



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

برامج الضمانات الاجتماعية وفقاً لتفضيلات العمال في العراق

سلام جبار شهاب



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍّ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تهّمُ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

برامج الضمانات الاجتماعية وفقاً لتفضيلات العمّال في العراق

سلام جبار شهاب*

1. الملخص:

- بالرغم من أنّ حجم القوى العاملة في العراق بين (7-6) مليون نسمة في القطاع الخاص، إلّا أنّ (18) ألف عامل مسجل في برامج الرعاية الاجتماعية.
- لن يتم تمرير قانون الضمانات الاجتماعية للعمّال في العراق ما دام حجم الاستقطاعات كبيرة من العمّال وأرباب العمل، وإن تم إقراره فلا يتوقع بأنّ هناك حوافز ستقدم إلى العاملين وأرباب العمل للتسجيل فيه.
- إلزامية تطبيق قانون الضمانات الاجتماعية للعمّال قد يؤدي إلى ضعف القدرات الإنتاجية في السوق، كون السوق العراقي يتّسم بالهشاشة وهذا الأمر سيشكل عبء إضافي على أرباب العمل.
- لا بد من تصميم برامج تعطي مزيداً من المرونة للأفراد في اختيار حزمة البرامج ومستوى المزايا وسياسات الادخار مع توفير معلومات وحوافز أفضل للتسجيل.
- إنّ الاعتماد على إجراءات واضحة ومتكاملة سيؤدي إلى إجراء ترتيبات إعادة التوزيع المستهدفة من أجل المساهمة بشكل أفضل في الحد من الفقر وعدم المساواة.
- استخدام نهج المعرفة مع العاملين حيث ينصب التركيز على توفير المعرفة العامة حول المفاهيم والمنتجات المالية المقدمة معززة بالمهارات لتطبيق هذه المعرفة لتحقيق سلوك مالي جيد.
- اتباع نهج قائم على النتائج يهدف إلى التأثير بشكل مباشر على السلوكيات التي تعتبر مهمة لتحقيق نتائج مالية جيدة تفضي إلى اختيار العاملين للبرامج المفضلة إليهم.
- تبنت بعض البلدان برامج ضمانات بالاعتماد على أنظمة لا ترتبط بمساهمات العاملين. منها تعتمد على ضرائب القيمة المضافة للعاملين من خلال أتمتة المدخولات والإنفاق الاستهلاكي.

* باحث في الاقتصاد السياسي.

- تظهر الأدلة أنّ نظام التأمين الاجتماعي يتفاعل مع أسواق العمل عند تصميم برامج جديدة أو إصلاح البرامج الحالية للضمان الاجتماعي للعمال ويجب على صانعي القرار في العراق أن يدرسوا بعناية كيف سيكون رد فعل العمال والشركات وأرباب العمل في تطبيق برامج الضمانات الاجتماعية للعمال.

2. أهمية الضمانات الاجتماعية للعاملين:

تطبّق معظم البلدان برامج حماية وتأمين وادخار إلزامية لمساعدة الأفراد على إدارة المخاطر مثل البطالة، أو العجز، أو المرض، أو تقدم العمر، أو الوفاة. غالبًا ما تستند هذه الأمور على التمويل، حيث يتم تمويل الفرص تلك من خلال المساهمات الإلزامية المفروضة على العمالة (الاستقطاعات المالية). يواجه هذا النوع من النماذج تحديات تغطية العاملين في البلدان المنخفضة ومتوسطة الدخل منها العراق حيث يعمل جزء كبير من القوة العاملة والأغلبية لحسابه الخاص أو يعمل في الأعمال التي تصل إلى حد الكفاف.

بالإضافة إلى ذلك، في هذا النموذج من البلدان لا تساهم نسبة كبيرة من العمالة بأجر في برامج التأمينات أو الضمانات ذات الطابع الإلزامي. وهناك أسباب مختلفة لذلك إذ أنّ من بينها مشاريع صغيرة ومشاريع ذات إنتاجية منخفضة والشركات أو المشروعات الاقتصادية قد لا تكون قادرة على تحمل المساهمات اللازمة للتأمين أو الضمان، والبعض الآخر معفي من التفويض وهكذا، وفي ظل وجود قدرة إنفاذ منخفضة يختار العاملون وأرباب العمل ببساطة التهرب من أداء هذا الالتزام. وللتعامل مع هذه التحديات أنشأت العديد من البلدان في السنوات الأخيرة خططاً غير قائمة على المساهمات من دخل العاملين لتغطية الأفراد ذوي القدرة المنخفضة أو المحدودة على المساهمة، الذين يعملون في القطاع غير الرسمي الذي يشكل أكثر من (90%) من العاملين في القطاع الخاص في العراق.

على الرغم من أنّ معظم المناقشات التي تتعلق بالحماية والتأمين الاجتماعي تركز على القضايا التي تتعلق بالعدالة والإنصاف والاستدامة المالية إلى الفئات العمالية، ولكن مع ذلك لا بد من توخي الحذر في تصميم السياسات التي تتعلق بالحماية الاجتماعية للعاملين فهناك الكثير من المخاوف من البرامج التي تطبق والتي يمكن أن تحدث ضرراً على أوضاع العاملين وأسواق العمل، والتي تؤدي إلى تشوهات في أوضاع العاملين والسوق بصورة عامة وأيضاً العلاقة بين العرض والطلب. فمن

جانب العرض يمكن للبرامج غير القائمة على المساهمات والموجهة إلى العمال غير الرسميين أن تقدم حوافز لتولي وظائف غير رسمية، وقد تقلل التأمينات الاجتماعية الحوافز لتغيير الوظائف إذا لم تكن التأمينات غير قابلة للنقل، كما يمكن تنظيم سوق العمل من خلال الخروج المبكر من القوى العاملة إذا كانت هناك أحكام تسمح للتقاعد المبكر مع توفر الحوافز المالية، أو تقليل الحوافز للبحث عن وظائف عندما تكون هناك إعانات العاطلين عن العمل عالية كأن تكون أقل بقليل من الحد الأدنى للأجور. ومن جانب الطلب، يمكن أن توفر الرسوم أو الضرائب على أجور أو رواتب العاملين والمستخدمة في تمويل العديد من البرامج تمثل حوافز للعمل بشكل غير رسمي أو لتقديم عقود غير رسمية للعمال خاصة عندما تكون مستويات الإنتاجية منخفضة كما في القطاع الخاص العراقي، والذي يتسم بكثافة الداخلين على العمل والطلب على العمل يقابله ضعف الإنتاجية من قبل القطاع الخاص.

الضمان الاجتماعي والتقاعد حق كفله القانون العراقي يهدف إلى حماية المشمولين في حالات الشيخوخة والعجز، والمرض، وإصابات العمل، والأمراض المهنية، والوفاء، والبطالة، وفي العراق فإن قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة (1971) هو المسؤول عن هذا الامر من خلال تأمين صحة وسلامة ومستقبل عيش جميع أفراد الطبقة العاملة في البلاد، كما يهدف إلى تهيئة الظروف وتوفير الخدمات التي تساعد على تطوير الطبقة العاملة اجتماعياً ومهنياً إلى مستوى أفضل.

وبذلك سيتم تسليط الضوء في هذه الورقة على التشوهات التي يمكن أن تخلقها أنظمة الحماية الاجتماعية للعاملين على السوق وعلى العاملين أنفسهم. إذ بإمكان برامج الحماية أن تؤثر على مستوى التوظيف وحتى على هيكل الوظائف العامة في القطاع الخاص وعلى الشمول في بيئة العمل من حيث الأعمار والجنس وحتى المستوى التعليمي للباحثين عن العمل.

3. مرونة في البرامج وحزم متنوعة:

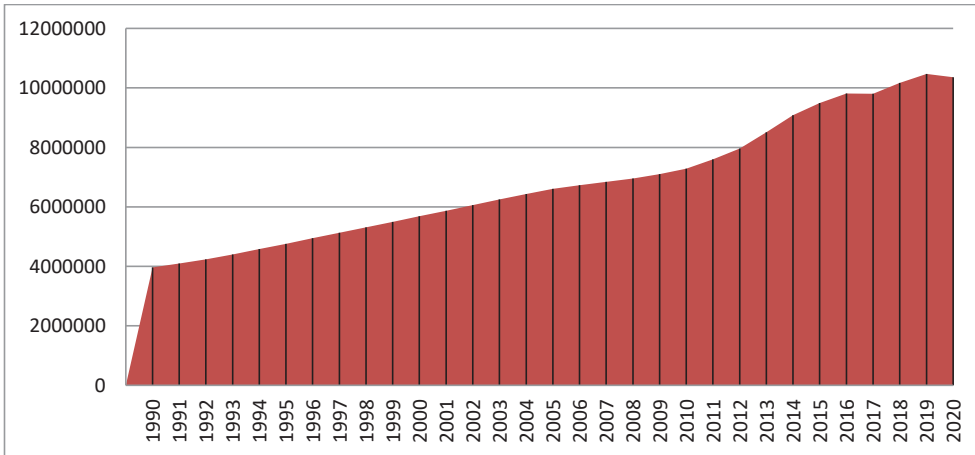
هناك بعض المبادئ العامة التي يمكن للبلدان اتباعها لتوسيع التغطية مع تقليل التشوهات المحتملة في أسواق العمل، أولاً: إعطاء مزيد من المرونة للأفراد في اختيار حزمة البرامج ومستوى المزايا وسياسات الادخار مع توفير معلومات وحوافز أفضل للتسجيل. كما أن الاعتماد على إجراءات واضحة ومتكاملة، فإنه سيؤدي إلى إجراء ترتيبات إعادة التوزيع المستهدفة من أجل المساهمة

بشكل أفضل في الحد من الفقر وعدم المساواة. كما أنّ من وجهة نظر أسواق العمل فيجب أن تهدف تلك البرامج إلى تقليل الاستقطاعات الضريبية المتصورة، ويمكن القيام بذلك عن طريق ربط مساهمات العاملين بالمزايا بشكل أفضل وتحسين جودة الخدمات وتمويل ترتيبات إعادة التوزيع من خلال الإيرادات العامة.

4. ضمانات العمل في العراق:

ووفقاً للبيانات الحكومية الصادرة من الجهاز المركزي للإحصاء ومنظمة العمل الدولية يبلغ أعداد القوى العاملة في العراق قرابة (11) مليون نسمة من مجموع السكان (شكل 1. 6)، تمثل النساء ما نسبته (12.3%) من مجموع القوى العاملة المنقحة في البلاد، في حين أنّ نسبة العمالة لدى الذكور تصل إلى (76.7%)، وهي فجوة تتسع بالارتفاع التدريجي، والسبب في أنّ محدودية الوظائف في القطاع الحكومي، كما أنّ الدخل السنوي الكبير للقوى العاملة الجديدة أو المؤهلة إلى سوق العمل والتي تبلغ بحدود (850) ألف نسمة لأولئك الأشخاص القادرين على العمل، تجعل مسألة تنظيم بيئات العمل في البلاد ضرورة ملحة.

شكل 1: تطور حجم القوى العاملة في العراق بين السنوات (1990-2020) مليون نسمة.



Source: WBG & ILO, 2020.

وإذ يشير الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (23) على أن: (لكل شخص حق العمل، وحرية اختيار عمله، وتوفير شروط عمل عادلة ومرضية، وفي الحماية من البطالة). ويعتبر الحق في العمل أول الحقوق التي يقرها المعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً للجزء الثالث في المواد (6، 7، 8) من الاتفاقية، فأَنَّ الضمانات الدستورية، تعتبر الحق في العمل من الحقوق الأساسية في الدستور العراقي لضمان الحياة الكريمة للمواطنين العراقيين، والسبيل إلى ذلك يكون عن طريق قوانين تكفل هذا الحق وتحافظ على العدالة الاجتماعية حيث نصت (المادة 22 - أولاً) على أن (العمل حقٌ لكل العراقيين بما يضمن لهم حياةً كريمةً). وهذا النص يستوجب بأن تكون القوانين المنظمة كفيلة بتنظيم علاقات العمل بما ينسجم مع المعايير الدولية والتزامات العراق بهذا الشأن¹ فأَي حق لا بد أن يستند على قاعدة قانونية تحمي هذا الحق. وجاء في نص (المادة 22 / ثانياً) من الدستور العراقي على أن (ينظم القانون العلاقة بين العمّال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية). وأنّ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن الضمان الاجتماعي لعام (1952)² أقرت المعايير القياسية لمنافع الضمان الاجتماعي مثل: الرعاية الطبية، والمرض، والبطالة، والشيخوخة، وإصابات العمل، والعائلة، والأمومة، والعجز، واستحقاقات الورثة.

ومن أهم الضمانات الدستورية تكفّل الدولة الضمان الاجتماعي والتقاعد للعمّال (كما نصت المادة (30) من الدستور العراقي في الفقرتين أولاً وثانياً)، وبالرغم من ذلك، فأَنَّهُ إلى وقتنا الحاضر لازالت الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم تعملان بقانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (39) لسنة (1971). ويعمل مجلس النواب العراقي على تشريع قانون جديد باسم قانون (الضمان الاجتماعي والتقاعد للعمّال)، وأنّ بعضاً من هذه الحقوق للعمّال في القطاع الخاص في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي سارية المفعول في العراق. وقد عمل مجلس النواب السابق على مناقشة قانون الضمان الجديد.

1. الأسباب الموجبة لصدور قانون العمل العراقي الجديد رقم (37) لسنة (2015)، الوقائع العراقية، العدد (4386)،

09/10/2015 <https://www.moj.gov.iq/view.1925>

2. تجدر الإشارة إلى أن العراق لم يقدّم بالمصادقة على الاتفاقية.

5. سياسات وقوانين الحماية الاجتماعية للعاملين في العراق:

القانون الحالي المعمول به والمعني بحقوق العمّال (قانون رقم 39 لسنة 1971) لا يتواءم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية الحالية في العراق ومن بينها تطورات سوق العمل، وتأمين الرواتب التقاعدية المناسبة إلى العاملين في سن التقاعد والضمانات الأخرى القريبة من هذا الشأن، وبالرغم من أنّ أطراف عدة ساهمت في إعداد المسودة الجديدة للقانون منها منظمة العمل الدولية، والمنظمات الاقتصادية الدولية منها نقابة العمّال في العراق، إلا أنّ المسودة لم يتم إقرارها في الدورة البرلمانية السابقة أو الحالية لقضايا تتعلق بالجانب البيروقراطي والسياسي، ومع ذلك فإنّ واحدة من الاعتبارات التي تم أخذها بنظر الاعتبار كمأخذ على هذه المسودة هي تثبيت مبالغ التقاعد الى العاملين ورفعها مما عدّها البعض خطر على أوضاع العاملين وعلى السوق بصورة عامة، كون أنّ رفع الاستقطاعات التقاعدية سواء من العامل أو من رب العمل ستقود إلى رفع معدلات اللارسمية في العمل، بمعنى تحاشي تسجيل العاملين في برامج الضمان خشية الاستقطاعات. وحتى ما إذا تم تطبيق ذلك فإنّ أرباب العمل سيلجأون إلى رفع الأسعار للمنتجات والخدمات التي يقدمونها، وبالنتيجة تقلّص كميات الإنتاج بسبب ارتفاع التكلفة الحديثة للإنتاج.

وبالرغم من ان أعداد العاملين في القطاع الخاص يشكلون بحدود %54 (7-6 مليون) من مجموع القوى العاملة الكلية في البلاد، الا أنّه فقط (17,710) عامل مسجل في الضمان الاجتماعي في العراق³. ويرجع عدد من الأسباب تشكل الاعتبارات الحقيقة وراء انخفاض أعداد المسجلين في الضمان الاجتماعي من بينها عدم رغبة أرباب العمل والعاملين في التسجيل ضمن مظلة قانون الضمان، إضافة إلى أنّهم إذا ما سجلوا فإنهم يقدمون على رفض تسديد الاستقطاعات التي بدمتهم، ولذلك عادةً ما يكون الوضع المالي للصندوق متدهور بفعل عدم ديمومة تسديد الاستقطاعات بصورة منتظمة. كما يرجع البعض إلى ضعف إنفاذ القانون من حيث الأقسام المعنية بالتفتيش والرقابة على أوضاع العاملين وعدالة توزيع العاملين في أقسام التفتيش على أعداد العاملين (مفتش/ عدد العاملين) والتي تكون غالباً مشوهة ويصعب الوصول إلى العاملين بصورة منتظمة.

3. وزارة التخطيط، الإحصائية السنوية (1202).

6. تنوع أنظمة الضمان الاجتماعي الفاعلة:

تعتمد فعالية أنظمة التأمين الاجتماعي في مساعدة الأفراد على إدارة المخاطر الحياتية، منها تأمين المعيشة والسكن والعلاج وهذا يعتمد على حد كبير على حزمة المزايا المقدمة، وترتيبات إعادة التوزيع للعمال للوصول إلى الأفراد الذين ليس لديهم قدرة في دفع الاشتراكات أو الاستقطاعات أو تكون قدرتهم محدودة. وهذا ما يجعل على صانع القرار التأكيد على تنوع أنظمة الضمان واستخدام مزايا عدة بمستويات مختلفة مقدمة إلى العاملين، وهو يعني بمعنى آخر تصميم أنظمة ضمان بناءً على تفضيلات المستفيدين ومن حيث قدرتهم على الادخار أو تحمل تكاليف الضمان. والبحث عن كيفية تنفيذ ترتيبات إعادة توزيع مستدامة مالياً والتي تقلل من بعض اضطرابات سوق العمل التي نوقشت أعلاه.

تحديد صلاحيات نظام التأمينات الاجتماعية:

السؤال الأول المتعلق بالسياسات المتبعة هو ما إذا كان ينبغي أن تكون برامج الضمان الاجتماعي إلزامية؟ غالباً ما يتم تبرير البرامج الإلزامية بناءً على عيوب في أسواق التأمين تؤدي إلى الاختيار المعاكس أي عدم قدرة الأفراد أو عدم رغبتهم في التخطيط للمستقبل واتخاذ الخيارات الاستراتيجية المناسبة بشأن المدخرات والتأمين على الحياة خصوصاً في الأسواق الهشة كمثال في حالة العراق، التي يبدو فيها من الصعب التنبؤ في الأوضاع مستقبلاً نتيجةً لاهتزاز صورة السوق والقرارات الحكومية أمام أنظار العاملين.

فيما يتعلق بالتدخلات لتحسين الثقافة المالية، يحدد البعض استخدام نهج المعرفة⁴ حيث ينصب التركيز على توفير المعرفة العامة حول المفاهيم والمنتجات المالية، معززة بالمهارات لتطبيق هذه المعرفة لتحقيق سلوك مالي «جيد». والثاني هو نهج قائم على النتائج يهدف إلى التأثير بشكل مباشر على السلوكيات التي تعتبر مهمة لتحقيق نتائج مالية جيدة. وتشمل على سبيل المثال إدارة الأموال (أي العيش في حدود إمكانيات الفرد وتتبع نفقاته) والتخطيط للمستقبل واتخاذ الخيارات بناءً على فهم الخيارات المتاحة ومعرفة متى وكيف يحصل على المساعدة. تظهر مراجعة للعدد المحدود من التقييمات لهذين النوعين من التدخلات نتائج مختلفة. على سبيل المثال، برامج التدريب في المدرسة أو في مكان العمل على سبيل المثال ندوات التقاعد لم تظهر زيادة المشاركة في المدخرات

4. Carmen Pages et al, Social insurance, informality and labor markets: how to protect workers while creating good jobs, Bonn, 2013.

الطوعية أو خطط التأمين حتى أقل في الخطط الإلزامية، وهذا أمر متوقع لأنه أثناء تحسين المعرفة لا تتعامل هذه البرامج مع العوامل غير المعرفية والنفسية التي تؤثر على كيفية استخدام الأفراد لمعارفهم ومهاراتهم الجديدة، فيما يتعلق بالتدخلات التي تهدف إلى دفع سلوكيات معينة ترتبط بقرص النجاح. التدخل الآخر هو مطالبة الأفراد بالالتزام بتوفير الزيادات المستقبلية في الأرباح. ومع ذلك، لا يعرف سوى القليل عن الكيفية التي يمكن أن تعمل بها هذه الحوافز في حالة البرامج العامة، على سبيل المثال، كانت هناك العديد من المقترحات لجلب الأموال من العاملين في القطاع غير الرسمي لتعزيز مشاركتهم في برامج المعاشات التقاعدية العامة لكن لا توجد تقييمات حتى الآن تقدم أدلة على تأثير هذه البرامج على معدلات القبول.

تُظهر الدراسة الخاصة بتشيلي أيضاً أن ميزة التصميم المهمة التي تستحق مزيداً من التحليل في البلدان التي لديها أنظمة «متعددة المسارات» تركز على حصة معدل المساهمة التي ينبغي استثمارها في الدفع أولاً بأول مقابل الأصول المالية، وعادةً ما يتم تحديد هذه الحصة كجزء من العقد الاجتماعي والسياسي الدفاع لإصلاح نظام المرتبات التقاعدية، إذ يلاحظ إنَّ العمّال لا يتفقون على حصة ثابتة تكون مثالية لدى الجميع، وبالتالي تنوع الاستقطاعات مقابل تنوع الخدمات قد تقلل من سوء تخصيص المدخرات من حوافز التسجيل بين فئات معينة من العمّال لا سيما عندما تكون القدرة على إنفاذ القوانين منخفضة كما في حالة السوق العراقي.

7. رفع الوعي بين العاملين عامل حيوي:

من التجارب العالمية تظهر أنّ هناك حاجة إلى المزيد من المرونة في طريقة تحديد اختصاصات البرامج المختلفة للضمان الاجتماعي، ويمكن التركيز بشكل أكبر على زيادة الوعي بين الأفراد حول المخاطر التي يواجهونها وحثّهم على الالتحاق بالتأمين، وبرامج الادخار من خلال نظام الضمانات التي يمكنها أن تقدم حوافز الى العاملين في الأستثمار من خلال الحوافز المالية المقدمة من رفد الصندوق بالأموال.

من المهم أيضاً إعادة النظر في حزم مزايا التأمين الاجتماعي المقدمة، سواء من حيث التكوين أو مستوى المزايا المقدمة الى العاملين، يتمثل أحد الاحتمالات في قصر حزمة برامج التأمين الاجتماعي الإلزامي على تلك التي تغطي المخاطر الرئيسية مثلاً الصحة، والإعاقة، وسن التقاعد، والوفاء، والبطالة. ويبدو أيضاً أنه من المفيد استكشاف كيفية تقديم المزيد من الخيارات للأفراد من خلال الأدوار الحكومية الرسمية على سبيل المثال أن يتم تقديم فوائد آنية ومستقبلية مع وقائع تجريبية تكون

ممارسات فضلى إلى الأفراد العاملين من خلال التركيز على مخاوفهم سواء في الوقت الراهن أو مستقبلاً بعد سن العمل، فمِنح حزمة متنوعة من برامج الضمان قد تشجع الأفراد على اختيار من بينها والتي تتم من خلال توفير المعلومات والتدريب، وبالمثل، يمكن منح الأفراد مزيداً من الخيارات في تكوين محافظ الادخار بما في ذلك الاستثمار في الدفع عند الاستخدام أو الأصول المالية والمزيد من المعلومات لإرشادهم.

8. تصميم اجراءات اعادة توزيع المنافع على العاملين:

تعد إعادة التوزيع ضرورية داخل نظام التأمين الاجتماعي لتغطية شرائح المجتمع التي قد لا تكون قادرة على تحمل المشاركة في برامج تجميع المخاطر أو الادخار، ومع ذلك، فإن معظم عمليات إعادة التوزيع التي تحدث في أنظمة التأمين الاجتماعي في عدد من دول العالم تكون ضمنية، أي أن الضمانات تحدث بالاعتماد على أنظمة لا تربط المساهمات بالمزايا، وبعض الأفراد العاملين ليسوا بالضرورة الأكثر فقراً يحصلون بشكل ممنهج على أكثر مما يضعونه في صندوق التأمين.

تموّل غالبية البلدان العالم برامج التأمين الاجتماعي من خلال ضرائب الرواتب التي يدفعها صاحب العمل والمساهمات الفردية التي يدفعها العاملون، في حين أنّ هذا النوع من التمويل قد يكون هو السبيل الوحيد لتطوير برامج التأمين الاجتماعي إلا أنه يواجه الآن مشكلتين رئيسيتين. أولهما: فشل البرامج القائمة على كشف المرتبات في تضمين عدد كبير من العاملين لحسابهم الخاص، والموظفين ذوي الدخل المنخفض، والعاملين في الزراعة. وثانيهما: قد تدفع ضرائب الرواتب الشركات منخفضة الإنتاجية للعمل في القطاع غير الرسمي أو تقديم عمل غير رسمي لبعض عمالها، مما يقلل أيضاً من التغطية وربما الإنتاجية الإجمالية⁵. وتقدم الممارسات التجريبية تحليلاً عن آثار تشريعات حماية العمالة والاستقطاعات على سمعة تلك الأنظمة والتي تضع أسفين أمام فاعلية تلك البرامج. ووجدت التجارب أنّ رفع الاستقطاعات المتعلقة بالضمانات تقود إلى زيادة الصفة غير الرسمية للعاملين في المتوسط، ترتبط زيادة (1%) في أجر الضريبة بزيادة قدرها (0.13) نقطة مئوية في السمة غير المنظمة للعمالة. ووجدت دراسات أخرى أنّ زيادة نقطة مئوية واحدة في الاستقطاعات ممكن أن تقلل التوظيف الرسمي بما يتراوح بين (0.1) و(0.5) نقطة مئوية ومن المرجح أن يكون العمال غير المهرة هم الأكثر تضرراً من تطبيق تلك البرامج (WB, 2022).

وتطبق بعض البلدان ضريبة القيمة المضافة على الدخل وهذا يتم من خلال أتمتة المدخلات

5. Carmen Pages et al, op cit.

والمخرجات للعاملين وهذه الحالة يصعب تطبيقها في العراق، ووجد الباحثون أنّ التحرك نحو تمويل ضريبة القيمة المضافة للضمان الاجتماعي لتحقيق التغطية الشاملة ويساهم في خفض التشهوهات في سوق العمل.

تظهر الأدلة أنّ نظام التأمين الاجتماعي يتفاعل مع أسواق العمل عند تصميم برامج جديدة أو إصلاح البرامج الحالية للضمان الاجتماعي للعمال ويجب على صانعي القرار في العراق أن يدرسوا بعناية كيف سيكون رد فعل العمال والشركات. المزايا الضريبية المتصورة أي ما يدفعه العمال وما متصور الحصول عليه يمكن أن تقلل من العمالة الرسمية، كما يمكن للبرامج الموازية غير القائمة على المساهمات والموجهة إلى القطاع غير الرسمي أن تعزز السمة الرسمية من خلال التأثير على الدخل كما يمكن أن يغير التأمين ضد البطالة الخيارات بين البطالة والعمل الرسمي وغير الرسمي والعمل الحر.

يمكن للعراق أن يدخل المزيد من المرونة عند تحديد انواع برامج التأمين الاجتماعي للعمال. على الرغم من صعوبة فرضها في وجود قطاع غير رسمي كبير. إنّ التفضيلات والخصائص الفردية يمكن أن تلعب دوراً أكبر في تحديد حزمة ومستوى الفوائد، فضلاً عن محفظة الاستثمارات في حالة خطط الادخار، يمكن أن يساعد ذلك في تقليل الفارق أو الحاجز الضريبي المتصور وتحسين الحافز على التسجيل، يمكن أن يتمثل أحد السبل الممكنة لمزيد من التحليل في قصر حزمة مزايا التأمين الاجتماعي على المخاطر الأساسية (الشيخوخة، والمرضى، والعجز، والبطالة طويلة الأجل، والوفاة) وتوفير مستوى أساسي من المزايا يكفي، ليس فقط لمنع الفقر ولكن أيضاً لتأمين الاستهلاك.

9. الخلاصة:

بالرغم من أهمية الضمانات الاجتماعية المقدمة إلى العمال، إلا أنه لم يتم الوصول إلى صيغة مثالية أو برنامج تفضيلي يطمح العمال إليه باعتباره يحقق هدفهم في إبقاء أموالهم وتأمين المتطلبات الاجتماعية لحياتهم العامة، يبقى موضوع الضمانات الاجتماعية أحد العناصر التي تساهم في نفور العاملين في تنظيم أوضاعهم فيه كما أنه يساهم في توسيع القطاع غير الرسمي في الاقتصاد في الاقتصادات ذات الإنتاجية الضعيفة وبالتحديد في العراق، ستساهم أتمتة المدخولات إلى العاملين، يضاف إليه تنوع برامج الضمان الاجتماعي مع تنوع الخدمات الأساسية المقدمة في تفضيل العاملين لخيارات البرامج المتاحة. وسيبقى الجدول حول مسودة قانون الضمان الاجتماعي للعمال في العراق قائم ما دام لم يراعي ظروف العاملين وأوضاعهم في اقتصاد هش يتسم بالارسمية وعدم الكفاءة.