



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

نحو سياسة تشغيل وطنية فعالة في العراق: قراءة في سياسات التشغيل

د. حسين أحمد السرحان



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

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

ملحوظة:

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

حقوق النشر محفوظة © 2022

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

نحو سياسة تشغيل وطنية فعالة في العراق: قراءة في سياسات التشغيل

د. حسين أحمد السرحان *

I. الملخص التنفيذي:

- لا يتمثل جوهر العمل في استيعاب أعداد العاملين المتزايد وفق سياسات وخطط مألوفة، وإنما لا بد أن تكون الإجراءات جزءاً من رؤية اقتصادية جديدة وتوجه اقتصادي شامل تؤطره السياسات العامة، لا سيما السياسات الاقتصادية.
- إنَّ جزءاً أساسياً من نجاح سياسات التشغيل هو تطوير المهارات والمعارف للأيدي العاملة الوطنية، إذ لا يمكن استيعاب خطة وطنية تهدف إلى مواجهة البطالة ما لم يُركَّز على تطوير مهارات القوى العاملة عن طريق مراكز التدريب المهني.
- العمل على مراجعة الاتفاقات الدولية وإقرارها، ومنها اتفاقات منظمة العمل الدولية (ILO) المنظمة للعمل والتطوير والتحديث المتواصل للقوانين الوطنية المعنية بالعمل وفقاً للاحتياجات الوطنية والسياسات المطبَّقة لهذا الغرض.
- يؤثّر عدم التكامل المؤسسي والصراع الحزبي بين الوزارات على النهوض بالخطط المعنية بمعالجة بطالة الشباب، لذا لا بد من توافر الإرادة السياسية على أعلى المستويات المعنية بتطبيق سياسات التشغيل.
- تحويل مسألة معالجة بطالة الشباب إلى الأدوار المحلية بدلاً من الأدوار الوطنية المركزية، ويكون هذا الأمر عن طريق التفويضات اللامركزية للإدارات المحلية لمعالجة هذا الأمر، وتقليل الضغط الجماهيري على الحكومة المركزية.
- توسيع اختصاصات مراكز التدريب والاستعانة بالخبرات الدولية والإقليمية وبالقطاع الخاص الوطني، والمستثمرين الأجانب في تطوير مهارات العاملين وبناء مراكز التدريب الحديثة.
- وضع خطة شاملة ذات صيغة جماعية تكون كل الأطراف الوطنية المعنية بتطبيقها من

* مركز الدراسات الإستراتيجية - جامعة كربلاء.

الوزارات إلى الهيئات والقطاع الخاص والنقابات والجمعيات، وتكون هذه الخطة مبنية على تكامل الأدوار في كل مفصل من المفصلات التي يمكن عن طريقها تيسير دخول الأفراد إلى سوق العمل.

- مراجعة قانونية شاملة وإصلاح مؤسسي مع تبني سياسات وطنية للتشغيل تكون ذات بعد سيادي.

II. المقدمة

العراق: السياق العام للبلد (طبيعة التحدي) تأخذ سياسات التشغيل الوطنية بنظر الاهتمام نطاقاً كاملاً من المسائل، والجوانب الاجتماعية، والاقتصادية، وتؤثر في أغلب مجالات عمل الحكومة، وتصب جميعها في توفير فرص العمل اللائقة التي يكون فيها مراعاة معايير العمل الدولية والحماية الاجتماعية والحقوق الاقتصادية الأساسية للعاملين، جنباً إلى جنب مع جهود خلق فرص العمل¹. والعراق وفقاً للتحدي الديموغرافي المتمثل بارتفاع نسب السكان من فئة الشباب القادرين على العمل، فإنه بحاجة إلى وضع رؤية تستهدف الشباب واستيعابهم ذات سقف زمني متوسط تصل إلى عام 2030 موضع التنفيذ. إذ تؤكد بعض المصادر أن بطالة الشباب في العراق تبلغ (22.7%) وأن العراق بحاجة إلى استحداث (5) ملايين فرصة عمل على أقل تقدير حتى عام 2030، فأعداد الداخلين إلى سوق العمل تصل إلى (900) ألف نسمة، في حين يتمثل السوق المحلي بالجمود، وعدم القدرة على النمو مقابل ازدياد الأشخاص الداخلين إليه. وحددت مدة الدراسة من عام 2022 ولغاية 2030 اتساقاً مع رؤية الشباب في العراق لسنة 2030.

اشتملت الورقة على ثلاثة محاور أساسية، وهي:

الأول: استعراض واقع ورؤية العراق فيما يتعلق بسياسات التشغيل، بعد بيان العدد الإجمالي للسكان، ونسبة الشباب، ومعدل البطالة.

الثاني: الإطار المفاهيمي لسياسات التشغيل والمبادرات الدولية فيما يرتبط بسياسات تشغيل الشباب.

الثالث: إطار عام لسياسات التشغيل الوطنية في ضوء الخطط والرؤى الحكومية، إذ سيركز

1. منظمة العمل الدولية، سياسات التشغيل الوطنية: دليل منظمات العمال، جنيف، ط 1، 2015، ص 9: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public---/ed_emp---/emp_policy/documents/publication/wcms.480940_pdf

على رؤية الشباب في العراق 2030، وبيان متضمناتها، وأهم المقترحات التي يمكن أن تعزز من سياسات التشغيل بما يتناسب مع الخطط والإستراتيجيات الاقتصادية (رؤية العراق 2030، وإستراتيجية تطوير القطاع الخاص، وأهداف التنمية المستدامة للألفية).

الرابع: الاستنتاجات واقتراح السياسات

III. استعراض واقع ورؤية العراق فيما يتعلق بسياسات التشغيل، بعد بيان العدد الإجمالي للسكان، ونسبة الشباب، ومعدل البطالة.

أصبحت مشكلة التشغيل من أكبر التحديات التي تواجهها مختلف الدول في العالم، ومنها العراق الذي يشهد اختلالات كبيرة في سوق العمل. فنتيجة الخلل البنوي في الاقتصاد العراقي، ما زال القطاع العام هو الملجأ والحلم لطالبي العمل لأسباب عديدة منها، وضعف تطور القطاع الخاص، ومن ثمَّ ضعف قدرته على خلق فرص عمل جديدة، فضلاً عن ضعف الضمانات التي يوفرها على عكس القطاع العام. ولهذا نشهد المطالب تتزايد باتجاه الحصول على فرصة عمل في القطاع الحكومي. وبفعل عدم قدرة القطاع العام، الذي يعاني من ترهل في عدد العاملين، على استيعاب كل طالبي العمل، وعجز القطاع الخاص في خلق فرص عمل كافية، تفاقمت مشكلة البطالة في العراق حتى مست كل الفئات الاجتماعية، ومنهم الشباب، وذوي الشهادات الجامعية، والشهادات العليا، وباتت تشكّل خطراً كبيراً على الاستقرار الاجتماعي، ومن ثمَّ لا بدَّ من الشروع بإجراءات سريعة للتخفيف من حدة مشكلة البطالة.

تبرز الإشكالية من خلق فرص العمل واستيعاب طالبي العمل ليست فقط في سياسات موجهة بصورة مباشرة للشباب، بل هي جزء من رؤية وتوجه اقتصادي شامل تؤطره السياسات العامة، لا سيّما السياسات الاقتصادية، إذ إنّ الجزء الذي تهدف إلى تحقيقه هو مواجهة مشكل البطالة.

يخلق التحوُّل الديمغرافي الذي يمر به العراق في السنوات العشرين المقبلة، فضلاً عن الزيادة الهائلة في أعداد الشباب فرصاً وتحديات لم يسبق لها مثيل في العراق. وبلغ عدد سكان العراق أكثر بقليل عن (42) مليون نسمة وُقِّد الإسقاطات السنوية لعام 2022². ويُعدُّ

2. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء،

العراق من أكثر الدول الفتية في العالم، كما لديه أسرع نمو سكاني في المنطقة. ومن المتوقع أن يصل عدد الفتوة والشباب إلى (16,4) مليون نسمة، أي: ما يقارب (31%) من إجمالي السكان بحلول عام 2030. إذا لم تُسَخَّر هذه الأعداد الكبيرة تسخيراً صحيحاً ستكون هناك فرصة تاريخية للحكومات لتستفيد من شبابها عن طريق الاستثمار في خلق فرص العمل³.

وفي ظل تزايد التحدي الديموغرافي في العراق وتزايد أعداد فئة الشباب في العراق، أصبح لزاماً العمل الوطني على إيجاد فرص عمل وخلقها، وقبل ذلك، لا بدّ من وضع سياسات تشغيل وتأهيل على المستوى الوطني ضمن جهد مشترك تساهم فيه كل الوزارات والمؤسسات القطاعية، فضلاً عن القطاع الخاص والمجتمع المدني.

IV. الإطار المفاهيمي لسياسات التشغيل والمبادرات الدولية فيما يرتبط بسياسات تشغيل الشباب، وأهداف سياسات التشغيل.

أولاً: الإطار النظري لسياسات التشغيل الوطنية

يمكن تعريف سياسات التشغيل بأنّها: جميع التدخلات التي تقوم بها السلطات العمومية في سوق العمل. كما عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) سياسة التشغيل على أنّها «سياسة تغطّي كامل السياسة الاقتصادية والاجتماعية، وتتمثّل في مجمل الوسائل المعتمدة؛ لإعطاء الحق في العمل لكل إنسان، وكذلك تكييف اليد العاملة مع احتياجات الإنتاج»⁴.

وتعرف أيضاً أنّها مجمل التشريعات والقرارات الحكومية والاتفاقيات ثلاثية الأطراف (الحكومة، وأصحاب الأعمال، والعمال) الهادفة إلى التنظيم الضوابط والمعايير لأداء سوق العمل، كما أنّها منهاج يتمثّل في مجموعة من البرامج تحددها وتعتمدها السلطة المختصة في مجال الاستفادة القصوى من الطاقة البشرية.

لا تعدّ سياسات التشغيل من سياسات الاقتصاد الكلي، كما أنّها ليست سياسات قطاعية أو سياسة لسوق العمل فحسب، وإمّا هي: «عبارة عن مجموعة من الإجراءات تُصمّم وتُطبّق على مستوى كلّ من السياسات المذكورة سابقاً، أي: إنّها تندرج ضمن كل من سياسات الاقتصاد

3. وزارة التخطيط العراقية، منظمة اليونسيف العراق وآخرين، الملخص التنفيذي التقرير التحليلي لمسح الفتوة والشباب 2019، ايار 2020، تاريخ الزيارة 11 / 6 / 2022، الرابط: <https://tinyurl.com/2kms242x>

4. Organization of Economic Co-operation Development, 2019.

الكلي، ومن السياسات القطاعية، فضلاً عن سياسة اقتصاد السوق ويكون الهدف من هذه الإجراءات أن تشترك كل سياسة من السياسات المذكورة في النهوض بالتشغيل. ومن ثمَّ هي إجراءات تتخذ وتنفذ على مستوى سوق العمل وعلى مستوى السياسات الاقتصادية الكلية.

ب/ الأبعاد الرئيسة لسياسات التشغيل:

لسياسات التشغيل أبعاد اجتماعية واقتصادية وتنظيمية هيكلية يمكن تلخيصها على النحو الآتي:

1. **البعد الاجتماعي:** يركز على ضرورة القضاء على مختلف المشكلات الاجتماعية الناتجة عن ظاهرة البطالة، ولا سيَّما لدى الشباب عامة، وذوي المؤهلات الجامعية والتعليمية خاصة، والعمل على توفير الظروف المناسبة لإدماج هؤلاء الشباب في المجتمع، وإبعادهم عن أخطار اليأس والتهميش والإقصاء، إذ عادة ما ترافق ارتفاع أعداد البطالة ارتفاع المخاطر المجتمعية التي تتعلق بحصول الاضطرابات الاجتماعية والأمراض المجتمعية.

2. **البعد الاقتصادي:** ويركز على ضرورة استثمار القدرات البشرية، أي: رأس المال البشري، ويقصد به القدرات الإنتاجية للأفراد سواءً الموروثة أم المكتسبة، ولا سيَّما المؤهلة منها في خلق الثروة الاقتصادية عن طريق توظيفها في مختلف المجالات وقطاعات النشاط سواءً منها العامة، أو الخاصة بما يسمح بإحداث تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة في البلاد. ويكون هذا الأمر عن طريق تطوير المهارات والمعارف للأيدي العاملة الوطنية، إذ لا يمكن استيعاب خطة وطنية تهدف إلى مواجهة البطالة ما لم يركَّز على تطوير مهارات القوى العاملة عن طريق مراكز التدريب المهني.

3. يقصد به مشاركة جميع الجهات ذات العلاقة في اتخاذ قرارات جماعية خصوصاً في مجال تخطيط التنمية المستدامة، ووضع السياسات الخاصة بالتشغيل وتنفيذها، والتي تبدأ من المستوى المحلي (التجمعات السكانية سواءً كانت مدناً أم قرى).

ج/ أهداف سياسات التشغيل

تهدف كل دولة من الدول إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية، والاجتماعية، والأمنية وراء السياسة التي تطبقها للتشغيل، إذ تهتم الدول بالمستوى المعاشي والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، وتهدف من وراء التشغيل وإيجاد العمل اللائق إلى حل كثير من المشكلات الاجتماعية

كالجريمة وانحراف الشباب واتجاهاتهم. ويمكن إيجاز أهم الأهداف بالآتي:

1. توظيف عاملين من ذوي المهارات المناسبة سواءً الفنية أم الشخصية. والتأكد من العاملين مؤهلين لتنفيذ الواجبات المكلفين بها من حيث التأهيل العلمي والمهني.
2. وضع إجراءات تشغيل عادلة وفعالة وبما يتسق مع تشريعات العمل والمساواة بين الجنسين والتنوع في السياسات والممارسات، أي: ضمان تكافؤ الفرص للأشخاص المؤهلين ووفق فرص العمل المتاحة، وتنمية مهارات وقدرات قوة العمل.
3. تشغيل قوة العمل ذات الإنتاجية العالية، لا سيّما الموظفين المهرة الذين يتمتعون بقدرات عالية في العمل.
4. تقدير احتياجات الاقتصاد من قوة العمل.
5. تشجيع إشراك العاملين في عملية اتخاذ القرار وصنع البدائل عن طريق منصات الحوار والاستماع ورفع الصوت.
6. مشاركة السلطات التشريعية والتنفيذية في سياسة التشغيل، فضلاً عن الأحزاب والقطاع الخاص والنقابات، والاتحادات الصناعية وغرف التجارة.

ثانياً: المبادرات الدولية

وصلت سياسات التشغيل إلى صدارة أولويات الدول في جميع أنحاء العالم، وأحرزت قضية العمالة تقدماً منذ منتصف القرن الماضي. ويمكن إيجاز أهم المبادرات العالمية بالآتي:

1. إعلان فيلادلفيا لمنظمة العمل الدولية (1944) والذي دعا إلى دعم البرامج الرامية إلى تحقيق العمالة الكاملة ورفع مستويات المعيشة، وأن يكون ذلك هو الالتزام الأساس للمنظمة.
2. أقرت الأمم المتحدة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام 1948 الذي ينص على أنّ «لكلِّ شخص الحق في العمل، وله حرية اختياره بشروط عادلة، كما أنّه له حق الحماية من البطالة».

3. أقرت الأمم المتحدة عن طريق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في عام 1966 الذي ينص على «الحق في العمل ... يشمل حق كل شخص في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وينبغي للدول أن تقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق».

4. أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2000 أهمية العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية في التقدم الاجتماعي والاقتصادي.

5. أكد مؤتمر القمة العالمي في عام 2005 «العزم على جعل أهداف توفير العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع، بمن فيهم النساء والشباب، هدفاً محورياً للسياسات الوطنية والدولية، بما فيها إستراتيجيات الحد من الفقر في الدول».

6. وسَّعت الأمم المتحدة في عام 2008 نطاق الأهداف الإنمائية للألفية لتشمل هدفاً جديداً للعمل، عبر الاعتراف بأنَّ العمل اللائق والمنتج للجميع أمر محوري في معالجة الفقر. ووضعت أربعة مؤشرات عمل جديدة، ودعت جميع البلدان إلى الإبلاغ عن التقدم بواسطة بيانات موزعة وفق النوع الاجتماعي والاختلافات بين الريف والحضر.

7. خصَّص البنك الدولي تقريره السنوي في عام 2013 عن التنمية في العالم لمسألة الوظائف، وصدر عنه أنَّ «الوظائف هي حجر الأساس في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بل إنَّ التنمية لا تُتحقق إلا عن طريق التوظيف أو التشغيل».

8. صندوق تطوير المشاريع: يُعد صندوق تطوير المشاريع (EDF) المدار من قبل المنظمة الدولية للهجرة نهجاً مبتكراً للمساهمة في تحقيق الانتعاش الاقتصادي وتنشيط القطاع الخاص في العراق عن طريق توفير الدعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة (SMEs). ويهدف هذا الصندوق إلى استعادة البنية الاقتصادية التحتية عن طريق توفير رأس المال للمشاريع الصغيرة والمتوسطة التي يتراوح عدد العاملين فيها من (3-50) عاملاً في مختلف القطاعات الاقتصادية الأساسية والثانوية، والتي كانت ناجحة قبل النزاع، ثم عانت من الخسائر والأضرار، وتحتاج الآن أعداداً كبيرة من القوى العاملة. وباستهدافه القطاعات الأساسية وتوفيره التمويل اللازم، يشجّع هذا الصندوق على إيجاد فرص عمل سريعة وواسعة النطاق في ذات الوقت.

V. سياسات التشغيل في العراق : العوامل والخطط والإستراتيجيات

فرضت المخاوف المتزايدة إزاء التشغيل على عديد من البلدان صياغة سياسات التشغيل الوطنية وتعزيز بُعد التشغيل في السياسات والخطط والإستراتيجيات التنموية. والعراق أحد هذه البلدان، إذ وضع هدف التخفيف من البطالة على رأس الأولويات في الخطط والإستراتيجيات الاقتصادية، وأصبحت آليات هذا الهدف ووسائله أكثر حضوراً في إستراتيجيات التنمية الوطنية؛ بسبب تزايد معدلات البطالة لدى فئة الشباب للأعمار (15-24 سنة)، ومن ثمَّ ارتفاع معدلات البطالة، وما يمكن أن تقود إليه من مشكلات اجتماعية وسياسية.

أولاً: عوامل وضع سياسات التشغيل في العراق:

بدأت الحكومة العراقية بالاهتمام بسياسات التشغيل الوطنية بعد الأحداث الإرهابية، وضعف الاستقرار الأمني، وظروف النزوح، وتوقف الأنشطة الاقتصادية في المناطق والمحافظات التي شهدت تلك الأحداث، وبعد تتبع عوامل عديدة، أهمها العمالة الناقصة؛ بسبب قلة ساعات العمل للعاملين بعمر (15) سنة فأكثر، إذ وصلت العمالة الناقصة إلى (28.8%) عام 2014. ومع أنَّها شهدت انخفاضاً قليلاً مقارنة بعام 2006 الذي بلغ (38.83%)، إلا أنَّ هذا النوع من البطالة قد سجَّل ارتفاعاً بعد عام 2014؛ بسبب احتلال الجماعات الإرهابية لعدد من مناطق ومحافظات العراق، وتردي الواقع الاستثماري والمعيشي لهذه المحافظات، فضلاً عن عمليات النزوح التي رافقت الأحداث الإرهابية وعمليات التحرير التي أدَّت إلى توقف الأنشطة الاقتصادية في هذه المحافظات. ويمكن إيجاز أهم الإستراتيجيات والسياسات ذات العلاقة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالتشغيل على النحو الآتي:

أ: سياسات التشغيل الوطنية 2018: وتهدف إلى النهوض بواقع التشغيل في العراق؛ لتقليل معدلات البطالة وضمان السلم الاجتماعي عن طريق⁵:

- تحقيق معدل نمو اقتصادي يضمن خلق فرص عمل، ويؤدِّي إلى رفع مستوى التشغيل وخفض مستوى الفقر عبر تنظيم مساهمة للاستثمار الأجنبي والوطني وتطوير مؤسسات الأعمال.
- منح حوافز للاستثمار الأجنبي والمحلي بهدف توليد فرص عمل جديدة.

5. وثيقة سياسة التشغيل الوطنية المحدثه 2018، ص 9-21.

- دعم القدرات والإمكانيات البشرية وتطويرهما، وتوفير فرص عمل منتجة للعاملين في المناطق الريفية عن طريق تطبيق سياسات وتشريعات وتأمين التسهيلات الضرورية للإنتاج بما فيها (التدريب والإرشاد، القروض الميسرة، .. إلخ).

- ضمان نمو الشركات وتأسيسها، وتسهيل إجراءات التمويل.

- تعزيز الحوار الاجتماعي بين ممثلي الحكومات وأصحاب العمل والنقابات العمالية كأداة لبلوغ الأهداف المزدوجة في العمل اللائق.

- تحقيق الربط الموضوعي بين الأجر والإنتاجية وربط الحد الأدنى للأجر بتكاليف المعيشة بحيث تكون تطورات الأجور متنسقة مع نمو الإنتاجية ومعدلات التضخم.

ب: إستراتيجية التخفيف من الفقر 2018-2022: أطلقت الحكومة العراقية

إستراتيجية التخفيف من الفقر وسعت عن طريقها إلى تقليل معدلات البطالة والعمالة الناقصة عن طريق تحسين أوضاع الفقراء وانتشالهم من حالة الفقر عن طريق توفير فرص العمل المستدامة والقروض الميسرة. كما اهتمت برفع مستويات التشغيل عن طريق الاهتمام بتحقيق أهداف التنمية المستدامة وخصوصاً فيما يتعلق بالهدف الأول (القضاء التام على الفقر)، والهدف الثامن (تعزيز النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل اللائق للجميع). ولتحقيق هذه الأهداف تبنت الإستراتيجية ست محصلات أو أهداف هي (دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء، وتحسن المستوى الصحي، وتحسين تعليم الفقراء، وسكن ملائم، وبيئة مستجيبة للتحديات، حماية اجتماعية فعالة للفقراء، وأنشطة مستجيبة للطوارئ)⁶.

ج: خطة التنمية الوطنية 2018-2022: تمثل خطوة الانطلاق في إطار التنمية المستدامة

(رؤية العراق 2030) اقتصادياً، وسياسياً، واجتماعياً، وثقافياً، وبيئياً، ونفسياً، وروحياً. وسعت الخطة إلى معالجة إحدى مدخلات العمالة الناقصة ألا وهو الاختلال الهيكلي. ووضعت الخطة مجموعة من الأهداف وهي:

- دعم خطط وبرامج تنفيذية للتشغيل لتستوعب الشباب.

- فتح آفاق المستقبل للأعداد المتزايدة من الشباب بما يضمن دورهم الإيجابي في التنمية.

6. إستراتيجية التخفيف من الفقر، 2018-2022، ص 45-77.

- متابعة فاعلة للخطط والسياسات والإستراتيجيات التي تهتم بتشغيل الشباب.
- تطوير البرامج التعليمية عن طريق التنسيق بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل.
- زيادة القروض الممنوحة للشباب بهدف إقامة المشروعات الصغيرة المدرة للدخل، ولا سيَّما في مناطق الريف والعشوائيات.
- تفعيل دور القطاع الخاص وإنشاء حاضنات الأعمال في المحافظات والأقضية والنواحي لتحتوي على مشاريع للشباب.

د: إستراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014-2030: تضمنت أهداف عديدة تتعلّق بمعدل التشغيل في البلاد عبر تطوير القطاع الخاص في ثلاثة مراحل، الأولى (2017-2014) تقودها الحكومة، والمرحل الثانية 2018-2022 تقودها الحكومة بالشراكة مع القطاع الخاص، والمرحلة الثالثة 2023-2030 يقودها القطاع الخاص). وتضمنت أهداف من قبيل زيادة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي لتصل في المرحلة الثالثة إلى (60%) وأن يصل معدل البطالة إلى (4%)⁷.

هـ: الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي

تضمنت هدفاً أساسياً، وهو منح الأولوية للقطاعات المحركة للاقتصاد والتي تمتلك حالياً مقومات أفضل للنهوض السريع، وتوفير فرص العمل، وتعزيز الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي. كذلك تضمنت تمكين القطاع الخاص من أخذ دوره المطلوب في الإنتاج والنمو وتحقيق القيمة المضافة وتوفير فرص العمل عن طريق تفعيل صندوق دعم القطاع الخاص، وتفعيل الأشغال العامة بهدف توفير فرص عمل سريعة، وزيادة إنتاجية القطاع العام، وامتصاص العمالة الفائضة، والبطالة المقنعة⁸.

7. إستراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014-2030، ص 7-6.

8. خلية الطوارئ للإصلاح المالي، الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، تشرين الأول 2020، ص 55.

VI. رؤية الشباب 2030: النتائج المتوقعة الحصول عليها

أكد التقرير التحليلي لمسح الفتوة والشباب لعام 2019، والذي اهتم بتغطية جوانب مهمة تمس حياة الشباب وتطلعاتهم والتحديات التي تواجههم، إذ إنَّ التحدي الأكبر الذي يواجه الشباب في الفئة العمرية (24-15) سنة، هو ارتفاع معدل البطالة والذي بلغ (27.5%) وتركز بنسبة (64%) بين الإناث الشابات، و(23%) بين الذكور الشباب. ويتطلب هذا تبني سياسة اقتصادية مولدة لفرص العمل اللائق ومناصرة الشباب بمنحهم دور محوري كشركاء وكمستفيدين؛ دعماً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وترسيخاً للدعوة الأمية «لا نترك أحداً في الخلف من الشباب» وبعيون تخطيطية وتنفيذية متكاملة، فضلاً عن تعزيز رغبتهم في العمل خارج مؤسسات الدولة والعمل في القطاع الخاص⁹.

وأكد التقرير مسح الفتوة والشباب لعام 2019، إذ إنَّ المسح أُجْرِيَ لتشخص الإمكانيات لفهم الظاهرة الشبابية، ويُعدُّ بمنزلة إعلان واضح عن دخول العراق مرحلة الهبة الديموغرافية، وبما يدعو إلى تجنيد الأدوار (دولة، وقطاع خاص، ومنظمات مجتمع مدني، ومحافظات، ومآخين وشركاء) والخطط والبرامج المستجيبة لمتطلبات تحقيق احتياجاتهم وضمان مشاركتهم وبما يضمن التأمل الإيجابي معهم ليكونوا فاعلين منجزين، ومشاركين، ومبتكرين. وعُدَّ المسح بمنزلة قاعدة بيانات تستند عليها رؤية الشباب لعام 2030.

أطلقت وزارة الشباب والرياضة في أيلول 2021 وبالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة للسكان رؤية الشباب 2030، وتهدف الرؤية في مجملها إلى رصِّ صفوف كل الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين؛ لتهيئة بيئة مؤاتية؛ لتنشئة شباب يرفض العنف، ومؤهل، ومستقل، ومندمج اجتماعياً واقتصادياً، ويرفض العنف والتطرف والغلو¹⁰.

على مستوى العراق لا يوجد تحديات لعمر الشباب. ففي مسح معارف ومواقف وممارسة الشباب لعام 2004، اعتمدت الفئة العمرية الشابة بين عمر (10 و 24 سنة)، في حين اتجهت مسوحات التشغيل والبطالة إلى تحديدها عند الفئة العمرية (15 و 24 سنة)، وتبني تقرير التنمية

9. وزارة الشباب والرياضة ووزارة التخطيط وآخرون، الملخص التنفيذي للتقرير التحليلي لمسح الفتوة والشباب 2019، أيار 2020، ص 3. <https://tinyurl.com/2kms242x>

10. وزارة الشباب والرياضة، رؤية الشباب 2030، أيلول 2021، ص 6 :

https://iraq.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/rwy_lshbb_2030_lnskh_lnhyy.pdf

البشرية الوطني لعام 2014 الفئة العمرية (15 و 29 سنة)، فما اعتمدت رؤية الشباب 2030 الفئة العمرية (15 و 34 سنة) وهو التحديد الذي اعتمدته الأمم المتحدة وهو الأكثر اعتماداً.

وعلى مستوى العمل والتشغيل، فإنَّ الرؤية الوطنية للشباب 2030 هي رؤية قطاعية وتنسجم مع ما جاء في مرتكزات رؤية العراق 2030. إذ من مرتكزات الأخيرة هو التمكين والاستثمار في رأس المال البشرية والاجتماعي، والعدالة والإنصاف في توزيع الوارد وعوائد التنمية، واقتصاد متنوع معزز للأصول (ما فوق الأرض) قادراً على توليد فرص العمل اللائق والحتمي.

السياسة التي وضعتها الرؤية هي: رسم سياسات وطنية لإدماج الشباب في الاقتصاد الوطني، ولا سيَّما الشباب الفقراء منهم تتيح لهم أينما كانوا فرصة عمل حقيقية للوصول إلى عمالة كاملة ومنتجة على أساس المساواة وعدم التمييز.

VII. الاستنتاجات واقتراح السياسات

من أبرز ما يمكن الوقوف عليه عن طريق ما سبق، هو أنَّ هناك مجموعة تحديات تواجه تنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية الواردة في الإستراتيجيات والخطط الاقتصادية التي أعلنت رسمياً. كذلك توجد توصيات أو مقترحات عديدة يمكن عن طريقها رسم سياسات تشغيل وطنية قادرة على مواجهة تحديات الهبة الديموغرافية في العراق.

1. البطالة في العراق هي بطالة هيكلية (إجبارية غير طوعية): إنَّ البطالة في العراق هيكلية (Structural Unemployment) وهي بطالة إجبارية أو غير طوعية، وهي نوع من أنواع البطالة يمتد لمدةً زمنية طويلة نتيجة حدوث تغيرات جوهرية في النظام الاقتصادي تؤدي بدورها إلى حدوث فجوة بين مهارات العاملين، ومتطلبات التوظيف، أو التشغيل، بعبارة أخرى يحصل تغيير في الطلب على الأيدي العاملة بحثاً عن مهارات جديدة. ويظهر هذا النوع نتيجة افتقاد العاملين للمهارات اللازمة التي تلبّي متطلبات الوظائف الجديدة المتاحة، ويكون من الصعب عليهم اكتساب هذه المهارات؛ بسبب تخلف النظام التعليمي، أو ركود بيئة الأعمال.

2. عدم توفر الإرادة السياسية على المستوى الحكومي والنيابي: ما تزال انعكاسات عدم اهتمام السلطتين التشريعية والتنفيذية بالسياسات الاقتصادية، وعدم توافرها على رؤية اقتصادية واضحة، مع وجود الخطط والإستراتيجيات، شاخصة وتجسّدت في صور شتى أخطرها السمة

الربعية للاقتصاد والتي عززت الاختلالات الهيكلية، والبطالة الناتجة عن ضعف القدرة على توليد فرص العمل وتردي الوضع الأمني، فضلاً عن ضعف الأداء المؤسسي والفساد المالي والإداري وتأثير الولاءات الفرعية في معايير الكفاءة والإنجاز¹¹.

3. كان الأداء المؤسسي الضعيف أبرز نتائج تراخي وهوان السلطات في البلاد وعدم تداركها؛ لتحقيق الإصلاح الإداري وبقيت تلك السلطات والمؤسسات مكاناً للتناحر والتغامر الحزبي والطائفي بعيداً عن المهنية والوطنية. وكان الفساد أحد أبرز صور انعدام المهنية تلك. وبفعل ذلك الأداء الضعيف، وقدر تعلق الأمر بموضوع البحث، نلاحظ أنّ نسبة كبيرة من السكان خارج تغطية برامج الحماية الاجتماعية الأمر الذي ما زال يمثّل تحدياً مؤسسياً واقتصادياً واجتماعياً على الصعيدين المحلي والوطني.

4. توظيف المال العام لتوسيع دائرة الطبقة الوسطى لأهداف سياسية، وفي ظل عدم وجود قطاع خاص يستوعب نسبة كبيرة من العمالة، قد زاد من الإنفاق التشغيلي في الموازنات الاتحادية حتى وصل إلى أكثر من (70%) على حساب الإنفاق الاستثماري ممّا أسهم في ضعف البنية التحتية في قطاعات التربية والتعليم والصحة والإسكان والخدمات العامة.

5. الإرهاب والوضع الأمني غير المستقر وتزاحم الأولويات مع القضايا التنموية: إذ شكّل الأمن أولوية لدى صناع القرار في العراق فيما غابت جزئياً القضايا التنموية والاقتصادية عن السياسات العامة. وعند مقارنة الإنفاق الفعلي على قطاع الأمن نجده الأعلى بين القطاعات. من جانب آخر، كانت للأوضاع الأمنية الهشة آثارها السلبية على الجوانب الاجتماعية، إذ كانت أحد الأسباب في تزايد التسرّب من التعليم في مراحل المختلفة، وتوقف بعض المدارس وتهديم بعض الأبنية المدرسية¹².

6. الأوضاع السياسية وعدم الاستقرار السياسي وانعكاساتها على المتغيرات الاقتصادية المغذية للفقر على سبيل المثال، في تتبّع تنفيذ مشاريع وأنشطة إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018-2022، أظهرت تقارير متابعة تنفيذ أنشطة الإستراتيجية أنّ كثيراً من تلك

11. وزارة التخطيط، اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة، التقرير الطوعي الوطني الثاني للمتحقق من أهداف التنمية المستدامة 2021، ص 35.

12. المصدر نفسه، ص 51.

المشاريع لم تُحلّ للتنفيذ، أو لم تُنجز؛ بسبب الأوضاع السياسية وتأخر تشكيل الحكومات التي تقود حتماً إلى تأخر إقرار قوانين الموازنة، ومن ثمّ تأخر التخصيصات المالية وتحويلها، كذلك عزت التقارير إلى أنّ الاحتجاجات الشعبية في عامي 2019 و 2020 كانت أحد صور عدم الاستقرار الساسي التي قادت إلى عدم تنفيذ المشاريع¹³. ووفقاً لتقرير مؤشرات ولوحات المتابعة 2019 ظهر أنّ العراق قد واجه تحديات ملموسة على مستوى الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة (القضاء على الفقر) عن طريق توفير فرص العمل؛ بسبب الأوضاع السياسية والحرب ضد التنظيمات الإرهابية، فضلاً عن ارتفاع معدلات البطالة، وتراكم المشكلات الاجتماعية. كما أنّ المشكلات الإقليمية والاجتماعية والأمنية والسياسية ما زالت قائمة، وتشكل حجر عثرة أمام مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة، أو التقدم في مؤشراتها ومنها هدف القضاء على الفقر¹⁴.

7. عدم إصلاح القطاع العام وفشل الإدارة اللامركزية: بصورة أو بأخرى، يُعدُّ فشل اللامركزية الإدارية في العراق أحد أبرز أوجه الإخفاقات السياسية التي مُنيت بها القوى السياسية العراقية بعد 2005. وكانت أبرز المحددات السياسية والإدارية لمواجهة أزمة الفقر؛ لأنّها عرقلت تنفيذ أنشطة ومشاريع اقتصادية تنموية لتحقيق أهداف عديدة منها، وتوفير فرص العمل؛ بسبب تعارض الإيرادات التنفيذية الاتحادية وعلى مستوى المحافظات وتعارض الصلاحيات، وما يترتب عليها من تأخير المخاطبات وغيرها.

8. انعدام التنظيم الاقتصادي والقانوني لكثير من مجالات العمل: إذ ما يزال غياب المعرفة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وعدم الالتزام به أحد أبرز الثغرات التي يستغلها أصحاب الأعمال في عدم تسجيل العاملين لديهم في دوائر العمل ودوائر الضمان الاجتماعي.

13. للمزيد انظر: تقارير متابعة تنفيذ أنشطة مشاريع إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق الصادرة عن وزارة التخطيط، والإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق.

https://mop.gov.iq/office_ministry/view/details?id=47&sub_content=146&id_sub_content=0&sub2content=nothing

14. أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة، تقرير مؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة 2019: المنطقة العربية، تشرين الثاني 2019، ص ص 20 – 22.

https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_arab_region_index_and_dashboards_arabic.pdf

تنطبق هذه التحديات على كل الإستراتيجيات والخطط الاقتصادية وأهداف التنمية المستدامة الأممية التي تهتم بالأبعاد الاقتصادية والاجتماعية؛ لتوفير فرص العمل، ومواجهة الهبة الديموغرافية في العراق.

وإذا ما أردنا التخلُّص من هذا الواقع المأزوم لقوة العمل. ينبغي الاهتمام بالآتي:

أ. الطريقة المثلى لمواجهة هذا النوع من البطالة الهيكلية تبرز ضرورة مراجعة النظام التعليمي وتقييمه على أسس حديثة تتفق ومتطلبات سوق العمل، وكذلك الاستثمار في الموارد البشرية عبر وضع برامج تدريبية تمكِّن طالبي العمل من مواكبة التطور في المهارات والقدرات التي تتطلبها بيئة الأعمال في البلاد. أي: إنَّ سياسات التشغيل التي تعمل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وضعها بالتعاون مع وزارة التخطيط، يجب أن تركز على مسألتين أساسيتين، وهي

- تكوين المهارات عن طريق مواءمة مخرجات التعليم والتدريب مع متطلبات سوق العمل.
- إعادة بناء القطاعات الاقتصادية؛ لكي تساهم في استيعاب أكبر قدر من قوة العمل.

على مستوى التدريب المهني والفني، وتمتلك وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في هذا المجال (39) مركزاً تدريبياً موزعة على محافظات البلد جميعها، ولكنها يا للأسف شملت بقرارات اللامركزية وهي اليوم تعاني ما تعانيه. أمَّا المعاهد والإعداديات المهنية التابعة لوزاري التربية والتعليم العالي فهي أيضاً تعاني من مشكلات عديدة، منها: (قلة الاختصاصات والبرامج التي لا تتجاوز 22 مهنة، وشح التخصيصات من المواد الأولية المخصصة للتدريب، وتقادم البنائات والمعامل والمختبرات التابعة لهذه المعاهد والإعداديات، والسماح لخريجي هذه المؤسسات بالانخراط في مؤسسات التعليم الإنساني وخصوصاً كليات التربية الرياضية. وهنا يمكن العمل عن طريق:

- إصلاح مراكز التدريب المهني الحكومية والخاصة وتوسيعها؛ لكي ترفد القطاعات الاقتصادية بالعمل الماهر
- إعادة بناء القطاعات الاقتصادية بصورة تضمن الارتباطات الأممية والخلفية بين هذه القطاعات.
- إصلاح مؤسسات العمل وفُق متطلبات المنظمات الدولية المختصة: أن يكون سوق العمل

منظماً ومنسجماً مع القطاعات المكونة للاقتصاد؛ إذ يؤدي دوراً أساسياً في خلق مجتمع متوازن. وأن يتمتع بمنظومة تشريعات وقوانين سائدة له مثل قانون العمل رقم (37) لسنة 2015، وقوانين الضمان الاجتماعي، وقوانين الحد الأدنى للأجور والشروط الصحية في موقع العمل، كل ذلك يجعل من سوق العمل سوقاً جذاباً للعمل الماهر المنتج، وبخلافه فإن سوق العمل سيكون طارداً للعمل الماهر.

ب. نؤكد هذه السياسة الطموحة، ونتفق معها، ونذكر بمقترحات العمل في أدناه، والتي إن رُوِّعيت ستكون بوابة كبيرة لامتصاص البطالة والسير بخطى واضحة ووثيقة تجاه بلورة سياسات تشغيل وطنية إستراتيجية:

- تحسين جودة برامج التعليم الرسمية والمهنية وغير المهنية بما في ذلك البرامج الجامعية وربط مخرجاتها بمدخلات سوق العمل، وتتولى وزارات التربية والتعليم العالي هذا المقترح.
- تقنين العمالة الأجنبية الوافدة ومراقبة التزام الشركات بنسبة استخدام العمالة الأجنبية.
- وضع خطة عمل وطنية لمكافحة عمل الأطفال وضمان حصولهم على التعليم الأساسي والمتقدم.
- تطوير سياسة وطنية للتشغيل والبطالة.
- دعم القروض لأصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة من الشباب.
- تطوير مراكز خدمات الشباب وزيادة عددها في المناطق الريفية.
- تفعيل تسجيل الشركات الصغيرة للشباب مع القطاع الصناعي.
- تقديم تسهيلات ضريبية وإدارية وإجرائية للمصانع الصغيرة.
- تقديم الدعم التقني والفني للصناعات الناشئة الخاصة بالشباب.
- توزيع أراضي زراعية على الشباب الراغب بإنشاء مشاريع زراعية مجاناً، أو بقروض دون فوائد.
- تخصيص بند خاص في قانون الموازنة للقروض الخاصة بالشباب.

- رفع نسبة الشباب العراقي العامل في قطاع النفط بكل صوره إلى (50%).
 - تنظيم سوق العمل للعمال غير العراقيين.
 - إلزام أصحاب المشاريع والمصانع والورش بالالتزام بقانون الضمان الاجتماعي وقانون العمل رقم (37) لسنة 2015.
 - تفعيل المناطق الاقتصادية والصناعية في جميع المحافظات العراقية.
- ج. صندوق تنمية المشاريع (EDF): نُحجَّ صندوق تنمية المشاريع نهجاً مناسباً جداً بالنسبة لوضع العراق، إذ تبلغ نسبة العمالة في القطاع الخاص (60%) من القوى العاملة الكلية في البلاد، تتمثل معظمها في المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والتي تعرضت إلى دمار وأضرار جسيمة، فضلاً عن افتقارها إلى التمويل اللازم لإعادة إعمارها. ويُعدُّ هذا الأمر تحدياً من نوع خاص. هذه المبادرة بحاجة إلى اهتمام حكومي عبر أمرين أساسيين: الأول، توفر التمويل اللازم، ووضع ضمانات لتشغيل المشاريع، والثاني: توافر الأطر القانونية اللازمة والضامنة لحقوق العمال.

المصادر

- 1/ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية للعراق 2020 – 2021، ص 2: <http://cosit.gov.iq/documents/AAS2021/2.pdf>
- 2/ وزارة التخطيط العراقية، منظمة اليونيسيف العراق وآخرين، الملخص التنفيذي التقرير التحليلي لمسح الفتوة والشباب 2019، أيار 2020، تاريخ الزيارة 11 / 6 / 2022، الرابط: <https://tinyurl.com/2kms242x>
- 3/ منظمة العمل الدولية، سياسات التشغيل الوطنية : دليل منظمات العمال، جنيف، ط1، 2015، ص 9: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_480940.pdf
- 4/ وثيقة سياسة التشغيل الوطنية المحدثة 2018، ص 9 -21.
- 5/ وزارة التخطيط، إستراتيجية التخفيف من الفقر، 2018 – 2022، ص 45 – 77.
- 6/ وزارة التخطيط، إستراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014 – 2030، ص 6-7.
- 7/ مجلس الوزراء، خلية الطوارئ للإصلاح المالي، الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، تشرين الأول 2020، ص 55.
- 8/ وزارة الشباب والرياضة ووزارة التخطيط وآخرون، الملخص التنفيذي للتقرير التحليلي لمسح الفتوة والشباب 2019، أيار 2020، ص 3. <https://tinyurl.com/2kms242x>
- 9/ وزارة الشباب والرياضة، رؤية الشباب 2030، أيلول 2021، ص 6: https://iraq.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/rwy_lshbb_2030_lnskh_lnhyy.pdf

10/ وزارة التخطيط، اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة، التقرير الطوعي الوطني الثاني للمتحقق من أهداف التنمية المستدامة 2021، ص 35.

11/ تقارير متابعة تنفيذ أنشطة مشاريع إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق الصادرة عن وزارة التخطيط، الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق.

https://mop.gov.iq/office_ministry/view/details?id=47&sub_content=146&id_sub_content=0&sub2content=nothing

12/ أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة، تقرير مؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة 2019: المنطقة العربية، تشرين الثاني 2019، ص ص 20 - 22.

https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_arab_region_index_and_dashboards_arabic.pdf