

تشريع قانون لمكافحة البطالة كوسيلة لتنفيذ البرنامج الحكومي، قراءة في تطور القانون العراقي

## Enactment of a law to combat unemployment as a means to implement the government program, a reading in the development of Iraqi law

احمد خلف حسين الدخيل

جامعة تكريت (العراق) ، Dikhil2004@yahoo.com

تاريخ الاستلام: 2020/09/05 تاريخ القبول: 2020/11/04 تاريخ النشر: 2020/12/31

### ملخص:

تتولى هذه الدراسة بالشرح والتفصيل أولى المراحل التي تمر بها استراتيجية مكافحة البطالة وهي مرحلة التحضير والاعداد والتي تبدأ أولاً بطرح فكرة الاستراتيجية التي قد تتولاها جهة رسمية أو غير رسمية حسب الأحوال ومن ثم تحديد أهداف وغايات الاستراتيجية لاتباعها وضع الاطار التطبيقي لها، لنتقل ثانياً إلى تحديد قضية الاستراتيجية عبر إجراء الابحاث الاكاديمية والتطبيقية الكاملة للإلمام بالإشكالية وجمع أهم البيانات التي يمكن على ضوءها رسم السياسة العامة للتشغيل وكذلك اجراء المشاورات اللازمة بين الشركاء الفاعلين في تنفيذ ونجاح الاستراتيجية المنشودة لتتحول ثالثاً إلى الاعلان عن تلك الاستراتيجية لتحديد اولوياتها والخيارات والمعوقات التي تقف عقبة بوجه تنفيذها لتختتم هذه المرحلة بوضع الصياغة المناسبة على شكل مشروع قانون.

الكلمات المفتاحية: قانون، مكافحة، البطالة، البرنامج، استراتيجية.

### Abstract:

This study undertakes by explaining and detailing the first stages of the strategy to combat unemployment, which is the stage of preparation and preparation, which begins first with the idea of the strategy that may be undertaken by an official or unofficial body according to the circumstances and then defining the goals and objectives of the strategy to be followed by setting the application framework for it, to move secondly to define an issue

The strategy by conducting full academic and applied research to know the problem and collecting the most important data against which the general employment policy can be drawn up as well as conducting the necessary consultations between the effective partners in the implementation and success of the desired strategy to turn third to the announcement of that strategy to determine its priorities and options and obstacles that stand in the way of its implementation to conclude these The stage of developing the appropriate wording in the form of a draft law.

**Keywords:** law, combat, unemployment, program, strategy.

#### مقدمة:

إن أولى المراحل التي تمر بها استراتيجية مكافحة البطالة هي مرحلة التحضير والاعداد والتي تبدأ أولاً بطرح فكرة الاستراتيجية التي قد تتولاها جهة رسمية أو غير رسمية حسب الأحوال ومن ثم تحديد أهداف وغايات الاستراتيجية لمتبعها وضع الاطار التطبيقي لها، لنتقل ثانياً إلى تحديد قضية الاستراتيجية عبر إجراء الابحاث الاكاديمية والتطبيقية الكاملة للإلمام بالإشكالية وجمع أهم البيانات التي يمكن على ضوءها رسم السياسة العامة للتشغيل وكذلك اجراء المشاورات اللازمة بين الشركاء الفاعلين في تنفيذ ونجاح الاستراتيجية المنشودة لتتحول ثالثاً إلى الاعلان عن تلك الاستراتيجية لتحديد اولوياتها والخيارات والمعوقات التي تقف عقبة بوجه تنفيذها لتختتم هذه المرحلة بوضع الصياغة المناسبة لها سواء كانت على شكل خطة عمل أو مشروع قانون.

أولاً: أهمية الدراسة: لا شك أن عملية صياغة مشروع قانون لمكافحة البطالة تحتل أهمية خاصة سيما وأنها تعد الأساس والقاعدة التي تركز عليها الاستراتيجية، لذا فالخطأ فيها غير قابل للإصلاح وسيجعل الاستراتيجية تسير حتى النهاية في طريق غير قويم مما ينعكس سلباً على النتائج المرجوة منها والغايات التي تسعى إلى تحقيقها، لذا ينبغي توخي الدقة في كل خطوة نخطوها في هذه العملية بالتحديد.

ثانياً: مشكلة الدراسة: ربما تكون المشكلة في مكافحة البطالة هي غياب السند القانوني السليم والقانون الصادر عن السلطة التشريعية المختصة الذي يضع خارطة طريق واضحة لمواجهة هذه الآفة ومكافحتها بآليات قانونية رصينة.

ثالثاً: فرضية الدراسة: لا بد لنا من وضع الخطوط العريضة والتفصيلية لحل مشكلة البطالة عبر اصدار قانون لمكافحة البطالة على غرار قانون مكافحة الارهاب كونها لا تقل عنه في الاثار السلبية.

رابعاً: منهج الدراسة: سنعمد في دراستنا المنهج التحليلي لمعطيات مشكلة البطالة وظروفها واسبابها للوصول الى الحلول المناسبة لها بشكل قانون بالمعنى الضيق للمصطلح.

خامساً: هيكلية الدراسة: ولأجل ذلك سيتم تقسيم الدراسة على ثلاثة مباحث نخصص الأول لطرح فكرة استراتيجية مكافحة البطالة والجهة المختصة بطرحها وبيان أهم أهدافها وتحديد الاطار التنظيمي لها، فيما نكرس الثاني لتحديد قضية الاستراتيجية وذلك عبر اجراء الابحاث والدراسات والمشاورات الضرورية بين الشركاء الفاعلين، أما المبحث الثالث فتتحدث فيه عن الاعلان عن الاستراتيجية وتحديد اولوياتها وخياراتها ومقوماتها واخراجها بصيغة نهائية قابلة لإضفاء الصفة الرسمية، لنختتم بأهم الاستنتاجات والتوصيات، والله الموفق.

### المبحث الأول: طرح فكرة الاستراتيجية.

لا بد من مبادرة شخص معين أو مجموعة محددة أو هيئة بعينها بعرض فكرة الاستراتيجية الوطنية الشاملة لمكافحة البطالة، والحث على اعدادها وصياغتها وتبنيها، وينبغي أن تكون عملية العرض في المكان والزمان المناسبين وان يكون مقدم الفكرة أهلاً لذلك سواء من حيث التخصص أو الموقع أو الصلة بأدراك الاستراتيجية ووضعها موضع التنفيذ، كما ينبغي الاجتهاد في الوصول إلى تحديد أفضل الأهداف التي تسعى الاستراتيجية لتحقيقها فلا يمكن أن تكون هناك استراتيجية بلا أهداف أو بلا أهداف محددة، كما أن وجود الأهداف يساعد في تحشيد الدعم للاستراتيجية وتفسير مضامينها، والأكثر من ذلك يفترض بمقدمي فكرة الاستراتيجية أن يبذلوا وسعهم في سبيل وضع الاطار التنظيمي بتحديد هيكلية الاستراتيجية وأصحاب المصلحة فيها وتعيين لجنة توجيهية من اصحاب المصالح، فضلاً عن لجنة فنية من الجهة التي ستتولى تنفيذ الاستراتيجية لتكون مهمة هذه اللجنة الفنية تنظيم المشاورات والحوارات الخاصة بالحصول على التوافق المطلوب للاستراتيجية.

وعلى ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين نخصص الأول للجهة المختصة بطرح فكرة الاستراتيجية ونتطرق في الثاني إلى تحديد أهداف الاستراتيجية ووضع الاطار التنظيمي لها، وكما يأتي:.

المطلب الأول: الجهة المختصة بطرح فكرة الاستراتيجية.

تعدد الجهات التي يمكن لها أن تقوم بعرض فكرة الاستراتيجية واقتراحها كخطوة أولى في سبيل الوصول إليها ووضعها موضع التنفيذ، فالأمر ليس حكراً على شخص معين أو موقع معين يحتله ذلك الشخص، بيد أن قوة الفكرة ونضوجها وأهميتها تتبع الموقع الذي يحتله الشخص أو الهيئة التي تقوم بطرح الفكرة، فطرح الفكرة من رئيس مجلس الوزراء أو من وزير العمل أو من وزير المالية أو من وزير التخطيط سيكون أكثر قبولاً على المستويين الوطني والدولي، إذما قورنت بطرح يقوم به احد اعضاء البرلمان مثلاً أو باحثاً أكاديمياً مغموراً، وكذلك الحال عندما تطرح الفكرة من صندوق النقد الدولي أو منظمة العمل الدولية فإنها ستكون أقوى بكثير مما لو طرحت من نقابة العمال أو حتى نقابات اصحاب العمل أو أي من منظمات المجتمع المدني وذلك لما تحتله المنظمات الدولية المالية من اهمية ونفوذ وهيبة وقوة على كافة المستويات.

ومن هنا يمكن القول بأن الجهات التي تقوم بطرح فكرة الاستراتيجية إما أن تكون جهات رسمية أو غير رسمية وهو ما سنحاول ايجازه في الفرعين الآتيين:

**الفرع الأول: الجهات الرسمية.**

يمكن أن تكون الجهة التي تطرح الاستراتيجية جهة دولية أو وطنية وكما يأتي:

**أولاً: المنظمات الدولية المالية:** يمكن لهذه المنظمات وفي معرض قيامها بإعداد تقاريرها السنوية الخاصة بالوضع المالي والاقتصادي والاجتماعي والتشغيل في الدول الاعضاء فيه اوفي بقية دول العالم، يمكنها أن تحث أو تقترح على دولة معينة كالعراق ضرورة بناء استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة البطالة، والمثير أن هذه المنظمات يمكن أن تستغل نفوذها وقوتها المالية في الضغط على المؤسسات الوطنية لاعتماد الفكرة الخاصة ببناء الاستراتيجية ملوحة بعدم تقديم المساعدة أو الدعم المالي للدولة ما لم يتم اعتماد سياسة اصلاحية وبضمنها توفير سياسات تشغيل أكثر عدالة.

**ثانياً: السلطة التشريعية:** يمكن للسلطة التشريعية في البلاد ممثلة في العراق بمجلس النواب أن تطرح فكرة الاستراتيجية على شكل قرار برلماني يوجب على الحكومة تبني استراتيجية شاملة لمكافحة البطالة أو على شكل مقترح قانون يقدم من (10) من اعضاء مجلس النواب أو احدى لجانه المختصة ليأخذ طريقة إلى التشريع وفقاً للسياقات المعتمدة في البرلمان، وخاصة إذا ما اراد البرلمان أن يخرج الاستراتيجية في شكل قانون متكامل.<sup>(1)</sup>

إلا أن السلطة التنفيذية تستطيع أن تعرقل عملية تبني الفكرة إما بتجاهل تنفيذ القرار البرلماني أو التأخر في تقديم مشروع القانون المطلوب أو حتى تقديمه بصيغة تفرغه من محتواه، وتجعله مجرداً من أي حلول حقيقية، مما يتطلب من أعضاء البرلمان أن يكونوا حذرين من هذه المعوقات وان يقفوا لها بالمرصاد باستخدام أسلوب الرقابة البرلمانية.

**ثالثاً: السلطة التنفيذية:** يمكن القول أن السلطة التنفيذية في البلاد وخاصة مجلس الوزراء الذي جعل المشرع من أبرز اختصاصاته اقتراح مشروعات القوانين<sup>(2)</sup> وبالتالي فإنه إذا ما أراد طرح فكرة الاستراتيجية لتكون على شكل قانون فإنه سيكون أقوى جهة يمكن أن تطرح الفكرة وتدعو لتبنيها، وبأبني المرتبة الثانية بعد مجلس الوزراء بعض الوزارات المعنية وهي على التوالي وزارة المالية ووزارة التخطيط ووزارة العمل ويمكن أن يكون لمجلس الخدمة الاتحادي دوراً في هذا المجال، إذا ما تم تشكيله في المستقبل القريب.

### الفرع الثاني: الجهات غير الرسمية.

إذا كانت الجهات الرسمية المعنية بطرح فكرة الاستراتيجية هي الجهات الأقوى والاقدر على ذلك وانها جهات محددة لا يمكن أن نضيف إليها جهات أخرى، فإن الجهات غير رسمية تكون الطرف الأضعف في اقتراح الاستراتيجية، ناهيك عن كونها جهات غير محددة، إذ يمكن للجميع أن يتولى اقتراح الاستراتيجية ولكن قوة هذا الاقتراح تعتمد على قوة الجهة التي تقوم بعرض الفكرة وما لها من ثقل اجتماعي أو اقتصادي أو سياسي، وكما يأتي:

**أولاً: منظمات العمال:** يمكن لمنظمات العمال كنقابات العمال التي هي اقرب من غيرها من الجهات الأخرى إلى مشكلة البطالة وشؤون العمال، فتكون أكثر الجهات غير الرسمية التي من الواجب عليها أن تتولى ذلك، ولكن قوة طرحها والاهتمام به من الجهات الرسمية الدولية منها والوطنية يعتمد على حجمها السياسي والاقتصادي في البلاد وثقلها ومدى قدرتها على تحريك الجماهير العمالية للتظاهر والاضراب.

والحقيقة أنه ليس لنقابات العمال في العراق وحتى بقية الدول النامية، ذلك الثقل الذي يمكنها من طرح فكرة الاستراتيجية وقبولها لدى الجهات المختصة، على النقيض مما هو عليها الحال في الدول المتقدمة والعريقة الديمقراطية التي تلعب فيها منظمات العمال دوراً فعالاً في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الدولة، ومن هنا فان نقابات العمال في العراق غير مؤهلة لطرح فكرة الاستراتيجية بحيث تكون مقبولة ويتم اعتمادها.

ثانياً: **منظمات المجتمع المدني:** لا تختلف منظمات المجتمع المدني في العراق من حيث القوة والامكانيات السياسية والاقتصادية للضغط على اصحاب القرار في تبني الاستراتيجية بعد طرحها ومن ثم فهي غير مؤهلة للقيام بهذه المهمة، سيما وأن الأمر لا يتوقف على طرح الفكرة بل على حسن استقبالها وتبنيها من الجهات المختصة.

ثالثاً: **الاحزاب السياسية:** يمكن القول أن قوة الحزب السياسي تقاس بمقدار التمثيل الذي يحظى به في السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن هنا فإذا ما طرحت فكرة الاستراتيجية من حزب من الاحزاب القابضة على السلطة أي الحزب الذي يملك الاغلبية السياسية التي أهلته لتشكيل الوزارة فإنها ستكون بقوة الطرح الذي يتبناه رئيس مجلس الوزراء الذي ينتمي لذلك الحزب، والعكس صحيح فإن طرح الفكرة من حزب لم يحصل سوى على مقعد أو مقعدين في البرلمان وبالتالي لم يحصل على أي تمثيل في السلطة التنفيذية في الدولة، فلن يلاقي طرحه قبولاً وإن كان له شعبية واسعة في البلاد ذلك أن المنافسة السياسية والسابق لخدمة الجمهور ستدفع الاحزاب الكبيرة إلى رفض الفكرة ليس لعدم القناعة بها بقدر ما هو لعدم حصول ذلك الحزب الصغير على شعبية أكبر وأكبر في ذلك الطرح.

رابعاً: **الباحثون والأكاديميون:** يمكن للخبراء والباحثين والمختصين بمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والمالية تبني مسألة طرح الفكرة بعد اجراء دراسات معمقة ومفصلة في هذا الشأن، والحقيقة أن الدول المتقدمة تولي اهتماماً كبيراً بالدراسات الاكاديمية وخاصة التطبيقية منها حيث تناقلها وسائل الاعلام المختلفة وتجعلها بمثابة المسلمات التي لا يمكن تجاوزها، غير أن الأمر ليس كذلك في الدول النامية ومنها العراق حيث تركز على الرف، فلا نبالغان قلنا أن هناك آلاف من الدراسات التي كلفت موازنة الدولة العراقية ملايين الدنانير والتي خرجت بنتائج مبهرة ومفيدة وقابلة للتطبيق، إلا أنها لم تجد طريقها إلى التنفيذ بسبب عدم اهتمام الجهات المختصة إلا بالطروحات التي تخرج من داخل مؤسساتها.

وعليه فان دراستنا هذه والاستراتيجية التي سنقوم بطرحها لن نجد لها نصيباً من القبول ما لم نجد جهة رسمية تنفيذية أو تشريعية تتبناها وتقوم بعملية طرحها كفكرة وتتابع مراحل وضعها وتنفيذها ومراقبة التنفيذ.

### المطلب الثاني: تحديد الأهداف ووضع الاطار التنظيمي

يجدر بنا ونحن نضع اللمسات الأولى للاستراتيجية الوطنية الشاملة لمكافحة البطالة أن نجمع مصالح الشركاء الفاعلين في الاستراتيجية من خلال وضع وتحديد الأهداف التي تصب في مصالحهم جميعاً لكي

يسعى الجميع إلى تحقيقها بالتكاتف فيما بينهم، ومن ثم العمل على وضع الاطار التنظيمي للاستراتيجية من خلال تحديد الهيكل التنظيمي واصحاب المصلحة وتعيين اللجان المختصة بأشرف من ذوي الخبرة الفنية. وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذا المطلب على فرعين نخصص الأول لأهداف الاستراتيجية الوطنية الشاملة لمكافحة البطالة والثاني لوضع الاطار التنظيمي لها، وكما يأتي:

### الفرع الأول: أهداف الاستراتيجية.

إذا ما اخذنا بنظر الاعتبار مصالح جميع الاطراف والشركاء الفاعلين في الاستراتيجية لتوجب علينا وضع مجموعة من الأهداف لهذه الاستراتيجية وهي:

أولاً: توفير فرصة عمل مجزي لكل قادر عليه: إن أهم أهداف هذه الاستراتيجية هو القضاء على البطالة عبر توفير فرصة عمل مناسبة لكل شخص وبما يتناسب والقدرات البدنية والذهنية والفسولوجية والصحية التي يتمتع بها، وبالتالي ففرص العمل ينبغي أن تكون متوفرة لجميع الاشخاص الذين لا يعانون من اعاقاة والاشخاص ذوي الاعاقاة والنساء وحملة الشهادات وغير المتعلمين وغيرهم، ويفترض بالأجر الذي يحصل عليه العامل أن يكون مجزياً يكفيه وعائلته للعيش بحياة كريمة.

ثانياً: اعادة توزيع العمالة بالشكل الذي يجعل كل منهم ينجز الأعمال الموكلة إليه دون ترك أي مجال للبطالة المقنعة: فإذا كان توفير فرصة عمل هو ضالة كل الشركاء الفاعلين في العمل فإن الجميع يحرص أيضاً على أن يكون العمل منتجاً وليس صورياً وان لا يستر بطالة مقنعة سواء على مستوى الوظيفة العامة والتي تظهر فيها البطالة المقنعة بشكل كبير في العراق، إذ لا يؤدي نسبة كبيرة من الموظفين المهام الموكلة إليهم، بل لا ينجز الكثير منهم شيئاً يذكر للدائرة فيما يعمل بعض الموظفين مهام أكثر من المهام الموكلة إليهم، ومع ذلك يحصل الجميع على رواتبهم في نهاية الشهر مما يعني أن الموظفين الموصوفين بالبطالة المقنعة لا يختلفون عن اولئك المسجلين كعاطلين عن العمل لدى دوائر شبكة الحماية الاجتماعية فكلتا الفئتين لا ينجز عملاً يذكر ومع ذلك يحصل على مبلغ مرتب ودوري، وسواء تعلق بالعاملين في القطاع الخاص، إذ ينتشر في الساحات العامة وقرب مداخل الدوائر الرسمية والمطاعم عدد كبير من الباعة المتجولين الذين يبيعون سلعاً بسيطة بطريقة اقرب ما تكون إلى الاستجداء منه إلى العمل الحقيقي.<sup>(3)</sup>

ثالثاً: المساواة وعدم التمييز على أساس الجنس أو العرق أو الدين أو الطائفة أو الوضع الصحي أو الوضع الاقتصادي في الحصول على العمل المجزي والمنتج: نعم أن المساواة المطلوبة هنا هي مساواة حقيقية لا نظرية فقط، والتي لا يمكن الوصول إليها إلا من خلال القضاء على الفساد المالي والاداري الذي يضرب

الدولة ومفاصلها كافة بحيث عندما يتقدم للوظيفة الشاغرة أكثر من شخص تتم المفاضلة على أساس معايير محددة تأخذ بنظر الاعتبار الكفاءة والقدرة على العمل وتبتعد عن المحسوبية والوساطة والرشوة في اختيار أي من المتقدمين.

**رابعاً: القضاء على ثقافة احتقار بعض الأعمال مهما كانت بسيطة:** إنهم أسباب البطالة في العراق هو انتشار ثقافة الاحتقار لبعض المهن والبحث عن الوظائف الادارية والمكتبية وعموماً السعي إلى الوصول إلى الوظائف العامة والابتعاد عن العمل بالقطاع الخاص وهو سبب تاريخي ناتج عن النهج الاشتراكي الذي ساد العراق لما يقارب 35 سنة حتى العام 2003، بل حتى بعد هذا العام فإن المواطن العراقي لا زال ينظر إلى العمل في دوائر الدولة على أنها فضل وضمن من العمل في القطاع الخاص.

**خامساً: تهيئة البيئة الصديقة للتشغيل:** عندما نتحدث عن ضرورة تهيئة البيئة الصديقة للتشغيل، لا يعني أن نبالغ في مطالبة مؤسسات الدولة والقطاع العام والقطاع الخاص وكذلك القطاعين المختلط والتعاوني أن تقدم أكثر مما يمكنها تقديمه من فرص عمل أو نفقات عامة أو فتح مشاريع وإنما ينبغي أن يتميز طرحنا بالواقعية والأخذ بنظر الاعتبار الظروف التي تحيط بعملية التشغيل في جميع جوانبها وخاصة ما تعلق منها بالظرف الاقتصادي والأزمة المالية التي تمر بها البلاد ومحدودية الموارد وتقليص النفقات، ناهيك عن ضرورة تحديد الأولويات والبدء من الأهم والانطلاق نحو المهم وحسب المرحلة التي تمر بها الاستراتيجية، ومنها بشكل خاص ما تعلق بالحصول على البيانات الحقيقية التي تتعلق بأسباب وحجم مشكلة البطالة ونسب العاطلين عن العمل حسب الجنس والعمر والوضع الصحي وغيرها بالشكل الذي يسمح بتهيئة جميع متطلبات القضاء على البطالة في كافة القطاعات، فضلاً عن استمرار التشاور بين الشركاء لمواجهة أيعقبات قد تعترض سير الاستراتيجية، وكذلك وجوب استمرار الدعم السياسي المطلوب واهمية القائد السياسي الذي يوجه العمل وينهض به ويصل بالاستراتيجية إلى افضل ما رسم لها من تصورات.<sup>(4)</sup>

**سادساً: مواءمة انظمة التعليم مع متطلبات سوق العمل:** لعل الفجوة الكبيرة وسوء التخطيط الذي ينتاب انظمة التعليم في الدول النامية بشكل عام والعراق بشكل خاص قد افرز تراكم مخرجات العملية التعليمية في الدراسات الادارية قصورها أو انخفاض اعدادها في الدراسات المهنية، مما انعكس سلباً على عرض سوق العمل فجعل المعروض منه يزيد بكثير عنالأعمال والوظائف الادارية والعكس صحيح فإن المعروضفي مجال الأعمال المهنية أقل بكثير ممايتطلبه سوق العمل، وهو ما يتطلب إعادة النظر بالأنظمة



التعليمية وجعلها متلائمة مع متطلبات سوق العمل عبر زيادة مخرجات التعليم المهني على حساب مخرجات التعليم الاداري.

والأكثر من ذلك ينبغي استثمار الخبرات الاكاديمية لعمل البحوث والدراسات التي تصب في خدمة التشغيل وتطويره والوصول إلى الافضل وعدم اعتماد دراسات تكلف الدولة وموازنتها اموالاً طائلة دون جدوى، بل العمل على جعل المؤسسات الاكاديمية في خدمات المؤسسات الانتاجية من خلال تمويل الأخيرة لدراسات تطبيقية تسعى إلى حل المشاكل التي تعاني منها والابتعاد عن العشوائية في انتقاء موضوعات البحث العلمي التي اصبحت اغلبها تلي متطلبات الترقية العلمية للباحثين ليس إلا.

سابعاً: **تفضيل العمالة الوطنية وعدم استيراد العمالة الاجنبية إلا للضرورة القصوى:** يمكن للسلطات الحكومية أن تبرم اتفاق مع كبريات الشركات والمعامل لفتح فروع لها في العراق على أن تشغل القوى العاملة الوطنية وان لا تلجأ إلى الاستعانة بالعمالة الاجنبية إلا عدم وجود العناصر الكفوءة في البلد وفي المقابل تلتزم الدولة المستضيفة بالشراء من منتجات تلك الشركات والمصانع، وربما يكون مثل هذا الحل ضرورياً في أكثر من قانون من قوانين الاستثمار والضرائب الحالية.

ثامناً: **العمل على توفير مصادر التمويل البديلة** التي توفر فرص عمل في القطاع العام وتشجيع القطاع الخاص على تحمل المسؤولية المجتمعية بتوفير الكثير منفرص العمل وتشجيع القطاع التعاوني على النهوض والنمو: إذا كانت الدولة ترجع عدم قدرتها على توظيف المزيد من الاشخاص في دوائر الدولة بسبب شحة الإيرادات العامة فإنها تستطيع اللجوء إلى بعض مصادر التمويل البديلة كالاستعانة بالبدائل الاسلامية في تمويل مشروعات عامة توفر المزيد من فرص العمل مع التركيز على المشروعات ذات العمالة الكثيفة كالأعمال الزراعية والصناعات الالكترونية وغيرها، كما أن الدولة يمكنها أن تستثمر موضوع المسؤولية المجتمعية لحث القطاع الخاص على لعب دور مجتمعي فعال في توفير فرص عمل للشباب مقابل الحصول على بعض الامتيازات المالية أو حتى المعنوية.<sup>(5)</sup>

والأكثر من ذلك فإن في تشجيع التعاونيات بشكل خاص والقطاع التعاوني بشكل عام دور كبير في فتح مجالات واسعة للعمل وتشغيل العديد من الايدي العاملة العاطلة عن العمل، سيما وأن القطاع التعاوني يمكن أن يوفر بديلاً تمويلياً مناسباً لكافة المذاهب الاقتصادية.<sup>(6)</sup>

**الفرع الثاني: الاطار التنظيمي للاستراتيجية.**

ان وضع الاطار التنظيمي للاستراتيجية يتضمن تحديد الهيكل التنظيمي واصحاب المصلحة وتعيين اللجان المختصة بالإشراف والخبرة الفنية، وكما يأتي:

أولاً: الهيكل التنظيمي للاستراتيجية: أن تحديد الهيكل التنظيمي للاستراتيجية يتطلب التفريق بين شكل القانون لمكافحة البطالة وشكل سياسة أو خطة عامة للتشغيل، وكما يأتي:

1. إذا كانت الاستراتيجية على شكل قانون لمكافحة البطالة فأن هذا القانون يفترض أن يتضمن ما يأتي:

أ. التعريفات.

ب. الأهداف.

ج- نطاق السريان.

د- الأحكام المتعلقة بالقطاع العام.

هـ- الأحكام المتعلقة بالقطاع الخاص.

ح- الأحكام المتعلقة بالقطاع المختلط.

ز- الأحكام المتعلقة بالقطاع التعاوني.

خ- الامتيازات المالية.

ط- الجرائم والعقوبات.

ي- طرق الطعن.

ك- تاريخ نفاذ القانون.

م- تحويل السلطة التنفيذية بإصدار التعليمات المسهلة لتنفيذه.

ن- الاسباب الموجبة.

2 إذا كانت الاستراتيجية على شكل خطة عمل أو سياسة عامة للتشغيل فإنها يمكن أن تتضمن ما يأتي:<sup>(7)</sup>

أ- المقدمة والمنهجية.

ب- الرؤية والرسالة.

ج - الأهداف الاستراتيجية.

د- المعوقات.

هـ- السياسات القطاعية والتدخلات.

و- الادوار والمسؤوليات المؤسسية.

ز- نماذج استمارات لمتابعة التنفيذ.

ح- نماذج استمارات لمراقبة التنفيذ.

ثانياً: تحديد واجبات اصحاب المصلحة في الاستراتيجية: ان الشركاء الفاعلين في الاستراتيجية من هيئات دولية ووطنية رسمية وغير رسمية فقد حان الوقت لتحديد واجبات كل شريك منهم ليعرف كل منه مواجباته ويعرف الآخرين أيضاً المهام الموكلة إليه لكي يتابع الجميع وتكون الرقابة متبادلة بين الجميع حتى نستطيع أن نصل إلى المستوى المطلوب في الاستراتيجية، وبهذا سنحدد في أدناه مهام كل من الشركاء فيما يأتي:

1. المنظمات الدولية المالية: أن المهام التي يمكن أن تقوم بها المنظمات الدولية المالية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدولية هو تقويم الاستشارية والدعم اللوجستي بل يمكن حتى انتداب خبراء دوليين ليتابعوا تنفيذ الاستراتيجية وتحديد نقاط القوة والضعف فيها.

2 السلطة التشريعية: أن الدور الذي يمكن أن يوكل إلى السلطة التشريعية هو اقتراح قانون مكافحة البطالة وإقراره عند عرضه عليها على شكل مشروع قانون، هذا إذا ما اريد للاستراتيجية أن تظهر في صورة قانون، أما إذا ما وضعت في شكل خطة عمل أو سياسة تشغيل عامة فأن دور السلطة التنفيذية يكون دعم وأسناد قرار السلطة التنفيذية، وفي الحالتين فأن السلطة التشريعية تتولى أيضاً مهمة الرقابة على عملية التنفيذ.

3 السلطة التنفيذية: تبدو مهمة السلطة التنفيذية مثلها مثل مهمة السلطة التشريعية تختلف حسب شكل الاستراتيجية، فإذا كانت على شكل قانون كانت مهمتها تنفيذية ورقابية أيضاً وإذا كانت على شكل خطة عمل فأن مهمتها تكون بإقرار الاستراتيجية وتنفيذها والرقابة عليها أيضاً.

4 منظمات المجتمع المدني: وتكون مهمتها الدعم والأسناد والرقابة من خلال تحشيد الجمهور واثارته ضد الجهات التنفيذية التي تقصد أو تتعمد تأخير التنفيذ أو تلويه.

5 المرجعيات الدينية: لا يختلف دورها كثيراً عن دور منظمات المجتمع المدني وبالتالي الاسناد والدعم والرقابة الجماهيرية.

6 منظمات اصحاب العمل: تكون مهمتها تنفيذ الاستراتيجية قد تعلق الأمر بالواجبات المحددة عليها في قانون الاستراتيجية أو خطة أو سياسة عمل والابتعاد عن كل ما يعرقلها.

7. **منظمات العمال:** مهمتها الدعم والاسناد والرقابة الجماهيرية.

**ثالثاً: تعيين اللجان المختصة بالإشراف ومتابعة العمل** <sup>(8)</sup> :

لضمان قيام كل شريك فاعل في الاستراتيجية بالمهام الموكلة إليه بشكل دقيق لا بد من تشكيل لجنة يمثل فيها كل شريك من هؤلاء الشركاء تتولى الاشراف على الاستراتيجية بجميع مفاصلها عبر عمل جماعي متناغم مما يمكنها من مواجهة أية عقبات، يمكن أن يضعها بعض الشركاء في هذا المجال، ولغرض مواكبة العمل الفني في الاستراتيجية ينبغي تشكيل لجنة أخرى أو فريق فني آخر من الوزارة المعنية بعملية تنفيذ الاستراتيجية كوزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق لتتولى هذه اللجنة الاشراف على الحوارات المطلوبة لتنفيذ الاستراتيجية وإجراءات العمليات الخاصة بتشخيص وثقافة عمل الاستراتيجية ووضع الصياغة القانونية للاستراتيجية واعداد الموازنة المطلوبة لتنفيذ الاستراتيجية.

**المبحث الثاني: تحديد قضية الاستراتيجية.**

بعد طرح فكرة الاستراتيجية وتحديد الجهة المختصة بذلك وهو وضع اهدافها والاطار التنظيمي لها، آن لنا أن نولي وجهنا صوب تحديد قضيتها والذي لا يمكن أن يتم إلا من خلال السعي إلى اجراء الابحاث اللازمة للتعرف بشكل تفصيلي على طبيعة المشكلة من جميع النواحي وذلك بكل مضامينها، وربما يمكن الاكتفاء بالدراسات والابحاث السابقة الخاصة بالبطالة، وهو ما يفسح المجال واسعاً أمام الشركاء الفاعلين في الاستراتيجية لإجراء مشاورات على نطاق واسع والتفاوض بشأن القضايا الرئيسية للاستراتيجية وتحديد معالم الاستراتيجية المنشودة.

وعلى ضوء ذلك ينبغي تقسيم هذا المبحث على مطلبين نخصص الأول لإجراء الابحاث وذلك عبر الاستعانة بالدراسات السابقة أو اجراء دراسات جديدة والثاني للمشاورات بين الشركاء الفاعلين في الاستراتيجية لوضع الأسس الرئيسة للقضية، وعلى التفصيل الآتي:

**المطلب الأول: اجراء الابحاث والدراسات.**

تشكل مسألة اجراء الابحاث والدراسات نقطة ارتكاز أساسية في بناء قاعدة معرفية قوية يمكن الانطلاق منها لوضع فهم رئيس للاستراتيجية وارضية صلبة لإجراء المشاورات لاحقاً بين شركاء الاستراتيجية وتنمية الحوار بينهم، ويبدو ذلك متاحاً في الاستعانة بالدراسات السابقة أو اجراء دراسات حديثة في هذا المجال سواء كانت تلك الدراسات أو الابحاث نظرية أو تطبيقية عبر تسليط الضوء على

كافة جوانب مشكلة البطالة وخاصة منها تلك المرتبطة بالشأن الاقتصادي أو بالمجال القانوني أو بالجانب الاجتماعي وربما حتى بالناحية السياسية، وبعثنا فان من المناسب عقد مؤتمر يتناول بالبحث والتحليل موضوع البطالة عبر مجموعة من المحاور حسب الجوانب أعلاه، وعلى التفصيل الآتي:

### الفرع الأول: الابحاث والدراسات الاقتصادية.

بالنظر للارتباط الوثيق لموضوع البطالة باقتصاد البلد وربما حتى بالاقتصاد العالمي فإن من المناسب بحث الأسباب الاقتصادية للبطالة في البلد المطلوب وضع استراتيجية مكافحة البطالة فيه أو حتى بانعكاساتها على الجانب الاقتصادي، والحقيقة أن هناك ضعف كبير في مستوى الدراسات الاقتصادية الخاصة بالبطالة من حيث الكم والنوع في العراق، فالمتابع يلحظ بسهولة قلة تلك الدراسات وضعف المتوفر منها إذما علمنا ارتباط تلك الدراسات بما متوفر من بيانات واحصائيات في هذا المجال، ولما كانت تلك البيانات تكاد تكون معدومة لعدم اعتماد مبدأ الشفافية في الدوائر الرسمية في العراق، لا شك في أن ذلك ينعكس سلباً على النتائج التي تخرج بها تلك الدراسات والابحاث فتكون غير مطابقة للواقع مما يقلل من الفائدة المرجوة منها وهو ما يتطلب تضافر الجهود الاكاديمية من جهة (اساتذة الجامعات) والتطبيقية من جهة أخرى (الدوائر الرسمية ذات الصلة بمشكلة البطالة وسبل معالجتها كدوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة التخطيط ووزارة المالية) لكي تكون الدراسات شاملة للجانبين النظري والعملي معاً.

نعم ربما تشكل رؤية العراق 2030 وخطة التنمية الوطنية 2018-2022 واستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق بنسختها الاولى 2010-2014 والثانية 2018-2022، الجانب العملي ويمكن الاسترشاد بها للتعرف على مشكلة البطالة واثارها وعلاقتها بالاقتصاد الكلي وارتباطها من عدمه بالنمو الاقتصادي والتحديات الرئيسية التي تواجه الجانب الاقتصادي للدولة من ضمان الأمن والاستقرار وضمان الحكم الرشيد وضمان عدالة التوزيع وتنويع مصادر الدخل مع استثمار اقتصاد السوق الحر، فضلاً عن اهمية التخفيف من الآثار السلبية للإصلاح على المدى القريب والازمة الاقتصادية المزدوجة الناتجة عن انخفاض اسعار النفط (المصدر الرئيس لإيرادات الدولة العراقية) والحرب على الارهاب التي اخذت حوالي 22.6% من نفقات الدولة لعام 2017 توزعت بين 5% للإنفاق على التسليح العسكري و19.6% كنفقات على الامن والدفاع<sup>(9)</sup>، وهو ما انعكس سلباً على الخدمات المقدمة للمواطن فزاد من نسب الفقر والبطالة.

والأكثر من ذلك فان انخفاض أسعار النفط وبالتالي انكماش النفقات العامة ادى إلى انخفاض الناتج المحلي الاجمالي الذي تراجع بنسبة 95% في العام 2014 ومع أنه عاد إلى ذات مستوى النمو عام 2016 إلا أن نصيب الفرد من الناتج المحلي انخفض بنسبة 25% في العام 2015 وهو ما قاد إلى زيادة نسب الفقر وانخفاض عدد العاملين وبالتالي زيادة نسبة البطالة إلى (800) الف فرصة عمل عام 2014.<sup>(10)</sup>

ومع ذلك فان خبراء منظمة العمل الدولية يؤكدون أنهلا يوجد ترابط أو علاقة طردية بين التغيرات في سياسات الاقتصاد الكلي من جهة وبين النتائج الايجابية على مستوى مكافحة البطالة من جهة أخرى، فلا نتائج ايجابية تربط بين الاثنين، وإنما ينبغي أن يتم توجيه سياسات الاقتصاد الكلي لخدمة قضية التشغيل ومكافحة البطالة وإلا فإنها لن تشهد أي تقدم في هذا الاطار.<sup>(11)</sup>

كما ينبغي أن لا ننسى السياسة القطاعية ويجب التعرف عليها بشيء من التفصيل من قطاع تجاري وقطاع صناعي وقطاع زراعي وقطاع سياحي كونها القطاعات الرئيسية في البلاد والتي تتطلب جميعاً تعديل سياسات الدولة فيها بحيث يمكن استثمار امكانيات الدولة المادية والبشرية منها لرفع نسبة عدد العاملين وخفض نسبة البطالة، إذ يلاحظ اقتصار الدعم الحكومي للقطاع الزراعي على المحاصيل الاستراتيجية كالحنطة والشعير والرز واهمال صغار الفلاحين الذين ينتجون المحاصيل الحقلية والفواكه والخضرة مما يتطلب اعادة النظر بذلك النهج، ناهيك عن ما لحق قطاع التجارة من الانفتاح وعدم تفعيل العمل بقانون التعريفية الكركية رقم 22 لسنة 2010 قبل عام 2015 وما قاده إلى عدم القدرة على المنافسة للمنتج الزراعي أو الصناعي المحلي للسلع والمنتجات الاجنبية من ضرر كبير لهذين القطاعين، ولكن المشكلة في أن توفير الحماية الزائدة وما تؤدي إليه من انخفاض في المنافسة التي تجر بدورها إلى عدم تطوير المنتج المحلي، مما يتطلب الموازنة بين المنهجين بحيث تكون هناك سياسة حمائية متوازنة توفر منافسة كفوءة تحمي المنتج الوطني وتشجع المنتجين المحليين على تطوير مستوى منتجاتهم لتضاهي المنتج المستورد، هذا فضلاً عن ضرورة الارتقاء بمستوى القطاع السياحي في العراق سواء كانت سياحة المناطق الاثرية أو السياحة الدينية أو حتى سياحة المناطق الترفيهية والابتعاد عن الاساليب القديمة في ادارة تلك المناطق والانفتاح والتخلي عن الروتين والتعقيد في اجراءات الدخول إلى البلد دون التفريط بل بالإمساك بقوة بالجانب الأمني حفاظاً على استقرار البلد وحماية السائحين واستمرار القطاع السياحي.<sup>(12)</sup>

ولا ننسى في هذا الاطار التركيز على أهمية تطرق الدراسات الاقتصادية للبطالة إلى وضع الاقتصاد غير النظامي ومحاولة التعرف على حجمه وسبل اقناع العاملين فيه للتحويل إلى الاقتصاد النظامي عبر تشجيعه واغرائه بالحصول على بعض الامتيازات وخاصة المادية منها.

### الفرع الثاني: الابحاث والدراسات الاجتماعية.

لا بد أن يكون هناك للبعد الاجتماعي للبطالة أثر في ضرورة عمل الابحاث والدراسات فيالجانب الاجتماعي والتعرف على الأسباب الاجتماعية للبطالة والآثار التي تتركها على الوضع الاجتماعي للبلد وخاصة ما تعلقمنها بالعمالة المهاجرة ومتطلبات التوفيق بين نظم التعليم ومتطلبات سوق العمل ومدى التهميش الذي تعاني منه بعض الفئات في المجتمع وخاصة النساء وذوي الاعاقة وسبيل الوصول إلى توفير أعمال أو وظائف صديقة للبيئة.

إذ يبدو أن التباين في نسب البطالة بين محافظات العراق المختلفة وارتفاع نسب الفقر في بعضها على حساب البعض الآخر يشكل مشكلة جوهرية تؤدي إلى هجرة العمالة ليس من الريف إلى المدينة فحسب، بل من مدينة إلى أخرى أو من محافظة إلى أخرى بحثاً عن فرص العمل، إذ يهاجر العديد من ابناء محافظات الوسط والجنوب إلى العاصمة بغداد التي تتوفر فيها فرص عمل أكثر من غيرها من المحافظات أو إلى محافظات اقليم كردستان التي تنخفض فيها نسب الفقر وتزداد فيها فرص العمل، ومع أن المشرع الدستوري العراقي كفل الحقوق الاساسية للمواطن العراقي وبضمنها حرية التنقل والعمل، ورغم أن التنقل مطلوب بين محافظات العراق إلا أن ذلك يتطلب أن تعاني بعض المحافظات من نقص في الايدي العاملة لتأتي تلك العمالة من محافظة أخرى وتسد النقص، غير أن الواقع أن البطالة ورغم تفاوت نسبها بين المحافظات فإنها تكاد تكون مشكلة عامة في جميع انحاء البلد، مما يجعل الهجرة أو العمالة المهاجرة أمر يعقد المشكلة ولا يؤدي إلى حلها، مما يتطلب حلاً عاجلاً في توفير فرص العمل في كل محافظة وبحسب الاحتياجات الخاصة بكل منها، دون أن ننسى طبعاً الآثار السلبية التي تؤدي إليها منافسة العمالة الاجنبية وخاصة غير الفنية منها.

وتبدو مسألة عدم التوافق بين نظم التعليم ومتطلبات سوق العمل وخاصة ما تعلق منها بالتعليم المهني وضرورة الاهتمام به من القضايا الاجتماعية الرئيسية التي يتطلب بحثها وايجاد الحلول الاجتماعية الكفيلة ببحث المواطنين وخاصة الشباب منهم إلى الالتحاق بالمعاهد والمدارس والتخصصات المهنية واعادة تقييم النظرة الاجتماعية لهذه التخصصات بما يضمن زيادة الرغبة في الالتحاق بها، وربما يكون أحد أبرز

تلك الحلول هو تعيين ال (10%) الاوائل في تلك التخصصات في دوائر الدولة والقطاع العام والتعاقد مع بعض شركات القطاع الخاص لتوظيف ال (10%) التالية فيه وفسح المجال أمام الساعين وبشروط ومعايير معينة في الحصول على قروض ميسرة لفتح مشاريع خاصة بهم.

ولا يسعنا هنا إلا أن نسجل أسفنا على قرار مجلس الوزراء العراقي<sup>(13)</sup> برفع معدلات القبول في كليات القانون والادارة والاقتصاد والتربية الأساسية إلى مستوى ال (90%)، كونه يمثل خطوة تركز الفجوة بين نظم التعليم ومتطلبات سوق العمل وتعزز في الوقت ذاته ثقافة الطلب المتزايد على التخصصات الادارية على حساب التخصصات المهنية، ونتمنى التراجع عنه قريباً.

ولا ننسى الاهتمام ببحث مشكلة الفئات المهمشة في البلد وخاصة منهم النساء وذوي الاعاقة، والحقيقة أن استراتيجية التحفيف من الفقر في العراق 2018-2022 ركزت كثيراً على دعم وتشجيع المرأة على ولوج سوق العمل ومنحها العديد من الفرص لهذا الغرض وخاصة في المناطق الأكثر فقراً من البلد<sup>(14)</sup>، إلا أنها أهملت الفئة الثانية الأكثر تهميشاً في العراق ألا وهي ذوي الاعاقة على الرغم من الاعداد الهائلة لها في هذه البلد الذي عاني ولا زال من حروب وصراعات خارجية وداخلية افضت وتفضي إلى المزيد من ذوي الاعاقة، ولكننا نجهل السبب في ذلك التجاهل ونرى بأن من ضرورات بل وعلى رأس اهتمامات استراتيجية مكافحة البطالة المنشودة يتوجب أن يكون رفع الغبن والتهميش الذي تعاني منه هذه الفئة واستثمار قابلياتها وتشجيعها نفسياً بإيجاد فرص العمل المناسبة لها.

ومع أن الأمر قد يبدو فيه مثالية أكثر من اللازم فإننا يفترض أن نبدأ من حيث انتهى الاخرون فنركز على الوظائف أو الأعمال أو الاشغال الصديقة للبيئة ونحاول قدر الامكان أن تكون معالجتنا ومكافحتنا للبطالة هو بإيجاد فرص عمل صديقة للبيئة والابتعاد ما امكن عن الأعمال ذات الآثار السلبية على البيئة بعناصرها كافة، ويؤسفنا أن استراتيجية التحفيف من الفقر في العراق 2018-2022 قد اغلقت هذه المسألة ولم تتطرق إليها إلا بطريقة غير مباشرة من خلال الاهتمام بالجانب الصحي للفقراء من توفير المياه الصالحة للشرب والاهتمام بالنظافة.

### الفرع الثالث: الابحاث والدراسات القانونية.

لا شك أن للجانب القانوني أهمية كبيرة في مجال البحث العلمي للتعرف على الاشكاليات القانونية التي تعرقل أو تقف حجر عثرة في وجه فرص أو محاولات الاصلاح وسبل معالجتها، وتأتي دراستنا



هذه كإحدى الدراسات القانونية المتخصصة التي تصب في خدمة وضع الاستراتيجية المنشودة لمكافحة البطالة وإزالة كل العوائق القانونية في طريق تنفيذها.

فمع أن هناك الكثير من القوانين التي صدرت في الدولة العراقية القديمة منها والجديدة تخدم توفير فرص العمل، إلا أن العديد من تلك القوانين لا زالت حبراً على ورق ولم يتم، بل لا فرصة لتنفيذها ربما في المدى القريب، ناهيك عن وجود العديد من القوانين القديمة التي لم تعد توافق المرحلة التي يعيشها البلد اليوم مما يتطلب اجراء التعديلات المناسبة وخاصة ما تعلق منها بالتعاونيات وضرورة تحديث قوانينها بما يشجع الشباب على ولوجها واعتبارها فرصة لتمويل مشاريعهم الصغيرة والمتوسطة منها في الاغلب وتوفير التنظيم القانوني الكافي لبعض الممارسات الاجتماعية أو ما بات يطلق عليه بالمسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص واستثمار ذلك الدور وهذه المسؤولية لدفع القطاع الخاص إلى تمويل بعض مشاريع مكافحة الفقر أو مواجهة البطالة وهو ما اغفلته بالكامل استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018-2022، إذ أن نظرة عامة إلى الموازنة التخمينية لمشاريع مواجهة الفقر التي اقرتها تلك الاستراتيجية يبين أنها تعتمد اعتماداً كلياً على التمويل الحكومي والتمويل الدولي (المانحين الدوليين)، اللهم إلا من خلال الصندوق الاجتماعي للتنمية وما يمكن أن يوفره القطاع الخاص من تمويل على شكل قروض، والأكثر من ذلك فإن استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2010-2014 كانت قد اعتمدت على التمويل الحكومي للمشاريع التي اقرتها دون أي شراكة دولية أو شراكة مع القطاع الخاص<sup>(15)</sup>، ونأمل أن يتم التركيز على هذه الشراكة في استراتيجية مكافحة البطالة موضوع الدراسة.

#### الفرع الرابع: الأبحاث والدراسات السياسية.

ربما تمثل الأبحاث والدراسات السياسية ذات الصلة بمشكلة البطالة الأقل عدداً قياساً بالأبحاث والدراسات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية، على الرغم من الأسباب والانعكاسات والآثار السياسية للبطالة مما يتطلب تسليط الضوء علمياً وعملياً على الجوانب السياسية للبطالة والسبل السياسية للتدخل السياسي وأهمية القيادة والدعم السياسي في القضاء على مشكلة البطالة أو على أقل تقدير التخفيف من آثارها، وربما يكون من المناسب التعرف على مؤشرات اهتمام الأحزاب السياسية في البلاد بمشكلة البطالة ورؤيتها في الحل وذلك عبر دراسة سياسية معمقة نأخذ بنظر الاعتبار ما قام به كل حزب من الأحزاب العاملة في الساحة السياسية في العراق من فعاليات وما أسهم به من اتخاذ قرارات تصب في صالح مكافحة البطالة، فلا شك في أن دراسة كهذه ستأثر تأثيراً كبيراً في توجهات الناخبين في الانتخابات

العامية والمحلية على حد سواء، ناهيك عن تأثيرها الكبير في دفع جميع الاحزاب إلى وضع بصمتها في هذا المجال لكسب ود ناخبها ودفعهم إلى التصويت لمرشحيها في الانتخابات وبالتالي زيادة فرصها في الوصول إلى السلطة، وربما يكون من المناسب لدراسة أخرى أن تقترح حلولاً سياسية واضحة وادوار سياسية محددة لشخصيات سياسية كبيرة في البلاد في مواجهة مشكلة البطالة وهو ما يشكل ضغطاً شعبياً وجاهرياً على تلك الشخصية أو الشخصيات، مما يدفعها من باب الامتثال لرغبة الشعب والسعي لحل مشاكله وعلى رأسها البطالة إلى تبني تلك المقترحات ووضعها موضع التطبيق، ناهيك عن ضرورة كون البطالة حاضرة وبقوة في اذهان الاحزاب والكتل السياسية بغض النظر عن مستوى التمثيل الذي تحظى به في الهيئات العامة في الدولة التنفيذية منها والتشريعية مما يجعلها تتسابق في ابتكار الحلول والمعالجات التي تتطلبها مسألة مواجهة البطالة، وهو ما يجعل أي دراسة سياسية تتناول تلك الرؤى والدراسات بالبحث والدراسة والتأكيد على مدى تنفيذ تلك الاديات والأهداف من عدمه فرصة كبيرة للتعرف على جدية تلك الاحزاب بل وحتى حكوماتها التي وصلت إلى السلطة في تنفيذ تلك الجوانب التنفيذية.

### المطلب الثاني: المشاورات بين الشركاء.

لما كان الشركاء الرئيسيين في الاستراتيجية الخاصة بمكافحة البطالة هم مجموعة من الهيئات الدولية والهيئات الوطنية الحكومية منها وغير الحكومية، فلا بد بعد طرح فكرة الاستراتيجية واجراء الابحاث الخاصة بالاهتمام بالمشكلة وسبل حلها من اجراء مشاورات صريحة وشفافة وواضحة بين هؤلاء الشركاء وأخذ وجهة نظر كل منهم في تفاصيل ومتطلبات انضاج هذه الاستراتيجية، ذلك أن كل منهم له وجهة نظر معينة حول التفاصيل التي تخصه وله مصالح يحاول أن يضمن الاستراتيجية ما يؤدي إلى تحقيقها أو على الاقل أن لا تتضمن الاستراتيجية أي مساس بتلك المصالح لا في الوقت الحاضر ولا في المستقبل القريب منه وبعيد، وكما يأتي:

**أولاً: المنظمات الدولية المالية:** على سبيل المثال فإن المنظمات الدولية المالية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة العمل الدولية لها تصورات معينة ومبادئ وأهداف تسيير عليها وتسعى إلى توجيه الدول لخدمة تلك الأهداف والمبادئ والمصالح ولما كانت هذه المنظمات وفي هذه المرحلة بالتحديد تعمل على خدمة سياسات الخصخصة والعمولة وتحرير الاقتصادات الوطنية والاقتصاد العالمي من أي عوائق أو قيود وبالتالي السعي إلى أن تكون جميع الدول تعتمد اقتصاد السوق الحر وتسير في فلكه، ناهيك عن خدمتها لمصالح الدول الكبرى التي تسيطر على

تلك المنظمات بحكم نسبة مساهمتها في ماليتها، وفي هذا المجال فإن هذه المنظمات تسعى إلى أن تلي الاستراتيجية المطلوبة تلك الغايات أو على أقل تقدير أن لا تتقاطع معها، فإن قامت بتلبيتها ساعدت في تنفيذها وإن كانت لا تقاطعها اتخذت منها موقفاً محايداً، أما إذا كانت الاستراتيجية متقاطعة مع تلك الغايات فإنها ستعمل على وأدها في مدها أن استطاعت والا فتعمل بالضد منها حتى تفشلها، وبالتالي فإن من مصلحة الدولة أن تأخذ بنظر الاعتبار ملاحظات وتوجيهات المنظمات الدولية المالية وتفاوض معها في توجهاتها وتعمل على التخفيض من تلك المتطرفة منها قدر الامكان والاستفادة من دعمها وتعاونها في هذا المجال.

**ثانياً: الهيئات العامة:** إذا كان طرح فكرة الاستراتيجية يمثل الجانب الأقوى عندما يكون بمبادرة من احدى الهيئات العامة في الدولة سواء كانت الهيئة التشريعية أو الهيئة التنفيذية فإنها تكون أيضاً شريكاً مهماً في الاستراتيجية بحيث تستطيع في أي لحظة أن توقف العمل في الاستراتيجية في أي مرحلة من مراحل الاعداد أو التنفيذ، وخاصة الهيئة التنفيذية التي يكون لها الدور البارز في الاستراتيجية وتعد المحرك الرئيس لها ولا يمكن اهمال صوتها في المشاورات التي تجرى في هذا الخصوص، سيما وأن الاستراتيجية تعد خطة عمل لها.

**ثالثاً: منظمات أصحاب العمل:** بالنظر للعلاقة المباشرة لأصحاب العمل والخبرة التي تملكها منظمات اصحاب العمل في مجال التشغيل وسبل القضاء على البطالة وللتأثير الذي يمكن أن تتركه استراتيجية القضاء على البطالة على مصالح اصحاب العمل سلباً أو ايجابياً فينبغي أن لا يهمل رأي هذا الشريك المهم الذي يمكن أن يقف حجر عثرة أمام تنفيذها أو يكون مساهماً مساهمةً كبيرة في انجاحها والوصول بها إلى النتائج المرجوة.

**رابعاً: منظمات العمال:** ربما تكون منظمات العمال هي الاقرب لمشكلة البطالة ومعرفة بسبل حلها والارجح أن تكون الاستراتيجية في ادنى مستويات الطموح فيها تلي رغبات منظمات العمال ولكنها ستسعى بالتأكيد إلى أن تكون أكثر تلبية لتلك الرغبات ويفترض بإدارة الحوار بين الشركاء أن تأخذ قدر الامكان بمتطلبات منظمات العمال في هذا المجال وينبغي أن تضع نصب عينها أن في ذلك أن هذه المنظمات ستساعد في كل الاحوال في النجاح الاستراتيجية.

**خامساً: منظمات المجتمع المدني:** تكسب بعض منظمات المجتمع المدني خبرة بحكم الممارسة التي تقوم بها في السنوات التي قضتها في خدمة المجتمع، مما يجعلها شريكاً فعالاً في خدمة الاستراتيجية، وبالتالي

يتوجب أخذ وجهة نظرها ومتطلباتها وتوصياتها بالاعتبار عند اعداد أو صياغة الاستراتيجية رغم أنها في جميع الاحوال ستبدل ما بوسعها لإنجاحها.

### المبحث الثالث: الاعلان عن الاستراتيجية.

بعد أن يتم تحديد قضية الاستراتيجية واستكمالاً لمرحلة التحضير والاعداد ينبغي الاعلان عن استراتيجية مكافحة البطالة، ولكن هذا الاعلان لا يكون بشكل عشوائي وانما يتطلب أن يتم تحديد أولويات الاستراتيجية، فإذا كان هناك الكثير من الامور التي تتطلب الاهتمام بها لمحاربة البطالة فان القليل منها يمكن اعتماده وتضمينه الاستراتيجية المنشودة، وذلك لعدة أسباب يرجع بعضها إلى غياب التمويل الكافي ويعود البعض الآخر منها إلى اعتراضات بعض الشركاء أو عدم الاتفاق بين الشركاء على اعتمادها مما يتطلب اجراء تفضيل بين تلك الامور أو الشؤون بحيث تصاغ الأولويات، ناهيك عن ضرورة عمل أكثر من خيار لبعض فقرات ومضامين الاستراتيجية أو أكثر من سيناريو لإخراج الاستراتيجية بحيث يكون المجال واسعاً أمام السلطة إلى تعتمدها تشريعية كانت أم تنفيذية للاختيار بين تلك الخيارات أو السيناريوهات، وينبغي أيضاً أن تأخذ بنظر الاعتبار المعوقات التي يمكن أن تعرقل الاستراتيجية في مراحلها اللاحقة وكيفية تجاوزها، حتى نصل إلى وضع الصياغة النهائية للاستراتيجية سواء بشكلها التشريعي أو التنفيذي.

ومن هنا وجب تقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب نخصص الأول لتحديد الأولويات الاستراتيجية والثاني لوضع الخيارات وتعيين المعوقات والثالث والأخير لصياغة الاستراتيجية، وكما يأتي:

### المطلب الأول: تحديد أولويات الاستراتيجية.

إذا كان حل أي مشكلة يعتمد على تحديد أسباب تلك المشكلة والعمل على معالجة تلك الأسباب والتخلص من آثارها، ولما كانت أسباب مشكلة البطالة في العراق تتركز في مجموعة من الاسباب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية والنفسية، فينبغي أن يجري النقاش ويشمل الحوار بين الشركاء تلك الأسباب ومدى أهمية التخلص من كل منها أو بعبارة أخرى اعطاء وزن مرحلي لكل سبب من تلك الأسباب وحسب ما يجري الاتفاق عليه بين الشركاء الفاعلين وبما يتفق والسياسة العامة للبلاد، وخاصة ما تعلق منها بالمنهاج الوزاري الذي اقره مجلس النواب العراقي في اطار منح الثقة للحكومة وكذلك برؤية العراق 2030 وخطة التنمية الوطنية 2018-2022 واستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018-2022.

ولكن بالمقابل قد تكون هناك مجموعة من الاسباب التي يشكل كل منها تطابقاً مع كل مبادئ السياسة العامة للبلاد ورؤى القابضين على السلطة فيها مما يتطلب أن تجري المفاضلة بين تلك الحلول فمن غير المعقول أن يتم تنفيذها جميعاً ذلك انه مهما كانت امكانيات الدولة فإنها تبقى قاصرة عن أن تواجه جميع تلك الاشكاليات وتبني تلك الحلول مما يفرض مسألة وضع الأولويات بحيث يتم حل أو التخلص من بعض الأسباب ذات الأهمية القصوى كمرحلة أولى أو كاستراتيجية أولى على غرار ما حصل في استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق حيث كانت على نسختين الأولى 2010-2014 والثانية 2018-2022 فقد عاجلت الأولى مشاكل معينة لها أولوية واستكملت الثانية مواجهة مشاكل أخرى تتعلق جميعاً بالفقر وسياسة التخفيف منه.

ولا شك في أن استكمال الحوار والمشاورات بين الشركاء هو الحل الوحيد للوصول إلى تلك الأولويات بصرف النظر عن آلية ذلك الحوار سواء كانت على شكل مؤتمر أو ندوة أو ورشة عمل رغم أن منظمة العمل الدولية تفضل اسلوب ورشة العمل في الوصول إلى الافضليات أو ترتيب الأولويات للاستراتيجية على أساس أنها حققت نتائج طيبة في تجربة البوسنة والهرسك وإندونيسيا وانغوليا وليبيريا والاوروغواي وغيرها.<sup>(16)</sup>

وقد تعلق الأمر بالعراق وبالنظر لاختلاف أسباب ونسب البطالة من محافظة إلى أخرى، فإنه ينبغي أولاً العمل على توحيد سبب البطالة بين المحافظات بحيث يتم خفض نسب البطالة في المحافظات التي تزداد فيها تلك النسب، ومن ثم يتم العمل على تخفيض نسب البطالة في عموم العراق من خلال مواجهة أسباب البطالة العامة التي تعاني منها جميع المحافظات أو مواجهة الاسباب الخاصة بالبطالة في كل محافظة على حدة.

والحقيقة أن مراجعة الأسباب التي ذكرناها للبطالة يحفز لدينا تحديد الأولويات ووضع الحلول المناسبة للقضاء عليها، وكما يأتي:

أولاً: توفير قاعدة بيانات دقيقة عن حجم البطالة وتوزيعها من جهة الفئات والأماكن وأنواعها.

ثانياً: نشر ثقافة العمل ونبد فكرة احتقار بعض الاعمال والمهن.

ثالثاً: تخفيض معدلات النمو السكاني بحيث يقل عرض العمل مقارنة بالطلب عليه.

رابعاً: موازنة نظم التعليم ومتطلبات سوق العمل والتركيز على التخصصات ذات الجانب المهني على حساب التخصصات الادارية.

- خامساً: التركيز على توفير فرص عمل مجزية للفئات المهمشة من نساء وذوي اعاقة.
- سادساً: تقليل الروتين في اجراءات توفير فرص العمل والحصول على التمويل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر.
- سابعاً: ابتكار طرق تمويل جديدة عبر الاستعانة بوسائل التمويل الإسلامي المستخدمة في كثير من الدول.
- ثامناً: تفعيل وتحديث النظام القانوني للتعاونيات والأوقاف وتوظيفها في معالجة مشكلة البطالة.
- تاسعاً: تحقيق المساواة والعدالة في التعامل مع ابناء الوطن وخاصة فيما يتعلق بالحصول على فرص العمل ووضع معايير منطقية ثابتة.
- عاشرأ: تنوع مصادر الإيرادات العامة وتحسين فرص استخدام الإيرادات الربعية للنفط وانفاقها في مشروعات تصب في خدمة قضية العمل ومكافحة البطالة.
- حادي عشر: استثمار مرحلة التحول نحو اقتصاد السوق الحر في تشجيع القطاع الخاص على لعب دور مجتمعي وتحمل مسؤولية مجتمعية في توفير فرص عمل مجزية.
- ثاني عشر: التخفيض التدريجي من سياسات الانفتاح الاقتصادي والعمل على اقرار سياسة حمائية متدرجة.
- ثالث عشر: محاربة البطالة المقنعة عبر تفعيل برامج تسوية الملاكات سواء في الوزارة الواحدة أو في الوزارات المختلفة، مع توحيد نظام الرواتب وتقليص الفوارق في الرواتب بين الوزارات بما يحقق الاستقرار الوظيفي ويجعل برامج التسوية مقبولة.
- رابع عشر: تفضيل العمالة الوطنية على العمالة الاجنبية غير الفنية.
- خامس عشر: العمل على توفير فرص عمل جديدة سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص أو حتى القطاعين المختلط والتعاوني.
- سادس عشر: القضاء على الفساد المالي والاداري.
- ولا نذيع سراً أن قلنا أن وضع الاولويات أعلاه جاء بناء على معايير هي على التوالي:
- أولاً: التوافق مع السياسة العامة للبلاد.
- ثانياً: السهولة في التنفيذ في ظل ضعف كفاءة الادارة.
- ثالثاً: انخفاض التكلفة المالية بسبب الأزمة المالية التي تعانيها الدولة.

رابعاً: الأثر الايجابي على مشكلة البطالة.

المطلب الثاني: تحديد الخيارات وتعيين المعوقات.

حتى لا يكون أمام السلطة المختصة باعتبار الاستراتيجية خيار أو نموذج واضح للاستراتيجية سواء كانت على شكل خطة عمل أو مشروع قانون، يفضل أن يتم وضع أكثر من نموذج للاستراتيجية المنشودة بحيث تستطيع تلك السلطة اختيار احدها، ولكي يتعرف الفاعلون على تنفيذ الاستراتيجية على العراقيل التي ربما تواجههم في التنفيذ يفترض بوضعي الاستراتيجية العمل على تعيين معوقات الاستراتيجية بشكل دقيق وكيفية التغلب عليها.

وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب على فرعين نخصص الأول لتحديد الخيارات الخاصة بالاستراتيجية والثاني لتعيين المعوقات التي تواجه الاستراتيجية، وكما يأتي:

الفرع الأول: تحديد الخيارات الاستراتيجية.

لا جدال في أن منح السلطة التي ستعتمد الاستراتيجية المزيد من الخيارات والنماذج للاستراتيجية سيكون له بالغ الأثر في سرعة الاقرار بعد الموازنة بين تلك النماذج حسب معايير توضع لهذا الغرض، وربما يكون من أهمها قدرته الدولة على التنفيذ أو بعبارة أخرى معيار الواقعية فلا فائدة ترجى من اقرار استراتيجية صعبة أو مستحيلة التنفيذ واشغال الدولة ومؤسساتها العامة والقطاعات السائدة من مختلط وتعاوني وخاص دون جدوى.

والحقيقة أننا نرى أن الاستراتيجية الافضل هي التي لا تعمل بشكل مؤقت كما هو الحال في استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق التي كانت بنسختين لكل واحدة منها اربع سنوات وربما تتبع باستراتيجية ثالثة أو رابعة وهلم جرا، وإنما ينبغي أن تكون دائمة دون أن تكون ثابتة بل قابلة للتعديل والتطوير بحسب ظروف ومتطلبات المرحلة التي تمر بها البلاد، فلا تكون بعمل مشروع اقتصادي هنا ومشروع اجتماعي هناك، ولا معالجة ادارية هنا ومالية هناك كما هو الحال في استراتيجية التخفيف من الفقر التي تضمنت اعتماد بعض المشاريع الآنية التي ربما تحل المشكلة في المنطقة التي يتم تنفيذها فيها في وقت معين ولكنها لن تقوى على حل جذري لمشكلة الفقر بشكل عام وهو ما يتطلب من الدولة الاستمرار باعتماد استراتيجيات متتابعة كل اربع سنوات مما ينهك الموازنة العامة للدولة ويبدد أموال الخزينة العامة ويستنفذ جهود العاملين في هذا المجال ويفرغ تلك الاستراتيجيات في محتواها ويجعلها اقرب إلى تجميع للحلول الترقيعية ووضعتها في وثيقة واحدة ليس إلا، مع محاولة لم شتاتها ووضعها في اطار من

المشتركات العامة، ومن هنا فان الخيار الافضل هو وضع اطر يتم تنفيذها ضمن قوانين الموازنات العامة للدولة بشكل سنوي وحسب الحاجة إليها والجدوى الاقتصادية التي يتم العمل بها في هذا الاطار. وعليه سيكون من المناسب ربما أن تكون الخيارات التي تطرح بشكل أكثر من نموذج أو مشروع قانون لمكافحة البطالة وحسب ما يتضمنه المطلب الثالث من هذا المبحث والذي سنحاول فيه ادراج مشروع قانون في هذا المجال.

### الفرع الثاني: معوقات الاستراتيجية.

مع أن واضح استراتيجية التخفيف عن الفقر في العراق سواء الاولى منها أو الثانية قد اسمها بالتحديات إلا أننا نعتقد أن الافضل أن تسمى بالمعوقات تماشياً مع الدليل الاسترشادي لمنظمة العمل الدولية، فينبغي على واضح الاستراتيجية أن يتكهن بالمعوقات التي يمكن أن تواجه الاستراتيجية ويضعها نصب اعين القائمين على تنفيذها لكي لا يكون هناك مفاجئات من العيار الثقيل بحيث تترك العمل أو توقف التنفيذ أو تعطله لا قدر الله.

ويبدو لنا أن أهم المعوقات التي تواجه استراتيجية مكافحة البطالة في العراق هي:

**أولاً:— صعوبة اقناع السلطات المختصة باعتماد الاستراتيجية:** ويعود ذلك لأسباب مختلفة اقتصادية وادارية واجتماعية وسياسية وتاريخية وغيرها.

**ثانياً: الفساد المالي والاداري:** ويشكل عقبة تقف حائلاً أمام جميع مراحل الاستراتيجية، فالفساد بجميع اشكاله لا يولد ولا ينمو ولا يتزعر إلا مع الاجواء الفوضوية البعيدة عن التنظيم، ولما كان وضع واعتماد وتنفيذ الاستراتيجية يشكل نظاماً متكاملًا فانه لا يتناسب ورغبات الفاسدين المفسدين.

**ثالثاً: سوء تخصيص الاعتمادات المالية:** إذا كان من الصحيح القول بان العراق يعاني من ازمة مالية تجعل الدولة تقلص من نفقاتها فان العقبة الحقيقية التي تواجه الاستراتيجية هنا هي في سوء تخصيص الاعتمادات لبرامج الإستراتيجية أكثر من انخفاضها.

**رابعاً: أحادية المصدر للإيرادات العامة:** إن الإيرادات الرعية المتحققة من النفط تعد الايراد الأوحيد الذي تعتمد عليه الدولة العراقية مما يجعل موازنتها ومشروعاتها واستراتيجيتها تعتمد اعتماداً كلياً على النفط فيجعلها رهينة التقلبات الكبيرة في أسعار النفط في الاسواق العالمية، وذلك على الرغم من أن العراق بدأ ومنذ العام 2015 البحث عن مصادر إيرادات جديدة أو تفضيل مصادر الإيرادات غير النفطية إلا انه لا زال أمامه الكثير ليتجاوز هذه العقبة الرئيسية سواء من حيث الوقت أو الجهد أو القوانين وتعديلاتها.



خامساً: غياب الاستقرار الأمني: الحقيقة أن العراق لم يشهد فترة استقرار أمني داخلي أو خارجي منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة في عام 1921 فقد كانت ولا زالت الثورات والانقلابات والحروب الأهلية والخارجية السمة المميزة لوضع هذا البلد، فلا يكاد يخرج من حرب أو ثورة أو انقلاب حتى يدخل في دوامة أخرى تعود به إلى المربع الأول مما يقضي على الجهود السابقة ويتطلب البدء باستراتيجيات العمل كل مرة من جديد.

### المطلب الثالث: صياغة الاستراتيجية.

يمكن لنا صياغة مشروع قانون لمكافحة البطالة يتضمن استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة هذه

الآفة، وعلى التفصيل الآتي:

مسودة قانون مكافحة البطالة

### الفصل الأول: التعريفات

المادة -1- يقصد بالمصطلحات الآتية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة إزائها:

أولاً: البطالة: عدم توافر العمل لشخص قادر عليه أو توافر العمل لشخص وحصوله على الاجر المجزي دون أن ينجر شيئاً يذكر.

ثانياً: العاطل عن العمل: الشخص الطبيعي الذي لا يحصل على العمل أو الاجر المجزي أو يحصل عليهما دون أن ينجز شيئاً يذكر.

ثالثاً: الشركاء الفاعلين: المنظمات الدولية المالية ومجلس النواب ومجلس الوزراء ومنظمات المجتمع المدني ومنظمات العمال ومنظمات اصحاب العمل.

رابعاً: البطالة المقنعة: حصول الشخص على أجر عمل مجزي دون أن ينجز عملاً يذكر.

خامساً: المسؤولية المجتمعية: تبني القطاع الخاص طواعيةً أو مدفوعاً بالحوافز والامتيازات اعمالاً تنصب في خدمة المجتمع.

الفصل الثاني: الأهداف والوسائل

المادة -2- يهدف هذا القانون إلى تحقيق ما يأتي:

أولاً: توفير فرصة عمل مجزي لكل قادر عليه.

ثانياً: اعادة توزيع العمالة بالشكل الذي يستثمرها في انجاز الأعمال الموكلة إليهم دون أن يترك مجالاً للبطالة المقنعة.

ثالثاً: المساواة في توفير فرص العمل المجزي والمنتج وعدم التمييز على أساس الجنس أو العرق أو الدين أو الطائفة أو الوضع الصحي أو الوضع الاقتصادي.

رابعاً: القضاء على ثقافة احتقار بعض المهن مهما كانت بسيطة.

خامساً: تهيئة البيئة الصديقة للتشغيل.

سادساً: مواءمة انظمة التعليم ومتطلبات سوق العمل.

سابعاً: تفضيل العمالة الوطنية وعدم استيراد العمالة الاجنبية إلا للضرورة القصوى.

ثامناً: العمل على توفير مصادر تمويل بديلة للمشاريع التي توفر فرص عمل جديدة.

المادة 3- تتحقق أهداف هذا القانون على التوالي بالوسائل الآتية:

أولاً: توفير قاعدة بيانات دقيقة عن حجم البطالة وتوزيعها وانواعها.

ثانياً: نشر ثقافة العمل وتوعية المجتمع بأهمية العمل من النواحي الدينية والاجتماعية والاقتصادية والنفسية والامنية وغيرها.

ثالثاً: تخفيض معدلات النمو السكاني بالشكل الذي يقلل من عرض العمل مقارنة بالطلب المتزايد عليه.

رابعاً: اعادة النظر في نظامي التربية والتعليم بما يضمن التركيز على التخصصات ذات الجانب المهني ويجعل الكوادر التربوية والتعليمية فيخدمة المجتمع.

خامساً: العمل على توفير فرص عمل مجزية أو منتجة للفئات المهمشة وعلى وجه التحديد النساء وذوي الاعاقة.

سادساً: تقليل الروتين في اجراءات الموافقة على العمل أو الحصول على التمويل للمشاريع وخاصة الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر.

سابعاً: اللجوء إلى طرق التمويل المبتكرة وأهمها وسائل التمويل الإسلامية المستخدمة في كثير من الدول.

ثامناً: تفعيل وتحديث النظام القانوني للتعاونيات والأوقاف وتوظيفهما لمكافحة البطالة وتوفير فرص العمل المجزية.

تاسعاً: تحقيق المساواة والعدالة الحقيقية في التعامل مع أبناء الوطن وخاصة فيما يتعلق بالحصول على فرص العمل ووضع معايير منطقية ثابتة للمفاضلة بينهم.

عاشراً: تنوع مصادر الإيرادات العامة وتحسين فرص استخدام الإيرادات الرعية للنفظ عبر انشاء مشروعات تصب في خدمة قضية توفير فرص العمل ومكافحة البطالة.

حادي عشر: استثمار مرحلة التحول نحو اقتصاد السوق الحر في تشجيع القطاع الخاص على تحمل مسؤولية مجتمعية في توفير فرص عمل مجزية.

ثاني عشر: التخفيض التدريجي من سياسات الانفتاح الاقتصادي والعمل على اقرار سياسة استيراد وتصدير حمائية متدرجة.

ثالث عشر: محاربة البطالة المقنعة عبر تفعيل برامج تسوية الملاكات سواء في الوزارة الواحدة أو الوزارات المختلفة، مع توحيد نظام الرواتب وتقليص الفوارق في الرواتب والاجور بين الوزارات بما يحقق الاستقرار الوظيفي ويجعل برامج التسوية أكثر قبولا.

رابع عشر: منع الاستعانة بالعمالة الاجنبية غير الفنية والعمل على الاستعانة بالعمالة الوطنية، إلا عند الضرورة القصوى.

خامس عشر: العمل على توفير فرص عمل جديدة في جميع القطاعات (العام والخاص والمختلط والتعاوني) بالتركيز على اقامة المشروعات ذات العمالة الكثيفة.

الفصل الثالث: اللجان المشرفة على مكافحة البطالة.

المادة -4- أولاً: تشكل لجنة تسمى اللجنة المشرفة على مكافحة البطالة تتكون من:

1. رئيس مجلس الوزراء ..... رئيساً
2. وزير المالية ..... عضواً
3. وزير التخطيط ..... عضواً
4. وزير العمل والشؤون الاجتماعية ..... عضواً
5. ممثل عن منظمات المجتمع المدني يتم اختياره من رئيس مجلس الوزراء ..... عضواً
6. ممثل عن منظمات العمال يتم اختياره من رئيس مجلس الوزراء ..... عضواً
7. ممثل عن منظمات اصحاب العمل يتم اختياره من رئيس مجلس الوزراء ..... عضواً
8. ممثل عن البنك المركزي العراقي ..... عضواً
9. ممثل عن مجموعة البنك الدولي ..... عضواً
10. ممثل عن صندوق النقد الدولي ..... عضواً
11. ممثل عن منظمة العمل الدولية ..... عضواً
12. ممثل عن اقليم كردستان ..... عضواً

ثانياً: تتولى اللجنة المذكورة في البند أولاً من هذه المادة مهمة الاشراف على تنفيذ هذا القانون وازالة العوائق التي تعترض عملية التنفيذ.

المادة -5- أولاً: تشكل لجنة تسمى باللجنة الفعلة لمكافحة البطالة تتكون من:

1. وزير المالية.....رئيساً
2. وزير التخطيط .....عضواً
3. وزير العمل والشؤون الاجتماعية.....عضواً
4. اربعة من المدراء العاملين في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية .....اعضاء
5. اربعة من المدراء العاملين في وزارة المالية .....اعضاء
6. اربعة من المدراء العاملين في وزارة التخطيط .....اعضاء
7. اربعة من المدراء العاملين في وزارتي التربية والتعليم العالي .....أعضاء
8. ممثل عن منظمة العمل الدولية .....عضواً
9. ممثل عن مجموعة البنك الدولي..... عضواً
10. ممثل عن اقليم كردستان .....عضواً

ثانياً: تتولى اللجنة المذكورة في البند أولاً من هذه المادة مهمة اقامة الحوارات بين الشركاء الفاعلين في تنفيذ هذا القانون ومتابعة اقتراح الموازنة الخاصة بتنفيذ هذا القانون لإدراجها ضمن قانون الموازنة العامة للدولة لكل سنة والتقييم المستمر لعملية التنفيذ.

#### الفصل الرابع: نطاق سريان القانون

المادة -6- يسري هذا القانون في مواجهة دوائر الدولة والقطاع العام والقطاع الخاص والقطاع المختلط والقطاع التعاوني.

الفصل الخامس: الأحكام المتعلقة بدوائر الدولة والقطاع العام

المادة (7): تلتزم دوائر الدولة والقطاع العام بما يأتي:

أولاً: تسوية الملاك بشكل سنوي بما يؤدي إلى استثمار الطاقات البشرية العاملة فيها والتخلص من جميع اشكال البطالة المقنعة ووضع برامج تقييم فعالة للعاملين فيها.

ثانياً:الاتجاه نحو فتح المشروعات ذات العمالة الكثيفة والتقليل ما امكن من المشروعات ذات العمالة القليلة.

ثالثاً:التعاقد مع كبريات الشركات الاجنبية على فتح فروع لها في العراق على أن تقوم الحكومة العراقية بشراء جزء من احتياجاتها واحتياج القطاع العام فيها من منتجات تلك الشركات لتتولى الأخيرة تشغيل وتدريب الايدي العاملة العراقية بنسبة 90% من احتياجاتها من العمالة.

رابعاً:الاستعانة بوسائل التمويل الإسلامية المبتكرة لتمويل المشروعات الموفرة لفرص العمل المجزية والمنتجة. خامساً:العمل على وضع احصائيات للبطالة من كافة جوانبها وتحديثها سنوياً ونشرها واعلانها لتكون في متناول الجميع.

سادساً: تفعيل القوانين النافذة المتعلقة بالتشغيل وخاصة تلك المتعلقة بالأوائل على الكليات وحملة الشهادات العليا وذوي الاعاقة والنساء وذوي الشهداء.

سابعاً: القيام بحملات توعوية موجهة بالتعاون مع كافة الجهات المعنية لتشجيع العمل بشكل عام في القطاعات المختلفة ونزد البطالة والكسل.

ثامناً: قيام وزارتي التربية والتعليم العالي بتوظيف خبرات وامكانيات كوادرها في خدمة المجتمع بحيث لا يتم اختيار أي دراسة أو بحث إلا بعد وجود جهة مستفيدة تتحمل نسبة معينة من تكاليف الدراسة وان تكون المخرجات الدراسية في الوزارتين في خدمة سوق العمل.

تاسعاً: تسهيل اجراءات منح التراخيص لفتح المشروعات الخاصة والمختلطة والتعاونية وحصولها على التمويل اللازم وبالتحديد استخدام اسلوب النافذة الواحدة.

الفصل السادس: الأحكام المتعلقة بالقطاع الخاص.

المادة (8): أولاً: تكفل الدولة قيام القطاع الخاص بالممارسات الطوعية التي تصب في خدمة المجتمع وخاصة توفير فرص العمل بما فيها تلك التي يترتب عليها تخفيض تكاليف الانتاج والترويج لمنتجاتها والحصول على مراتب متقدمة في التصنيفات الخاصة بتطبيقات المسؤولية المجتمعية.

ثانياً: تعمل الدولة على تشجيع القطاع الخاص على تحمل مسؤولية مجتمعية في توفير فرص العمل بمنحه الامتيازات المادية والمعنوية والاعفاءات المالية المطلوبة.

ثالثاً: القطاع الخاص جزء من المجتمع العراقي يؤثر فيه ويتأثر به ويستفيد منه ويفيده وعلى الدولة ومؤسستها العامة أن تتعامل معه على هذا الأساس.

الفصل السابع: الأحكام المتعلقة بالقطاع المختلط والشراكة بين القطاعين العام والخاص.

المادة (9): أولاً: تعمل الدولة على تشجيع انشاء القطاع المختلط والشراكة بين القطاعين العام والخاص بما يخدم المرحلة التي تمر بها الدولة وفق القوانين النافذة.

ثانياً: يتم تفضيل المشاريع المختلطة والمشاركة بين القطاعين العام والخاص ذات العمالة الكثيفة.

ثالثاً: اعتماد اسلوب حوكمة شركات القطاع المختلط.

الفصل الثامن: الأحكام الخاصة بالقطاع التعاوني.

المادة (10) أولاً: حذف أي اشارة إلى النظام الاشتراكي في قانون التعاون رقم 15 لسنة 1992 المعدل.

ثانياً: منح التعاونيات الاستقلالية الكاملة بما يتيح لها العمل والتطور وخدمة الاقتصاد العراقي وتوفير فرص العمل.

ثالثاً: منع التمويل الحكومي المجاني للتعاونيات.

رابعاً: منح الحوافر المادية والمعنوية والاعفاءات المالية للتعاونيات التي تسهم في توفير فرص عمل مجزية ومنتجة والحد من البطالة.

الفصل التاسع: الحوافز والامتيازات.

المادة (11) أولاً: يمنح كتاب شكر وتقدير وتتمين جهود من اللجنة المشرفة على مكافحة البطالة لكل فرد أو شركة في القطاع العام أو القطاع الخاص أو القطاع المختلط أو القطاع التعاوني يسهم بطريقة أو بأخرى في توفير فرص عمل ومكافحة البطالة بتأييد من الجهة التي أدى لها تلك الخدمة.

ثانياً: يفضل الافراد والشركات الذين يسهمون في مكافحة البطالة وتوفير فرص عمل في التعاقد على انجاز الاشغال العامة وبقية العقود الحكومية.

المادة (12) أولاً: يعفى من ضريبة الدخل ولمدة سنتين الافراد أو الشركات أو التعاونيات الذين يسهمون في توفير فرص عمل, وبما لا يخل بأي اعفاءات ممنوحة بموجب قوانين أخرى.

ثانياً: يعفى من الرسوم الكمركية كل فرد أو شركة أو تعاونية تسهم في توفير فرع عمل مجزية ومنتجة للمواطن العراقي بمبلغ معين أو بصفقة معينة.

ثالثاً: لا تمنح السماحات القانونية للمكلف بضريبة الدخل عن اولاده إلا في حدود اثنين فقط.

رابعاً: اعتماد اسلوب النافذة الواحدة في منح التراخيص للمشاريع التي تتطلب موافقة أكثر من دائرة من دوائر الدولة.

خامساً: فرض رسوم كمركية على السلع المستوردة غير الاساسية ومنح اعفاءات لتصدير السلع المصنعة محلياً وبنسب معينة.

الفصل العاشر: الجرائم والعقوبات.

المادة (13) مع عدم الاخلال بأي عقوبة في قانون آخر يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على أربع سنوات وبغرامة لا تقل عن عشرة ملايين دينار كل من: أولاً: يعرقل أو يؤخر أو يمنع تنفيذ أي نص في هذا القانون. ثانياً: يتحايل في سبيل الحصول على الامتيازات أو الحوافز الممنوحة في المادتين (11 و 12) من هذا القانون.

الفصل الحادي عشر: طرق الطعن.

المادة (14) تخضع قرارات اللجنة المشرفة على مكافحة البطالة وقرارات اللجنة الفنية لمكافحة البطالة لرقابة محكمة القضاء الاداري ومجلس الدولة، بعد التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بقراراتها.

الفصل الثاني عشر: أحكام عامة

المادة (15) يصدر رئيس اللجنة المشرفة على مكافحة البطالة تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون.

المادة (16) ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

الأسباب الموجبة

من اجل مكافحة البطالة وتوفير فرص العمل المجزي والمنتج والقضاء على كافة اشكال البطالة المقنعة ونشر ثقافة العمل وتوفير سبل الحياة الكريمة لجميع المواطنين دون تمييز وتوحيد جهود كافة الجهات في العراق لمواجهة هذه الآفة المزمته، شرع هذا القانون.

الخاتمة:

وفي ختام دراستنا لا بد لنا من تسطير اهم الاستنتاجات والتوصيات وذلك في نقطتين وكما

يأتي:

أولاً: الاستنتاجات: خلص الباحث الى الاستنتاجات الآتية:

1- الاستراتيجية الوطنية الشاملة لمكافحة البطالة هي وثيقة رسمية تحظى بقول واسع تتضمن سياسات شاملة تستثمر الموارد المتاحة لتوفير فرص عمل مجزية والحد من تفشي البطالة المقنعة.

- 2 يمكن لأي من الجهات الفاعلة والشركاء في الاستراتيجية أن يقوم بطرح فكرة الاستراتيجية، ولكن الطرح الاقوى يكون من المنظمات الدولية المالية أو السلطتين التشريعية أو التنفيذية.
  - 3 أهم أهداف الاستراتيجية هي توفير فرص عمل مجزية وإعادة توزيع العمالة والمساواة والقضاء على ثقافة احتقار بعض المهن وهئية البيئة الصديقة للتشغيل ومواءمة انظمة التعليم لمتطلبات سوق العمل وتفضيل العمالة الوطنية وتوفير مصادر تمويل بديلة وتشجيع المسؤولية المجتمعية.
  - 4 يتطلب تحديد قضية الاستراتيجية اجراء الابحاث والدراسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية، فضلاً عن ضرورة اجراء المشاورات بين الشركاء الفاعلين فيها.
  - 5 وفي الاعلان عن الاستراتيجية ينبغي تحديد الأولويات بحيث توضع الوسائل التي تتوافق مع السياسة العامة في البلاد وتلك السهلة التنفيذ والمنخفضة التكلفة وذات الأثر الايجابي في حل مشكلة البطالة.
  - 6 تفضل صورة القانون لإصدار الاستراتيجية الوطنية الشاملة لمكافحة البطالة وبالتالي وضع أكثر من نموذج كمسودة لذلك القانون ليكون الخيار مفتوحاً أمام الجهات الفاعلة لتجري الحوارات ويتم اختيار الأفضل منها.
  - 7 لابد من التوافق محلياً واقليمياً ووطنياً ودولياً على ترجيح نموذج من النماذج المطروحة لقانون الاستراتيجية.
  - 8 رغم تفضيلنا للاعتماد البرلماني للاستراتيجية وبالتحديد في صورة القانون بعيداً عن صورة القرار البرلماني، فإن ذلك لا يمنع أن تصدر الاستراتيجية بالاعتماد الحكومي سواء بصورة خطة عمل محددة أو جزء من المنهاج الوزاري أو نظام أو لائحة أو تعليمات.
  - 9 ان تفضيل الاعتماد البرلماني في صورة القانون جاء للقوة القانونية التي يتميز بها والنضوج والثبات النسبي والثقة الكبيرة والنجاحات التي حققتها هذه الصورة في مواجهة بعض المشكلات المستعصية.
  - 10 واستكمالاً لعملية اضاء الصفة الرسمية لابد من القيام بنشر الاستراتيجية من الناحيتين الرسمية وغير الرسمية ليعمل مبها الكافة وتكون في متناول الجميع فتحظى بالترويج والدعاية الكافية.
- ثانياً: التوصيات:** بناء على ما جاء اعلاه يوصي الباحث بما يأتي:
- 1 اعتماد اسلوب القانون كصورة للاستراتيجية الوطنية الشاملة لمكافحة البطالة.
  - 2 قيام وزارتي التربية والتعليم العالي والبحث العلمي ببحث كواردها الاكاديمية على اجراء الابحاث والدراسات في الاختصاصات المختلفة للإحاطة بموضوع البطالة وايجاد الحلول المناسبة لها.



- 3 يتوجب عدم انكار التوافقات المحلية والاقليمية والوطنية والدولية حول النموذج الافضل للاستراتيجية.
- 4 عدم الاكتفاء بالنشر الرسمي للاستراتيجية حسب الصورة التي تأخذها وإنما ينبغي اردافه بنشر إضافي أو احتياطي يضمن وصولها إلى الجميع والترويج لها.
- 5 اعتماد مشروع قانون مكافحة البطالة المقترح في المطلب الثالث من المبحث لثالث من هذه الدراسة.

## المراجع والهوامش:

- <sup>1</sup> - البند (ثانياً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
  - احسان المرعشي وكطران زغير ونعمة ورعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط4، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2010، ص70.
  - <sup>2</sup> - ينظر البند (ثانياً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
  - <sup>3</sup> - سمر احمد حسين: مشكلة البطالة وآليات العلاج ( دراسة تطبيقية مقارنة بين حالي مصر وماليزيا 1991 و 2013 )، بحث منشور في مجلة بحوث اقتصادية عربية، ع69-70، شتاء وربيع 2015، ص40.
  - <sup>4</sup> - ينظر في تفصيل ذلك سياسات التشغيل الوطنية، دليل استرشادي، صادر عن ادارة سياسة التشغيل، منظمة العمل الدولية، القاهرة، 2014، ص41-42.
  - <sup>5</sup> - ينظر في تفصيل ذلك أحمد خلف حسين الدخيل ود. علي غني عباس: التنظيم القانوني للدور المجتمعي للقطاع الخاص في العراق، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي العاشر الذي أقامته كلية القانون-جامعة جرش تحت شعار الدور المجتمعي للشركات والقطاع الخاص في اسطنبول للمدة من 28-29 أيار 2014، ص7.
  - <sup>6</sup> - احمد خلف حسين الدخيل: الاقتصاد الاجتماعي التضامني وتطبيقاته في القانون العراقي، محاضرات غير منشورة القيت على طلبة الدكتوراه قانون عام، كلية الحقوق، جامعة تكريت، الفصل الأول 2017/2018، ص101.
  - <sup>7</sup> - ينظر في تفصيل نموذج استراتيجية يشكل خطوة عمل، الخطة الاستراتيجية لقطاع العمل وترسيخ أسس العمل اللائق في فلسطين لعام 2014-2016، التي اعدتها وحدة السياسات والمشاريع، تشرين الأول 2013، ص1. منشورة على شبكة الانترنت على الرابط الآتي :
- <https://www.preventionweb.net/files/%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9%202014-2016.pdf>

- 8- سياسات التشغيل الوطنية، دليل استرشادي ، مصدر سابق، ص 41.
- 9- ينظر - رؤية العراق 2030.
- خطة التنمية الوطنية 2018-2022.
- استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018-2022، ص 13-15.
- 10- استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق، مصدر سابق، ص 17-18.
- 11- سياسات التشغيل الوطنية، دليل استرشادي، مصدر سابق، ص 67.
- 12- استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018-2022، مصدر سابق، ص 25-26.
- 13- ينظر قرار مجلس الوزراء العراقي رقم 199 لسنة 2018.
- 14- استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018-2022، مصدر سابق، ص 62.
- 15- استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018-2022، مصدر سابق، ص 114-115.
- 16- سياسات التشغيل الوطنية ، دليل استرشادي، مصدر سابق، ص 119-124.