

نظام الحماية الاجتماعية في العراق:
تحليل أصحاب المصلحة
أ.د. حسن لطيف كاظم

نظام الحماية الاجتماعية في العراق:
تحليل أصحاب المصلحة

أ.د. حسن لطيف كاظم

الناشر مؤسسة فريدريش إيبرت ، مكتب الاردن والعراق

مؤسسة فريدريش إيبرت - مكتب عمان

صندوق بريد: 941876

عمان 11194 الأردن

بريد الكتروني: fes@fes-jordan.org

الموقع الالكتروني: www.fes-jordan.org

التصميم والإخراج الفني: السيد معاذ السعيد



غير مخصص للبيع | Not for Sale

© مؤسسة فريدريش إيبرت، مكتب عمان ٢٠١٧

جميع الحقوق محفوظة. لا يمكن إعادة طبع، نسخ أو استعمال أي جزء من هذه المطبوعة من دون إذن مكتوب من الناشر.

الآراء الواردة في هذه الدراسة لا تمثل بالضرورة وجهات نظر مؤسسة فريدريش إيبرت أو المحرر.

Published in 2017 by Friedrich-Ebert-Stiftung Jordan & Iraq
FES Jordan & Iraq
P.O. Box 941876
Amman 11194 Jordan

Email: fes@fes-jordan.org
Website: www.fes-jordan.org

© FES Jordan & Iraq

Layout & Design: Moath ISIED

All rights reserved. No part of this publication may be reprinted, reproduced or utilized in any form or by any means without prior written permission from the publishers. The views and opinions expressed in this publication are solely those of the original author, and do not necessarily represent those of the Friedrich-Ebert-Stiftung or the editor.

تقديم

الحماية الاجتماعية هي في صميم القيم والسياسات التي تعمل عليها مؤسسة فريدريش إيبيرت (FES)، وتسعى جاهدة لتوطيدها وتحسينها حيثما كان ذلك ممكنا. وقد شهد العالم العديد من أنواع نظم الضمان الاجتماعي، وعدد ليس بالقليل من هذه النظم لا يفي بالحد الأدنى معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية ولا الحد الأدنى من معايير أرضيات الحماية الاجتماعية كما حددتها منظمة العمل الدولية. ومع ذلك، وقعت غالبية كبيرة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تشمل مبادئ الحماية الاجتماعية.

وقد نظم مكتب فريدريش إيبيرت في الأردن والعراق عدد من الأنشطة مع شركائه العراقيين، ولا سيما مع المركز العراقي للثقافة العمالية، عدد من الأنشطة في هذا الصدد. تحليلا للدراسة التي أجراها حسن الزبيدي يحلل الوضع في العراق ويقدم خطوط عمل لأصحاب المصلحة مثل النقابات العمالية وأصحاب العمل والوزارات والحكومات المحلية والمستفيدين ونشطاء المجتمع المدني أو المؤسسات الدولية. تقدم هذه الدراسة والتي أجراها الدكتور حسن كاظم الزبيدي، تحليلا للوضع في العراق وتقدم خطوط عمل لأصحاب المصلحة مثل النقابات العمالية وأصحاب العمل والوزارات والحكومات المحلية والمستفيدين ونشطاء المجتمع المدني أو المؤسسات الدولية.

وتصف الدراسة الإطار القانوني والحالة على أرض الواقع. يختم التقرير بتقديم بعض التوصيات الموجهة إلى أصحاب المصلحة، والتي من شأنها أن تطلق النقاشات والحوارات بشأن سبل تحسين نظم الحماية الاجتماعية في العراق. وأخيرا، تتطلب الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية الإرادة السياسية وضمان توفير حيز مالي مستدام. دعونا نأمل أن تدفع هذه الدراسة أصحاب المصلحة نحو تنفيذ هكذا الاستراتيجية.

الدكتور ماتيس بوبه

المدير المقيم لمؤسسة فريدريش إيبيرت للأردن والعراق

تقديم

المركز العراقي للثقافة العمالية

يسر المركز العراقي للثقافة العمالية باعتباره إحدى منظمات المجتمع المدني العراقية ومؤسسة فريدريش إيبرت أن يساهما في إصدار دراسة حول "نظام الحماية الاجتماعية في العراق: تحليل أصحاب المصلحة" أعدها أ.د. حسن لطيف كاظم إنطلاقاً من الأهمية التي تحظى بها هذه الدراسة لدى مختلف شرائح المجتمع العراقي والاهتمام بقضايا التنمية لكون التنمية كما هو متعارف عليها هي عملية شاملة تتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية. وهي تهدف إلى تحسين الظروف المعيشية للمجتمع ككل وللأفراد على السواء، ذلك على أساس المشاركة الناشطة والحررة والأساسية في التنمية وفي التوزيع العادل للعائدات.

إننا في المركز العراقي للثقافة العمالية وشركائنا في مؤسسة فريدريش إيبرت نفخر بكل تواضع في إنجاز هذه الدراسة، وهي الأولى في هذا المجال ومبادرة من أجل تعزيز دور المجتمع في المساهمة في رسم السياسات والخطط العامة على المستويين الوطني والمحلي، من خلال اقتراح البدائل والتفاوض عليها أو التأثير في السياسات العامة لإدراج هذه البدائل فيها.

لقد شكل صدور قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤، صدر في ٢٤/ آذار/ ٢٠١٤ مبادرة جديدة بالاحترام أقدم عليها البرلمان والحكومة العراقية بوفر حماية اجتماعية شاملة على قاعدة أن الحماية الاجتماعية هي حق أساسي من حقوق الإنسان، وأن من حق جميع أفراد الشعب العراقي الحصول عليها ويؤكد على دور الدولة في تحقيق أرضية للحماية الاجتماعية لمواطنيها وتكفل توفير الإطار القانوني الملئم وفق معايير منظمة العمل الدولية خاصة تلك المتعلقة بالضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية وتحديداً الاتفاقية رقم (١٠٢) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، والتوصية رقم (٢٠٢) بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية والعمل على المصادقة على الاتفاقيات الدولية ذات الشأن.

كأي قانون صدر في العراق تبقى عملية إيجاد آليات سلسلة للتنفيذ ليست بالهينة في ظل البيروقراطية المقيتة والروتين الإداري والفساد المالي والتدخلات الحكومية، وستتبع الأوضاع الأمنية المنفلتة في العراق والخلافات السياسية ولن يجد تأثيره الإيجابي في الحد من الفقر في العراق ما لم تتهيأ أرضية مناسبة للتنفيذ في المدى المنظور.

إن هذه التحديات تستدعي تضافر كل مؤسسات الدولة الرسمية وغير الرسمية ومنظمات المجتمع المدني والشركاء الاجتماعيين والفعاليات الشعبية لرسم خارطة طريق تعيد تشكيل وعي المجتمع العراقي بشكل جديد يوظف برامج الحماية الاجتماعية، لكي تكون إحدى الأدوات الفاعلة في تحقيق الاستقرار السياسي وتعزيز الوحدة الوطنية بين العراقيين، من خلال إبرازها لمفهوم العدالة والمساواة في توزيع الثروة دون تمييز أو إقصاء، ومن غير إزالة تلك التحديات تبقى جهود إزالة الفقر معطلة وأحلام بناء مجتمع مستقر ومتوازن مؤجلة إلى أجل غير مسمى.

ولا يسعنا في المركز العراقي للثقافة العمالية إلا أن نتقدم بوافر الشكر والتقدير للأستاذ الدكتور حسن لطيف كاظم الذي عمل على إنجاز هذه الدراسة بكل جهد علمي رصين، والشكر موصول إلى شركائنا في مؤسسة فريدريش إيبيرت المساندين والداعمين دوماً لمركزنا والجهود التي يقدمونها في تطوير عمل منظمات المجتمع المدني الديمقراطي في العراق. أن تعاون منظمنا مع مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية في إقامة العديد من النشاطات حول موضوع الحماية الاجتماعية في العراق من أجل المساهمة في جمع أفكار ومقترحات لوضع خارطة طريق لمنظمات المجتمع المدني لرفع الوعي المجتمعي بأهمية أوضاع الحماية الاجتماعية على مستوى بلدنا والمساعدة في التواصل بين أصحاب المصلحة، حيث أطلق أول نشاط حول هذا القضية الوطنية بإقامة حلقة نقاشية حول "نظام الحماية الاجتماعية في العراق". ومن ثم ملتقى "الشركاء الاجتماعيين: الحوار الوطني نحو تحقيق منظومة الإرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية"، وإقامة ندوة حوارية حول: ((نظام الحماية الاجتماعية في العراق : تحليل أصحاب المصلحة)).

والجدير بالذكر أن إحدى نتائج هذه النشاطات العمل على تشكيل الشبكة الوطنية للحماية الاجتماعية من (١٦) منظمة مجتمع مدني عراقية تمثل مختلف المحافظات العراقية لتساهم في بناء نظام حماية اجتماعية كفوء وشامل ومستدام. وهذا لن يتم إلا بتضافر جهود كل المخلصين في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ومن مختلف قطاعات المجتمع ومساهماتهم الفاعلة لإنجاح القانون وروحيته. ومن خلال إنجاح عمليات تشبيك وضغط فاعلة تشارك فيها مؤسسات الدولة المعنية بهذا الشأن ومنظمات المجتمع المدني ونقابات العمال وممثلين عن الفئات المستهدفة بالقانون، وإخضاع الأداء المنجز للمتابعة والتقييم.

إن أهمية هذه الدراسة والقيمة العلمية لها والمرجو منها التي أعدها أ. د حسن لطيف كاظم تأتي لتساهم في إقامة حواراً مجتمعياً عاماً وإظهار أصحاب المصلحة لتقديم فهم أعمق لمضامين الحماية الاجتماعية في العراق، وتشخيص المشكلات التي تعاني منها الحماية الاجتماعية في العراق. والعمل على توفير معلومات أولية عن رؤية أصحاب المصلحة ومواقفهم تجاه قضايا الحماية الاجتماعية المتمثلة في:

- أصحاب القرار: الذين يتمتعون بنفوذ رسمي يخولهم اتخاذ قرار ذي صلة؛
- أصحاب النفوذ: الذين يتمتعون بنفوذ يُتيح لهم منع اتخاذ قرار ذي صلة؛
- المستفيدون: الذين يتأثرون بقرار معين؛
- ذوو الخبرة: الذين يمتلكون معلومات أو خبرات ذات صلة.

وللتأكيد على ضرورة تعزيز سياسات أرضية الحماية الاجتماعية ومجموع السياسات والبرامج التي تهدف إلى تقليص الفقر والهشاشة من خلال دعم سوق العمل، وتقليص تعرض الأفراد للمخاطر، وتعزيز قدرتهم على حماية أنفسهم من احتمالات ومواجهة آثار المخاطر الاجتماعية. وذلك من خلال وضع خطة وطنية لتفعيل قانون الحماية الاجتماعية تُشارك فيها مؤسسات الدولة المعنية بهذا الشأن ومنظمات المجتمع المدني ونقابات العمال وممثلين عن الفئات المستهدفة بالقانون، وإخضاع الأداء المنجز للمتابعة والتقييم.

المركز العراقي للثقافة العمالية

المحتويات

الصفحة

الموضوع

١٥	..... الفصل الأول : المقدمة
١٥	..... ١-١ ماهية الحماية الاجتماعية
١٨	..... لماذا الحماية الاجتماعية مهمة؟
١٩	..... ١-١ أهداف الدراسة
١٩	..... ٢-١ المنهجية
١٩	..... ١-٢-١ من هم أصحاب المصلحة؟
٢٠	..... ٢-٢-١ ما هو تحليل أصحاب المصلحة؟
٢٠	..... ٣-٢-١ لماذا يستخدم تحليل أصحاب المصلحة؟
٢١	..... ٤-٢-١ كيفية القيام بتحليل أصحاب المصلحة؟
٢٤	..... ٣-١ هيكلية الدراسة
٢٥	..... الفصل الثاني: نظم الحماية الاجتماعية ومؤسساتها في العراق
٢٥	..... ١-٢ الأطر القانونية للحماية الاجتماعية
٢٥	..... ١-١-٢ نظام تقاعد موظفي الدولة
٢٧	..... ٣-١-٢ نظام الضمان الاجتماعي للعمال
٢٩	..... ٤-١-٢ نظام الرعاية الاجتماعية
٣٢	..... ٢-٢ مؤسسات الحماية الاجتماعية
٣٢	..... ١-٢-٢ الترتيبات الحكومية
٣٤	..... ٢-٢-٢ الترتيبات غير الحكومية
٣٧	..... الفصل الثالث: التعريف بأصحاب المصلحة
٣٧	..... ١-٣ المستفيدون
٣٧	..... ١-١-٣ الفقراء و النازحون و المستفيدون من الحماية الاجتماعية
٣٨	..... ١-١-٣ الفقراء
٤٠	..... ٢-١-٣ النازحون والمهجرون واللجوءون
٤١	..... ٣-١-٣ المستفيدون من الحماية الاجتماعية
٤١	..... ٢-١-٣ المتقاعدون
٤١	..... ٣-١-٣ العمال
٤٥	..... ٤-١-٣ الموظفون

٤٧	أصحاب المصلحة الحكوميون	٢-٣
٤٧	الحكومة الاتحادية	١-٢-٣
٤٧	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	١-٢-٣
٤٧	وزارة الصحة	٢-١-٢-٣
٥١	وزارة التجارة	٣-١-٢-٣
٥٢	وزارة المالية (هيئة التقاعد الوطنية)	٤-١-٢-٣
٥٢	وزارة الهجرة والمهجرين	٥-١-٢-٣
٥٢	وزارة التخطيط (الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر)	٦-١-٢-٣
٥٤	مجلس الوزراء	٧-١-٢-٣
٥٥	حكومة إقليم كردستان	٢-٢-٣
٥٥	الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم	٣-٢-٣
٥٦	أصحاب المصلحة الأهليون	٣-٣
٥٦	القطاع الخاص	١-٣-٣
٥٨	الاتحادات والنقابات المهنية والعمالية	٢-٣-٣
٦٠	المنظمات غير الحكومية	٣-٣-٣
٦٠	المنظمات الدولية	٤-٣
٦٣	الفصل الرابع: الحماية الاجتماعية من منظور أصحاب المصلحة: التصنيف وتحليل المواقف	
٦٤	أصحاب القرار	١-٤
٧١	أصحاب النفوذ	٢-٤
٧٤	المستفيدون	٣-٤
٧٧	ذوو الخبرة	٤-٤
٧٨	تحليل المواقف والعلاقات	٥-٤
٨٣	الفصل الخامس: تحليل المواقف والاستنتاجات والتوصيات	
٨٣	١-٥ خلاصة	
٨٤	٢-٥ تحليل المواقف	
٨٦	٣-٥ التوصيات	
٨٦	١-٣-٥ إلى الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والحكومات المحلية	
٨٨	٢-٣-٥ إلى المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية	
٨٩	٣-٣-٥ إلى المنظمات الدولية	
٩١	قائمة المراجع	
٩٧	ملحق (١) قائمة الأشخاص الذين تمت مقابلتهم	

قائمة الجداول

الصفحة	الجدول
٣٩	جدول (١) أعداد المستفيدين المشمولين بالحماية الاجتماعية الجدد لعام ٢٠١٦ ونسبتهم إلى الفقراء لعام ٢٠١٢
٤٤	جدول (٢) المشروعات والعمال المضمونون في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط لعام ٢٠١٤
٤٦	جدول (٣) راتب الموظفين بعد (استقطاع) نسبة ادخار الإجمالي (٢٠١٦-٢٠١٤)
٥٠	جدول (٤) الإنفاق على الصحة بحسب المصادر ٢٠١٤-٢٠٠٣
٦٨	جدول (٥) صناعات القرار من أصحاب المصلحة: خلاصة القضايا والمواقف
٧٢	جدول (٦) أصحاب النفوذ من أصحاب المصلحة: خلاصة القضايا والمواقف
٧٦	جدول (٧) المستفيدون من أصحاب المصلحة: خلاصة القضايا والمواقف
٧٨	جدول (٨) ذوي الخبرة من أصحاب المصلحة: خلاصة القضايا والمواقف
٨٠	جدول (٩) أصحاب المصلحة: خلاصة التأثير

قائمة الأشكال

الصفحة	الشكل
٢٣	شكل (١) خطوات القيام بتحليل أصحاب المصلحة
٣٣	شكل (٢) البنية الحكومية الحالية لمؤسسات الحماية الاجتماعية في العراق
٣٩	شكل (٣) مجموعات المستفيدين من نظام الحماية الاجتماعية
٥٨	شكل (٤) إسهام القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي ١٩٥٣ - ٢٠١٢
٧٤	شكل (٥) نطاق الحماية الاجتماعية في العراق

الفصل الأول

المقدمة

تُعد الحماية الاجتماعية آلية مهمة للتنمية والتضامن الاجتماعي وتعزيز حقوق الإنسان وضمان الفئات الهشة والمعرضة للتهميش والإقصاء، وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة ٢٢ على أنه "لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمان الاجتماعي وفي أن تحقق بوساطة الجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته".

وقد نصت التوصية ٢٠٢ لعام ٢٠١٢ لمنظمة العمل الدولية على أنه ينبغي أن تشمل أراضيات الحماية الاجتماعية الحد الأدنى من الضمانات الأربع الآتية والتي تكون محددة على المستوى الوطني وهي:

- الحصول على مجموعة من السلع والخدمات التي تشمل الرعاية الصحية الأساسية، وأن تكون متوفرة وقابلة للوصول ومقبولة وذات نوعية جيدة.
- توفير أمن الدخل للأطفال بما في ذلك الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأية سلع ضرورية أخرى.
- توفير أمن الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل ممن لا يحصلون على دخل كاف في حالات المرض والبطالة والأمومة والإعاقة.
- توفير الدخل الأساسي للأشخاص المسنين.

لذا فإن إقامة نظم حماية اجتماعية تتسم بالكفاءة والاستدامة تعد من الضروريات الأساسية لتعزيز حقوق الإنسان في أي بلد، وضمان مساعدة الفئات المعرضة للإقصاء وضمان مشاركة الجميع.

١-١ ماهية الحماية الاجتماعية

يتقارب مفهوم الحماية الاجتماعية مع مفاهيم أخرى مثل: الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي وشبكات الأمان الاجتماعي. ويشير مفهوم الضمان الاجتماعي إلى جميع أنواع الإعانات النقدية أو العينية، التي تقدم للحماية من عدة مخاطر هي:

- الفقر المزمن والحرمان الشامل.
- انعدام الدخل من العمل أو عدم كفايته بسبب المرض أو الشيخوخة أو الإصابة أو البطالة أو وفاة المعيل.
- عدم الوصول إلى الرعاية الصحية المناسبة أو أنها تكون مكلفة لغير المضمونين.
- عدم كفاية الدعم العائلي وبخاصة بالنسبة للأطفال وكبار السن.

أما مفهوم التأمين الاجتماعي فإنه يقتصر على نوع محدد من برامج الضمان الاجتماعي الذي يكون ممولا بالكامل أو بشكل جزئي من اشتراكات العمال وأصحاب العمل ويستعمل للتخفيف من نتائج الظروف والمخاطر التي يتعرض لها الأفراد.

في حين يُشير مفهوم الحماية الاجتماعية إلى مضمون أوسع من المفهومين السابقين ليشمل أشكال الضمان الاجتماعي الرسمية وغير الرسمية، وبهذا المعنى فهي تشتمل على "جميع المبادرات العامة والخاصة التي تقدم تحويلات الدخل أو الاستهلاك للفقراء، وحماية الضعفاء ضد مخاطر المعيشة، وتحسين الوضع الاجتماعي وحقوق المهمشين. مع الهدف العام للحد من الضعف الاقتصادي والاجتماعي للفئات الفقيرة الضعيفة والمهمشة"^(١). أما شبكات الأمان الاجتماعي فهي برامج تستهدف الفقراء أو فئات محددة في إطار مواجهة نتائج سياسات الإصلاح والتكيف الهيكلي التي يراها البنك الدولي^(٢). وعموما هناك خمسة أنواع من الحماية الاجتماعية^(٣):

- المساعدة الاجتماعية: إذ يحصل الأفراد أو الأسر الفقيرة بشكل منتظم على مساعدات نقدية أو العينية، وعادة ما يتم تقديمها من قبل الدولة، لذا فهي بدون مقابل وغير قائمة على الاشتراكات، ويوجد هذا النوع من المساعدة في اغلب البلدان النامية. وتشمل:

- التحويلات النقدية: إذ يتم إعطاء تحويلات نقدية مشروطة (إذ المستفيد يلي شروط معينة) غالبا ما ترتبط بتنمية رأس المال البشري، مثل زيارة عيادة صحية أو ضمان ذهاب الأطفال إلى المدرسة.
- التقاعد الاجتماعي: وهو نوع من الراتب التقاعدي الحكومي على شكل تحويلات نقدية مستهدفة بحسب العمر. وهذا النوع من المساعدة الاجتماعية يعد من أكثر أشكال الحماية الاجتماعية شيوعاً

Stephen Devereux and Rachel Sabates-Wheeler, Transformative social protection, IDS Working Paper 232, Brighton, 2004, p. 9: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp232.pdf> ١

The Independent Evaluation Group, Social Safety Nets: An Evaluation of World Bank Support, 2000-2010, World Bank, Washington DC, 2011, p. 1 ٢

Evie Browne, Social protection: Topic guide, University of Birmingham, Birmingham, 2015, pp. 6-7 ٣

- وأوسعها تغطية وغالباً ما يكون الأعلى إنفاقاً على المستوى الوطني.
- التحويلات العينية: وهي تحويلات لموارد وأصول سبل العيش للأسر وتسهيل توليد الدخل. لذا فإنها تميل إلى أن تكون لمرة واحدة في الغالب وقد تتخذ صورة تحويلات صغيرة (مثل المعونات الغذائية). وهي غالباً ما تقوم على إتباع نهج متكامل يربط بين التحويلات والتدريب على المهارات والأنشطة الأخرى.
- التغذية المدرسية: وهي وجبة مجانية مغذية في المدرسة (وجبة غداء في الغالب) وهذا النوع يكاد يكون عالمياً، إذ تقوم أغلب الدول بتوفير الغذاء لأطفال المدارس بهدف تشجيع الآباء على إبقاء الأطفال في تلك المدارس.

- التأمين الاجتماعي: وهذا النوع من الحماية يقوم على إسهامات المستفيدين التي تغطي تكاليف تتعلق بظروف الحياة مثل الأمومة، البطالة أو المرض. ويشمل التأمين الاجتماعي الرواتب التقاعدية التأمين الصحي وتأمين التعطل، أو التأمين ضد الكوارث والوفاة. ويرتبط هذا التأمين بقوة بسوق العمل المنظم الأمر الذي يعني تغطيته غالباً ما تقتصر على العاملين في القطاع المنظم.
- تدخلات سوق العمل: توفر هذه التدخلات الحماية للفقراء القادرين على العمل، وتهدف إلى ضمان الحقوق الأساسية لهم، فهي عبارة عن توفير فرص العمل على مشاريع البنية التحتية مقابل النقود أو الطعام. ويمكن أن تتخذ هذه التدخلات شكلين أساسيين:

- التدخلات الصريحة: والتي تهدف إلى مساعدة العاطلين عن العمل وإيجاد فرص عمل للأكثر فقراً بينهم من خلال مراكز التوظيف والتدريب، وسياسات لتشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم على تشغيلهم.

- التدخلات الضمنية: وتشمل استحقاقات الأمومة، التعويض عن الإصابات، وإعانات المرض لأولئك الذين يعملون، وتكون بتمويل من أصحاب العمل. تشمل تدخلات سلبية أيضاً التغييرات في القوانين والتشريعات مثل قوانين الحد الأدنى للأجور أو قوانين ظروف العمل الآمنة.

- الحماية الاجتماعية التقليدية أو غير الرسمية: يعاب على أنظمة الحماية الاجتماعية الرسمية أنها لا توفر تغطية كاملة وتستبعد بعضاً من المستحقين والفئات التي ينبغي شمولها. لذا فإن أشكال الحماية الاجتماعية التقليدية يمكنها إعادة توزيع المخاطر في المجتمع، والتعويض عن بعض الفجوات التي تتضمنها

- الإجراءات الرسمية. وتكون هذه الحماية غالباً ممولة ذاتياً. أنواع أخرى للحماية الاجتماعية: إن الدعم الاجتماعي يساعد على معالجة التفاعل بين الضعف الاجتماعي والاقتصادي. في حين يتم تصنيف الدعم الحكومي على انه نوع من الحماية الاجتماعية لأنها تعزز وصول الفقراء أو تكون بمثابة شبكات للأمان، فإنَّ إبقاء الأسعار السلع والخدمات الأساسية التي يستهلكها الفقراء منخفضة هو شكل آخر من أشكال الدعم والحماية.

وفي العراق تتعايش أشكال الحماية الاجتماعية المختلفة، الرسمية والتقليدية. لذا فهي تتضمن: الترتيبات المؤسسية التي تقدم أشكال الدعم الحكومي المختلفة للأغراض الاجتماعية (إعانات وخدمات)، والتقديمات التي تقدمها منظمات المجتمع المدني (وتشمل نظم الزكاة والخمس) فضلاً عن التدابير القانونية ذات الصلة، وأشكالاً أخرى من التضامن العشائري^(٤).

لماذا الحماية الاجتماعية مهمة؟

لم يعد هناك من يعتقد أن الحماية الاجتماعية عبارة عن إحسان يقدمه الميسورون للفئات الهشة والفقيرة في المجتمع، بل ينظر اليوم إليها على أنها حق أصيل من حقوق الإنسان، وأداة اقتصادية مهمة لضمان الاستقرار في المجتمع، وبخاصة أنها تُسهم في التخفيف من الفقر واللامساواة في المجتمع، وتوقف تفاقمهما بين أبناء المجتمع، وهي تُسهم أيضاً في الحد من الاستبعاد الاجتماعي، وتعزز إمكانية حصول الجميع على الرعاية الصحية التي يحتاجونها، وتوفر مستوى آمن من الدخل للفئات الهشة والفقيرة، وتعمل على تعزيز التماسك الاجتماعي والاستقرار والسلم الوطني.

وتعمل أنظمة الحماية الجيدة على إحداث آثار إيجابية في الاقتصاد، وبخاصة إذا ما تزامنت مع تطبيق سياسات ناجعة لسوق العمل، وتيسير الانتقال من العمل غير المنظم وتحسين مستويات الإنتاجية، وبالمحصلة فإنَّ الحماية الاجتماعية يمكن أن تسهم في تحسين مستويات الاستثمار والنمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل المدرة للدخل الأيمن، ويمكن أن يكون الإنفاق العام على برامجها محفزاً للاقتصاد الوطني ويسهم في زيادة نمو الناتج المحلي الإجمالي.

Hasan Latif K. Alzobaidee, Social Protection and Safety Nets in Iraq, December 2015, p. 21
<https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SocialprotectionandsafetynetsinIraq.pdf>

وفي العراق فإنَّ الظروف الاستثنائية وتوالي عوامل التهديد أدت إلى الإضرار بأفراد المجتمع، والمجموعات الهشة فيه، لذا فإنَّ وجود نظام حماية اجتماعية فاعل ومستدام يساعد في تحسين أوضاع الناس، ويُسهّم في درء المخاطر التي تحيق بالبلد، وفي ظل عدم تكامل بنية الحماية الاجتماعية قانونياً ومؤسسياً، يعاني نظام الحماية الاجتماعية في البلد من تشوه كبير فضلاً عن العديد من العيوب والمشكلات التي تتعلق بأرضيات الحماية والشمول وآليات الاستهداف وتحديد المستفيدين وقدرة النظام على الاستجابة لحاجاتهم وتطلعاتهم.

١-١ أهداف الدراسة

- تهدف الدراسة إلى:
- تقديم فهم أعمق لمضامين الحماية الاجتماعية في العراق.
- تشخيص المشكلات التي تعاني منها الحماية الاجتماعية في العراق.
- توفير معلومات أولية عن رؤية أصحاب المصلحة ومواقفهم تجاه قضايا الحماية الاجتماعية.
- دعم المطالب بشأن توسيع أرضيات الحماية الاجتماعية وتعزيز الالتزام الحكومي بها.

٢-١ المنهجية

١-٢-١ من هم أصحاب المصلحة؟

أصحاب المصلحة Stakeholders هم أشخاص أو جماعات أو منظمات أو هيئات تتأثر بسياسة وقد تؤثر فيها، إذ إنّ لهم مصلحة في نتائجها ومخرجاتها ، لذا فإنَّ إهمالهم قد يؤثر سلباً في فاعلية تلك السياسة والنتائج المرجوة منها، وآثارها في الناس الذين توجه تلك النتائج إليهم.

- وهناك أربعة أنواع من أصحاب المصلحة الذين ينبغي أخذهم بالاعتبار، وهم:
- أصحاب القرار: الذين يتمتعون بنفوذ رسمي يخولهم اتخاذ قرار ذي صلة؛
- أصحاب النفوذ: الذين يتمتعون بنفوذ يُتيح لهم منع اتخاذ قرار ذي صلة؛
- المستفيدين: الذين يتأثرون بقرار معين؛
- ذوو الخبرة: الذين يمتلكون معلومات أو خبرات ذات صلة.

٢-٢-١ ما هو تحليل أصحاب المصلحة؟

تحليل أصحاب المصلحة Stakeholders Analysis هو واحد من طرق التحليل للتخطيط الاستراتيجي (مثل تحليل SWAT وPEST وبطاقات الأداء المتوازن...الخ)، وأداة لفهم السياسات العامة وتقييمها. ويُشير أيضاً إلى إجراء تحليل مواقف الأطراف المعنية بسياسة معينة، وعادة ما يستخدم أثناء مرحلة إعداد السياسة لتقويم مواقف الأطراف المعنية بالتغيرات المحتملة التي سوف تحدثها.

ويُمكن القيام بتحليل أصحاب المصلحة واحد أو على شكل منتظم لمتابعة التغيرات في مواقف أصحاب المصلحة مع مرور الزمن. ويعمل هذا التحليل على تحديد الأطراف المعنية ووصفهم، وتقويم مصالح جميع الأطراف المشتركين في مسألة معينة. وفي سياق السياسات العامة، يمكن استخدام هذا التحليل خلال مراحل التخطيط والتطوير والتنفيذ والتقويم والتحليل. ويُعد من الأدوات الإدارية الفعالة بسبب ما يطرحه من أسئلة إستراتيجية مثل:

- مَنْ هو الطرف المعني بالسياسة تأثيراً وتأثراً؟
- ما هي مواقف كل طرف وتطلعاته تجاه السياسة المراد تقويم نتائجها؟
- وما هي الإستراتيجية المثلى لإدارة كل طرف؟

٢-٢-١ لماذا يستخدم تحليل أصحاب المصلحة؟

إنَّ الهدف الرئيس من تحليل أصحاب المصلحة هو فهم الكيفية التي يحتمل أن تتأثر من خلالها مجموعة ما أو تستجيب لنشاط معين، وكيفية تعظيم النتائج الإيجابية لهذه الاستجابة، وتفادي النتائج السلبية منها. عليه فإنَّ هذا النوع من التحليل هو في الحقيقة استباقي، ويهدف إلى استشراف المستقبل بدلاً من شرح الوضع الحالي، وهذا ما يُسببه أهمية قصوى من منظور صناع القرار، فضلاً عن أنَّ ذلك يُكسبه خصائص تجعله يختلف عن أنواع التحليل السلوكي والمؤسسي التي يُمكن إجراؤها لموضوع معين. وهو أيضاً تحليل أداتي لفهم أصحاب المصلحة وتوجههم على نحو استراتيجي، لذا فإنَّ تشخيص أصحاب المصلحة وفهم تأثيرهم النسبي في القرارات والسياسات يوفر معلومات مهمة لصناع القرار ومنفذي السياسات العامة، وبخاصة وأنَّ العقد الاجتماعي والعملية الديمقراطية تفتضان وجود تعاون وثقة متبادلة بين الحكام والمحكومين، يُصبح بموجبها المواطنون مشاركون فاعلون في عمليات صناعة القرارات التي تهم مصالحهم في إطار تعاقدية واسع النطاق يقوم على المشاركة المجتمعية الشاملة والمتنوعة.

ويمكن استخدام تحليل أصحاب المصلحة في مجالات عدة منها:

- في السياسات: يُستخدم تحليل أصحاب المصلحة من أجل صياغة السياسات وتنفيذها وتقويمها وفهم عملية إدارة الموارد واختيار أفضل الاستخدامات البديلة لها. لذا فإنَّ تحليل أصحاب المصلحة هو تحليل لوصف العلاقة بين السياسات العامة والبيئة التي تطبق فيها، وشرح كيفية أخذ مصالح أصحاب المصلحة بنظر الاعتبار، أي أنَّه يستخدم لوصف سلوكياتهم وأساليب تفكيرهم تجاه تلك السياسات، وكيفية التعامل معهم بهدف إنجاح السياسة التي تؤثر في حياتهم.
- في حل النزاعات: إذ يُساعد في استيعاب مواقف أطراف نزاع ما، وفهم ما الذي يريده من أجل التوفيق بينهم.
- في إدارة المشروعات: من أجل فهم موقف صاحب المصلحة (شخص أو مشروع)، والذي يُمكن أن يُؤثر سلباً أو إيجاباً، أو يُسبب تأثيراً في أعمال الشركة، والحكومة، أو المنظمة.
- في الفهم والتحليل: يُساعد تحليل أصحاب المصلحة على استيعاب درجة تعقيد قضية ما. وينتج عنه قائمة تضم الخصائص الرئيسة ذات الصلة لكل طرف معني. إذ إنَّ الخصائص التي تُؤخذ بالاعتبار تختلف بحسب الغرض من التحليل، ويُمكن أن تشمل شرحاً عن مشاركة أصحاب المصلحة بقضية معينة، وتقويماً شاملاً لمستوى مصالحهم فيها وتأثيرهم وموقفهم تجاهها، وأثرها في بعضهم أو جميعهم. فضلاً عن أنَّ العلاقات القائمة بين مختلف أصحاب المصلحة تشكل جزءاً من التحليل أيضاً.

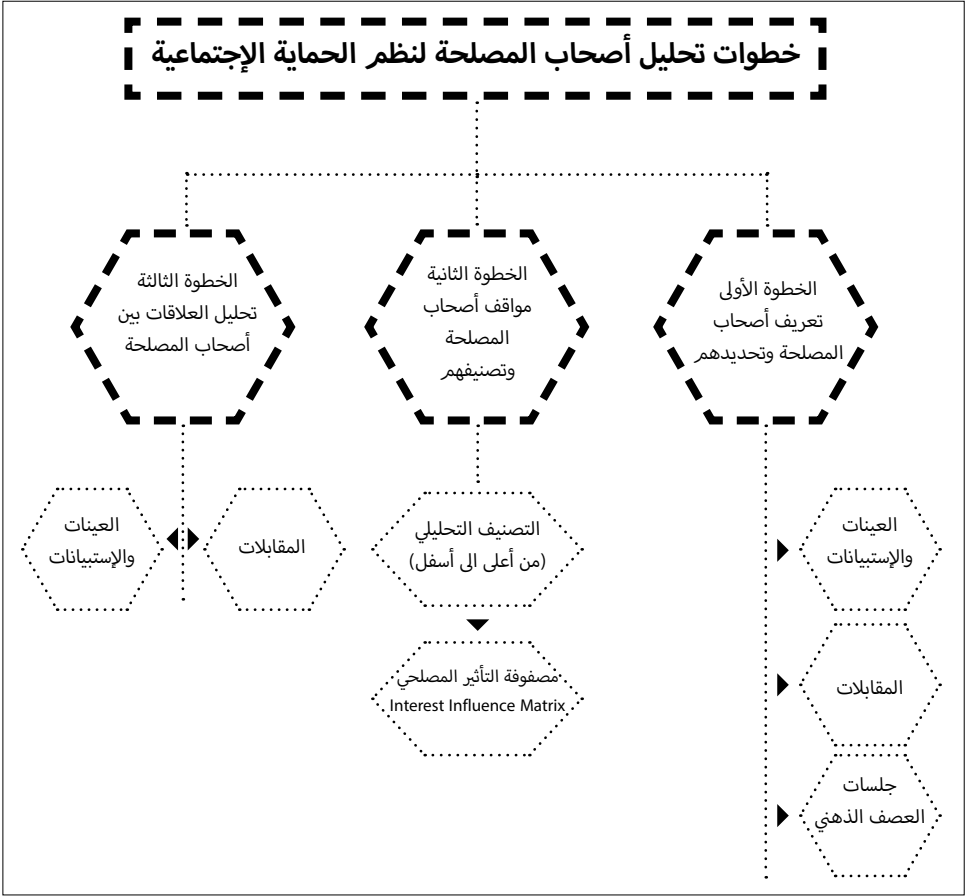
٢-١-٤ كيفية القيام بتحليل أصحاب المصلحة؟

إنَّ تحليل أصحاب المصلحة يستند إلى أسس معيارية (وأخلاقية)، بدلاً من الاعتماد على الطرق الكمية المستندة إلى عملية جمع البيانات وتحليلها، إذ إنَّه يستند إلى المعلومات والأجزاء التي يديها أصحاب المصلحة، وهي معلومات معيارية لما ينبغي عمله، لذا فهي تعتمد على التوفيق بين الأبعاد المعيارية والوضعية في العلاقات بين أصحاب المصلحة. من جهة أخرى، يستند تحليل أصحاب المصلحة في عملية جمع المعلومات والبيانات إلى مقابلات ثنائية تُطرح خلالها أسئلة ذات صلة بموضوعة التحليل، ثم تُسجَّل المحلل بعد طرحها جميع الإجابات مصحوبة بوجهات نظره وافتراضاته، ثم تُنظم المعلومات ويُحلل قبل تقديمها. ومن الضروري توكيد التحليل والآراء والافتراضات التي يقوم عليها عن طريق عرض النتائج على أطراف معنية منفردة.

تُقدم نتائج تحليل أصحاب المصلحة غالباً في شكل جداول أو خرائط أو مصفوفات. فإن كانت في شكل جدول، تستعرض خصائص كل طرف معني والمعلومات الأخرى المجمعة بشأنه. وفي هذه الحالة، إما أن تُدرج المعلومات كنص أو في شكل صيغة معيارية عبر استخدام صفات قياسية محددة مثل: مرتفع، متوسط، منخفض، مؤيد، معارض، إلخ. إن استخدام الصفات القياسية يُتيح استعراض المعلومات أمام جميع أصحاب المصلحة من خلال مصفوفات تحتوي على خاصية واحدة أو أكثر.

وتوفر النقاشات الجماعية المركزة معلومات معمقة عن القضايا التي يهتم بها أصحاب المصلحة، وتشرح تصوراتهم عن القضايا التي تهمهم ضمن موضوع الدراسة، فضلاً عن أنها تحسن عملية الفهم العام للموضوع وأثاره. وقد أجريت لغرض الدراسة أربعة نقاشات جماعية، ضمت موظفين حكوميين كبار، وقادة للمنظمات غير الحكومية من محافظات مختلفة، ونقابيين وأكاديميين، وقد حصل الباحث على وجهات نظرهم حول الحماية الاجتماعية، وتوقعاتهم تجاه السياسة العامة للدولة ذات الصلة بالموضوع.

شكل (١) خطوات القيام بتحليل أصحاب المصلحة



الشكل من إعداد الباحث

٣-١ هيكلية الدراسة

تألف الدراسة من خمسة فصول، يتناول الفصل الأول المقدمة التي تتضمن الأطر التمهيديّة، ومنهجية الدراسة المرتكزة على تحليل أصحاب المصلحة. أما الفصل الثاني فيعرض البنية القانونية والمؤسسية للحماية الاجتماعية كما هي عليه في الوقت الحاضر. أما الفصل الثالث فينصرف إلى التعريف بأصحاب المصلحة في قضية الحماية الاجتماعية في العراق. تمهيداً لتصنيفهم وفهم مواقفهم الذي ركز عليه الفصل الرابع. وأخيراً يعرض الفصل الخامس الاستنتاجات والتوصيات التي تتصل بالدراسة.

الفصل الثاني

نظم الحماية الاجتماعية ومؤسساتها في العراق

عانت نظم الحماية الاجتماعية في العراق من التأثير السلبي للظروف الاقتصادية والسياسية والأمنية التي مر بها البلد، وأثرت في طبيعتها والأدوار التي تؤديها، وإمكانية استمرار الضمان الاجتماعي، والتعديل الإجباري في أنظمة الضمان تحت ضغط تلك الظروف.

وعلى نحو إجمالي فقد عجزت أنظمة الضمان الاجتماعي على المستوى الوطني عن مواجهة التهديدات والصعوبات، فضلاً عن مظاهر التفكك والخلل في نظام الضمان نفسه، وعدم المرونة والقدرة على تأمين تغطية مناسبة للفئات الضعيفة والهشة، في وقت كان المجتمع في أمس الحاجة لنظام حماية فاعل وديناميكي، مع زيادة مخاطر الحروب والعقوبات وفقدان الأمن التي فشل النظام في مجازاة نتائجها وتداعياتها، فضلاً عن الفشل في مجازاة التبدلات الإيجابية التي رافقت أوقات الرخاء والدعة بفضل الطفرات النفطية. مثلما لم تحقق التعديلات التي أجريت على النظام الفاعلية المطلوبة وزادته إرباكاً وعدم كفاءة، ولم تتبع إصلاحات جدية في النظام على الرغم من تكرار الدعوات لذلك.

١-٢ الأطر القانونية للحماية الاجتماعية

تُعد القوانين والتشريعات التي تتعلق بالعمل والعمال والتأمين الاجتماعي والضمان أهم الأدوات التي تستخدمها الحكومة لتطبيق سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية، ومن أهم تلك القوانين، قوانين العمل، والتقاعد والضمان الاجتماعي والحد الأدنى للأجور، والتي تسعى في مجموعها إلى التخفيف من معاناة العمال وحمايتهم من الاستغلال والفقر والتهميش. وتوفر القوانين النافذة أطراً متنوعة للحماية الاجتماعية، لكنها مجزأة، وغير متكاملة، وسنحاول في هذه الفقرة التعرف عليها:

١-١-٢ نظام تقاعد موظفي الدولة

لقد صدر أول قانون للتقاعد في ١٠ حزيران (يونيو) ١٩٢٢، على أساس قانون التقاعد العثماني^(٥)، وقد استمر العمل به مع تعديلاته التي بلغت ٢٥ تعديلاً وشملت نطاق

قاعدة التشريعات العراقية (http://www.iraqld.com/LoadLawBook.aspx?SP=ALL&SC=081120056556480)

المستفيدين منه حتى صدور قانون التقاعد المدني ذي العدد (١٢) لسنة ١٩٣٠ وقد جاء على نحو أكثر تفصيلاً من سابقه. واستمر العمل به حتى صدور قانون التقاعد المدني ذي العدد (٤٣) لسنة ١٩٤٠ (في أيار/ مايو ١٩٤٠) وتضمن ٥٣ مادة موزعة على ستة أبواب. ثم صدرت القوانين الثلاثة الآتية:

- قانون التقاعد المدني ذي العدد (٣٣) لسنة ١٩٦٦.
- قانون التقاعد الموحد ذي العدد (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ ويخص الموظفين لدى الدولة.
- قانون التقاعد الموحد ذي العدد (٩) لسنة ٢٠١٤ ويخص الموظفين لدى الدولة.

وتسري أحكام قانون التقاعد الأخير على جميع موظفي الدولة والقطاع العام والموظفين المؤقتين والمكلفين بخدمة عامة وموظفي الدولة في القطاع المختلط المُعيّنين قبل ٩ نيسان (إبريل) ٢٠٠٣، والمتقاعدين والمُحالين على التقاعد بسبب المرض أو الإعاقة والشيوخوخة أو الوفاة، ولعل أهم المكاسب التي انطوى عليها القانون هي مضاعفة الحد الأدنى للراتب التقاعدي (المادة ٢١/٢١)، فضلاً عن أنّه انطوى على مكاسب جديدة للمرأة العاملة التي لديها أطفال تريد إعالتهم. ومن الجوانب الإيجابية للقانون أنّه ألغى نظم التقاعد المتعددة ووجدها في قانون واحد، لكنه ميّز بين فئات المتقاعدين (المادتين ٣٧ و ٣٨)، وبعد موجة الاحتجاجات على الامتيازات التي منحها القانون لأعضاء مجلس النواب، ألغت المحكمة الاتحادية المادتين موضع الخلاف^(١).

وطبقاً لتقرير صادر عن البنك الدولي فإنّه بعد عام ٢٠٠٣ كان العراق يمتلك فرصة فريدة لإعادة تشكيل نظام التقاعد الوطني على وفق أسس جديدة بدل الالتزام بالمعايير القديمة^(٢)، إلا أنّ الذي حصل هو المزيد من الإرباك للنظام بدل إصلاحه، فالتعديل المتواصل في قوانين التقاعد قد أحدث تغييرات في المنافع والاشتراكات، وقد أحدثت غموضاً بشأن استمرار سريان النصوص القانونية السابقة، على الرغم من أنّ تلك المنافع السابقة قد احتسبت واستحقت في ظل قانون نافذ وانخرط فيه المشتركون، من دون أن يعلم ما سيحقق له عند التقاعد، لذا فإنّ المزايا التي سيتمتع بها المتقاعدون بعد تقاعدهم ستكون عرضة لتفسيرات موظفي هيئة التقاعد الوطنية واجتهاداتهم، إذ لم تعالج النصوص القانونية المتأخرة الفجوات القانونية السابقة وتركت أمر تفسيرها لموظفي التقاعد من دون النص على ذلك أيضاً.

Hasan Latif K. Alzobaidee, op. cit., p. 22

٦

David A. Robalino et al.: Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change, World Bank, Washington, DC, 2005, p. 172

٧

من جهة أخرى فإنَّ القانون ذي العدد ٩ لعام ٢٠١٤ تضمن إزالة للتمييز الذي تضمنه سلفه، عندما لم يضمن تساوي احتساب الراتب التقاعدي لجميع المتقاعدين، وان تضمن تمييزاً لبعض الفئات ممن يبقون في الخدمة سنوات أكثر من غيرهم، وعدم احتساب المخصصات العائلية التي تعد حقوقاً مكتسبة لبعض المتقاعدين القدماء.

وعلى الرغم من أنَّ القوانين والتعليمات قد أعطت حقوقاً وامتيازات مهمة ووسعت باستمرار نطاق المشمولين بها، إلا أنَّ التطبيق الواقعي لنظم الضمان الاجتماعي وبخاصة للعاملين خارج مؤسسات الدولة تكاد تكون أبعد ما يكون عن نصوص هذه القوانين، إذ لا يغطي نظام التقاعد الوطني سوى ١٥٪ من قوة العمل العاملة وهم موظفون في القطاع العام^(٨). ولعل أهم ما انطوى عليه القانون هو تأسيس هيئة مستقلة لإدارة صندوق التقاعد الوطني تودع لديه الأصول المالية التي يديرها طبقاً لتقويمات حسابية مستقلة على أساس اكتواري. إلا أنَّ هناك مسودة قانون جديد قد أُنجزت مؤخراً تقوم على وضع نظام للضمان الاختياري والضمان للعاملين لحسابهم، وضمان التعطيل للمسرحين من العمل، وضمان العاملين في القطاع غير المنظم، وهي جميعاً في مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي الجديد الذي أُحيلت مسودته من مجلس شوري الدولة إلى مجلس الوزراء^(٩).

٣-١-٢ نظام الضمان الاجتماعي للعمال

جاء إصدار قانون الضمان الاجتماعي ذي العدد ٢٧ لسنة ١٩٥٦ اعترافاً بحقوق العمال في البلد من خلال صيغة للتكافل بين الدولة والعمال وأرباب العمل، وقد عُني القانون بالضمان الاجتماعي في القطاع الخاص وعدَّ الخدمة مضمونة لدى أي ربِّ عمل يستخدم ثلاثين مستخدماً فأكثر، والنظام الناشئ كان خليطاً من التأمين الاجتماعي والإدخار الإلزامي، واقتصر في تطبيقه على خمسة ألوية (محافظات) هي بغداد والبصرة والموصل وكركوك والحلة^(١٠). إلا أنَّ القانون لم يأخذ مداه الكافي في التطبيق وذلك بسبب التغيير السياسي الذي حمله انقلاب ١٤ تموز (يوليو) ١٩٥٨.

وبعد قيام النظام الجمهوري صدر عدد من التشريعات التي وسعت نطاق الفئات المستهدفة لتشمل العاملين خارج مؤسسات الدولة ومن هذه القوانين:

٨ ينظر: البنك الدولي، التقاعد في العراق: القضايا الرئيسية والتوجهات العامة للإصلاح والأكار المالية المترتبة عليه (<http://siteresources.worldbank.org/.../PensionsExSummArab>)

٩ مقابلة مع السيد كاظم شمخي السوداني، خبير في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦)

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

- قانون الضمان الاجتماعي (١٤٠) لسنة ١٩٦٤، الذي جاء بعد مشورة من منظمة العمل الدولية^(١١).
- قانون العمل والضمان الاجتماعي للعمال (١١٢) لسنة ١٩٦٩ والذي ألغى القانون السابق واستثنى بعض الفئات من الشمول بالمزايا التقاعدية وبخاصة العاملين في القطاع غير الرسمي. وان كان شاملاً للعاملين في القطاع الحكومي وغير الحكومي.
- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال (٣٩) لسنة ١٩٧١ والذي وسع نطاق الشمول بأحكامه بغض النظر عن عدد المستخدمين لدى رب العمل.

وخلال العقود السابقة لم تبني الدولة سياسة واضحة لرفع المستويين الاجتماعي والصحي للعاملين، باستثناء ما حملته سنوات الرخاء النفطي خلال النصف الثاني من عقد السبعينات ومطلع الثمانينات، والتي سرعان ما انتكست بسبب حربي الخليج الأولى (١٩٨٠-١٩٨٨) والثانية (١٩٩١) والعقوبات الدولية (١٩٩٠-٢٠٠٣) التي فرضت على العراق في أعقاب غزو الكويت (آب/ أغسطس ١٩٩٠).

لقد مثلت مرحلة العقوبات انهياراً شاملاً لنظام الحماية الاجتماعية عموماً، ولذلك المرتبط بالعمال على نحو خاص، فقد تدهورت أوضاع العمال نتيجة انخفاض أجورهم الحقيقية بفعل معدلات التضخم العالية التي وصلت إلى ٤٥٨,١٪ عام ١٩٩٤^(١٢)، وتراجع قدرة الدولة واستعدادها لتوفير الخدمات العامة المجانية، فتدهورت أوضاعهم المعاشية، وشهد صندوق الضمان تدهوراً حاداً في أصوله نتيجة التضخم، ثم وضعت وزارة المالية يدها على ما تبقى من موارده وموجوداته، ثم أعيد ربطه بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية بعدما صدر قانون الوزارة ذي العدد ٨ لسنة ٢٠٠٦ المعدل (المادة ١٣).

ويُعاني نظام الضمان الاجتماعي للعمال من تحديات خطيرة تتمثل في انخفاض عدد المشمولين واشتراكاتهم، وتدهور المركز المالي لصندوق الضمان الاجتماعي، فضلاً عن عدم جدية الدولة ومؤسسات القطاع الخاص بتطبيق أحكام القانون النافذة، فضلاً عن عدم التفاف العمال أنفسهم حول القانون والضغط من أجل تنفيذه الكامل. ومؤخراً انشأ قانون التعليم العالي الأهلي ذي العدد ٢٥ لعام ٢٠١٦ صندوقاً جديداً

١١ المصدر السابق نفسه، ص ٥٩١

١٢ حول معدلات التضخم في العراق خلال سنوات العقوبات الدولية ينظر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، المجموعة الإحصائية للبنك المركزي العراقي، عدد خاص، البنك المركزي العراقي، بغداد، ٢٠٠٣، ص ٢٣-٢٤

للعاملين في قطاع التعليم العالي الأهلي (المادة ٤٥) والذي نص على إنشاء "صندوق يسمى (صندوق تقاعد التدريسيين والعاملين في الجامعات والكليات والمعاهد الأهلية) يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيس مجلس التعليم العالي الأهلي ويجري تمويله والصرف منه وفقاً لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١"، لكن يمكن أن تلغي اختيارية الشمول بأحكام هذا القانون النتائج الايجابية التي يتضمنها في مجال الحماية الاجتماعية.

٤-١-٢ نظام الرعاية الاجتماعية

تُعد شبكات الأمان الاجتماعي مشاريع أو برامج للتحويلات غير القائمة على الإسهامات تستهدف في العادة الفئات الهشة والفقراء وذلك لمواجهة تداعيات الظروف والأخطار الاستثنائية مثل الأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية والحروب. لذا فهي تستهدف مساعدة هذه الفئات على تحسين فرص كسب الدخل وتراكم رأس المال البشري ودعم قدرات الفقراء وتمكينهم من الخروج من حالة الفقر والحصول على فرصة عمل مدرة للدخل.

في عام ٢٠٠٥ أنشئت شبكة الحماية الاجتماعية من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لتكون آلية لإعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء وتوفير ما يمكنهم من مواصلة حياتهم اعتماداً على معيار دولار يومياً الذي اقترحه البنك الدولي. وكانت الوزارة تطبق قانون الرعاية الاجتماعية رقم ١٢٦ لعام ١٩٨٠، مع تعديل التقديمات لتلائم التطور المعيشي الجديد، لتكون ٥٠ ألف دينار للفرد واحد الذي يشكل أسرة مستقلة و ٧٠ ألف دينار للأسرة المتكونة من شخصين ويصل مبلغ الإعانة إلى ١٢٠ ألف دينار للأسرة المتكونة من ستة أشخاص وهو الحد الأعلى للإعانة الاجتماعية. وقد تزامن إنشاؤها مع بداية عدد من الإصلاحات الاقتصادية التي ترتبط برفع الدعم عن بعض السلع وفي مقدمتها المشتقات النفطية.

كانت الأهداف الأساسية من وراء إنشاء الشبكة هي:

- رفع المستوى المعيشي للطبقات الفقيرة.
- إنشاء منظومة لمعالجة طلبات المستفيدين من الرعاية.
- تأسيس نظام فعال لخرن بيانات المستفيدين ومعالجتها.
- متابعة حالات البطالة ومساعدة الباحثين عن العمل في إيجاد فرص عمل مدرة للدخل.

وتشمل الفئات المستفيدة من نظام شبكة الحماية الاجتماعية: العاطلون عن العمل، المعاقون، اليتيم القاصر، المطلقة، الطالب المتزوج، أسرة النزير أو المودع وأسرّة المفقود، العاجز عن العمل كلياً بسبب المرض أو الشيخوخة، رب الأسرة العاجز عن العمل بسبب الأعمال الإرهابية بنسبة ٥٠٪ فأكثر، الأرملة، والمهجرون.

وقد واجه التطبيق العملي لتقديرات الشبكة مشكلات جديّة منها التحايل والفساد متعدد المصادر، وعدم تطبيق معايير الاستهداف العادلة مما جعل كثيراً من الفقراء خارج استهدافاتها، فضلاً عن الإجراءات البيروقراطية المعقّدة، ونقص قواعد البيانات الخاصة بالمستفيدين وعدم شمولها. لكنها حققت بعض المكاسب من أهمها: شمول حوالي ٧٥٠ ألف أسرة على وفق بيانات ٢٠١٣، ونشر النظام في عموم المحافظات، وتحسين البنية المعلوماتية الخاصة بالحماية الاجتماعية، وبناء قدرات العاملين في مجال الحماية الاجتماعية^(١٣).

ويُمكن عدّ قانون الحماية الاجتماعية ذي العدد (١١) لسنة ٢٠١٤ بداية مرحلة جديدة في نظام الحماية الاجتماعية باتجاه الشمول الأوسع والمزيد من الاستقرار المؤسسي، وقد ألغى هذا القانون العمل بقانون الرعاية الاجتماعية ذي العدد (١٢٦) لسنة ١٩٨٠ وتعديلاته الذي استمر العمل به مدة ٣٥ عاماً، ويعد القانون الجديد قانوناً شاملاً لنظام الحماية، وخطوة على طريق بناء نظام حماية متقدم يستلهم تجارب بعض البلدان المتقدمة ويتجاوز السلبيات التي تضمنتها القوانين السابقة. على أن تطبق أحكامه على الأسر والأفراد ممن هم دون خط الفقر من العراقيين وراعياء الدول الأخرى المقيمين في العراق بصورة دائمة ومستمرة وقانونية (المادة ٨/ أولاً) وتضمن عدداً من البنود المرنة التي تتيح تعديل آليات الاستهداف والفئات المشمولة ومقدار الإعانة من دون الرجوع إلى السلطات التشريعية.

حد قانون الحماية الاجتماعية ذي العدد (١١) الفئات المشمولة بما يأتي من الفئات:

- الأسر والأفراد ممن هم دون خط الفقر من العراقيين.
- رعايا الدول الأخرى المقيمين في جمهورية العراق بصورة دائمة ومستمرة وقانونية فيما يتعلق بمساعدات الحماية الاجتماعية في تلك الدول من ذو الإعاقة والاحتياج الخاص.
- الأرملة.
- المطلقة.
- زوجة المفقود.
- المهجورة.
- الفتاة البالغة غير المتزوجة.
- العزباء.
- العاجز.
- اليتيم.
- أسرة النزير أو المودع إذا زادت مدة محكوميته عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية.
- المستفيدين في دور الدولة الإيوائية.
- الأحداث المحكومين ممن تزيد مدة محكوميتهم عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية.
- الطالب المتزوج ولغاية الدراسة الإعدادية.
- الأسر معدومة الدخل أو التي يكون دخلها دون مستوى خط الفقر.

وأعطى القانون بعض المرونة في شمول فئات أخرى فقد منح مجلس الوزراء هذه الصلاحية بناء على اقتراح وزير العمل والشؤون الاجتماعية.

ومن أجل توفير الباحثين الاجتماعيين القادرين على تنفيذ الاستهداف تم تعيين ١٢٥٠ باحث اجتماعي في بغداد والمحافظات. وأطلقت هيئة الحماية الاجتماعية مشروع المسح الميداني من خلال استمارة مصادر الدخل في العراق^(١٤) للمشمولين بإعانة الحماية

١٤ عملت هيئة الحماية الاجتماعية وبالتعاون مع وزارة التخطيط (الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر) على استخدام بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق ٢٠١٢ لتطوير اختبار لمصادر الدخل لأغراض استهداف الفقراء خلال عام ٢٠١٦. وتم إعداد استمارة مصادر الدخل البديلة التي تتألف من أحد عشر سؤالاً تُعد عن خصائص الأسرة وجم دخلها لتوفير مؤشرات موضوعية وفعالة قابلة للقياس والتحقق للتنبؤ بالإنفاق الاستهلاكي والتي من شأنها تحسين شمول الفقراء بما يساعد في تقليل عدد أخطاء الشمول والإقصاء للمتقدمين بطلبات الشمول بالحماية الاجتماعية. المصدر: مقابلة مع السيدة نجلاء علي مراد، مدير عام استراتيجية التخفيف من الفقر، بتاريخ ٥ كانون الثاني (يناير) ٢٠١٧.

الاجتماعية بهدف توفير البيانات الكمية والنوعية التي تُسهم في رسم سياسة الهيئة والتعرف على الأوضاع المعيشية والسعي إلى تحقيق أهداف القانون.

في حين يجري العمل بقانون الحماية الاجتماعية ذي العدد ١٢٦ لعام ١٩٨٠ في إقليم كردستان، فضلاً عن إقرار تعليمات خاصة بحقوق ذوي الاحتياجات الخاصة وامتيازاتهم الذين يمنحون تقديرات تتراوح ما بين ٦٠-٢٥ ألف دينار بحسب درجة العوق والعجز التي يعانون منها.

٢-٢ مؤسسات الحماية الاجتماعية

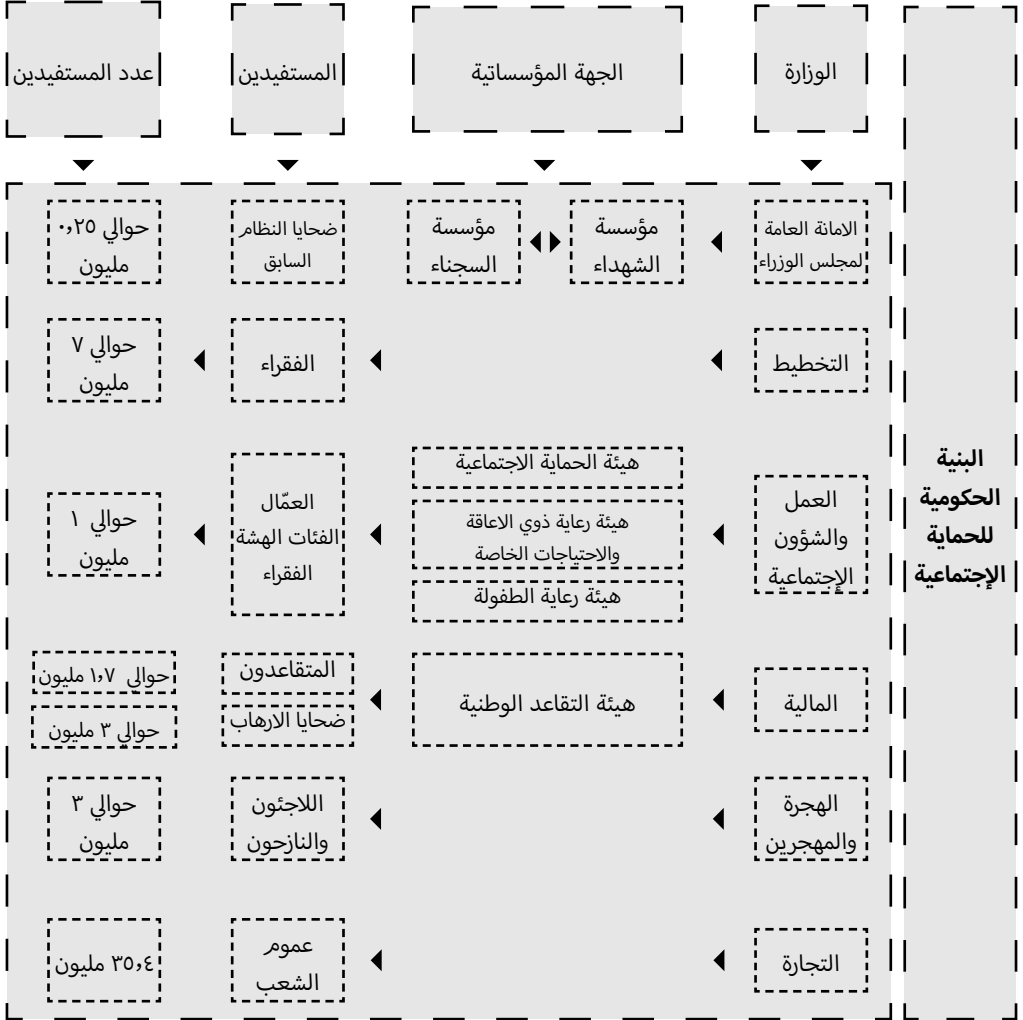
شهدت المؤسسات المعنية بالحماية الاجتماعية نمواً مضطرباً منذ تأسيس الدولة الحديثة مطلع العقد الثاني من القرن العشرين، مع ذلك فإن نظام الحماية الاجتماعية المؤسسي يبدو مفككاً ومرتبكاً وسيء التنظيم على الرغم من تعدد المؤسسات المكونة له، وكثرة التخصيصات المالية، واشتراك مؤسسات هي في الغالب غير معنية بالسياسة الاجتماعية مثل وزارة التجارة.

لقد أدى تدخل الدولة المفرط في الاقتصاد والمجتمع خلال السنوات التي سبقت عام ٢٠٠٣ إلى أن تزيد من حجم تدخلها في مجالات الحماية الاجتماعية التي تجمعت تحت سلطتها وأخضعت لمنطقها الإداري والمالي. وتقدم الفقرات في أدناه لمحة عامة ومركزة حول المؤسسات المعنية بالحماية الاجتماعية في العراق:

١-٢-٢ الترتيبات الحكومية

تبدو البنية الحكومية غير متجانسة، إذ تضطلع وزارات مختلفة في تقديم أنواع من الرعاية والمساعدة والدعم لفئات محددة من المجتمع أو لعموم أفرادهِ. وتعد وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الفاعل الرئيس في الرعاية الاجتماعية، فيما تشترك وزارة المالية في تقديم الضمان التقاعدي للعاملين في القطاع العام، فضلاً عن دورها في تدخلات سوق العمل من خلال دائرة التدريب المهني ودائرة التشغيل والقروض، في حين يقتصر ما تقدمه وزارة العمل والشؤون الاجتماعية من ضمان اجتماعي للعاملين في القطاع الخاص المنظم ولا تشمل بإجراءاتها العاملين في القطاع غير المنظم، فيما تقدم الأمانة العامة لمجلس الوزراء من خلال مؤسستي الشهداء والسجناء السياسيين الضمان الاجتماعي لفئات محددة من الأفراد من ضحايا النظام الدكتاتوري السابق، وتتولى وزارة التجارة تقديم سلع البطاقة التموينية لعموم الأفراد، تعنى وزارة الصحة في تقديم الخدمات الصحية لعموم أفراد المجتمع من دون وجود نظام للرعاية الصحية قائم على الاشتراكات المسبقة.

شكل (٢) البنية الحكومية الحالية لمؤسسات الحماية الاجتماعية في العراق



الشكل من عمل الباحث

٢-٢-٢ الترتيبات غير الحكومية

تقاسم العراقيون في الظروف العصيبة التي مروا بها دخولهم مع عوائلهم وعشائرتهم ومجتمعاتهم المحلية، وعبر الزمن ظهرت أشكال متنوعة من أشكال التضامن والحماية للفئات الأكثر هشاشة في المجتمع. إنَّ ترتيبات الحماية الاجتماعية غير الحكومية تتوجه غالباً إلى الفئات التي تكون غير مشمولة بنظام الحماية الحكومي، لذا يُمكن عدّه آلية للمساعدة الاجتماعية. وتتوفر في العراق تشكيلة واسعة من المؤسسات غير الحكومية الفاعلة في مجال تقديم الحماية الاجتماعية، إذ تنتشر في البلاد مئات المنظمات غير الحكومية تركز بعضها على توفير الحماية الاجتماعية مثل رعاية الفقراء والأيتام والأرامل والمطلقات والمهجرين، فضلاً عن بعض التنظيمات الدينية والعشائرية والعائلية التي تمارس مثل هذا الدور. وتضم الجهات الفاعلة الآتية:

المنظمات غير الحكومية: طبقاً لقانون المنظمات غير الحكومية ذي العدد ١٢ لعام ٢٠١٠ تُعرف المنظمة غير الحكومية بأنّها "مجموعة من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية سجلت واكتسبت الشخصية المعنوية وفقاً لأحكام هذا القانون، تسعى لتحقيق أغراض غير ربحية". ويوجد في العراق حالياً مجموعة كبيرة من مؤسسات المجتمع المدني وطبقاً للبيانات الحكومية فإنَّ هناك ٢٩٣٨ منظمة غير حكومية مسجلة لدى دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة للأمانة العاملة لمجلس الوزراء، حوالي ٤٥٪ منها موجودة في العاصمة بغداد وحدها، وحوالي ٢١٪ منها فقط موجودة في إقليم كردستان، أما من حيث جنسية هذه المنظمات فإنَّ هناك ٦٦ منها أجنبية والباقي محلية^(١٥). فيما تُشير بيانات حكومة الإقليم إلى وجود ٦٧٥ منظمة غير حكومية مجازة للعمل في الإقليم، تحصل ٢١٤ منها على منحة حكومة الإقليم^(١٦).

وتتنوع نشاطات المنظمات غير الحكومية لكن نسبة مهمة منها تركز على العمل في مجال تقديم الدعم والإعانة للفئات الهشة والمحرومة، من خلال تقديم المنح النقدية والعينية وبعض الخدمات مثل الاستشارات القانونية. ولكن نجد في الغالب أن النشاطات التي تغطيها هذه المؤسسات هي المجالات نفسها التي تغطيها مؤسسات الحماية الاجتماعية الحكومية. وعلى الرغم من عدم توفر الإحصاءات الدقيقة والشاملة حول نوعية الخدمات وحجمها وأعداد المستفيدين منها إلا أنه يمكن القول أنَّ عدد المستفيدين ما يزال محدوداً ورهين الموارد التي تتوافر عليها هذه المؤسسات. الأمر

١٥ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة المنظمات غير الحكومية، تمت الزيارة يوم الاثنين 5 كانون الأول/ ديسمبر 2016 (http://www.ngoao.gov.iq/uploads/certificate_org/NGO_S_31_10_2016.pdf)

١٦ جمهورية العراق، حكومة إقليم كردستان (تمت الزيارة في ٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦) <http://www.gov.krd>

الذي يفقدها استقلالها نتيجة حاجتها إلى الموارد، فضلاً عن أن هناك شكاوى من وجود شبهات فساد حول البعض منها، كما أن تداخل عملها مع التقديرات التي توفرها المؤسسات الحكومية يعني هدراً للموارد.

الترتيبات العشائرية والعائلية: وتُعد هذه الترتيبات من أقدم أشكال التضامن الاجتماعي في البلد، وتعتمد على رابطة القرابة، والدور الذي يمارسه الزعماء العشائريون، وقد أوجدت بعض العشائر والعوائل صناديق مساعدة تقوم على الاشتراكات الشهرية، تقدم المساعدة في حالات معينة تشمل الوفاة والفصل العشائري وبعض الحالات الطارئة، وتدار في الغالب من قبل شيخ العشيرة، على وفق قواعد يحددها مع وجوه عشيرته، وتبني على أساس العرف والسانية^(١٧)، وتزأوح قيمة ما يُسهم به الصندوق بنى الثلث والثلثين من قيمة الضرر المترتب على عضو العشيرة.

المؤسسات الدينية: برزت في السنوات الماضية عدد من المؤسسات الخيرية الفاعلة التي تتبع الشخصيات أو الكيانات الدينية الفاعلة في المجتمع، وهي تمارس دوراً مهماً في الحماية الاجتماعية بسبب ارتباطها بقنوات الزكاة والصدقات والخمس التي يقدمها المسلمون المتدينون.

وخلال سنوات العقوبات الاقتصادية مثلت هذه المؤسسات الملجأ الأخير للفئات الهشة في المجتمع، بعدما انسحبت الدولة من الاهتمام بأوضاعهم، إذ وفرت هذه المؤسسات العديد من أوجه الرعاية الاجتماعية والصحية والمعيشية والتربوية، فضلاً عن توفير العلاج المجاني للمصابين بالأمراض المستعصية.

وعلى سبيل المثال يمتلك مراجع التقليد^(١٨) في النجف الأشرف وكربلاء والكاظمية مؤسسات خيرية واجتماعية تقدم خدمات المساعدة الاجتماعية للفقراء والأيتام والأرامل والمعوقين، يتم تمويل تقديماتها من أموال الخُمس والزكاة التي تحصل عليها تلك المكاتب وتتولى إنفاقها في أوجه الصرف الشرعية.

١٧ السانية: هي مجموعة من القواعد المكتوبة وغير المكتوبة تشكل احكام التقاضي وفض الخصومات داخل العشيرة وفيما بينها وبقية العشائر، وتختلف باختلاف المناطق.

١٨ على سبيل المثال تتبع مؤسسة اليتيم الخيرية مرجعية السيد محمد سعيد الحكيم ولديها ١١ فرعاً في تسعة محافظات، وتعنى بكفالة الأيتام عموماً وأيتام ضحايا الإرهاب خصوصاً. (<http://alyatem.net>). فيما تحظى مؤسسة العين للرعاية الاجتماعية بدعم ومباركة المرجع السيد علي السيستاني كما يصرح بذلك موقعها على الانترنت (<http://www.aynyateem.com/letter.php?display=2#info>). ولها الآن مقر رئيس وفرعان وستة مكاتب في بغداد و١٧ فرع و٢٠ مكتب في المحافظات العراقية المختلفة، إضافة إلى ١٣ مكاتب خارج العراق، وقد بلغ عدد البتامي المكفولين لدى المؤسسة لغاية عام ٢٠١٥ أكثر من ٣٠ ألف ٢٠٠٠، بينما بلغت الميزانية الكلية المصروفة للمؤسسة حتى عام ٢٠١٥ حوالي ٩٠,٨٥٩,٨٩٣,٩٤٢ دينار عراقي. وتتبع مؤسسة فيض الزهراء ونقابة السادة العلويين مرجعية الشيخ اليعقوبي.

وتمارس الأمانات العامة للعتبات الشيعية المقدسة في النجف وكربلاء والكاظمية وسامراء دوراً متصاعداً في بعض المجالات الاجتماعية، تدعمه مكاتنها لدى المجتمع الإسلامي الشيعي ومواردها الذاتية والمحوّلة إليها من الحكومة أو غيرها، لتتولى صرفها في حالات الطوارئ والأزمات، فعلى سبيل المثال تمكنت الأمانة العامة للعتبة العلوية من تجميع ما يزيد على ٥٠٠ مليون دينار (حوالي ٤٥٦ ألف دولار) في بداية أزمة النازحين في أعقاب احتلال الموصل من قبل ما يعرف بتنظيم الدولة الإسلامية - داعش في حزيران (يونيو) ٢٠١٤، جاءت أغلبها من مكتب المرجع الديني الأعلى السيد علي السيستاني، فضلاً عن حوالي مليون دولار قدمها واهبون من خارج العراق، وهبات وتبرعات ونذور تقدم عبر الأمانة العامة للنازحين والمحتاجين^(٩). وقد مكنت تلك الموارد من رعاية ما يزيد على ٧٨٠٠٠ نازح تم إسكانهم على الطريق بين كربلاء والنجف. فضلاً عن تعاونها مع مؤسسات الدولة الاتحادية والمحلية، والمنظمات الدولية وبخاصة منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسيف) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

وبدورها نسقت مؤسسات الحكومتين الاتحادية والمحلية في المحافظتين للدور الذي تلعبه العتبات المقدسة من خلال الدعم اللوجستي وتقديم السلال الغذائية، فضلاً عن تخصيص الموارد المالية، وساعدت المفوضية العليا للانتخابات بدورها بإنشاء قاعدة بيانات للنازحين باستخدام قاعدة بيانات الناخبين الخاصة بها. وتم إنشاء ١٧ مدرسة لحوالي ١٧ ألف طالب من النازحين يديرها حوالي ٦٠٠ معلماً ومدرسا من النازحين. فضلاً عن إنشاء ستة مراكز صحية، ورعاية حالات الولادة التي تبلغ في المتوسط ٢٥ حالة ولادة يومياً. وإنشاء ٥٠٠٠ وحدة سكنية تتسع لحوالي ٥٠ ألف شخص.

الفصل الثالث

التعريف بأصحاب المصلحة

هناك اتجاه لا تخطئه العين في العراق أنه جرى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية منذ عام ٢٠٠٣، من ناحيتي عدد المستفيدين منها أو زيادة مقدار الحماية وأنواع المخاطر التي تشملها الحماية، لكن لم يجر تطوير النظام من الداخل، مثلما لم يجر تطوير المؤسسات الخاصة وفي مقدمتها الاتحادات والنقابات، مثلما لم يتم شمول التأمين الصحي ولم يجر إيجاد أطر تمويلية من المستفيدين تقوم على الاشتراكات، أو تطوير نظم الرقابة والتقييم.

مع العيوب التي يعاني منها نظام الحماية الاجتماعية، نجد أن العاملين في القطاع العام والحكومي يتمتعون بمستوى عال من الضمان الاجتماعي (حوالي ٣ ملايين موظف)، بينما نجد أن أغلب السكان لا يحصلون على كثير من أنواع الضمان والحماية، أو أنهم يحصلون عليها بشكل جزئي مثلما هو الحال في القطاع الزراعي والقطاع غير المنظم، حيث يركز العاملون في هذا القطاع على احتياجاتهم الآتية، وعدم الالتفات إلى أهمية الضمان الاجتماعي، بسبب وضعهم المعاشي المنخفض أو عدم وعيهم بأهميته، أو حتى المعرفة بوجوده أصلاً.

١-٣ المستفيدون

١-١-٣ الفقراء والنازحون والمستفيدون من الحماية الاجتماعية

الفقراء والمستفيدون هم مجموعة تضم عدة فئات من الفقراء وكبار السن والمعاقين والطلبة ممن يحصلون على إعانات الحماية الاجتماعية، ولهذا يصعب أن تشكل مجموعة قوّة من منظور تحليل أصحاب المصلحة.

١-١-٣ الفقراء

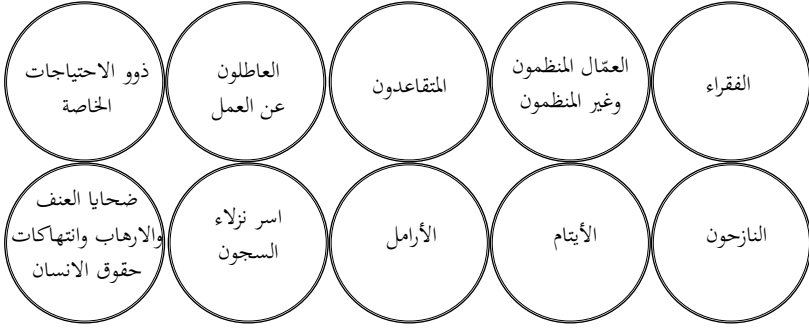
ومما تجدر الإشارة إليه أن الفقراء هم محددون إحصائياً، وليس فعلياً، إذ ما تزال عملية تحديدهم من أجل الاستهداف وتقديم المساعدة لهم تواجه مشكلات لوجستية وإدارية وفنية كبيرة، إذ لم توفر البيانات الإحصائية تحديداً جغرافياً لا مكن تركز الفقر على مستوى الاقضية والنواحي، ومع عدم انجاز تعداد عام للسكان منذ عام ١٩٩٧ والاعتماد على نتائج المسوح بالعينة يصعب تحديدهم، لذا لجأت هيئة الحماية الاجتماعية إلى اعتماد أسلوب البحث الاجتماعي القائم على الزيارات الميدانية، والذي شرعت بتنفيذه منذ شباط (فبراير) ٢٠١٥ وكان من المقرر إكماله خلال أربعة أشهر إلا أنه تأخر حتى عام ٢٠١٦.

إنّ قطع المعونة عن الأسر الفقيرة يؤدي إلى تدهور وضعها المعيشي والاجتماعي والسياسي، ويؤثر في إسماع صوتها، لذا فإنّ تأثيرها في القرارات المتعلقة بالحماية الاجتماعية سيكون ضئيلاً جداً. ولعل هذا الأمر ما تؤكده البيانات التي تكشف عن واقع الاستهداف لبرنامج الحماية الاجتماعية الذي تديره وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، إذ تجمع أغلب التحليلات على أنّها لا تستهدف الفقراء بكفاءة، على الرغم من أنهم يعتمدون بحوالي ٣٦٪ على التحويلات الاجتماعية العامة والخاصة، (٨٠٪ منها تحويلات عامة تضمن نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) وتقديمات الحماية الاجتماعية وأشكال الإعانة الأخرى)^(٢٠). وعلى الرغم من أن الرواتب التقاعدية لا تستهدف مساعدة الفقراء والتخفيف من فقرهم، إلا أن وجود شخص في الأسرة في سن التقاعد يزيد من احتمال استلام الأسرة راتباً تقاعدياً بنسبة ٢٣٪. أما تحويلات شبكة الحماية الاجتماعية فان احتمال حصول الأسرة عليها يزيد مع زيادة حجم الأسرة، لكن نصيب الفرد منها سوف يتضاءل تبعاً لذلك^(٢١). وطبقاً لتقويم أجرته وزارة التخطيط لواقع الاستهداف الذي تقوم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية تبين أن ٥٨٪ فقط من الفقراء مشمولون بها في ١١ محافظة شملها التقويم (بنظر الجدول الآتي).

٢٠ البنك الدولي، الفقر والاندماج والرفاهية في العراق ٢٠٠٧-٢٠١٢، البنك الدولي، واشنطن، ٢٠١٤، ص ٢٢٥

٢١ المصدر السابق نفسه، ص ٢٣٠

شكل (٣) مجموعات المستفيدين من نظام الحماية الاجتماعية



جدول (١) أعداد المستفيدين المشمولين بالحماية الاجتماعية الجدد لعام ٢٠١٦ ونسبتهم إلى الفقراء لعام ٢٠١٢

المحافظة	المشمولون الجدد لعام ٢٠١٦	نسبة المشمولين إلى عدد الفقراء
الانبار	--	--
البصرة	٨٧١١٥	٤٨,٦
الديوانية	٣٧٤٦٧	٦١,٦
المنفي	٢٥٣٩٥	٥٧,٢
النجف	٤٢١٥٧	٥٦,٧
بابل	٤٢١٣٩	٦٨,٦
ديالى	٢٨١١٨	٦٣,٧
ذي قار	٥٨١٩٨	٦٧,١
صلاح الدين	--	--
كربلاء	٢٦٠٨٠	٤٩,١
كركوك	١٨٠٠٧	٤٢,٣
ميسان	٣٢٠١٥	٦٢,٤
نينوى	--	--
واسط	٣٤١٤٣	٦٣,٨
بغداد	--	--
مجموع المحافظات	٤٣٠٨٣٤	٥٨,٣

(-) تعني البيانات غير متوفرة. - المصدر: وزارة التخطيط، الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق.

٣-١-٢ النازحون والمهجرون واللاجئون

النازحون هم أشخاص وأسر فرت من العنف في مناطقهم إلى المناطق الأكثر أمناً، وبخاصة بعد احتلال الموصل من قبل ما يسمى "تنظيم الدولة الإسلامية" (داعش) في حزيران (يونيو) ٢٠١٤، وهم يواجهون أوضاعاً متباينةً بحسب وضعهم الاقتصادي وقطاع العمل الذي ينشطون فيه، إذ وفرت الحكومة الاتحادية تعويضاً جزئياً لهم من خلال حصولهم على نقل لوظائفهم إلى مناطق الاستقرار أو المناطق القريبة منها، إلا أن أولئك الذين كانوا يعملون في القطاع الخاص، فإنهم تركوا للمعونة والبحث عن فرص العمل في المناطق التي استقروا فيها، وبخاصة في القطاع الخاص غير المنظم^(٢٢). ويوجد في العراق حالياً ٢٤٧,٣٣٩ لاجئاً سورياً، حوالي نصفهم في أربيل (٤٦,٦٪)، تتولى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الاهتمام به، بالتعاون مع الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وبعض الشركاء الدوليين^(٢٣).

وقد حددت أحدث مصفوفة لتتبع النزوح التابعة للمنظمة الدولية للهجرة في العراق بأن هناك ٣,٤١٨,٣٣٢ عراقي نازح داخلياً أي حوالي ٥٦٩,٧٧٢ أسرة، من كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ وحتى ٣١ آذار/مارس ٢٠١٦. واعتباراً من التاريخ الأخير فإن مجمل السكان النازحين المبلغ عنهم هم من ثمانية من محافظات العراق الثمانية عشر واغلبهم في الأصل من محافظتي الأنبار ١,٤٨٦,٨٦٦ فرداً (أي حوالي ٤٣٪) و نينوى ١,١٢٥,٤١٤ (أي حوالي ٣٣٪)^(٢٤). والمتبقي من محافظات صلاح الدين وديالى. وعلى ما يبدو أن الحكومة تتوجه نحو اعتماد مقاربة عودة النازحين إلى المناطق التي هجروا منها، بدل دمجهم في المناطق التي نزحوا إليها.

٢٢ ينظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، النزوح السكاني: تحدي وفرصة (تحديد مواصفات: "بروفایل" المناطق الحضرية: اللاجئين والنازحين والمجتمع المضيف في محافظة دهوك)، مطبعة كاردان، أربيل، ٢٠١٦، ص ٣٣

٢٣ <http://www.unhcr.org/ar/57ac9e3a4.html?query=iraq> ٢٣

٢٤ المنظمة الدولية للهجرة: النزوح في العراق يتخطى ٣٠٤ مليون (تمت الزيارة في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦) <http://bit.ly/2y12ypP>

المستفيدون من الحماية الاجتماعية

٣-١-١-٣ المتقاعدون

بحسب قانون التقاعد الموحد ذي العدد ٩ لسنة ٢٠١٤ (المادة ١/ تاسعا) فإنّ المتقاعد هو "كل شخص استحق عن خدماته راتباً تقاعدياً أو مكافأة تقاعدية أو مبلغاً مقطوعاً وفقاً لأحكام هذا القانون". وبحسب المادة ١٠ من القانون فإنه يتحتم إحالة الموظف على التقاعد عند بلوغه سن ٦٣ عاماً، أو إذا قررت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة. ويبلغ الحد الأدنى للراتب التقاعدي وفق القانون ما لا يقل عن ٤٠٠ ألف دينار (حوالي ٣٣٨ دولاراً بسعر الصرف الرسمي) من ضمنها المخصصات، و ٤٦٠ ألف دينار (حوالي ٣٩٠ دولاراً بسعر الصرف الرسمي) للموظف المحال على التقاعد لأسباب صحية والمحال إلى التقاعد لإكماله السن القانونية (المادة ٢١/رابعاً). وفي عام ٢٠١١ بلغ عدد المتقاعدين ١,٧٣٢,٦٨٥ متقاعداً بينهم ٧٠٢,٨٥١ متقاعداً على قيد الحياة، والباقي هو أسر متقاعدين متوفين، وقد تم دفع ٤,٩٢٤,٣١٠ مليون دينار (حوالي ٤١ مليار دولار) كرواتب تقاعدية، عبر ٢٦٧ مصرفاً في عموم محافظات وسط وجنوب العراق^(٢٥).

٤-١-١-٣ العمال

يعتمد ظهور الطبقة العاملة في أي مجتمع على ظروفه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لكن يُمكن أن نقسم تلك الظروف على مجموعتين: داخلية وخارجية، إذ يمكن أن تظهر عن طريق التطور الطبيعي في المجتمع فتنشأ من رحم المجتمع، في حين تسهم العوامل الخارجية في الظهور القسري لهذه الطبقة نتيجة الاحتكاك بالمتغيرات الخارجية سواء أكانت بالاحتلال أو بالهيمنة الاقتصادية.

وفي العراق فإنّ العامل الخارجي كان قوياً إذ تأخر ظهور الطبقة العاملة حتى الاحتلال البريطاني (١٩١٤) والاندماج بالاقتصاد الرأسمالي العالمي. فقد فشلت محاولات الوالي مدحت باشا (١٨٦٩-١٨٧١) إنشاء مصنع للنسيج، ثم تمكنت شركتان بريطانيتان من إنشاء مكبسين للصوف والتمور يعملان بالآلات البخارية عام ١٨٨٩^(٢٦). وبعد تأسيس الحكم الوطني عام ١٩٢١ رعت الحكومة إدخال الأساليب الصناعية الحديثة للبلاد، وخلال المدة ١٩٤٤-١٩٤٦ تأسست ١٦ نقابة عمالية، انضم إليها ما بين ٣٠-٦٠٪ من عمال النفط والسكك

٢٥ جمهورية العراق، وزارة المالية، (تمت زيارة الموقع في: كانون الاول ٢٠١٦) <http://www.mof.gov.iq/pages/ar/> StatisticsAuthority.aspx

٢٦ محمد سلمان حسن، التطور الاقتصادي في العراق، ج١، المكتبة العصرية للطباعة، بروت، ١٩٦٥، ص ٢١٦

الحديد والكهرباء والموانئ^(٢٧). وبحلول عام ١٩٥٠ أصبحت المنظمات العمالية الحديثة تضم حوالي ٥٠ ألف عضو، ثم ارتفع العدد إلى ٧٠ ألف عام ١٩٦٠، وإلى ١٠٦ ألفاً عام ١٩٧٠، وحوالي ٦٨٨ ألفاً عام ١٩٧٧، حوالي ٥٨٪ منهم في القطاع العام، وبحلول عام ١٩٨٦ تجاوز عددهم ١,١٦٣ مليون عامل^(٢٨).

طبقاً لقانون العمل ذي العدد ٣٧ لعام ٢٠١٥ فإن العامل هو "كل شخص طبيعي سواء كان ذكراً أم أنثى يعمل بتوجيه وإشراف صاحب عمل وتحت إدارته سواء كان يعمل بعقد مكتوب أم شفوي، صريح أم ضمني، أو على سبيل التدريب أو الاختبار أو يقوم بعمل فكري أو جسدي لقاء أجر أياً كان نوعه". أما العامل المضمون فهو "كل شخص يعمل في مشروع عمل جماعي أو فردي أو في قطاع العمل غير المنظم ويدفع مبلغ اشتراك الضمان الواجب دفعها إلى صندوق تقاعد وضمان العمال لقاء أي من الضمانات أو الخدمات أو التعويضات أو المكافآت أو الرواتب التي يقدمها الصندوق للعامل المضمون"^(٢٩).
وحياناً فإن أي شخص يعمل في القطاع العام يحصل على منافع الضمان الاجتماعي، كونه مشمول بأحكام قوانين تطبق بانسيابية، بينما القطاع الخاص محكوم بنظام آخر، فأى شركة يعمل فيها أقل من ثلاثة عمال لا يطلب منها الدفع في هذا النظام، وبهذا نجد العاملين في المشروعات الصغيرة والمشاريع الأسرية وفي القطاع الزراعي، وجميع النساء اللاتي يعملن بلا أجر غير مشمولات بأي نوع من أنواع الضمان الاجتماعي.

إن الفروقات التنظيمية بين القطاعين العام والخاص تترك العاملين في القطاع الخاص في وضع تمييزي ضدهم، ومحرمون من تكافؤ الفرص سواء بحسب الدستور العراقي أو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادتان ٢٢ و ٢٣) أو العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية (المادة ٩)، وبعض اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

من جهة أخرى نجد أن القطاع غير المنظم يفتقر لوجود الضمان الاجتماعي، وهنا يوجد بعد آخر للتمييز إذ نجد أن المرأة في وضع أكثر تمييزاً مقارنة مع الرجل العامل في القطاع نفسه، وبهذا يكون الاستغلال مضاعفاً^(٣٠).

٢٧ Jamil Hilal and Katja Hermann (Edited), Mapping of Arab Left :Contemporary Leftist Politics in the Arab East, Rosa Luxemburg Stiftung Regional Office Palestine, 2014, p. 151 <http://bit.ly/2fJdTWB>

٢٨ فالح عبد الجبار، المجتمع المدني في عراق ما بعد الحرب، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد- بروت، ٢٠٠٦، ص ٣٣

٢٩ قانون العمل العراقي ٣٧ لسنة ٢٠١٥، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٦ في ٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٥

٣٠ ينظر: جمعية المحاميين والقضاة الأمريكيين، وضع المرأة في العراق: تحديث لتقييم امثال العراق القانوني والواقعي للمعايير القانونية الدولية، مشروع تطوير القانون في العراق، ٢٠٠٧، ص ٢١٢-٢١٣

ويفتقر العراق لوجود قانون لتحديد الحد الأدنى للأجور، وإن كان قانون العمل ذي العدد ٧١ لعام ١٩٨٧ قد تضمن تشكيل لجنة لتحديد هذا الحد (المادة ٤٦/أولاً)، إلا أن سنوات التسعينات عرقلت تفعيلها، وفي ٢٣ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٨ أقر مجلس الوزراء بقراره ذي العدد ٤٠٩ تحديد الحد الأدنى لأجر العامل غير الماهر في القطاع الخاص بمبلغ ١٢٠ ألف دينار شهرياً (حوالي ١٠٠ دولار)، ونفذ القرار مطلع عام ٢٠٠٩. ثم أوصت لجنة تحديد الحد الأدنى لأجور العمال غير الماهرين في القطاعات الخاص والمختلط والتعاوني هذا الحد بمبلغ ٢٥٠ ألف دينار شهرياً (حوالي ٢٠٠ دولار) في أيار (مايو) ٢٠١٣. ويعد الحد الأدنى للأجر وسيلة مهمة لحماية العمال الذين يعملون بعقود فردية، ويفتقرون في ظلها لشروط التفاوض والتعاقد المنصف. إذ يضمن هذا القانون حصولهم على أجر يغطي احتياجاتهم الأساسية واحتياجات أسرهم المعيشية. ولكن يفتقر البلد لآليات ناجعة من شأنها إنفاذ هذه القوانين وجعلها موضع التطبيق العملي.

وطبقاً لبيانات وزارة التخطيط فإنَّ هناك ١٨٠,٥٢٨ عاملاً في القطاعات الخاص والمختلط والتعاوني يعملون في ٤٦,٢٣٩ مشروعاً لديهم ضمان اجتماعي (ينظر الجدول الآتي)، وهو رقم ضئيل جداً مقارنة مع عدد القوة العاملة الإجمالية (حوالي ٦٠٥ مليون موظف) عدا العاملين في القطاع العام (حوالي ٣٠٥ مليون موظف).

وبحسب مفوضية حقوق الإنسان العراقية فإن ذلك يشكل انتكاسة لسوق العمل وحقوق العمال، وضياع لموارد كبيرة لصندوق التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال. فضلاً عن ضعف التفتيش الخاص بالعمال وقلة الدعم المخصص له، على الرغم من كونه الجهاز المعني بمراقبة ومتابعة ظروف العمال وواقعهم لدى أصحاب المشاريع والتأكد من تطبيق أحكام قانون العمل ذي العدد ٣٧، إذ يبلغ عدد المفتشين فيه ١٠٨ مفتشاً، يعمل نصفهم في بغداد^(٣).

المفوضية العليا لحقوق الإنسان، التقرير السنوي حول أوضاع حقوق الإنسان في العراق لعام ٢٠١٥، بغداد، ٢٠١٦،

جدول (٢) المشروعات والعمال المضمونون في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط لعام ٢٠١٤

المجموع		القطاع التعاوني		القطاع المختلط		القطاع الخاص		المحافظة
		العمال	المشروعات	العمال	المشروعات	العمال	المشروعات	
7466	2961	8	8	220	8	7238	2945	نينوى
9767	3788	2	1	11	3	9754	3784	كركوك
7056	2444	--	--	--	--	7056	2444	ديالى
4003	1876	--	--	106	--	3897	1876	الانبار
57254	17340	323	166	6086	58	50845	17116	بغداد
6120	1847	3	3	32	2	6085	1842	بابل
6784	1645	25	5	64	2	6695	1638	كربلاء
7664	1405	7	5	362	2	7295	1398	واسط
7934	1340	--	--	286	1	7648	1339	صلاح الدين
14795	3100	10	1	1	1	14784	3098	النجف
3510	1214	--	--	--	--	3510	1214	القادسية
3908	699	--	--	--	--	3908	699	المتنى
8282	1901	--	--	--	--	8282	1901	ذي قار
23539	1465	3	1	3	1	23533	1463	ميسان
12446	3214	--	--	52	4	12394	3210	البصرة
180528	46239	381	190	7223	82	172924	45967	المجموع

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء.
(<http://www.cosit.gov.iq/AAS2016/social/so9B.htm>)

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

٥-١-٣ الموظفين

ارتبط نشوء هذه الفئة الاجتماعية بالعمل الحكومي، إذ تعود جذورها إلى بقايا الجهاز الإداري العثماني الذي تم استيعابه في النظام الإداري الذي أسسه البريطانيون ثم شكل نواة بيروقراطية الدولة الحديثة.

وقد اتجهت الحكومة إلى زيادة الاستقطاعات من رواتب الموظفين، فقد أضافت خلال السنتين السابقتين استقطاعات جديدة لتمويل المشمولين بقانون الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٤، فضلاً عن إقرار نسبة استقطاع جديد تبلغ ٣,٨٪ من الراتب الكلي لتمويل الحشد الشعبي ودعم النازحين، لتضاف إلى التوقفات التقاعدية (١٠٪) من الراتب الاسمي والضريبة (بحدود ٦٪)، وقد شكلت هذه الاستقطاعات أسباباً للتذمر في أوساط الموظفين. ويعاني موظفو إقليم كردستان منذ عامين تقريباً من فرض حكومة الإقليم عليهم نظام الادخار الإجباري، في مواجهتها نقص الموارد المالية الواردة من الحكومة الاتحادية بسبب عدم تطبيق اتفاق النفط، ويتراوح حجم الدخل المحتجز لموظفي الإقليم ما بين ١٥-٧٥٪ من إجمالي راتب الموظف، وهذا ما يفرض صعوبات جدية في تأمين الاحتياجات الأساسية لهذه الشريحة.

جدول (٣) راتب الموظفين بعد (استقطاع) نسبة ادخار الإجباري (٢٠١٦-٢٠١٤)

الراتب بعد الادخار (راتب المستلم) (ألف دينار عراقي)	مبلغ الادخار الإجباري (ألف دينار عراقي)	نسبة الادخار الإجباري (ألف دينار عراقي)	مبلغ الراتب (ألف دينار عراقي)	الفئات (ألف دينار عراقي)
١٥٢,١٥٠	٢٦,٨٥٠	٪١٥	١٧٩	٢٠٠-١٠٠
٢١١,٢٠٠	٥٢,٨٠٠	٪٢٠	٢٦٤	٣٠٠-٢٠٠
٢٦٧,٠٠٠	٨٩,٠٠٠	٪٢٥	٣٥٦	٤٠٠-٣٠٠
٣١٧,١٠٠	١٣٥,٩٠٠	٪٣٠	٤٥٣	٥٠٠-٤٠٠
٣٥٨,١٥٠	١٩٢,٨٥٠	٪٣٥	٥٥١	٦٠٠-٥٠٠
٥٨٩,٤٠٠	٢٥٩,٦٠٠	٪٤٠	٦٤٩	٧٠٠-٦٠٠
٤١٣,٦٠٠	٣٣٨,٤٠٠	٪٤٥	٧٥١	٨٠٠-٧٠٠
٤٢٣,٥٠٠	٤٢٣,٥٠٠	٪٥٠	٨٤٧	٩٠٠-٨٠٠
٤٢٦,٦٠٠	٥٢١,٤٠٠	٪٥٥	٩٤٨	١٠٠٠-٩٠٠
٤٧٥,٦٠٠	٧١٣,٤٠٠	٪٦٠	١١٨٩	١٥٠٠-١٠٠٠
٥٨٧,٣٠٠	١,٩٠,٧٠٠	٪٦٥	١٦٧٨	٢٠٠٠-١٥٠٠
٧٠٣,٥٠٠	١,٦٤١,٥٠٠	٪٧٠	٢٣٤٥	٣٠٠٠-٢٠٠٠
٩٤٥,٠٠٠	٢,٨٣٥,٠٠٠	٪٧٥	٣٧٨٠	٥٠٠٠-٣٠٠٠
١,٤١٩,٠٠٠	٤,٢٥٧,٠٠٠	٪٧٥	٥٦٧٦	٥٠٠٠ فأكثر

المصدر: أيوب أنور حمد سماقة يى، أثر الأزمة المالية في تحقيق هدف القضاء على الفقر للتنمية المستدامة في إقليم كردستان العراق، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول عن أهداف التنمية المستدامة: خارطة طريق في إطار تنموي مستدام، بغداد، ٢٤ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠١٦، ص ١٢.

٢-٣ أصحاب المصلحة الحكوميون

١-٢-٣ الحكومة الاتحادية

١-١-٢-٣ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية

تأسست وزارة الشؤون الاجتماعية عام ١٩٤٠، واستمرت وكانت تعرف بهذا الاسم حتى عام ١٩٦٣ عندما سُميت باسم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. ويتمحور نشاط الوزارة على رعاية فئات محددة من المجتمع وهي الفئات التي حددتها القوانين ذات الصلة^(٣٢).

تأسست بموجب قانون الحماية ذي العدد ١١ لعام ٢٠١٤ هيئة جديدة تُسمى "هيئة الحماية الاجتماعية" وترتبط بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وهي بذلك عدلت هيكلية الوزارة، وألغت شبكة الحماية الاجتماعية. وقد حددت المادة (٦) مقدار الإعانة من خلال ربطها مباشرة بخط الفقر، وكيفية الاستهداف والشروط اللازمة للحصول على الإعانات النقدية من الهيئة.

وفي عام ٢٠١٤ فإنّ لدى الوزارة ٩٤ وحدة رعاية اجتماعية في محافظات وسط وجنوب البلاد، ثلثها في بغداد وحدها، وتوزع هذه الدور على دور لرعاية الأحداث والبنات (٢٢ دار)، ودور المسنين والمقعدين (١٠ وحدات)، ودور الحنان للعاجزين كلاً (٢ دارين)، ودور رعاية المعوقين (٦٠ داراً)، ويستفيد منها ٤٢١٢ شخصاً (٦٣٪ منهم من الذكور)، وحوالي ٧٨٪ منهم تحت سن ١٨ عاماً، وحوالي ٩٪ منهم فوق سن ٦٠ عاماً، ويعمل في هذه الوحدات ٢٥٥٣ موظفاً، حوالي ٦٠٪ منهم من الإناث^(٣٣).

٣٢ وهذه القوانين وهي:

- قانون المؤسسات الاجتماعية ذي العدد ٤٢ لسنة ١٩٥٨ الذي قضى بأن تنشئ الوزارة معاهد ومؤسسات لرعاية وسكنى ومعيشة وتثقيف فئات عديدة هي: الاحداث اليتام، المحتاجين (الفقراء)، المكفوفين، المشردين، الصم والبكم، المتخلفين عقلياً، المحجوزين في المدارس الإصلاحية والمواقف والسجون.
- قانون الرعاية الاجتماعية ١٢٦ لسنة ١٩٨٠ الذي سبقت الإشارة إليه.
- قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ٨ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

٣٣ جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، تقرير الرعاية الاجتماعية ٢٠١٤

٣-٢-١-٢-٣ وزارة الصحة

تأسست وزارة الصحة عام ١٩٢١ مع تشكيل أول حكومة عراقية، وقد استمرت منذ ذلك الحين، وهي اليوم تدير ٢٥٣ مستشفى حكومياً تضم ٤٤,٥٥٤ سريراً، و ٣٦٨٠ مركزاً للرعاية الصحية الأولية^(٣٤). وتشكل بالإضافة إلى ١١٩ مستشفى أهلياً، والعيادات الخاصة التي يديرها الأطباء لحسابهم الخاص، المزودين للخدمات الصحية في عموم البلاد، وتمول وزارة الصحة بالكامل من الموازنة العامة، بينما يعتمد المواطنون على أنفسهم في الحصول على الخدمات الصحية الخاصة، وعلى توفيرها بسعر رمزي في المؤسسات الحكومية.

وطبقاً لبيانات الجدول الآتي فإنَّ حوالي ٦٧٪ من الإنفاق على الصحة مصدره الحكومة خلال المدة ٢٠٠٣-٢٠١٤، فيما أدى غياب الضمان الصحي إلى اضطرار الأسر إلى تمويل احتياجاتهم للخدمات الصحية بنسبة تصل إلى ٣٣,٢٪، إذ تعتمد الأسر العراقية على نفسها في الإنفاق الأسري على الصحة، فيما يؤمن الضمان الصحي حوالي ثلث هذا الإنفاق في المتوسط عالمياً، فيما تصل النسبة في البلدان متوسطة الدخل التي يقع ضمنها العراق إلى حوالي ٥٠٪.

ويُشير تحليل الإنفاق الصحي الحكومي إلى أن وزارة الصحة تحتكر أكثر من ٨٠٪ من الإنفاق العام على الصحة، والذي يذهب ثلثه تقريباً لتمويل الخدمات العلاجية، وحوالي ربعه لتمويل شراء الأدوية، وعشره لخدمات النقل التي تحتاجها الوزارة، وتحصل حكومة إقليم كردستان على ١٧٪ منه^(٣٥). إلا أن ارتفاع النمو السكاني ونقص التمويل الحكومي وانعدام التمويل الخاص للخدمات الصحية العامة أدى إلى تدهور جودتها، إذ تعالج وزارة الصحة أعداداً متزايدة من الأمراض المزمنة والجديدة بجودة مشكوك فيها في المستشفيات والمراكز الصحية الحكومية، لذا نجد الأسر الميسورة تبحث عن العلاج في المؤسسات الصحية الخاصة داخل وخارج البلد.

إنَّ النظام الضماني في العراق لم يقرم بتخفيف الأعباء التي يتحملها العمال، والتي تؤثر سلباً في أنماط معيشتهم، ولم تقم الحكومة بتقنين تحمل الكلف الصحية للعمال الأجراء، من خلال كونهم كذلك، بل بوصفهم مواطنين يتمتعون بالخدمات الصحية المجانية أو شبه المجانية المتاحة للجميع.

٣٤ جمهورية العراق، وزارة الصحة، التقرير الإحصائي السنوي ٢٠١٥، ص ٢٤-٢٥

٣٥ World Health Organization. Regional Office for the Eastern Mediterranean Country cooperation strategy for WHO and Iraq 2012 – 2017, p.14 (<http://bit.ly/2xTP11H>)

وفي ظل الحروب والتعرض للعمليات الإرهابية يوجد في العراق الكثير من الفئات التي تحتاج إلى رعاية خاصة، سواء المتضررين بشكل مباشر أو غير مباشر من نتائج تلك الحروب والعمليات الإرهابية، وعلى الرغم من صدور قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات ذي العدد ٢٠ لعام ٢٠٠٩، فإنَّ هذه الفئة تعاني من التعقيد في إجراءات الشمول، وبخاصة مع تقادم إصاباتهم، لم يلغها صدور قوانين أخرى.

من جهة أخرى، يعاني المجتمع من تفشي الإصابة بالأمراض السرطانية، وبخاصة بين الأطفال، في وقت لم تضع الحكومة سياسة لمواجهة ذلك، ولم توفر العلاج المناسب والكوادر الصحية المناسبة والمراكز الصحية المتخصصة، لذا تعاني أسر المصابين من أوضاع اقتصادية صعبة نتيجة الضغط على ميزانيتهم بسبب ارتفاع أسعار العلاج لمرضاهم. إذ يعد بحسب التقارير الرسمية السبب الثاني للوفاة في العراق بمعدل ٩٠٦٪ بعد أمراض الأوعية الدموية والقلب عام ٢٠١١^(٣٦)، على الرغم من انه كان السبب الثالث للوفاة عام ٢٠٠٦^(٣٧).

لم يجرِ في العراق إيجاد نظام تأمين صحي يقوم على تحويل نفقات المرض إلى مدفوعات صغيرة ومسبقة للمواطنين، بما يسمح بتوفير الرعاية الصحية بحسب الحاجة وبخاصة في حالة الأمراض الكارثية، ومنها الأمراض السرطانية.

٣٦ جمهورية العراق، وزارة الصحة العراقية، مجلس السرطان في العراق، التسجيل السرطاني في العراق ٢٠١١، ص ١٢

Ministry Of Health, Iraqi Cancer Registry 2006, Iraqi Cancer Board, 2006, p.6

٣٧

جدول (٤) الإنفاق على الصحة بحسب المصادر ٢٠١٤-٢٠٠٣

2003-2014		2014		2010		2005		2003		
العالم	العراق	العالم	العراق	العالم	العراق	العالم	العراق	العالم	العراق	
9.9	4.4	9.9	5.4	10.0	3.8	9.8	4.1	9.9	4.4	إجمالي الإنفاق على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
59.6	66.8	60.1	60.3	60.5	73.9	58.4	67.4	58.0	45.4	الإنفاق الحكومي العام على الصحة كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق على الصحة
40.4	33.2	39.9	39.7	39.5	26.1	41.6	32.7	42.0	54.6	الإنفاق الخاص على الصحة كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق على الصحة
15.3	4.5	15.5	6.5	15.4	4.8	15.3	3.2	15.0	1.7	الإنفاق الحكومي العام على الصحة كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الحكومي
0.2	4.7	0.2	0.3	0.2	1.6	0.1	4.0	0.1	0.3	المصادر الخارجية للصحة كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق على الصحة
62.0	0.0	61.7	0.0	61.4	0.0	62.7	0.0	64.5	0.0	نفقات الضمان الاجتماعي على الصحة كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي العام على الصحة

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

<http://bit.ly/2rZ8Jbo>

وعلى صعيد الصحة والسلامة المهنية فإنه يتم متابعتها من خلال المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية التابع لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية والذي أصبح بمستوى مديرية عامة منذ عام ٢٠٠٨، الأمر الذي ضاعف عدد موظفيه، من ١٦١ موظفاً عام ٢٠٠٦ إلى ٥١٤ موظفاً عام ٢٠١٢ في مركز الدائرة والمحافظات^(٣٨)، فإنَّ عمل مركز الصحة والسلامة المهنية يشوبه العديد من المشاكل منها: قلة الملاك الطبي نتيجة امتناع الأطباء عن العمل، ونقص الأجهزة الطبية الحديثة، وقلة التخصيصات المالية^(٣٩). لذا فإنَّ عدد الإصابات المرسلة إلى المركز ما تزال قليلة قياساً لعدد الأنشطة الاقتصادية في عموم البلاد ومقارنة مع برنامج رصد الإصابات الذي نفذته وزارة الصحة بالتعاون مع منظمة الصحة العالمية^(٤٠).

٣-١-٢-٣ وزارة التجارة

من غير المعهود أن تضطلع وزارة التجارة بأدوار ترتبط بالحماية الاجتماعية، لكن وزارة التجارة تورطت في القيام بهذا الدور من خلال قيامها بتنفيذ كل ما يتطلبه تطبيق نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) من خلال دائرة التخطيط والذي أصبح من أولويات الوزارة إذ يشكل أكثر من ٧٠٪ من عملها. وتقوم هذه الدائرة بالمهام الآتية والتي تتصل بنظام البطاقة التموينية^(٤١):

- تأمين الغذاء الموزع عبر نظام البطاقة التموينية لشرائح المجتمع من العراقيين وغير العراقيين.
- إعداد برامج التموين وقاعدة البيانات الإحصائية الخاصة بفروع التموين كافة والتي تتضمن عدد الأفراد والأسر إضافة إلى الإحصائيات الخاصة بعدد وكلاء المواد الغذائية والطحين .
- الإشراف على تجهيز المستشفيات بالمواد الغذائية.
- طباعة البطاقة التموينية والإشراف على توزيعها وتحديث قاعدة بياناتها، وإعداد برامج متطورة لحذف التكرار فيها.
- المتابعة والإشراف على أسطول النقل التابع للوزارة والذي يقوم بنقل البضائع

٣٨ جمهورية العراق، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية، دراسة تحليلية للخطط السنوية للأعوام ٢٠١٠-٢٠١٢ لأقسام المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية، ص ١٠

٣٩ المفوضية العليا لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لحقوق الإنسان، ص ١٣٧

٤٠ جمهورية العراق، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية، دراسة تحليلية للخطط السنوية للأعوام ٢٠١٠-٢٠١٢ لأقسام المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية، ص ٢٠

٤١ تمت الزيارة في ١ كانون الثاني، يناير ٢٠١٧ <http://www.mot.gov.iq/>

وبخاصة مواد البطاقة التموينية من الموائع ولحين وصولها إلى منافذ التوزيع في أوقاتها المحددة للحفاظ على استقرار الأمن الغذائي .

٣-٢-٤ وزارة المالية (هيئة التقاعد الوطنية)

تهدف هذه الهيئة إلى خدمة المتقاعدين من الموظفين السابقين لدى الدولة بفئاتهم كافة من مدنيين وعسكريين وقوى الأمن. ويعد صندوق تقاعد موظفي الدولة أهم تشكيلات الهيئة ويهدف إلى احتساب الحقوق التقاعدية للمشمولين بالقانون ذي العدد ٩ لعام ٢٠١٤ المعدل وجمع الاشتراكات من منتسبي الدولة، واستثمار جزء من أمواله في محافظ استثمارية. وللهيئة فروع في جميع المحافظات تتولى احتساب الحقوق التقاعدية للموظفين الذين يحالون إلى التقاعد وجميع المتغيرات التي تطرأ عليها بالنسبة لرواتبهم أو ورثتهم المستحقين للحقوق التقاعدية على وفق القانون ضمن المحافظة.

ويرتبط بالهيئة "صندوق التقاعد الوطني" الذي تأسس بموجب قانون التقاعد الموحد ذي العدد ٢٧ لعام ٢٠٠٦ (المادة ١٨)، والذي استمر في القانون ٩ لعام ٢٠١٤ (المادتان ٧ و ٨)، وتتألف إيراداته من التوقيفات التقاعدية التي تستقطع شهرياً من رواتب بنسبة ٧٪، يضاف إليها ١٢٪ تدفعها دائرة الموظف، فضلاً عن المبالغ الأخرى التي نص عليها القانون مثل المنح والإعانات والتبرعات والهبات والمبالغ المتأتية من استثمار أموال الصندوق، التي يستلمها الصندوق ويتولى من خلالها تأمين رواتب المتقاعدين.

٣-٢-٥ وزارة الهجرة والمهجرين

وتُعد هذه الوزارة ثاني أصغر وزارة في الحكومة العراقية إذ يبلغ عدد موظفيها ١١٤١ موظفاً على وفق موازنة العراق لعام ٢٠١٧. وترعى الوزارة النازحين والمهجرين العراقيين بسبب العنف الطائفي وهم منتشرون في عموم العراق، فضلاً عن الأسر المرحلة إبان حكم البعث (١٩٦٨-٢٠٠٣). وتدير الوزارة بمساعدة المنظمات الدولية مخيمات اللاجئين السوريين في دوميذ وبردرش (دهوك) وباسرمة (اربيل) والقائم (الانبار). فضلاً عن رعايتها فلسطينيي عام ١٩٤٨ اللاجئين في العراق.

٣-٢-٦ وزارة التخطيط (الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر)

بعد مصادقة مجلس الوزراء في ٢٤ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٩ على الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في العراق ٢٠٠٩-٢٠١٤، ألزمت الوزارات والجهات ذات العلاقة كافة بتنفيذ

أنشطة الإستراتيجية. ثم أنشئت الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر في أواخر عام ٢٠١٠، وحددت مهامها بما يأتي^(٤٢):

- التنسيق مع الوزارات والمحافظات المعنية لتحديد أولويات الأنشطة الواردة في الإستراتيجية لتضمينها في برامج وخطط الوزارات والمحافظات.
- متابعة تنفيذ أنشطة الإستراتيجية والإشراف على عملية الرصد والتقويم.
- تنفيذ توجيهات ومقترحات اللجنة العليا.
- الإشراف والتنسيق مع فعاليات تنفيذ المسوح الإحصائية والدراسات التي تخدم إعداد ورصد وتقويم الإستراتيجية.
- تنفيذ إجراءات التعاون مع المنظمات الدولية والدول المانحة للحصول على الدعم الفني والمادي لتنفيذ بعض أنشطة الإستراتيجية بعد تلقي التوجيه من رئيس اللجنة الفنية.
- التنسيق مع وزارة التخطيط في إقليم كردستان بشأن متابعة أنشطة الإستراتيجية في الإقليم.
- التنسيق والعمل مع الجهات المسؤولة في وزارة التخطيط على إدارة الموازنة الاستثمارية، وتوزيع التخصيصات السنوية لدعم أنشطة إستراتيجية التخفيف من الفقر على الوزارات والمحافظات بحسب نسبة الفقر في المحافظات والأنشطة من الإستراتيجية التي تنفذها الوزارات كما وردت في وثيقة الإستراتيجية.
- تحديد أولويات مشاريع الإستراتيجية سنوياً بالتنسيق مع الوزارات والمحافظات.
- تحديث خط الفقر الوطني سنوياً في ضوء مؤشرات التضخم ونتائج المسوح الإحصائية المنفذة.
- إعداد خارطة الفقر وتحديثها سنوياً.

وتم تكليف عدد من الموظفين بأن يكونوا نقاط ارتكاز في جميع محافظات العراق الثماني عشرة، إضافة إلى اختيار ٢٨ موظفاً ليكونوا نقاط الارتكاز مع الوزارات المعنية بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر. ومنذ إنشائها أصدرت الإدارة التنفيذية ثلاثة تقارير سنوية حول عملها وعمل الوزارات ذات العلاقة بشأن تنفيذ برامج الإستراتيجية. فيما شرعت مؤخراً بالإعداد لإستراتيجية جديدة للتخفيف من الفقر^(٤٣).

٤٢ ينظر: جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر، مهام تشكيلات الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في العراق، بغداد، 2013، ص 12

٤٣ مقابلة مع السيدة نجلاء علي مراد، مدير عام إستراتيجية التخفيف من الفقر، بتاريخ ٧ كانون الثاني (يناير) ٢٠١٧.

يمارس مجلس الوزراء دوراً مؤسسياً في نظام الحماية الاجتماعية من خلال مؤسستين هما:

- مؤسسة الشهداء: والتي باشرت عملها في ٢٦ كانون الأول (ديسمبر) ٢٠٠٦، ولها شخصية معنوية مستقلة واستقلال مالي وترتبط برئاسة الوزراء. وتستهدف معالجة الوضع العام لذوي الشهداء وتعويضهم مادياً ومعنوياً^(٤٤). وخلال المدة ٢٠٠٧-٢٠١٤ أصبح لديها أكثر من ٩٠ ألف مستفيد، وتشمل تقديماتها: قطع الأراضي السكنية، ومنح عقارية للبناء، والوحدات السكنية، ورعاية أبناء الشهداء من الطلبة، ومنح الزواج، وإعانات علاجية واجتماعية، وتحمل تكاليف الحج والسفريات الترفيهية، والدورات التدريبية، وتوفير فرص التعيين في المؤسسات الحكومية^(٤٥).
- مؤسسة السجناء السياسيين: وتأسست عام ٢٠٠٦ أيضاً وهي تشابه في نشاطها مؤسسة الشهداء سوى أنها تعنى بالسجناء السياسيين^(٤٦). ولدى المؤسسة أكثر من ٥٩ ألف مستفيد حتى نهاية عام ٢٠١٦^(٤٧).

وتكاد البنية الحكومية في إقليم كردستان تماثل تلك الموجودة في بقية العراق، لكن الإقليم استحدث وزارة خاصة بالشهداء والمؤنفلين^(٤٨) التي تأسست عام ٢٠٠٧، والتي حلت محل مؤسسة الشهيد في الإقليم التي أسست عام ١٩٩٧. فضلاً عن وجود بعض الفروق في داخل المؤسسات المعنية بالحماية الاجتماعية إذ تضم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في الإقليم أربع مديريات عامة للرعاية والتنمية الاجتماعية في اربيل والسليمانية ودهوك وكرميان، فضلاً عن دائرة الإصلاح الاجتماعي (للسجناء)، ودائرة العمل والضمان الاجتماعي.

٤٤ قانون مؤسسة الشهداء رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

٤٥ http://www.alshuhadaa.com/section_injaz / (تمت الزيارة في ١٨ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٦)

٤٦ قانون مؤسسة السجناء رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.

٤٧ تمت الزيارة في ١٨ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٦

١٩=<http://www.ppf.gov.iq/index.php?name=News&file=article&sid>

٤٨ * يقصد بالمؤنفلين الذين تعرضوا للهجوم بالسلاح الكيماوي ما بني شباط/ فبراير وآب / أغسطس ١٩٨٨ وأغلبهم من السليمانية وحبلة شمال العراق.

٣-٢-٢-٣ حكومة إقليم كردستان

بالنسبة لحكومة إقليم كردستان فإنَّ الأولوية هي لموضوع النازحين واللاجئين الذين يضغطون على موارد الإقليم واقتصاده الهش، ففي دهوك وحدها يوجد ٧١٨ ألف لاجئ سوري ونازح عراقي من الموصل، وبخاصة من ايزيدي سنجار التي سقطت بيد ما يسمى بـ "تنظيم الدولة الإسلامية" داعش في آب/ أغسطس ٢٠١٤^(٤٩)، ما يجعلهم يشكلون ثلث سكان هذه المحافظة، ويزداد تفاقم الأوضاع بالنسبة لهم ولمضيفهم بسبب الأوضاع الخاصة في الإقليم في أعقاب فشل الاتفاقات مع الحكومة الاتحادية على اقتسام موارد النفط وتوزيعها، وبالفعل فقد ارتفعت نسبة الفقر في الإقليم من أقل من ٤٪ عام ٢٠١٢ إلى حوالي ١٥٪ عام ٢٠١٦.

٣-٢-٣ الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم

على ما يبدو أن الحكومات المحلية في المحافظات تعارض عملية الإصلاح على نظام الحماية إذا ما اتجهت إلى تقليص عدد المستفيدين، واستبعاد غير المستحقين، وهو اتجاه ظهر واضحاً في معارضة توجّهات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في تحسين آليات الاستهداف واعتماد البحث الاجتماعي.

من جهة أخرى، تتباين توجهات تلك الحكومات بحسب المناطق التي يديرونها، فالمحافظات التي تعاني من المشكلات الأمنية وتهديد داعش لها تختلف عن باقي المناطق الأكثر استقراراً. مع ذلك برز اتجاه موحد في ظل اللجنة التنسيقية العليا للمحافظات غير المنتظمة بإقليم والتي يرأسها رئيس الوزراء وتضم في عضويتها جميع المحافظين هو ربط دوائر العمل والشؤون الاجتماعية إدارياً بأحد معاوني المحافظ، ومالياً سترتبط بالدائرة المالية في المحافظة^(٥٠).

٤٩ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مصدر سبق ذكره، ص ٨

٥٠ مقابلة مع السيدة سيل إسماعيل العمري، معاون محافظ نينوى لشؤون التخطيط والموازنة، ٢٣ شباط/ فبراير

٣-٣ أصحاب المصلحة الأهليون

١-٣-٣ القطاع الخاص

يضم القطاع الخاص أفراداً ومؤسسات وشركات خاصة، غير منتمية إلى القطاعين العام والمختلط، وبهذا المعنى فهو يشمل جميع النشاطات الإنتاجية (السلعية والخدمية) ذات الصفة الفردية، أو الأسرية أو المؤسساتية التي تقوم على أساس المبادرة الحرة والقبول بمخاطر السوق. فضلاً عن مئات الآلاف من المشروعات الصغيرة والمشروعات الأسرية والمزارع الصغيرة والتي تؤلف القطاع غير المنظم في الاقتصاد. لذا فهو يمتد إلى جميع القطاعات الصناعية والتجارية والخدمية، وجميع المهن العملية والفكرية التي لا يتقاضى أفرادها دخلاً أو إيراداً من الدولة، وإنما يعملون بوسائلهم لكسب دخلهم وتحسين معيشتهم. وغني عن القول أنه يقوم على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج ويكون تخصيص الموارد الإنتاجية فيه على وفق اعتبارات السوق وقواها وليس من خلال المؤسسات العامة.

وبحسب إستراتيجية تطوير القطاع الخاص في العراق ٢٠١٤-٢٠٣٠، فإنَّ القطاع الخاص هو "ذلك الجزء من الاقتصاد الوطني غير الخاضع لسيطرة الدولة المباشرة ويدار من أجل الربح"^(٥١).

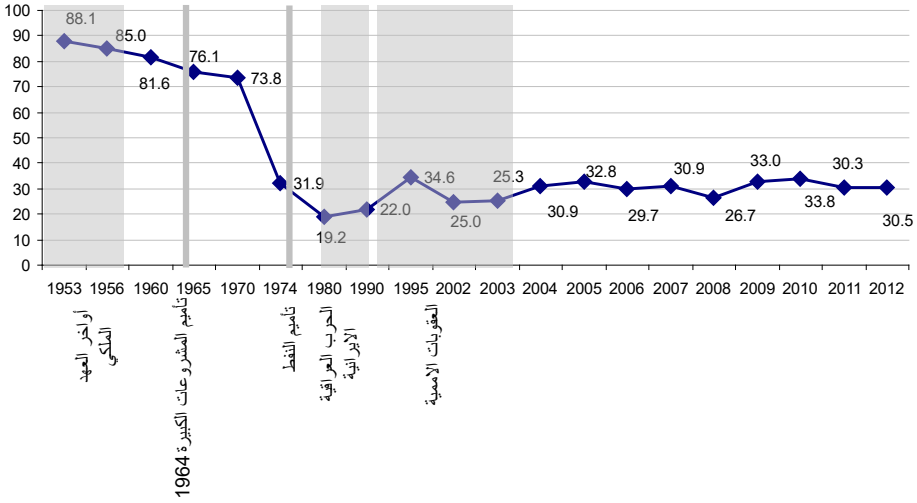
خلال سنوات الحكم الملكي تم تأسيس نظام الحماية الاجتماعية بالتزامن مع ولادة القطاع الخاص الوطني والأجنبي، فكان من الطبيعي أن تقتصر الحماية على المنشآت الكبيرة الناشطة في القطاع الحديث، إذ وفرت بنية المشروعات الكبرى إمكانية تأمين اشتراكات منتظمة للعمال، وقاعدة بيانات متطورة قياساً بالزمن الذي كانت فيه، لكن الافتقار إلى البنية التحتية اللازمة والكوادر الفنية القادرة على تقديم الخدمات للأشخاص المشمولين بالنظام أعاق عملية التطوير، ثم أن الضربات المتتالية التي تلقاها القطاع الخاص وبخاصة تأميمات عام ١٩٦٤ كانت قد قوضت كلا من النشاط الاقتصادي والحماية الاجتماعية في القطاع الخاص لصالح سلطة الدولة وهيمنتها، لذا فقد اتجهت الأخيرة إلى تقديم التأمين الاجتماعي من الموازنة العامة، وتم تطوير النظم الصحية والتعليمية برعاية الدولة وتمويلها، بغض النظر عن كون المشمولين بها عاملين أو غير عاملين.

٥١ جمهورية العراق، مجلس الوزراء، هيئة المستشارين، إستراتيجية تطوير القطاع الخاص ٢٠١٤-٢٠٣٠، نيسان ٢٠١٤، ص ٨

لقد فرض السياق التاريخي لتطور القطاع الخاص عدم حدوث التوسع المطلوب في العمالة والنشاط الاقتصادي المنظم، الأمر الذي جعل غالبية أصحاب الأعمال والقطاع الخاص والعمال الزراعيين والناشطين في القطاع غير المنظم غير مشمولين بالتغطية لأي نظام للحماية الاجتماعية، ما خلا الأشكال غير الرسمية القائمة على الإحسان والتضامن العشائري.

وقد شهد نظام الضمان الاجتماعي تراجعاً في التزام أصحاب العمل في الوفاء بالتزاماتهم، إذ شهدت السنوات التي طبقت فيها بعض أشكال الضمان في القطاع الخاص تهرباً من دفع الاشتراكات وصل إلى أكثر من ٥٠٪ من إجمالي المشتركين، وانخفضت حصيلة الأموال المحصلة لمؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي (للعمال) إلى أقل من ٤٠٪ من إجمالي الإيرادات المتوقعة خلال عام ١٩٧٠. لذا عمدت الدولة إلى تشديد الغرامات بحق المخالفين^(٥٧). إلا أن تحسن الوضع المالي للدولة بعد تأمين النفط جعلها في غنى عن متابعة هذا الموضوع، فاتجهت إلى موازنتها العامة لتقديم أنواع سخية من الضمان الاجتماعي، ووسعت الأنواع المختلفة من الخدمات العامة، ووسعت نشاطها لتزاحم القطاع الخاص الذي تضاعف إسهامه في الناتج المحلي الإجمالي في أواخر العهد الملكي (١٩٥٦) من ٨٥٪ إلى ٧٣,٨٪ عام ١٩٧٠، ثم استمر بالانحدار بعد تأمين النفط حتى وصل إلى ١٩٪ عام ١٩٨٠، لصالح زيادة نشاط القطاع العام المتأتي بشكل عام من هيمنتها على قطاع النفط الذي لا يشغل سوى أقل من ٢٪ من إجمالي قوة العمل العراقية. إنَّ هذه الحقائق تعني فقدان القطاع الخاص لقدرته على تحمل مسؤوليته، وتضاؤل فرص نموه وتآكلها مع زيادة حجم الدولة واتساع دورها في الاقتصاد الوطني

شكل (٤) إسهام القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي ١٩٥٣ - ٢٠١٢



المصدر: جمهورية العراق، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، سنوات متفرقة

وعلى ما يبدو أن القطاع الخاص متحرر من المسؤولية تجاه العمال، طالما أنّ عملية التعاقد معهم تتم خارج الإطار القانوني، فيما يبدو نطاق القطاع المنظم ضيقاً جداً ولا يشمل أغلب النشاطات الكبيرة، فلم يجر خلال السنوات السابقة تطوير نظام مسؤولية أصحاب العمل فيما يتصل بإصابات العمل بالنسبة للعمال الذين يتعرضون لحوادث أو إصابات ترتبط بالعمل مباشرة.

من جهة أخرى لا يخضع العاملون لحسابهم للتأمين في أي من الأنشطة التجارية أو الصناعية أو الحرفية ممن يؤدون خدمات لأنفسهم، والعمالون بالمهن الحرة، والعمالون في القطاع الزراعي أو مالكو الأراضي الزراعية، والعمالون في وسائط النقل وغيرها من المهن.

٣-٢-٣ الاتحادات والنقابات المهنية والعمالية

عرف العراق منظمات مهنية قوية في مراحل سابقة، وتضمنت قوانين إنشائها ترتيبات تأمينية، فعلى سبيل المثال تضمن قانون نقابة المعلمين ذي العدد ٦٦ لسنة ١٩٥٨ أن تقوم النقابة بتأسيس صندوق تأمين جماعي مركزه في بغداد يقدم المساعدات المالية لأعضاء النقابة أو لورثتهم. فضلاً عن أن قانون نقابة المهندسين ذي العدد ٦٢ لسنة ١٩٥٩

تضمن أن تقوم النقابة بالسعي "لضمان مستقبل الأعضاء في حالات المرض والشيخوخة والبطالة" والذي الغي وحل محله القانون ذي العدد ٢٨ لسنة ١٩٦٧. وبالمثل بالنسبة لنقابة الأطباء (القانون ١١٤ لسنة ١٩٦٦)، ونقابة المحامين (القانون ٦٨ لسنة ١٩٦٩)، ونقابة الفنانين، ونقابة الصحفيين وغيرها.

وعلى الرغم من الظهور المبكر للتنظيمات العمالية^(٥٣) إلا أنها عانت من الضعف والانقسام نتيجة لعوامل عدة أهمها محدودية اهتمام العمال أنفسهم بتلك التنظيمات، وتبعيتها لبعض الأحزاب وموقف الحكومة منها، ومحدودية الموارد المتاحة لتأمين استمرارية نشاطها، واختراقها من قبل السلطة لضمان تبعيتها وبخاصة في ظل الحكم الدكتاتوري، وإلى حد ما تعدد الانتماء الطائفي والاثني في المجتمع العراقي.

إلا أن الحكومة وجهت ضربة قوية للحركة النقابية في البلد عام ١٩٨٧ عندما أصدر مجلس قيادة الثورة المنحل القرار ١٥٠ والذي قضى بعدد العمال في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي موظفين ويتساوون معهم في الحقوق والواجبات، وبذلك فقد منع العمال في المشروعات المملوكة للدولة من الانضمام للنقابات العمالية، وأصبح التنظيم النقابي يقتصر على القطاع الخاص والمختلط والتعاوني (المادة عاشرًا)^(٥٤).

وبعد التغيير الذي حمله برزت مظاهر الانقسام في التنظيمات العمالية على الرغم من شيوع أجواء الحرية في العمل النقابي، إلا أن انقساماً شديداً في "الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق" قد قوّض وحدته، فانشطر إلى ستة اتحادات متنافسة تدعي العمل من اجل العمال^(٥٥). ويشدد التنافس بينه وبين "الاتحاد العام لنقابات عمال العراق" الذي قام بتوسيع عضويته من النقابات من ست نقابات (الميكانيك، البناء، النقل، الخدمات، النسيج، العمال الزراعيين) إلى تسعة نقابات بإضافة نقابات النفط والغاز (في بغداد والبصرة وكركوك)، ونقابتي الكهرباء والموائ^(٥٦). وهذا الانقسام يشغل الحركة العمالية كثيراً عن المطالبة بحقوق العمال، والسعي لتحسين نظام الحماية الاجتماعية. وعلى الرغم من أن الاتحادات والنقابات المهنية يمكن أن تكون الحليف الاستراتيجي

٥٣ أولي التنظيمات العمالية هي (جمعية أصحاب الصنائع) التي تأسست في تموز (يوليو) ١٩٢٩؛ و(جمعية عمال الميكانيك العراقية) التي تأسست في عام ١٩٣٠.

٥٤ الوقائع العراقية، العدد ٣١٤٣، في ٣٠/٣/١٩٨٧، ص ١٧٨-١٧٩

٥٥ هذه الاتحادات هي: الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق (برئاسة: ستار دنبوس)، الاتحاد العام لنقابات عمال العراق (برئاسة: علي رحيم علي)، اتحاد المجالس العمالية (برئاسة: فلاح علوان)، اتحاد عمال النفط (برئاسة: حسن جمعة)، اتحاد العاملين في القطاع المختلط والتعاوني (برئاسة: سعيد نعمة)، واتحاد العاملين في الكهرباء (برئاسة: تحسين الساعدي). المصدر: مقابلة مع السيد كاظم شمخي السوداني، خبير في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (١٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٦).

٥٦ مقابلة مع السيد عدنان الصفار، عضو المكتب التنفيذي في الاتحاد العام لنقابات عمال العراق (١٧ تشرين الثاني/

لتطوير برامج الحماية الاجتماعية، وبخاصة تلك المرتبطة بالتدريب وإدماج الأفراد الذين يعملون في ظروف عمل سيئة، إلا أنّ دور هذه الاتحادات على الرغم من تعددها ما يزال ضيقاً، وتحوم حول نشاطات بعضها شبهاً الفساد والإهمال لرسالتها الأساسية^(٥٧).

٣-٣ المنظمات غير الحكومية

أشرنا سابقاً إلى الزيادة الكبيرة في عدد المنظمات غير الحكومية بعد عام ٢٠٠٣، إلا أن تجربتها لم تكن هي الأخرى بمستوى الطموح، فكثير من هذه المنظمات عبارة عن تنظيمات صورية، أو واجهات لأحزاب وتنظيمات سياسية، فضلاً عن استئثار الفساد في بعضها.

وتمارس منظمات المجتمع المدني والنقابات والاتحادات المهنية والعمالية دوراً مهماً في الرقابة على أداء الحكومة في مجال الحماية الاجتماعية. فضلاً عن أن هذه الأطراف يمكن أن تقدم الدعم والخبرة الفنية، وأن تسهم في توفير المعلومات وتقويم الانجازات المتحققة في مجال الحماية الاجتماعية وأرضياتها، وبخاصة وأن التوصية ٢٠٢ لعام ٢٠١٢ بشأن أوضاع الحماية الاجتماعية تؤكد صراحة على دور المنظمات غير الحكومية، بوصفها شريكاً إضافياً في الحوار الوطني وعملية الرصد. من جهة أخرى، فإنّ هذه المنظمات تعد عناصر فاعلة ضمن الإرادة السياسية الحرة ومناصر طبيعى لحقوق المواطنين وسبل تمكينهم.

٤-٣ المنظمات الدولية

ثمة إدراك عالمي لأهمية الحماية الاجتماعية، وعدّها حقاً من حقوق الإنسان، وأداة مهمة لإرساء الاستقرار، لذا تحاول كثير من المنظمات والدول دعم أنظمة الحماية في البلدان النامية، وحث الأخيرة على إدراجها ضمن برامجها الحكومية. تنشط عدد من المنظمات الدولية في العراق، ويمكن أن يكون لدورها تأثير في نظام الحماية القائم والإصلاحات التي يمكن أن تجرى عليه:

- منذ انضمام العراق إلى منظمة العمل الدولية عام ١٩٣٢ صادق على ٦٦ اتفاقية في شؤون العمل جميعها سارية المفعول. وقد عملت المنظمة العمل الدولية على المستوى المؤسسي مع الحكومة ومنظمات العمل وأصحاب العمل على صياغة سياسات تفصيلية وبناء القدرات المؤسسية لتنفيذ برامج العمل اللائق. فضلاً عن دعمها عملية صياغة قانون العمل العراقي. ودعم المنظمة تنفيذ

سياسة التشغيل الوطنية ٢٠١١. وبالمثل عملت المنظمة مع حكومة إقليم كردستان لوضع سياسة التشغيل ومراجعة قانون العمل ووضع برنامج لإعانة البطالة بحسب السياق المحلي في الإقليم^(٥٨).

وبعد مدة طويلة من القطيعة بين العراق والبنك الدولي اتخذ الأخير قرارا بالعودة إلى العراق في أثناء مؤتمر المانحين في مدريد (٢٠٠٣)، ويدعم البنك الدولي إصلاح نظام الحماية الاجتماعية وبخاصة نظام البطاقة التموينية ومواجهة الفقر، فقد دعم البنك وضع إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق ٢٠٠٩-٢٠١٤^(٥٩). وتوصل البنك الدولي ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى وضع خارطة الطريق الإستراتيجية للحماية الاجتماعية في العراق (٢٠١٥-٢٠١٩)، والتي تتضمن ثلاثة مكونات أساسية هي: القطاع غير المنظم، وتطوير ورصد سياسات سوق العمل، وتحسين جودة مخرجات التدريب المهني الموجه للتشغيل^(٦٠). فضلاً عن إصلاح نظام التقاعد الوطني من خلال تعديل قانون التقاعد ذي العدد ٩ لعام ٢٠١٤، باتجاه خفض المعدل التراكمي من ٢٠,٥٪ إلى ١٥,٥٪؛ وزيادة مدّة الخدمة الدنيا من ١٥ إلى ٢٠ سنة لاستحقاق الراتب التقاعدي؛ وتبديل قاعدة الأجور لاحتساب الرواتب التقاعدية من السنوات الثلاث الأخيرة إلى السنوات السبع الأخيرة؛ وتقليص الظروف التأهيلية للرواتب التقاعدية للبقاء على قيد الحياة للأزواج، والأهالي، والأطفال. وبحسب خبراء البنك الدولي فإنّ هذه الإصلاحات يُمكن أن تؤدي إلى توليد وفورات مالية تراكمية تتجاوز التريليون دينار عراقي في العام ٢٠١٨ و٣١ تريليون دينار عراقي في العام ٢٠٢٨^(٦١).

ومنذ عام ٢٠٠٧ تقدم منظمة الهجرة الدولية الدعم للعراق، وتركز على الفئات الهشة والنازحين داخلياً والعائدين والمقيمين^(٦٢).

http://www.ilo.org/beirut/countries/iraq/WCMS_495159/lang--ar/index.htm

٥٨

٥٩ البنك الدولي للإنشاء والتعمير، إستراتيجية السراكة مع جمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠١٣-٢٠١٦، البنك الدولي، واشنطن، ٢٠١٢، ص ٢٣-٢٤

٦٠ خارطة الطريق الإستراتيجية للحماية الاجتماعية في العراق (٢٠١٥-٢٠١٩)، وثيقة المسوّع رقم ١ - خارطة الطريق الإستراتيجية للحماية الاجتماعية في العراق (٢٠١٥-٢٠١٩)، وثيقة المشروع رقم ٢

٦١ البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وثيقة برنامج لقرض مقترح بقيمة ١,٢ مليار د.أ. إلى جمهورية العراق، ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥؛ من أجل تمويل برنامج تحقيق الاستقرار المالي في حال الطوارئ وضمان استدامة الطاقة وتطوير شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة، <http://documents.worldbank.org/>

٦٢ المنظمة الدولية للهجرة- العراق، برنامج تشييط المجتمع، أيار ٢٠١٦، ص ٢

<http://iomiraq.net/file/10730/download>

• فيما ينشط برنامج الغذاء العالمي في تقديم المساعدات الغذائية للنازحين والمهجرين.

• ولدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR تفويض دولي لمساعدة وحماية اللاجئين والسعي لإيجاد حلول دائمة لهم. في إطار الاستجابة الموسعة للأمم المتحدة في العراق، للمفوضية دور قيادي في تنسيق ثلاثة قطاعات تشرف على احتياجات الحماية والمأوى للنازحين وكذلك تنسيق وإدارة المخيمات. تلك القطاعات تضم ١٤٦ منظمة إنسانية في جميع أنحاء البلاد^(٦٣).

• وتعمل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID مع وزارة الصحة العراقية على تطوير الرعاية الصحية الأولية في العراق PHCPI والذي يسعى إلى تحقيق عدد من الأهداف هي "تعزيز نظم الإدارة، وتحسين الخدمات سريرية ذات الجودة؛ وتوسيع مشاركة المجتمع لزيادة الطلب والإقبال على خدمات الرعاية الصحية الأولية. سوف يغطي المشروع ما لا يقل عن ٣٦٠ عيادة في محافظات العراق الثمانية عشر"^(٦٤).

• وتعمل منظمة الاسكوا (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا) في برامج متعددة لعل أهمها برنامج تحديث القطاع العام ٢٠١٣-٢٠١٧، فضلاً عن عملها في إطار الدعم الاستشاري والفني للنزوح والتهجير القسري ولخطة التنمية المستدامة في العراق ٢٠١٨-٢٠٢٢.

• وتشرف منظمة الصحة العالمية على ما يسمى "المجموعة العنقودية" التي تضم ٢٩ منظمة دولية، تعنى بالدرجة الأساس بمشكلات النزوح^(٦٥).

٦٣ مقابلة مع ليلى جان ناصيف، مساعد ممثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين- مكتب العراق، ٢٢ شباط (فبراير) ٢٠١٧.

٤٦ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مشهوه الرعاية الصحية الأولية في العراق، (تمت النارة في ٩ كانون الاول) دسسم (٢٠١٦)

٦٥ مقابلة مع الدكتور محمد جبر حويل، معاون مدير عام دائرة الصحة العامة/ وزارة الصحة، ٢١ شباط/ فبراير ٢٠١٧.

الفصل الرابع

الحماية الاجتماعية من منظور أصحاب المصلحة: التصنيف وتحليل المواقف

إنَّ وضع الحماية الاجتماعية في العراق يرتبط بقوة بالنظام السياسي القائم، والذي يعاني من مشكلات عديدة نتيجة عدم التوافق على أسس العملية السياسية، بحيث تصح الديمقراطية في ظلّه غير مكتملة الأركان، أو كما وصف العراق في تقرير منظمة فريدوم هاوس الأخير (٢٠١٧) بأنها غير حرة بسبب التهديدات التي تواجهها حكومة البلاد الضعيفة بحسب التقرير^(٦٦).

لذا تتأثر عملية صناعة السياسة العامة في مجال الحماية الاجتماعية وأرضياتها بعدد من المتغيرات والقوى، ترتبط بطبيعة النظام السياسي نفسه، وبنيته ومشكلاته، فضلاً عن طبيعة سياسة الحماية الاجتماعية نفسها، وحاجتها إلى الإجماع الوطني والمشاركة الواسعة في صياغتها وتنفيذها.

ينصرف مفهوم قوة أصحاب المصلحة إلى مقدرتهم على العمل بما يتوافق مع مصلحتهم وتوقعاتهم، ويمكن أن تتأق القوة من مصادر عدة منها: الكاريزما الشخصية، والمستوى الوظيفي، والقدرة على التحكم بالموارد، وامتلاك المعلومات، والمهارات، فضلاً عن التحكم ببعض عناصر البيئة الفاعلة.

وعموماً هناك أربعة أنواع من أصحاب المصلحة وهم:

١-٤ أصحاب القرار

وهم الأشخاص أو المجموعات الذين يتمتعون بنفوذ رسمي يخولهم اتخاذ قرار ذي صلة بموضوع الحماية الاجتماعية؛ وعموماً تتسم النخبة الحاكمة التي حكمت العراق منذ التغيير في نيسان/ أيار ٢٠٠٣ بأنها مزيج من أفراد عاش كثير منهم حياة المهجر، وتعرفوا إلى النظم الغربية، إلا أن خبراتهم في الحكم كانت ضئيلة، وحتى بالنسبة لمن مارس العمل السياسي فإنه في الغالب انخرط في صفوف المعارضة السياسية للنظام السابق، ولم يختبر ممارسة الحكم إلا بعد التغيير، وفي ظل نظام يعتمد كثيراً على الانتماء القومي والاثني والحزبي معياراً للارتقاء السياسي، فإنَّ النخب صانعة القرار في المستويات العليا، تقتصر غالباً على الحزبيين ممن لا عهد لهم بإدارة شؤون الدولة والحكم، وصنع السياسات العامة.

الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان

خلال السنوات القليلة الماضية برز اتجاهان في تعاطي الحكومة مع قضية الحماية الاجتماعية، فقد اتجهت في أوقات الوفرة (في ظل ارتفاع أسعار النفط) إلى زيادة الاهتمام بالحماية الاجتماعية، سواء من ناحية توسعة حجم الفئات المشمولة، أو من ناحية زيادة التقديمات لهم، مفضلة بذلك تخصيص نسبة متنامية من الإنفاق العام للأجور والرواتب التقاعدية على حساب خفض إنفاقها على السلع والخدمات، وهو ما أثر سلباً في قدرتها في المراحل اللاحقة على تلبية تلك الالتزامات أو مواجهة الأثر السلبي الناتج عن تخصيص أموال أقل لتحسين نوعية الخدمات العامة وجودتها وزيادة قدرة العاملين على أداء عملهم بكفاءة.

وقد أدى ذلك الاتجاه إلى جعل العراق يتمتع بأعلى نسبة إنفاق على المساعدة الاجتماعية، إذ تشير بيانات البنك الدولي إلى أن نسبة ما ينفقه العراق على المساعدة الاجتماعية من إجمالي الناتج المحلي تصل إلى حوالي ١٦٪، وهي تفوق بحوالي الضعف ما تنفقه أعلى الدول إنفاقاً، وأكثر بحوالي ثمان مرات من الإنفاق المماثل في تركيا، وبعشر مرات من الإنفاق في الأردن، وبحوالي ١٦ مرة الإنفاق في اليمن^(١٧).

أما الاتجاه الثاني، فهو الاتجاه الذي برز في أوقات الأزمة، فقد اضطرت الحكومة إلى خفض إنفاقها، والتنصل من بعض التزاماتها، ومرة أخرى إلى المزيد من خفض الإنفاق على شراء السلع والخدمات الأمر الذي فاقم من الواقع الخدمي في مجالات عديدة منها التعليم والصحة والحماية الاجتماعية.

ومما لا شك فيه أن الفاعل الأساس في نظام الحماية الاجتماعية هي الحكومة، كونها المنفق الأكبر في الاقتصاد عموماً، وفي مجال الحماية الاجتماعية خصوصاً، وهي تتحمل المسؤولية عن توجيه الإنفاق العام، فضلاً عن أنها المخطط والمنفذ للسياسات الاجتماعية. وقد تعهدت حكومة الدكتور حيدر العبادي بـ "زيادة كفاءة خدمات الأمان الاجتماعي، وضمان حقوق الفئات الأولى بالرعاية من أراذل ومعاقين، ومسنين، وعاطلين، وذوي احتياجات خاصة"^(٦٨).

ويبرز في الحكومة اتجاهه تقشفي واضح، وهو الأمر الذي اشتكت منه اللجنة المالية في مجلس النواب في ملاحظاتها التي قدمتها للحكومة على الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٥، وحينها ذكرت أن "ضغط الإنفاق واعتماد سياسة التقشف هي السمة الرئيسة التي طغت على المنهج التخطيطي لمشروع قانون الموازنة ومن خلال تحليل أحكامه ونصوصه وجدوله التي رسمت معالم الموازنة تم التوصل إلى أنها موازنة أعباء، حيث خططت لصلاحيات الاقتراض الداخلي والخارجي مما سيزيد من العبء على الخزينة العامة للسنوات المقبلة، وتحمل الجيل الحاضر والأجيال المستقبلية أعباءً ثقيلة"^(٦٩). وهي اتجاهات استمرت في موازنات السنتين اللاحقتين، ويُمكن أن يُحدث ضرراً في نظام الحماية الاجتماعية المتصدع أصلاً، إذ يعمل التقشفيون على إثارة الشكوك حول تكلفة الحماية الاجتماعية وبرامجها، وهو أمر ظهر بالفعل في موازنة عام ٢٠١٧، إذ خفضت مخصصات البطاقة التموينية من ٢,٥ تريليون دينار إلى ١,٦ تريليون دينار، وهو أدنى مبلغ وصلت إليه تخصيصاتها منذ عام ٢٠٠٣.

تبنى وزارة المالية الاتجاه التقشفي بحكم دورها في عملية إعداد الموازنة وتنفيذها والرقابة الإدارية عليها، وتظهر بيانات النشاط المالي للوزارة ما بين عام ٢٠١٦ وما تقترحه لعام

٦٨ حيدر العبادي، ملف برنامج حكومة جمهورية العراق للاعوام ٢٠١٤-٢٠١٨، بغداد، ايلول ٢٠١٤. <http://www.cabinet.iq/> (0540=ArticleShow.aspx?ID

٦٩ تقرير اللجنة المالية النيابية حول الموازنة المالية الاتحادية لعام ٢٠١٥ الذي تمت قراءته يوم الأربعاء، ٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ في جلسة البرلمان، شبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net/ar> /٧/٠٧/٢٠١٥ (تمت الزيارة في ٦ كانون الاول/ ديسمبر ٢٠١٦)

٢٠١٧ انخفاضاً في تخصيصات الرعاية الاجتماعية (الرواتب التقاعدية للمدنيين والعسكريين عدا مجلس القضاء وإقليم كردستان)، والتي شهدت انخفاضاً إجمالياً بنسبة ١٢,٧٪، في حين بلغ حجم التخفيض في الرواتب التقاعدية المدنية ١٦,٨٪ وفي العسكرية بنسبة ٩,٦٪. إلا إن التخفيض الأكبر كان من نصيب شبكة الحماية الاجتماعية بحسب المسودة المقترحة لموازنة ٢٠١٧ من ٦,٣٠٠ تريليون دينار عام ٢٠١٦ إلى ٢,٢٩٦ تريليون دينار عام ٢٠١٧، أي أنّ التخفيض يبلغ ٦٥,٤٪^(٧٠).

وهنا ينبغي إضافة أثر آخر للاتجاه التقشفي الذي تتبناه وزارة المالية هو من خلال خفض الكبير في الإنفاق على السلع والخدمات الأمر الذي يهدد قدرة مؤسسات الدولة الخدمية على تقديم خدماتها بالحجم والجودة المطلوبة.

أما بالنسبة لمجلس النواب الاتحادي وفي الإقليم فإنهما لا يؤديان بحسب وضعهما الدستوري دوراً في صياغة السياسات والخطط والبرامج، لكنهما يمكن أن يؤديا دوراً رقابياً مهماً على عملية تنفيذ السياسات وإنفاذ القوانين التي يتم إقرارها، فضلاً عن دورهما في عملية الموازنة العامة. وقد فشلت محاولة تدخل مجلس النواب الاتحادي في نظام الحماية الاجتماعية، ففي عام ٢٠١٠ صدر القانون ذي العدد ١٨ لسنة ٢٠١٠ والذي كان سيعطي صلاحيات أكبر للمحافظات عن طريق فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لترتبط بالمحافظين مباشرة، وتمارس الصلاحيات المتعلقة باختصاصها على وفق قانون المحافظات غير المرتبطة بإقليم ذي العدد ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الأمر الذي يعني السير أكثر نحو اللامركزية^(٧١). وقد قدم رئيس الوزراء طعناً لدى المحكمة الاتحادية بعدم دستورية هذا القانون وقد حكمت بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه^(٧٢).

وإذا نظرنا إلى المواقف الفردية لأعضاء مجلس النواب، فإنهم لا يؤيدون كثيراً من مواقف الحكومة، فعلى سبيل المثال، تباينت وجهات نظرهم حول إجراءات الحكومة التي تتعلق بالاستثناءات التي منحت لبعض الفئات من حقوق تقاعدية أدت إلى تحميل صندوق التقاعد لأعباء إضافية لأشخاص لم يدفعوا استحقاقاتهم التقاعدية ليستحقوا الشمول، لذا فإنهم يرون أن يتم تمويل استحقاقات هذه الفئات التقاعدية من حساب

٧٠ ينظر: جمهورية العراق، وزارة المالية، نص مشروع الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٧

٧١ قانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠ فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، الوقائع العراقية العدد ٤١٤٨ في ١٥ آذار (مارس) ٢٠١٠

٧٢ قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٠.

خاص من وزارة المالية وليس من الصندوق^(٧٣).

ويرى بعض أنصار السياسات التقشفية أن تعتمد الحكومة بعض الإجراءات ذات الصلة بالحماية الاجتماعية ومنها^(٧٤):

- تحويل تخصيصات البطاقة التموينية وتخصيصها للنازحين والعوائل الفقيرة بصيغة كوبونات أو صكوك مالية لتغطية نفقات المواد التموينية والوقود.
- مراجعة وتخفيض سلم رواتب القطاع الحكومي والمخصصات والمنافع.
- إيقاف سياسة التوظيف على ملاك الدولة كنمط عام لخلق الوظائف.
- إحالة البطالة المقنعة على الضمان الاجتماعي وربط "المنتسبين العاطلين" ببرنامج تدريبي محدد بسقف زمني ليتمكنوا من العمل في شركات القطاع الخاص والمختلط.

أما بالنسبة لمجلس النواب في الإقليم فإنه يواجه وضعاً معقداً بسبب التنافس السياسي بين الأحزاب الكردية الرئيسة في الإقليم، ومحاولة بعضها فرض رؤيتها في إدارة الإقليم، لذا فإن ذلك عطل فاعليته وقدرته على الإسهام في السياسة العامة أو الرقابة على إنفاذ القوانين، فيما أدت الأزمة الاقتصادية والسياسية في الإقليم إلى تراجع دوره لصالح حكومة اربيل، لذا فإن دوره في مجال الحماية الاجتماعية يعد غامضاً وغير محدد الملامح.

ومن جهتهم يعارض بعض السياسيين في الحكومة زيادة الإنفاق الاجتماعي لأنهم يرون فيه هدراً للموارد التي يمكن أن يتصرفون بها من خلال وزاراتهم، وحجتهم في ذلك العيوب التي تشوب عملية الاستهداف. وبالفعل فقد واجهت عملية تمرير حصة الحماية الاجتماعية من تخصيصات الموازنة العامة معارضة داخل مجلس الوزراء. إن الإرادة السياسية تعد مهمة في حالة الحماية الاجتماعية، لأنها تحدد أو توسع الحيز المالي المتاح لتمويل الضمان الاجتماعي، على الرغم من أن الحكومة تملك إمكانيات مناورة مالية كبيرة في ظل سيطرتها التامة على الريع النفطي، وإمكانيات توسيع الحيز الضريبي للتحويلات الاجتماعية في المديين القصير والطويل، فضلاً عن أن حداثة نشوء المالية المحلية تمهد

٧٣ حول هذا الرأي ينظر: عدنان الجنابي (عضو مجلس النواب)، موازنة عام ٢٠١٦- التحديات والحلول، مركز البحوث والدراسات العراقية (مبدع). <http://mobdii.org/ArticleDetails.aspx?ID=10057> (تمت الزيارة في ٦ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦) والمركز عبارة عن تجمع مدعوم من قبل رئيس الوزراء الأسبق أياد علاوي ونائبه الأسبق برهم صالح وعدنان الباجه جي، ويشكل منبرا للكثير من اعضاء مجلس النواب. <http://mobdii.org/ArticleDetails.aspx?ID=10057> (تمت الزيارة في ٦ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦)

٧٤ عدنان الجنابي ولؤي الخطيب، الإصلاح الاقتصادي في العراق ٢٠١٥، مركز البحوث والدراسات العراقية (مبدع). <http://mobdii.org/ArticleDetails.aspx?ID=52> (تمت الزيارة في ٦ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦)

الطريق لإيجاد التوافق بشأن الإيرادات المحلية وتخصيص جزء منها لتمويل برامج الضمان الاجتماعي على المستوى المحلي.

جدول (5): صناعات القرار من أصحاب المصلحة: خلاصة القضايا والمواقف

ت	أصحاب المصلحة	المعرفة بالحماية الاجتماعية	القضايا الرئيسة بالنسبة لأصحاب المصلحة	الموقف بشأن الحماية الاجتماعية
1	مجلس النواب	لا يعرفون كثيراً عن الحماية الاجتماعية.	<ul style="list-style-type: none"> • إقرار التشريعات المهمة. • التعبير عن مصالح الناخبين والداعمين (أحزاب طوائف) 	<ul style="list-style-type: none"> • توسيع الفئات المشمولة بالحماية الاجتماعية
2	الحكومة (بالإجمال)	معرفة غير مكتملة	<ul style="list-style-type: none"> • مواجهة الإرهاب. • تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسياسي. • تحقيق التنمية. • تعزيز الوحدة الوطنية. • معالجة البطالة. • إصلاح المؤسسات العامة. • تعزيز اللامركزية والنظام الإداري في البلد 	<ul style="list-style-type: none"> • تحسين نظام الحماية الاجتماعية. • تحسين نظام الاستهداف. • إصلاح بعض النظم ومنها نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) • توفير الموارد المالية لتمويل الإنفاق العام • المزيد من اللامركزية في نظام الحماية الاجتماعية
3	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	معرفة غير مكتملة	<ul style="list-style-type: none"> • توفير التمويل لأنشطتها المختلفة • تحسين البنية الإدارية واللوجستية لعملها. 	<ul style="list-style-type: none"> • إنفاذ قانون الحماية الاجتماعية لعام 2014 • تحسين آليات الاستهداف • توفير الموارد المالية لتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية

ت	أصحاب المصلحة	المعرفة بالحماية الاجتماعية	القضايا الرئيسية بالنسبة لأصحاب المصلحة	الموقف بشأن الحماية الاجتماعية
4	وزارة المالية	معرفة غير مكتملة	<ul style="list-style-type: none"> • توفير الموارد المالية للدولة لتمويل الإنفاق العام. 	<ul style="list-style-type: none"> • الحماية مكلفة ويمكن توجيه الموارد المالية إلى وجهات أكثر إنتاجية.
5	وزارة التخطيط	معرفة غير مكتملة	<ul style="list-style-type: none"> • تطوير الخطط الاقتصادية لعموم البلد • التخطيط لإعادة إعمار وتنمية المناطق المتضررة من العمليات العسكرية 	<ul style="list-style-type: none"> • تحسين نظام الحماية الاجتماعية من أجل التخفيف من الفقر • تأسيس الصندوق الاجتماعي للتنمية • تحسين نظام الاستهداف
6	وزارة الصحة	معرفة غير مكتملة	<ul style="list-style-type: none"> • توفير التمويل لأنشطتها المختلفة • تحسين البنية الإدارية واللوجستية لعملها. • تحسين نظام الرعاية الصحية الأولية. • الإصلاح الصحي واللامركزية ونقل الصلاحيات إلى دوائر الصحة في المحافظات^(*) 	<ul style="list-style-type: none"> • إعادة نظام التأمين الصحي الحكومي والتأمين الأهلي وصندوق النظام الاجتماعي لأفراد المجتمع من خلال قانون تقترحه الوزارة^(**).

ت	أصحاب المصلحة	المعرفة بالحماية الاجتماعية	القضايا الرئيسة بالنسبة لأصحاب المصلحة	الموقف بشأن الحماية الاجتماعية
7	حكومة إقليم كردستان	معرفة غير مكتملة	<ul style="list-style-type: none"> • مواجهة الأزمة المالية في الإقليم. • معالجة البطالة. • توفير الموارد المالية لعملها. • تحسين الاتفاقات المالية والنفطية مع الحكومة الاتحادية 	<ul style="list-style-type: none"> • مواجهة موجات النزوح واللجوء في الإقليم
8	الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم	معرفة غير مكتملة	<ul style="list-style-type: none"> • توفير التمويل لاستثماراتها في البنية التحتية. • زيادة صلاحياتها وتخفيف القيود المركزية. • تحسين مستوى الخدمات العامة. 	<ul style="list-style-type: none"> • توسيع قاعدة المشمولين بالحماية الاجتماعية. • توفير المزيد من الصلاحيات في مجال الاستهداف

(*) وزارة الصحة، اجتماع اللجنة الاستشارية الفنية ٢٠ كانون الثاني ٢٠١٥، ص ٣

<http://bit.ly/2rJ4iOe>

(**) صلاح شبر (المستشار في وزارة الصحة)، بحث في معالجة أزمات الحكومة، ص ٨١

<http://bit.ly/2rJfLxb>

المصدر: نتائج جلسات المناقشات الجماعية.

٢-٤ أصحاب النفوذ

وهم الأشخاص أو المجموعات الذين يتمتعون بنفوذ يُتيح لهم منع اتخاذ قرار ذي صلة بالحماية الاجتماعية وبرامجها أو تعديله وهم:

١. الموظفون يُمكن أن يكونوا من غير الداعمين، وبخاصة وأن قوانين التقاعد والحماية الاجتماعية تضمنت استقطاعاً إضافياً من رواتبهم، فضلاً عن أنّ الحد الأدنى للمعونة التي يقدمها النظام تفوق ما يمكن أن يحصل عليه الموظفون المعينون حديثاً، وهذا الأمر يمكن أن تكون له تداعيات سلبية على سوق العمل واستعداد الأفراد للعمل.

٢. القطاع الخاص: ينقسم القطاع الخاص على قسمين: منظم وغير منظم، وان كان حجم الأخير غير واضح، إلا أنّ الدلائل تشير إلى أنّه الأكبر حجماً، والأكثر استيعاباً لقوة العمل. وعند النظر إلى نشاط القطاع الخاص بحسب القطاع الذي ينشط فيه، فإن الأنشطة الخدمية هي المهيمنة على نشاطه مقاساً بإسهامه بالنتائج المحلي غير النفطي، وعلى وفق بيانات عام ٢٠١٤ يُسهم قطاع المال والتأمين وخدمات العقارات بحوالي ١٩,٥٪ من هذا الناتج، يليه قطاع النقل والمواصلات (١٩,٠٪)، فالبناء والتشييد (١٨,٨٪)، وتجارة الجملة والمفرد والفنادق (١٨٪)، فالقطاع الزراعي (١٣,٣٪)، أما الصناعة فإنها تُسهم بحوالي ٣,٤٪، وهذه الأرقام تؤكد تركيز أغلب الأنشطة الاقتصادية للقطاع الخاص في المشروعات ذات المردود السريع والبعيد عن المخاطرة، وأيضاً البعيد عن الالتزامات تجاه قوانين العمل.

٣. الاتحادات والنقابات المهنية والعمالية: تشارك النقابات المهنية في الدفع باتجاه تبني قوانين جديدة تعزز نظام الحماية الاجتماعية وأرضياته، حيث شاركت نقابات العمال في أعداد قانون العمل الجديد، وشاركت نقابة الصيادلة بإعداد مسودة مشروع قانون الضمان الصحي الجديد^(٧٠).

٤. المنظمات الدولية، إذ إنّ بعض هذه المنظمات وبخاصة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بدءاً بحوزان نفوذاً متزايداً مع ازدياد حاجة الحكومة العراقية إلى الدعم المقدم منهما، وتوفيرهما تسهيلات ائتمانية تحتاجها الحكومة لتمويل العجز المتنامي في "مشروعات" الموازنة العامة، وبالفعل فقد تأكد هذا النفوذ في موازنة العراق الاتحادية لعام ٢٠١٧، وتُمكن الصندوق من إنفاذ بعض وجهات نظره فيها.

٥. الميسورون لا يدعمون النظام وبخاصة من لا ورثة لهم.

جدول (٦) أصحاب النفوذ من أصحاب المصلحة: خلاصة القضايا والمواقف

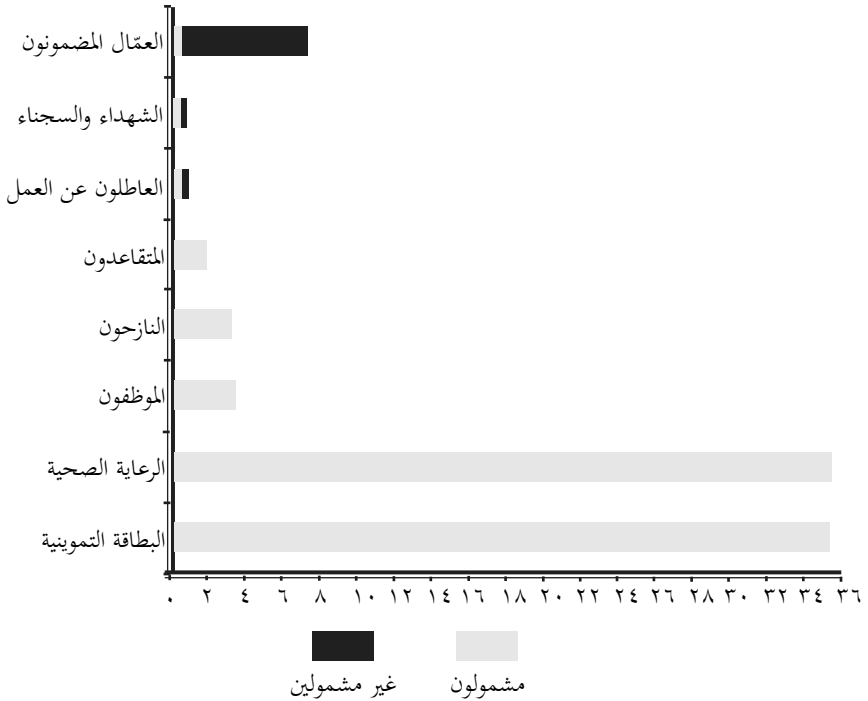
ت	أصحاب المصلحة	المعرفة بالحماية الاجتماعية	القضايا الرئيسية بالنسبة لأصحاب المصلحة	الموقف بشأن الحماية الاجتماعية
١	الموظفون	لا يعرفون كثيراً عن الحماية الاجتماعية. الاعتقاد أنها مساعدة من الدولة. إنها ليست ضمن حقوقهم الأساسية. إنها تعني التقاعد.	<ul style="list-style-type: none"> تخفيض الاستقطاعات من رواتبهم 	<ul style="list-style-type: none"> ضمان حقوقهم في صناديق التقاعد
٢	القطاع الخاص	إنها تكلفة إضافية عليهم. إنها مسؤولية الدولة وليست مسؤوليتهم.	<ul style="list-style-type: none"> تحسين بيئة الأعمال القانونية والاقتصادية. حماية المنتجات الوطنية. خفض الضرائب والتعريفات الكمركية. 	<ul style="list-style-type: none"> تعظيم أرباحهم عدم تحملهم مسؤولية تمويل نظام الحماية الاجتماعية
٣	الاتحادات والنقابات المهنية والعمالية	لا يعرفون كثيراً عن الحماية الاجتماعية.	<ul style="list-style-type: none"> توسيع نطاق الانتساب. توفير الموارد لأنشطتهم. 	<ul style="list-style-type: none"> توفير الحماية الاجتماعية لأعضاء النقابات والاتحادات العمالية. توفير نظام الضمان الصحي.

ت	أصحاب المصلحة	المعرفة بالحماية الاجتماعية	القضايا الرئيسية بالنسبة لأصحاب المصلحة	الموقف بشأن الحماية الاجتماعية
٤	المنظمات الدولية	يعرفون كثيراً عن الحماية الاجتماعية لا يعرفون كثيراً عن الحماية الاجتماعية في العراق	<ul style="list-style-type: none"> • إصلاح وتكييف الاقتصاد العراقي وزيادة إسهام القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي. • تحسين قدرته التسديدية للديون الخارجية. • إيفاء العراق بالتزاماته تجاه الشركات النفطية. • تنفيذ برامج فاعلة تتطابق ورؤاها 	<ul style="list-style-type: none"> • تحسين أوضاع الحماية الاجتماعية في العراق لاستيعاب نتائج الإصلاحات الاقتصادية السلبية.
٥	المنظمات غير الحكومية	معرفة غير مكتملة	<ul style="list-style-type: none"> • توسيع نطاق عملها. • توفير التمويل اللازم لأنشطتها. 	<ul style="list-style-type: none"> • مساعدة الفئات الأكثر حاجة.
٦	القادة العشائريون والدينيون	لا يعرفون كثيراً عن الحماية الاجتماعية.	<ul style="list-style-type: none"> • تعزيز التماسك العشائري. • الانتخابات والرغبة في لعب دور سياسي. 	<ul style="list-style-type: none"> • إيجاد صناديق مساعدة عشائرية.

٣-٤ المستفيدين

يعد المستفيدين في مقدمة المؤيدين لنظام الحماية الاجتماعية، إلا أنَّ عملية الشمول التي تواجه مشاكل جدية نتيجة تعديل آلية الشمول من الشمول الفردي إلى الشمول الأسري، والأخذ بنظر الاعتبار الفقر، لذا يتحرك هؤلاء إلى الفئات المعارضة لتطوير النظام مع استبعادهم من الشمول في حالة كونهم يستحقون الشمول. ويوضح الشكل (٥) نطاق الشمول والمستفيدين على نحو تقريبي.

شكل (٥) نطاق الحماية الاجتماعية في العراق



إنَّ المستفيدين يبدون غير مستعدين لسداد جزء من فاتورة الحماية الاجتماعية التي ينبغي عليهم دفعها، وهم غير مستعدين أيضاً للقبول بدفع الضرائب من أجل تحقيق العدالة، ويبدون أيضاً أكثر تفضيلاً للحصول على دخل من وظيفة أو إعانة حكومية.

إنَّ أغلب العمال العاملين في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط ليس لديهم فهم صحيح لفلسفة الضمان الاجتماعي وأهدافه وغاياته، لذا فإنَّهم يختارون عدم الضمان طالما أنَّ الأمر اختياري بالنسبة لهم، وقد يكون سبب ذلك المستوى التعليمي للكثير منهم، فضلاً عن ضعف برامج التوعية والتثقيف لعمل دوائر التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال. وأكثر من ذلك نجد كثير منهم يفضل ترك رواتبهم التقاعدية بسبب ضآلتها والحصول على إعانات الرعاية الاجتماعية، الأمر الذي يشكل عبئاً على هيئة الحماية الاجتماعية^(٧٦)، ويجعلهم يعارضون أيَّة عملية إصلاح يمكن أن تؤدي إلى استبعادهم من النظام وتلزمهم بالاستفادة من نظام الضمان الاجتماعي للعمال، وقد برزت هذه المعارضة واضحة عندما بدأت عملية الاستبعاد التقديمات التي يحصل عليها الأفراد من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ومع ارتفاع الأصوات المناهضة تراخت وزارة العمل في قيود الشمول.

المفوضية العليا لحقوق الانسان، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٥، ص ١٢٧

جدول (٧) المستفيدون من أصحاب المصلحة: خلاصة القضايا والمواقف

الموقف بشأن الحماية الاجتماعية	القضايا الرئيسية بالنسبة لأصحاب المصلحة	المعرفة بالحماية الاجتماعية	أصحاب المصلحة	ت
توسيع أراضيات الحماية. زيادة التحويلات النقدية والعينية التي يحصلون عليها. عدم ربط التحويلات بأي التزام من طرفهم.	<ul style="list-style-type: none"> • توفير الأمن الشخصي والعام. • محاربة الفساد. • دخل مستدام. • فرص عمل. • بطاقة تموينية. • استدامة المساعدة الحكومية. • تحقيق العدالة الاجتماعية. 	لا يعرفون كثيراً عن الحماية الاجتماعية. الاعتقاد أنها مساعدة من الدولة. إنها ليست ضمن حقوقهم الأساسية.	الفقراء والمستفيدون من الحماية الاجتماعية	١
<ul style="list-style-type: none"> • استمرار تأمين رواتبهم التقاعدية لهم ولأسرهم من بعدهم. • تحسين الخدمات التقاعدية وتقليل البيروقراطية. 	<ul style="list-style-type: none"> • تحسين الخدمات المقدمة لهم 	لا يعرفون كثيراً عن الحماية الاجتماعية. الاعتقاد أنها مساعدة من الدولة. إنها ليست ضمن حقوقهم الأساسية.	المتقاعدون	٢

الموقف بشأن الحماية الاجتماعية	القضايا الرئيسية بالنسبة لأصحاب المصلحة	المعرفة بالحماية الاجتماعية	أصحاب المصلحة	ت
<ul style="list-style-type: none"> • توفير المساعدة الاجتماعية عند الحاجة. • عدم إنتقال كاهلهم بالاشتراكات. 	<ul style="list-style-type: none"> • دخل مستدام. • فرص عمل. • بطاقة تموينية. 	<p>لا يعرفون كثيراً عن الحماية الاجتماعية.</p> <p>الاعتقاد أنها مساعدة من الدولة.</p> <p>إنها ليست ضمن حقوقهم الأساسية.</p>	العمال	٣
<ul style="list-style-type: none"> • ضمان حقوقهم في صناديق التقاعد 	<ul style="list-style-type: none"> • تخفيض الاستقطاعات من رواتبهم 	<p>لا يعرفون كثيراً عن الحماية الاجتماعية.</p> <p>الاعتقاد أنها مساعدة من الدولة.</p> <p>إنها ليست ضمن حقوقهم الأساسية.</p> <p>إنها تعني التقاعد.</p>	الموظفون	٤

المصدر:

١. نتائج حلقات النقاش الجماعية

٢. نتائج الاستبيان.

٤-٤ ذوو الخبرة

وهم الأشخاص الذين يمتلكون معلومات أو خبرات ذات صلة، وهم يتواجدون في الحكومة ووزاراتها، وقريباً من صناع القرار وأصحاب النفوذ، وفي المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية، وتُشكل رؤاهم وتصوراتهم تجاه القضايا الاقتصادية والسياسية محفزاً للفئات الأخرى، وتوجهاتها، نتيجة التأثير الذي يمارسونه.

جدول (٨) ذوي الخبرة من أصحاب المصلحة: خلاصة القضايا والمواقف

الموقف بشأن الحماية الاجتماعية	القضايا الرئيسية بالنسبة لأصحاب المصلحة	المعرفة بالحماية الاجتماعية	أصحاب المصلحة
<ul style="list-style-type: none"> ● تحسين النظام من خلال تطوير آليات الاستهداف والشمول. ● ضرورة زيادة كفاءة الإنفاق الاجتماعي. ● مكافحة الفساد المالي والإداري في النظام. ● تباين وجهات نظرهم حول إصلاح نظام البطاقة التموينية، إذ يؤيد بعضهم تنقيدها ويخالفه آخرون. ● إصلاح القطاع الصحي وإيجاد نظام للتأمين الصحي يمول بالشراكة بين المستفيدين والحكومة. 	<ul style="list-style-type: none"> ● إعادة التفاوض مع الشركات النفطية المرخصة للعمل في العراق. ● تنويع الاقتصاد وتقليل الاعتماد على النفط. ● تباين وجهات نظرهم حول الإصلاح الاقتصادي ودور المنظمات الدولية فيه. ● تباين وجهات النظر حول قضية المركزية واللامركزية. ● إصلاح العلاقات المالية والسياسية بين الحكومة الاتحادية و حكومة الإقليم. ● مكافحة الفساد المالي والإداري. 	جيدة	ذوو الخبرة

٥-٤ تحليل المواقف والعلاقات

ترتبط عملية صناعة القرار بشأن الحماية الاجتماعية- بوصفها سياسة عامة- بتعدد وتعقد مشكلاتها، فعلى الصعيد الإجرائي، هناك القضايا المرتبطة بإدارة النظام، وتأمين الموارد المالية الكفيلة باستمرار أنشطته وتدفق الموارد المالية فيه. فضلاً عن المشاكل المرتبطة بأرضيات الحماية نفسها، وغياب التغطية لعدد من المخاطر، ومشاكل شمول فئات معينة، أو استبعاد فئات أخرى.

تأثرت نظم الحماية الاجتماعية بالأزمة الاقتصادية الأخيرة الناتجة عن انخفاض أسعار النفط، فبعد نمو منافع التقاعد ومجمل المنافع الضمانية التي لم تربط بالاشتراكات المرتبطة بالرواتب. وقد اتجهت الحكومة إلى انتهاج جملة من الإجراءات منها:

- خفض الإنفاق العام، ومحاولة عكس الاتجاه الذي سارت عليه في أثناء سنوات الوفرة المالية، عندما اتجهت إلى زيادة رواتب العاملين لديها والرواتب التقاعدية.
- تخفيض سن التوقف عن النشاط الاقتصادي بالنسبة للعاملين في القطاع العام وذلك بوقف التمديد الاختياري أو تعقيد إجراءاته^(٧٧)، وعلى ما يبدو أن هذه الإجراءات قد أتت ثمارها ففي الموازنة الاتحادية لعام ٢٨٧,٥٣٣,٤ كان هناك ١٣٨,٦٨٩ موظفاً أي أقل بحوالي ١٣٨,٦٨٩ موظفاً عن العام السابق، وهو ما يعني إحالة هؤلاء على التقاعد (حوالي ٤,٦٪ من إجمالي العاملين في الدولة لعام ٢٠١٦)^(٧٨). وان كان الحديث يدور حول عدم إدراج جميع الموظفين في الموازنة، واستبعاد موظفي المؤسسات الممولة ذاتياً، والذين يُقدر عددهم بحوالي ٤٠٠ ألف موظف. إلا أن ذلك مرتبط بالأعباء المفروضة على الموازنة العامة وليس بالتوازن المالي لصندوق التقاعد أو لقدرة هيئة التقاعد الوطنية على الوفاء بالتزاماتها.
- تحسين عملية استهداف نظم الحماية الاجتماعية، وبخاصة ذلك الذي تُديره من خلال وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
- رفع رسوم بعض الخدمات العامة التي كانت تقدم بالمجان، مثل الخدمات الصحية.

٧٧ اتخذت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي قراراً بتخيري الأستاذ الجامعي الذي يصل إلى سن التقاعد (٦٥ عاماً) بين التقاعد والانتقال إلى جامعة فتيحة من أجل تمديد خدمته.

٧٨ موازنة العراق الاتحادية ٢٠١٦ و ٢٠١٧.

جدول (٩) أصحاب المصلحة: خلاصة التأثير

جهة التدخل	النهج المطلوب للتعامل معهم	حجم التأثير					التصنيف		أصحاب المصلحة	التصنيف
		قوي جداً	قوي	متوسط	ضعيف	ضعيف جداً	ثانوي	أولي		
المنظمات والاتحادات المهنية والعمالية. المنظمات غير الحكومية.	المناصرة والمدافعة		*					*	مجلس النواب	أصحاب القرار
	المناصرة والمدافعة	*						*	الحكومة (بالإجمال)	
	المناصرة والمدافعة		*					*	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	
	المناصرة والمدافعة	*						*	وزارة المالية	
	المناصرة والمدافعة		*					*	وزارة التخطيط	
	المناصرة والمدافعة		*					*	حكومة إقليم كردستان	
	المناصرة والمدافعة		*					*	الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم	
	المناصرة والمدافعة		*					*		

جهة التدخل	النهج المطلوب للتعامل معهم	حجم التأثير					التصنيف		أصحاب المصلحة	التصنيف
		قوي جداً	قوي	متوسط	ضعيف	ضعيف جداً	ثانوي	أولي		
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. المنظمات والاتحادات المهنية والعمالية. المنظمات غير الحكومية.	التوعية والتثقيف بأهمية الحماية الاجتماعية			*				*	القطاع الخاص	أصحاب الفوائد
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. المنظمات غير الحكومية.	التوعية والتثقيف بأهمية الحماية الاجتماعية			*			*		الاتحادات والنقابات المهنية والعمالية	
هيئة التقاعد الوطنية	التوعية والتثقيف				*		*		الموظفون	
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. وزارة التخطيط غير الحكومية	تحديد مجالات التدخل		*				*		المنظمات الدولية	
الحكومة الاتحادية حكومة الإقليم المنظمات الدولية الداعمة	التوعية إشراكهم في برامج التوعية والتثقيف				*		*		المنظمات غير الحكومية	
المنظمات المهنية والاتحادات المهنية والعمالية. المنظمات غير الحكومية.	التوعية وإشراكهم في برامج الحماية					*	*		القادة العشائريون والدينيون	

جهة التدخل	النهج المطلوب للتعامل معهم	حجم التأثير					التصنيف		أصحاب المصلحة	التصنيف
		قوي جداً	قوي	متوسط	ضعيف	ضعيف جداً	ثابت	أول		
الحكومة الحكومات المحلية حكومة الإقليم المنظمات غير الحكومية	التوعية					*	*		الفقراء والمستفيدون من الحماية الاجتماعية	المستفيدون
هيئة التقاعد الوطنية	التوعية				*	*		المتقاعدون		
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. المنظمات المهنية والعمالية. المنظمات غير الحكومية.	التوعية والتثقيف بأهمية الحماية الاجتماعية				*	*		العمال		
المنظمات الدولية الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم مجلس النواب الاتحادي مجلس نواب الإقليم	التوعية والتثقيف بأهمية الحماية الاجتماعية				*	*			الخبراء	

الفصل الخامس

تحليل المواقف والاستنتاجات والتوصيات

1-0 خلاصة

- **البيئة المتكاملة للحماية الاجتماعية:** لا يُمكن عزل الحماية الاجتماعية عن التنمية الاقتصادية، وهو أمر لا يُمكن ضمانه إلا في ظل استراتيجيات واضحة تحقق التنمية والنمو المستدام، وتوحيد الجهود والاستراتيجيات التي تنبثق عنها آليات عمل ورقابة ومساءلة من أجل ضمان النتائج الكفيلة بتحقيق العمل الاجتماعي، من خلال: تطوير التشريعات، وتطوير البيئة التي تُفعل فيها هذه التشريعات، وتعزيز ثقافة العمل الاجتماعي.
- **تشوه نظام الحماية الاجتماعية في العراق،** إذ يستثني النظام فئات كبيرة من العاملين في القطاع غير المنظم، فضلاً عن أن النمو السكاني المرتفع وتراجع قدرة الدولة المالية يمهدان لمزيد من الاستبعاد للفئات المحتاجة للحماية، وهذا ما يمهد للتناقض بين سياسة التشغيل والسياسة الاجتماعية.
- **المرونة والاستجابة:** ما يؤخذ على نظام الحماية الاجتماعية في العراق هو عدم المرونة، فهو لا يوفر إمكانية الحراك بين الوظائف في القطاعات المختلفة، إذ لا يُمكن نقل الحقوق التقاعدية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وبالعكس، وتجعل هذه المزايا التقاعدية من المستبعد بالنسبة للموظفين في القطاع العام والحكومي أن يفكروا في الانتقال.
- **المحتوى السياسي العالي للنظام:** على الرغم من أن الحماية تقع في صلب السياسة الاجتماعية، إذ تعد قضية تنموية وحقوقية بالدرجة الأساس، إلا أن ما يؤخذ على نظام الحماية الاجتماعية في العراق هو تسييسه المفرط، وهو ما أدى إلى إرباك النظام وتجزيئه وتفاوت التقديمات الممنوحة للمشمولين.
- **الحماية الاستهلاكية:** إنَّ نمط الحماية القائم في العراق أكثر تشجيعاً للاستهلاك، ويميل إلى أن يثبط الإنتاج.
- **إن استمرار توسيع أراضيات الحماية الاجتماعية يُعد تحدياً كبيراً:** إذ يُمكن أن يتفاقم هذا التحدي مع استنفاد الهبة السكانية، وبدء التحول باتجاه مجتمع أقل شبابية، وزيادة متوسط العمر ونسبة المسنين.

- **الاستدامة:** إذ لا توجد آلية منتجة ومستدامة لموارد صناديق التقاعد والضمان الاجتماعي، فضلاً عن تحملها عواقب القرارات الحكومية المتعلقة بإلحاق بعض الفئات التي لم تسهم في تقديم توقفات تقاعدية في سنوات خدمتها.

٢-٥: تحليل المواقف

الموقف المالي: يتحدد دوام النظام الخاص بالحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي على القدرة على إدامة الوضع المالي السليم في صناديق الضمان الاجتماعي المختلفة، وهذا الموقف رهين وجهتين من أصحاب المصلحة هما: الحكومة ومؤسسات التقاعد والضمان الفاعلة.

وبالنسبة للحكومة فإنَّ موقفها من نظام الحماية الاجتماعية رهين بوضعها المالي، إذ يُمكن أن تكون سخية في أوقات الوفرة المالية، وتكون أكثر بخلًا في أوقات العوز المالي وانخفاض أسعار النفط وتزاحم أولويات الإنفاق مثلما هو حاصل منذ عام ٢٠١٤.

أما بالنسبة لمؤسسات الضمان والتقاعد الوطنية فإنَّ الأمر يعتمد على الحساب الاكتواري لصناديق التقاعد المختلفة، إذ إنَّ الوضع المالي لهذه الصناديق سيء جداً، مع رفع سقف التقاعد لموظفي الدولة الذي أضر سلباً في قدرتها على الاستمرار بتأمين التزاماتها تجاه المستفيدين. ويجري الحديث عن إفلاس هذه الصناديق نتيجة السخاء المفرط الذي تضمنه قانون التقاعد الوطني لعام ٢٠٠٦، وبما يفوق قدرة صندوق التقاعد على تمويلها.

الموقف السياسي: هناك عدم إدراك سياسي لأهمية الحماية الاجتماعية في تحقيق الأمن والاستقرار المجتمعي، وأن الكلفة العالية لعدم المساواة والفقر هي أكبر بكثير من الكلفة المالية التي تتطلبها الحماية الاجتماعية، سواءً في شكلها الحالي أو في حالة توسيع أراضياتها. لأنَّها استثمار بالغ الأهمية في عملية التنمية وفي الاستقرار المجتمعي.

إنَّ تبني سياسة اجتماعية فاعلة يُمكن أن تكون عامل استقرار مهم في البلد، إلا أنَّ الخلل في الموقف السياسي يظهر بوضوح في الموازنة العامة التي تفتقر إلى البعد الاجتماعي كونها خيار سياسي، وتبين النهج السياسي الذي تتبناه الحكومة. وتظهر المواقف السياسية في الدور التشريعي الذي يمارسه مجلس النواب، والتي تؤثر في البيئة القانونية التي تعمل فيها الحماية الاجتماعية.

الموقف الاجتماعي: أشارت الدراسة عدم اكتمال المعرفة لدى فئات المجتمع بالحماية الاجتماعية وبأهميتها، وبأدوار أصحاب المصلحة فيها، والركون إلى فكرة مخطوءة حول مسؤولية الدولة عنها، والمبالغة في حجم هذه المسؤولية.

الموقف الإداري: تلعب البيروقراطية دوراً مهماً في صناعة السياسة الاجتماعية، لذا فإنّ مواقف هذه الفئة يمكن أن تؤدي إلى تبني سياسات يمكن أن تؤثر في نظام الحماية الاجتماعية، ويُمكن أن تعزز مركزيته، أو لامركزيته. فعلى سبيل المثال يمكن أن تؤثر البيروقراطية في صياغة الموقف بشأن إعادة هيكلة مؤسسات التمويل الذاتي والمشروعات الصناعية المتعثرة وخصختها، الأمر الذي سيعني حسم مصير عشرات الآلاف من العاملين في هذه المؤسسات، فضلاً عن أن هناك توجهاً نحو تسليع الخدمات الاجتماعية والصحية كنتيجة لهيمنة الرؤية التقشفية، وهو ما قامت به بالفعل وزارة الصحة، ولهذا فقد حرم من لا يستطيع الدفع من هذه الخدمات.

غياب المعلومات والبيانات: يعاني نظام الحماية الاجتماعية من نقص شديد في المعلومات والبيانات، سواء تلك التي تنشرها المؤسسات الحكومية أم غير الحكومية، الأمر الذي يصعب عمليات البحث والتحليل والتقويم، فضلاً عن أن وجود هذه البيانات يمهّد لإقناع المحايد من أصحاب المصلحة، ويمكن أن يستخدم في حملات المناصرة لبرامج الحماية الاجتماعية التي تبناها المنظمات غير الحكومية.

٣-٥ التوصيات

تقدم الدراسة التوصيات الآتية:

١-٣-٥ إلى الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والحكومات المحلية

ينبغي أن يتم تبني نظام للحماية الاجتماعية يضع الاعتبارات الآتية:

العدالة: إنَّ يعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية بوصفها هدفاً أسمى، تتحمل فيها الدولة الجزء الأكبر من المسؤولية لتحقيق الحماية الاجتماعية.

الواقعية: بحيث تبني على رؤية لواقع البلد ومشكلاته ورؤى أصحاب المصلحة في الموضوع، فقد أدت الظروف الاستثنائية التي مر بها البلد إلى إحداث تبدلات اجتماعية واقتصادية وسياسية في أغلب المناطق، ولم يعد بالإمكان الاعتماد على الخبرة التاريخية القديمة في التعامل معها، بل ينبغي رصد هذه التبدلات والتعامل معها، فعلى سبيل المثال أدى احتلال ما يسمى بتنظيم الدولة الإسلامية (داعش) لبعض المحافظات (الموصل وصلاح الدين والانبار) إلى التأثير في بنيتها الاقتصادية، وقوض اقتصادها الصناعي، ومن ثم تغيرت بنية العمالة، ومتطلبات الحماية الاجتماعية بالنتيجة وجعلها أكثر اعتماداً على الوظائف التي توفرها الحكومة.

الشمولية: أي أن تكون شاملة لجميع السكان ولأنواع أنظمة الحماية وبخاصة:

- الضمان الصحي من خلال وضع سياسة واضحة وفاعلة لتطوير نظام الرعاية الصحية في البلاد.
- تأمين حصول العمال غير المنظمين على الحماية الاجتماعية.
- شمول النازحين بالحماية الاجتماعية.
- إيجاد آليات لرصد أحوال اللاجئين العراقيين في الخارج.
- إدماج منظومة الحماية الاجتماعية بعملية التنمية المستدامة.

الاستدامة المالية: إن تبني على نظام وسياسات تقوم على الاستدامة المالية.

الفاعلية: أي أن تحقق الأهداف المرجوة بكفاءة في التطبيق.

الجادية السياسية: بحيث تقوم على أساس توافق مع السياسات الاقتصادية مما يقنع الحكومة ومجلس النواب بأهميتها وتوافقها مع الأهداف العامة.

الحوكمة: ينبغي أن يتم تطبيق قوانين الحماية والضمان الاجتماعي وإنفاذها على الجميع، وتعزيز آليات الرصد والمساءلة وبخاصة في مجال القطاع الخاص المنظم وغير المنظم.

المرونة والاستجابة: ينبغي إعطاء مرونة أكبر للنظام الحماية الاجتماعية ومن أهم المناطق التي يمكن العمل عليها:

- زيادة مرونة النظام وتسهيل نقل الحقوق التقاعدية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- الجمع بين إعانات البطالة المؤقتة وآليات دمج العاطلين الفاعلة في سوق العمل من خلال توفير خدمات التوظيف والتدريب، بما يمنع العمال من الاضطرار إلى الدخول في العمل غير المنظم، فضلاً عن تأمين حد أدنى من الدخل في أوقات التعطل.
- توحيد جهود الحماية المتماثلة تحت مظلة واحدة.

تدنية المحتوى السياسي: عن طريق فصل الشأن الاجتماعي عن القضايا السياسية، فضلاً عن تعزيز البنية التشريعية والقانونية للحماية الاجتماعية، بما يكفل إعمال الحقوق والواجبات.

الحماية الإنتاجية: ينبغي أن يصار إلى تحفيز العمل والإنتاج من خلال نظام الحماية الاجتماعية، لكن ذلك يشترط وجود قطاع خاص حركي واقتصاد غير ريعي.

الحوار الوطني: إن موضوع الحماية الاجتماعية هي موضوع وطني مهم، ينبغي تعزيز الحوار فيه، وإشراك فئات المجتمع ليكون لها رأي فيه، فضلاً عن أن الوزارات المعنية (المالية، التخطيط والعمل والشؤون الاجتماعية، الصحة) وأن يكون هناك آليات للتنسيق حول أراضيات الحماية الاجتماعية. ولا بد هنا من ضمان إشراك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال واتحاداتهم والنقابات المهنية.

المزيد من اللامركزية: لا بد من تحويل النظام إلى نظام لامركزي تنافسي، بحيث تعطى لكل محافظة الحرية في بناء نظامها الحماية، سواء من حيث الأراضيات والتمويل وسبل الإدارة.

البحث والتحليل: لابد من تعزيز عملية البحث العلمي لدراسة واقع نظام الحماية الاجتماعية والمشكلات التي يعاني منها، وأن تعنى بعض تلك الدراسات بقياس أثر السياسات الحكومية (المالية والنقدية) وتقويم نتائجها على النظام. وإجراء التحليل الاكتواري لصناديق التقاعد، فضلاً عن إجراء دراسات معمقة لتحديد تكاليف الحماية الاجتماعية باستخدام بروتوكول التقويم السريع الخاص بمنظمة العمل الدولية، كما يمكن توجيه إحدى الجامعات بتأسيس مركز بحثي يُعنى بالحماية الاجتماعية.

٢-٣-٥ إلى المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية

- **الشراكة الوطنية من أجل الحماية الاجتماعية:** ينبغي أن تتم الشراكة على أساس تحليل أصحاب المصلحة، بمعنى أن يجري اختيار الشركاء الداعمين للحماية الاجتماعية بطريقة شفافة، على وفق إسهامهم في العملية، وتأثيرهم فيها، وأن لا تبني عملية الاختيار على أسس سياسية، على أن تضم هذه الشراكة قادة سياسيين ومسؤولين حكوميين كبار، وشخصيات نقابية ومهنية واتحادات صناعية، ورجال أعمال، وناشطين مدنيين، وإعلاميين ورجال دين.
- **تعزيز الثقافة العمالية وبخاصة بين النساء العاملات،** ويمكن استخدام وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي لتعزيز هذه الثقافة والتوعية بالحماية الاجتماعية والقضايا المرتبطة به.
- **الرصد والتقويم:** لابد للمنظمات غير الحكومية والاتحادات العمالية والنقابات المهنية أن تطور قدراتها على رصد سياسات الحماية الاجتماعية، وتقويم نتائج السياسة ورصد ما إذا كانت الفئات الهشة تتمتع بالحد الأدنى الآمن من الدخل والرعاية الصحية، وتحسين آليات الاستهداف، لذا فإنَّ عليها أن تتجه إلى بناء القدرات في مجالات الرصد والتقويم والتحليل للبرامج والقوانين وصياغتها.
- **التحالف من أجل الحماية الاجتماعية:** على المنظمات غير الحكومية والاتحادات العمالية والنقابات المهنية أن تسعى إلى بناء تحالفات أو شبكات من أجل المدافعة في قضية الحماية الاجتماعية، وممارسة الضغط على الحكومة الاتحادية ومجلس النواب والحكومة الإقليم والحكومات المحلية من أجل التصرف في صالح الفئات الهشة والفقيرة في المجتمع، وتحسين ظروف العمل والبيئة التشريعية، وتقليص مساحة القطاع غير المنظم.

- **المزيد من الديمقراطية في الاتحادات والنقابات العمالية والمهنية: لأنَّ** قيام هذه المنظمات بدورها في الدفاع عن حقوق العمال والتأثير الإيجابي في مسارات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لن يكون من دون منظمات عمالية ديمقراطية ومستقلة، لذا فإنَّ على الحركة العمالية أن تتجاوز الخلافات والانقسامات داخلها، وأن تتجه إلى توجيه جهودها نحو قضايا العمال.

٣-٣-٥ إلى المنظمات الدولية

إن العراق يحتاج أيضاً إلى الخبرة الدولية لتيسير الانتقال إلى نظام حماية اجتماعية فاعل وامتسع الأراضيات، وتجاوز المرحلة الانتقالية بنجاح. لذا فإنَّ العراق بحاجة إلى خبرة منظمة العمل الدولية لتقويم نظام الحماية الاجتماعية، ومعالجة الثغرات العديدة في أرضياته، وتقديم المقترحات العلمية المبنية على خبراتها الواسعة في هذا المجال، فضلاً عن عملية بناء القدرات للمؤسسات القائمة على الحماية الاجتماعية.

References | قائمة المراجع

English References

- David A. Robalino et al.: Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change, World Bank, Washington, DC, 2005.
- Evie Browne, Social protection: Topic guide, University of Birmingham, Birmingham, 2015.
- Freedom House, Freedom in the World 2017 - <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>.
- Hasan Latef K. Alzobaidee, Social Protection and Safety Nets in Iraq, December 2015 - <http://iraqieconomists.net/ar/2015/01/07/>.
- Jamil Hilal and Katja Hermann (Edited), Mapping of Arab Left: Contemporary Leftist Politics in the Arab East, Rosa Luxemburg Stiftung Regional Office Palestine, 2014, (https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Mapping_of_Arab_Left-%D9%90English.pdf)
- MINISTRY OF HEALTH, IRAQI CANCER REGISTRY 2006, IRAQI CANCER BOARD, 2006
- Stephen Devereux and Rachel Sabates-Wheeler, Transformative social protection, IDS Working Paper 232, Brighton, 2004 - <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp232.pdf>
- The Independent Evaluation Group, Social Safety Nets: An Evaluation of World Bank Support, 2000–2010, World Bank, Washington DC, 2011
- World Health Organization. Regional Office for the Eastern Mediterranean Country cooperation strategy for WHO and Iraq 2012 – 2017 (http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/113230/1/CCS_Iraq_2012_EN_14959.pdf?ua=1)

المراجع العربية

- الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة المنظمات غير الحكومية، تمت الزيارة يوم الاثنين ٥ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦ (http://www.ngoao.gov.iq/uploads/certificate_org/) (NGO_S_31_10_2016.pdf)
- البنك الدولي للإنشاء والتعمير، إستراتيجية الشراكة مع جمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠١٣-٢٠١٦، البنك الدولي، واشنطن، ٢٠١٢
- البنك الدولي، التقاعد في العراق: القضايا الرئيسية والتوجهات العامة للإصلاح والآثار المالية المترتبة عليه (<http://siteresources.worldbank.org/.../PensionsExSummArab>)
- البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وثيقة برنامج لقرض مقترح بقيمة ١,٢ مليار د. أ. إلى جمهورية العراق، ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥: من أجل تمويل برنامج تحقيق الاستقرار المالي في حال الطوارئ وضمن استدامة الطاقة وتطوير شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/235711468196758372/97938-ARABIC-PUBLIC->
(.Iraq-DPF-P155962-Program-Document-Arabic-final.docx)
- البنك الدولي، الفقر والاندماج والرفاهية في العراق ٢٠٠٧-٢٠١٢، البنك الدولي، واشنطن، ٢٠١٤
- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، المجموعة الإحصائية للبنك المركزي العراقي، عدد خاص، البنك المركزي العراقي، بغداد، ٢٠٠٣
- أيوب أنور حمد سماحة بي، أثر الأزمة المالية في تحقيق هدف القضاء على الفقر للتنمية المستدامة في إقليم كردستان العراق، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول عن أهداف التنمية المستدامة: خارطة طريق في إطار تنموي مستدام، بغداد، ٢٤ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠١٦
- تقرير اللجنة المالية الثنائية حول الموازنة المالية الاتحادية لعام ٢٠١٥ الذي تمت قراءته يوم الأربعاء، ٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ في جلسة البرلمان، شبكة الاقتصاديين العراقيين
- جمعية المحامين والقضاة الأمريكيين، وضع المرأة في العراق: تحديث لتقييم امثال العراق القانوني والواقعي للمعايير القانونية الدولية، مشروع تطوير القانون في العراق، ٢٠٠٧
- جمهورية العراق، حكومة إقليم كردستان (تمت الزيارة في ٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦) (<http://www.gov.krd/a/d.aspx?l=14&a=46448>)
- جمهورية العراق، مجلس الوزراء، هيئة المستشارين، إستراتيجية تطوير القطاع الخاص ٢٠١٤-٢٠٣٠، نيسان ٢٠١٤

- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر، مهام تشكيلات الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في العراق، بغداد، ٢٠١٣
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، تقرير الرعاية الاجتماعية ٢٠١٤
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية لسنوات متفرقة.
- جمهورية العراق، وزارة الصحة العراقية، مجلس السرطان في العراق، التسجيل السرطاني في العراق ٢٠١١
- جمهورية العراق، وزارة الصحة، التقرير الإحصائي السنوي ٢٠١٥
- جمهورية العراق، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية، دراسة تحليلية للخطط السنوية للأعوام ٢٠١٠-٢٠١٢ لأقسام المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية
- جمهورية العراق، وزارة المالية، (تمت زيارة الموقع في ١ كانون الأول ٢٠١٦). <http://www.mof.gov.iq/pages/ar/StatisticsAuthority.aspx>
- جمهورية العراق، وزارة المالية، نص مشروع الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٧
- حيدر العبادي، ملف برنامج حكومة جمهورية العراق للأعوام ٢٠١٤-٢٠١٨، بغداد، ايلول ٢٠١٤. (<http://www.cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=5240>)
- خارطة الطريق الإستراتيجية للحماية الاجتماعية في العراق (٢٠١٥-٢٠١٩)، وثيقة المشروع رقم ١
- خارطة الطريق الإستراتيجية للحماية الاجتماعية في العراق (٢٠١٥-٢٠١٩)، وثيقة المشروع رقم ٢
- صلاح شبر (المستشار في وزارة الصحة)، بحوث في معالجة أزمات الحكومة، ص ٨١ (<http://www.moh.gov.iq/upload/upfile/ar/64cyr.pdf>)
- عادل العلي، التأمينات الاجتماعية: دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٨١
- عدنان الجنابي (عضو مجلس النواب)، موازنة عام ٢٠١٦- التحديات والحلول، مركز البحوث والدراسات العراقية (مبدع).
- عدنان الجنابي ولؤي الخطيب، الإصلاح الاقتصادي في العراق ٢٠١٥، مركز البحوث والدراسات العراقية (مبدع).

• فالح عبد الجبار، المجتمع المدني في عراق ما بعد الحرب، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد- بيروت، ٢٠٠٦

• قاعدة التشريعات العراقية (http://www.iraqlaw.com/LoadLawBook.aspx?SP=ALL&SC=081120056556480)

• قانون الرعاية الاجتماعية ١٣٦ لسنة ١٩٨٠ الذي سبقت الإشارة إليه.

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

• قانون المؤسسات الاجتماعية ذي العدد ٤٢ لسنة ١٩٥٨

• قانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠ فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، الوقائع العراقية العدد ٤١٤٨ في ١٥ آذار (مارس) ٢٠١٠

• قانون مؤسسة السجناء رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.

• قانون مؤسسة الشهداء رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

• قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ٨ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

• قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٠.

• كتاب ديوان الوقف الشيعي ذي العدد ٤٦٨٠ في ٤ أيلول (سبتمبر) ٢٠١٤

• محمد سلمان حسن، التطور الاقتصادي في العراق، ج١، المكتبة العصرية للطباعة، بيروت، ١٩٦٥

• المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، النزوح السكاني: تحدي وفرصة (تحديد مواصفات) «بروفایل» المناطق الحضرية: اللاجئين والنازحين والمجتمع المضيف في محافظة دهوك، مطبعة كردان، اربيل، ٢٠١٦

• المفوضية العليا لحقوق الإنسان، التقرير السنوي حول أوضاع حقوق الإنسان في العراق لعام ٢٠١٥، بغداد، ٢٠١٦

• المنظمة الدولية للهجرة : النزوح في العراق يتخطى ٣,٤ مليون (تمت الزيارة في ١١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦) (http://iomiraq.net/article/0/displacement-iraq-exceeds-34-million-iom)

• المنظمة الدولية للهجرة- العراق، برنامج تشييط المجتمع، أيار ٢٠١٦ (http://iomiraq.net/file/10730/download)

- موازنة العراق الاتحادية ٢٠١٦ و ٢٠١٧.
- نقابة الصيادلة، مشروع قانون الضمان الصحي في العراق (<http://www.iraqipharm.com/?p=1068>)
- وزارة التخطيط، الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق.
- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء. (<http://www.cosit.gov.iq/AAS2016/social/so9B.htm>)
- وزارة الصحة، اجتماع اللجنة الاستشارية الفنية ٢٠ كانون الثاني ٢٠١٥، ص ٣ (http://phciraq.org/sites/phciraq.org/files/Special%20Report%20TAG_Jan%202020_Arabic.pdf)
- الوقائع العراقية، العدد ٣١٤٣، في ١٩٨٧/٣/٣٠
- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مشروع الرعاية الصحية الأولية في العراق (تمت الزيارة في ٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦) (<http://bit.ly/2fSHVWM>)

- <http://bit.ly/2rZ8Jbo>
- <http://mobdii.org/ArticleDetails.aspx?ID=10057> (تمت الزيارة في 6 كانون الأول / ديسمبر 2016)
- <http://mobdii.org/ArticleDetails.aspx?ID=10057> (تمت الزيارة في 6 كانون الأول / ديسمبر 2016)
- <http://mobdii.org/ArticleDetails.aspx?ID=53>
- http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/SN_Expenditures_6-30-08.xls
- http://www.alshuhadaa.com/section_injaz/ (تمت الزيارة في 18 تشرين الثاني / نوفمبر 2016)
- http://www.ilo.org/beirut/countries/iraq/WCMS_495159/lang--ar/index.htm
- <http://www.mot.gov.iq/index.php?name=Pages&op=page&pid=55> (تمت الزيارة في 1 كانون الثاني / يناير 2017)
- <http://www.ppf.gov.iq/index.php?name=News&file=article&sid=19> (تمت الزيارة في 18 تشرين الثاني / نوفمبر 2016)
- <http://www.unhcr.org/ar/57ac9e3a4.html?query=iraq>
- <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SocialprotectionandsafetynetsinIraq.pdf>

ملحق (١) قائمة الأشخاص الذين تمت مقابلتهم

ت	اسم الشخص	العمل
١	أحمد جسام صالح	عضو الهيئة الادارية المركزية لتقابة المعلمين العراقيين/ بغداد
٢	ارجمن محمود رشيد	منظمة مجتمع مدني/ كركوك
٣	الشيخ ثامر الساعدي	مدير مركز عين للدراسات والبحوث
٤	السيد صادق خزعل الكناي	معاون المدير العام/ دائرة التدريب المهني/ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
٥	دلياك طاهر درويش	منظمة مجتمع مدني/ السليمانية
٦	سيل اسماعيل العمري	معاون محافظ نينوى لشؤون التخطيط والموازنة
٧	السيد عدنان الصفار	عضو المكتب التنفيذي في الاتحاد العام لنقابات عمال العراق/ بغداد
٨	السيد كاظم شمخي السوداني	خبير في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية/ بغداد
٩	السيد هادي علي لفته	نائب رئيس الاتحاد العام لنقابات عمال العراق/ بغداد
١٠	السيدة رجاء الخفاجي	التيار الديمقراطي/ بغداد
١١	السيدة سلامة الصكبان	ناشطة / محافظة القادسية/ مدينة الديوانية
١٢	عدنان محمد طاهر الصالحي	منظمة مجتمع مدني/ كربلاء
١٣	علياء الأنصاري	المدير التنفيذي لمنظمة بنت الرافدين/ بابل
١٤	ليلي جان ناصيف	مساعد ممثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين- مكتب العراق
١٥	محمد جبر حويل	معاون مدير عام دائرة الصحة العامة/ وزارة الصحة
١٦	منى الهلالي	منظمة أور/ ذي قار
١٧	نجلاء علي مراد	مدير عام إستراتيجية التخفيف من الفقر/ بغداد
١٨	هيو عمر	نائب رئيس منظمة السلام والحرية في اقليم كردستان/ اربيل

