق العمل وظروف الاقتصاد الكلي؛ والتحديات التي تواجه قدرة الحكومة على التشريع الفعال وتطبيق الامتثال؛ وميغقات تعود لجانب الطلب أمام إضفاء الطابع المنظم ويشمل ذلك ما يتعلق بالوعي بالحقوق والالتزامات، والميغقات الإدارية والمالية وعدم وجود حوافز لإضفاء الطابع المنظم، إضافةً لذلك فإن السياق العراقي فريدٌ أيضًا حيثُ تُشير النتائج إلى العوامل الرئيسية التي تتطلب اهتمامًا خاصًا في البلاد بما في ذلك القطاع العام الكبير في سوق العمل، والفساد - الذي يؤدي إلى ثقة محدودة في المؤسسات - وإرث الصراع والتوترات السياسية التي تؤثر على بيئة الاقتصاد الكلي وبالتالي على خلق فرص العمل المنظمة وتطوير الأعمال، وتتطلب هذه السياسات المصممة والقائمة على الأدلة لتعزيز أجندة إضفاء الطابع المنظم بشكل فعّال في العراق.

<sup>1</sup> تساهم الجهود الأخيرة التي بذلتها منظمة العمل الدولية لتعزيز استطلاعات سوق العمل في العراق والتي من المتوقع أن تظهر نتائجها في نهاية عام 2021 في حل جزء من هذا التحدي..

تم وضع توصيات السياسة التالية على أساس التحليل والنتائج، والتي تم تناولها بالتفصيل في الفصل السادس:

#### تعميم جمع البيانات على السمة غير المنظمة

- اعتماد تعريفات موحدة للمفاهيم والمؤشرات المتعلقة بالسمة غير المنظمة.
- ضمان حسن توقيت وانتظام وتغطية المسوحات حول الاقتصاد غير المنظم، والتأكد من أنها تغذي عمليات صنع القرار.
- النظر في استخدام البيانات الإدارية والبيانات الكبيرة (بما في ذلك بيانات نظم المعلومات الجغرافية المحتملة) للحصول على معلومات عن السمة غير المنظمة تتجاوز المسوحات الموحدة.

#### تعزيز الحوكمة

- تعزيز التنسيق بين الوزارات والهيئات والبرامج الحكومية والتدخلات لتعزيز نهج متكامل لإضفاء الطابع المنظم.
- تعزيز البيئة القانونية ويشمل ذلك تشريع اللوائح الناقصة المتعلقة بقانون العمل.
- تعزيز مناخ الاستثمار لتعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل اللائقة.
- تعزيز القدرة على التطبيق والتنسيق بين إدارات التفتيش في الوزارات المختلفة.
- محاربة الفساد وتحسين الشفافية والمساءلة في جميع أنحاء الحكومة لغرس الثقة في المؤسسات بين العمال والشركات.

#### تقليل الميعقات أمام إضفاء الطابع المنظم

- تبسيط إجراءات التسجيل ودفع الضرائب.
- تقليل التكلفة المالية لإضفاء الطابع المنظم.
- توعية الشركات والعمالين بحقوقهم والتزاماتهم بموجب التشريعات ذات الصلة.

#### تعزيز الحوافز لإضفاء الطابع المنظم

- تحسين الوصول إلى الخدمات وتحسين جودتها للعمال والشركات للحصول على عمل لائق في الدرجة الأولى، وتعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل اللائق في بشكل لاحق.
- توفير/ زيادة الوعي حول الحوافز المالية لإضفاء الطابع المنظم.
- توسيع نطاق الضمان الاجتماعي كوسيلة لتعزيز التغطية المتزايدة.

## ◀ قائمة الإختصارات

لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية والمعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات	CEACR
اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق	CLCI
غرفة التجارة	CoC
دائرة تسجيل الشركات	CRO
الجهاز المركزي للإحصاء	CSO
المجلس الدنماركي للاجئين	DRC
منظمة الغذاء والزراعة	FAO
مجموعات النقاش المُركزة	FGD
الهيئة العامة للضرائب	GCT
نظام المعلومات الجغرافية	GIS
الوكالة الألمانية للتعاون الدولي	GIZ
مؤشر التنمية البشري	HDI
المؤتمرات الدولية لخبراء إحصاءات العمل	ICLS
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	ICT
السكان النازحون داخليا	IDP
اتحاد الصناعات العراقي	IFI
المسح الاجتماعي والاقتصادي الأسري المتكامل	IHSES
منظمة العمل الدولية	ILO
صندوق النقد الدولي	IMF
منظمة غير حكومية دولية	INGOs
المنظمة الدولية للهجرة	IOM
دينار عراقي	IQD
لجنة الإنقاذ الدولية	IRC
مركز التجارة الدولية	ITC
إقليم كردستان - العراق	KRI
شركة ذات مسؤولية محدودة	LLC
منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	MENA

المسح العنقودي متعدد المؤشرات	<b>MICS</b>
وزارة المالية	<b>MoF</b>
وزارة الداخلية	<b>MoI</b>
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	<b>MoLSA</b>
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية - حكومة اقليم كردستان	<b>MoLSA-KRG</b>
وزارة التخطيط	<b>MoP</b>
وزارة التجارة	<b>MoT</b>
المؤسسات المايكروية، والصغيرة، والمتوسطة	<b>MSME</b>
منظمة غير حكومية	<b>NGO</b>
المجلس النرويجي للاجئين	<b>NRC</b>
اللجنة الاتحادية الدائمة لشؤون اللاجئين بوزارة الداخلية	<b>PC-MOI</b>
الشراكة من أجل تحسين آفاق النازحين قسراً والمجتمعات المضيفة	<b>PROSPECTS</b>
استراتيجية الحد من الفقر	<b>PRS</b>
استراتيجية تنمية القطاع الخاص	<b>PSDS</b>
برنامج الأمم المتحدة للمواطن البشرية	<b>UN-HABITAT</b>
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	<b>UNCTAD</b>
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	<b>UNDP</b>
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	<b>UNESCO</b>
صندوق الأمم المتحدة للسكان	<b>UNFPA</b>
المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	<b>UNHCR</b>
صندوق الامم المتحدة للإطفال	<b>UNICEF</b>
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	<b>UNIDO</b>
إطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة	<b>UNSDCF</b>
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	<b>UNWOMEN</b>
برنامج الغذاء العالمي	<b>WFP</b>

## ◀ فهرس المحتويات

2	المُلخَص التنفيذي
4	قائمة الإختصارات
8	1 المقدمة
8	1.1 أهداف تشخيص السمة غير المنظمة
9	1.2 المنهجية
9	1.3 هيكلية التقرير
11	2 خلفية عامة عن سوق العمل العراقي وأبعاد السمة غير المنظمة
11	2.1 سوق العمل العراقي
14	2.2 مراجعة إحصاءات السمة غير المنظمة لسوق العمل في العراق
14	2.2.1 تعريفات ومؤشرات السمة غير المنظمة
17	2.2.2 تقييم مصادر البيانات المتوفرة
19	2.2.3 مستوى تغطية مؤشرات السمة غير المنظمة
21	2.3 لمحة عن السمة غير المنظمة في العراق
24	3 السياق القانوني
24	3.1 التشغيل والعمل
29	3.2 الضمان الإجتماعي
32	3.2.1 التغطية
33	3.3 القوانين المُنظمة للوحدات الإقتصادية
34	3.3.1 تسجيل مؤسسة تجارية
36	3.3.2 الضرائب
37	4 دوافع السمة غير المنظمة
37	4.1 دوافع السياق الوطني
37	4.1.1 الوضع الأمني
37	4.1.2 هيكلية سوق العمل وسياق الإقتصاد الكلي
38	4.1.3 الفساد
38	4.2 مُعوقات ترتبط بقدرة الحكومة
38	4.2.1 مقدرة محدود على الإنفاذ والتطبيق
40	4.2.2 البيئة التشريعية
40	4.3 مُعوقات جانب الطلب
40	4.3.1 الوعي
41	4.3.2 الثقة في المؤسسات الحكومية
42	4.3.3 حوافز محدودة لإضفاء السمة المنظمة
43	4.3.4 مُعوقات مالية
44	4.3.5 المُعوقات الإدارية
46	4.3.6 الحوار الإجتماعي المُقَيّد



## 47 5 الجهات الفاعلة ومنهجيات السياسة والبرامج لتعزيز الانتقال إلى السمة المنظمة

47	5.1	الجهات الفاعلة
48	5.2	إستراتيجيات وبرامج الحكومة
49	5.2.1	إستراتيجيات الحكومة
50	5.2.2	البرامج والمبادرات الحكومية
51	5.3	برامج شركاء التنمية

## 54 6 الإستنتاجات والتوصيات

54	6.1	الإستنتاجات
56	6.2	التوصيات
56	6.2.1	تعميم جمع البيانات بشأن السمة غير المنظمة
56	6.2.2	تعزيز الحوكمة
57	6.2.3	الحدّ من مُعيقات الانتقال إلى السمة المنظمة
57	6.2.4	تعزيز الحوافز للانتقال إلى السمة المنظمة

## 58 7 نحو إطار وطني للانتقال إلى السمة المنظمة

59	7.1	الأهداف العامة للإطار
59	7.1.1	تحسين القدرات المؤسسية والتنسيق
59	7.1.2	تحسين ظروف العمل
59	7.1.3	توسيع نطاق تغطية الضمان الإجتماعي
59	7.1.4	زيادة تمثيل العمال وأصحاب العمل من الإقتصاد غير المنظم
60	7.1.5	تعزيز التضامن الإقتصادي والإجتماعي
60	7.2	المبادئ الرئيسية للإطار
60	7.3	مجالات التدخل
60	7.3.1	دعم النمو وخلف فرص العمل اللائق
60	7.3.2	دعم الحوار الإجتماعي
61	7.3.3	الحماية الإجتماعية
61	7.3.4	تحسين ظروف العمل والشروط للعلاقة التعاقدية للعمال
61	7.4	خطة العمل لتطوير إستراتيجيات الانتقال من الإقتصاد غير المنظم إلى الإقتصاد المنظم

## 63 الملحق 1: قائمة قادة الرأي

## 1 المقدمة

شهد العراق حالةً من ازدياد الاضطراب السياسي في العام 2019 حيثُ لَجىء الشباب العراقي الى الشوارع احتجاجاً على ارتفاع معدلات البطالة، ومستوى الخدمات المتردية، بالإضافة إلى تفشي ظاهرة الفساد، في المقابل استجابت الحكومة من خلال حزمةٍ محفزةٍ تضمنت التوسع في عملية التشغيل في القطاع العام، وزيادة الشمول في معاشات التقاعد والحوالات<sup>2</sup>، لكن كثيرين لاحظوا عدم فعالية هذه الحلول في معالجة المشاكل الناجمة عن تفشي الفساد، فضلاً عن الاخفاق في زيادة خلق فرص العمل وتحفيز الاستثمار ومشاركة القطاع الخاص.

لم يكن موضوع خلق فرص العمل في العراق أمراً بالغ الأهمية فحسب ولكنه كان يمثل تحدياً كبيراً للعراق في السنوات الاخيرة. وبالإضافة الى التحديات الأمنية فقد كان هناك صعوبةً في إمكانية الوصول لخدمات الائتمان في العراق، والعقبات الداخلية والخارجية الكبيرة التي تواجه إنشاء المشاريع التجارية، فضلاً عن النظام القانوني والتشريعي البطيء وغير الواضح، وعدم مطابقة المهارات في سوق العمل، ومن ناحية أخرى يعاني أرباب العمل غالباً من خدمات أساسية لا يمكن التعويل عليها، لا سيما الماء، والكهرباء، والصرف الصحي والاتصالات. وفي المقابل يمتلك العراق عدة تجمعات متعددة الصناعات تُدار من قبل عائلاتٍ يقتصر نشاطها على البيع بالتجزئة، والتجارة المحلية، وفي مجال الاتصالات والإنشاءات بشكلٍ أكبر من تداول البضائع و الخدمات، كما أن اغلبية المؤسسات التجارية الخاصة في العراق تُصنّف من حيث الحجم على أنها مايكروية (متناهية الصغر)، وتُدار من قبل الافراد او تكون على هيئة مؤسسات عائلية تتسم معظم هذه الشركات بمستوى إنتاجية منخفض.

السمة غير المنظمة، لم تحظى الكيانات الاقتصادية والعمال غير المنظمين ضمن الاقتصاد غير المنظم بالإهتمام الكافي على مستوى وضع السياسات وصناعة القرار في العراق، إن تأثير جائحة كورونا الهائل على الاقتصاد والمجتمع بالتزامن مع انهيار اسعار النفط قد سلط الضوء على الاقتصاد غير المنظم و ما يتضمنه من افتقار للحماية والمرونة، حيث أظهرت اللزمات المتراكمة الحاجة الى أنظمة وإجراءات حماية اجتماعية أكثر قوةً وفعاليةً يشمل ذلك التوسع في شمول التأمين الاجتماعي- المرتبط بالتشغيل- للعمال الذين لم يحصلوا عليه حالياً.

واستجابةً لجائحة فايروس كورونا المستجد وتأثيرها على الاقتصاد والمجتمع في العراق، تعملُ منظمات الأمم المتحدة (بما فيها منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) مع الشركاء للحد من إنتشار فايروس وتأثيره على الإقتصاد، بالإضافة إلى تعزيز القدرات الوطنية في مجال الإستجابات الجماعية المشتركة من خلال تقليل التأثير على الاقتصاد، وتعزيز تغطية الحماية الاجتماعية، وتدعيم المرونة لمواجهة اللزمات المستقبلية، الأمر الذي يتضمن المعرفة القوية حول التأثير القابل للتطور لازمة كورونا على المؤسسات وسوق العمل جنباً إلى جنب مع إجراء تشخيص للقطاع غير المنظم من أجل تحقيق فهم أفضل لديناميكية السمة غير المنظمة في العراق بالإضافة الى الفرص والمسارات نحو المزيد من السمة المنظمة.

إن توصية منظمة العمل الدولية للانتقال من السمة غير المنظمة الى السمة المنظمة لعام 2015 (رقم 204)<sup>3</sup> تدعو الدول الاعضاء الى تصميم استراتيجيات متماسكة ومكاملة لتسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الإقتصاد المنظم، والاعتراف بالحاجة الى منهجيات ملائمة ومصممة خصيصاً للتعامل مع مختلف المواقف وتحديداً مع الظروف الوطنية الراهنة، ويكون ذلك من خلال توفير المعلومات لتصميم وتطبيق القوانين واللوائح، والسياسات والعديد من الاجراءات الاخرى التي تهدف الى تسهيل مرحلة الانتقال الى الاقتصاد المنظم، وعلو على ذلك تدعو هذه التوصية الى تأسيس عملية تشخيص للعوامل، والخصائص، وأسباب و ظروف السمة غير المنظمة. ومن الجدير بالذكر بأن منظمة العمل الدولية في وضع مميز للبدء في معالجة المعوقات التي تعترض الإنتقال إلى السمة المنظمة من خلال مجموعة من الشراكات والأنشطة على كل المستويات في العراق.

### 1.1 أهداف تشخيص السمة غير المنظمة

وضمن المشروع الأوسع، فإن الأهداف الرئيسية لهذا التشخيص تنص على ما يلي :

- ◀ الوصول لفهم أفضل للاقتصاد غير المنظم (أي نطاقه وتنوعه) وبناء نقطة أساس من أجل متابعة العملية وصولاً الى السمة المنظمة.
- ◀ استخلاص المعلومات عن اسباب و تبعات السمة غير المنظمة.

2 لمزيد من التفاصيل حول إجراءات استجابة الحكومة لوباء فايروس كورونا 2019-2020 /<https://gds.gov.iq/covid-19>  
3 الانتقال من توصية الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي، 2015 (رقم 204)  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R204](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204)

- ◀ إعطاء فكرة عن أنواع النشاطات التي تدعم الانتقال الى الاقتصاد المنظم للعاملين والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم لا سيما في إطار عمليات النزوح.
- ◀ بناء إجماع حول وضع السمة غير المنظمة من خلال عملية شفافة و تشاركية، وتأسيس عمليات متابعة وتقييم تتضمن إدماج الشركاء الاجتماعيين على المدى الطويل، وكذلك
- ◀ المناقشة والاتفاق على الأولويات والمسؤوليات ووضع خطة عمل و خارطة طريق لسياسة الإستجابة.

ويمكن تقسيم هذه الأهداف إلى أهداف فرعية متعددة تتناول الاحتياجات المحددة لمجموعات معينة من العمال والشركات، وتعالج الأشكال المختلفة للسمة غير المنظمة من خلال التدابير المناسبة، حيث يهدف تشخيص السمة غير المنظمة إلى دعم الانتقال إلى النظام المنظم، والانتقال إلى ظروف عمل ومعيشة أفضل من خلال إنشاء قاعدة أدلة والإفادة في تصميم السياسات ووضع الأسس لمتابعتها، كما ويهدف إلى دعم عملية إضفاء الطابع المنظم من خلال تحديد الحاجة إلى الإصلاحات وإعادة توجيه هذه الإصلاحات عند الضرورة، ويرافق ذلك أيضاً دعم تطوير آليات التنسيق لضمان المشاركة الفعالة والمنسقة للجهات الفاعلة القادرة على التدخل في الدوافع المختلفة للسمة غير المنظمة وإضفاء الطابع المنظم كجزء من استراتيجية متكاملة.

## 1.2 المنهجية

تم اعتماد منهجية مختلطة لتنفيذ عملية البحث لهذا التقرير، حيث تم أولاً إجراء مراجعة مكتبية للأدبيات والتشريعات ذات الصلة لتحديد السياق القانوني والميعقات التي تحول دون إضفاء الطابع المنظم على البيئة القانونية؛ لتحديد الميعقات الرئيسية أمام عملية إضفاء الطابع المنظم التي يواجهها العمال وأصحاب العمل؛ والسياسات والبرامج الحالية في العراق وإقليم كردستان العراق (KRI) التي تهدف إلى المساهمة في عملية إضفاء الطابع المنظم، كما تم إجراء مراجعة للمسوحات الحالية ذات الصلة بالسمة غير المنظمة في العراق لتقييم مدى توافر الإحصائيات التي يمكن تطبيقها في تحديد مدى إنتشار الاقتصاد غير المنظم وانتشار العمالة غير النظامية في العراق، وقد تم أيضاً تحليل أحدث البيانات الإحصائية المتاحة التي اشترك في جمعها المنظمات والمؤسسات التالية (ILO / Fafo / CLCI) لتكوين صورة واضحة لحجم وتنوع القطاع غير المنظم في العراق.

كما وتم جمع البيانات النوعية لغرضين رئيسيين، الأول لاستكمال المراجعة المكتبية من خلال جمع المعلومات من أصحاب المصلحة الرئيسيين حول الميعقات الرئيسية التي تحول دون إضفاء الطابع المنظم في العراق وإقليم كردستان، وحول السياسات والبرامج الحالية ذات الصلة، وهنا يجدر بالذكر أنه تم إجراء 30 مقابلة مع قادة الرأي الرئيسيين الذي يمثلون الشركاء الثلاثيون (الحكومة والعمال ومنظمات أصحاب العمل)، وشركاء دوليين ومنظمات المجتمع المدني في كل من العراق (بغداد) وإقليم كردستان (أربيل) (انظر الملحق 1 للحصول على القائمة الكاملة).

ثانياً تم إجراء مجموعات النقاش المركزة (FGDs) مع أصحاب العمل والعاملين لاستكمال مراجعة الأدبيات وتوفير الأدلة حول الميعقات التي يواجهها كلاهما في عملية إضفاء الطابع المنظم، بما في ذلك جمع الآراء حول الثقة في المؤسسات، حيث أجريت أربع حلقات نقاش في أربيل وأربع حلقات نقاش في بغداد - اثنتان مع أرباب العمل واثنتان مع العمال في كلتا الحالتين، علاوة على ذلك فقد شملت حلقات النقاش الخاصة بأرباب العمل على مشاركين من مؤسسات كبيرة إلى مؤسساتٍ متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة في قطاعي الصناعة والخدمات (نصفهم مسجل، ثلثهم لديهم عقود مع موظفيهم واثنتان منهم فقط سجلوا عمالهما في الضمان الاجتماعي)، في المقابل تألفت مجموعات النقاش المركزة مع العمال من الموظفين بشكل رئيسي في القطاع الخاص بما في ذلك النساء وكذلك السكان النازحين قسراً (بشكل رئيسي في إقليم كردستان العراق فيما يخص النازحين)، والعاملين لحسابهم الخاص.

## 1.3 هيكلية التقرير

تم تنظيم الجزء المتبقي من التقرير على النحو التالي. يقدم **الفصل الثاني** خلفية عامة عن القوى العاملة العراقية ويقدم معلومات إحصائية عن حجم وتنوع الاقتصاد غير المنظم في كل من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق، بالاعتماد على أحدث البيانات الإحصائية المتاحة.

يلخص **الفصل 3** مراجعة للإطار القانوني والتنظيمي والفجوات فيه، وتطبيقه وتغطيته في كل من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق، حيث يعرض هذا القوائين واللوائح ذات الصلة المتعلقة بعملية إضفاء الطابع المنظم بما في ذلك للاجئين والمهاجرين. يعتمد هذا الفصل بشكل رئيسي على مراجعة مكتبية للتشريعات واللوائح بالإضافة إلى أي أدبيات ذات صلة.

يُخص **الفصل 4** الدوافع الرئيسية للسمة غير المنظمة والمُعيقات التي تحول دون إضفاء الطابع المنظم على كل من العمال والوحدات الاقتصادية، وتم تنظيم هذه الدوافع على أساس ثلاثة عناوين رئيسية: المعوقات الهيكلية - المتعلقة على وجه الخصوص بالأمن والبيئة الاقتصادية الكلية؛ المعوقات المتعلقة بقدرة الحكومة - بما في ذلك الثغرات في البيئة القانونية والقدرة على الإنفاذ والتطبيق؛ ومعوقات جانب الطلب المتعلقة بقدرة العمال والوحدات الاقتصادية على الامتثال للقوانين ذات الصلة.

يقدم **الفصل 5** بعد ذلك مخططًا للجهات الفاعلة المشاركة في عملية خلق فرص العمل وإضفاء الطابع المنظم، بما في ذلك الحكومة وأصحاب المصلحة الثلاثية والشركاء الدوليون ومنظمات المجتمع المدني المحلية، ثم تم تحديد السياسات والبرامج ذات الصلة لتعزيز إضفاء الطابع المنظم وخلق فرص العمل التي تنفذها تلك الجهات الفاعلة.

ثم يختتم **الفصل 6** التقرير ويحدد مجموعة من توصيات السياسة العامة لمعالجة المعوقات التي تم تحديدها أمام إضفاء الطابع المنظم وتعزيز الانتقال إلى السمة المنظمة.

أخيرًا، فقد تم إقتراح إطار عمل وطني للانتقال إلى النظام المنظم في الملحق مما يوفر خارطة طريق لاعتماد استراتيجية وطنية لتوجيه الحكومة وشركائها لتعزيز العمل اللائق، وتقوية الاقتصاد المنظم، وتقليل المعوقات التي تحول دون إضفاء الطابع المنظم، كما ويتضمن الملحق أيضًا نظرية التغيير لمنظمة العمل الدولية من أجل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم كمرجع.

## 2 خلفية عامة عن سوق العمل العراقي وأبعاد السمة غير المنظمة

يقدم هذا الفصل لمحةً موجزة عن القوى العاملة العراقية، قبل التطرق للإحصاءات الرئيسية حول الاقتصاد غير المنظم في البلاد.

### 2.1 سوق العمل العراقي

تمى حجم القوى العاملة الوطنية من 8 مليون إلى 10.5 مليون بين عامي 2011 و 2017<sup>4</sup>، حيث تسلط أحدث الأرقام الضوء على مشاركة القوى العاملة بنسبة 49% للعراق الذي يخضع للإدارة الفيدرالية<sup>5</sup> و 40% لإقليم كردستان<sup>6</sup>، ويمثل هذا أحد أدنى نسب العمالة إلى السكان في المنطقة، وما يقرب من ربع القوة العاملة إما عاطل عن العمل أو عاطل جزئياً، مع أكثر من 2.5 مليون عراقي في سن العمل عاطلين عن العمل (مما يؤدي إلى معدل بطالة وطني يبلغ 16%)<sup>7</sup>.

كان للصدمة المزدوجة لوباء فايروس كورونا-19 وانخفاض أسعار النفط تأثيراً مباشراً على الاقتصاد ورفاهية العراقيين وخاصة بين العمال غير النظاميين والعمال لحسابهم الخاص، ومن ناحية أخرى تسببت الانكماشات في كل من القطاعين النفطي وغير النفطي في تعطيل عملية التشغيل، وزيادة فقدان الوظائف، وانخفاض دخل الأسر، وقد ساهم ذلك في ارتفاع معدل الفقر الذي انخفض بشكل طفيف في الفترة 2018/2017 ليصل إلى حوالي 31%.

يعمل الهيكل الاقتصادي العراقي على تقويض دور القطاع الخاص في كونه المحرك الحقيقي لعملية التشغيل، حيث أن حوالي 39%<sup>8</sup> من جميع الوظائف هي في **القطاع العام**، في حين أن القطاع الخاص يستحوذ على ما يقرب من 40% إلى 50% من العمالة (فيما يعمل الباقي في كلا القطاعين، في الشركات المملوكة للدولة، إلخ)، وقد استمر عدد العاملين في القطاع العام في الزيادة في السنوات الأخيرة الأمر الذي شكّل ضغطاً على الموارد المالية الحكومية وفاقم مشكلة العجز بسبب ارتفاع فاتورة الأجور، حيث أن القطاع العام يشكّل فرصة عمل جذابة بأجور عالية وتوظيف مستقر ومعاشات 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 بالقطاع العام (مثل الطب والهندسة والعلوم) على حساب التخصصات التي يطلبها القطاع الخاص.

ومن جهةٍ أخرى، يُمثلُ نشاط **القطاع الخاص** ما يقرب من 40% إلى 50% من العمالة، وهو في معظم نشاط غير نظامي ويتركز في تجارة التجزئة والإنشاءات والمنسوجات والتجارة والهندسة والنقل والضيافة والأغذية والمواد الكيميائية<sup>9</sup>، علاوة على ذلك تُعتبر **القاعدة الصناعية** في العراق ضعيفة وغير متنوعة وتعاني من سنوات من الإهمال وعدم وجود سياسات صناعية داعمة 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، في المقابل يتمتع قطاع **الأعمال الزراعية** بإمكانية توليد فرص عمل كبيرة، ولكن تطور هذا القطاع كان مقيداً وتأثر سلباً بمجموعة من العوامل بما في ذلك الصراعات السياسية ونقص الاستثمار، والعبء الإضافي لوباء كوفيد-19 وآثاره على الاقتصاد، ومثل الشركات الصغيرة والمتوسطة الأخرى فقد تكيفت شركات الأغذية والزراعة العراقية في الغالب مع الوضع من خلال تقليص العمالة مؤقتاً، ومع ذلك فقد حدث معظم التغيير الهيكلي في العراق من خلال توسيع قطاع الخدمات.

4 اليونيسكو (2019)، تقييم سوق العمل وتحليل المهارات العراق وإقليم كردستان العراق، اليونيسكو

5 منظمة العمل الدولية (2017)، العراق - منظمة العمل الدولية - تقديرات وإسقاطات منظمة العمل الدولية - تقديرات منظمة العمل الدولية النموذجية 2017، يوليو 2017

6 هيئة إحصاء إقليم كردستان (2018)، الآثار المقدره لأزمي 2014 التوام في العراق، مكتب إحصاء إقليم كردستان

7 البنك الدولي (2018)، الوظائف في العراق: كتاب تمهيدي عن خلق فرص العمل على المدى القصير، البنك الدولي

8 صندوق النقد الدولي، العراق - قضايا مختارة: التقرير القطري لصندوق النقد الدولي 252/17، أغسطس 2017

9 صندوق النقد الدولي، العراق - قضايا مختارة: التقرير القطري لصندوق النقد الدولي 252/17، أغسطس 2017

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 عدداً لا يحصى من المشكلات التي تحد من قدرتها على استيعاب قوة العمل العاطلة عن العمل، حيث إن 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، إن جميع أصحاب المصلحة (الحكومة، شركاء التنمية، المنظمات غير الحكومية... إلخ) لديهم برنامج واحد أو أكثر يستهدف تنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، ولكن التحدي يكمن في وجود آلية تنسيق يمكنها تعظيم الأثر الإيجابي لهذه البرامج.

وبالتالي ومقارنة بالقطاع العام فإن القطاع الخاص لديه متوسط أجور أقل، وعدم إستقرار وظيفي، ومزايا أقل، وغالباً ما يفتقر إلى العقود الرسمية<sup>10</sup>، حيث تعتبر السمة غير المنظمة قضية رئيسية داخل القطاع الخاص في العراق وتؤثر على جودة كل من المنتجات والخدمات وكذلك الوظائف، ومن المرجح أن تكون فرص العمل المتاحة للشباب في القطاع غير المنظم أكثر من القطاع المنظم، الذي يفتقر عادةً إلى العقود الرسمية والحماية الاجتماعية، و على الرغم من أن هذا الانتشار المتزايد للأنشطة الاقتصادية الصغيرة في الاقتصاد غير المنظم يوفر حمايةً في أوقات الأزمات إلا أنه سيؤدي على المدى الطويل إلى استمرار السمة غير المنظمة في سوق العمل إذا لم تتم معالجته.

في المقابل، تواجه النساء والشباب والنازحون داخلياً واللاجئون تحديات خاصة في الحصول على عمل لائق، وعلى سبيل المثال، تواجه النساء تحديات من نوع خاص، حيث أن حوالي 20% من النساء في سن العمل انخرطن في سوق العمل<sup>11</sup>، منهن 27% عاطلات عن العمل (مقارنة بـ 14% من الرجال)<sup>12</sup>، وفي الغالب يتم تشغيلهن في وظائف منتقصة أو يتم تشغيلهن ضمن دوام جزئي، وعلاوة على ذلك تميل النساء المتعلقات إلى التعيين في القطاع العام (بما في ذلك الصحة والعمل الاجتماعي والتعليم) على الرغم من أن قلة منهن في المناصب العليا أو مناصب صنع القرار، في المقابل، وصلت مستويات البطالة بين العمال الشباب ما نسبته 36%، في حين تُقدّر العمالة المنقوصة بين الشباب بحوالي 28%<sup>13</sup>، وبشكل ملفتٍ للإنتباه فقد كان ما نسبته 65% من الشباب عاطلات عن العمل في إقليم كردستان العراق مقارنة بـ 32% من الشباب الرجال مما يسلط الضوء على التحديات الخاصة التي تواجهها النساء<sup>14</sup>.

بالإضافة لذلك يواجه السكان النازحون قسراً - بما في ذلك النازحون داخلياً واللاجئون على حد سواء - تحديات كبيرة في القوى العاملة، ففي عام 2021 قُدّر عدد النازحين داخلياً بنحو 1.3 مليون عراقي<sup>15</sup>، كما يستضيف العراق حوالي 250 ألف لاجئ<sup>16</sup>، من الجدير بالذكر بأنه يصعب الحصول على بيانات موثوقة حول تشغيل النازحين لكن بيانات البنك الدولي تشير إلى أن 27% من النازحين داخلياً عاطلون عن العمل<sup>17</sup>، وغالباً ما يضطر النازحين الذين يعملون للتوجه نحو وظائف غير مستقرة بما في ذلك الوظائف غير المنظمة، وبالنسبة للكثيرين منهم فإن دخلهم من سبل عيشهم غير كافٍ إلى حد كبير ليتمكنهم من تلبية احتياجاتهم الأساسية<sup>18</sup>، في المقابل يحتاج اللاجئون إلى تصاريح عمل من أجل الحصول على وظائف رسمية، ولا تزال الغالبية تكافح من أجل تأمين فرص عمل وسبل عيش لائقة، كما ولا تزال معدلات تشغيلهم وأجورهم وظروف عملهم متراجعة عن تلك الخاصة بالسكان المحليين<sup>19</sup>.

وبالتالي، فإن هنالك تحديات أساسية أمام العمل اللائق في سوق العمل تحتاج إلى معالجة، ويعود سبب ارتفاع

10 على سبيل المثال، في استطلاعات الرأي التي أجرتها مع الشركات الصغرى والصغيرة والمتوسطة، وجدت المنظمة الدولية للهجرة باستمرار عدم وجود عقود مكتوبة مع الموظفين.  
11 منظمة العمل الدولية (2017)، العراق - منظمة العمل الدولية - تقديرات وإسقاطات منظمة العمل الدولية - تقديرات منظمة العمل الدولية النموذجية 2017، يوليو 2017

12 البنك الدولي (2018)، الوظائف في العراق: كتاب تمهيدي عن خلق فرص العمل على المدى القصير، البنك الدولي

13 البنك الدولي (2018)، الوظائف في العراق: كتاب تمهيدي عن خلق فرص العمل على المدى القصير، البنك الدولي

14 البنك الدولي (2018)، الوظائف في العراق: كتاب تمهيدي عن خلق فرص العمل على المدى القصير، البنك الدولي

15 ريتش (2021)، تقييم الاحتياجات متعددة المجموعات (MCNA)، ريتش

16 <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/5>

17 البنك الدولي (2018)، الوظائف في العراق: كتاب تمهيدي عن خلق فرص العمل على المدى القصير، البنك الدولي

18 المنظمة الدولية للهجرة (2020)، الوصول إلى حلول دائمة بين النازحين في العراق: سبل العيش والأمن الاقتصادي في حالات النزوح، المنظمة الدولية للهجرة

19 البنك الدولي (2021)، التكامل في سوق العمل للاجئين والنازحين داخلياً: الجانب السلوكي والاجتماعي والعاطفي، البنك الدولي

معدلات البطالة وعجز العمل اللائق في العراق إلى وجود عدد من التحديات السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية، من أهمها:

- ◀ تدهور الوضع الأمني وانعكاساته على بيئة الأعمال وسوق العمل.
- ◀ تسارع معدلات النمو السكاني وانعكاساته على نمو القوى العاملة.
- ◀ التراجع الأخير في النمو الاقتصادي.
- ◀ ضعف مساهمة القطاع الخاص في توفير فرص العمل.
- ◀ الفجوة بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل.
- ◀ غياب آليات وبرامج ضمن سياسات التشغيل الوطنية تعالج مشكلة البطالة الحرجة وتتصدى للتحديات المرتبطة بالسمة غير المنظمة.
- ◀ تحديد أولويات مدفوعات رواتب القطاع العام على حساب الاستثمار العام في البنية التحتية الاقتصادية.

ومن ناحية أخرى، أدى الضغط الناجم عن تدهور الوضع الاقتصادي نتيجة الصدمة المزدوجة إلى زيادة الحاجة الملحة بين الحكومة وشركاء التنمية إلى اتخاذ إجراءات. ومن أهم الفرص ما يلي:

- ◀ موافقة مجلس الوزراء على الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي وجعله خارطة طريق، وطريقاً للمضي قدماً في التعاون بين الحكومات
- ◀ ظهور قطاعات مبتكرة (مثل الحلول والتطبيقات الرقمية، والتجارة الإلكترونية، والتكنولوجيا المالية ... إلخ) التي يمكنها جذب فرص عمل الشباب وزيادة الأعمال
- ◀ النمو المرتفع في السنوات الأخيرة في قطاع الزراعة وبالتالي قطاعي الأغذية والمشروبات

## 2.2 مراجعة إحصاءات السمة غير المنظمة لسوق العمل في العراق

إن الغرض من هذا القسم هو تقييم مدى توافر الإحصائيات التي يمكن الإستفادة في رسم خرائط لمدى انتشار القطاع غير المنظم وانتشار التشغيل غير المنظم في العراق، و يعتمد التقييم على مراجعة المؤشرات والأسئلة الموجودة في مجموعات البيانات والاستبيانات الموجودة حول القوى العاملة والمؤسسات في العراق، والتي يُنظر إليها مقابل مجموعة مثالية من معايير ومؤشرات السمة غير المنظمة على النحو المحدد في المؤتمرات الدولية لخبراء إحصاءات العمل (ICLS)، وكانت من إحدى النتائج الرئيسية للمراجعة هي تحديد فجوات البيانات فيما يتعلق بقياس مدى القطاع غير المنظم والتشغيل غير المنظم في العراق، واقتراح أسئلة إضافية لإدراجها في المسوحات المستقبلية للقوى العاملة والمؤسسات في البلاد.

### 2.2.1 تعريفات ومؤشرات السمة غير المنظمة

يُشير مفهوم السمة غير المنظمة إلى المؤسسات التي تدير أنواعاً غير منظمة من الأعمال - المؤسسات غير المنظمة، وكذلك الأفراد في أنواع غير منظمة من الوظائف - التشغيل غير المنظم. بالإضافة إلى ذلك تغطي إحصاءات العمل بُعداً ثالثاً للسمة غير المنظمة - التشغيل في القطاع غير المنظم، تجدون أدناه التعريفات والمعايير الإحصائية لهذه الأبعاد الثلاثة للسمة غير المنظمة، حيث تم ذكر المؤشرات التشغيلية لقياس الأبعاد الثلاثة في نهاية هذا القسم.

#### المؤسسات غير المنظمة

تتميز مؤسسة القطاع غير المنظم بالمعايير التالية<sup>20</sup>:

<sup>20</sup> مقتبسة من: منظمة العمل الدولية (2003): مبادئ توجيهية بشأن التعريف الإحصائي للعمالة غير المنظمة - المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل ([http://ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/guidelines-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS\\_087622/lang--en/index.htm](http://ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/guidelines-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087622/lang--en/index.htm)) ؛ منظمة العمل الدولية (2013): قياس السمة غير المنظمة: دليل إحصائي عن القطاع غير المنظم والتشغيل غير المنظم ؛ منظمة العمل الدولية (2019): القضايا التي يجب معالجتها في مراجعة معايير الإحصاءات بشأن السمة غير المنظمة، ورقة مناقشة، الفريق العامل لمراجعة معايير الإحصاءات المتعلقة بالسمة غير المنظمة، جنيف، أكتوبر 2019 ؛ و <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/description-informality/>

## 1 ( الملكية:

- (أ) ليست كيانًا مسجلة (أي أنه ليس كيانًا قانونيًا مستقلًا)  
 (ب) ليست وحدة حكومية أو منظمة غير ربحية  
 (ج) يملكها ويديرها فرد أو أكثر من أسرة واحدة أو أكثر

## 2 ( الإدارة

- (أ) ليس لديها مجموعة كاملة من الحسابات، بما في ذلك الميزانيات العمومية  
 (ب) غير مسجلة (أي أن المؤسسة غير مسجلة بموجب التشريعات الوطنية، مثل التسجيل لدى سلطات الضمان الاجتماعي أو سلطات ضريبة المبيعات أو الدخل)  
 (ج) موظفي المؤسسة غير مسجلين

## 3 ( الإنتاج والمبيعات

- (أ) تنتج على الأقل بعض السلع أو الخدمات المخصصة للبيع (مُعَرَفَة على أنها تلك التي تتبع جزئيًا على الأقل للسوق، إذا كان ذلك مناسبًا في سياق البلد).

*التشغيل في القطاع غير المنظم*

وفقًا للمؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل (الفقرة 11)، يشير التشغيل في القطاع غير المنظم إلى جميع الأشخاص الذين تم تشغيلهم خلال فترة مرجعية معينة في مشروع واحد على الأقل في القطاع غير المنظم بغض النظر عن وضعهم في العمل وما إذا كان هذا هو الوظيفة الرئيسية أو وظيفة ثانوية، ومن ثم يصبح مفهوم التشغيل في القطاع غير المنظم مباشرًا بمجرد تعريف القطاع غير المنظم وتحديده (انظر الفقرة السابقة). يشمل جميع الأشخاص العاملين الذين عملوا خلال فترة مرجعية معينة في وظيفة واحدة على الأقل في مؤسسة أسرية غير منظمة (منظمة العمل الدولية 2018).

وبناءً على ذلك فإن المعايير التشغيلية لتحديد التشغيل في القطاعات غير المنظمة هي:

- (1) الأشخاص العاملون حصرياً في القطاع غير المنظم  
 (2) العاملون في القطاع غير المنظم وخارجه، ومنهم:  
 (أ) الأشخاص الذين تكون وظيفتهم الرئيسية في القطاع غير المنظم  
 (ب) الأشخاص الذين لديهم وظيفة ثانوية أو أكثر في القطاع غير المنظم

*التشغيل غير المنتظم*

لا يرتبط التشغيل غير المنظم بشكل مباشر بالمنشآت غير المنظمة والقطاع غير المنظم وهي تختلف عن العمل في القطاع غير المنظم، بعبارة أخرى فإنه من الممكن (وشائع جدًا) أن يتم توظيفك بشكل غير منظم في القطاع المنظم والعكس صحيح.

يتم تعريف المفهوم بشكل عملي من خلال مكوناته، ولكن لا يوجد تعريف واضح للمفهوم الذي يجب قياسه بشكل مثالي، إن عدم وجود تعريف مفاهيمي للعمل غير المنظم وبالتالي التشغيل غير المنظم يخلق أساسًا مفاهيميًا غير واضح إلى حد ما للمعايير المستخدمة في التعريف العملي<sup>21</sup>.

21 منظمة العمل الدولية (2019): القضايا التي يجب معالجتها في مراجعة معايير الإحصاءات بشأن السمة غير المنظمة، ورقة نقاشية، الفريق العامل لمراجعة معايير الإحصاءات المتعلقة بالسمة غير المنظمة، جنيف، أكتوبر 2019



يفرّق التعريف الإحصائي للتشغيل غير المنظم بين ثلاث فئات من العمال: (1) الموظفون، (2) أرباب العمل والعمالون لحسابهم الخاص، و (3) العاملون الأسريون المساهمون<sup>22</sup>:

◀ العاملون لحسابهم الخاص وأرباب العمل وأعضاء تعاونيات المنتجين العاملين في مؤسسات القطاع غير المنظم الخاصة بهم، تأتي الطبيعة غير المنظمة لوظائفهم مباشرة من خصائص المؤسسة.

◀ العاملون لحسابهم الخاص الذين يعملون في إنتاج السلع للاستخدام النهائي الخاص بهم حصريًا من قبل أسرهم (على سبيل المثال، زراعة ما يعتاش منه الشخص أو القيام ببناء المسكن الخاص بشخصي) إذا تمت تغطيتها.

◀ عمال الأسر المساهمة، بغض النظر عما إذا كانوا يعملون في مؤسسات القطاع المنظم أو غير المنظم، تعود الطبيعة غير المنظمة لوظائفهم إلى حقيقة أن العاملين المساهمين ضمن الأسر ليس لديهم عادة عقود تشغيل واضحة ومكتوبة، وأن عملهم عادة لا يخضع لتشريعات العمل أو أنظمة الضمان الاجتماعي أو الاتفاقات الجماعية.

◀ الموظفون الذين تربطهم علاقة عمل ولا يخضعون في القانون أو الممارسة لتشريعات العمل الوطنية أو ضرائب الدخل أو الحماية الاجتماعية أو استحقاق مزايا تشغيل معينة لأسباب متنوعة مثل: عدم الإعلان عن الوظائف أو العمال؛ وظائف موسمية أو وظائف محدودة المدة؛ وظائف ذات ساعات عمل أو أجور أقل من حد معين؛ العمل من قبل شركات غير مسجلة أو من قبل أشخاص في منازل؛ الوظائف التي يكون فيها مكان عمل الموظف خارج مباني مؤسسة صاحب العمل؛ أو الوظائف التي لا يتم تطبيق لوائح العمل فيها أو عدم إنفاذها أو عدم الامتثال لها لأي سبب آخر.

تشمل المعايير التشغيلية الموصى بها التي تستخدمها العديد من البلدان بشكل فعلي لتحديد الوظائف غير المنظمة للعمال ما يلي:

- ◀ عدم مساهمة صاحب العمل في برامج الضمان الاجتماعي (نيابة عن العمال).
- ◀ عدم الاستحقاق والحصول على إجازة سنوية أو مرضية مدفوعة الأجر.
- ◀ يتم استخدام عدم وجود عقد عمل مكتوب في عدد من البلدان. ومع ذلك لا ينصح بهذا المعيار، ما يهم هو الوصول الفعال إلى الحماية الاجتماعية والعملية التي قد تعتمد على نوع العقد المكتوب ولكن قد تكون ممكنة أيضًا في حالة عدم وجود عقد مكتوب.

من المسائل التعريفية المهمة هي التركيز على المعايير التشغيلية لتقييم التغطية بترتيب منظم «في الممارسة» بدلاً من «القانون»، لا تتعلق السمة المنظمة بالتغطية القانونية فحسب، بل تتعلق أيضًا بضمان الامتثال الفعّال للقوانين واللوائح، حيث أنه من الممكن أن ينتج عدم المساهمة في الضمان الاجتماعي نيابة عن الموظف على سبيل المثال ليس بسبب غياب التغطية القانونية ولكن بسبب آليات تطبيق اللوائح الحالية التي تفتقر أو تعاني من نقص<sup>23</sup>.

### ملخص المؤشرات التشغيلية

بناءً على التعريفات والمعايير المذكورة أعلاه، تعتبر المؤشرات الموضحة في الجدول 1 أساسية لقياس مدى انتشار القطاع غير المنظم والتشغيل غير المنظم بشكل عام.

<sup>22</sup> مقتبس من: <https://loststat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/description-informality> حتى يكون هنالك مراجعة أخرى للمعايير الإحصائية الحالية (التي ستتم مناقشتها لاعتمادها في ICLS القادم في عام 2023)، تتبع تقديرات التشغيل غير المنظم تعريف التشغيل على النحو المحدد وفقًا لقرار ICLS الثالث عشر.

<sup>23</sup> منظمة العمل الدولية (2019): القضايا التي يجب معالجتها في مراجعة معايير الإحصاءات بشأن السمة غير المنظمة، ورقة نقاشية، الفريق العامل لمراجعة معايير الإحصاءات المتعلقة بالسمة غير المنظمة، جنيف، أكتوبر 2019

## الجدول 1 قائمة مؤشرات قياس السمة غير المنظمة

التشغيل غير المنتظم (المسوحات الأسرية)	المؤسسات / القطاع غير المنظم (مسوحات المنشآت)
نوع التشغيل	(نوع) صاحب المؤسسة
نوع المؤسسة التي تم التوظيف فيها	حالة التسجيل (مع الوحدات الحكومية ذات الصلة)
حصة الإنتاج / الخدمات المباعة في السوق	حالة مسك الدفاتر المحاسبية
مستوى وثبات أجور العمل	حالة تسجيل العمال
عدد ساعات وإستقرار العمل	حصة الإنتاج / الخدمات المباعة في السوق
تغطية الحماية الإجتماعية	عدد العمال
استحقاق إجازة سنوية مدفوعة الأجر وإجازة مرضية	الوضع الضريبي
تسوية الإجازة السنوية مدفوعة الأجر و / أو الإجازة المرضية في الواقع الممارس	
نوع العقد	
الوضع الضريبي	

التشغيل غير المنتظم (المسوحات الأسرية)	المؤسسات / القطاع غير المنظم (مسوحات المنشآت)
نوع التشغيل	(نوع) صاحب المؤسسة
نوع المؤسسة التي تم التوظيف فيها	حالة التسجيل (مع الوحدات الحكومية ذات الصلة)
حصة الإنتاج / الخدمات المباعة في السوق	حالة مسك الدفاتر المحاسبية
مساهمة صاحب العمل في الضمان الاجتماعي نيابة عن الموظف	حالة تسجيل العمال
تسوية الإجازة السنوية مدفوعة الأجر و / أو الإجازة المرضية في الواقع الممارس	حصة الإنتاج / الخدمات المباعة في السوق (غير موصى بها)
نوع العقد	عدد العمال (غير موصى بها)
الوضع الضريبي	الوضع الضريبي (كتفويض)

## 2.2.2 تقييم مصادر البيانات المتوفرة

إن وجود بيانات حول سوق العمل في السياق العراقي ضئيلٌ إلى حدٍ ما وهي عبارة عن استطلاعات منتظمة محدودة أجراها الجهاز المركزي للإحصاء في العراق (CSO)، تأخذ هذه المراجعة منظورًا تاريخيًا وتغطي مصادر البيانات التالية، تم اختيار مصادر البيانات بناءً على مدى توفر وملاءمة وتغطية مؤشرات سوق العمل.

### الجدول 2 قائمة البيانات المتعلقة بسوق العمل والمتوفرة في العراق

البيانات	العام	الوصف
تعداد السكان للعام 1997 <sup>24</sup>	1997	التعداد الوحيد الموجود في العراق منذ عام 1997 يحتوي على مجموعات محدودة من مؤشرات سوق العمل.
مسح القوى العاملة <sup>25</sup>	2003	يحتوي هذا الاستطلاع على ما مجموعه 43 سؤالاً بما في ذلك أسئلة الخصائص الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية
مسح القوى العاملة <sup>26</sup>	2004	يحتوي هذا المسح على 16 سؤالاً إجمالاً مع التركيز على المؤشرات الأساسية لسوق العمل.
مسح الظروف المعيشية في العراق (ILCS) <sup>27</sup>	2004	يُعدُّ هذا المسح متعدد الموضوعات مع تخصيص جزء خاص بأنشطة سوق العمل، ويتم جمع البيانات الديموغرافية وغيرها من البيانات الاجتماعية والاقتصادية في أقسام أخرى من الاستبيان ويحتوي على 37 سؤالاً عن سوق العمل تغطي أنشطة سوق العمل، حيث يقوم المستجيب بالإجابة نيابة عن جميع أفراد الأسرة.
المسح السريع لرصد الرفاهية (RWMS) <sup>28</sup>	2017	أجرى العراق بنجاح جولتين من المسح الاجتماعي والاقتصادي الأسري المتكامل (IHSES)، مسوحات الميزانية متعددة الموضوعات الممثلة على المستوى الوطني، في عامي 2007 و 2012. سمحت المسوحات بتحليل مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية وتقدير اتجاهات الفقر. لتوفير تقديرات أكثر تكراراً للفقر تم تنفيذ المسح الأسري المستمر (CHS) في عام 2014 على عينة فرعية من مجموعات IHSE. ومع ذلك، تعطل العمل الميداني في صيف 2014 في بعض أجزاء البلاد بسبب تدهور الوضع الأمني. الجولة الثالثة من IHSES والمخطط لها في عام 2017 لم يكن بالإمكان أن تتم في الوقت المحدد أيضاً. وفي الوقت نفسه جعلت الأزمات الأمنية والميزانية المستمرة من الأهمية بمكان مراقبة المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية، حيث كان الهدف من مسح رصد الرفاه السريع لعام 2017 (SWIFT) هو توفير تقديرات مؤقتة لمستوى السعادة و الرفاه حتى يتم إجراء مسح آخر يمكن مقارنته في النطاق والتغطية بـ IHSES.

24 سليتن، بول وراشد، لؤي هـ. (2005) مقارنة إحصاءات القوى العاملة العراقية : تقرير فافو، 2005: 17

25 نفس المرجع

26 نفس المرجع

27 نفس المرجع

28 <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/3461>

<p>قامت حكومة العراق بدعم من اليونسيف بوضع الصيغة النهائية للمسح العنقودي متعدد المؤشرات (MICS 6) وإطلاقه في عام 2018، يوفر المسح بيانات سليمة إحصائيًا وقابلة للمقارنة دوليًا وضرورية لتطوير السياسات والبرامج القائمة على الأدلة، ورصد التقدم المحقق ضمن الأهداف الوطنية والالتزامات العالمية، وتوفر البيانات والمعلومات من MICS6 أدلة معقولة وموثوقة لحكومة العراق لرصد خطة التنمية الوطنية وإنشاء نقاط أساس ومراقبة التقدم المحقق في مجال أهداف التنمية المستدامة (SGDs)، وتساعد الحكومة وأصحاب المصلحة على فهم الفروقات وتحديات التنمية الأوسع في البلاد.</p>	2018	<p><b>المسح العنقودي متعدد المؤشرات (MICS)<sup>29</sup></b></p>
<p>تم جمع هذه البيانات من قبل منظمة العمل الدولية ومعهد فافو واتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق (CLCI) بناءً على قواعد البيانات المتوفرة للأفراد الذين يتلقون الدعم من الاتحاد بالإضافة إلى قواعد البيانات التي تحتفظ بها حكومة كردستان في العراق (KRI) هذه البيانات تُركز في المقام الأول على تقييم تأثير جائحة كوفيد-19 على مخرجات سوق العمل للفئات السكانية الهشة والمؤسسات التجارية. تم إجراء المسح الذي تستند إليه هذه الدراسة على جولتين في شهر أيار/مايو وتشرين ثاني/نوفمبر من عام 2020.</p>	2020	<p><b>مسح أثر جائحة كورونا المستجد على أسواق العمل في العراق</b></p>
<p>كان الهدف من هذا المسح هو مراقبة تأثير جائحة كوفيد-19 والاندكماش الاقتصادي على الأفراد والأسر العراقية، وبالتالي إفادة سياسات التخفيف الحكومية بشكل أفضل - على المدى القصير والمتوسط. جمع المسح الهاتفي القصير والمتكرر للأسر معلومات عن المؤشرات الرئيسية مثل التشغيل وانعدام الأمن الغذائي والرفاهية الشخصية وسهولة الوصول إلى السوق والرعاية الصحية والتعليم لتحديد الفئات الأكثر هشاشة وتقييم احتياجاتهم، وقد تم تنفيذ الاستطلاع عبر الهاتف على أساس شهري لمراقبة التغييرات بمرور الوقت.</p>	2021-2020	<p><b>المسح الهاتفي مرتفع التكرار 2021-2020 (البنك الدولي)<sup>30</sup></b></p>
<p>يتم إجراء تقييمات سوق العمل سنويًا من قبل المنظمة الدولية للهجرة في جميع المناطق التنفيذية التابعة لها في جميع أنحاء العراق وتعطي رؤى حول حالة السوق المحلية في كل منطقة، وتفضيلات التوظيف لأصحاب العمل والمهارات والتطلعات المتاحة للباحثين عن عمل، من بين آخرين. تتكون LMAS من نشاطات نوعية وكمية: مقابلات قادة الرأي، مجموعة النقاش المركزة، والدراسات الاستقصائية مع الباحثين عن عمل، وأصحاب العمل والمستهلكين.</p>	2021-2019	<p><b>تقييمات سوق العمل الخاصة بالمنظمة الدولية للهجرة (IOM)<sup>31</sup></b></p>

<https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/3495/study-description> 29

<https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/4023> 30

<https://iraq.iom.int/publications/labour-market-opportunities-and-challenges> 31

<p>تم إجراء المسح من خلال المقابلات الشخصية وجهاً لوجه في العراق بين شهري مارس وأكتوبر 2011 كجزء من مسح المؤسسات العراقية، وهو مبادرة من البنك الدولي، وقد تم تحليل البيانات لما مجموعه 756 مؤسسة. الهدف من المسح هو الحصول على التغذية الراجعة من المؤسسات حول حالة القطاع الخاص وكذلك المساعدة في بناء قاعدة بيانات تتبعية للمؤسسات التي ستجعل من الممكن تتبع التغييرات في بيئة الأعمال بمرور الوقت، وبالتالي السماح على سبيل المثال لإجراء تقييمات أثر الإصلاحات. من خلال المقابلات مع الشركات في قطاعي التصنيع والخدمات، يقيّم المسح أيضاً القيود المفروضة على نمو القطاع الخاص ويوجد مؤشرات ذات دلالة إحصائية لبيئة الأعمال يمكن مقارنتها عبر البلدان.</p> <p>تشمل موضوعات مسح المؤسسات القياسي خصائص المؤسسة، والمشاركة بحسب النوع الاجتماعي، والوصول إلى التمويل، والمبيعات السنوية، وتكاليف المدخلات / العمالة، وتركيب القوى العاملة، والرشوة، والترخيص، والبنية التحتية، والتجارة، والجريمة، والمنافسة، واستخدام القدرات، والأراضي والتصاريح، والضرائب، والسمة غير المنظمة، والعلاقات بين المؤسسات والحكومة والابتكار والتكنولوجيا ومقاييس الأداء. أكثر من 90% من الأسئلة تؤكد بموضوعية خصائص بيئة الأعمال في الدولة، في حين تقيم الأسئلة المتبقية آراء المستجيبين للاستطلاع حول العقبات التي تعترض نمو الشركة وأدائها.</p>	2011	<p><b>مسح المنشآت (البنك الدولي)</b><sup>32</sup></p>
<p>تم جمع هذه البيانات من قبل منظمة العمل الدولية ومعهد فافو واتحاد النقود وسبل العيش من أجل العراق بناءً على قواعد البيانات المتوفرة للمؤسسات التجارية التي تم التزويد بها من قبل CLCI، حيث تحتوي على معلومات ذات صلة بتقييم تأثير الوباء على المؤسسات التجارية، وقد تم جمع البيانات في جولتين في شهري أيار/ مايو و كانون أول/ ديسمبر 2020.</p>	2020	<p><b>مسح أثر جائحة كورونا المستجد على المؤسسات التجارية في العراق</b></p>
<p>سأل المسح عن معلومات أساسية حول الوضع التشغيلي للشركات قبل وأثناء الوباء، ومخرجات أعمالها العامة، وخطورة بعض التحديات التي واجهتها، وأخيراً بعض استراتيجيات المواجهة، يأتي التركيز في هذه المسح على فهم حالة الشركات والنشاط التجاري في العراق أثناء الوباء من الاعتراف بأنها مقدمة لما قد ينتظر الاقتصاد الأوسع وكذلك العمال وأسرهم، وتسلسل نتائج المسح الضوء على أهمية بعض التحديات الرئيسية التي واجهتها الشركات منذ بداية الوباء</p>	2020	<p><b>مسح الهاتف مرتفع التكرار 2020، تقييم تأثير كوفيد-19 على الشركات (البنك الدولي)</b><sup>33</sup></p>

اللون الأزرق الفاتح للجداول يرمز الى بيانات الأفراد أما اللون البنفسجي فيرمز الى بيانات الشركات

### 2.2.3 مستوى تغطية مؤشرات السمة غير المنظمة

استناداً إلى الإطار المفاهيمي وقائمة المؤشرات المحددة في القسم 2 سابقاً، قمنا بإجراء تقييم حول مدى توفر المؤشرات في مجموعات البيانات الحالية، وبشكل عام تتناول المسوحات الأخيرة مفهوم السمة غير المنظمة في كل من مسوحات سوق عمل الأسر والمؤسسات ومع ذلك لا يزال الافتقار إلى بيانات سوق العمل المنتظمة والمتكررة يمثل فجوة رئيسية في السياق العراقي، ومن ناحية أخرى تساهم الجهود الأخيرة التي بذلتها منظمة العمل الدولية لتعزيز مسوحات سوق العمل في العراق والتي من المتوقع أن تظهر نتائجها في نهاية عام 2021 في حل جزء من هذا التحدي.

## الجدول 3 تغطية المؤشرات في مسوح القوى العاملة / الأسر المعيشية المتوفرة

تقييمات سوق العمل / تقييمات الصادرة عن المنظمة الدولية للهجرة	المسح الهاتفي التكرار 2020، تقييم تأثير جائحة كورونا المستجد على المؤسسات	مسح آثر جائحة كورونا المستجد على المؤسسات التجارية في العراق (FAFO/ILO/CLCI) 2020	المسح العنقودي متعدد المؤشرات (MICS) 2019	المسح السريع لرصد الرفاهية 2017-	مسح الظروف المعيشية في العراق 2004	مسوحات القوى العاملة العراقية 2004-2003	مؤشر السمة غير المنظمة للأفراد
X	√	√	√	X	X	X	تغطية الحماية الاجتماعية
X	X	√	X	X	X	X	استحقاق إجازة سنوية مدفوعة الأجر وإجازة مرضية
√	√	√	√	√	√	√	حالة التشغيل
√	√	√	√	√	√	√	نوع المؤسسة المعين فيها
X	X	√	X	X	X	X	تسوية الإجازة السنوية مدفوعة الأجر و / أو الإجازة المرضية في الواقع الممارس
X	√	√	X	X	X	X	نوع العقد <sup>34</sup>
X	X	X	X	X	X	X	الوضع الضريبي

## الجدول 4 تغطية المؤشرات في المسوحات المتوفرة عن المؤسسات

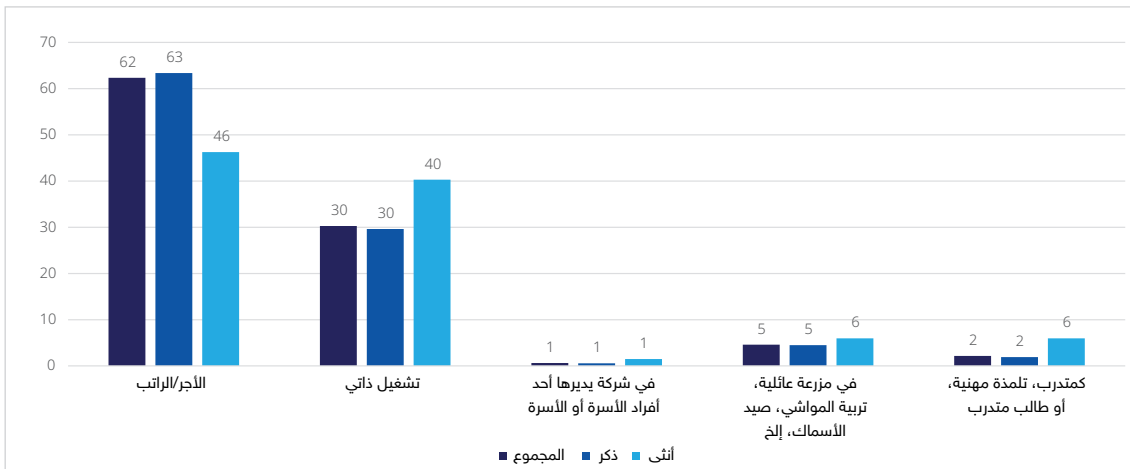
المسح الهاتفي مرتفع التكرار 2020، تقييم تأثير جائحة كورونا المستجد على المؤسسات	مسح آثر جائحة كورونا المستجد على المؤسسات التجارية في العراق (FAFO/ILO/CLCI) 2020	مسح المؤسسات (البنك الدولي) 2011	مؤشر السمة غير المنظمة للوحدات الاقتصادية
X	√	√	حالة التسجيل (مع الوحدات الحكومية ذات الصلة)
X	X	√	الوضع الضريبي
√	√	√	(نوع) صاحب المشروع
X	X	√	حالة مسك الدفاتر المحاسبية
√	√	√	حالة تسجيل العمال

### 2.3 لمحة عن السمة غير المنظمة في العراق

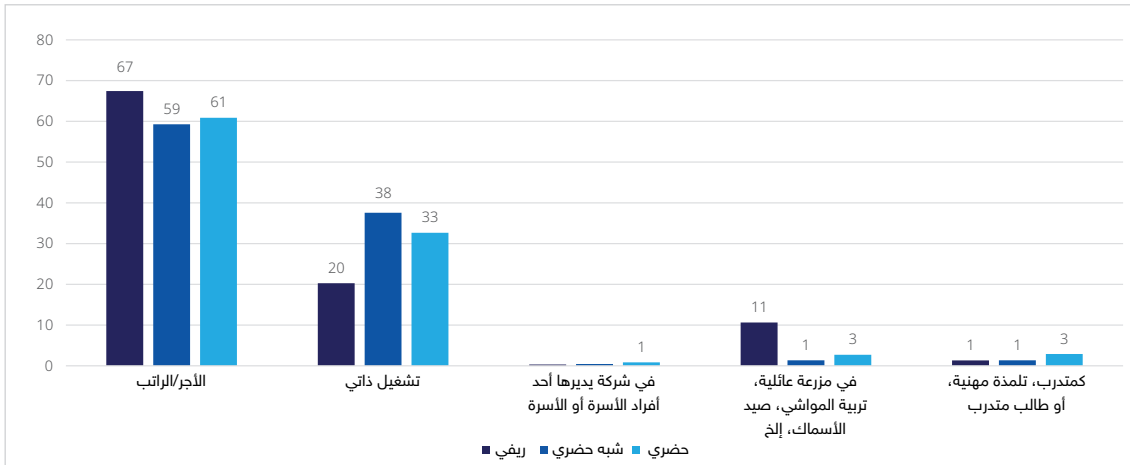
نظرًا لمحدودية توافر البيانات حول السمة غير المنظمة في العراق، فإننا نستخدم البيانات الحديثة التي تم جمعها بواسطة ILO / Fafo / CLCI لتقديم صورة شاملة عن مدى إنتشار السمة غير المنظمة في العراق، حيث تشير البيانات وإن لم تكن ممثلةً على المستوى الوطني إلى مدى الطابع غير المنظم عبر أبعاد مختلفة.<sup>35</sup>

باستخدام نوع التشغيل كمؤشر رئيسي للسمة غير المنظمة، يعمل حوالي 30 في المائة من عينة السكان لحسابهم الخاص مما يشير إلى المدى العام للسمة غير المنظمة كما هو موضح في الشكل 1. علاوة على ذلك تتميز المناطق الريفية بوجود نسبة أكبر من الأشخاص العاملين في أنشطة الزراعة. (الشكل 2).

الشكل 1. نوع التشغيل بحسب الجنس، النسب المئوية (بيانات Fafo / ILO / CLCI، 2020)



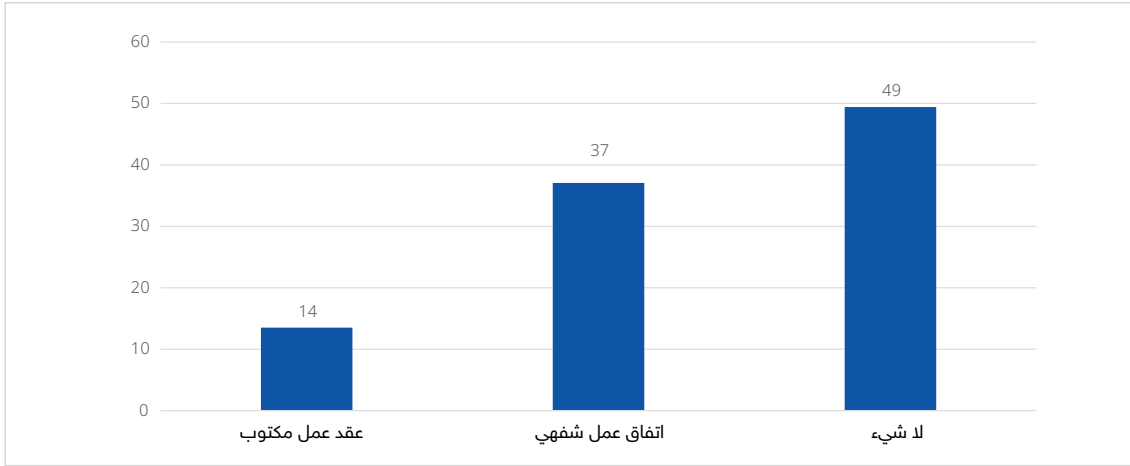
الشكل 2. نوع التشغيل بحسب الحالة الريفية وشبه الحضرية والحضرية، النسب المئوية (بيانات Fafo / ILO / CLCI، 2020)



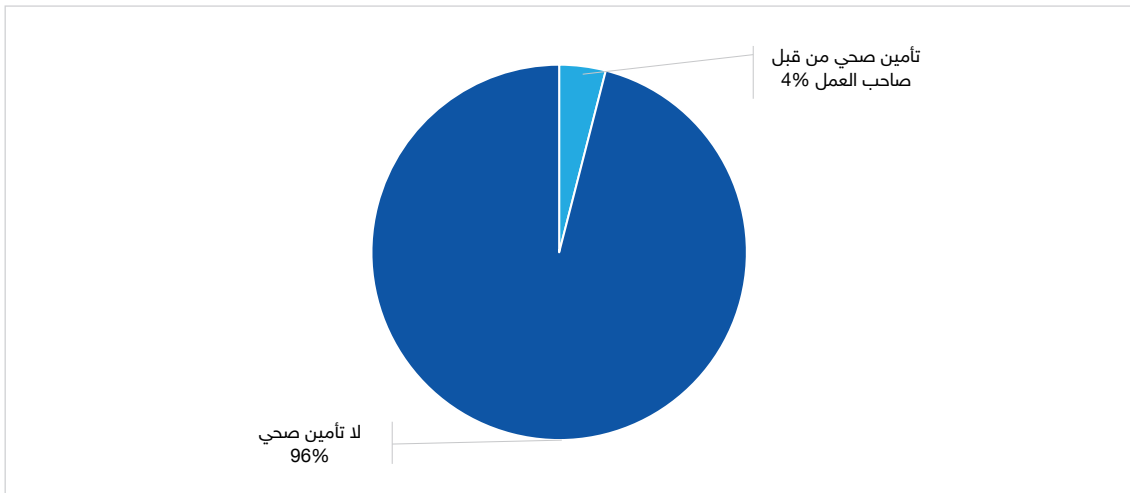
غالبية العمال في المسح ليس لديهم عقود مكتوبة مع وجود ما نسبته 14% فقط من العاملين لديهم عقود مكتوبة. يتماشى هذا مع مسح المؤسسات الذي تم جمعه من قبل المنظمة الدولية للهجرة والذي يشير إلى عدد قليل من العقود المكتوبة التي تم إصدارها بين المشاركين في الاستطلاع، ويشير هذا بشكل أساسي إلى المستوى المرتفع للتشغيل غير المنظم بين العمال في العراق، حيث يعد الحصول على عقد والاعتراف به والإعلان عنه كموظف شرطًا للعمال للوصول إلى العمل المنظم، قد تكون نسبة حدوث السمة غير المنظمة أعلى عندما ن فكر في الترتيبات المنظمة الأخرى التي تضمن الوصول إلى الضمان الاجتماعي والمزايا المتعلقة بالتشغيل للعمال.

<sup>35</sup> ومع ذلك، تم إجراء مسح القوى العاملة (LFS) في عام 2021، وستكون البيانات متاحة في ديسمبر 2021، والتي ستوفر بيانات ممثلة على المستوى الوطني حول السمة غير المنظمة في العراق.

الشكل 3. نوع عقد التشغيل، النسب المئوية (بيانات Fafo / ILO / CLCI، 2020)

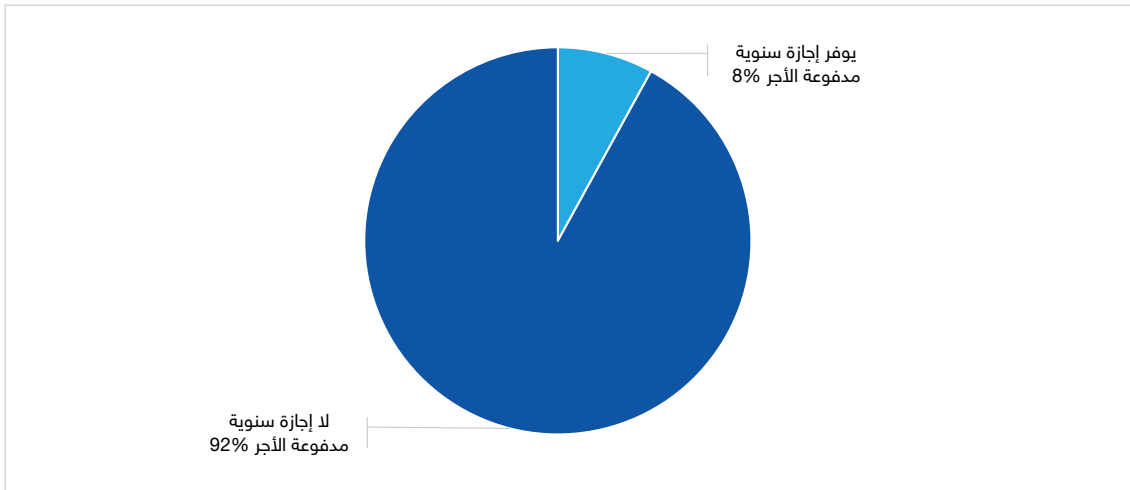


الشكل 4. توفير التأمين الصحي من قبل أرباب العمل، النسب المئوية (بيانات Fafo / ILO / CLCI، 2020)



النسبة المئوية لعينة السكان التي تحصل على إجازة سنوية مدفوعة الأجر هي 8 في المائة فقط مما يثبت الطبيعة غير المنظمة لعلاقات العمل (الشكل 4).

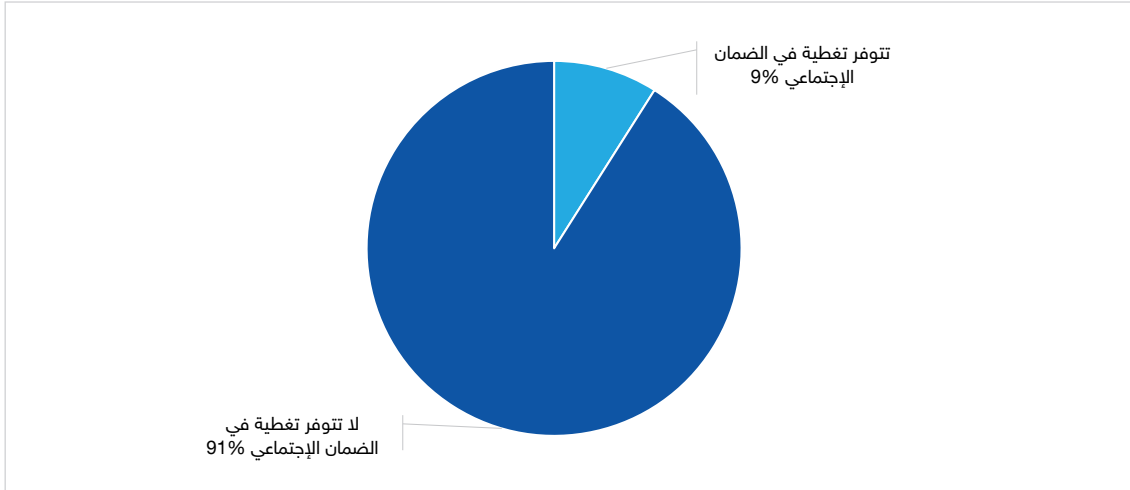
الشكل 5. تقديم إجازة سنوية مدفوعة الأجر من قبل أرباب العمل، النسب المئوية (بيانات Fafo / ILO / CLCI، 2020)





كما يظهر جلياً بأن مدى إنتشار السمة غير المنظمة من خلال الافتقار إلى لتوفير الضمان الاجتماعي للعمال. غالبية العمال (91 في المائة) لا يتمتعون بأي تغطية ضمان اجتماعي تتعلق بالعمل.

#### الشكل 6. تغطية الضمان الاجتماعي، النسب المئوية (بيانات 2020، Fafo / ILO / CLCI)



عندما يتعلق الأمر بالمؤسسات التجارية، فإن أحد المؤشرات الرئيسية الذي يوضح مدى انتشار الأعمال غير المنظمة في المسح الذي أجرته منظمة العمل الدولية، معهد فافو، واتحاد النقذ وسبل العيش من أجل العراق، حيث أفاد 95 في المائة من المؤسسات التجارية التي شملتها الدراسة بأنها غير مسجلة لدى السلطات المختصة.

## 3 السياق القانوني

تم إجراء مجموعة واسعةٍ من الإصلاحات طوال العقد الماضي لتعزيز الحماية القانونية والضمانات للعمال وتحسين بيئة الأعمال، ومن هذه الإصلاحات قانون العمل في إقليم كردستان-العراق ومشروع قانون المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي للقطاع الخاص وهي قيد التنفيذ، يقدمُ هذا القسم من التشخيص للسمة غير المنظمة لمحة عامة عن التغطية القانونية ومستوى الحماية الذي توفره التشريعات واللوائح ذات الصلة، مع التركيز على قوانين العمل وقوانين الضمان الاجتماعي والتشريعات التي تحكم سماحية الوصول للاجئين إلى العمل في العراق، كما يستعرض التشريعات ذات الصلة بالوحدات الاقتصادية. يقدم هذا القسم أيضًا تحليلًا للتغطية القانونية في الممارسة العملية وبكلماتٍ أخرى إلى أي مدى يكون التشريع قابلاً للإنفاذ وكيف يتم إدارته وتطبيقه في الممارسة العملية.

لغرض هذا البحث، وبالنظر إلى تركيز المجموعة غير المنظمة والهشة في القطاع الخاص فإنه لم يتم تحليل القوانين واللوائح التي تحكم العاملين في القطاع العام وأفراد القوات المسلحة والشرطة وقوى الأمن الداخلي.

### 3.1 التشغيل والعمل

ينظم قانون العمل (قانون العمل رقم 37 لسنة 2015) ومشروع قانون العمل لإقليم كردستان (اعتبارًا من شهر أيلول/ سبتمبر 2021)<sup>36</sup> علاقات العمل والعقود وظروف العمل واستحقاقات العمال في القطاع الخاص، تغطي القوانين وأحكامها الموضوعية جميع العاملين في القطاع الخاص الذين يتقاضون أجرًا أو دفعات من نوعٍ آخر نظير عملهم، تحدد القوانين مسؤوليات أصحاب العمل الذين يستخدمون عاملًا واحدًا على الأقل مقابل أجر، وتهدف أحكام كلا القانونين إلى التطبيق بالتساوي على المؤسسات التجارية من جميع الأحجام وعلى جميع القطاعات الاقتصادية والمهنية<sup>37</sup>، وبموجب الشروط العامة الصادرة عن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (MoLSA) فإنه يتعين على العراقيين والأجانب التسجيل في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لغرض الضمان الاجتماعي وضريبة الدخل والوصول إلى حماية العمال المنصوص عليها في القانون.

**يُعرّف** العاملون في كلا القانونين على أنهم «كل شخص طبيعي، سواء أكان ذكرًا أم أنثى، يعمل تحت توجيه وإشراف ورقابة صاحب العمل»<sup>38</sup>، ويستند وجود هذه العلاقة القانونية إلى الوجود الفعلي للعلاقة<sup>39</sup>، وبدوره يُغطي «العمل» أي جهد يبذله العامل مقابل أجر، سواء كان «دائمًا أو عرضيًا أو مؤقتًا أو موسميًا»<sup>40</sup>، ويتم تعريف «الأجر» ليشمل «أي مبلغ أو فائدة مستحقة للعامل مقابل أي عمل أنجز»<sup>41</sup>، وبالمثل فإن تعريف «صاحب العمل» في قوانين العمل واسع ويغطي «أي شخص طبيعي أو كيان قانوني يستخدم عاملًا أو أكثر مقابل أجر من أي نوع»<sup>42</sup>، تضع القوانين عبئًا إضافيًا على صاحب العمل لإثبات أو دحض وجود علاقة عمل في حالة عدم وجود عقد مكتوب<sup>43</sup>، حيث تؤكد هذه الضمانات أن جميع العاملين بأجر في القطاع الخاص مشمولون بالقانون.

علووة على ذلك تبين ان لا قانون العمل ولا مسودة قانون العمل لإقليم كردستان مُقيدان في تطبيقهما على المواطنين العراقيين، وبدلاً من ذلك تهدف القوانين صراحةً إلى «تنظيم عمل الأجانب العاملين أو الراغبين في العمل في العراق» وتنطبق على «جميع العاملين في جمهورية العراق»<sup>44</sup>، كما تحظر القوانين التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو المجتمع الديني أو الرأي أو المعتقد السياسي أو الأصل أو الجنسية<sup>45</sup>.

مجموعات العمال غير المشمولين بحكم قانون العمل هم عمال بدون أجر، مثل العاملين لحسابهم الخاص والعاملين في الخدمة المدنية، والقوات المسلحة، والشرطة، والأمن الداخلي، حيث أن العاملون في الخدمة المدنية والقوات المسلحة والشرطة والأمن الداخلي مستبعدون بشكل صريح من نطاق القوانين، وكذلك لا يتناسب مفهوم العاملون

36 مراجعة مسودة قانون العمل من قبل منظمة العمل الدولية (سبتمبر 2021). تبحث هذه المراجعة في كلا القانونين معًا، نظرًا للاوجه التشابه، ويتم تسجيل أي ملاحظة عند وجود اختلافات لغرض التحليل.

37 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 3: مشروع قانون العمل المادة 3.

38 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 1 (6)؛ مشروع قانون العمل، المادة 1 (9).

39 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 13. يسمح مشروع قانون العمل في إقليم كردستان بالعقود الشفهية والمكتوبة. إن عدم وجود عقد مكتوب لا ينفي وجود علاقة عمل.

40 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 1 (5). مشروع قانون العمل، المادة 1 (8).

41 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 1 (14). مشروع قانون العمل، المادة 1 (12).

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

43 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 37 (4) مشروع قانون العمل، مادة 34 (4).

44 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادتان 2 و 3. مشروع قانون العمل، مادة 2.

45 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادتان 30 و 31. مشروع قانون العمل، مادة 28

بدون أجر والعاملين لحسابهم الخاص مع تعريف العامل وصاحب العمل ويتم استبعادهم ضمناً (والذين يمثلون نسبة كبيرة من العمال).

على الرغم من التعريف الواسع للقوانين لعلاقة العمل، يتطلب كل من قانون العمل الفيدرالي ومسودة قانون العمل لإقليم كردستان-العراق عمل ثلاث نسخ من جميع العقود المكتوبة، وإيداع نسخة واحدة لدى الحكومة<sup>46</sup>، قد يبدو هذا عبئاً غير ضروري على أرباب العمل ومع ذلك فإن عدم الامتثال لهذا الحكم لا ينفي وجود علاقة عمل ولا يغير المسؤوليات والحقوق القانونية لأصحاب العمل أو العمال.

فيما يتعلق بالعقود، لا ينص أي من قانوني العمل صراحة على الأنواع المختلفة للعقود المسموح بها، يسمح كلا القانونين باستخدام عقود محددة المدة، وعقود غير محدودة، وعقود من الباطن، وعقود بدوام جزئي، لكنهما لا يشيران صراحة إلى استخدام العمل العرضي واليومي والمؤقت إلى حد كبير، وهذا يترك مستوى من الغموض تحتاج لمعالجة من خلال تشريع وزارية.

◀ **العمل المتعاقد عليه من الباطن:** يُحدد قانون العمل الاتحادي أنه إذا تم التعاقد من الباطن على أي عمل كلياً أو جزئياً مع صاحب عمل آخر فيجب على المقاول من الباطن توفير حقوق متساوية لعماله والعاملين لدى صاحب العمل الرئيسي وأن يكون كل من صاحب العمل والمقاول من الباطن مسؤولين بشكل مشترك في هذا الصدد<sup>47</sup>، في المقابل لا يتضمن مشروع قانون العمل لإقليم كردستان أي أحكام بشأن التعاقد من الباطن أو توزيع المسؤولية بين صاحب العمل الرئيسي والمقاول من الباطن، حيث يؤدي عدم وجود تنظيم لهذا النوع من التشغيل إلى عدم اليقين القانوني ويمكن أن يجعل من الصعب على العمال المطالبة بحقوقهم وعلى السلطات تحميل أصحاب العمل المسؤولية عن انتهاكات قانون العمل، كما لا يتم تنظيم علاقات العمل الثلاثية وأدوار ومسؤوليات شركات توريد العمالة الخاصة سواء في العراق الفيدرالي أو إقليم كردستان العراق.

◀ **العمل المؤقت والعمل العرضي:** يحق للعمال المؤقتين والعرضيين الحصول على نفس شروط وأحكام العمل كعمال دائمين بموجب كلا القانونين<sup>48</sup>، وهناك قيود مفروضة على استخدام العقود محدودة المدة كمحاولة للحماية من استغلال العمل المؤقت، أو عقود قصيرة الأجل لعمل مستمر، تنص القوانين كذلك على النقل التلقائي من عقد محدود المدة إلى عقد دائم إذا تم تجديد العقد أكثر من مرة<sup>49</sup>، ومع ذلك فإنه من الصعب رؤية كيفية استفادة العمال المياومون أو العاملون في وظائف قصيرة الأمد عملياً من غالبية أحكام القوانين. في الواقع ومن الناحية العملية فإن معظم الأشخاص الذين ينخرطون في العمل اليومي يفعلون ذلك بدافع الضرورة وليس الاختيار حيث انها تكاد تكون وسيلة فورية وملائمة للحصول على دخل في حالة عدم وجود فرص عمل أفضل ولكن ظروف العمل عادة ما تكون سيئة والعمل يميل إلى أن يكون ذو مجهود جسدي والفرص غير مستقرة<sup>50</sup>.

◀ **العمل بدوام جزئي:** يجب أن يشمل العمل بدوام جزئي بموجب قانون العمل الفيدرالي ما لا يقل عن 12 ساعة من العمل في الأسبوع ولا يزيد عن 24 ساعة من العمل في الأسبوع<sup>51</sup>، وهذا يترك فجوة حماية لعدد كبير من العمال الذين تقل ساعات عملهم عن اثنتي عشرة ساعة في الأسبوع أو ما بين 24 ساعة و 48 ساعة (أسبوع العمل القياسي)، يجب أن تغطي الأحكام الحامية للعمال بدوام جزئي أي عمال تتراوح ساعات عملهم العادية بين 12 و 24 ساعة في الأسبوع على أساس تناسبي، إن التعريف الضيق لقانون العمل الاتحادي يخلق ثغرة قانونية لأولئك العمال الذين يعملون أقل من 12 ساعة في الأسبوع على أساس منتظم وأولئك الذين يعملون أكثر من 24 ساعة وأقل من 48 ساعة في الأسبوع، في المقابل ينص مشروع قانون العمل في إقليم كردستان-العراق على أحكام أقوى للعمل بدوام جزئي، والتي تضمن جميع الحقوق والمزايا والالتزامات بموجب قانون العمل على أساس تناسبي لمن يعملون بانتظام ولكن بشكل أقل من الدوام الكامل<sup>52</sup>.

46 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، مادة 37. مشروع قانون العمل، مادة 34.

47 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 12.

48 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 38 (3)؛ مشروع قانون العمل، المادة 35 (3).

49 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015 الفصل 6؛ مشروع قانون العمل (إقليم كردستان)، الفصل السادس.

50 حلول الحقيقة الأرضية، الوقوع في الشقوق (2021)

51 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 39.

52 مشروع قانون العمل، المادتان 1 (16) و 36.

### مربع 1: عمل الأطفال

حدد قانون العمل الاتحادي ومشروع قانون العمل في إقليم كردستان، وقانون وزارة التربية والتعليم في إقليم كردستان سن التعليم الإلزامي بـ 15 عامًا بما يتماشى مع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 138<sup>53</sup>، ومع ذلك فإن التعليم الإلزامي بموجب قانون التعليم الاتحادي (رقم 118 لعام 1976) ينص على ست سنوات من التعليم المجاني والإلزامي، وعادةً ما يبدأ الأطفال الدراسة في سن 6 أو 7 سنوات، وبالتالي يكملون تعليمهم الإلزامي في سن 12 أو 13 عامًا. وهذا يؤدي إلى فجوة في الحماية للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 12 و 15 عامًا والذين قد يكونون عرضة للاستغلال الاقتصادي لأنهم غير مُلزَمين أن يكونوا في المدرسة، ومع ذلك فهم أصغر من أن يعملوا بشكل قانوني وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة في تقريرها إلى لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية بشأن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات المصدق عليها ذكرت أن وزارة التعليم تدرس حاليًا إمكانية توسيع نطاق التعليم الإلزامي للأطفال حتى سن الرشد وهو 15 سنة، و بالنظر إلى أن التعليم المجاني والإلزامي هو وسيلة فعالة لمنع عمل الأطفال ولكن يجب أن يتطابق سن إكمال التعليم الإلزامي مع سن الالتحاق بالعمل.

حدد قانون العمل الاتحادي ومشروع قانون العمل في إقليم كردستان-العراق أيضاً شروط تشغيل القُصّر<sup>54</sup>، حيث تحدد الأحكام عدد الساعات التي يمكن للناصر العمل فيها وتتضمن أيضاً وجود وقت راحة مناسب، وإجازة سنوية مدفوعة الأجر، كما وتحظر العمل الليلي، وقد صممت هذه الشروط لحماية صحة العمال الشباب وسلامتهم وتنميتهم وتعكس المبادئ المنصوص عليها في وثائق عمل الأطفال التابعة لمنظمة العمل الدولية. يطالب قانون العمل ومشروع قانون إقليم كردستان العراق أصحاب العمل بالحصول على الشهادات الصحية للقصر والاحتفاظ بها والاحتفاظ بسجل لأسمائهم وأعمارهم والعمل الذي يقومون به.

ومع ذلك فإن قانون العمل الفيدرالي يستثني المؤسسات العائلية من الأحكام التي تحكم القصر (وفي الواقع يعفي المؤسسات التي تديرها العائلات من نطاق قانون العمل) إذا تم توظيف القصر من قبل قريب مباشر لإنتاج سلع استهلاكية محلية<sup>55</sup>. يحتوي مشروع قانون إقليم كردستان-العراق على أحكام مماثلة أيضاً لكنها قيد المراجعة والمناقشة<sup>56</sup>، قد يكون من الصعب مراقبة تطبيق اللوائح بين المؤسسات التي تديرها الأسر من منظور الإنفاذ، ومع ذلك، فإن معظم الأطفال العاملين في عمالة الأطفال يميلون إلى أن يكونوا عمالاً عائليين غير مدفوعي الأجر في المزارع العائلية وفي المؤسسات العائلية<sup>57</sup>، وعلى هذا النحو فإن هنالك إحصائية لاستبعاد عدد كبير من الأطفال العاملين من حماية القانون.

الاستثناءات تعني أيضاً أن الأطفال العاملين في المؤسسات التي تديرها عائلات لا يتم منحهم الحماية من الأعمال الخطرة في العراق الفيدرالي. وهذا يمثل مشكلة بالنظر إلى تركيز المؤسسات التي تديرها الأسر في القطاعات التي غالباً ما توجد فيها أنشطة وظروف ومواد خطيرة، مثل الأعمال الزراعية وصناعة الطوب ونسج السجاد.

بموجب قانون العمل لعام 2015 ومسودة قانون إقليم كردستان-العراق فقد تم تغليظ **العقوبات** على انتهاكات قانون العمل بشكل كبير مقارنة بالتشريعات السابقة<sup>58</sup>، وتقع مسؤوليات إدارة تفتيش العمل ضمن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، حيث تتشارك لجان التفتيش الثلاثية التي تتمتع بصلاحيات إجراء عمليات تفتيش في مواقع العمل لمراقبة وإنفاذ تطبيق قانون العمل، وتتمتع اللجان بصلاحيات الوصول إلى أماكن العمل في جميع أنحاء البلاد دون إشعار مسبق لإجراء الفحوصات؛ أخذ عينات من مكان العمل؛ وإجبار أصحاب العمل والمديرين على إجراء تغييرات حسب الضرورة<sup>59</sup>.

53 قانون العمل (2015)، المادة 7.

54 قانون العمل (2015)، المواد 95-104. مشروع قانون العمل في إقليم كردستان، المواد 90-100.

55 قانون العمل (2015)، المادة 103.

56 قانون العمل في إقليم كردستان، المادة 98.

57 التقرير العالمي لمنظمة العمل الدولية

58 لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية والمعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، 2015 ج 81

59 قانون العمل لسنة 2015، المادة 129.

لا تزال حرية **تكوين الجمعيات والنقابات** يحكمها قانون التجمع النقابي (رقم 52 لعام 1987) حيث لم يتم اعتماد أي قانون جديد بشأن النقابات العمالية منذ إقرار قانون العمل الاتحادي الجديد، حيث يقيد قانون التجمع النقابي هذا ويحد بشكل كبير من تشكيل النقابات المستقلة والمُمثلة في العراق ومشاركتها في الحوار الاجتماعي والآليات الرسمية وغير الرسمية للإشراف على القانون وتطبيقه (انظر الأقسام).

يوفر قانون العمل لعام 2015 ومسودة قانون العمل لإقليم كردستان مجموعة من الآليات **لتسوية النزاعات** والمطالبات المتعلقة بالتشغيل، وفي كلا القانونين يبدو أنه قد تم بذل جهود لتبسيط عمليات تسوية المنازعات وضمان وصول العمال بشكل أكبر لهذه الآليات ويشمل ذلك الإعفاءات من الرسوم، من ناحية أخرى تطلب القوانين من أصحاب العمل إنشاء آلية داخلية مناسبة للتعامل مع شكاوى العمال، ويمكن للعمال أيضًا تقديم شكاوى إلى سلطات العمل العراقية ذات الصلة مثل لجنة تفتيش العمل (تحت إشراف وزارة العمل والشؤون الاجتماعية)، لجنة إنهاء الخدمة أو محكمة العمل ذات الصلة<sup>60</sup>، وتضم المحاكم العمالية ممثلين عن اتحاد أصحاب العمل والاتحاد العام للعمال التي لا بد من أن إنشائها وتشغيلها في كل المحافظات، كما تتضمن قوانين العمل إعفاءات للعمال والنقابات من رسوم المحاكم<sup>61</sup>.

تحدد قوانين العمل أيضًا **شروط التشغيل**، في الواقع تنطبق حماية الأجور بما في ذلك استحقاق الحد الأدنى للأجور وتنظيم ساعات العمل والصحة والسلامة المهنية بالتساوي على جميع العمال المشمولين بقانون العمل، وتنظم التشريعات الوزارية<sup>62</sup>، وهي اللوائح الخاصة التي تنظم ساعات العمل اليومية للعاملين في بعض المهن والوظائف والقطاعات ويشمل ذلك عمال الزراعة والأسر ولكن حتى في ظل إصدار هذه اللوائح سيبقى هنالك بعض الغموض حول ساعات العمل لهذه المجموعات من العمال.

كما ينظم كلا القانونين «**عمل المرأة**» ويتضمنان حظر العمل الشاق<sup>63</sup> والعمل الليلي مع بعض الاستثناءات<sup>64</sup>، و تُطبق تدابير الحماية على عمل المرأة مما يبرز مبدأ تكافؤ الفرص والمعاملة بين الرجل والمرأة في التشغيل والمهن، إن تأثير هذه الأحكام على النساء اللاتي يرغبن في العمل في مثل هذه القطاعات أو المهن أو أثناء الليل يكن في وضع غير مستقر حيث لا يمكنهن القيام بذلك إلا بشكل غير منظم ودون حماية قانونية.

يتضمن قانون العمل الفيدرالي أيضًا مادةً للحماية تنص على أن **العمال الأجانب** المقيمين بشكل قانوني في العراق الفيدرالي لغرض العمل والذين لديهم تصريح عمل لن يتم اعتبارهم «غير قانونيين أو غير نظاميين» بسبب فقدان الوظيفة ولن يؤدي فقدان الوظيفة إلى سحب تصريح الإقامة أو العمل<sup>65</sup>، ومع ذلك لا توجد مثل هذه الأحكام الخاصة بالعمال الأجانب في مشروع قانون العمل في إقليم كردستان، بالإضافة لذلك ينص كلاً من قانون العمل الفيدرالي ومسودة قانون العمل في إقليم كردستان-العراق على أن أي شخص أو طرف ينتهك أحكام قانون العمل الذي يحكم «توظيف العمال الأجانب» سيتعرض لعقوبات<sup>66</sup>، يبدو أن هذا البند الذي يتضمن «أي شخص أو طرف» يشمل العمال الأجانب أنفسهم وهذا لا يتماشى مع اتفاقية منظمة العمل الدولية المصدق عليها رقم 143 (المادة 6) والتي تدعو إلى فرض عقوبات على من ينظمون أو يسهلون التحركات غير المنظمة والتشغيل غير المصرح به وليس على العمال أنفسهم، قد يؤدي إدراج عقوبات على العمال الأجانب أنفسهم إلى خلق وضع أو بيئة تجعل من غير المرجح أن يشتكي العمال المهاجرون إلى السلطات بشأن ظروف العمل الاستغلالية أو العمل غير المنظم، وبشكل أكثر عمومية يبدو أن الأحكام القليلة المتعلقة بتنظيم العمال الأجانب في القوانين غير كافية لتنظيم تشغيل غير العراقيين بشكل فعال.

60 قانون العمل 2015، الفصل 16. مشروع قانون العمل في إقليم كردستان العراق، الفصل 16.

61 قانون العمل 2015، المادة 165. مشروع قانون العمل في إقليم كردستان العراق، مادة 156.

62 قانون العمل رقم 37 لسنة 2014، المادة 67.

63 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 85 (2) : مشروع قانون العمل، المادة 80.

64 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 86 : مشروع قانون العمل، المادة 81.

65 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 34.

66 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 36 - يعاقب المخالفون بغرامة تتراوح بين ثلاثة أضعاف الأجر اليومي للعامل وثلاثة أضعاف الأجر الشهري للعامل. نص مشروع قانون العمل، المادة 33، على أن يعاقب المخالف بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ستة أشهر، وبغرامة لا تقل عن خمسمائة ألف (500.000) دينار، ولا تزيد عن مليون (1.000.000) دينار عراقي.

## مربع 2: حقوق العمل للاجئين

يناقش هذا المربع الوضع المحدد للاجئين وإمكانية حصولهم على عمل بالنظر إلى العدد الكبير من اللاجئين في العراق، وبشكل عام يعدّ التمتع بأساس قانوني للإقامة في العراق شرطًا أساسيًا لتوظيف الأجانب بمن فيهم اللاجئين وطالبو اللجوء مما يعني أن اللاجئين في العراق لا يتمتعون بحق قانوني واضح لا لبس فيه في العمل. يحتاج اللاجئون إلى أن يتم الاعتراف بهم على أنهم «لاجئون» والحصول على الأوراق الصحيحة وبطاقات الهوية للوصول إلى العمل المنظم وهذا الأمر يختلف بين العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق.

### العراق الفيدرالي

تصدر مديرية الإقامة في وزارة الداخلية تصاريح الإقامة للأجانب ولكن ليس لطالبي اللجوء، حيث تتولى اللجنة الاتحادية الدائمة لشؤون اللاجئين التابعة لوزارة الداخلية (PC-MOI) طلبات اللجوء بدعم من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، لا يحتاج اللاجئون وطالبو اللجوء الذين يحملون بطاقة اللجنة الاتحادية الدائمة سارية المفعول إلى الحصول على تصريح إقامة بشكل منفصل من أجل البقاء في العراق لأن التسجيل لدى هذه اللجنة يُضفي تنظيمًا على وجودهم في العراق، كما وتسمح بطاقة اللجنة الاتحادية الدائمة في وزارة الداخلية للاجئين بالتحرك بحرية داخل محافظات العراق الفيدرالي ولكنها ليست تصريح إقامة كما هو مفهوم بموجب قانون إقامة الأجانب رقم 76 لعام 2017.

يمكن للاجئين والأشخاص الذين يطلبون اللجوء المسجلين لدى اللجنة الاتحادية الدائمة لشؤون اللاجئين التابعة لوزارة الداخلية كلاجئين أن يتم تشغيلهم في القطاع الخاص دون الحاجة إلى الحصول على تصريح عمل منفصل من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ومع ذلك فإن حق اللاجئين في العمل ليس مضمونًا قانونيًا نظرًا للشروط المحدودة لقانون اللاجئين السياسيين لعام 1971، والذي تقتصر فوائده على اللاجئين «السياسيين» و «العسكريين» فقط، في المقابل يُطلب عمومًا من اللاجئين في العراق الفيدرالي الذين يرغبون في العمل كمحترفين الحصول على تصريح عمل منفصل قبل التمكن من التوظيف (مثل أولئك الذين يعملون كأطباء أسنان)، وقد طلب من بعضهم مغادرة العراق للتقدم بطلب للحصول على مثل هذا التصريح من خارج البلاد.

أخيرًا، لا يزال من غير الواضح ما إذا كان اللاجئون الذين يحملون البطاقة المذكورة أعلاه قادرين على التسجيل لدى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لأغراض الضمان الاجتماعي في الممارسة العملية، حيث لم يتم تسجيل الغالبية العظمى.

### إقليم كردستان العراق

بشكل عام تقع مسؤولية شؤون الإقامة ضمن نطاق الحكومة الفيدرالية في العراق<sup>67</sup>، لكن إقليم كردستان العراق قد مارس درجة من الاختصاص القضائي تتعلق بالإقامة منذ إنشائه في عام 1991، إن مديريات الإقامة في إقليم كردستان العراق مسؤولة عن إصدار تصاريح الإقامة للأجانب وطالبي اللجوء داخل الإقليم، وترتبط إداريًا بوزارة الداخلية، حيث تتطلب الإجراءات في مديرية الإقامة عمومًا فحص دم إلزاميًا وتصريحًا آمنًا مسبقًا من «الأسايش» الذي لا يعطى دائمًا مباشرة حيث قد يُطلب من اللاجئين تأكيد سكنهم والحصول على كفيل (حسب الجنسية) بالإضافة إلى تقديم وثائق التسجيل الخاصة بهم في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

توفر تصاريح الإقامة الإنسانية في إقليم كردستان-العراق حقًا فعليًا في العمل لجميع اللاجئين داخل الإقليم، حيث يُسمح عمومًا للاجئين الذين دخلوا إقليم كردستان العراق بدون تأشيرة بالعمل داخل المنطقة كلاجئ أو طالب لجوء طالما أنهم يحملون تصريح إقامة إنسانيًا لإقليم كردستان-العراق ويستوفون الحد الأدنى للسكن القانوني لدخول العمل وهو 15 عامًا، ليست هنالك حاجة للاجئين للحصول بشكل منفصل على تصريح عمل من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية - حكومة إقليم كردستان من أجل الحصول على عمل.

ومع ذلك فإن توظيف اللاجئين في إقليم كردستان-العراق يقتصر عادةً على الوظائف والمهن في القطاع الخاص التي لا تتطلب وثائق إضافية، وتتطلب المهن مثل أطباء الأسنان والصيدلة والمحامين وسائقي سيارات الأجرة بطاقات هوية أو شهادات مهنية والتي لا يمكن دائمًا تقديمها أو تقييمها، مما يعني منع اللاجئين المؤهلين من الوصول إلى وظائف ضمن مهنتهم السابقة.

لا ينعكس حق اللاجئين الفعلي في العمل في وظائف معينة بالقطاع الخاص في إقليم كردستان-العراق ضمن أي أطر أو سياسات قانونية، في حين أن هذا الوضع يبدو مواتياً فإن أي تغيير سلبي في إقامة اللاجئين يمكن أن يكون له تأثير مباشر على قدرتهم على العمل بشكل قانوني، يعتمد الوصول إلى العمل وحمايتهم بشكل عام على الإحسان الدائم لحكومة إقليم كردستان والعلاقات المستقرة بين إقليم كردستان والحكومة الفيدرالية، وعلى هذا النحو فإن هنالك ضمان ضئيل للاندماج الاقتصادي طويل الأجل.

### التنقل والعمل من إقليم كردستان - إلى العراق الفيدرالي

إن الافتقار إلى المعاملة بالمثل والاعتراف بوضع الإقامة بين إقليم كردستان والحكومة الفيدرالية يعني استمرار تعرض اللاجئين لقيود على التنقل، ويعتبر هذا مصدر قلق خاص للاجئين غير القادرين على العثور على عمل في إقليم كردستان العراق ويرغبون في البحث عن فرص أفضل في المحافظات الجنوبية والوسطى من العراق. تضع العمليات الحالية العبء الإداري على كاهل اللاجئين لامتلاك ومعالجة وثائق مختلفة للاعتراف الرسمي والإقامة من قبل السلطات في كل من إقليم كردستان والعراق الفيدرالي، حيث قد تؤدي محاولة السفر من إقليم كردستان العراق إلى العراق الفيدرالي دون وثائق أو تصريح مناسب إلى الاعتقال أو الاحتجاز أو الترحيل.

## 3.2 الضمان الاجتماعي

يركز هذا القسم من التشخيص القانوني بالدرجة الأولى على مشروع قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية للقطاع الخاص المعروف حالياً على البرلمان<sup>68</sup>.

وبموجب الإطار القانوني الحالي للضمان الاجتماعي، القانون رقم 39 لعام 1971، تم تصور سلسلة من المراسيم لتوسيع نطاق التغطية تدريجياً لتشمل مجموعات العمال غير المحميين، لم يتم تنفيذ هذه المراسيم بسبب مجموعة من العقبات الإجرائية والسياسية والقيود الأمنية<sup>69</sup>، وتشمل الثغرات في النظام الحالي إعانات البطالة وتغطية الأمومة والفئات المستبعدة من العمال والقطاعات.

بموجب مشروع قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية لعام 2016 (مشروع قانون) المعروف على البرلمان<sup>70</sup> فإن يجب تسجيل جميع العمال المشمولين بقانون العمل لعام 2015 والتأمين عليهم في جميع فروع الضمان الاجتماعي بما في ذلك فرع الصحة، وتوسيع نطاق التغطية للعاملين لحسابهم الخاص (من خلال التأمين الاختياري، على الرغم من أن هذا لا يزال نقطة نقاش) والعاملين في الاقتصاد غير المنظم، كما يقدم نظام التأمين ضد البطالة وهي تحافظ على الهيكل الحالي لنظم الضمان الاجتماعي المنفصلة للقطاعات العام والخاص، ولكنها توفر إمكانية نقل حقوق التقاعد المكتسبة من نظام إلى آخر من أجل تسهيل تنقل العمال بين كلا القطاعين.

وفي إقليم كردستان أيضاً صياغة قانوناً جديداً للضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص مع العديد من الأحكام المشابهة لتلك المعمول بها في قانون العراق الفيدرالي، ومع ذلك لم يتم الانتهاء من هذا بعد.

في العراق الفيدرالي تبلغ معدلات الاشتراكات الحالية 21 في المائة من راتب العامل في القطاع غير النفطي، (29 في المائة في قطاع النفط) مع نسبة اقتطاع تعادل 4.1 في المائة من قبل العمال و 16.9 في المائة من قبل أصحاب العمل (25 في المائة لأرباب العمل في قطاع النفط)، وبموجب المادة 14 من مشروع القانون سيتم ارتفاع نسب الإقتطاع إلى 7 في المائة من العمال وتخفيضها إلى 13 في المائة لأصحاب العمل، ليصبح مجموع الاشتراكات 20 في المائة في القطاعات غير النفطية و 32 في المائة في القطاعات النفطية (على الرغم من أن هذه نقطة نقاش حالياً ولم يتم الاتفاق بعد على هذه المعدلات).

<sup>68</sup> للإشارة إلى أن المعلومات الواردة مستمدة من النسخة الأولية لمشروع القانون الذي يخضع للتغيير، وفي الواقع تم إحاطة الهيئات الوطنية المشكلة علماً بتوصيات منظمة العمل الدولية، وتجرى مناقشة التعديلات على مشروع القانون هذا.

<sup>69</sup> مقابلة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية

<sup>70</sup> كما تمت مشاركته مع منظمة العمل الدولية للمراجعة الفنية في 2016/2017.

تم تحديد التأمين الاختياري للتقاعد الوارد في مشروع القانون للأشخاص غير المشمولين بقانون العمل والقطاع غير المنظم بنسبة 7 في المائة من الدخل المختار من بين فئات مختلفة للعامل / صاحب العمل الحر، إلى جانب مساهمة مؤقتة من الدولة 9 في المائة.

تضمن مشروع قانون الضمان الاجتماعي المزايا التالية للعمال المسجلين:

◀ **إجازة الأمومة:** يحق للمرأة (باستثناء النساء العاملات في المؤسسات التي تديرها الأسر والمستبعدات من حماية الأمومة<sup>71</sup>) الحصول على إجازة أمومة مدفوعة الأجر لمدة 14 أسبوعًا بموجب قانون العمل، وبعد هذه الفترة يتولى صندوق الضمان الاجتماعي دفع تعويضات مالية<sup>72</sup>. ومع ذلك فإن أحكام حماية الأمومة في شكل تعويض نقدي في مشروع القانون لا تتماشى مع أحكام الأمومة في قانون العمل لعام 2015. قانون العمل والمسودة الحالية لقانون الضمان الاجتماعي غير متسقة من حيث تحديد من المسؤول ماليًا (صاحب العمل أو صندوق الضمان الاجتماعي) عن دفع 14 أسبوعًا من الراتب الكامل<sup>73</sup>، أو إذا كان سيتم تقاسم التكلفة بين صاحب العمل وصندوق الضمان الاجتماعي. ومع ذلك ينص مشروع قانون الضمان الاجتماعي على تعويض بنسبة 75 في المائة من الأجر السابق عن فترة 14 أسبوعًا من إجازة الأمومة، ومعدل 50 في المائة عن أي فترة تتجاوز 14 أسبوعًا من إجازة الأمومة، وعلى الرغم من أن هذه النسب مرة أخرى لا تزال قيد المناقشة والمواءمة بين القوانين قيد النظر<sup>74</sup> فلا بد من توضيح المسؤولية عن تكاليف الاستحقاقات النقدية خلال 14 أسبوعًا من إجازة الأمومة المنتظمة، على الرغم من الجهود المبذولة من قبل لجنة العمل البرلمانية والناخبين الوطنيين لتنقيح مشروع القانون لضمان الاتساق مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات، بما في ذلك لتحويل العبء من أرباب العمل إلى نهج التأمين.

◀ **الإجازة المرضية:** تم تمديد أحكام الإجازة المرضية بموجب قانون العمل لعام 2015 والتي تسمح للعامل بإجازة مرضية مدفوعة الأجر لمدة 30 يومًا ممولة من قبل صاحب العمل وبشكل سنوي، كما و نص مشروع القانون على أنه يمكن تجميع هذه الفترات حتى 180 يومًا على مدى ست سنوات<sup>75</sup>، وبمجرد استنفاد فترة مسؤولية صاحب العمل عن استحقاقات المرض يتولى صندوق الضمان الاجتماعي المسؤولية ويسدّد لصاحب العمل أي مدفوعات تمت، ومع ذلك، يجري تعديل صياغة هذه الأحكام لتوضيح خيارات التراكم وتقريب القانون بما يتماشى مع التوصيات القانونية لمنظمة العمل الدولية.

◀ **البطالة:** تم إدخال التأمين ضد البطالة - الذي لا يوجد حاليًا في العراق بموجب القانون رقم 39 لسنة 1971 - في مشروع قانون الضمان الاجتماعي<sup>76</sup>، حيث يُدفع بدل البطالة وفقًا للشروط التالية: (1) دفع ما لا يقل عن 24 اشتراكًا شهريًا قبل كل فترة بطالة ؛ (2) إذا كان الشخص العاطل راغبًا وقادرًا على العمل ؛ (3) أن يكون الشخص العاطل مسجلًا في مكتب توظيف ؛ و (4) ألا يكون إنهاء العمل بسبب خطأ أو جنحة من جانب العامل<sup>77</sup>، وبموجب مشروع القانون تُمنح إعانات البطالة لمدة 3-6 أشهر حسب مدة الاشتراك قبل إنهاء التوظيف، وتحسب على أساس الأجر الأخير بنسبة 75% للشهر الأول، و 65% للشهر الثاني، و 55% للشهر الثالث، و 50% للشهر الرابع والخامس والسادس، كما وينص مشروع القانون على أن النظام يتم تمويله بمساهمة قدرها 1% يدفعها صاحب العمل، ويحدد مشروع القانون عدد المرات التي يتم فيها تقديم إعانات البطالة إلى ثلاث مرات على مدار فترة التغطية بالكامل بموجب القانون طالما تم دفع ما لا يقل عن 24 اشتراكًا شهريًا في كل مرة قبل بدء فترة بطالة جديدة<sup>78</sup>، وربما يتم إقترانها كإجراء وقائي لمنع الاستخدام المفرط للنظام. ومع ذلك فإن مثل هذا القيد العام لمزايا البطالة لا يتماشى مع معايير العمل الدولية.

◀ **المعاش والورثة:** يحدد مشروع القانون أن نظام المعاشات يتم تمويله من خلال مساهمة قدرها 9% يدفعها صاحب العمل و 7% يدفعها العامل، تُدفع المعاشات للمؤمن عليه في سن 63 (58 للنساء) مع 15 عامًا من الاشتراكات، في سن 60 (55 للنساء) مع 20 عامًا من الاشتراكات، أو في سن 50 مع اشتراك 30 عامًا ( 25

71 قانون العمل، المادة 93.

72 انظر المادة 87 من قانون العمل.

73 انظر قانون العمل 2015، المادة 87 (1). تمت الإشارة إلى هذه المسألة خلال المشاورات وسيتم تناولها في مشروع قانون الضمان الاجتماعي.

74 مشروع قانون، المادة 36.

75 قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، المادة 80.

76 مشروع قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية، الفصل التاسع

77 مشروع قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية، المادة 62.

78 المادة 67 من مشروع القانون



للنساء)، و يُحسب الراتب التقاعدي على أساس 2.5% من متوسط الأجر الشهري للعامل المتقاعد مضروباً في عدد أشهر الخدمة المؤمن عليها مقسوماً على 12، حيث تنطبق شروط تأهيل محددة على العاملات في حضانة الأطفال نظراً لعدم وجود نظام تقاعد شامل في العراق فإن العمال والأسر الذين ساهموا في الحد الأدنى لفترة التأهيل للضمان الاجتماعي هم وحدهم المؤهلون للحصول على معاشات تقاعدية، العمال ذوو الوظائف المهنية المختلطة الذين قضوا أجزاء من حياتهم العملية كأشخاص عاملين وأجزاء أخرى كأشخاص يعملون لحسابهم الخاص، أو العمال مع وظائف مهنية متقطعة (مثل العمال غير المنتظمين أو النساء في وظائف بدوام جزئي) يتم وضعهم في ظروف غير مؤاتية لأن القواعد تجعل من الصعب عليهم استيفاء الشروط المؤهلة للحصول على معاش مدى الحياة<sup>79</sup>، وأخيراً تُدفع مخصصات الوراثة في حالة وفاة العامل المؤمن عليه أثناء فترة خدمته.

◀ **إصابة العمل والمرضى والأمراض المهنية:** في حالة إصابة العمل يلتزم صاحب العمل بدفع أجر كامل يوم الإصابة، ثم يدفع الصندوق أجراً كاملاً طوال مدة العلاج، إذا نتج عن إصابة العمل عجز كلي يحصل العامل المؤمن عليه على 80% من متوسط أجره في آخر سنة عمل له، إذا نتج عن الإصابة عجز جزئي فيحسب المعاش على أساس المعاش المستحق ونسبة العجز الجزئي.

يقدم الجدول 5 أدناه نظرة عامة مرئية على توفير الضمان الاجتماعي وتغطيته إلى جانب تغطية البرامج غير المساهمة (باللون الأزرق).

#### الجدول 5: النطاق والتغطية الحالية للحماية الاجتماعية في العراق<sup>80</sup>

الدعم العيني	الرعاية الصحية	كبار السن	الورثة	إعاقة	أمومة	المرض	البطالة	إصابات العمل	مزايا عائلية	عمال القطاع العام (موظفو الخدمة المدنية)
نظام التوزيع العام (شبه عالمي)	تزويد حكومي	تأمين اجتماعي	تأمين اجتماعي	تأمين اجتماعي	تأمين اجتماعي	تأمين اجتماعي	غير متوفر	تأمين اجتماعي	تأمين اجتماعي	عمال القطاع العام (موظفو الخدمة المدنية)
		تأمين اجتماعي	تأمين اجتماعي	تأمين اجتماعي	مسؤولية صاحب العمل	تأمين اجتماعي		موظفو القطاع الخاص		
		لا يوجد غطاء قانوني	لا يوجد غطاء قانوني	لا يوجد غطاء قانوني	غير متوفر	غير متوفر		غير متوفر	العاملون لحسابهم الخاص	
		لا يوجد غطاء قانوني	لا يوجد غطاء قانوني	لا يوجد غطاء قانوني	غير متوفر	غير متوفر		لا يوجد غطاء قانوني	العمال بدون أجر	
غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	شبكة الأمان الاجتماعي (المقر) <sup>81</sup>	غير نشط اقتصادياً	

79 انظر المادة 29.

80 ينفذ مشروع قانون الضمان الاجتماعي (في كل من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان) تغييرات كبيرة في نطاق وتغطية الضمان الاجتماعي عند اعتماده. يعرض الجدول الوضع على ما هو عليه حالياً (أكتوبر 2021).

81 تستهدف شبكات الأمان الاجتماعي الفقر وقد تغطي الأفراد النشطين اقتصادياً، وقد تستبعد الأفراد غير النشطين اقتصادياً. تشير أحدث البيانات الصادرة عن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (أكتوبر 2021) إلى أن أكثر من نصف 5.4 مليون فرد يعيشون في منازل يتلقون فيها شبكة الأمان الاجتماعي «قادرون على العمل»، على الرغم من أن المعايير المستخدمة لتحديد ذلك غير واضحة.

### 3.2.1 التغطية

تُشير أحدث البيانات الحكومية إلى أن التأمين الاجتماعي يغطي حاليًا 600 ألف عامل في القطاع الخاص (من إجمالي 5.25 مليون تقريباً) ويرجع ذلك في جزء كبير منه إلى التغطية القانونية المحدودة (انظر الجدول أعلاه) وارتفاع معدلات السمة غير المنظمة في القطاع، ومن المقدر أن يصل التأمين الاجتماعي للعاملين في القطاع العام إلى جميع العاملين في القطاع تقريباً باستثناء المقاولين من الباطن.

#### أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص

يحاول مشروع القانون تغطية الاقتصاد غير المنظم بما في ذلك العمال غير المنظمين الذين تم تعريفهم على أنهم «مجموعة من الأفراد والمؤسسات الصغيرة التي تنتج السلع أو تقدم الخدمات وتعمل لحسابها الخاص دون ترخيص»<sup>82</sup>، يشمل هذا التعريف العاملين لحسابهم الخاص الذين لا يشملهم بالفعل قانون العمل لعام 2015 لكنه لا يشمل العمال المعيّنين من قبل صاحب العمل (الذي يعمل لحسابه الخاص) لأنهم لا يعملون لحسابهم الخاص.

تُقدم الأحكام الواردة في الفصل العاشر من مشروع القانون مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص / الأشخاص الذين لا يشملهم قانون العمل لعام 2015 من خلال التأمين الإختياري المدعوم، إن نطاق التغطية الإختياري أو الطوعية يتعلق فقط بتأمين المعاشات وليس الفروع الأخرى للضمان الاجتماعي مثل الأمومة، والصحة، والإعاقة.

شروط الوصول إلى التغطية الإختياري لأصحاب العمل أو العاملين لحسابهم الخاص أو الأشخاص الذين يعملون خارج العراق منصوص عليها في المادة 72 من مشروع القانون وتشمل: (أ) شرط العُمُر أن لا يتجاوز 45 سنة وقت التسجيل؛ (ب) اللياقة الطبية، (ج) الالتزام بنسب الاشتراكات المنصوص عليها في القانون. وُحددت الاشتراكات بنسبة 7 في المائة للمؤمن عليهم وتحمل الدولة 9 في المائة<sup>83</sup>، من الممكن للأشخاص المؤمن عليهم بكسب طوعي الإختيار بحرية بين فئات الدخل المختلفة، ويمكنهم الانتقال من فئة إلى أخرى بعد عام واحد من الاشتراك، هذا يعني أنه من الناحية العملية سيكون الشخص المؤمن عليه طوعاً قادرًا على اختيار فئة الدخل التي تناسبه أكثر، ومن الناحية النظرية فإنه يمكنهم اختيار أدنى فئة في بداية حياتهم المهنية أو التسجيل ثم الانتقال إلى الفئات الأعلى في النهاية حيث يجب حساب المعاشات التقاعدية فقط على أساس متوسط السنوات الخمس الأخيرة، كما تتيح المادة 37 لأصحاب العمل الملحقين طوعاً والعاملين لحسابهم الخاص دفع الاشتراكات لأقصر فترة ممكنة ضمن أقل مستوى من أجل الاستفادة من الحد الأدنى للمعاش التقاعدي - على الرغم من أن الحد الأدنى للمعاش لا يزال قيد الدراسة والنقاش، قد يكون نظام حوافز هذا إشكاليًا حيث سبق أن قدمت منظمة العمل الدولية توصية بشأنه من ناحية طرق تجنب مشاكل مماثلة<sup>84</sup>.

قد تشكل المتطلبات العمرية والصحية المذكورة أعلاه للوصول إلى التأمين الطوعي عقبات أمام الأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن 45 عاماً والذين يتمتعون باللياقة الطبية من التسجيل في النظام، بما في ذلك الأشخاص الذين سبق لهم العمل والمؤمن عليهم بشكلي إلزامي في الماضي في سن أصغر، ولكن بسبب أنهم أصبحوا يعملون لحسابهم الخاص في فترة لاحقة، ومن هنا ومن أجل ضمان الأشخاص الذين تم تأمينهم (إجباريًا كموظفين) في الماضي ليكونوا قادرين على الاستمرار في التأمين الإختياري اقترحت منظمة العمل الدولية أن يتم وضع تنازل عن السن والظروف الصحية في المادة 72 لمثل هذه الفئات من العمال في حتى لا يفقدوا التغطية في الحماية الإجتماعية<sup>85</sup>.

يبلغ دعم الدولة المقطوع المنصوص عليه في مشروع القانون أكثر من نصف المساهمة في حالات التأمين الإختياري، ويمكن أن يعمل هذا على تحفيز التأمين الإختياري ومع ذلك ومن منظور تنظيمي فإنه من الممكن اعتبار دعم الدولة مبالغاً فيه خصوصاً للأشخاص العاملين لحسابهم الخاص من ذوي الدخل المرتفع<sup>86</sup>، حيث أنه من المهم ألا يكون التأمين الإختياري جذاباً للأشخاص العاملين لحسابهم الخاص فحسب بل يضمن أيضاً الاستفادة المالية والإنصاف في النظام لجميع فئات العمال، جنباً إلى جنب مع الأخذ بعين الاعتبار للظروف الخاصة والهدف الشامل لتحقيق تغطية واسعة وتجميع المخاطر<sup>87</sup>.

<sup>82</sup> مشروع قانون، المادة 1 (19).

<sup>83</sup> انظر المادة 75 من مشروع القانون

<sup>84</sup> انظر المذكرة الفنية لمنظمة العمل الدولية.

<sup>85</sup> انظر المذكرة الفنية لمنظمة العمل الدولية.

<sup>86</sup> أوصت منظمة العمل الدولية في مراجعات مشروع القانون بمقياس متدرج مع مستويات متناقصة من الإعانات للدخول المعلنة المرتفعة.

<sup>87</sup> انظر المذكرة الفنية لمنظمة العمل الدولية.

أشارت التجارب الدولية إلى أن آليات التأمين الطوعي لا تؤدي إلى زيادات كافية في التغطية والحماية، وقد سبق لمنظمة العمل الدولية أن أوصت بأن تنظر الحكومة في اتخاذ تدابير لتوسيع التغطية الإلزامية بدلاً من وضع تغطية اختيارية، ويمكن تحقيق ذلك من خلال التوسيع التدريجي لتغطية الضمان الاجتماعي الإلزامي ليشمل جميع فئات العمال إلى جانب الاستثمارات في قدرات المراقبة وأنظمة الامتثال والإنفاذ، والمزيد من التعديلات في تمويل وإدارة الضمان الاجتماعي<sup>88</sup>.

### العمال في الإقتصاد غير المنظم

يوفر مشروع قانون الضمان الاجتماعي شكلاً واحداً من أشكال التأمين الاختياري «للإقتصاد غير المنظم» لتأمين المعاشات التقاعدية، كإعترافٍ لعدم تجانس الإقتصاد غير المنظم والتحديات الملازمة لتعريف العمال في هذه المجموعة أوصت منظمة العمل الدولية بأن يتم تعديل مشروع قانون الضمان الاجتماعي ليتضمن أحكاماً متنوعة ومنهجية تغطية تستند إلى نوع ترتيبات العمل للعمال في الإقتصاد غير المنظم<sup>89</sup>، سيكون مثل هذا النهج أفضل من وجود نهج شامل لجميع العمال الذين يعملون بحكم الواقع في العمالة غير المنظمة.

كما هو الحال بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص فإن العمال الذين لم يتم تغطيتهم من قبل في الضمان الاجتماعي والذين يعملون بحكم الواقع في الإقتصاد غير المنظم يميلون للحصول على حوافز أكبر لتلقي تأمين قصير الأجل ضد المخاطر قصيرة الأجل مثل الصحة والأمومة والإصابة والبطالة عوضاً عن التأمين طويل الأجل للمعاش التقاعدي.

### التسجيل في الضمان الإجتماعي

إن تسجيل المؤسسة هو شرط مسبق لتسجيل العمال في الضمان الاجتماعي، حيث يتم التسجيل في الضمان الاجتماعي من خلال الإدارات المحلية للتقاعد والضمان الاجتماعي في كل محافظة، وتعتمد تكلفة التسجيل على عدد العمال، ولتسهيل عملية التسجيل يشتمل موقع وزارة التجارة على نظام إلكتروني يوجه أصحاب العمل لتسجيل العمال ويتيح خدمة الدفع الإلكتروني للمساهمات، وبموجب إجراءات جديدة نسبياً فإنه يتم توجيه أصحاب العمل إلى عملية التسجيل في الضمان الاجتماعي عند تسجيل المؤسسة (انظر القسم أدناه حول تسجيل المؤسسة). وفي حالة عدم وجود رقم تسجيل للشركة فإنه لا يمكن لأصحاب العمل التسجيل في صندوق الضمان الاجتماعي كما لا يمكنهم تسجيل عمال المؤسسة في الصندوق<sup>90</sup>، وعلى هذا النحو فإنه يجب التغلب على الحواجز التي تعترض إضفاء السمة المنظمة على المؤسسة لتحسين تغطية الضمان الاجتماعي للعمال المستخدمين، علماً بأن متطلبات التسجيل ليست موحدة حالياً في جميع الفروع إلا أن الوزارة لديها إدارة معلومات الضمان الاجتماعي التي تقدم المعلومات والمساعدة.

## 3.3 القوانين المنظمة للوحدات الإقتصادية

إن قانون الشركات رقم 21 لعام 1997 (بصيغته المعدلة في 2004) هو التشريع الرئيسي الذي يحكم الشركات في العراق ويشمل الشركات في إقليم كردستان العراق، حيث يحكم القانون نوعين من الشركات - شركات القطاع الخاص والشركات المختلطة (الشركات التي يتم تأسيسها بشكل مشترك من قبل الأفراد والقطاع العام، مع امتلاك القطاع العام 25 في المائة على الأقل من رأس المال)، ويمكن أن يكون لدى الشركات المختلطة السجل القانوني لشركة ذات مسؤولية محدودة (LLC) أو شركة مساهمة، كما يمكن للمؤسسات الخاصة أن تتخذ الشكل القانوني لشركة ذات مسؤولية محدودة أو شركة مساهمة أو شراكة عامة أو مؤسسة فردية أو شركة بسيطة:

- ◀ يجوز للأفراد التسجيل ليكونوا المالك الوحيد للمؤسسة ويكونوا مسؤولين بشكل شخصي عن العمليات المالية للمؤسسة، بما في ذلك الديون.
- ◀ **الشراكة العامة** هي اتحاد يتكون من شخصين أو أكثر يكونون مسؤولين بالتضامن عن ديون الشراكة، ويعتبر ككيان قانوني وقد يتعامل مع الأعمال التجارية باسمه الخاص.
- ◀ تتكون **الشركة البسيطة** من شريكين إلى خمسة شركاء إما يساهمون في رأس مال الشركة أو من خلال الخدمات المقدمة، يتطلب إضفاء الطابع المنظم على هذه الشركات التصديق على قوانينها من قبل كاتب

88 انظر المذكرة الفنية لمنظمة العمل الدولية.

89 انظر المذكرة الفنية لمنظمة العمل الدولية.

90 مقابلة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية

العدل، متبوعًا بتقديمها إلى السجل التجاري، وتتمتع الشركات البسيطة بالشخصية الاعتبارية من تاريخ إيداع أنظمتها الأساسية لدى كاتب السجل التجاري<sup>91</sup>.

### 3.3.1 تسجيل مؤسسة تجارية

بُذلت جهود على مدى السنوات القليلة الماضية لتبسيط عمليات تسجيل الأعمال من أجل مساعدة رواد الأعمال على إنشاء وتسجيل أعمالهم التجارية والتسجيل في الضمان الاجتماعي، في بعض المدن توفر مواقع الشبكة العنكبوتية مثل بوابة التسجيل الإلكتروني في بغداد<sup>92</sup> إرشادات خطوة بخطوة لتسجيل الشركات، حيث تتضمن كل خطوة من خطوات العملية قائمة وروابط بالتشريعات واللوائح ذات الصلة بالإضافة إلى الرسوم والنماذج والكيان المسؤول ومعلومات عن العملية أو التوثيق أو الإجراءات الأخرى المطلوبة للتقدم إلى المرحلة التالية من التسجيل، كما تتضمن بوابة التسجيل أيضًا قائمة جهات الاتصال للحصول على مساعدة أو التسهيلات في غرفة التجارة المحلية. في المقابل تم إطلاق نظام «النافذة الواحدة»<sup>93</sup> الجديد عبر الإنترنت لتبسيط العملية للمواطنين العراقيين الأمر الذي أدى للتخفيف من الزيارات الشخصية المتعددة في زيارة واحدة، النظام هو نتيجة جهود تعاونية من قبل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد) وحكومات العراق والولايات المتحدة وشبكة ريادة الأعمال العالمية.

تتوفر أشكال مختلفة من التسجيل لأصحاب المشاريع والشركات اعتمادًا على سجلهم القانوني والقطاع الذي ينتمون إليه، فعلى سبيل المثال لدى وزارة الصحة ووزارة الزراعة عمليات خاصة للتسجيل والترخيص، ويمكن للمصانع الصغيرة التي تفضل التسجيل كشركات أن يقوم بالتسجيل لدى وزارة الصناعة والمعادن بدلًا من وزارة التجارة.

#### مربع 3: 14 خطوة لتسجيل مؤسسة تجارية في بغداد

- ◀ **الخطوة 1:** الخطوة الأولى هي الحصول على الموافقة المبدئية للاسم التجاري من غرفة التجارة المحلية. استكمال استمارة حجز الاسم التجاري مع نسخة من الهوية الوطنية والرسوم البالغة 54,750 دينار عراقي (حوالي 378 دولارًا أمريكيًا) ومبلغ إضافي يتراوح بين 200 ألف و 500 ألف دينار عراقي (ما يقرب من 135 إلى 340 دولارًا أمريكيًا) يتم دفعها اعتمادًا على نوع الشركة التي يجري تسجيلها. يجب تقديم ما لا يقل عن عشرة أسماء عربية مختلفة إلى غرفة التجارة، والتي تقوم بعد ذلك بإجراء بحث لمعرفة ما إذا كان الاسم متاحًا أو تم الحصول عليه بالفعل من قبل شركة أخرى.
- ◀ **الخطوتان 2 و 3:** الخطوة الثانية من العملية هي استلام الموافقة الرسمية على الاسم التجاري من غرفة التجارة الفيدرالية، ويجب على مقدم الطلب الحصول على الموافقة من غرفة التجارة المحلية وتقديمها إلى الغرفة الفيدرالية من أجل بدء بحث آخر عن الاسم، وبمجرد الموافقة على الاسم يجب دفع عدد من الرسوم اعتمادًا على أنشطة المؤسسة التي تتراوح بين 150,000 دينار عراقي و 1,000,000 دينار عراقي (100 دولار أمريكي إلى 685 دولارًا أمريكيًا).
- ◀ **الخطوتان 4 و 5:** بمجرد الانتهاء من الخطوات المذكورة أعلاه يتم طباعة خطاب الاسم التجاري وتوقيعه، ثم يتم إصدار خطاب الموافقة على الاسم التجاري الرسمي.
- ◀ **الخطوتان 6 و 7:** يجب إيداع الحد الأدنى للإيداع (يختلف المبلغ حسب طبيعة الشركة) في بنك معتمد وتأكيده من خلال كشف حساب مصرفي وخطاب تأكيد الإيداع، يتم حظر الإيداع في البنك حتى إصدار شهادة التسجيل، ولكن يمكن سحبها بعد ذلك مباشرة.
- ◀ **الخطوة 8:** يمكن لصاحب المشروع التقدم عبر الإنترنت في موقع الويب الخاص بسجل الشركات<sup>94</sup> التابع لوزارة التجارة من أجل التسجيل، حيث يجب تقديم خطاب تأكيد الاسم التجاري وإثبات الإيداع المصرفي

91 قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 (وتعديلاته 2004)

92 <https://baghdad.eregulations.org/procedure/62/step/410?l=en&reg=0>

93 انظر إلى <https://business.mot.gov.iq>

94 [/tasjeel.mot.gov.iq/Card25](https://tasjeel.mot.gov.iq/Card25)

وعقد التأسيس للمؤسسة مع بطاقة الهوية الوطنية الأصلية واتفاقية إيجار الملكية، يُطلب أحياناً إلغاء البطاقة التموينية، على الرغم من أن هذا ليس شرطاً قانونياً<sup>95</sup>، علماً بأنه يجب أن يتم صياغة عقد التأسيس من قبل المحامين<sup>96</sup> وتختلف تكلفة عقد التأسيس حسب شركة المحاماة.

◀ **الخطوة 9 و 10:** يتم إرسال بريد إلكتروني للموافقة المبدئية إلى المتقدم لتسجيل المؤسسة، يجب بعد ذلك تقديم نسخ ورقية من الوثائق اللازمة والتحقق من الهوية شخصياً في السجل، بعد ذلك يمكن الحصول على بطاقة شارة رسمية باستخدام البريد الإلكتروني للموافقة المبدئية والهوية الوطنية.

◀ **الخطوة 11:** يتم تأكيد الاسم التجاري ويتم تقديم قائمة بالرسوم ذات الصلة وإيصال التسجيل وتقديم الإقرارات القانونية إلى المتقدم لتسجيل المؤسسة، يقوم بعد ذلك مسجل الشركات بتعميم شهادة التسجيل على بنك الراشد ومصرف الرافدين ودائرة الضمان الاجتماعي ووزارة التجارة ووزارة التخطيط والبنك المركزي وهيئة الضرائب ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية والأجهزة الحكومية الأخرى ذات الصلة<sup>97</sup>.

◀ **الخطوتين 12 و 13:** يتم دفع الرسوم وتسجيلها في وزارة الاتصالات، تُقدر غرفة التجارة في بغداد أن قائمة الرسوم تصل عادة إلى حوالي 73,000 دينار عراقي (50 دولاراً أمريكياً).

◀ **الخطوة 14:** يتم منح رخصة التسجيل ويتم تأسيس المشروع قانونياً، يوقع مؤسس المشروع ويقدم بصمات أصابعه من أجل الحصول على رخصة التسجيل. ثم يتم إرسال نشرة تسجيل إلى جميع الجهات المعنية مرفقة برخصة التسجيل والرقم الضريبي ورقم الضمان الاجتماعي للمؤسسة.

ولكن قبل أن تبدأ الشركة العمل بشكل قانوني يجب عليها تسجيل جميع العمال في الضمان الاجتماعي ودفع وديعة ضمان اجتماعي تبلغ حوالي ثلاثة أشهر من كشوف المرتبات إلى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

تعتبر خطوات تسجيل الاسم التجاري لرواد الأعمال الأفراد أقل صعوبة ويمكن إكمالها من خلال غرفة التجارة المحلية، حيث يجب على رواد الأعمال التوقيع وتقديم عقد إيجار وبطاقة إقامة وبطاقة هوية وطنية وبيان إقرار بأن مقدم الطلب ليس موظفًا مدنيًا لدى مكتب غرفة التجارة، يجب على صاحب المشروع تقديم نفسه في المكتب لغرض تسجيل الاسم التجاري<sup>98</sup>، التكلفة الإجمالية للتسجيل الفردي حوالي 23,750 دينار عراقي<sup>99</sup> (15 دولار أمريكي). وفقاً لقانون الأحوال الشخصية، يجب على رائدات الأعمال المتزوجات الخضوع للإجراء الإضافي للحصول على موافقة الزوج لمغادرة المنزل والتي تستغرق عادةً حوالي يوم واحد لإكمالها إذا لم تكن هناك صعوبات<sup>100</sup>.

#### مربع 4: قدرة المواطنين غير العراقيين واللاجئين على إنشاء مؤسسات منظمة

يواجه اللاجئون والمواطنون غير العراقيين معوقات قانونية وإجرائية أكبر عند قيامهم بإنشاء مؤسسة منظمة، تمت إزالة القيود القانونية المفروضة على الملكية الأجنبية للمؤسسات إلى حد كبير في أوائل العقد الأول من القرن الحالي في العراق وأصبح للأجانب الآن الحق في الحصول على عضوية في الشركات كمؤسسين أو مساهمين أو شركاء<sup>101</sup>، وبموجب قانون الشركات المعدل لا يشترط أن يكون أعضاء مجلس الإدارة أو المساهمون مواطنين عراقيين<sup>102</sup>، ومع ذلك فإن عددًا من متطلبات التسجيل بما في ذلك شرط الحصول على تصريح أمني من وزارة الداخلية، وتصريح الإقامة، ومتطلبات الترخيص والحساب المصرفي يمكن أن تجعل عملية التسجيل تستغرق وقتًا أطول وربما تشكل عائقاً خاصة بالنسبة لللاجئين الذين ينتظرون للحصول بطاقات الإقامة أو التصاريح الأمنية، وعلى سبيل المثال يقال إن التدقيق الأمني يستغرق عادة ما بين 3 و 6 أشهر وقد يستغرق

95 تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي 2020، ص 8

96 تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي 2020، ص 8

97 تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي 2020، ص 8

98 <https://baghdad.eregulations.org/procedure/95/step/831?l=en&reg=0>

99 <https://baghdad.eregulations.org/procedure/95/step/831?l=en&reg=0>

100 انظر قانون الأحوال الشخصية رقم 188 لعام 1959، المادة 25 والبنك الدولي (2020) تقرير ممارسة الأعمال 2020، البنك الدولي

101 قانون الشركات لعام 1997 (المعدل في 2004) المادة 12 والتعليمات الوزارية رقم 196 بتاريخ 15 مارس 2004.

102 قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 (المعدل في 2004) القسم 3 مادة 12.

وقتًا أطول بكثير لإكماله فعلياً، في المقابل لا يحق للأجانب امتلاك أرض أو عقارات ثابتة بدون جنسية<sup>103</sup>.

يمنح قانون اللاجئين السياسيين لعام 1971 (المادة 11) **اللاجئين** المعترف بهم بموجب القانون الحق في الانخراط في التجارة والأعمال على قدم المساواة مع المواطنين<sup>104</sup>، ومع ذلك لا يوجد إطار قانوني أو تصريح خاص معمول به لتمكين اللاجئين غير المؤهلين للحصول على وضع اللجوء السياسي أو العسكري بموجب قانون عام 1971 (الذي يشمل غالبية اللاجئين الهاربين من الصراع بما في ذلك اللاجئين السوريين) من الحصول على ترخيص لتشغيل مشروع تجاري، إذا أن عليهم أن يتبعوا نفس الإجراءات التي يتبعها رجل أعمال أجنبي، في الممارسة العملية هذا يعني الحصول على تصريح أمني وترخيص لتسجيل شركة<sup>105</sup>، هناك أيضًا تصور واسع الانتشار بين اللاجئين والبنوك نفسها بأن اللاجئين لا يمكنهم فتح حساب مصرفي بدون هوية وطنية عراقية على الرغم من عدم وجود عوائق قانونية للقيام بذلك<sup>106</sup>.

### 3.3.2 الضرائب

إن قانون ضريبة الدخل الفيدرالي رقم 113 لعام 1982 (بصيغته المعدلة في 2003) هو القانون الرئيسي الذي يحكم الضرائب في العراق، الهيئة العامة للضرائب (GCT) هي السلطة الضريبية الرئيسية في العراق الفيدرالي بينما في إقليم كردستان العراق فإن سلطة الضرائب الرئيسية هي مديرية ضريبة الدخل، تتضمن عملية التسجيل إخطارًا تلقائيًا إلى الهيئة العامة للضرائب في العراق الفيدرالي، بينما في إقليم كردستان-العراق يتم التسجيل في وقت تقديم أول ملف ضريبي للشركات في نهاية السنة المالية.

تم تحديد ضريبة دخل الشركات بمعدل ثابت قدره 15 في المائة في كل من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق. تخضع شركات النفط والغاز للضريبة بشكل منفصل بموجب قانون ضريبة النفط والغاز (رقم 19 لسنة 2020). يتم فرض ضريبة الدخل الشخصي وفقًا للمعدلات التالية:

- ◀ حتى 250,000 دينار عراقي (حوالي 170 دولار أمريكي): 3%
- ◀ بين 250,000 و 500,000 دينار عراقي (حوالي 170 دولار أمريكي - 340 دولار أمريكي): 5%
- ◀ بين 500,000 و 1,000,000 دينار عراقي (حوالي 340 دولار أمريكي - 685 دولار أمريكي): 10%
- ◀ المبالغ التي تزيد عن 1,000,000 دينار عراقي (685 دولارًا تقريبًا): 15%

تنطبق هذه المعدلات على المقيمين العراقيين وغير المقيمين الذين لديهم مصدر دخل عراقي، تُفرض الضريبة على جميع دخول العمال بما في ذلك الراتب الأساسي والعمولات، في إقليم كردستان العراق يتم تطبيق معدل ضريبة ثابت بنسبة 5 في المائة على رواتب جميع العمال، وتفرض مصلحة الضرائب في إقليم كردستان-العراق عمومًا ضرائب الدخل على الراتب الأساسي بالإضافة إلى أي علاوات تزيد عن 30% من الراتب الأساسي. يحق للأفراد الحصول على بدل قانوني معفى من الضرائب قدره 1,000,000 دينار عراقي شهريًا<sup>107</sup>.

بالإضافة إلى مساهمات الضمان الاجتماعي يتعين على أصحاب العمل اقتطاع الضرائب نيابة عن العمال ودفع الضرائب إلى السلطات الضريبية كل شهر (ربع سنوي في إقليم كردستان العراق) بالإضافة إلى تقديم القرارات الضريبية السنوية نيابة عن موظفيهم، إن غرامات عدم دفع الضرائب أو التأخر في دفع الضرائب لكل من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق هي 5 في المائة من المبلغ المستحق إذا تأخر الدفع في غضون 21 يومًا ؛ وغرامة إضافية بنسبة 5 في المائة إذا كانت الضريبة لا تزال مستحقة بعد 21 يومًا أخرى، يُعاقب على التأخير في دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي بفرض ضريبة بنسبة 2 في المائة من مبلغ الاشتراكات المستحقة عن كل شهر تأخير. تعرضت السياسات الضريبية في العراق لانتقادات من قبل أصحاب العمل بسبب افتقارها للشفافية والسماح بالفساد في التحصيل، بسبب أساليب الحساب السيئة التي لا تتعلق بأرباح الشركات وعدم وجود ضرائب مُنصّفة وعادلة<sup>108</sup>.

<sup>103</sup> هناك قوانين مختلفة تحكم قدرة الأجانب على التملك في العراق، بما في ذلك إقليم كردستان العراق. بشكل عام فهي تقيد الحق في القيام بذلك على المواطنين العراقيين مع استثناءات محدودة للمستثمرين الأجانب والمواطنين العرب المقيمين.

<sup>104</sup> انظر قانون اللاجئين السياسيين لعام 1971، المادة 11.

<sup>105</sup> منصة الحلول الدائمة، بعيدًا عن الوطن: الآفاق المستقبلية للاجئين السوريين في العراق (2019)، الصفحة 26.

<sup>106</sup> اللجنة الأمريكية للاجئين والمهاجرين، مسح اللاجئين في العالم - العراق (2009)

<sup>107</sup> ديپلويت (2021)، دليل ممارسة الأعمال: فهم الوضع الضريبي للعراق، ديپلويت

<sup>108</sup> مقابلة أصحاب العمل

## 4 دوافع السمة غير المنظمة

يُخص هذا الفصل النتائج الرئيسية من المراجعة المكتبية وجمع البيانات الأولية حول الدوافع الرئيسية للسمة غير المنظمة والميعقات التي يواجهها العمال والشركات لإضفاء الطابع المنظم، بشكل عام فإنه يمكن تقسيم هذه الدوافع والميعقات إلى ثلاث فئات رئيسية: دوافع السياق الوطني؛ الميعقات المتعلقة بقدرة الحكومة؛ وميعقات جانب الطلب - أي الميعقات المتعلقة بوضع العمال وأرباب العمل.

### 4.1 دوافع السياق الوطني

#### 4.1.1 الوضع الأمني

غالبًا ما يتم الإشارة للوضع الأمني في العراق على اعتباره المحرك الرئيسي للسمة غير المنظمة<sup>109</sup>، لا يزال النفوذ المتزايد للجماعات المسلحة واستخدام العنف لحل النزاعات أو للوصول إلى الموارد يمثل تحديًا مستمرًا في العراق بسبب انعدام الثقة بين الحكومة العراقية التي يهيمن عليها الشيعة والسكان السنة بمن فيهم الأكراد، حيث من الممكن أن تتصاعد الخلافات البسيطة بسرعة إلى صراع وعنف<sup>110</sup> وقد تسبب ذلك في إلحاق أضرار جسيمة بعملية تشغيل المؤسسات وأنشطة أعمال القطاع الخاص والتوظيف وحجم ومستوى إضفاء الطابع المنظم.

هناك عدة قنوات يؤثر من خلالها الوضع الأمني على عملية إضفاء الطابع المنظم، أولاً أثر الوضع الأمني على **مستويات التعليم**<sup>111</sup> حيث أدى الصراع المستمر إلى خلق «جيل ضائع» من الشباب ذوي التحصيل التعليمي المحدود والمهارات التقنية القليلة المقبولة للتشغيل، وقد بلغ مؤشر التنمية البشرية للعراق (HDI) لعام 2019 0.674، الأمر الذي أدى لأن يحتل العراق المرتبة 123 من إجمالي 189 دولة على مؤشر التنمية البشرية<sup>112</sup>، وأفاد البنك الدولي أن 3.4 مليون من أصل سبعة ملايين طفل في سن المدرسة هم خارج المدرسة وتقريباً 33% من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 29 سنة أميون، وهذا كله يؤثر على حجم القوى العاملة ومهاراتها<sup>113</sup> مما يحد من تطلعات الداخلين الجدد إلى سوق العمل في العثور على عمل لائق ويؤدي إلى ارتفاع مستويات البطالة والاقتصاد غير المنظم.

ثانيًا أدى الوضع الأمني منذ حرب الخليج عام 1991 إلى ارتفاع معدلات **الفقر والحرمان** وهي عوامل رئيسية معروفة للسمة غير المنظمة، في الواقع قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتعريف ما نسبته 31.6% من القوة العاملة العراقية على أنهم «عاملون فقراء» بأجر يومي أقل من 3.10 دولار، وترتبط معدلات الفقر المرتفعة عادةً بالعمل غير المنظم حيث يتم توظيف العمال لأن ليس لديهم خيارات أفضل.

في المقابل سلط العديد من أرباب العمل الذين تمت مقابلتهم من أجل هذه الدراسة في بغداد الضوء على أن الوضع الأمني - وما ينتج عنه من عدم الاستقرار - هو أحد العوامل الدافعة لقرارات عدم **إضفاء الطابع المنظم** أو تقديم العقود للعمال: «لا نعرف ما سيحدث غدًا»، «لقد أغلقنا الشركات عدة مرات بسبب انعدام الأمن والمظاهرات والصراعات السياسية وأخيرًا قيود جائحة كورونا-19، قد لا تعتبر الإجراءات المرهقة والمطوّلة للتسجيل وإضفاء الطابع المنظم جديرة بالاهتمام في مثل هذه البيئة غير المستقرة.

#### 4.1.2 هيكلية سوق العمل وسياق الإقتصاد الكلي

يبدو أن هيكلية سوق العمل تؤثر أيضًا على انتشار القطاع غير المنظم، أولاً تُعادل نسبة التشغيل في **القطاع العام** حوالي 39 في المائة من إجمالي العمالة في العراق، لكن القطاع يعاني من العمالة الزائدة وانخفاض الإنتاجية ويميل أيضًا إلى تشغيل عدد قليل من الشباب، وقد أصبح يُنظر إلى القطاع العام على أنه شبكة أمان اجتماعي بحكم الأمر الواقع، الأمر الذي سيؤدي بنهاية المطاف لإصطفاف العراقيين في طوابير انتظار لشهور أو حتى سنوات للحصول على وظيفة في القطاع العام، في الواقع في هذه الحالة قد تكون الأجور أعلى والوظائف آمنة ونظام المعاشات التقاعدية سخي وإن كان غير مستدام إلا أنه قد تظهر السمة غير المنظمة في القطاع العام في حالة المقاولين من الباطن.

109 مقابلات أصحاب العمل وغرفة التجارة

110 حكومة العراق (2018)، إطار إعادة الإعمار والاستثمار، حكومة العراق

111 الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (2020)، مجتمعات العراق الدائمة والفرص الاقتصادية: تحليل الاقتصاد السياسي، مع توصيات برامجية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

112 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2020)، تقرير التنمية البشرية في العراق، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

113 الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (2020)، مجتمعات العراق الدائمة والفرص الاقتصادية: تحليل الاقتصاد السياسي، مع توصيات برامجية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

ويمثل **القطاع الخاص** ما نسبته 40-50 في المائة من إجمالي العمالة، وعلى غرار القطاع العام فقد فشل القطاع الخاص في السنوات الأخيرة في استيعاب الأعداد المتزايدة من الشباب الذين يدخلون سوق العمل والعاطلين عن العمل، في الواقع إن تأثير النشاط الاقتصادي في القطاع الخاص يعود للوضع الأمني - الذي جعل البلاد مكاناً غير مستقر للغاية لبدء عمل تجاري جديد - بيئة مالية صعبة نتيجة سنوات من الاضطرابات السياسية والاجتماعية والانهيار الأخير في أسعار النفط العالمية، ووجود بيئة صعبة للقيام بأعمال تجارية، بالإضافة إلى تفاقم هذا كله بسبب جائحة فيروس كورونا المستجد، حيث أظهرت النتائج في دراسة حديثة بأن حوالي 25% من المستجيبين الذين تم توظيفهم قبل إجراءات الإغلاق تم تسريحهم بشكل دائم خلال الجائحة<sup>114</sup> وقد أدت هذه العوامل مجتمعة إلى انتشار الوحدات الاقتصادية الصغيرة الحجم والمؤقتة في كثير من الأحيان.

وبالتالي أدى الافتقار إلى الوظائف في كل من القطاعين العام والخاص إلى قيام الاقتصاد غير المنظم بدور حيوي لاستيعاب العمالة بما في ذلك اللاجئين والنازحين القادمين من المناطق المتضررة من النزاع.

### 4.1.3 الفساد

بشكل عام فقد تم إثبات وجود علاقة طردية بين الفساد والاقتصاد غير المنظم بحسب جونسون وآخرون (1997) وفريدمان وآخرون (2000)، حيث أشارت التقارير المتعلقة بالحوكمة من قبل مجلس الخدمة العامة ومدونة السلوك الوظيفي بما في ذلك تقارير مراقبة وإنفاذ التشريعات واللوائح باستمرار إلى أوجه قصور كبيرة من حيث المهنية والشفافية والنزاهة<sup>115</sup>، وعلاوة على ذلك فقد صُنّف مؤشر مدركات الفساد السنوي لمنظمة الشفافية الدولية العراق على أنه ثالث أسوأ بلد في العالم من حيث الفساد في الأعوام 2006 و 2007 و 2008، في حين تحسن هذا المؤشر على مدار الـ 12 عامًا الماضية، لكن العراق لا يزال يحتل مرتبة سيئة في عام 2020 حيث احتل المرتبة 160 من أصل 180 دولة<sup>116</sup>، كما وضع البنك الدولي العراق في الربع الأخير من قائمة الدول فيما يتعلق بالحوكمة<sup>117</sup>.

الفساد - ويشمل ذلك ما يتعلق بسوء استخدام الموارد المالية الحكومية - في العراق له صلة مباشرة ليس فقط بجودة المؤسسات والحوكمة التي يُزعم أنها ضعيفة ولكن يؤدي أيضًا إلى غياب القدرة والتنسيق والتوزيع الواضح للمسؤوليات والموارد، وتؤدي هذه التبعات مجتمعة إلى قدرة أقل على التخطيط المالي والإداري وعدم الكفاءة في التطبيق، وسوء إدارة الموارد، والافتقار إلى الشفافية والمساءلة، وعدم اكتمال عملية اللامركزية<sup>118</sup>، من ناحية أخرى فإن الفساد يعيق أيضًا عملية التنمية حيث تشير خطة التنمية الوطنية 2018 - 2022 إلى الحاجة إلى تحسين «درجة النزاهة والشفافية وتقليل الفساد الإداري والمالي».

وبالتالي، فإن رواد الأعمال يدرجون الفساد باستمرار باعتباره أحد أكثر المعوقات خطورة أمام ممارسة الأعمال التجارية في العراق وفقًا للبنك الدولي<sup>119</sup>، حيث من المحتمل أن تكون الأنشطة التجارية في مثل هذه البيئة مكلفة، وهو ما يمكن أن يفسر نمو الاقتصاد غير المنظم (انظر أيضًا القسم 4.3. 2 على الثقة في المؤسسات).

## 4.2 مُعوقات ترتبط بقدرة الحكومة

بدايةً وملاحظة عامةً فلا الحكومة العراقية المركزية ولا حكومة إقليم كردستان لديهما بيانات عن المؤسسات غير المسجلة، والمعلومات الوحيدة التي أوردتها الهيئة العامة للضرائب في بغداد هي «وجود معلومات عن المؤسسات غير الملتزمة بتسجيل العمال وجدول كامل لمن لم يدفع الضرائب».

### 4.2.1 مقدرة محدود على الإنفاذ والتطبيق

تشير النتائج إلى القدرة المحدودة للحكومة على إنفاذ أحكام القوانين المطبقة على التشغيل والأعمال التجارية<sup>120</sup> على النحو التالي:

114 كبيدي، توافروس أ. ستاف، سفين إي، مها قطاع (2020)، تقييم سريع لأثر جائحة فيروس كورونا المستجد على الفئات الهشة من السكان والمؤسسات الصغيرة في العراق، منظمة فافو ومنظمة العمل الدولية  
115 مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (2013)، تقرير عن الفساد والنزاهة، العراق، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والبنك الدولي (2012)، تقييم مناخ الاستثمار في العراق، البنك الدولي.  
116 منظمة الشفافية الدولية (2020)، مؤشر مدركات الفساد، منظمة الشفافية الدولية  
117 البنك الدولي (2012)، تقييم مناخ الاستثمار في العراق، البنك الدولي.  
118 حكومة العراق (2018)، إطار إعادة الإعمار والاستثمار، حكومة العراق  
119 البنك الدولي (2012)، تقييم مناخ الاستثمار في العراق، البنك الدولي.  
120 مقابلة أصحاب العمل والغرفة التجارية



أولاً يغطي قانون العمل لعام 2015 الغالبية العظمى من العاملين في القطاع الخاص في العراق إلا أن عملية التفتيش على العمل تواجه عددًا من التحديات التي تعيق قدرتها على المساهمة في إضفاء الطابع المنظم على سوق العمل من خلال التفتيش الفعال، على سبيل المثال يواجه قسم التفتيش قيودًا شديدة على العمال: حيث أنه منذ العام 2018 تم توظيف 231 مفتش عمل في العراق، بينما في إقليم كردستان العراق فقد كان هناك 21 مفتشًا. هذه الأرقام أقل من القوى العاملة المطلوبة لمراقبة أماكن العمل في العراق بشكل ملائم، من ناحية أخرى كانت هنالك أيضًا تقارير عن سوء الإدارة داخل قسم تفتيش العمل علاوة عن الفشل المستمر لأصحاب العمل والنقابات في توفير أعضاء للجنة التفتيش مما كان يعيق عملها بشكل فعال، في إقليم كردستان أدى التحدي الإضافي المتمثل في تأخر المدفوعات للخدمة المدنية إلى إعاقة عمل الحكومة بشكل خطير، وبالتالي فإن الموارد الشحيحة والقدرات الضعيفة والتكنولوجيا والأدوات القديمة في قسم تفتيش العمل تعني أن القسم قد ركز طاقته إلى حد كبير على مراقبة المؤسسات المنظمة والأكبر المسجلة، وأن عددًا كبيرًا من المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والعمالة غير المنظمة لا تزال إلى حد كبير خارج نطاق تفتيش العمل<sup>121</sup>، يجدر الإشارة هنا إلى دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية حول المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في العراق، حيث أشار معظم المستجيبين (78 في المائة) إلى أنهم لم يتلقوا أي تفتيش أو زيارة من قبل مسؤول حكومي<sup>122</sup>. وبالمثل ذكر العديد من المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الذين تمت مقابلتهم في تلك الدراسة أنهم اختاروا عدم الامتثال للإطار القانوني والتنظيمي للعمل والتشغيل بسبب ضعف التطبيق<sup>123</sup>، حيث كان بإمكان أصحاب العمل والمؤسسات غير الممثلين تقديم رشوة للهرب من الامتثال أو دفع رسوم بشكل غير رسمي من أجل أداء عملهم بغض النظر عن التسجيل، الأمر الذي يعني وجود مثيرات لإضفاء الطابع المنظم على المؤسسة والعمليات التجارية.

هناك أيضًا مخاوف أخرى بشأن نهج الإنفاذ أو تطبيق القوانين الذي تتبعه الحكومة، في الماضي أثارت لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية والمعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR) مخاوف بشأن المدى الذي تتمتع به اللجان الثلاثية بالاختصاص الحصري لإجراء عمليات تفتيش العمل وأنه فقط في حالة «الضرورة أو الاستعجال» يجوز للمفتشين إجراء عمليات التفتيش بمفردهم بشرط الحصول على إذن مسبق من المشرفين عليهم<sup>124</sup>، إن اشتراط قيام اللجان الثلاثية بإجراء عمليات التفتيش دون إمكانية قيام مفتشي العمل بإجراء عمليات التفتيش بمفردهم يمكن أن يشكل عقبة كبيرة أمام أداء واجباتهم لا سيما في الحالة التي تكون فيها النقابات وأرباب العمل غير قادرين أو غير راغبين في تعيين عدد كافٍ من الأعضاء للجان، ويرجع هذا جزئيًا أيضًا إلى أوجه القصور في قانون النقابات العمالية لعام 1987 والذي يحد من مشاركة النقابات التمثيلية.

بذلت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية جهودًا لتعزيز الرقابة وإنفاذ حقوق ومسؤوليات **الضمان الاجتماعي** من خلال تعيين مفتشين للتدقيق على المؤسسات القديمة والحديثة المسجلة لضمان إشراك العمال في الضمان الاجتماعي<sup>125</sup> وفي حالة عدم قيام أصحاب العمل بدفع الاشتراكات يقوم المفتشون بإصدار غرامات وتحذيرات، حيث تعلق إدارة التفتيش في نهاية المطاف الأمور المالية للمؤسسة غير الملتزمة بهدف إجبارها على دفع الاشتراكات<sup>126</sup>، كما تم الإشارة إلى وجود مستوى من التنسيق بين مفتشي العمل وإدارة الضمان الاجتماعي وفي حالة وجود شك داخل إدارة الضمان الاجتماعي يتم إرسال تقرير إلى إدارة التفتيش لمتابعة عملية التفتيش على المؤسسة والتي تعتمد على تسجيل المؤسسة، ومع ذلك فإن هنالك نقص في البيانات مما يجعل من الصعب تقييم فعالية هذه العملية في ضمان التحاق جميع العمال المؤهلين ودفع الاشتراكات في المؤسسات المسجلة، ولا تزال مستويات الالتحاق المنخفضة سائدة حيث يتهرب عدد كبير من أرباب العمل من التزاماتهم المالية، هناك أيضًا نقص في البيانات حول عدد أماكن العمل التي تبين أنها غير ممثلة لعملية تسجيل المؤسسات، والتسجيل في الضمان الاجتماعي للعمال و / أو عقود العمل وظروف العمل، حيث لم يتم نشرها أو مشاركتها.

أخيرًا، تم الإبلاغ أيضًا عن عدم تمتع **المحاكم** فعليًا بسلطات الإنفاذ في الممارسة العملية فيما يتعلق بالنزاعات العمالية والتي تحد - إلى جانب الثقة المحدودة والمعوقات المالية (انظر أدناه) من الاستفادة من آليات تسوية المنازعات الرسمية من قبل العمال<sup>127</sup>، في المقابل ومع إنفاذ القانون تم تحديد التنظيم الضريبي أيضًا على أنه محدود وهو ما أكدته المشاركون في هذه الدراسة أيضًا على أنه يتأثر جزئيًا بعدم التعاون بين العديد من الهيئات الحكومية مع هيئة الضرائب.

121 منظمة العمل الدولية (2018)، البرنامج القطري للعمل اللائق في العراق: التعافي والإصلاح (2019-2023)، منظمة العمل الدولية

122 وايت، سايمون (2012)، المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة في العراق: تحليل مسح، منظمة العمل الدولية، ص ii

123 وايت، سايمون (2012)، المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة في العراق: تحليل مسح، منظمة العمل الدولية، ص ii

124 طلب لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات المباشر، 2015 ج 81

125 مقابلة مع مسؤولين في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية

126 مقابلة مع مسؤولين في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية

127 البنك الدولي (2012)، تقييم مناخ الاستثمار في العراق، البنك الدولي.

## 4.2.2 البيئة التشريعية

تم تحديد البيئة التشريعية أيضًا على أنها محرك للسمة غير المنظمة إما بسبب تقادمها أو القيود التي تفرضها القوانين القائمة أو عدم وجود لوائح تنفيذية.

حيث يعاني الحوار الاجتماعي في العراق من غياب البيئة القانونية الداعمة له، ويسمح قانون العمل لعام 2015 لجميع العاملين في القطاع الخاص بالتنظيم والتمثيل الجماعي لمصالحهم ويشمل ذلك أيضاً التمثيل من خلال الإضرابات، لقد أدى إصدار هذا القانون وما تلاه من تصديق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم إلى تعزيز الأساس القانوني للحوار الثلاثي، ومع ذلك وفي ظل غياب قانون جديد<sup>128</sup> لنقابات العمل أو إلغاء رسمي للقانون السابق يظل قانون التجمع النقابي (رقم 52 لعام 1987) ساري المفعول. حيث يمنع هذا القانون العاملين في المؤسسات الصناعية المملوكة للدولة من التنظيم لتجمعات كما أصدرت وزارة الصناعة والمعادن مؤخراً قراراً يحظر على العمال تكوين نقابات أو الانخراط في تنظيم الأنشطة داخل دوائر الوزارات<sup>129</sup>، في المقابل لا يتم تمثيل العمال غير المنظمين إلى حد كبير من قبل منظمات العمل الرسمية والنقابات العمالية، وعلى ما يبدو أن الحكومة تفضل احتكار النقابات العمالية على التجزئة أو التعددية النقابية، في الواقع تدفع القوانين والسياسات الوطنية و / أو تفوض آليات ثلاثية للحوار الاجتماعي من خلال اللجان الثلاثية لتفتيش العمل، واللجنة العليا لتخطيط وتشغيل القوى العاملة، ومجلس تنمية القطاع الخاص، والصندوق الثلاثي للضمان الاجتماعي الذي تم تصوره من قبل مشروع قانون الضمان الاجتماعي والثلاثي الذي تم تشكيله لمحاكم العمل<sup>130</sup>، من الناحية العملية يميل الاتحاد الدولي للعمال المهاجرين إلى الاعتراف به من قبل الحكومة باعتباره النقابة العمالية الرسمية في الهياكل الثلاثية وهناك فرص محدودة للنقابات الأخرى للمشاركة في الحوار الاجتماعي الرسمي<sup>131</sup>.

التحدي الآخر الذي تم تحديده في التقييم للبيئة التشريعية هو عدم وجود لوائح تنفيذية مما يعيق التطبيق الفعال للقوانين، في الواقع هنالك عدد كبير من الأحكام الواردة في قانون العمل الاتحادي تتصور وتتطلب صياغة اللوائح التنفيذية، لكن معظم اللوائح المتوقعة لم تتم صياغتها أو إصدارها بعد، هذا يساهم في وجود عدم يقين حول الأمور القانونية والتحديات في تطبيق وإنفاذ القانون.

في المقابل لا تلبى بعض اللوائح الحالية وقوانين تسجيل الأعمال احتياجات أصحاب الأعمال، على سبيل المثال لا يوجد قانون لإضفاء الطابع المنظم على الأعمال التجارية التي تعمل لحسابها الخاص والمملوكة من قبل فرد واحد مع غرفة التجارة، ويتم تحديد القوانين واللوائح الحالية على أنها تحد من فرص تنمية وحدات الأعمال الاقتصادية الجديدة مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات الاستشارية الاجتماعية والاقتصادية.

## 4.3 مُمِيعَات جَانِب الطَلَب

### 4.3.1 الوعي

يُعدّ مستوى الوعي المحدود بين العمال والمؤسسات بحقوقهم والتزاماتهم بموجب القوانين ذات الصلة هو العقبة الأولى فيما يتعلق بالامتنال لهذه القوانين، وقد تم تسليط الضوء على ذلك خلال عملية جمع البيانات لهذه الدراسة.

حيث أشار العديد من قادة الرأي الذين تمت مقابلتهم في هذه الدراسة أنه بعد إصدار قانون العمل الجديد أصبح هناك زيادة في مستوى الوعي بين العمال بحقوقهم، أو أنهم لاحظوا التزامًا كبيرًا من العمال بقانون العمل. وبالرغم من ذلك لم يذكر أي من العمال الذين تمت مقابلتهم في كل من أربيل وبغداد أن لديهم معلومات عن حقوقهم بموجب قانون العمل وهذا يعيق قدرتهم على المطالبة بتلك الحقوق وهو ما يمثل عائقاً مباشراً أمام تحسين ظروف العمل والأمن الوظيفي، علاوة على ذلك أشار بعض العمال أيضًا إلى أنهم حتى لو كانوا على دراية بحقوقهم فإنهم لن يدافعوا عنها (بما في ذلك من خلال آليات النزاع الرسمية<sup>132</sup>) خوفاً من فقدان وظائفهم، في الواقع لم يكن لدى أي من العمال الذين تمت مقابلتهم معلومات حول آليات تسوية المنازعات العمالية مما يعني تقويض قدرتهم على الدفاع عن حقوقهم، وفي أربيل أفاد العديد من قادة الرأي عن عدد قليل من الشكاوى بسبب قلة المعرفة بآلية تقديم الشكاوى.

<sup>128</sup> مشروع قانون النقابات، الذي من المتوقع به أن يحل محل قانون 1987 الخاص بالتجمعات، وهو معروض حالياً على الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

<sup>129</sup> وزارة الصناعة والمعادن بجمهورية العراق قرار الدائرة الإدارية والمالية رقم 528 بتاريخ 2021/1/7.

<sup>130</sup> منظمة العمل الدولية (2018)، البرنامج القطري للعمل اللائق في العراق: التعافي والإصلاح (2019-2023)، منظمة العمل الدولية.

<sup>131</sup> منظمة العمل الدولية (2018)، البرنامج القطري للعمل اللائق في العراق: التعافي والإصلاح (2019-2023)، منظمة العمل الدولية.

<sup>132</sup> كفيي م. قادر، عبد السميج م.، رحمن وسنجر صالح (2016)، حالة حقوق العمال وحرية النقابة العمالية في إقليم كردستان والعراق، منظمة السلام والحرية في كردستان (PFOK) ومنظمة مساعدة الشعب النرويجية، ص 25.

إن الوعي بين المؤسسات حول مسؤولياتها بموجب قانون العمل مختلط، حيث أشار البعض إلى عدم معرفتهم بالتزاماتهم بموجب قانون العمل لتزويد العمال بال عقود، بينما يبدو أن البعض الآخر على دراية تامة بالتزاماتهم فيما يتعلق بمكتب تسجيل الشركات، ودفع الضرائب وبموجب قانون العمل بما في ذلك ما يتعلق بال عقود وحقوق العمال وضرورة تسجيل العمال في الضمان الاجتماعي فعلى سبيل المثال ذكر أحد أصحاب العمل الذين تمت مقابلتهم ما يلي: «لدينا نسخ عديدة من قانون العمل ونحن نتبعه لتنظيم شؤون موظفينا، لقد وقع موظفونا عقودًا ندفع بموجبها مساهمات الضمان الاجتماعي»، ومع ذلك فإن الامتثال للالتزامات الضمان الاجتماعي أعلى بكثير بين المؤسسات الأجنبية منه بين المؤسسات المحلية التي لم يتم تسجيل معظمها.

كان أصحاب العمل الذين تمت مقابلتهم خلال تنفيذ هذه الدراسة على دراية أيضًا بأليات تسوية المنازعات، وبالفعل توفر الهيئة العامة للضرائب كتيبًا حول آلية تسوية المنازعات يحتوي على تعليمات وأرقام ونسب حساب ضرائب صادرة عن هيئة الضرائب والتي قد تفيد في رفع مستوى الوعي حول هذا الموضوع.

### 4.3.2 الثقة في المؤسسات الحكومية

كما تم تسليط الضوء في هذا التقرير على الثقة في المؤسسات كمحرك للسمة غير المنظمة: بدون الثقة في المؤسسات لدعم القانون بشكل عادل - ولكن أيضًا لتقديم الخدمات بشكل فعال - قد لا يفكر العمال والمؤسسات في إضفاء الطابع المنظم بشكل جاد، و يرتبط هذا ارتباطًا وثيقًا بمسألة الفساد المشار إليها سابقًا.

في الواقع، فإن المقابلات التي أجريت في هذه الدراسة تسلط الضوء على مستوى منخفض من الثقة بين الشركات في المؤسسات الحكومية - بما في ذلك قسم التفتيش، والسلطات الضريبية، وغرف التجارة، ومكتب تسجيل الأعمال، والضمان الاجتماعي والمسؤولين الحكوميين بشكل عام - ولكن أيضًا في المؤسسات المشاركة بشكل وثيق في عملية إضفاء الطابع المنظم مثل البنوك، حيث أشار العديد من أرباب العمل الذين شاركوا في الدراسة - في كل من بغداد وأربيل - بانتشار ظاهرة الفساد بين العديد من الهيئات الحكومية والبنوك.

وبحسب بعض الشركات التي لاحظت بأن فقدان الثقة في المؤسسات هي أحد الأسباب الرئيسية لعدم التسجيل، بينما في بعض الحالات أبلغت الشركات عن أن عدم الإبلاغ عن رواتب العمال لتجنب دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي سببه عدم الثقة في سلطات الضمان الاجتماعي.

وبالمثل لاحظ قادة الرأي في أربيل وجود انعدام للثقة أيضًا بين العمال في المؤسسات، مشيرين إلى أن «العمال لا يثقون بمكاتب الضمان الاجتماعي، وبالتالي لا يمكنهم الالتزام بقانون العمل». وبالمثل فإن تدني مستويات الثقة في محاكم العمل للحكم لصالح العمال هو أحد الميعقات التي تم تحديدها أمام اللجوء لآليات تسوية المنازعات الرسمية من قبل العمال<sup>133</sup>.

يرتبط هذا ارتباطًا وثيقًا بمسألة الفساد التي تم الإشارة لها سابقًا، حيث أفاد أصحاب المصلحة بأن الحكومة لا تحتاج إلى الشفافية، ولا تفرض الشفافية في عملياتها مما يترك مجالًا واسعًا للفساد ويجعل الأمر صعبًا لتنفيذ القوانين واللوائح حتى بالنسبة لأصحاب النوايا الحسنة<sup>134</sup>.

تتفهم بعض المؤسسات الحكومية عدم ثقة العمال والشركات تجاهها، لكن الغالبية لا تفهم ذلك فعلى سبيل المثال أفادت الهيئة العامة للضرائب بانعدام الثقة بين المواطنين والعمالين وأصحاب العمل ورجال الأعمال في هذه المؤسسة حيث أشارت إلى أن هذا قد لا يكون نتيجة لسلوكهم كمؤسسة بل بسبب عدم تقديم خدمات عامة أخرى مثل الصحة، والنقل، والتعليم الذي تهدف الضرائب إلى تمويله (انظر قسم الحوافز أدناه)، وعلى عكس هيئة الضرائب يعتقد مكتب تسجيل الشركات أن العمال والمؤسسات يثقون بهم بشكل جيد، وبالمثل أشار اتحاد النقابات العمالية في العراق إلى أن ثقة العمال بها ازدادت بسبب توقيع عدة اتفاقيات مع نقابات أجنبية، بينما سلطت غرفة التجارة في أربيل الضوء على تمتعها بمصادقية بين الشركات وأصحاب العمل بسبب مستوى المهنية الذي تتمتع به الغرفة.

تم تحديد محدودية الثقة في المؤسسات على أنها محرك مهم لانتشار النشاط التجاري في الاقتصاد غير المنظم وعائق أمام التسجيل وإضفاء الطابع المنظم.

### 4.3.3 حوافز محدودة لإضفاء السمة المنظمة

من الاعتبارات المهمة للعمال والمؤسسات التجارية في عملية إضفاء الطابع المنظم هو وجود حوافز للقيام بذلك - بعبارة أخرى هل هناك أي فوائد لإضفاء الطابع المنظم مقارنة بالبقاء ضمن الطابع غير المنظم، قد تشير حوافز إضفاء الطابع المنظم إلى ظروف عمل أفضل، والوصول إلى مزايا وخدمات عالية الجودة (بما في ذلك الضمان الاجتماعي للعمال، على سبيل المثال أو خدمات تطوير الأعمال والائتمان والمناقصات العامة للشركات).

يبدو أن العمال في العراق على دراية بفوائد الحصول على عقد مشيرين إلى أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى رواتب أفضل، وساعات عمل دقيقة، وأمن وظيفي، ووقت مجدول للدفعات، والحصول على إجازات مرضية، وتأمين صحي، وقرروض، وتحسين إنتاجية الأعمال، فيما يلي أمثلة من تصور العمال عن فوائد وجود عقد عمل.

«يعمل عقد العمل على تحسين ظروفنا الاقتصادية والاجتماعية حيث يمكنني وضع خطط لنفسي ولعائلتي لمدة تزيد عن عام» (مجموعات النقاش المركزية للعمال في بغداد)

«سوف أتقاضى راتباً شهرياً من البنوك ومن ثم يمكنني الاستفادة من امتلاك حساب مصرفي وبطاقات إئتمانية» (مجموعات النقاش المركزية للعمال في بغداد)

«المزيد من الولاء والمصداقية مع أصحاب العمل» (مجموعات النقاش المركزية للعمال في بغداد)

«ضمان راتب الضمان الاجتماعي» (مجموعات النقاش المركزية للعمال في بغداد)

«أضمن حقوقي في النقابات العمالية» (مجموعات النقاش المركزية للعمال في بغداد)

«التزام قانوني يحمي حقوقي ويضمن لي الحماية» (مجموعات النقاش المركزية للعمال في بغداد)

ومن ناحية أخرى يشير العمال في أربيل أيضًا إلى عيوب وجود عقود مكتوبة بما في ذلك وجود مدة عمل محددة (والتي يشير البعض إلى أنها قد تمنعهم من البحث عن عمل أفضل)، ورسوم التسجيل، والمتطلبات القانونية، والإجراءات الإدارية.

تشمل الحوافز للمؤسسات التجارية التي تمت مقابلتها في أربيل لكتابة عقود مع العمال بأن العقود يمكن أن تضمن حقوق كل من أصحاب العمل والعمال في حالة حدوث نزاع والقدرة على محاسبة العمال، ومع ذلك لم ير أصحاب العمل الذين تمت مقابلتهم في بغداد أي حوافز للحصول على عقد مكتوب مع عمالهم: «من بين 61 عاملًا، هناك عامل واحد فقط لديه عقد تم إنجازه لغرض الحصول على الإقامة».

من حيث الحوافز لتسجيل المؤسسات التجارية وإضفاء الطابع المنظم على نفسها (بدلاً من إضفاء الطابع المنظم على وضع عمالها)، سلطت المؤسسات التجارية التي تمت مقابلتها في هذه الدراسة الضوء على الإعفاءات الضريبية - على سبيل المثال عند استيراد الأصول الإنتاجية أو توظيف العمال العاطلين عن العمل - على الرغم من أن المؤسسات التجارية غير المنظمة لا تدفع الضرائب أصلاً بالنظر إلى تعريف هذه المؤسسات، في المقابل تم الإشارة إلى أن الشركات المسجلة قادرة على المنافسة في المناقصات الحكومية<sup>135</sup>، وبالرغم من ذلك فقد سلب الكثيرون الضوء على عدم وجود حوافز للتسجيل لا سيما في بغداد بسبب نقص الخدمات العامة<sup>136</sup> - التي تهدف ضرائبهم إلى تمويلها - وأيضاً بسبب قلة المزايا والخدمات المتاحة للشركات المسجلة. وتشمل هذه على سبيل المثال الإعفاءات الضريبية، والوصول إلى التمويل والائتمان - التي تم تحديدها في المقابلات باعتبارها حاجة رئيسية للعديد من الشركات، في الواقع يجعل حجم القطاع المالي في العراق الوصول إلى التمويل أمراً صعباً حيث يوفر القطاع ائتمانياً بقيمة أقل من 7% من الناتج المحلي الإجمالي للقطاع الخاص مقارنة بـ 55% في المتوسط في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأخرى<sup>137</sup>.

135 مقابلات أصحاب العمل والغرفة التجارية.

136 مقابلة غرفة التجارة في إقليم كردستان العراق.

137 البنك الدولي (2017)، العراق - التشخيص المنهجي للبلد، البنك الدولي.

#### 4.3.4 مُعيقات مالية

بالإضافة إلى الحوافز المُتوقَّعة (أو غير الموجودة) لإضفاء الطابع المنظم، هناك اعتبار مهم آخر - أو عائق - يواجهه العمال والمؤسسات التجارية ألا وهو تكلفة القيام بذلك، فإذا تم النظر إلى التكلفة على أنها مرتفعة مع منافع متوقعة محدودة فقد لا يعتبر العمال والمؤسسات التجارية أن عملية إضفاء الطابع المنظم جديرة بالاهتمام، وفي نفس الوقت قد تكون تكلفة إضفاء الطابع المنظم باهظة للغاية خاصة بالنسبة للمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. في الواقع لا تتعلق التكاليف فقط بالرسوم المُطبَّقة لتسجيل شركة (كما هو موضح في الفصل 3)، ولكن أيضًا بالتكاليف المُتكبدة من الضرائب ومساهمات الضمان الاجتماعي (ينطبق الأخير على كل من المؤسسات التجارية والعمال).

سلَّطت العديد من المؤسسات التجارية التي تمت مقابلتها في هذه الدراسة في كل من بغداد وأربيل الضوء على تكلفة التسجيل والالتزامات الضريبية والتزامات الضمان الاجتماعي اللاحقة باعتبارها عائقًا مهمًا أمام إضفاء الطابع المنظم على النحو الآتي:

«تراخيص التسجيل أو هيئة الضرائب تفرض علينا مبالغ كبيرة» (مجموعات النقاش المُركزة، المؤسسات، بغداد)

«مبالغ كبيرة تفرضها الهيئة العامة للضرائب» (مجموعات النقاش المُركزة، المؤسسات، بغداد)

«العديد من المؤسسات تهرب ولا تسجل نفسها رسميًا بسبب عقبات مالية وإدارية» (مجموعات النقاش المُركزة، المؤسسات، بغداد)

«هذه العملية تستغرق وقتًا طويلًا ومالًا كثيرًا» (مجموعات النقاش المُركزة، المؤسسات، بغداد)

في المقابل أشار بعض المستجيبين في أربيل إلى أن التغييرات التي طرأت على إدارة الضرائب أدت إلى زيادة العبء الضريبي مما دفع البعض إلى البحث عن طرق للتهرب: «بينما كان لدي سابقًا 330 موظفًا مسجلين، وأقوم بدفع جميع مساهمات الضمان الاجتماعي، حاليًا وبسبب الضرائب المباشرة والخصم، أبحث عن طرق للتهرب من الضرائب» (مجموعات النقاش المُركزة، المؤسسات، أربيل) وبالتالي أصبحت المؤسسات التجارية تقدم فرص عمل بدون عقود من أجل تجنب دفع الضرائب.

سلط كل من المؤسسات التجارية والعمال الضوء على تكلفة مساهمات الضمان الاجتماعي على أنها مرهقة وبالتالي تمثلُ عاملًا مثيرًا للتسجيل (سواء هم أنفسهم أو عمالهم)، حتى أن بعض المستجيبين أشاروا إلى أنهم سيتهربون من تسجيل العمال ما لم يكن ذلك ضروريًا للحصول على تراخيص متنوعة وإثبات الامتثال للإجراءات الحكومية، وعند هذه النقطة سوف يسجلون فقط فئة قليلة من العمال لإثبات الامتثال<sup>138</sup>، هذه الممارسة المتمثلة في تسجيل عدد محدد من العمال في الضمان الاجتماعي للوصول إلى تراخيص وتصاريح محددة تُعدُّ شائعةً، وبالرغم من ذلك فقد كان ربط التسجيل أو التراخيص بالضمان الاجتماعي فعالاً في تأمين مستوى (منخفض) من الامتثال. وبالمثل يفضل العديد من العمال ذوي الدخل المنخفض عدم الإشتراك في الضمان الاجتماعي لأن استقطاعات العمال من شأنها أن تقلل من أجورهم الصافية التي يحصلون عليها، وأعربت بعض النقابات عن مخاوفها من أن الزيادة المقترحة في مساهمات الضمان الاجتماعي في مشروع قانون الضمان الاجتماعي ستؤدي إلى مزيد من العزوف عن التسجيل<sup>139</sup>.

تم تحديد التكاليف المالية أيضًا على أنها عائق أمام العمال والمؤسسات التجارية للجوء إلى آليات تسوية المنازعات الرسمية، على الرغم من إعفاء العمال من دفع رسوم المحكمة<sup>140</sup>، وكذلك المستويات العالية من البيروقراطية تم إعتبارها أحدًا الميعقات أمام العمال والمؤسسات التجارية للجوء إلى آليات تسوية المنازعات الرسمية.

138 مقابلة أصحاب العمل.

139 مقابلة النقابات العمالية.

140 مقابلة النقابات العمالية.

### 4.3.5 الميِّعات الإدارية

تم تحديد الخطوات المطلوبة لتسجيل الشركات أو المؤسسات التجارية في الفصل 3 ويظهر البحث كيفية أن هذه المتطلبات البيروقراطية الثقيلة - والوقت اللازم لإكمالها - تمثل عائقًا أمام التسجيل وإضفاء الطابع المنظم.

#### مربع 5: سهولة ممارسة الأعمال التجارية في العراق

يُصنّف «تقرير ممارسة أنشطة الأعمال» الصادر عن البنك الدولي البلدان من حيث سهولة ممارسة الأعمال التجارية بناءً على العديد من المؤشرات الرئيسية، وبشكل عام فقد احتلّ العراق المرتبة 172 من بين 190 دولة في «ممارسة أنشطة الأعمال التجارية»<sup>141</sup> - وهذا يعتبر أسوأ من المتوسط الحسابي في الإقليم<sup>142</sup> - وهو مؤشر على التصنيف السيئ للبلد في العديد من المقاييس المهمة والتي يؤثر بعضها أيضًا على عملية إضفاء الطابع المنظم.

- ◀ احتل العراق المرتبة 152 من أصل 190 اقتصادًا لبدء الأعمال التجارية، حيث قدر البنك الدولي أن الأمر سيستغرق حوالي 26.5 يومًا للمواطن العراقي لتأسيس شركة ذات مسؤولية محدودة صغيرة ومتوسطة الحجم وأن الحد الأدنى لتكلفة الإنشاء يصل إلى حوالي 14.6% من دخل الفرد، و بشكل عام يُقدر المبلغ الذي من المفترض أن يتم دفعه ما يقرب من 1,000,000 دينار عراقي كحد أدنى للوصول لمطلب رأس المال، وخُلص البنك الدولي إلى أن العراق جاء في مرتبة أدنى من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من حيث إجمالي الوقت والتكلفة ومتوسط الإجراء.
- ◀ تم تصنيف العراق كواحد من أكثر البلدان صعوبة في استكمال الإقرارات الضريبية<sup>143</sup>، يفتقر العراق إلى أنظمة وبنية تحتية متطورة، مما يجعل الامتثال الضريبي بطبيعته أكثر صعوبة من أي مكان آخر.<sup>144</sup>
- ◀ احتل العراق المرتبة 147 عالميًا في تطبيق شرط عقود العمل<sup>145</sup>.
- ◀ من حيث ائتمان الوصول، احتل العراق المرتبة 186 من أصل 190 اقتصادًا، وهذا يُشير إلى استمرار وجود ميِّعات كبيرة أمام تمويل المؤسسات.

في الواقع تظلّ عمليات تسجيل الأعمال التجارية بيروقراطية للغاية ويصعب متابعتها<sup>146</sup>، حتى مع إدخال نظام تسجيل الأعمال الإلكتروني الذي أُشير له بأنه غير فعال، و على الرغم من التبسيط الذي تم إجراؤه لتسهيل تسجيل الشركات المبيّن في الفصل 3 وجد العديد من رواد الأعمال الذين تمت مقابلتهم في هذه الدراسة أنهم مطالبون أيضًا بالحصول على تراخيص محددة من مختلف الإدارات والمكاتب بما في ذلك السلطات المحلية من أجل العمل في قطاع معين. تم الإشارة إلى الإجراءات الإدارية على أنها معقدة بسبب أساليب العمل القديمة، ونقص القدرات، وقلّة استخدام التكنولوجيا، والمركزية المفرطة للسلطة، وعدم إمكانية الوصول إلى الخدمات، والمحسوبية، وعدم كفاءة/ تأخر القرارات، والميِّعات البيروقراطية، وإساءة استخدام السلطة، و حول العائق الأخير أوضح أحد المستجيبين ما يلي:

«منذ فترةٍ قررتُ تسجيل شركة المطابع الخاصة بي في غرفة الصناعات، ولكن تم رفض طلبي بسبب أن المكان الذي أنوي إقامة المشروع فيه قد تم تصميمه لمشروع النقل بالمترو، وبعد فترة تم تسجيل مطبعة في نفس المكان لأحد أقارب أحد الوزراء» (مجموعات النقاش المركزة، المؤسسات، بغداد)

وبسبب تعقيد الإجراءات أشار بعض المستجيبين إلى الحاجة إلى إنشاء قسم خاص في المؤسسة المراد تسجيلها لإدارة عملية التسجيل، أو تعيين محامين للقيام بذلك وهو أمر مكلف، في المقابل أشار المستجيبون إلى أن هناك القليل من الدعم للمؤسسات الصغيرة للتسجيل سواءً من قبل الحكومة أو من منظمات أصحاب العمل<sup>147</sup>.

141 البنك الدولي (2020)، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، البنك الدولي.

142 البنك الدولي (2020)، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، البنك الدولي، ص.6.

143 البنك الدولي (2020)، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، البنك الدولي.

144 ديلاويت (2021)، دليل ممارسة الأعمال التجارية: فهم الوضع الضريبي في العراق، ديلاويت.

145 البنك الدولي (2020)، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، البنك الدولي.

146 <https://www.legal500.com/special-reports/the-legal-500s-guide-to-doing-business-in-iraq>

147 مقابلة مع أصحاب العمل.

وحتى عندما يتم تسجيل المؤسسة تبقى عمليات الوفاء بالالتزامات بموجب القانون مضيعة للوقت فعلى سبيل المثال في بغداد تم الإشارة عن ازدياد عدد الساعات والأيام المطلوبة لدفع الضرائب بسبب الروتين في الهيئة العامة للضرائب.

«لسداد الضرائب السنوية وقفتُ في طوابير لمدة سبع ساعات» (مجموعات النقاش المركزة، المؤسسات، بغداد)

«دفع الضريبة يحتاج إلى عشرة أشهر ليكتمل» (مجموعات النقاش المركزة، المؤسسات، بغداد)

يؤدي الإخفاق في تسجيل المؤسسات أيضًا إلى الاستخدام غير المنظم للعمال وتشغيل المؤسسات بدون التراخيص<sup>148</sup> اللازمة، كما تمثل متطلبات تسجيل المؤسسات من أجل تسجيل عمالها في الضمان الاجتماعي عائقاً أمام توسيع تغطية الضمان الاجتماعي.

### مربع 6: المُعيقات التي يواجهها اللاجئون

يواجه اللاجئون وطالبو اللجوء معيقات محددة تتمثل في العثور على عمل منظم، وبالفعل فإن المتطلبات البيروقراطية والتي تختلف من محافظة إلى أخرى وحتى على أساس كل حالة على حدة تجعل من الصعب على العديد من اللاجئين تلبية المتطلبات المنصوص عليها في قانون العمل للحصول على عمل منظم، وهنالك تقارير تفيد بأن اللاجئين يكافحون من أجل التسجيل مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في جنوب ووسط العراق على وجه الخصوص.

في المقابل يُنظر إلى العملية على أنها تمييزية ضد اللاجئين وحتى بين اللاجئين<sup>149</sup>، في مدينة القائم تم الإشارة إلى أن الحكومة طلبت من اللاجئين السوريين ختم جوازات سفرهم في سوريا من أجل المضي قدماً في عملية تقديم الطلبات - وهي عقبة مستحيلة<sup>150</sup>، ومن ناحية أخرى غضت بعض السلطات المحلية بما في ذلك في النجف وكربلاء عن الطرف من اللاجئين الذين يعملون دون التسجيل في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المطلوبة، وقد يعتبر هذا مفيداً من الناحية العملية للاجئين الذين يحتاجون إلى تأمين مصدر دخل ألا أن العمل غير المنظم مخالف للقانون في العراق ويعرض اللاجئين لخطر فقدان الحقوق، والملاحقة القضائية من قبل العراقيين، في المقابل وربما نتيجة لذلك تأتي معدلات تشغيل اللاجئين وأجورهم وظروف عملهم متأخرة عن تلك الخاصة بالسكان المحليين بسبب انتهاكات حقوقهم كعمال<sup>151 152</sup>.

وبالرغم من ذلك فإن الدعم المُقدم من المنظمات الدولية والحكومات المحلية فيما يتعلق بالتدريب قد تحسّن من مهاراتهم وتزيد من إمكانية وصولهم إلى فرص العمل بعض القطاعات حسيماً تم ذكره في إحدى مجموعات النقاش المركزة.

148 مقابلة أصحاب العمل.

149 مقابلة أصحاب العمل.

150 المجلس الدنماركي للاجئين، ولجنة الإنقاذ الدولية، والمجلس النرويجي للاجئين (2019)، بعيداً عن الوطن: الاتفاق المستقبلية للاجئين السوريين في العراق، المجلس الدنماركي للاجئين، ولجنة الإنقاذ الدولية، والمجلس النرويجي للاجئين، ص 27.

151 كفي م.، قادر، عبد السميج م.، رحمن وسنجر صالح (2016)، حالة حقوق العمال وحرية النقابة العمالية في إقليم كردستان والعراق، منظمة السلام والحرية في كردستان (PFOK) ومنظمة مساعدة الشعب النرويجية، ص 25.

152 لبنك الدولي (2021)، التكامل في سوق العمل للاجئين والنازحين داخلياً: الجانب السلوكي والاجتماعي والعاطفي، البنك الدولي.

### 4.3.6 الحوار الاجتماعي المُقيّد

ومن المُعيقات الأخرى التي تحول دون إضفاء الطابع المنظم هي محدودية صوت وتمثيل العمال وأصحاب العمل والقدرة المحدودة لمنظمات العمال وأصحاب العمل، كما ذكرنا سابقًا تفرض البيئة التشريعية والقانونية عدة قيود على قدرة المنظمات العمالية، وهنالك مخاوف أخرى من أن القرار الإداري الأخير الذي اتخذه مكتب الأمين العام لمجلس الوزراء لتشكيل إدارة جديدة ضمن هيكلها التنظيمي بهدف «متابعة شؤون الاتحادات والنقابات العمالية» قد يؤدي إلى تقييد استقلالية وتمثيل وتعدد النقابات في العراق<sup>153</sup>، ومن جانب أرباب العمل يُعتبر اتحاد الصناعات العراقي (IFI) وهو المنظمة المُمثلة الرئيسية لأصحاب العمل في القطاع الخاص لكنه يعاني من ضعف القدرات المؤسسية مقارنة بالمنظمات المماثلة في المنطقة.

بدورها تواجه منظمات العمال غير المعترف بها في البلاد صعوبات في العمل تشمل عدم مقدرتها على التشاور مع أصحاب العمل والحكومة، إن هذه الممارسات لا تولد عدم الثقة بين الشركاء الاجتماعيين فحسب بل تؤثر سلبيًا على آليات ووظائف الحوار الاجتماعي، إن عدم قدرة النقابات المستقلة على تنظيم وتمثيل العمال بشكل فعال بما في ذلك في المنتديات الثلاثية مثل لجان التفتيش ومحاكم العمل له تأثير كبير على إدارة العمل.

كما لوحظ سابقًا سلط بعض المستجيبين في الدراسة الضوء على نقص الدعم المقدم من مثل هذه المنظمات: «النقابات لا تدعم العمال الذين يواجهون مشاكل»، وهذا مؤشر واضح على مسألة التعبير عن الرأي والتمثيل ليس فقط للعمال المستضعفين في سياق الاقتصاد غير المنظم ولكن أيضًا العمال في الاقتصاد المنظم، وعلاوة على ذلك يعيق ضعف النقابات وتمثيلها الضعيف في حل الخلافات أن تكون هنالك تسوية فعالة وعادلة للنزاعات.



## 5 الجهات الفاعلة ومنهجيات السياسة والبرامج لتعزيز الانتقال إلى السمة المنظمة

يقدم هذا الفصل لمحة موجزة عن الجهات الفاعلة الرئيسية المشاركة في عملية إضفاء الطابع المنظم وجدول الأعمال، فضلاً عن سياساتها وبرامجها لتعزيز إضفاء الطابع المنظم - بما في ذلك من خلال خلق فرص العمل وخدمات الأعمال، يسلط القسم الأول الضوء على الجهات الفاعلة الوطنية التي تشارك في - ولديها مسؤوليات تجاه - عملية إضفاء الطابع المنظم في العراق، ثم يلخص القسم الثاني الإطار الاستراتيجي والبرامج الحالية التي تساهم في عملية إضفاء الطابع المنظم، أخيراً يقدم القسم الثالث أمثلة على الجهات الفاعلة الدولية وبرامجهم في العراق التي تدعم بشكل مباشر وغير مباشر إضفاء الطابع المنظم ويشمل ذلك تعزيز خلق فرص العمل المنظمة.

### 5.1 الجهات الفاعلة

هناك مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة المشاركة في عملية إضفاء الطابع المنظم، وقد تم تقديم العديد منها بالفعل في الأقسام السابقة، نقدم هنا تلخيصاً موجزاً للغاية حول الجهات الحكومية وأدوارها في عملية إضفاء الطابع المنظم قبل تقديم (قائمة غير شاملة) للجهات غير الحكومية المشاركة في دعم العملية.

#### الجهات الحكومية الفاعلة

- ◀ تشارك **غرفة التجارة** في عملية تسجيل الأعمال - باعتبارها جوهر إضفاء الطابع المنظم على الاقتصاد - من خلال الموافقة على الأسماء التجارية وتسجيل الأعمال التجارية الفردية.
- ◀ تعمل **غرفة الصناعة** كسلطة تسجيل للمشاريع الصناعية، وتدعم أيضاً في تسهيل الوصول إلى القروض للأعمال التجارية وتوفر فرص التدريب وزيادة الوعي، يجدر بالذكر أن غرفة الصناعة هي أيضاً عضو في محكمة العمل بموجب القانون رقم 37 لعام 2015 حيث تمثل أصحاب العمل وصانعي القرار، كما أن غرفة الصناعة عضو في لجان التفتيش التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية (انظر أدناه).
- ◀ **وزارة التجارة** (وزارة التجارة والصناعة في إقليم كردستان) هي المسؤولة عن منح التراخيص للمشاريع الاستثمارية في قطاعي البناء والتصنيع، وللشركات واسعة النطاق على النحو المبين في قانون الاستثمار.
- ◀ **مكتب تسجيل الشركات (CRO)** هو جزء من وزارة التجارة ويصدر تراخيص للشركات للعمل وهي المؤسسة الرئيسية المسؤولة عن تسجيل الشركات.
- ◀ **الهيئة العامة للضرائب** (مديرية ضريبة الدخل في إقليم كردستان) تابعة لوزارة المالية وتحسب وتجمع الالتزامات الضريبية من الشركات المسجلة، بينما تحقق لجان التفتيش التابعة لها في دفع الضرائب، بينما لا توجد عقوبة على التهرب الضريبي، قد يضطر أولئك الذين يحاولون التهرب إلى الدفع عند السعي للوصول إلى خدمات أخرى مثل نقل ملكية منزل أو سيارة، وسجلت المؤسسة دوراً ضعيفاً في إضفاء الطابع المنظم على الاقتصاد، ومع ذلك وفي الآونة الأخيرة تم تطبيق لوائح جديدة في إقليم كردستان العراق مما يدفع أصحاب الأعمال في الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى دفع الضرائب عن طريق إخطارهم بإبلاغ سلطة الضرائب وقد يؤدي عدم القيام بذلك إلى الإغلاق المؤقت للأعمال من قبل إدارات الأمن، كما تطلب الإدارات الأمنية حالياً إقرارات ضريبية من مالكي العقارات قبل السماح بعقود الإيجار أو الشراء.
- ◀ **وزارة العمل والشؤون الاجتماعية** تطبق قانون العمل ومفتشو العمل فيها مسؤولون عن تطبيق القانون، في أربيل يشاركون أيضاً في تعزيز التكامل الاجتماعي والاقتصادي للأشخاص النازحين قسراً والمجتمعات المضيفة لهم، تشارك وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بشكل مباشر أيضاً في إضفاء الطابع المنظم على الاقتصاد من خلال توفير التدريب المهني في جميع أنحاء المحافظات العراقية وإصدار تراخيص مهنية للخريجين، ودعم الشركات الناشئة من خلال تقديم المنح بالشراكة مع وكالات الأمم المتحدة وشركاء التنمية (الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، صندوق الأمم المتحدة للسكان، المنظمة الدولية للهجرة، إلخ ...)، ودعم التوظيف من خلال مراكز التشغيل العاملة بالتنسيق مع إدارة الضمان الاجتماعي ومراكز التدريب المهني.
- ◀ داخل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية - حكومة إقليم كردستان يعمل قسم **الضمان الاجتماعي** على تنفيذ قانون الضمان الاجتماعي وهو مسؤول عن تسجيل العمال وتحصيل الاشتراكات ودفع المنافع، ومع ذلك تم الإشارة لأنهم يتعاملون بشكل رئيسي مع العمال المسجلين أو أصحاب العمل.
- ◀ **الوزارات القطاعية** (بما في ذلك وزارة الزراعة ووزارة الصناعة والمعادن ووزارة الصحة) تلعب دوراً في إضفاء الطابع المنظم على المؤسسات والوحدات الاقتصادية في قطاعاتها الخاصة.

- ◀ يمكن للمشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة (بما في ذلك المطاعم والمخابز) التسجيل في مكاتب البلدية على مستوى المحافظات والتي تتضمن بعد ذلك الامتثال للوائح الصحة والسلامة ودفع الضرائب.
- ◀ اللجان الوزارية المشتركة في إقليم كردستان الموجودة في كل محافظة وترأسها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بعضوية وزارة المالية ومكتب الضرائب وإدارات الأمن والصحة، تعمل كهيئات تفتيش تزور وحدات الأعمال بناءً على الاختيار العشوائي أو بعد تلقي بلاغات عن مخالفة اللوائح أو انتهاكات لوائح الصحة والسلامة.

### الجهات الفاعلة غير الحكومية

#### الشركاء الثلاثيون

- ◀ تشارك النقابات العمالية (بما في ذلك اتحاد النقابات العمالية) في تسوية المنازعات، ومراقبة حقوق العمال، ورفع مستوى الوعي حول حقوق العمال، ومراجعة الأعمال التجارية، ودعم إضفاء الطابع المنظم على الأعمال غير المنظمة من خلال تمكين المرأة وخلق فرص للشباب العاطل عن العمل.
- ◀ تهدف منظمات أصحاب العمل (بما في ذلك اتحاد الصناعات العراقية) إلى زيادة الوعي بين الشركات حول أداء الأنشطة التجارية وفقاً للأطر القانونية.
- ◀ تقدم بعض شركات القطاع الخاص خدمات مصممة خصيصاً - من خلال البرامج التي تنفذها وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية - والتي تشمل توفير التدريب المهني ورفع الكفاءة ومنح الأعمال والتشغيل، ومن أمثلة هذه الشركات M-Select، و Lab 51، و the station.

#### المنظمات المحلية

- ◀ منظمة صنّاع الازدهار: تعمل هذه المنظمة غير الحكومية بشكل أساسي لدعم الشباب والنساء والنازحين قسراً في مجال التشغيل من خلال دعم الحصول على تصاريح العمل وبرامج التدريب والتمكين، ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وربط النساء والشباب والحرفيين بالشركات أو منظمات العمل في المشاريع الصغيرة والمتوسطة.
- ◀ معهد القيادة النسائية: تدعم هذه المنظمة غير الحكومية توظيف النساء والنازحين قسراً من خلال إيجاد فرص التدريب والتشغيل، وتقديم الدعم النفسي والاجتماعي والقانوني والاقتصادي، ودعم النساء للحصول على تصاريح العمل، وتوفير الأصول الإنتاجية، وتفعيل سياسة الميزانية الجندرية في خمس وزارات (العمل، المالية، التخطيط الداخلي، الدفاع) من خلال مراقبة السياسات والإجراءات.
- ◀ منظمة العون العام: تعمل هذه المنظمة غير الحكومية بالتعاون مع برامج ابتكار الأعمال النرويجية، وقد نفذت أكثر من 19 برنامجاً تدريبياً حول الشركات الناشئة في جميع أنحاء المحافظات العراقية، بما في ذلك داخل مخيمات النازحين واللاجئين، حيث تتكون الدورة من ستة أيام من التدريب يتم من خلالها تزويد المشاركين بالمهارات والمعرفة حول كيفية إنشاء أعمالهم.
- ◀ قامت جمعية الأمل بالشراكة مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتنفيذ مجموعة من برامج التدريب المهني، ونظمت معارض التوظيف، وقدمت منحاً للشباب والنساء في المخيمات وخارجها.

## 5.2 إستراتيجيات وبرامج الحكومة

على المستوى الوطني هناك خمس استراتيجيات بدأتها الحكومة العراقية وحكومة إقليم كردستان بهدف تعزيز الاقتصاد والحد من الفقر في العراق. هذه الاستراتيجيات الخمس هي الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي لعام 2020، واستراتيجية الحد من الفقر، وإطار إعادة الإعمار والتنمية، واستراتيجية تنمية القطاع الخاص، وإقليم كردستان العراق 2020، تم تسليط الضوء على هذه الاستراتيجيات كجزء من عملية إضفاء الطابع المنظم لأن تهدف هذه الاستراتيجيات في جوهرها إلى تعزيز التنمية الاقتصادية من خلال زيادة الوصول إلى الموارد للشركات المسجلة رسمياً. وبعبارة أخرى فإنها تخلق حوافز مالية لتشجيع إضفاء الطابع المنظم على الأعمال التجارية، وبدورها تعزز هذه الاستراتيجيات إضفاء الطابع المنظم من خلال مطالبة الوحدات الاقتصادية بتقديم نماذج الإقرار الضريبي وتفصيل العمال والمقاولين من أجل الوصول إلى المناقصات الحكومية، كما ويمكن أن تساهم المشتريات العامة نفسها في خلق فرص العمل المنظمة حيث تحتاج الشركات المتقدمة إلى تشغيل موظفين جدد لإكمال تلك المشاريع الذين هم منذ البداية ظاهرون بشكل أكبر للسلطات الحكومية ذات الصلة.

## 5.2.1 إستراتيجيات الحكومة

في عام 2010 تم إطلاق أول استراتيجية للحد من الفقر<sup>154</sup>، ولكن كان من الصعب تنفيذها بسبب النزاع المسلح، ثم تم تقديم المرحلة الثانية من استراتيجية الحد من الفقر وركزت على تحسين حياة المواطنين الفقراء، وتركز الاستراتيجية الجديدة لاستراتيجية الحد من الفقر على نفس التحديات كما في استراتيجية الحد من الفقر الأولى؛ الأمن والاستقرار، والحكومة الرشيدة، والتوزيع العادل وتنويع الدخل في ظل اقتصاد السوق، وأخيراً التخفيف من الآثار السلبية للإصلاحات الاقتصادية على الفقراء، تطالب استراتيجية الحد من الفقر بإصلاحات للمساهمة في تحسين مستويات المعيشة والحماية من المخاطر والأخطار وتحقيق التمكين الاقتصادي بالإضافة إلى تحويل العمال غير المهرة الذين لا يتمتعون بالكفاءة إلى مساهمين منتجين ومتكاملين في المجتمع.

في عام 2014 أطلقت حكومة العراق إطار إعادة الإعمار والتنمية<sup>155</sup> الذي يهدف إلى الاستجابة للاحتياجات الحالية والتعافي من الصراع المسلح، ومن الإجراءات الرئيسية في الإطار الحكم، والمصالحة الوطنية وبناء السلام، والتنمية الاجتماعية والبشرية، والبنية التحتية والتنمية الاقتصادية، تم تحديد أولويات هذه الركائز الخمس وتهدف إلى المساهمة في اعتماد خطة إعادة إعمار وتنمية متكاملة للبلاد ليصار إلى تطبيقها حتى عام 2027، ويهدف هذا الإطار إلى خلق إمكانيات جديدة للعراقيين والأكراد من خلال تمكين الانتعاش الاقتصادي والذي تقدر تكلفته بما يقرب من 88 مليار دولار أمريكي.

يتمثل بيان الرؤية لاستراتيجية تطوير القطاع الخاص (PSDS) 2014-2030<sup>156</sup> في تطوير «قطاع خاص وطني قابل للحياة ومزدهر قادر على المنافسة إقليمياً ومتكامل عالمياً بقيادة مجتمع الأعمال مما يساهم في التنويع الاقتصادي والتنمية المستدامة وخلق فرص عمل»، تتضمن هذه الاستراتيجية عناصر من استراتيجية الحد من الفقر وإطار إعادة الإعمار والتنمية، وتمثل اتفاقية بين الحكومة وممثلين عن القطاع الخاص وشركاء التنمية الدوليين.

تحرص إستراتيجية تطوير القطاع الخاص على إيجاد اتفاقية متماسكة ومنسقة فيها تعاون بين الحكومة والقطاع الخاص تزيد من فرص العمل، وتهدف إستراتيجية تطوير القطاع الخاص إلى تعزيز قدرة القطاع الخاص على تنويع الاقتصاد الوطني غير النفطي والمساهمة في النمو الاقتصادي وتحسين البيئة لممارسة الأعمال التجارية في العراق وإقليم كردستان من أجل تعزيز الانتعاش الاقتصادي وزيادة القدرة التنافسية، إن الاستثمار في القطاع الخاص والتركيز على العاطلين عن العمل وأولئك الذين يعيشون بالقرب من خط الفقر أو تحته سيساعد في تحقيق الانتعاش الاقتصادي.

تبنت الحكومة العراقية الورقة البيضاء للإصلاحات الاقتصادية<sup>157</sup>، ومن المتوقع أن تمتد عملية الإصلاح من ثلاث إلى خمس سنوات كما تنفذها خلية الأزمة للإصلاح المالي والضريبي، تحتوي الورقة البيضاء على هدفين رئيسيين: أولاً الشروع في برنامج إصلاح فوري لمعالجة عجز الميزانية لخلق حيز مالي لحزمة الإصلاحات متوسطة الأجل؛ وثانياً وضع الاقتصاد والميزانية الفيدرالية على مسار مستدام، وبعد ذلك يمكن للعراقيين أن يقرروا ويختاروا الاتجاه الاقتصادي للبلد، تُحدد الورقة البيضاء خمس ركائز أساسية للإصلاح بما في ذلك تحقيق الاستقرار المالي المستدام، وخلق فرص عمل مستدامة، وتحسين البنية التحتية الأساسية، وتعزيز الخدمات الأساسية وحماية الفئات الهشة، وأخيراً، تحسين الحكومة وإدخال تغييرات على الإطار القانوني، إن الأنشطة في إطار الركيزة الأخيرة لها آثار مباشرة على جدول الأعمال المنظم، حيث تشمل هذه:

- ◀ مراجعة وتعديل الإرشادات الرسمية الخاصة بالعقود الحكومية.
- ◀ إدخال أنظمة الحكومة الإلكترونية لتعزيز الرقابة على التعاقدات الحكومية وجباية الضرائب والجمارك.
- ◀ استحداث نظام حوكمة إلكتروني في مجال المقاولات الحكومية وتحصيل الضرائب والجمارك.
- ◀ استكمال مشروع إنشاء مركز المعلومات الوطني لتسهيل إدخال الخدمات الإلكترونية الحكومية للمواطنين وأتمتة إجراءات الحصول على الوثائق الأساسية مثل الجنسية وجوازات السفر والحصول على المعاشات والضمان الاجتماعي.

154 انظر الملخص التنفيذي هنا

https://mop.gov.iq/en/static/uploads/1/pdf/15192838546d2344468c97dc099300d987509ebf27--Summary.pdf

155 انظر إلى http://www.cabinet.iq/uploads/iraq%20reconstruction/iraq%20recons%20&%20inves.pdf

156 انظر إلى pdf.2/3-http://cabinet.iq/uploads/pdf/2015

157 انظر إلى https://gds.gov.iq/iraqs-white-paper-for-economic-reforms-vision-and-key-objectives

أخيراً، يحدد **إقليم كردستان العراق 2020**<sup>158</sup> الرؤية الخاصة بتنمية الإقليم والخطوات التي تتخذها حكومة إقليم كردستان لتحسين رفاهية سكانها، وتم تقديم الرؤية عبر أربع ركائز أساسية تركز على السياسة الاجتماعية والسياسة الاقتصادية والبنية التحتية والحوكمة، والأولوية في سوق العمل هي الحد من عملية التشغيل المنقوصة، وتعزيز المهارات، وإصلاح قوانين التأمين الاجتماعي والمعاشات التقاعدية «لضمان حصول عمال القطاع الخاص على تدابير حماية ومزايا عادلة والتي ستجذب المزيد من السكان العاملين إلى القطاع الخاص»<sup>159</sup>، في المقابل فإن الركيزة الثانية لتمكين نمو القطاع الخاص تتناول بشكل مباشر مسألة الوحدات الاقتصادية غير المنظمة حيث أن أحد مؤشرات المراقبة الرئيسية هو «الوقت الذي يستغرقه بدء وإغلاق عمل منظم وتكلفة القيام بذلك»<sup>160</sup>.

## 5.2.2 البرامج والمبادرات الحكومية

هنالك مجموعة من البرامج والمبادرات التي تنفذها الوزارات والهيئات الحكومية المختلفة في المقابل والتي تهدف إلى تعزيز خلق فرص العمل المنظمة والمساهمة في عملية إضفاء الطابع المنظم.

أطلقت مختلف الهيئات الحكومية المذكورة أعلاه مبادرات تعزز إضفاء الطابع المنظم بشكل مباشر أو غير مباشر، ففي عام 2015 أطلق **البنك المركزي** مبادرة لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة المسجلة في مجال الزراعة والصناعة والإنشاءات لدعم خلق فرص العمل وتمويل المشاريع الصغيرة، ولكي يصبح المشروع مؤهلاً للحصول على التمويل يجب أن يكون مسجلة، في حالة طلب تمويل من شخص مقترض (وليس شركة) يجب أن يكون لهذا الشخص هوية مسجلة لدى غرفة التجارة بالإضافة إلى ترخيص لممارسة المهنة وبقية الأوراق المنظمة<sup>161</sup>.

ومع ذلك وفي داخل العراق الأوسع هناك تصور عام عن عدم فعالية تلك البرامج بسبب التركيز الحكومي المحدود على تنفيذ قانون العمل وغياب التعاون الحكومي، في الواقع لاحظ المشاركون في هذه الدراسة أن هناك فجوة في السياسة والبرامج، في بغداد مثلاً لاحظ المستجيبون نقص الخبرة الحكومية في القضايا المتعلقة بالتمكين الاقتصادي ونقص التنظيم ضمن هذه البرامج ونقص المعرفة بالقوانين ذات الصلة كعوامل تعوق نجاح هذه البرامج.

تعمل **وزارة التجارة** على جلب الاستثمارات الأجنبية إلى الدولة من خلال طرق التسويق المختلفة، وتسهيل الخدمات اللوجستية وتقديم الإعفاءات الضريبية مما يعزز خلق فرص العمل في عملية منظمة، علاوة على ذلك تعمل الوزارة حالياً على إدخال «النافذة الواحدة» لقطع الروتين البيروقراطي ولضمان حصول أصحاب الأعمال على الدعم والمشورة التي يحتاجون إليها للنجاح بسرعة.

وبدوره يساهم **مكتب تسجيل الشركات** في عملية إضفاء الطابع المنظم من خلال تقديم خدمة جديدة للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السن، في الواقع، عيّن مكتب تسجيل الشركات موظفين متنقلين يمكنهم زيارة هؤلاء المتقدمين لمعالجة طلباتهم مما يسهل عمليات تسجيل الشركات وتجديدها وأي عمليات تقنين أخرى.

كجزء من خدماتهم تقدم **غرفة التجارة** القروض والدعم المالي للشركات الناشئة والوحدات الاقتصادية القائمة، على سبيل المثال يدعم مركز العمليات المصرفية في بغداد الوصول إلى التمويل والقروض من قبل مصرف الرافدين لأعضائه - الشركات المسجلة رسمياً - بمعدل فائدة 6% سنوياً، وفي أبريل، دعمت غرفة التجارة بنجاح بدء تشغيل ثلاثة مصانع في إقليم كردستان العراق بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال توفير ما يقرب من 70% من تكاليف بدء الأعمال التجارية.

تهدف **وزارة المالية** حالياً إلى تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص للمساهمة في الاقتصاد المنظم في العراق وتعزيزه، ولتحقيق هذه الخطة تقوم الوزارة - بالتنسيق مع البنك المركزي العراقي - بدعم الحصول على التمويل من خلال القروض في البنوك العامة والخاصة، ويقدم بنكا الرشيد والرافدين الحكوميين قروضا بفائدة تبدأ من 2% وهي أقل من تلك التي تحصل عليها البنوك الخاصة من البنك المركزي والتي تبلغ 6-8%. بالإضافة إلى ذلك، في تاريخ 21 أيلول/سبتمبر 2021 أعلنت الحكومة العراقية عن سياسة جديدة تهدف إلى تعزيز مهارات وزارة المالية في إعداد ميزانية تراعي النوع الاجتماعي بدعم من البنك الدولي، ستشمل هذه السياسة تطوير مهارات المرأة مع التركيز

على المهارات الرقمية، وتعزيز القدرة على إجراء البحوث حول النساء والشباب في العمل غير المنظم والشركات غير المسجلة، وأخيراً خلق بيئة عمل مواتية للمرأة.

### 5.3 برامج شركاء التنمية

كجزء من برامج دعم التعافي من النزاعات، قدّم الشركاء الدوليون الدعم لخلق فرص العمل وتقديم التدريب المهني للعمال غير المهرة ورجال الأعمال، ودعم السكان النازحين قسراً لبدء أعمالهم التجارية الخاصة من خلال تزويدهم بالتدريب، انخرط الشركاء الدوليون المشاركون في تعزيز التنمية الاقتصادية من خلال خلق فرص العمل المنظمة، وبدء الأعمال التجارية المنظمة وبرامجهم موضحة أدناه.

يُمولُ **الاتحاد الأوروبي** برنامجًا يغطي الفترة من العام 2020 إلى العام 2023 لتوفير الدعم للحكومة وخلق فرص عمل مستدامة في العراق والتي تساهم في النمو الاجتماعي والاقتصادي المستدام والشامل من خلال تطوير الأعمال التجارية الغذائية الزراعية وإدارة الموارد الطبيعية وتحسين الفرص الاقتصادية والعمل اللائق. حيث يتم تنفيذ البرنامج من قبل منظمة الغذاء والزراعة (FAO)، ومركز التجارة الدولية (ITC)، والوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، واليونسكو (UNESCO)، ومنظمة العمل الدولية (ILO)، والمنظمة الدولية للهجرة (IOM)، بالإضافة لذلك يُمولُ الاتحاد الأوروبي أيضًا برنامجًا مدته أربع سنوات يتم تنفيذه بالاشتراك مع اليونسيف (UNICEF)، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة العمل الدولية، بعنوان برنامج الحماية الاجتماعية: الاستفادة من الاستجابة الفعالة وتسريع الإصلاح الذي يهدف إلى تعزيز نظام الحماية الاجتماعية في العراق الذي يهدف إلى ضمان الوصول العادل إلى نظام حماية اجتماعية متكامل وشامل، ويراعي الأطفال والعمر، ويراعي قضية الأمن الغذائي والتغذية، بالإضافة إلى مراعاة النوع الاجتماعي والصدمات. أحد المكونات الرئيسية لهذا المشروع هو دعم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي للعمال غير النظاميين.

**تقوم الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)** بتنفيذ العديد من البرامج التي تركز على التنمية الاقتصادية التي تشمل عناصر إضافية للطابع المنظم على الوحدات الاقتصادية وخلق فرص العمل، أحد هذه البرامج هو «برنامج قدرة 2» الذي يهدف إلى تشغيل الشباب والشابات في إقليم كردستان-العراق في الشركات المحلية، تحديداً أولئك الذين يتلقون تدريب في مواقع العمل خلال فترة تعيينهم، وقد تم إطلاق برنامج آخر في عام 2020 يسمى REPLECA يركز على إعادة إعمار وإعادة تأهيل قطاع الزراعة في الأنبار من خلال دعم المزارعين والمؤسسات الحكومية من خلال التدريب وتوفير الأصول الإنتاجية والوصول إلى المنح، أخيراً يهدف برنامج التعافي والاستقرار الذي بدأ في عام 2019 في محافظة نينوى إلى المساهمة في عملية إعادة الإعمار من خلال استقرار الأسر، وإعادة تأهيل البنية التحتية العامة، ودعم تنمية القدرات، وتعزيز صمود الفئات الضعيفة (الهشة) من السكان يشتمل المكون الاقتصادي لهذا البرنامج على التدريب المهني والتشغيل، ودعم بدء المشاريع، ومكونات النقد مقابل العمل.

**ينفذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** العديد من أنشطة تثبيت الاستقرار في العراق، ويدعم حكومة العراق لتسهيل عودة وإعادة دمج العراقيين النازحين من الصراع مع «داعش»، حيث تُركز منهجيتهم على إعادة تأهيل البنية التحتية الرئيسية، واستعادة الخدمات الأساسية، وخلق سبل العيش، وتطوير قدرة السلطات المحلية، وتعزيز التماسك الاجتماعي من خلال برنامج الاستقرار حيث يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم للتوظيف الفوري والمتوسط وطويل الأجل، وقد أدى ذلك إلى توفير أكثر من 100,000 فرصة لكسب الرزق من خلال أنشطة مثل النقد مقابل العمل والمنح النقدية ومنح المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، والتدريب على تطوير الأعمال والتدريب المهني لا سيما بين الشباب، كما وتشمل المشاريع: تسهيل التمويل لتحقيق الاستقرار والذي يهدف إلى تقديم مساعدة قصيرة ومتوسطة المدى من أجل العودة الطوعية والأمنة والكرامة للعراقيين الذين نزحوا بسبب صراع داعش، برنامج الاستجابة للأزمات العراقية والقدرة على الصمود الذي يهدف إلى دعم التعافي الاقتصادي من خلال بناء مهارات وقدرات العمال وأصحاب العمل والحكومة؛ ومشروع بناء القدرة على الصمود من خلال تعزيز التشغيل الذي يهدف إلى تعزيز التمكين الاقتصادي وخلق فرص عمل للمجتمعات الضعيفة في العراق، ومن أجل المضي قدماً تُركز جهود تحقيق الاستقرار التي يبذلها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تلبية الاحتياجات المتبقية للعائدين، وإعادة تأهيل الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء والرعاية الصحية والتعليم والإسكان والطرق والجسور والبلديات، وخلق فرص معيشية مستدامة للعائدين عن طريق التركيز على التعافي الاقتصادي وبناء سبل عيش مستدامة للسكان المتضررين المحرومين.

**تقدم المنظمة الدولية للهجرة** في العراق الدعم للنازحين والمجتمعات المضيفة والمهاجرين واللاجئين منذ عام 2003، كما وتقدم المنظمة الدولية للهجرة مجموعة متعددة القطاعات من الأنشطة والخدمات التي تهدف إلى زيادة احتمالية نجاح إعادة دمج النازحين داخليًا، وفي نفس الوقت تقليل التوترات في المجتمعات في العراق بما في ذلك في مجال سبل العيش فعلى سبيل المثال تدعم المساعدة الفردية لسبل العيش تنمية رأس المال البشري من خلال التدريب المهني (بما في ذلك المزارعين)، والتدريب في مواقع العمل، والإحالات الوظيفية، وتوفير حزم بدء الأعمال التجارية أو توسيع الأعمال التجارية، بدوره تم إطلاق صندوق تطوير المشاريع (EDF) في عام 2018 لخلق وظائف مستدامة في المناطق المتأثرة بالنزاع، حيث يستهدف هذا الصندوق المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة للحصول على الدعم المالي لاستعادة مسار الأعمال أو التوسع في الأعمال التجارية ذات الإمكانات العالية لخلق فرص العمل مما يشجع أيضًا على إضفاء الطابع المنظم على المشروعات المشاركة ويطلب منها إصدار عقود مكتوبة للعاملين الجدد والحاليين، بالإضافة لذلك يتم تزويد المشاركين في البرنامج بمعلومات حول آلية تسجيل الأعمال من قبل ممثلين محليين من خلال غرفة التجارة والوزارات ذات الصلة، وكجزء من المشروع تعمل المنظمة الدولية للهجرة أيضًا مع وزارة التجارة والصناعة في إقليم كردستان العراق على سير عمل تسجيل الأعمال عبر الإنترنت، ومنذ إطلاقها في عام 2018 قدم صندوق تطوير المشاريع الدعم لما مجموعه 927 شركة صغيرة ومتوسطة وخلق 4,987 فرصة عمل في 12 محافظة في جميع أنحاء البلاد.

أطلقت **اليونسكو** مع وزارتي التعليم العالي والعمل والشؤون الاجتماعية خطة جديدة لتعزيز المهارات تهدف إلى تلبية متطلبات السوق في العراق بشكل أفضل على الرغم من عدم تنفيذ الخطة بالكامل بسبب الصراع المستمر. في الوقت الحالي أعادت اليونسكو إطلاق الخطة لمدة ثلاث سنوات (2020-2023)، حيث تستلزم الخطة عمل تدخلات في أربعة مكونات هي: الحوكمة، وبناء القدرات، وتطوير المناهج، وتقييم إحتياجات سوق العمل. وتركز الخطة على قطاعات تشغيل محددة وهي إعادة الإعمار، والضيافة، والزراعة، وقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وكجزء من هذه الخطة أنشأت اليونسكو مدارس مهنية (مدارس تميز)، وتهدف إلى إنشاء مراكز توظيف فيها، كما وتقوم اليونسكو بتنفيذ مشروع يهدف إلى إحياء المدن القديمة التي تغطي الموصل والبصرة بمساهمة من الاتحاد الأوروبي، تُستكمل أنشطة إعادة التطوير الحضري بخلق فرص العمل وتنمية المهارات، والاستجابة لنقص فرص العمل لا سيما بين الشباب والنازحين داخليًا والعائدين.

تقوم **منظمة الغذاء والزراعة** (فاو) حاليًا بتقديم الدعم لسبل العيش الزراعية للعائدين والمجتمعات الريفية وشبه الحضرية في محافظة نينوى، حيث يهدف البرنامج الممول من الاتحاد الأوروبي إلى دعم المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة من الفئة الهشة (التي تغطي ما يقرب من 10,000 أسرة) لتنوع مصادر دخلهم وزيادة المرونة ودعم خريجي الزراعة الشباب العاطلين عن العمل للاستفادة من التدريب للحصول على عمل كمحضرين للأغذية الزراعية.

يقوم **برنامج الأمم المتحدة للمواطن البشرية** حاليًا بتنفيذ زيادة الوصول إلى فرص العمل للسكان الحضريين المعرضين للخطر في مدينة البصرة استجابة لأزمة فايروس كورونا المستجد، وتمثل الأهداف المحددة للمشروع في تحسين خدمات المياه والكهرباء وإدارة النفايات وتسهيل الحصول عليها، وتعزيز فرص العمل للشباب العاطل عن العمل في المناطق المحرومة والمهمشة في مدينة البصرة.

**منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)** تتبنى هذه المنظمة عدة مشاريع جارية تهدف إلى تعزيز القدرة التنافسية الاقتصادية وزيادة الرخاء في البلاد، حيث ينفذ مشروع تشجيع الاستثمار للعراق الذي يمتد من العام 2018 إلى العام 2022 مجموعة من الأنشطة التي تهدف إلى زيادة قدرات هيئات ترويج الاستثمار وتنمية المشاريع المحلية لتقديم خدمات نوعية للشركات؛ إنشاء مناطق صناعية في البلاد لجذب المستثمرين (المحليين والدوليين) لتأسيس قاعدتهم التصنيعية في العراق؛ ولتحسين البنية التحتية المؤسسية لخدمات دعم الأعمال<sup>162</sup>، تنفذ اليونيدو أيضًا مشروعًا يهدف إلى تعزيز قدرة النازحين داخليًا واللاجئين على الصمود ضد آثار جائحة كورونا من خلال توفير دعم سبل العيش في حالات الطوارئ وخلق فرص العمل، حيث يهدف هذا المشروع الذي يستمر من شهر أبريل 2021 إلى شهر مارس 2022 إلى خلق 420 فرصة عمل جديدة لهذه الفئات الهشة.

يهدف المشروع الذي أطلقه **مركز التجارة الدولية** لتعزيز الزراعة وسلسلة القيمة الغذائية الزراعية ودعم الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية في عام 2020 والمتوقع أن يستمر حتى عام 2025 إلى المساهمة في النمو الاقتصادي

وخلق فرص العمل - مع التركيز على الشباب - من خلال تعزيز القدرة التنافسية التجارية لدول المنطقة في مجال القطاع الزراعي، حيث تشمل أنشطة المشروع التدريب على مهارات العمل لتعزيز ريادة الأعمال بين الشباب، وتعزيز قدرات المنظمات القطاعية لتقديم الدعم للمزارعين والمشاركين الآخرين في القطاع، ومراجعة وتعزيز السياسات التي تؤثر على بيئة الأعمال في القطاع.

يُحدد البرنامج القُطري للعمل اللائق التابع لمنظمة العمل الدولية للفترة ما بين 2019-2023 ثلاث أولويات رئيسية وهي: خلق فرص العمل وتنمية القطاع الخاص؛ الحد من مواطن الضعف التي يواجهها العمال من خلال توسيع تغطية الضمان الاجتماعي وتحسين الملائمة وكذلك القضاء على عمل الأطفال؛ وتعزيز حوكمة سوق العمل وحقوق العمال من خلال تحسين الحوار الاجتماعي، بالإضافة لذلك تقوم منظمة العمل الدولية بتنفيذ العديد من المشاريع لتحقيق تلك الأهداف الشاملة بما في ذلك في إطار مشروع الحماية الاجتماعية الممول من الاتحاد الأوروبي والمبين أعلاه، علاوة على ذلك فثمة مشروعٌ رئيسيٌ آخر هو «الشراكة من أجل تحسين آفاق النازحين قسراً والمجتمعات المضيفة» (PROSPECTS) الذي يُمثلُ شراكة بين خمسة شركاء في التنمية، حيث ستركز فيه منظمة العمل الدولية على تعزيز التشغيل والحماية الاجتماعية والتعليم وحماية السكان النازحين قسراً الذين يعيشون في محافظات دهوك ونيوى.

يهدف اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق (CLCI) المعروف سابقاً (CCI) إلى تمكين العراقيين من الفئة الهشة اجتماعيًا واقتصاديًا من تلبية احتياجاتهم الأساسية وتحقيق قدر أكبر من الاعتماد على الذات من خلال المساعدات النقدية والسوقية، حيث يوفر اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق منح الأعمال، والتدريب المهني، وتعليم الصحة المالية، والأشغال العامة كثيفة العمالة، والتدريب على الأعمال التجارية والتسجيل.

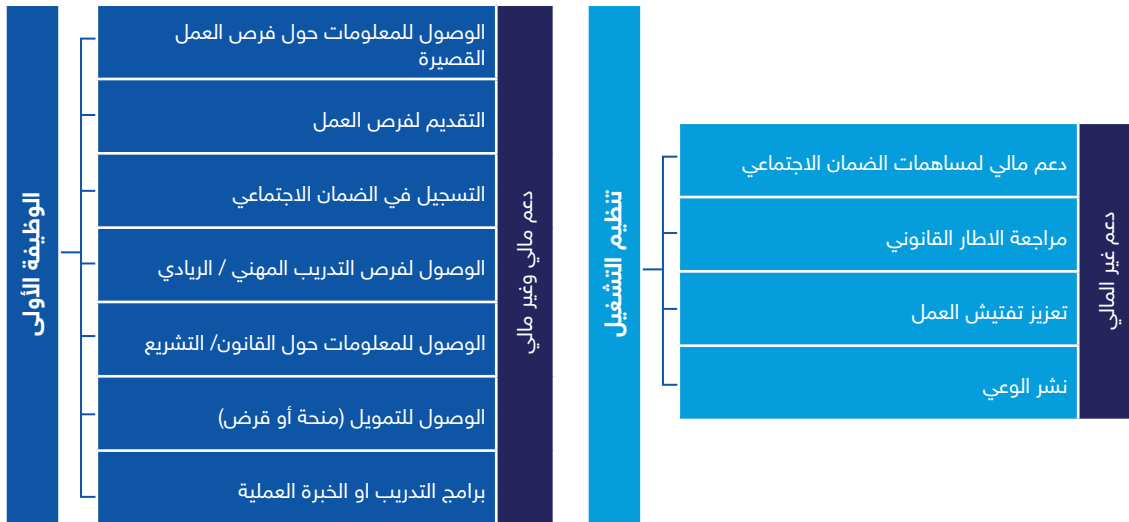
## 6 الإستنتاجات والتوصيات

### 6.1 الإستنتاجات

تعتبر معالجة السمة غير المنظمة مهمةً معقدةً للغاية وطويلة الأمد تتطلب معالجة أسبابها الجذرية، وكما ورد في التقرير فإن أسباب السمة غير المنظمة متعددة وتتعلق بالبيئة الاقتصادية والمؤسسية مثل عدم قدرة الاقتصاد على خلق وظائف جيدة، أو عدم ملائمة الإطار التنظيمي، أو الافتقار إلى الشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة.

بالنسبة للموظفين يعني الانتقال إلى السمة المنظمة تزويدهم بالعمل الملائم والحماية الاجتماعية، وهذا يعني تحقيق واحد أو أكثر من الإجراءات التالية: (1) توسيع التغطية القانونية لأولئك المُستثنىين أو المشمولين بشكل غير كافٍ؛ (2) توفير مستوى مناسب من الحماية القانونية (على سبيل المثال عدم الاستبعاد من التأمين الاجتماعي بسبب الوصول لحدٍ معين من مدة العمل) و (3) ضمان الامتثال للفعال للقوانين واللوائح، وبالتالي فإن نقل الأنشطة من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم يعني أنه ينبغي الإعلان عنها بالكامل، وتغطيتها بالتشريع، وإحداث حماية فعالة<sup>163</sup>.

### الشكل 7. الانتقال إلى السمة المنظمة في حالة العمال- نوع الدعم المالي وغير المالي

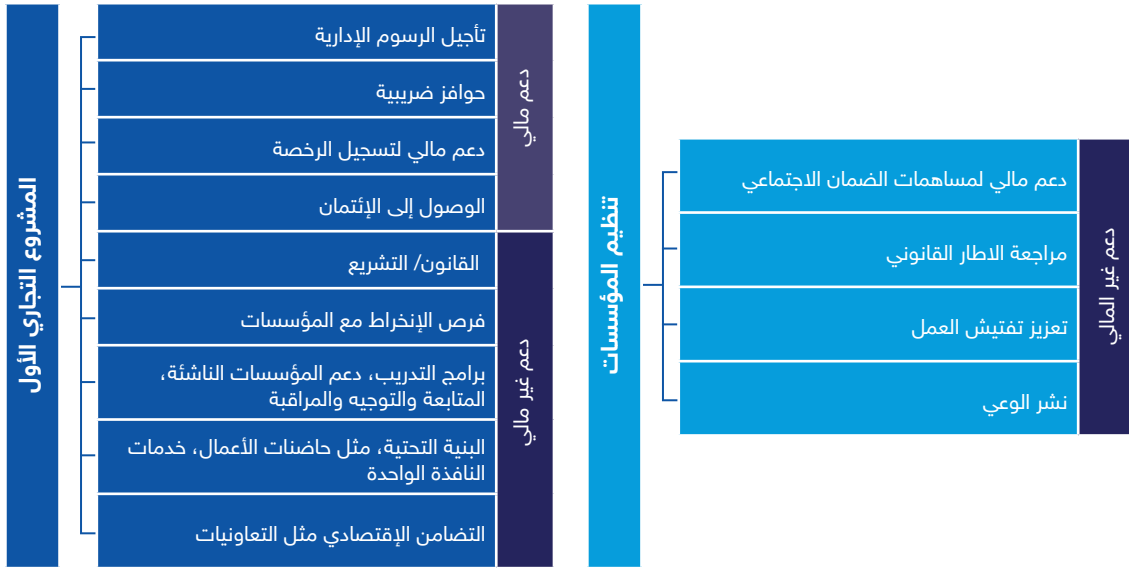


المصدر: شاكالتانات، خوان ؛ بونيه، فلورنس ؛ ليونغ، فيكي (2020)، انتقال الشباب إلى السمة المنظمة، منظمة العمل الدولية، ص. 14

بالنسبة للمؤسسات، فإن إضفاء الطابع المُنظم يعني إخضاعها للقانون مع المزايا والالتزامات التي ينطوي عليها ذلك، وهذا يشمل توسيع نطاق اللوائح الضريبية والعمالية والضمان الاجتماعي لجميع المؤسسات دون استثناء (بما في ذلك ما حجم المؤسسة أو القطاع أو معايير أخرى)، والاعتراف القانوني بالمؤسسات وتسجيلها والامتثال للمتطلبات القانونية، وبالنسبة للعمال المستقلين فإن حقيقة أن مؤسساتهم تنتمي إلى الاقتصاد المنظم أم لا تُحدد فيما إذا كانوا هم أنفسهم يعملون أيضًا في الاقتصاد غير المنظم.



### الشكل 8. الانتقال إلى السمة المنظمة في حالة المؤسسات- نوع الدعم المالي وغير المالي



المصدر: شاكالتانات، خوان ؛ بونيه، فلورنس ؛ ليونغ، فيكي (2020)، انتقال الشباب إلى السمة المنظمة، منظمة العمل الدولية، ص. 15

لقد حدّد هذا التشخيص الأشكال السائدة للسمة غير المنظمة ودوافع السمة غير المنظمة وإضفاء الطابع المنظم في البلد، وتنعومها بين مختلف مجموعات العمال وفئات المؤسسات والظروف المحلية.

في السنوات الأخيرة فقد تم استخدام التقنيات الحديثة لا سيما تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإضفاء الطابع المنظم الإلكتروني<sup>164</sup> بشكل متزايد لتعزيز الانتقال إلى السمة المنظمة، حيث أن استخدام تقنيات مماثلة يساهم بشكل ملحوظ في تبسيط وتخفيض تكاليف تسجيل المؤسسات والتشغيل، كما ويساهم في تسهيل الوصول إلى مزايا الضمان الاجتماعي والامتثال للقوانين، وزيادة الإنتاجية، والمساعدة في إيصال صوت «العاملين في الظل»<sup>165</sup>.

يُعدّ الحوار الاجتماعي أمراً أساسياً في ضمان أن تُعالج السياسات مشكلة السمة غير المنظمة بكفاءة لا سيما فيما يتعلق بالانتقال إلى السمة المنظمة، حيث ينبغي أن يتم تعزيز الآليات والمشاورات الثلاثية مع كلاً من منظمات العمال وأصحاب العمل عند تحديد طبيعة الاقتصاد غير المنظم، أو عند القيام بالتشخيص، أو وضع خطط العمل أو حتى عند تصميم وتنفيذ السياسات لمجموعة معينة من العمال والمؤسسات<sup>166</sup>.

تتطلب معالجة السمة غير المنظمة العمل المنسق بين العديد من الوزارات والهيئات العامة الأخرى، والتشاور الوثيق ومشاركة الشركاء الاجتماعيين ومنظمات الاقتصاد غير المنظم المعنية، وهذا يشمل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة التجارة، ووزارة الداخلية، ووزارة التخطيط، ووزارة الداخلية، ووزارة المالية، وغيرها ... يجب أن يشتمل التشاور أيضاً على الشركاء الاجتماعيين بما في ذلك إتحاد الصناعات العراقي، ونقابات العمال، وغرف التجارة، والهيئات العامة الأخرى، حيث ينبغي أن تكون هذه المؤسسات الوطنية المساهم العام الرئيس والجهة الفاعلة في عملية إضفاء الطابع المنظم، كما وينبغي أن تكون الداعم الرئيس للتنمية المُنسقة للسياسات والاستراتيجيات. ومن أجل ضمان التعاون بين هيئات الأمم المتحدة فإنه من الضروري أن يتم دمج إضفاء الطابع المنظم على الاقتصاد غير المنظم في أنظمة إطار الأمم المتحدة للتعاون الإنمائي المستدام المعروف اختصاراً (UNSDCF) كما ينبغي أن يشارك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بالتعاون مع الحكومة في تطوير السياسات المالية والنقدية التي قد يكون لها تأثير قوي على عملية إضفاء الطابع المنظم.

164 انظر منظمة العمل الدولية (2018)، التقنيات الحديثة والانتقال إلى السمة المنظمة: التوجه نحو السمة المنظمة الإلكترونية، منظمة العمل الدولية، ومنظمة العمل الدولية (2020)، تعزيز الانتقال إلى السمة المنظمة من أجل السلام والمرونة، منظمة العمل الدولية

165 منظمة العمل الدولية (2018)، التقنيات الحديثة والانتقال إلى السمة المنظمة: التوجه نحو السمة المنظمة الإلكترونية، منظمة العمل الدولية

166 منظمة العمل الدولية (2020)، التفاعلات بين منظمات العمال والعمال في الاقتصاد غير المنظم: خلاصة واقية من الممارسات، منظمة العمل الدولية

## 6.2 التوصيات

فيما يلي موجز لمجموعة من التوصيات المتعلقة بالسياسات لمعالجة الدوافع الكامنة وراء السمة غير المنظمة وتعزيز الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، وبناءً على النتائج المذكورة أعلاه فقد تم تصميم التوصيات على أساس ثلاثة أبعادٍ رئيسية: تعزيز الحوكمة، وتقليل المُيعقات، وتعزيز الحوافز، ومن المهم ملاحظة أن النهج المتكامل ضروري لتعزيز إضفاء الطابع المنظم على الاقتصاد حيث أنه قد يكون لمبادرة فردية واحدة تأثيرٌ محدودٌ إذا لم يتم دعمها بجهودٍ متضافرةٍ من جميع الجهات الفاعلة المعنية، وفي كل الأحوال يجب أن تولي مناهج تعزيز الانتقال إلى الاقتصاد المنظم اهتمامًا خاصًا بالنساء والشباب والسكان النازحين قسرًا.

### 6.2.1 تعميم جمع البيانات بشأن السمة غير المنظمة

توجد فجوة كبيرة في توافر البيانات حول السمة غير المنظمة في العراق والتي يجب معالجتها بجهود جمع البيانات المتضافرة لتقديم دليل سليم للسياسات والممارسات.

- ◀ اعتماد تعريفات موحدة للمفاهيم والمؤشرات لإدراجها في سوق العمل والمسوحات الاجتماعية والاقتصادية
- ◀ ضمان حسن التوقيت والتكرار المنتظم وتغطية المسوح التي تستهدف البيانات المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم، والتأكد من مشاركتها وتضمينها في عمليات صنع القرار على مستوى السياسات.
- ◀ النظر في استخدام البيانات الإدارية والبيانات الضخمة (بما في ذلك بيانات نظم المعلومات الجغرافية المحتملة) للحصول على معلومات عن السمة غير المنظمة خارج المسوح المعيارية.

### 6.2.2 تعزيز الحوكمة

ولا يقتصر هذا على تحسين البيئة القانونية فحسب بل يشمل أيضًا تعزيز قدرة الحكومة والتنسيق والشفافية والمساءلة.

- ◀ تعزيز التنسيق بين الوزارات والأجهزة الحكومية لتعزيز نهج متكامل لإضفاء الطابع المنظم، قد تمثل اللجان الوزارية المشتركة في إقليم كردستان مثالًا جيدًا على التنسيق، وعلى وجه الخصوص ينبغي تعزيز التنسيق بشأن مختلف السياسات والمبادرات التي تنفذها الوزارات والأجهزة المختلفة، في المقابل فإنه يمكن تحسين التنسيق فيما يتعلق بجمع وتبادل البيانات حول الأعمال التجارية والعمال غير المنظمين، كما ينبغي تسهيل عمليات التسجيل، والتطبيق، والإحالات المبسطة بين الوزارات والأجهزة الحكومية، يمكن أيضًا تعزيز التنسيق بين البرامج والمبادرات على سبيل المثال من خلال ربط المستفيدين من شبكات الأمان الاجتماعي بسياسات سوق العمل الفاعلة التي يمكن أن تدعم أولئك القادرين ويبحثون عن عمل لتحديد فرص العمل اللائق.
- ◀ تعزيز البيئة القانونية من خلال سن اللوائح الناقصة المتعلقة بقانون العمل، ويشمل ذلك تنظيم علاقات التشغيل الثلاثية وأدوار ومسؤوليات الشركات الخاصة لتوريد العمالة، والوضوح القانوني بشأن حقوق واستحقاقات العمال المياومين والعمال الموسمين، في المقابل فإنه يمكن الأخذ بعين الاعتبار إطار قانوني مستقل وأكثر شمولاً يتعلق بهجرة اليد العاملة، وفيما يتعلق بالضمان الاجتماعي فينبغي توسيع التغطية القانونية (بحكم القانون) لتشمل جميع العمال بغض النظر عن حالة التشغيل أو قطاع التوظيف، في المقابل يجب ان تتم معالجة القيود الحالية المفروضة على منظمات العمال لتعزيز مشاركة العمال غير النظاميين في حوار اجتماعي فعّال.
- ◀ تعزيز مناخ الاستثمار لتعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل اللائقة ينبغي تعزيز قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات والاستراتيجيات ذات الصلة المتعلقة بالنمو الاقتصادي والإنتاجية في تنمية القطاع الخاص، وهو مجال يلعب فيه شركاء التنمية دورًا نشطًا، وهنا يجب أن تولي السياسات والبرامج اهتمامًا خاصًا للعوائق التي تواجهها النساء والشباب والسكان النازحون قسرًا في الانخراط في الأنشطة الاقتصادية أو العثور على عمل لائق.
- ◀ تعزيز القدرة على الإنفاذ والتنسيق بين إدارات التفتيش في الوزارات المختلفة، بما في ذلك مصلحة الضرائب والضمان الاجتماعي والعمل، إلخ ... يمكن أيضًا تعزيز التطبيق من خلال تعزيز التنسيق بين الأجهزة الحكومية المشاركة في عملية إضفاء الطابع المنظم.

◀ **مكافحة الفساد وتحسين الشفافية والمساءلة** في جميع دوائر الحكومة لغرس الثقة في المؤسسات بين العمال والشركات، حيث يُعد الفساد أحد المُعيقات الرئيسية أمام إضفاء الطابع المنظم - بالنظر إلى التكاليف التي يفرضها على الشركات - ولكنه أيضًا عامل مثبت رئيسي، لذلك فإنه يجب وضع آليات المساءلة الهامة من أجل البدء في معالجته، بالإضافة لذلك فإن تعزيز استخدام تكنولوجيا المعلومات في جميع العمليات والإجراءات الحكومية لا يمكن أن يؤدي إلى تحسين الشفافية فحسب بل يؤدي أيضًا إلى تحسين التنسيق والكفاءة.

### 6.2.3 الحدّ من مُعيقات الإنتقال إلى السمة المنظمة

- ◀ **تبسيط إجراءات التسجيل ودفع الضرائب** من خلال زيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتقليل الأعمال الورقية للشركات - وزيادة الوعي بمبادرة التسجيل الإلكتروني - و / أو إنشاء منافذ خدمات شاملة حيث يمكن للشركات تقديم النماذج اللازمة إلى جميع الهيئات الحكومية ذات الصلة في مكان واحد.
- ◀ **تقليل التكلفة المالية لإضفاء الطابع المنظم** من خلال مراجعة تكلفة التسجيل للشركات التجارية، والنظر في خيار دعم مساهمات الضمان الاجتماعي للعمال والعاملين لحسابهم الخاص والمؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة 167.
- ◀ **زيادة الوعي للشركات والعاملين بحقوقهم والتزاماتهم** بموجب التشريعات ذات الصلة 168، يجب أيضًا إعطاء الأولوية للوعي بفوائد إضفاء الطابع المنظم، مع إبراز الحوافز للقيام بذلك (انظر القسم أدناه). يجب اعتماد آليات تواصل وتراسل مخصصة لكل مجموعة مستهدفة (سواء أصحاب العمل أو العمال أو العاملين لحسابهم الخاص، إلخ ...) لتعزيز فعالية الحملات والوصول إليها، علاوةً على ذلك سيكون التنسيق بين الأجهزة الحكومية مع الشركاء الثلاثي، ومنظمات المجتمع المدني، والجهات الفاعلة في القطاع الخاص، وشركاء التنمية أمرًا مهمًا لإيصال رسالة متسقة ومتناسكة حول أهمية وفوائد إضفاء الطابع المنظم.

### 6.2.4 تعزيز الحوافز للإنتقال إلى السمة المنظمة

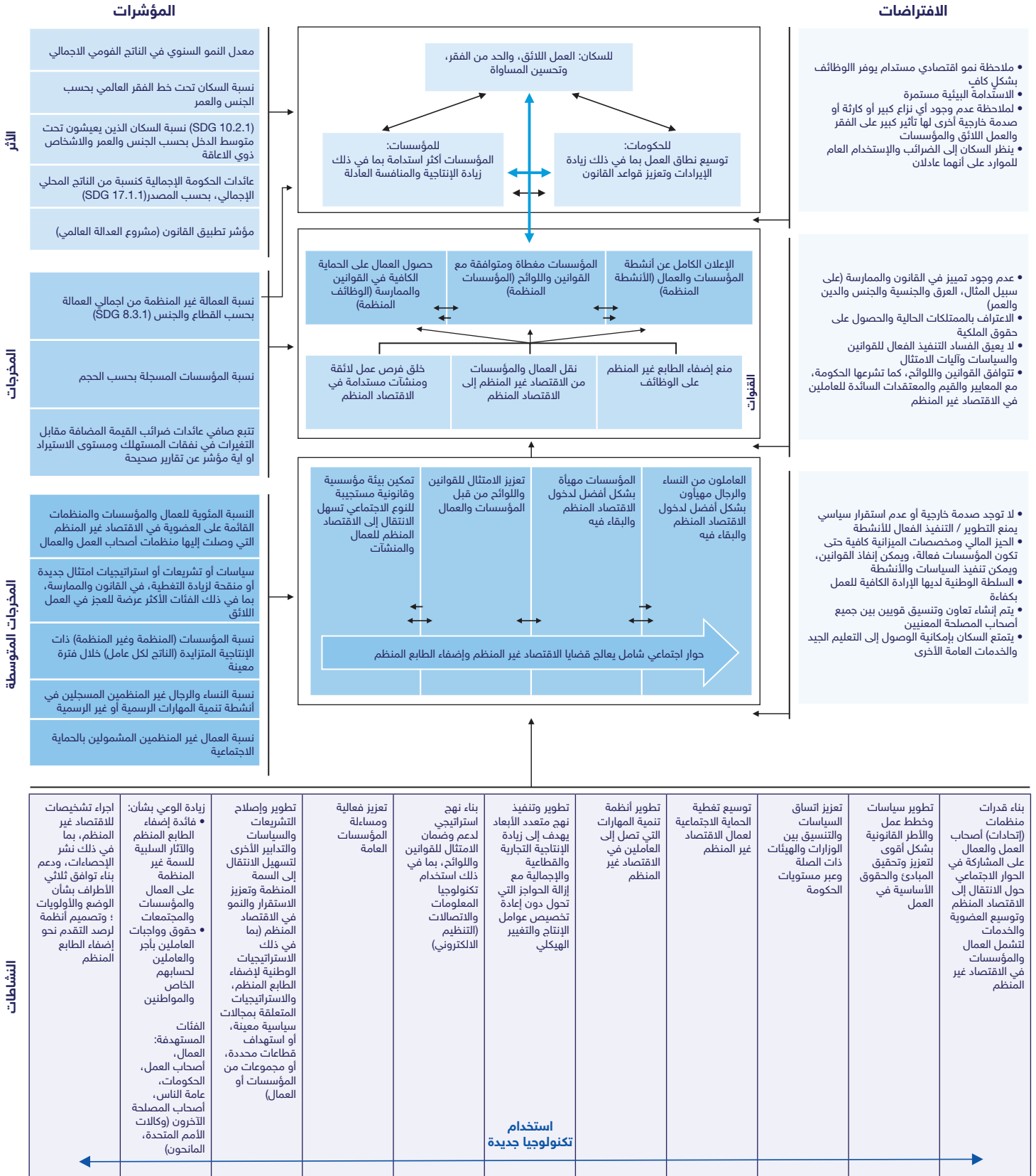
- ◀ **تحسين الوصول إلى الخدمات وجودتها** والتي تشمل بالنسبة للشركات المسجلة الوصول إلى الخدمات المالية (على شكل قروض وتمويل على سبيل المثال) وخدمات تطوير الأعمال، وبينما بالنسبة للعمال المسجلين يمكن أن يتم ذلك من خلال تحسين الوصول إلى فرص التدريب المهني، وبصورة أعم فإنه ينبغي تعزيز جودة وتغطية الخدمات العامة الأساسية لأن ذلك يوفر رؤية حول كيفية إنفاذ الضرائب مما قد يحسن الامتثال للالتزامات الضريبية.
- ◀ **توفير / أو زيادة الوعي بالحوافز المالية** لإضفاء الطابع المنظم ويشمل ذلك سهولة الحصول على قروض بأسعار فائدة تفضيلية للشركات المسجلة.
- ◀ **توسيع نطاق الضمان الاجتماعي** من خلال تطبيق مزايا قصيرة الأجل لاستكمال المعاشات طويلة الأجل القائمة، قد يمثل تقديم إعانات الأمومة والبطالة حافزًا للعمال للتسجيل في الضمان الاجتماعي، حيث أنها أكثر سهولة للوصول بشكل مباشر (وواضحة) للعمال بشكل أكبر من المعاشات التقاعدية على سبيل المثال، ومن شأن النموذج القائم على التأمين أن يخفف العبء المالي على أرباب العمل مقارنة بآلية مسؤولية صاحب العمل الحالية (لا سيما فيما يتعلق بالأمومة) والتي قد تمثل بدورها حافزًا للمؤسسات التجارية للقيام بالتسجيل.

167 يمثل أحد مخرجات المشروع في إطار برنامج إصلاح الحماية الاجتماعية المشترك الممول من الاتحاد الأوروبي والمبين في القسم 5.3 في «دعم بدء تصميم وتقييم التمويل المبتكر والأساليب الإدارية لتسهيل تسجيل ومساهمة العمال في الاقتصاد غير المنظم و تطوير نموذج مبتكر لتشجيعهم على المساهمة».

168 يمثل أحد مخرجات المشروع في إطار برنامج إصلاح الحماية الاجتماعية المشترك الممول من الاتحاد الأوروبي والمبين في القسم 5.3 في «زيادة الوعي من خلال الآليات المبتكرة وحقوق والتزامات الضمان الاجتماعي لكل من العمال وأصحاب العمل، بما في ذلك مواد التوعية التي تستهدف العمال في الاقتصاد غير المنظم حول حقوقهم والتزاماتهم».

## 7 نحو إطار وطني للانتقال إلى السمة المنظمة

الشكل 9. الانتقال من الإقتصاد غير المنظم إلى الإقتصاد المنظم - نظرية التغيير



دعم منظمة العمل الدولية لتعزيز قدرة الجهات المعنية على تطوير الأنشطة المذكورة أعلاه من خلال المخرجات في البرامج والميزانيات، ولا سيما تلك التي تركز بشكل خاص على الإقتصاد غير المنظم وإضفاء الطابع المنظم

## 7.1 الأهداف العامة للإطار

يسعى الشركاء الاجتماعيون إلى معالجة الحجم المتنامي للاقتصاد غير المنظم في العراق وغياب ظروف العمل اللائق من خلال تطوير إطار وطني بطريقة توافقية، ويهدف هذا الإطار إلى الانتقال التدريجي للعمال والمؤسسات إلى الاقتصاد المنظم بما يضمن العمل اللائق والحياة الكريمة والعدالة الاجتماعية للجميع، بالإضافة إلى وضع استراتيجية وطنية تهدف إلى زيادة الإنتاجية والنمو الاقتصادي في الدولة، وتعتبر مجالات التركيز التالية أساسية لتعزيز الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.

### 7.1.1 تحسين القدرات المؤسسية والتنسيق

من أجل تعزيز الانتقال إلى الاقتصاد المنظم فإنه ينبغي تعزيز قدرة الحكومة على تعزيز بيئة قانونية مناسبة وإنفاذ الأحكام القانونية الواردة فيها، حيث يجب تعزيز كلاً من قدرة الحكومة على توليد بيانات محدثة عن حجم وتكوين الاقتصاد غير المنظم، وتسهيل عمليات التسجيل (لكل من الشركات والعاملين)، وخلق فرص عمل لائقة، وزيادة الوعي بين الشركات والعمال بحقوقهم والتزاماتهم وضمان أن كلاهما لديه حوافز لإضفاء الطابع المنظم.

فيما يتعلق بكل هذه العناصر يُعدُّ التنسيق بين الأجهزة الحكومية - وبين الحكومة والشركاء الثلاثيون، وشركاء التنمية والمجتمع المدني - أمراً بالغ الأهمية لضمان اتباع نهج متماسك ومتكامل تجاه عملية إضفاء الطابع المنظم، وكأولوية فإنه يجب التوصل إلى اتفاق بين الجهات الفاعلة على التعريف الأساسي للقطاع غير المنظم في العراق.

### 7.1.2 تحسين ظروف العمل

غالبًا ما يعمل العمال في القطاع غير المنظم بدون عقود رسمية ويتقاضون أجورًا منخفضة ويفتقرون إلى الأمن الوظيفي أو أي شكل آخر من مزايا التوظيف مثل التأمين الطبي والضمان الاجتماعي والحق في الانضمام إلى النقابات والمفاوضة الجماعية، وبالتالي فإن ظروف العمل في القطاع غير المنظم تتطلب تحسينات كبيرة.

ومن الضروري وجود أدلة قوية عن أوجه النقص في العمل اللائق كأساس يتم على أساسه صياغة إصلاحات ومبادرات السياسات الرئيسية التي يمكن أن تحسن الظروف المذكورة، حيث يُمكن أن تشمل حزمة الإصلاحات المبادرات التي تهدف إلى زيادة معدل المشاركة الاقتصادية، وخلق فرص عمل لائقة، وتعديل وتطبيق الحد الأدنى للأجور، وتعزيز حوكمة العمل، وتطوير المهارات، وتحسين كفاءة السوق بما يتماشى مع مبادئ أهداف التنمية المستدامة 2030.

### 7.1.3 توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي

الهدف هنا هو تشجيع صانعي السياسة العراقيين على ضمان التغطية القانونية لجميع العمال بموجب قانون الضمان الاجتماعي، وتوسيع التغطية الفعلية للضمان الاجتماعي إلى العمال غير المسجلين، الأمر الذي سيوفر من ناحية للعمال في الاقتصاد غير المنظم (سواء في القطاع غير المنظم أو القطاع المنظم أو حتى في الأسر) وأولئك الأكثر تعرّضًا للمخاطر وأصحاب الدخل غير المستقر تغطية الضمان الاجتماعي، ومن ناحية أخرى لن يتحمل القطاع المنظم بعد ذلك العبء المالي لنظام الضمان الاجتماعي بمفرده.

يمكن تحقيق ذلك من خلال دراسة وتحليل القيود الرئيسية التي تمنع تغطية العمال غير النظاميين، وتحديد الأساليب العملية لتوسيع التغطية ثم تحديد مجموعة من الإصلاحات والسياسات والمبادرات لتوسيع التغطية بشكل استباقي وفعال.

### 7.1.4 زيادة تمثيل العمال وأصحاب العمل من الاقتصاد غير المنظم

هدفٌ آخر هو تعزيز مشاركة كل من أصحاب العمل والموظفين في الحوار الاجتماعي والتفاوض فيما بينهم من ناحية، ومع الحكومة والشركاء الاجتماعيين الآخرين من ناحية أخرى.

إن تعزيز بيئة قانونية موثوقة لتشكيل وتنوع وتمثيل النقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل بما يتماشى مع معايير منظمة العمل الدولية، ودعم حقوق النقابات العمالية، والمفاوضات الجماعية، والتصدي للتمييز في سوق العمل من شأنه أن يحقق ذلك.

### 7.1.5 تعزيز التضامن الإقتصادي والاجتماعي

إن زيادة نسبة العاملين في الاقتصاد المنظم - بما في ذلك النساء والأشخاص ذوي الإعاقة والنازحين قسراً - ودعم تسجيل الشركات من شأنه أن يساعد في تعزيز بيئة اقتصادية واجتماعية مستقرة.

في حين أن البيئة الاجتماعية المستقرة من شأنها أن تعزز العدالة والتضامن الاجتماعي داخل المجتمع العراقي، فإن الاقتصاد المستقر من شأنه أن يعزز الاستثمار المحلي والأجنبي في العراق، والذي بدوره سيعزز النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل اللائقة.

## 7.2 المبادئ الرئيسية للإطار

فيما يلي الخطوط العريضة للمبادئ المقترحة لتوجيه الإطار الوطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم

- ◀ إدراك أهمية العملية التنظيمية كأداة لتحسين الصحة العامة للاقتصاد، وضمان استقراره، وتمكين المؤسسات، وتعزيز إنتاجية العمال.
- ◀ الوعي بتنوع القطاعات العاملة في الاقتصاد غير المنظم والظروف والتحديات المختلفة التي تواجهها، وعدم تجانس ظروف العمال مما يستلزم استراتيجيات استجابة مختلفة.
- ◀ عدم التمييز في تقديم الخدمات والدعم للعمال والمؤسسات غير المنظمة سواءً على أساس الجنس، أو حالة المواطنة، أو الإعاقة.
- ◀ احترام مبدأ تكافؤ الفرص لجميع العاملين بمن فيهم العاملون في القطاع غير المنظم.
- ◀ التوافق مع السياسة الاقتصادية والاجتماعية للبلد، وكذلك أهداف التنمية قصيرة ومتوسطة المدى، وأهداف التنمية المستدامة.
- ◀ التوافق مع المعايير الدولية مثل القضاء على العمل القسري وعمل الأطفال.

## 7.3 مجالات التدخل

فيما يلي عرض موجز للمجالات والأنشطة المحددة التي ستكون مطلوبة لدعم الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.

### 7.3.1 دعم النمو وخلف فرص العمل اللائق

1. تحفيز الاقتصاد المنظم والتشغيل المنظم من خلال سياسات الاقتصاد الكلي مثل الاستثمار والضرائب والقروض.
2. تحديد المُعيقات الرئيسية التي تحول دون إضفاء الطابع المنظم في كل أنواع القطاعات والوظائف، وتعزيز استجابات السياسات لمعالجة هذه الحواجز بطريقة منسقة ومتكاملة.
3. رفع مستوى الوعي بأهمية إضفاء الطابع المنظم وفوائدها من خلال برامج التدريب والتأهيل مع التركيز على فئات محددة مستبعدة.

### 7.3.2 دعم الحوار الاجتماعي

1. توسيع تمثيل النقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل لتشمل عمال وشركات الاقتصاد غير المنظم في القطاعات التي تشكلت فيها هذه المنظمات، وحث جميع القطاعات الأخرى التي ليس لديها نقابات أو تمثيل لأصحاب العمل على إنشاء نقابات تغطي جميع العمال والشركات المنظمة وغير المنظمة.

2. إعادة النظر في البيئة القانونية المحيطة بمنظمات العمال وأصحاب العمل وإعطائها مرونة أكبر.
3. تفعيل الحوار الثلاثي والمشاركة في المؤسسات المختلفة في العراق.
4. تشجيع المفاوضات الجماعية والسماح لعمال الاقتصاد غير المنظم بالمشاركة فيها.
5. تفعيل الاقتصاد التعاوني بهدف خلق تعاونيات يمكن أن تمثل عمال القطاع غير المنظم.

### 7.3.3 الحماية الإجتماعية

1. اعتماد تشريع للضمان الاجتماعي يقوم على توسيع تغطية الضمان الاجتماعي بحكم القانون لجميع العاملين.
2. تحديد العوائق التي تواجه العمال وأصحاب العمل في التسجيل في نظام المعاشات والتأمينات الاجتماعية للعاملين في القطاع الخاص.
3. اعتماد سياسات استباقية لتعزيز الالتحاق والوصول من خلال أنشطة التوعية، وتعديل الإجراءات الإدارية، والنظر في القدرة على تحمل التكاليف للعمال وأصحاب العمل.

### 7.3.4 تحسين ظروف العمل والشروط للعلاقة التعاقدية للعمال

1. تحسين آليات التفتيش والتطبيق - بما في ذلك تفتيش العمل - والمراقبة المستمرة لاحترام حقوق العمال.
2. إطلاق مبادرات تهدف إلى دعم وحماية أجور العاملين في القطاع الخاص.
3. طرح نظام لتوثيق العقود إلكترونياً لتعزيز المساءلة.
4. نشر الوعي بحقوق العمال وترسيخ ثقافة احترام تلك الحقوق.
5. تسهيل الوصول إلى آليات المنازعات العمالية وتعزيزها، بما في ذلك دعم منظمات العمال وأصحاب العمل.

## 7.4 خطة العمل لتطوير استراتيجيات الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم

في شهر شباط/ فبراير 2021، بدأت منظمة العمل الدولية اجتماعاً موسعاً لأصحاب المصلحة، تلاه اجتماعات فرعية للشركاء الاجتماعيين بشكل مستقل لمواءمة المفاهيم والاتفاق على الأدوات المناسبة التي سيتم اعتمادها في المستقبل القريب، وعليه فإن خطة العمل المقترحة للانتقال إلى القطاع المنظم في العراق هي كما يلي:

1. **المرحلة الأولى** هي اعتماد الدراسة التشخيصية والإطار الوطني للانتقال إلى القطاع المنظم في العراق، وهذا بدوره سيشمل
  - أ. عرض الدراسة التشخيصية والإطار الوطني للانتقال إلى القطاع المنظم على الشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة الآخرين لاعتمادها.
  - ب. وضع اللمسات الأخيرة على كلاً من الدراسة التشخيصية والإطار الوطني بناءً على التغذية الراجعة وإطلاقهما رسمياً في إصداراتهما النهائية.
2. **المرحلة الثانية** هي تشكيل فريق عمل وطني معني بالانتقال إلى الاقتصاد المنظم:
  - أ. تشكيل مجموعة عمل وطنية تضم جميع الشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة ذوي الصلة الذين يعملون بطريقة استشارية مع إعطاء أولوية لهدف الاتفاق على تعريف محدد للقطاع غير المنظم وفقاً للمعايير الدولية.
  - ب. تعزيز قدرات مجموعة العمل الوطنية لإعداد خطة استراتيجية للانتقال إلى القطاع المنظم من خلال إشراكهم في دورات تدريبية وفق منهجية منظمة العمل الدولية والاعتماد على المنهجيات والخبرات الدولية.
3. **المرحلة الثالثة** هي صياغة استراتيجية وطنية للانتقال إلى القطاع المنظم، ستقوم هنا مجموعة العمل الوطنية على:
  - أ. مراجعة الدراسة التشخيصية وبناءً عليها تحديد أداة لقياس حجم الاقتصاد غير المنظم في العراق.
  - ب. صياغة استراتيجية مقترحة للانتقال إلى القطاع المنظم وفق الخطوات التالية:

- i. عقد سلسلة من الاجتماعات مع الجهات المعنية للاتفاق على تعريف مشترك للقطاع غير المنظم في العراق وعرض مقترحات الشركاء في آلية الانتقال إلى القطاع المنظم وتحديد الموارد المتاحة.
- ii. اقتراح مراحل الاستراتيجية وأدوار ومسؤوليات كل صاحب مصلحة.
- iii. إرساء أسس التنسيق والإجراءات لدعم القطاع غير المنظم نحو إضفاء الطابع المنظم.

#### 4. المرحلة الرابعة هي اعتماد الاستراتيجية، ويشمل ذلك:

- أ. عقد اجتماع مع الشركاء الاجتماعيين لعرض الإستراتيجية في شكلها الأولي وتلقي تعليقاتهم ومدخلاتهم.
- ب. عقد اجتماع مع اللجان المختصة في مجلس النواب لعرض الإستراتيجية بشكلها الأولي وتلقي ملاحظاتهم ومدخلاتهم.
- ج. التنسيق مع الوزارات المعنية لتكليف الوزراء المعنيين ورئاسة مجلس الوزراء باعتماد الاستراتيجية.

#### 5. المرحلة الخامسة هي إطلاق وتنفيذ الاستراتيجية. ويشمل ذلك:

- أ. مشاورات مكثفة مع عدد أكبر من أصحاب المصلحة لتطوير خطة عمل مركزة ومرنة يسهل تنفيذها.
- ب. بناء القدرات الوطنية في هذا المجال على مستوى أوسع.
- ج. الإعلان عن الاستراتيجية والخطة التنفيذية في مؤتمر وطني يضم جميع الأطراف المعنية.



## الملحق 1: قائمة قادة الرأي

وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (دائرة الضمان الاجتماعي في العراق الفيدرالي وإقليم كردستان، وإدارة الدراسات والبحوث، وإدارة التفتيش)	المسؤولون الحكوميون
وزارة الصناعة والتجارة	
وزارة التخطيط	
غرفة تجارة اربيل	
البنك المركزي العراقي	
وزارة المالية	
مكتب رئيس الوزراء	
الإتحاد العراقي للصناعات	أصحاب المصلحة الثلاثيون
اتحاد غرف التجارة العراقية (غرفة تجارة بغداد)	
ممثلو النقابات العمالية / العمال بما في ذلك الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق، مجلس التنسيق النقابي، اتحاد نقابات عمال كردستان، الاتحاد العام لنقابات عمال العراق	
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	شركاء التنمية
المنظمة الدولية للهجرة	
منظمة الأمم المتحدة للمرأة	
ميرسي كوربس	
أوكسفام	
المجلس النرويجي للاجئين	
المجلس الدنماركي للاجئين	
لجنة الإنقاذ الدولية	
البنك الدولي	
اليونسكو	
بعثة الاتحاد الأوروبي في العراق	
مفوضية شؤون اللاجئين	
أصحاب العمل في القطاع الخاص (اربيل وبغداد)	مجموعات النقاش المركزية
العمال (اربيل وبغداد)	

