منظمة العمل الدولية

Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي

جيل 2050:
تحويل "هدية" العراق الديموغرافية إلى نافذة اقتصادية للفرص

د. أمجد رابي

28 أيار 2022

ورقة عمل

WP/2022/01

حقوق النشر محفوظة © لمنظمة العمل الدولية 2022
الطبعة الأولى 2022

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم 2 المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف, على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها، وأي طلب للحصول على إذن بالاستنساخ أو الترجمة يجب أن يوجه إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص)، بمكتب العمل الدولي بجنيف، Switzerland ،22 Geneva CH-1211، أو عبر البريد الإلكترونيrights@ilo.org : والمكتب يرحب دائماً بهذه الطلبات.

ويجوز للمكتبات والمؤسسات والمستخدمين الآخرين المسجلين لدى المنظمات التي لها حقوق النسخ أن تنتج نسخاً وفقاً للتراخيص الصادرة لهم لهذا الغرض. ويمكن زيارة www.ifrro.org للاطلاع على المنظمات التي لها حقوق النسخ في بلدك.

العنوان:
جيل 2050: تحويل «هدية» العراق الديموغرافية إلى نافذة اقتصادية للفرص، بغداد، 2022.

ISBN: 9789220374849 (**Web pdf**)

متوفرة أيضًا باللغة الإنكليزية:
Title: Generation 2050: Turning Iraq's Demographic 'Gift' into an Economic Window of Opportunity Baghdad, 2022.

ISBN: 9789220374856 (**Web pdf**)

تم تمويل هذا البحث بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي. ان النتائج والتفسرات والاستنتاجات الواردة في هذه الورقة تخص المؤلف ولا تعكس بالضرورة سياسات أو وجهات نظر منظمة العمل الدولية أو الأمم المتحدة او الاتحاد الاوروبي. وقد تم إعدادهذه الورقة بغية تسهيل تبادل المعرفة وتحفيز النقاش، ولم يتم تحرير النص وفقًا لمعايير النشر الرسمية ولا تتحمل منظمة العمل الدولية أي مسؤولية عن الأخطاء.

لا تنطوي التسميات المستخدمة في المنشور ولا المواد المعروضة فيه، على التعبير عن رأي مكتب العمل الدولي بأي شكل بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

كما أن الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كذلك إغفال ذكر أي شركات أو منتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

يمكن الحصول على معلومات عن منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية من خلال زيارة موقعنا الالكتروني على العنوان التالي: www.ilo.org/publns
وللحصول على مطبوعات مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية، الاتصال على العنوان التالي:
منظمة العمل الدولية / المكتب الإقليمي للدول العربية
ص.ب. 4088-11، رياض الصلح 2150-1107
بيروت، لبنان
شبكة الإنترنت: www.ilo.org/arabstates

المحتويات

1. مقدمة وملخص **2**

2. التطورات الديموغرافية في العراق **2**

3. التحول الديموغرافي ومسار النمو الاقتصادي **8**

3.1. قضايا سوق العمل 9

3.2. قضايا الضمان والحماية الاجتماعية 10

3.3. قضايا إنتاجية العمل 13

المراجع **16**

الجداول

الجدول 1: التغير السكاني السنوي بالآلاف، 1990-2020 4

الجدول 2: طول الهبة الديموغرافية بالسنوات، دول مختارة 7

الجدول 3: سرعة الشيخوخة مقاسة بالسنوات السنوات، دول مختارة 8

الرسوم البيانية

الشكل 1: معدلات الخصوبة الإجمالية، طفل لكل امرأة، 1950-2050 2

الشكل 2: معدلات الخصوبة الإجمالية، طفل لكل امرأة، العراق ودول مختارة، 2020 3

الشكل 3: معدل الوفيات تحت سن 5، الوفيات لكل 1000 حياة، 1950-2050 3

الشكل 4: متوسط العمر المتوقع، 1950-2050 4

الشكل 5: الهرم السكاني، 1980-2050 5

الشكل 6: عدد المعالين لكل 100 فرد في سن العمل (15-64)، 1950-2010 5

الشكل 7: معدلات النمو السكاني حسب الفئات العمرية الرئيسية، النسبة المئوية، ونافذة الفرص الديمغرافية (فترة البداية والنهاية)، 2000-2100 6

الشكل 8: السكان بعد سن العمل كنسبة مئوية من إجمالي السكان، 1950-2050 7

الشكل 9: محددات النمو الاقتصادي في المدى الطويل 8

الشكل 10: معدلات المشاركة في القوى العاملة (الرسم البياني الأيسر) ومعدل البطالة (الرسم البياني الأيمن)، 2021 9

الشكل 11: السكان حسب حالة العمل، بالملايين، 2022 9

الشكل 12: فاتورة الأجور العامة والتوظيف العام، بلدان مختارة، 2020 10

الشكل 13: مصفوفة الحماية الاجتماعية في العراق، 2022 11

الشكل 14: عدد الإناث إلى 100 ذكر، 22-2020 11

الشكل 15: نظام الحماية الاجتماعي المتكامل للمسنين 13

شكل 16: إجمالي إنتاجية العوامل على مستوى الشركات (TFP) في الدول العربية، 2011-2019 14

الشكل 17: مؤشر رأس المال البشري، مقارنات الدول، 2018 14

1. مقدمة وملخص

تم إعداد هذه الورقة لعرضها في الندوة الوطنية بعنوان «العراق 2050: منتج اقتصاديًا ومحمي اجتماعيًا»، والتي نظمتها منظمة العمل الدولية ومركز المعلومة للبحث والتطوير، بالتعاون مع وزارة التخطيط، وبتمويل من الاتحاد الأوروبي، بغداد، في 28 أيار، 2022.

على مدى العقود القليلة الماضية، كان العراق يتمتع ببيئة ديموغرافية مواتية نسبيًا تتميز بنمو السكان في سن العمل (اعمار 15-64) بمعدل أعلى من النمو السكاني الكلي. ومع ذلك، لم ينجح العراق كثيرًا في ترجمة هذه الفرصة الديمغرافية إلى مسار نمو اقتصادي مستدام، والحد من الفقر، وتحقيق تنمية في الأبعاد غير المتعلقة بالدخل من صحة وتعليم وغيره. بيد انه لا يزال العراق في مرحلة مبكرة من نافذة فرصته الديمغرافية. فللمضي قدمًا، تعرض هذه الورقة المجالات التي يجب على العراق التركيز عليها لإطلاق مسار النمو الاقتصادي لتحقيق رؤية لدولة منتجة اقتصاديًا وعادلة اجتماعيًا للأجيال القادمة.

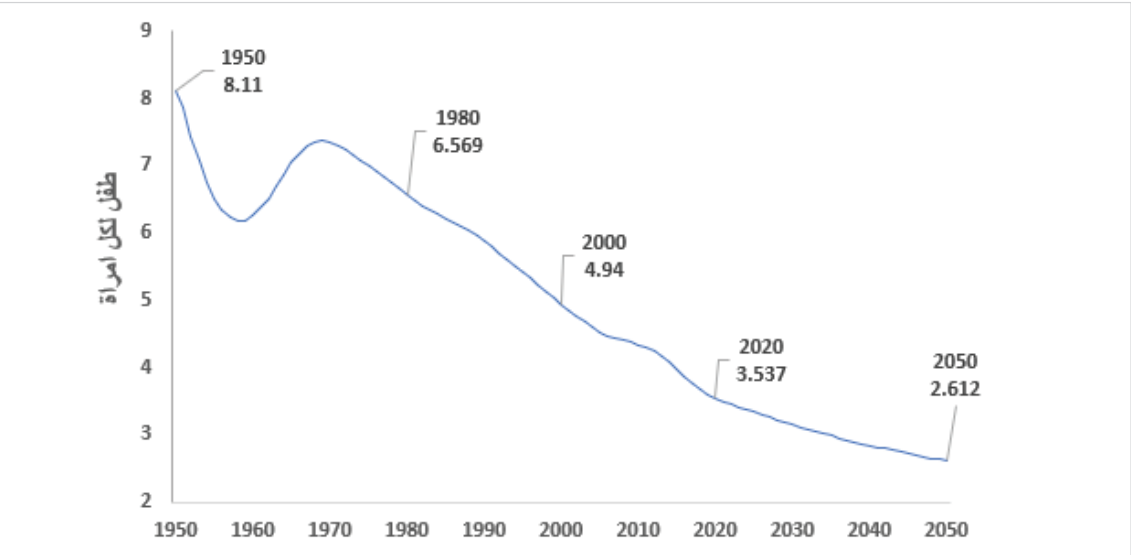
وتجدر الإشارة إلى محدودية البيانات حيث تعود بيانات التعداد السكاني للعراق إلى عقود ماضية. ومع ذلك، فإنه تم استخدام أفضل الإحصاءات المتاحة والمقارنات بين الدول لرسم السمات الرئيسية الهامة لديناميات السكان الكامنة في العراق والعواقب والفرص في طريق العراق نحو التنمية.

2. التطورات الديموغرافية في العراق

وفقًا لإسقاطات عام 2019 للتوقعات السكانية المعدة من قبل الامم المتحدة، قُدر عدد سكان العراق بنحو 42.165 مليون نسمة في عام 2022. وعلى مدى السنوات العشر الماضية، نما عدد سكان العراق بمعدل 2.97 في المائة سنويًا، وهو أعلى بكثير من نمو السكان لمجموعة الدول متوسطة الدخل (1.09 في المائة بالمتوسط) ودول غرب آسيا (1.84 في المائة بالمتوسط). وبحلول عام 2050، سيظل معدل النمو إيجابيًا عند 1.45 في المائة (الأمم المتحدة، 2019).

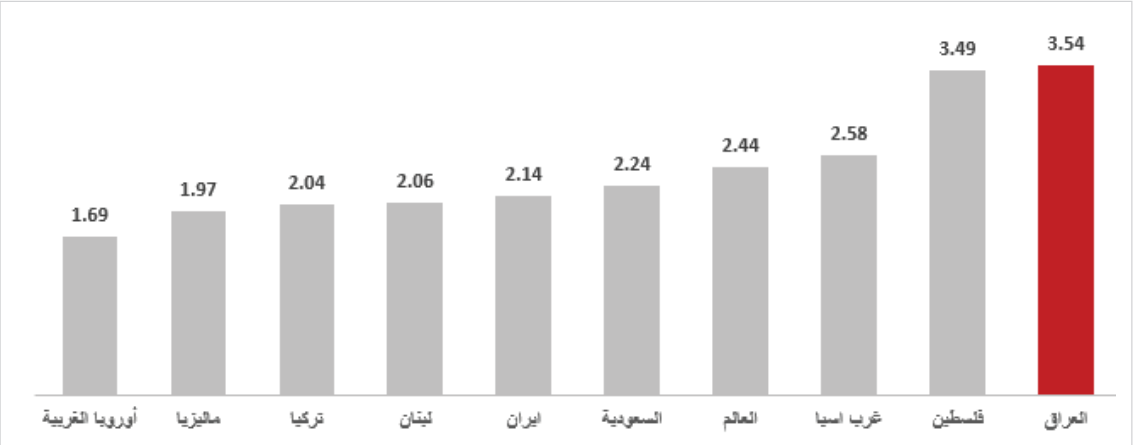
ويمكن تفسير نمط النمو السكاني الطبيعي (باستثناء الهجرة) المرتفع ولكن بصورة متناقصة بعاملين أساسيين: معدلات الخصوبة ومعدلات الوفيات. ومقارنة بعام 1950، انخفض معدل الخصوبة الإجمالي (TFR) بنحو 60 في المائة، من 8.11 طفل لكل امرأة إلى 3.45 طفل لكل امرأة في عام 2022. ومن المتوقع أن ينخفض أكثر ليصل إلى 2.61 طفل لكل امرأة بحلول عام 2050 (الأمم المتحدة، 2019).

الشكل 1: معدلات الخصوبة الإجمالية، طفل لكل امرأة، 1950-2050



المصدر: بناء على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

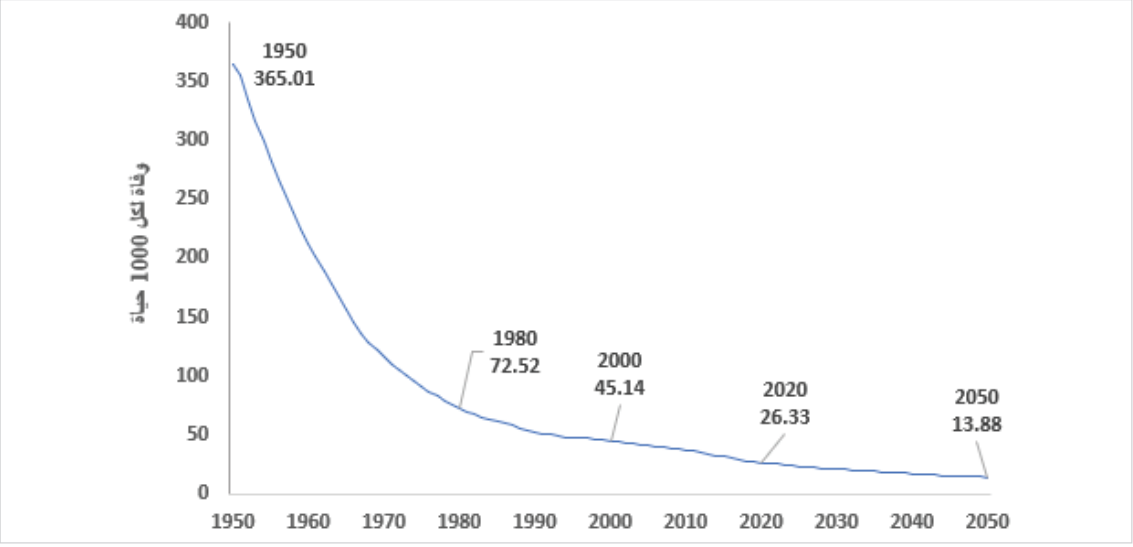
الشكل 2: معدلات الخصوبة الإجمالية، طفل لكل امرأة، العراق ودول مختارة، 2020



المصدر: بناء على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

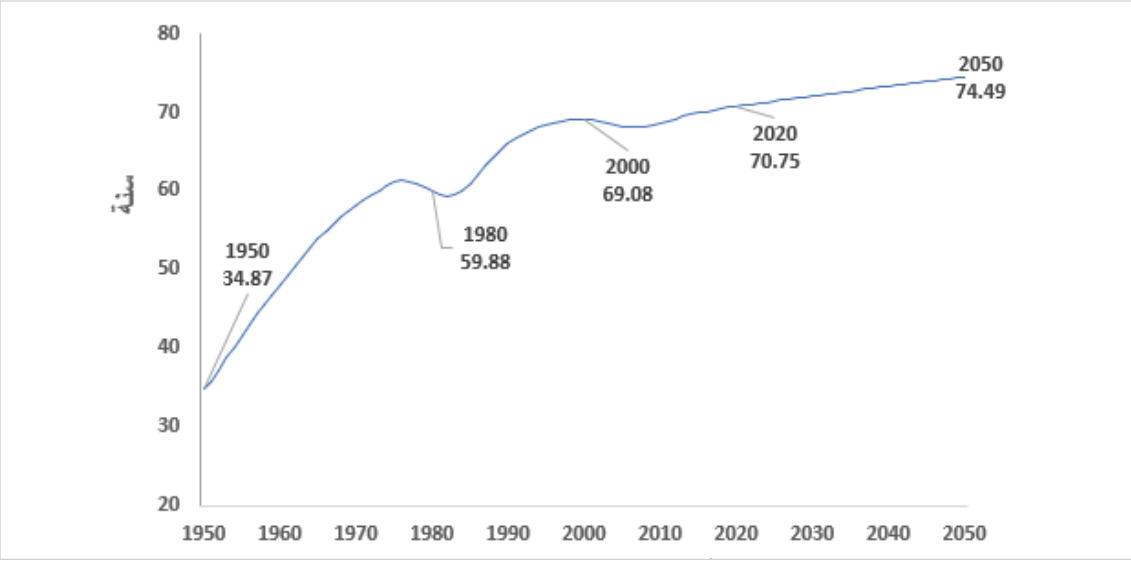
اما العامل الثاني فهو معدل الوفيات، والذي أظهر تحسنًا خلال نفس الفترة، اذ انخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بشكل كبير من معدل 365.0 حالة وفاة لكل 1000 مولود حي في عام 1957 إلى 26.3 حالة وفاة لكل 1000 مولود حي في عام 2020. وبالتالي، ارتفع متوسط العمر المتوقع عند الولادة بشكل مطرد ووصل إلى 70.8 عامًا سنة 2020، أي أكثر من ضعف متوسط العمر المتوقع عام 1950 (34.9 سنة). ومن المتوقع كذلك أن يزداد أكثر ويضيف 4.5 سنوات أخرى بحلول عام 2050 (الأمم المتحدة، 2019).

الشكل 3: معدل الوفيات تحت سن 5، الوفيات لكل 1000 حياة، 1950-2050



المصدر: بناء على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

الشكل 4: متوسط العمر المتوقع، 1950-2050



المصدر: بناء على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

بالإضافة إلى التغير الطبيعي للسكان (الخصوبة والوفيات)، شكلت الهجرة الصافية أيضًا سمة رئيسية للخصائص الديموغرافية للعراق. على سبيل المثال، في فترة الخمس سنوات بين 2005 و 2009، غادر العراق ما معدله 240 ألف عراقي سنويًا (ما مجموعه 1.2 مليون في فترة الخمس سنوات هذه).

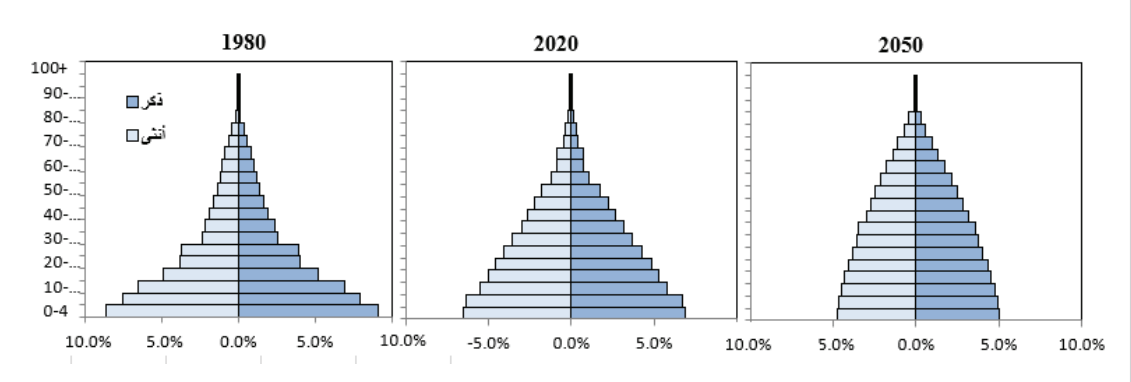
الجدول 1: التغير السكاني السنوي بالآلاف، 1990-2020

ألفترة	التغير السنوي بالالاف			
	التغير السكاني	ولادات	وفيات	صافي الهجرة
1990-1995	527.26	694.04	122.27	-44.52
1995-2000	661.04	786.96	125.21	-0.70
2000-2005	693.82	870.02	140.25	-35.96
2005-2010	547.75	947.48	159.74	-239.99
2010-2015	1126.45	1053.40	168.29	241.34
2015-2020	955.25	1107.98	180.40	27.67

المصدر: بناء على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

وبدمج هذه العوامل معًا (الخصوبة والوفيات والهجرة)، تغير الهيكل السكاني في العراق خلال العقود القليلة الماضية بصورة ملحوظة. ومع ذلك، لا تزال سمة «المجتمع الفتي» تمثل الخاصية الديموغرافية الرئيسية التي تميز المجتمع العراقي. بيد ان القاعدة العريضة للهرم السكاني تتضاءل بينما يتوسع القسم الأوسط من الهرم السكاني في العراق.

الشكل 5: الهرم السكاني، 1980 – 2050

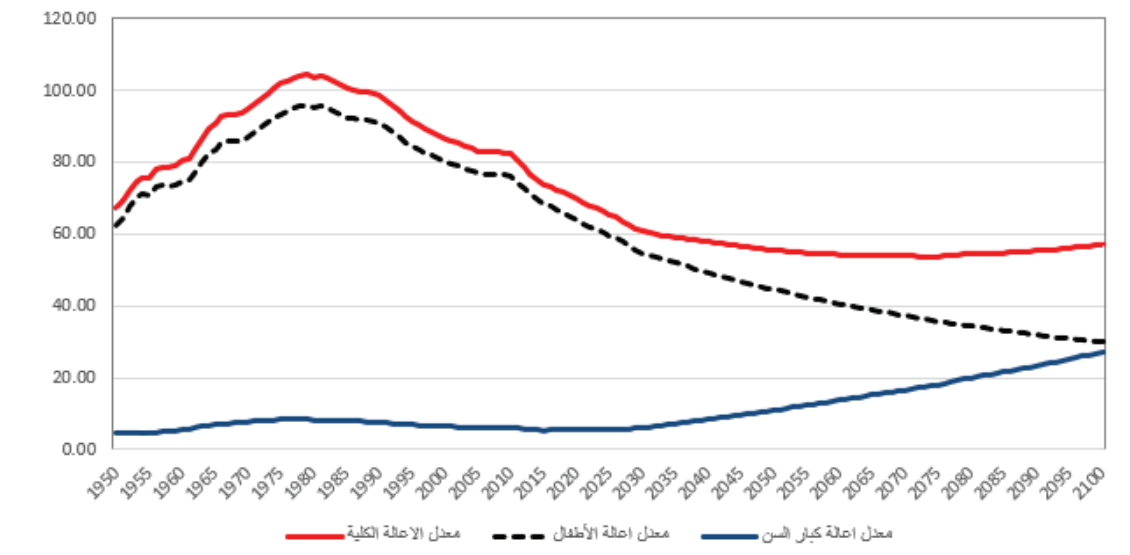


المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

ولديناميكيات السكان المشار اليه أعلاه جملة من التبعات الهامة المحتملة ومنها:

أولًا، تناقص نسبة إعالة الاطفال (نسبة الأطفال دون سن 15 عامًا لكل شخص في سن العمل) ونسبة الإعالة الإجمالية (نسبة الأطفال دون سن 15 عامًا وكبار السن الذين تزيد أعمارهم عن 65 عامًا لكل شخص في سن العمل). وهذا التناقص شيء إيجابي، لكن لا تزال نسب الاعالة مرتفعة عند 69.94 معالًا (الأطفال دون سن 15 وكبار السن فوق 65) لكل 100 شخص في سن العمل اعتبارًا في العام 2020 (الأمم المتحدة، 2019).

الشكل 6: عدد المعالين لكل 100 فرد في سن العمل (15-64)، 1950-2010

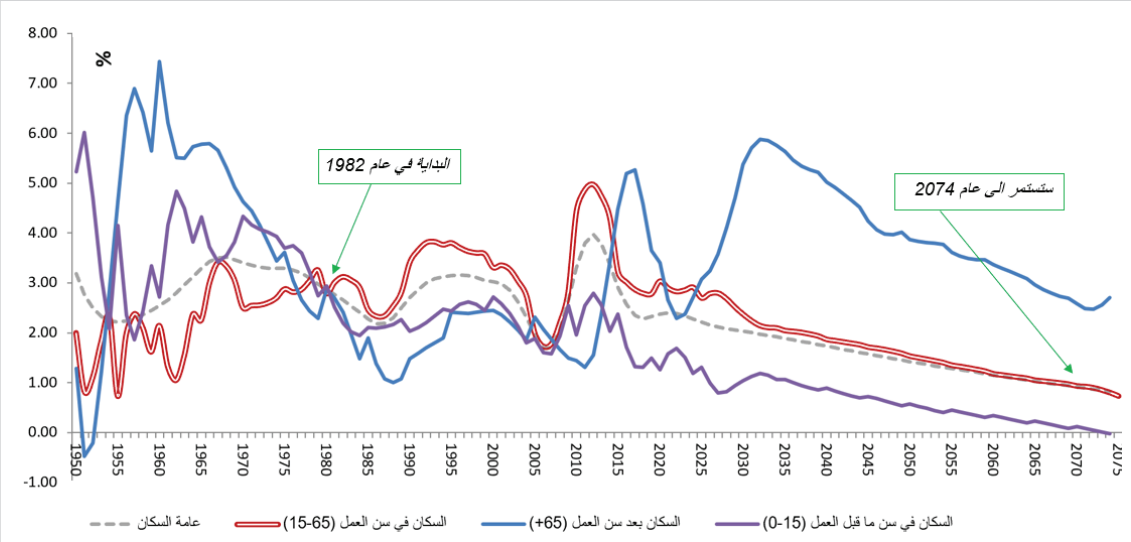


المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

ثانيًا، احتمال النمو السكاني المطرد على الرغم من انخفاض معدل الخصوبة. وتُعرف هذه الظاهرة باسم «الزخم الديموغرافي»، والذي يحدث بسبب حقيقة أن المزيد من النساء في سنوات الإنجاب. قد يدخل هذا حيز التنفيذ في المستقبل القريب في العراق، وسيترجم إلى زيادة في وتيرة النمو السكاني لفترة محددة.

ثالثًا، يشير توسع القسم الأوسط من الأهرامات السكانية وتراجع نسبة الاعالة في العراق إلى أن العراق يتمتع بما يُشار إليه على نطاق واسع باسم «نافذة الفرص الديمغرافية». ويحدث هذا عندما يتوسع السكان في سن العمل بمعدل أعلى من عموم السكان، حيث أن التوسع في السكان في سن العمل، وما يصاحب ذلك من توسع في القوى العاملة، يمكن أن يمثل حالة مواتية لمسار النمو الاقتصادي المستدام إذا استطاع الاقتصاد الوطني على خلق وظائف كافية لاستيعاب الدخول المضطرد السريع إلى سوق العمالة (سيتم مناقشته لاحقًا).

الشكل 7: معدلات النمو السكاني حسب الفئات العمرية الرئيسية، النسبة المئوية، ونافذة الفرص الديمغرافية (فترة البداية والنهاية)، 2000-2100

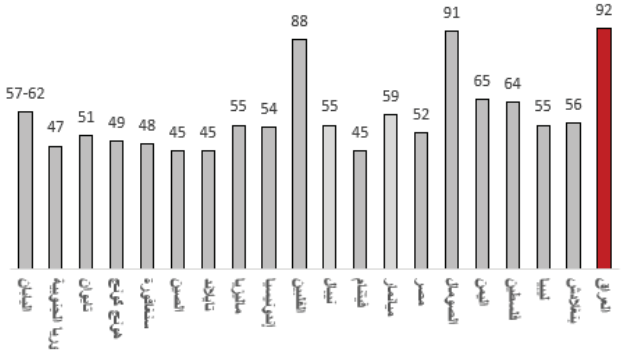


المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

بالمقارنة مع البلدان الأخرى على مستويات مختلفة من التنمية، فإن طول نافذة الفرص الديموغرافية للعراق ملفت للنظر.

الجدول 2: طول الهبة الديموغرافية بالسنوات، دول مختارة

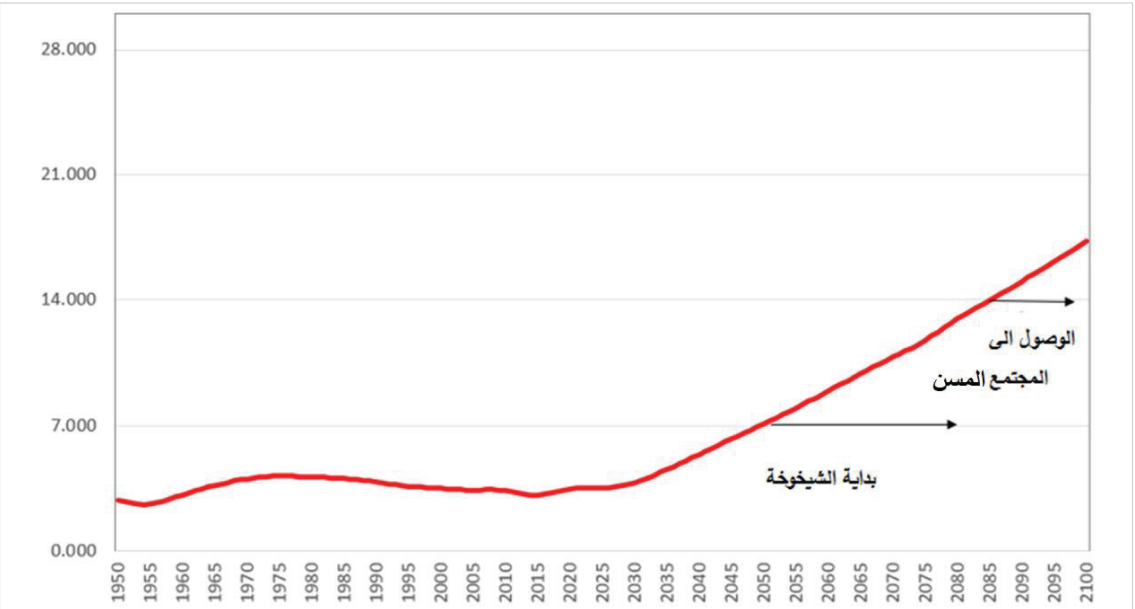
	السنة		المدة بالسنوات
	البداية	النهاية	
اليابان	1930-35	1992	60
كوريا الجنوبية	1966	2013	47
تايوان	1963	2014	51
هونج كونج	1961	2010	49
سنغافورة	1964	2012	48
الصين	1965	2010	45
تايلاند	1968	2013	45
ماليزيا	1964	2019	55
إندونيسيا	1971	2025	54
الفلبين	1964	2052	88
نيبال	1991	2046	55
فيتنام	1969	2014	45
ميانمار	1968	2027	59
مصر	1989	2041	52
الصومال	2009	2100	91
اليمن	1991	2056	65
فلسطين	1991	2055	64
ليبيا	1978	2033	55
بنغلادش	1978	2034	56
العراق	1982	2074	92



المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من الأمم المتحدة (2019). فيما يخص اليابان، تايوان، كوريا الجنوبية، سنغافورة وتايلاند تم اقتباس (Ozimi, 2013)

رابعًا، نتيجة لانخفاض معدل الخصوبة وإطالة متوسط العمر المتوقع، فإن التحول السكاني في العراق سوف يحول سمة المجتمع الفتي المشار اليها سابقا إلى الولوج في مرحلة الشيخوخة في مرحلة معينة اسوة بالدول الاخرى. اذ تشير حسابات الدراسة إلى أن العراق سوف يبدأ مرحلة الشيخوخة (يتم دخولها عندما يشكل السكان بعمر65 فما فوق ما نسبته 7 في المائة من إجمالي السكان) بحلول عام 2050. ومع ذلك، لن يتم استكمال مرحلة الشيخوخة والوصول الى وصف «مجتمع مسن» (يتم تحديدها عندما يشكل السكان بعمر65 فما فوق ما نسبته 14 بالمائة من إجمالي السكان) الا مع مرحلة لاحقة في العام 2086.

الشكل 8: السكان بعمر 65 فما فوق كنسبة مئوية من إجمالي السكان، 1950-2050

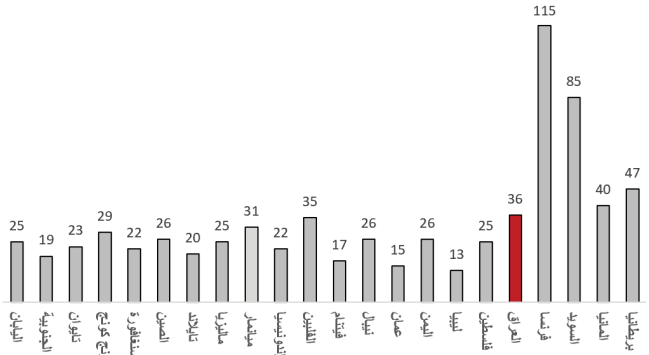


المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

وبالمقارنة مع الدول الأخرى، فإن سرعة الشيخوخة المتوقعة في العراق ستكون اسرع من تجربة الدول التاريخية. فمثلا، بينما استغرقت عملية الانتقال من بداية مرحلة الشيخوخة إلى استكمالها في فرنسا 115 عامًا، فمن المتوقع أن يقوم العراق بذلك في غضون 36 عامًا فقط. ومع ذلك، يبدو أن شيخوخة المجتمع السريع هي سمة مشتركة للبلدان النامية اليوم عبر مختلف المناطق.

الجدول 3: سرعة الشيخوخة مقاسة بالسنوات، دول مختارة

	السنة		المدة بالسنوات
	7%	14%	
اليابان	1970	1995	25
كوريا الجنوبية	1999	2018	19
تايوان	1994	2017	23
هونج كونج	1984	2013	29
سنغافورة	1999	2021	22
الصين	2001	2027	26
تايلاند	2002	2022	20
ماليزيا	2020	2045	25
ميانمار	2024	2055	31
إندونيسيا	2023	2045	22
الفلبين	2035	2070	35
فيتنام	2016	2033	17
نيبال	2028	2054	26
عمان	2041	2056	15
اليمن	2054	2080	26
ليبيا	2032	2045	13
فلسطين	2048	2073	25
العراق	2050	2086	36

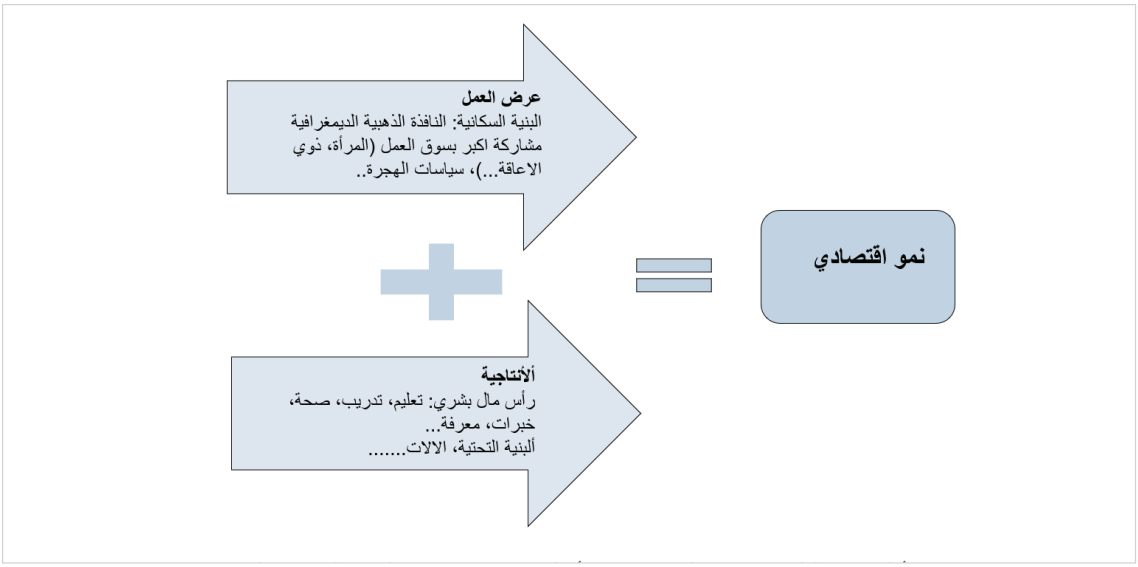


المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من الأمم المتحدة (2019). فيما يخص اليابان، تايوان، كوريا الجنوبية، سنغافورة وتايلاند تم اقتباس (Ozimi, 2013)

3. التحول الديموغرافي ومسار النمو الاقتصادي

استئناسا بنموذج النمو الاقتصادي الكلاسيكي الجديد، في المدى الطويل (كما تنظر الورقة) فأن النمو الاقتصادي يمكن تفسيره وارجاعه إلى مكونين اساسيين: معدل نمو السكان العاملين ونمو إنتاجية العمل.

الشكل 9: محددات النمو الاقتصادي في المدى الطويل

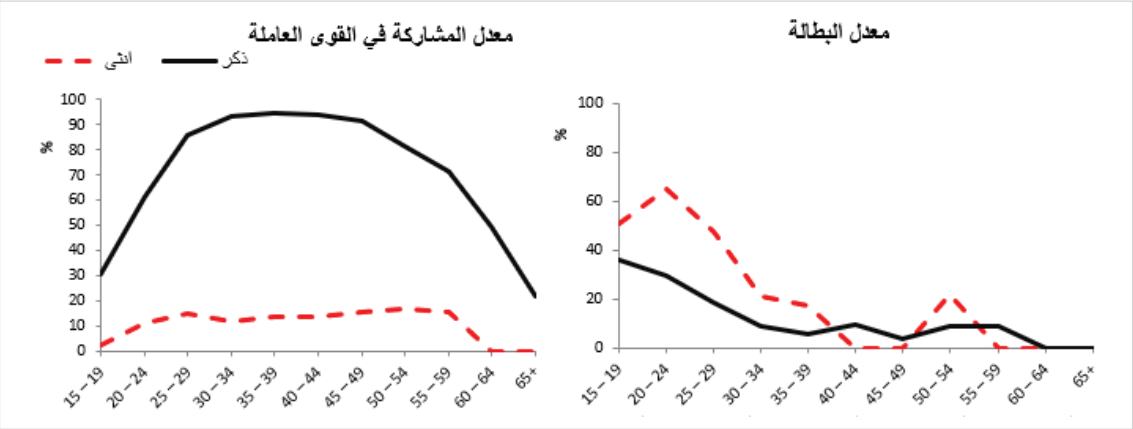


وبينما بدأ العراق في الولوج في موهبته الديموغرافية، إلا أنه لم ينجح في ترجمة نافذة الفرص الديمغرافية إلى مسار نمو اقتصادي مستدام، وبصورة موازية توفير الفرص للعراقيين والتوسع في الحقوق الاساسية (التعليم، الصحة، إلخ) والتحرر من الفقر وتبعاته. إن تحقيق هذا التحول وتحقيق «دفعة كبيرة» في التنمية سيعتمد على قدرة العراق على توجيه الطاقة الديمغرافية الى الجهد الانتاجي من خلال توليد وظائف كافية، وتحقيق سوق عمل شامل ولائق لجميع العراقيين، وتوسيع شمول الضمان ليس فقط لموظفي الخدمة المدنية العامة ولكن لجميع العمال، وكذلك تحقيق تحسين في الإنتاجية للعمال من خلال المهارات والاتمتة والبنية التحتية الداعمة.

3.1. قضايا سوق العمل

في حين أن التوسع في عدد السكان في سن العمل كما نوقش سابقا، والتوسع المصاحب للقوى العاملة، يمكن أن يكون المحرك للنمو الاقتصادي المستدام، فإن عدم قدرة العراق على خلق وظائف كافية لاستيعاب القوة العاملة المتزايدة بسرعة قد أدى إلى موجات من الاضطرابات الاجتماعية. وبشكل خاص، تعد بطالة الشباب (من سن 15-24) مقلقة والتي تقدر بنحو 32.1٪ و 62.1٪ للمشاركين في القوى العاملة من الذكور والإناث، على التوالي (منظمة العمل الدولية، 2017). ويقترن هذا البعد العمري والجنساني لمعدلات البطالة في العراق بانخفاض معدل المشاركة من المواطنات في سوق العمل، حاليًا عند 10.6 في المائة فقط مقارنة بعمالة الذكور بنسبة 68 في المائة (منظمة العمل الدولية، 2017).

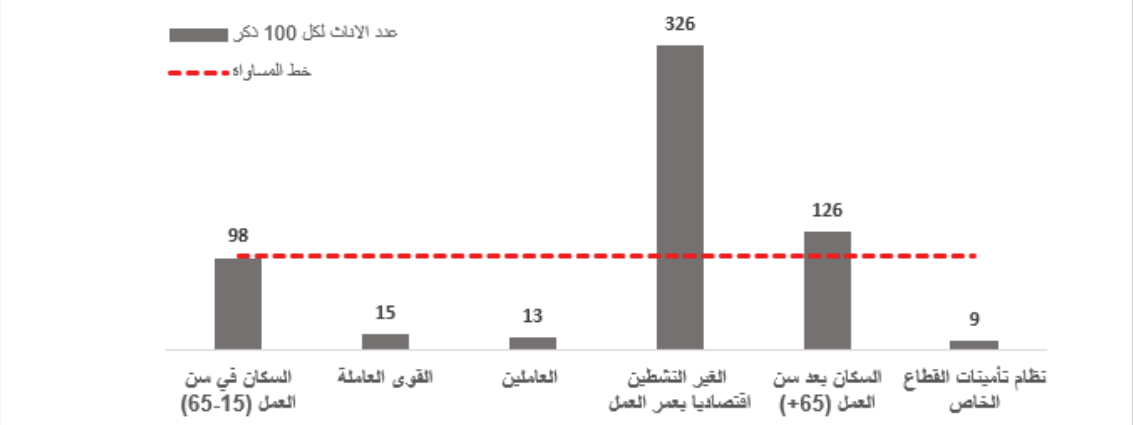
الشكل 10: معدلات المشاركة في القوى العاملة (الرسم البياني الأيسر) ومعدل البطالة (الرسم البياني الأيمن)، 2021



المصدر: بناء على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019) و (منظمة العمل الدولية، 2017)

هذان العاملان (معدلات المشاركة المنخفضة بين المواطنات وارتفاع معدل البطالة) لم يمكنا العراق من ترجمة الهبة الديمغرافية إلى نافذة اقتصادية للفرص. اذ انه من بين 25.21 مليون من السكان في سن العمل، هناك 9.01 مليون عامل فقط (الأمم المتحدة، 2019) (منظمة العمل الدولية، 2017).

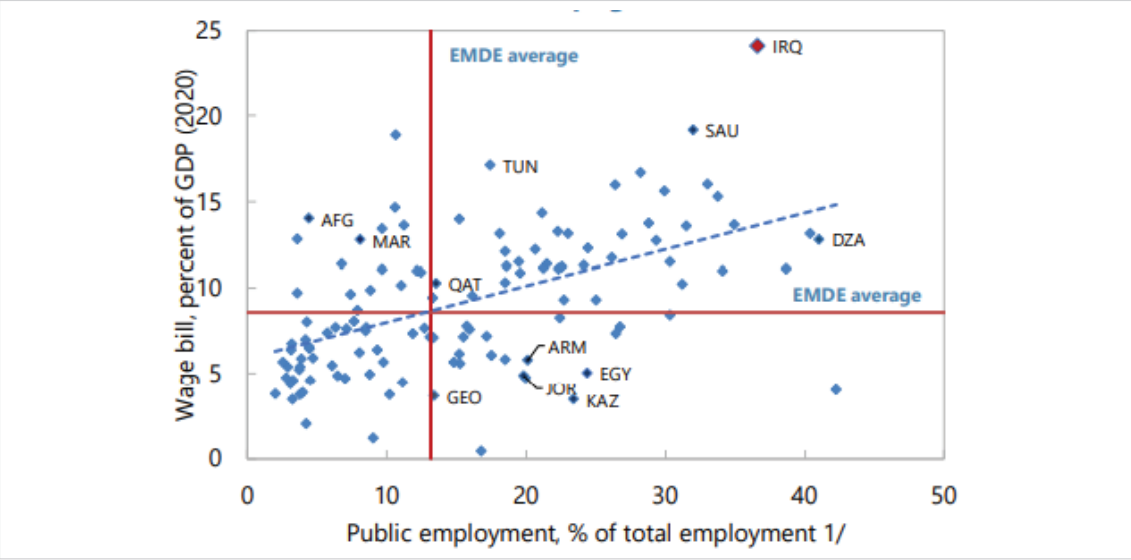
الشكل 11: السكان حسب حالة العمل، بالملايين، 2022



المصدر: بناء على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019) و (منظمة العمل الدولية، 2017)

وعلى الرغم من هذا الكم الهائل من والوعاء المحتمل للتشغيل، لا تزال نسبة التوظيف في القطاع الخاص منخفضة عند حدود 61.6٪ فقط من العاملين (مقارنة بحوالي37.9٪ من العمالة في القطاع العام) (منظمة العمل الدولية، 2017). وهذا التشوه (ضعف التشغيل بالقطاع الخاص) مرده الى تفضيل العمل في القطاع العام مدفوعة بسخاء مزايا التوظيف (اجور ومنافع التأمينات الاجتماعية والصحية) في هذا القطاع، مما يضر بتنافسية القطاع الخاص وقدرته على التوظيف وتوليد الفرص . ومن عواقب هذا التشوه كذلك ارتفاع فاتورة الأجور للقطاع العام مقارنة بالدول النظيرة (صندوق النقد الدولي، 2021).

الشكل 12: فاتورة الأجور العامة والتوظيف العام، بلدان مختارة، 2020



المصدر: (صندوق النقد الدولي، 2021).

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة الى المغالاة و الدرجة العالية من الطابع غيرالنظامي لسوق العمل العراقي. اذ تشير التقارير إلى أن حوالي اثنين من كل ثلاثة عمال لديهم وظائف غير نظامية (منظمة العمل الدولية، 2017). ويتعلق أحد أوجه القصور في العمل اللائق بتغطية الضمان الاجتماعي المحدودة للعاملين في القطاع الخاص والغير منظم منه بصفة أساسية، والذي يتسم بشكل عام بالأجور المنخفضة، والحقوق المحدودة في العمل، وضعف حماية الوظيفة والدخل.

3.2. قضايا الضمان والحماية الاجتماعية

يغطي نظام الضمان و الحماية الاجتماعية في العراق، وهو أحد أقدم الأنظمة في العالم العربي، مجموعتين متميزتين من السكان: موظفو القطاع العام والفقراء. بالنسبة للمجموعة الأولى، فإن موظفي القطاع العام، «صندوق تقاعد موظفي الدولة» المنظم في قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014، المعدل بالقانون رقم 26 لسنة 2019، يوفر مستوى جيداً نسبياً من حماية الضمان الاجتماعي لموظفي الخدمة المدنية، ومنتسبي القوات العسكرية والأمنية وكذلك العاملون في المؤسسات المملوكة للدولة. ومع ذلك، فقد أشارت التقارير إلى قضايا تتعلق بالتصميم والتي تحد من الاستدامة المالية على المدى الطويل. على سبيل المثال، يعتبر سن التقاعد القانوني البالغ 50 عامًا منخفضاً، وكذلك ارتفاع نسبة المعاش إلى آخر أجر واستحقاق الحد الأدنى للمعاش الوظيفي الكامل من خلال المساهمة فقط ب 15 عامًا من الخدمة.

أما الفئة الثانية التي يغطيها نظام الحماية الاجتماعية في العراق فتشمل الفقراء والضعفاء العراقيين الذين تستهدفهم عدة برامج أهمها شبكة الأمان الاجتماعي ونظام التوزيع العام. وعلى الرغم من هذه البرامج العديدة التي تستهدف الفقراء، فقد أبرزت التقارير محدودية التغطية (ارتفاع اخطاء التضمين والاستبعاد)والتي أدت إلى عدم حصول العديد من الفقراء على الفوائد المرجوة.

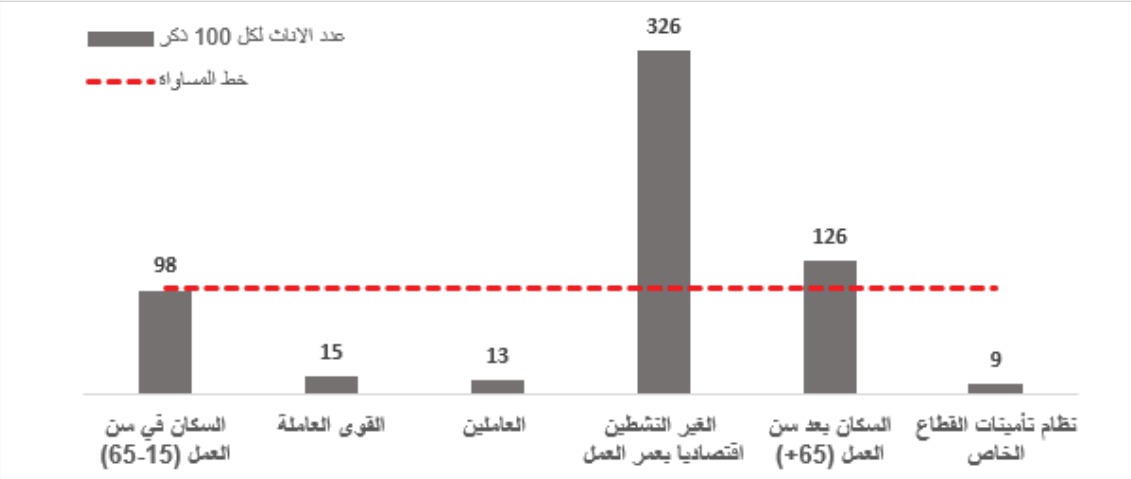
اما خلاف تلكما المجموعتين، فإن تغطية البالغين العاملين الآخرين وأسرهم، بما في ذلك الأشخاص في القطاع الخاص وخاصة أولئك الذين يعملون بأجر غير مستقر والعاملين لحسابهم الخاص، غير موجودة بصورة عملية.

الشكل 13: مصفوفة الحماية الاجتماعية في العراق، 2022

	الرعاية الصحية	الأمومة	المرض	البطالة	إصابات العمل	عجز/إعاقة	الورثة	الشيخوخة	منافع الأسرة
موظفي الخدمة المدنية	خدمة عامة	تأمين أجباري	تأمين أجباري	_	تأمين أجباري	تأمين أجباري	تأمين أجباري	تأمين أجباري	تأمين أجباري
عمال القطاع الخاص	خدمة عامة	_	_	_	تأمين أجباري	تأمين أجباري	تأمين أجباري	تأمين أجباري	_
العاملون لحسابهم الخاص	خدمة عامة	_	_	_	_	_	_	_	_
العمال بدون أجر	خدمة عامة	_	_	_	_	_	_	_	_
غير النشطين اقتصاديًا	خدمة عامة	_	_	_	_	_	_	_	_
الفقراء / الضعفاء	خدمة عامة	استهداف + عينية	استهداف + عينية	استهداف + عينية	استهداف + عينية	استهداف + عينية	استهداف + عينية	استهداف + عينية	استهداف + عينية

بينما نص قانون الضمان الاجتماعي رقم 39 لسنة 1971 وتعديلاته على أن جميع العمال المشمولين بقانون العمل رقم 37 لسنة 2015 يجب أن يكونوا أعضاء في صندوق التقاعد والتأمينات الاجتماعية للعمال، الا ان التطبيق الفعلي يشير الى انه يتم تغطية جزء صغير فقط (يقدر بأقل من 10 في المائة من العاملين في القطاع الخاص). و يرخي سوق العمل التمييزي في العراق الذي تمت مناقشته سابقًا (انظر 10) إلى نتائج غير عادلة ومعدلات تغطية متباينة بين المشاركين في القوى العاملة من الذكور والإناث. فعلى سبيل المثال، أشارت التقارير إلى أنه مقابل كل 100 ذكر مشمول بصندوق المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي للعمال، هناك 8.7 إناث فقط مشمولون.

الشكل 14: عدد الإناث إلى 100 ذكر، 2020-22



المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019) و (منظمة العمل الدولية، 2017) و (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، 2020)

أدركت الحكومة العراقية الحاجة إلى خلق مرونة في سوق العمل والسماح بقدر أكبر من انتقال القوى العاملة بين القطاعين العام والخاص. وهذا يتطلب الإنصاف وتقليص فجوة المزايا التفضيلية بين أنظمة التأمين العامة والخاصة، وفي نفس الوقت، جعل كلا النظامين أكثر استدامة وكفاءة وشمولية في التغطية لتحقيق العدالة والإنصاف للأجيال القادمة. و في هذا الصدد، تم تصديق العراق على اتفاقية المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (C102) (القانون رقم 3 لعام 2021 في الجريدة الرسمية للعراق في عام 2021) وبالتالي اضحى الامتثال لإطارها المعياري التزامًا قانونيًا. ومن هذا، أصبح سد فجوة التغطية، التي تمت مناقشتها سابقًا، أولوية للعراق وفي نفس الوقت ضمان الاستدامة على المدى الطويل والمساواة بين الأجيال.

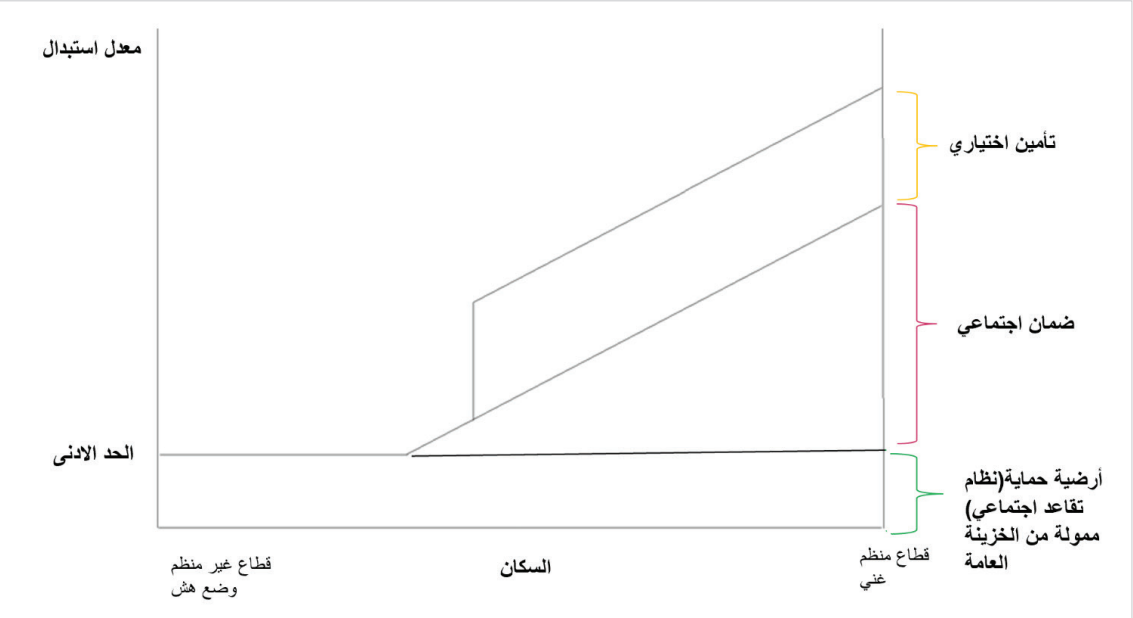
وبغية تحقيق ذلك، توصي الدراسة اتباع نهج استراتيجي من خلال إجراءات متسقة ومنتظمة تستند إلى الأدلة تأخذ بعين الاعتبار الظروف الموضوعية الخاصة بالعراق وتعمل على شقي الطلب والعرض لمعالجة الاختناقات والعقبات التي تحول دون التوسع في نطاق الضمان الاجتماعي وسد فجوة التغطية الاجتماعي. فمن ناحية العرض، يعد الإصلاح التشريعي الذي يوسع تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في القطاع الخاص أمرًا أساسيًا. وفي هذا الصدد، هناك مشروعا قانونين (فدرالي ولإقليم كوردستان العراق) للضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص قيد الاقرار. وسيحل القانونان محل قانون الضمان الاجتماعي الحالي رقم 39 لسنة 1971 وتعديلاته. في حالة إقرارهما، من المأمول أن تُدخل مسودات القوانين العديد من التغييرات التي ستقرب تشريعات الضمان الاجتماعي العراقية من تلبية الحد الأدنى من متطلبات اتفاقية الحدود الدنيا. ومن أهم الميزات: توسيع التغطية لتشمل العاملين في القطاع غير النظامي، وأصحاب الأعمال الحرة، وأصحاب الأعمال. كما يقدم مزايا جديدة لجميع العاملين في القطاع الخاص (نظامي وغير نظامي) مثل الأمومة والبطالة، والتي تضاف إلى معاشات الشيخوخة، ومعاشات الباقين على قيد الحياة والعجز، وإصابات العمل، واستحقاقات المرض.

وبالتوازي مع الإصلاح التشريعي، تبرز التجربة المتراكمة في العديد من البلدان الحاجة إلى معالجة قدرة السلطات على انفاذ القانون، والذي يتضمن استحقاقات قصيرة الأجل (الأمومة والبطالة) لأول مرة بالإضافة إلى توسيع نطاق التغطية ليشمل العمال في أشكال غير مستقرة من العمالة المأجورة والعاملين لحسابهم الخاص. ويجب بذل الجهود على وجه التحديد لمعالجة هذا الاختناق في جانب العرض لتحسين القدرة المؤسسية التي تسمح بتقديم خدمات أكثر كفاءة وبصورة شمولية (الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية والتوظيف) وضمان الاستعداد للاستجابة لخطط توسيع الضمان الاجتماعي في القطاع غير المنظم.

اما في جانب الطلب، فمن المهم رفع مستوى الوعي بين العمال حول الحقوق. وبالإضافة إلى العمال، فإن الوعي بين أصحاب الأعمال وأصحاب العمل بشأن وظائف إدارة المخاطر والإدارة المالية من منظور أصحاب العمل (استخدام اساليب التأمين المدفوعة بصورة دورية بدلاً من المزايا التي يمولها صاحب العمل حصريًا وبصفقة واحدة) أمر ضروري. علاوة على ذلك، يجب أن يزرع الوعي أيضًا دعمًا واسع النطاق لتغطية الضمان الاجتماعي بين الجمهور العراقي الأوسع لخلق دعم واسع ومشاركة مجتمعية لأجندة الإصلاح. وبالإضافة إلى زيادة الوعي، فإن معالجة مسألة القدرة على دفع المساهمات هي مفتاح لتحفيز الطلب على الضمان الاجتماعي خاصة ضمن الفئات الاكثر هشاشة. وتجدر الاشارة الى التزم مشروع القانون بتوجيه التمويل الضريبي لدعم المساهمات لفرع الحماية طويل الأجل (المعاش، والورثة، والعجز طويل الأجل) للعمال المؤهلين في الاقتصاد غير المنظم.

ويجب دعم تدخلات العرض والطلب بأدلة ملموسة تستند إلى البيانات لتحديد مجموعة الحلول الخاصة بالعراق والمستأنسة بتجارب الدول الاخرى وتقديمها للحوار الوطني الشامل مع جميع الشركاء للوصول إلى مزيج مثالي من خيارات السياسة التي تزيد من النتائج المجتمعية داخل الغلاف المالي للعراق. فمثلا، وبالنظر الى بعض تجارب الدول التي عمدت الى خلق التآزر بين فرعي الحماية الاجتماعية (المساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي) لسد فجوة التغطية في تأمين الدخل لكبار السن من خلال تشييد حدا أدنى للمعاشات الاجتماعية للشيخوخة والذي يستند على نظام متماسك وفعال ومؤثر شاملا الضمان المبني على الاشتراكات مع الحماية الاجتماعية الغير مرتبطة بالاشتراكات. ويمكن لهذه الطريقة في خلق التآزر بين المساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي أن تمتد إلى مزايا أخرى لتخصيص أمثل و اكثر فعالية للموارد.

الشكل 15: نظام الحماية الاجتماعي المتكامل للمسنين

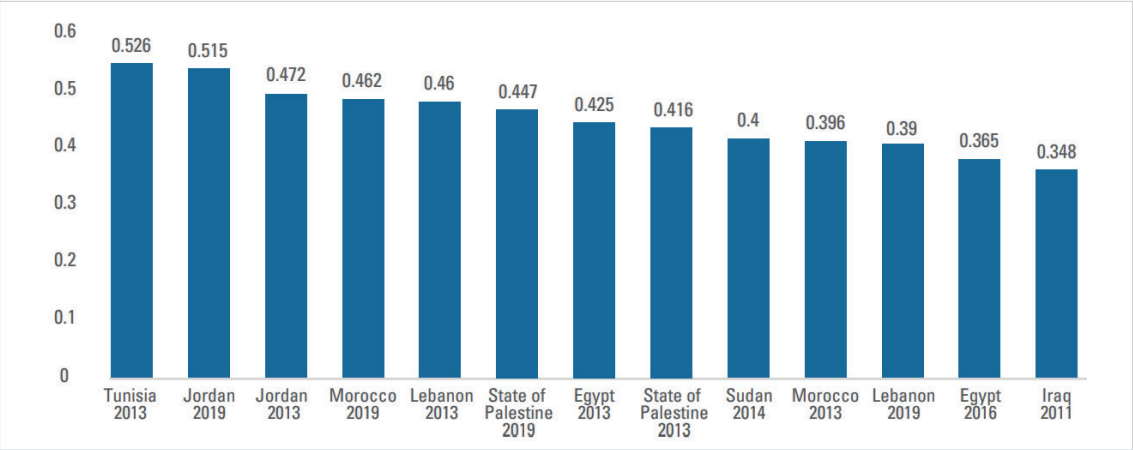


ففي البعد الأفقي، يوجد حد أدنى متماسك للحماية الاجتماعية للشيخوخة يحتوي على ضمان اجتماعي أساسي، يتم توفيره عند المستوى الأدنى لضمان حصول الجميع على معاش الشيخوخة. اما في البعد العمودي اذ يمثل الوصول التدريجي لمستويات أعلى من الحماية التي تجمع بين الأرضية وأنظمة الضمان الاجتماعي في العراق. ومن خلال التنسيق الأفضل والتركيز على خلق أوجه التآزر بين البرامج القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات، سيكون النظام المتكامل العام أكثر فعالية ليس فقط في الحد من عدم المساواة، ولكن أيضًا لتعزيز الأمن الاقتصادي لكبار السن من السكان مع الحفاظ على هيكل الحوافز للادخار و المشاركة في سوق العمل ضمن الغلاف المالي العام للعراق.

3.3. قضايا إنتاجية العمل

في حين أن الديناميكيات الديموغرافية في العراق تسلط الضوء على النمو القوي في عدد السكان في سن العمل، وما يترتب عليه من زيادة في عرض العمل والتي يمكن استخدامها لدعم النمو الاقتصادي إذا تم توفير وظائف كافية، فإن الإنتاجية هي المحرك الأساسي لمسار النمو طويل الأجل الهادف لردم هوة الدخل والتقارب مع اقتصاديات دول الدخل المرتفع. بيد ان مستويات الإنتاجية في العراق في مدى بعيد عن هذا الهدف وحتى انها تتخلف عن نظيرتها من دول المنطقة.

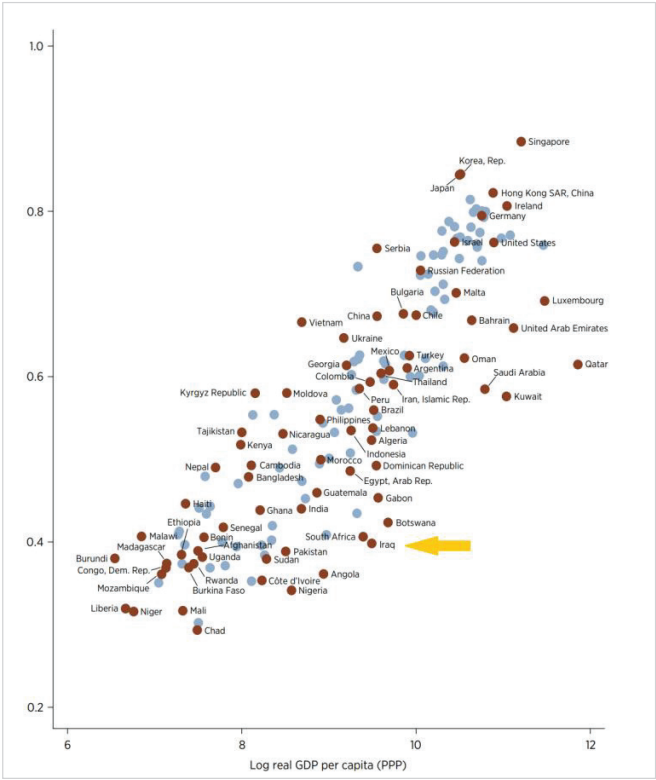
الشكل 16: إجمالي إنتاجية العوامل على مستوى الشركات (TFP) في الدول العربية، 2011-2019



المصدر: (منظمة العمل الدولية والإسكوا، 2021)

الأمر الأكثر إثارة للقلق هو أن مؤشر رأس المال البشري (الذي يقيس إنتاجية الجيل القادم من العمال بالنسبة لمعيار التعليم الكامل والصحة الكاملة) للعراق هو أقل بكثير مما هو متوقع لمستوى الدخل الذي يتمتع به العراق.

الشكل 17: مؤشر رأس المال البشري، مقارنات الدول، 2018



المصدر: (البنك الدولي، 2019)

1 تقيس إنتاجية العوامل TFP مستوى الكفاءة في الإنتاج. وترتبط القيمة الأعلى لـ TFP بزيادة إنتاجية رأس المال والعمالة. تتوفر معلومات إضافية في نحو مسار إنتاجي وشامل: خلق فرص العمل في المنطقة العربية (ilo.org)

2 يتراوح مؤشر رأس المال البشري بين 0 و 1. ويقاس المؤشر من حيث إنتاجية الجيل التالي من العمال بالنسبة لمعيار التعليم الكامل والصحة الكاملة. الاقتصاد الذي يحقق فيه العامل العادي كلّا من إمكانات الصحة والتعليم الكاملة سيحرز قيمة 1 على المؤشر. لمزيد من التوضيح، يرجى زيارة تقرير عن التنمية في العالم 2021: بيانات من أجل حياة أفضل

ولإطلاق العنان لإمكانات الإنتاجية الكامنة في العراق، تعتبر الاستثمارات في كل من البنية التحتية ومجموعة مهارات العمل أمرًا أساسيًا. فمن المهم التأكيد على أن الاستثمار في البنية التحتية يجب أن يقترن بالترقية المستمرة لمجموعات المهارات للمشاركين في القوى العاملة للحفاظ على مستوى عالٍ من إنتاجية العمالة للانتفاع الأمثل من الهبة الديموغرافية لإطلاق مسار النمو الاقتصادي الذي يمكّن العراق من التقارب مع الاقتصادات ذات الدخل المرتفع. وتجدر الإشارة الى ان ارتفاع إنتاجية العملشكّل ما لا يقل عن نصف نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي في الفترة بين عام 1990 و عام 2000 (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي، 2017).

ولإطلاق العنان لإنتاجية العمل، وبالتالي النمو الاقتصادي، يعد التعليم أداة فعالة. هناك ثلاثة مبررات محتملة:

1. السلسلة السببية من التعليم إلى المهارات إلى إنتاجية أكبر للعمال ومن ثم نمو متزايد للدخل القومي.
2. دور التعليم في تعزيز الابتكار في الاقتصاد ككل (نظريات النمو الذاتية).
3. البعد الابتكاري ولكن من منظور الانتشار أكثر من منظور الخلق، اذ ان وجود السكان المتعلمين عامل حاسم لنشر وتوطين المنتجات والتقنيات الجديدة.

وكون العراق في مرحلة مبكرة من نافذة الفرص الديمغرافية لديه، كما نوقش سابقًا، هذا الامر يسلط الضوء على أن قدرته على التعامل مع جودة قوته العاملة هي في صميم الاستفادة المثلى من موهبته الديموغرافية. وهذا بدوره يشير الى الحاجة الملحة لرفع جودة التعليم لخلق التوافق بين مجموعات المهارات ومتطلبات سوق العمل الحديثة وكذلك خلق سبل للجميع لتحسين مهاراتهم، وخلق مسارات مهنية، والتركيز على المهارات التقنية والتفكير العالي المستوى، وتوفير الفرص لتلبية احتياجات النمو في العراق من خلال تطوير المهارات للوظائف المناسبة. بيد ان المشكلة المتمثلة بأن نسبة صغيرة من القوى العاملة في العراق تمتلك مجموعات المهارات ذات الصلة بمتطلبات الاقتصاد الحديث لها بُعد في تعميق عدم المساواة اذ ان التحسينات المتسارعة في التكنولوجيا الحديثة تفضي الى استفادة أصحاب المهارات بصورة اكبر من الفرص المتاحة. ففي مواجهة الندرة في المهارات، يعمد أصحاب العمل المتنافسون باستمرار على رفع أجور أصحاب المهارات مقابل ضغط الأجور لذوي المهارات المتدنية، مما يوسع فجوة الدخل في سوق العمل.

المراجع

منظمة العمل الدولية والإسكوا. (2021). نحو مسار منتج وشامل. بيروت: الأمم المتحدة. مأخوذ من https://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_817042/lang--en/index.htm

منظمة العمل الدولية. (2017). المؤشرات الرئيسية لسوق العمل 2015. استرجاع 2011 من http://www.ilo.org/

صندوق النقد الدولي. (2021). العراق: استشارة المادة الرابعة لعام 2020، تقرير الموظفين ؛ وبيان المدير التنفيذي للعراق. واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. (2017، أبريل). لمحة عن التعليم 2009. تم الاسترجاع من http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/educationataglance2006-home.htm

الأمم المتحدة. (2019). إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان. التوقعات السكانية في العالم: تنقيح عام 2020، إصدار قرص مدمج.

البنك الدولي. (2019). تقرير عن التنمية في العالم 2019: الطبيعة المتغيرة للعمل. واشنطن العاصمة: البنك الدولي. مأخوذ من https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019

منظمة
العمل
الدولية

Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي