الإطار المفاهيمي للبطالة وإستراتيجية مكافحتها من المنظور القانوني (دراسة تحليلية)

Conceptual Framework of Unemployment & Combating Strategy from Legal Perspective (Analytical Study)

م.م. أزهر عبد الحسين عبد

الكلمات الافتتاحية :
الإستراتيجية، البطالة، مكافحة، وزارة العمل، السلطة التشريعية، لجنة عليا
Legends: Strategy ,Unemployment, Combating_ Ministry of Labour, Legislative Power, Supreme

Abstract

Unemployment is one of the biggest predominant and common problems in today's world. It prevails widely among numerous countries, a matter that brings many problems in the country's internal economy, and hence it jeopardises communities' stability and cohesion. The world got into another period of unemployment after WWII, and the consequential wars and destruction were a reason behind the rise in unemployment, in addition to other factors that led to the increasing unemployment in communities. Unemployment is defined as the state of being unemployed in which individual has the ability to work and they seek for an opportunity but no avail. Unemployment includes individuals who worked before but they have not found the opportunity once more. Therefore, in order to be clearly aware of the content of our research, the research has been divided into an introduction and two sections. Section One discusses the interpretation of unemployment, and Section Two discusses the introduction of inclusive strategy for combating unemployment, then comes the conclusion which includes the most important conclusions and proposals.

نبذة عن الباحث :
الدائرة القانونية – وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .
التخصص العام// القانون العام
التخصص الدقيق// القانون المالي

Assist. Lect. Azher Abdulhussein
Email: azher.abdulhussein@yahoo.com

تاريخ استلام البحث :
٢٠١٩/٠٥/١٩
تاريخ قبول النشر :
٢٠١٩/٠٦/١٦

* م.م. أزهر عبد الحسين عبد

الملخص

تُعدّ البطالة في يومنا هذا من أكثر مشاكل العالم شيوعاً وانتشاراً، إذ تنتشر في العديد من الدول وبشكل كبير جداً ممّا ينتج عنه مشاكل عديدة في الاقتصاد الداخلي للدول، فهي من أخطر المشاكل التي تهدّد استقرار وتماسك المجتمعات كافة، فالعالم دخل في فترة أخرى من البطالة بعد الحرب العالمية الثانية وأثرت الحروب والدمار الذي تبعها في زيادة البطالة، بالإضافة إلى عوامل أخرى أدّت إلى زيادة البطالة في المجتمعات، والبطالة هي التوقف عن العمل إذ يكون العاطل عن العمل قادراً عليه، لكن العاطل عن العمل يبحث عن فرصة دون جدوى وتشمل البطالة الأشخاص الذين سبق لهم العمل ولم يجدوا فرصةً تارةً أخرى، وبسبب ذلك وبغية الإحاطة بحيثيات بحثنا بشكل جليّ سيتم تقسيم البحث على مقدمة ومبحثين ، سنفرد المبحث الاول منه لبيان التعريف بالبطالة ، وسنخصص المبحث الثاني لدراسة التعريف بالإستراتيجية الشاملة لمكافحة البطالة ، ثم ننهي دراستنا بخاتمة تحتوي على أهم الإستنتاجات والمقترحات.

المقدمة :

الحمد لله رب العالمين حمداً كثيراً طيباً واسعاً مباركاً فيه، والصلاةُ والسلامُ على سيد الأولينَ والآخرين، سيدنا ((محمد))، وعلى آلهِ الطيبين الطاهرين.

أما بعدُ فاليوم باتت البطالة من أكثر مشاكل العالم انتشاراً، وتنتشر البطالة في العديد من الدول وبشكل كبير جداً ممّا ينتج عنه مشاكل عديدة في الاقتصاد، فهي من أخطر المشاكل التي تهدّد استقرار وتماسك المجتمعات، فالعالم دخل في فترة أخرى من البطالة بعد الحرب العالمية الثانية وأثرت الحروب والدمار الذي تبعها في زيادة البطالة، بالإضافة إلى عوامل أخرى أدّت إلى زيادة البطالة في المجتمعات، والبطالة هي التوقف عن العمل إذ يكون العاطل عن العمل قادراً عليه، لكن العاطل عن العمل يبحث عن فرصة دون جدوى وتشمل البطالة الأشخاص الذين سبق لهم العمل ولم يجدوا فرصةً مرّةً أخرى. وبسبب ذلك وبغية الإحاطة بموضوع الدراسة مدار البحث بشكل ناجع يتطلب الأمر تناول الفقرات الآتية:

أولاً:- أهمية الدراسة:-

إن سبب اختيار الدراسة يعود الى أهمية التعرف على الإطار المفاهيمي للبطالة وماهي إستراتيجية مكافحتها ، إذ لا ضير ان يكون هذا الموضوع من أهم الموضوعات التي تشغل بال الافراد والحكومات فبالنسبة للأفراد يمثل لهم العمل الامان من مخاطر جمة منها المرض والشيخوخة والبطالة والعجز عن العمل وغيرها من المخاطر غير المتوقعة ، التي قد تهدد حياة الإنسان في أية لحظة، والحكومات حريٌّ بها سن التشريعات اللازمة التي تنظم ذلك وتقضي على هذه الظاهرة التي باتت اليوم مستفحلة في شتى أنحاء العالم وبنسب عالية جداً.

ثانياً:- مشكلة الدراسة:-

تكمن مشكلة الدراسة في موضوع الاطار المفاهيمي للبطالة وإستراتيجية مكافحتها ، في ايجاد حلول لمجموعة من التساؤلات منها : ما تحديد مفهوم البطالة

وتطورها التاريخي ؟ وما خصائص البطالة وطبيعتها القانونية ؟ وما أسباب البطالة وآثارها ؟ وما مفهوم الاستراتيجية وأساسها القانوني ؟ ومن ثم الوقوف على الجهات ذات الصلة التي تتولى مكافحة البطالة وتعنى بمعالجتها.

ثالثاً:- فرضية الدراسة:-

تفترض الدراسة امكانية تناول الاطار المفاهيمي للبطالة وإستراتيجية مكافحتها، وذلك بالبحث بأفكار قانونية سليمة تحافظ على مفردات الدراسة ومضامينها ومن ثم طرحها على نحو قانوني يكرس الاطر العامة للدراسة وبالتالي يمكن الإستفادة من الموضوع مدار بحث الدراسة في الأوساط ذات الصلة التي تعنى بوضع الإستراتيجية المعنية بمكافحة البطالة.

رابعاً:- منهجية الدراسة:-

سيتم اعتماد منهج الدراسة التحليلية الاستنباطية ، وذلك بتحليل الاطار المفاهيمي وما في هذا الموضوع من جزئيات ومعرفة مدى تطابقها مع الواقع الذي يعيشه المواطن في يومنا هذا وذلك كله في ظل المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على مستوى الدول المختلفة من زمن لآخر أو على مستوى الدولة الواحدة بأزمان مختلفة.

خامساً:- هيكلية الدراسة:-

سيتم تقسيم البحث على مقدمة ومبحثين ، سنفرد المبحث الاول لبيان التعريف بالبطالة ، وسنخصص المبحث الثاني لدراسة التعريف بالإستراتيجية الشاملة لمكافحة البطالة ، ثم ننهي دراستنا بخاتمة تحتوي على أهم الإستنتاجات والمقترحات ، وبعد...أتمنى على الله أني سأنجز هذا العمل بأتم هيئة، فإن تقصَّى دقائق الصَّواب فلله المنَّة والفضل، وإن كان غير ذلك فحسبي أني حاولتُ ولم أدّخر وسعاً فيه والله الموفق.

المبحث الأول: التعريف بالبطالة

بغية الإحاطة بتفاصيل هذا المبحث ارتأينا أن نقسمهُ على أربعة مطالب ، إذ سنفرد المطلب الاول منه لدراسة مفهوم البطالة وتطورها التاريخي ، وسنخصص المطلب الثاني لبيان خصائص البطالة وطبيعتها القانونية، وسنبين في المطلب الثالث أسباب البطالة، وسنخصص المطلب الرابع (الأخير) للآثار المترتبة على البطالة، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم البطالة وتطورها التاريخي

سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنفرد الفرع الأول لمفهوم البطالة، وسنخصص الفرع الثاني لبيان التطور التاريخي للبطالة ، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم البطالة

يسعى العديد من الأفراد في المجتمع للحصول على عملٍ في مجالٍ ما؛ سواءٌ أكان مُرتبطاً في دراستهم، أم عن طريق الأعمال المهنيّة العامّة، ولكن يُعاني الكثيرُ منهم في صعوبةٍ لإيجادِ العمل المُناسب لهم؛ بسبب عدم توافر الفرص الوظيفيّة المُتاحة دائماً، أو لعدمِ توافق المُؤهّلات والخبرات الخاصّة بهم مع الأعمال المطروحة في سوقِ العمل، ممّا يُؤدّي

إلى تأخّرهم في الحصولِ على العمل، وقد يتوقفُ بعضهم عن البحثِ عن وظيفةٍ مُناسبة، وينتجُ عن ذلك زيادةٌ في نسبةِ عدد العاطلين عن العمل، ويُطلقُ على هذه النّسبة مُسمّى البطالة، والتي يتمّ جمعُ العديد من الإحصاءات السنويّة حولها؛ لأنّها تُعّد جُزءاً من المُعدّلات الاقتصاديّة العامّة لأيّ دولةٍ من دول العالم ، إذ تعرفُ البطالة بأنّها: عبارةٌ عن تعبيرٍ يُطلقُ على الأفرادِ الذين يعيشون بلا عمل؛ أيّ المُتعطّلون عن العمل وتُعرفُ البطالة أيضاً بأنّها حالةٌ يُوصفُ بها الشّخصُ الذي لا يجدُ عملاً مع مُحاولته الدّائمة في البحث عن عمل، ومن التّعريفات الأخرى للبطالة أنّها وجودُ أفرادٍ في المُجتمعِ قادرين على العمل سلكوا طُرقاً كثيرةً للبحثِ عن وظيفةٍ ما ولكنّهم لم يحصلوا على فُرصةٍ مناسبة لهم، إذ تعدّ البطالة من القضايا التي تُؤثّرُ في المجتمع بشكلٍ سلبيّ؛ لأنّها تنتشرُ بين فئاتِ الشّباب القادرين على العمل، لذلك لا تُستخدَمُ مُطلقاً مع الكبار في السنّ، أو الأطفال، أو الأفراد الذين يُعانون من أمراضٍ عقليّة وذهنيّة، أو حاجاتٍ جسديّة خاصّة تمنعهم من القيام بأيّ نوعٍ من أنواع الأعمال، والتي تُشكّلُ عوائقَ لهم؛ فهذه الفئات المذكورة تُصنّف خارج القوى العاملة للدّولة كون هناك ما يحول دون عملهم[1].

يتضح لنا جلياً أنَّ البطالة تعّد مِنْ أكبر المُشكلات التي تعاني منها جميع الدّول في العالم اليوم، لأنّها ترتبطُ بوجودِ نسبةٍ مِنَ الأفراد الذين يمتلكون القدرة على العمل ولكنهم يفتَقِرونَ لإيجادِ الوظيفةِ المناسبة لهم، التي تُساهم في تحقيقِ الدّخل الذي يُساعدهم على تغطيةِ احتياجاتهم الأساسيّة من المصاريف والالتزامات الخاصّة بهم، إنّ للبطالةِ مُعدّلاً يرتبطُ في حسابِ نسبةٍ مئويّةٍ خاصّة بها، والذي يعتمدُ على معرفةِ الأسباب التي تُؤدّي إلى ظهور البطالة في المُجتمعات كافّة، والطّرق المُناسبة للتّعاملِ معها بطريقةٍ صحيحة، وأيضاً للبطالةِ مجموعةٌ من الأنواع المُختلفة، التي تُؤثّرُ بشكلٍ كبير على الاقتصاد العالمي.

وختاماً يُعرف الاستاذ الدكتور أحمد الدخيل البطالة بأنها: "عدم توافر العمل لشخص قادر عليه، أو توافر عمل لشخص وحصوله على الأجر دون أن ينجز شيئاً يذكر".

من هذا التعريف نستطيع أن نستنتج ان البطالة تشمل كلاً من البطالة الظاهرة والبطالة المقنعة، بقي ان نعرف أخيراً كيف تحسب نسبة البطالة، ونذكر هنا ان نسبة البطالة تحسب بتقسيم عدد العاطلين عن العمل على عدد العاملين زائداً عدد العاطلين عن العمل وضرب الناتج في العدد ١٠٠، هذه هي الطريقة العامة والأمثل في حساب نسبة البطالة، إلا ان الصعوبة تكمن في الحصول على الاعداد الدقيقة للعاملين والعاطلين عن العمل .

الفرع الثاني: التطور التاريخي للبطالة

أما بالنسبة للتطور التاريخي للبطالة فبدأ تاريخ البطالة مع تاريخ الصناعة، إذ لم يكن للبطالة معنى في المناطق الريفية البعيدة، على الرغم من البطالة المقنعة، إذ يمكن أن يتواجد عمال ريفيون ليس لهم الكثير ليعملوه في بعض المناطق التي يوجد بها

فائض سكاني كما إن مصطلح البطالة أو العاطلة يستعملان للإشارة إلى المساهمات الأخرى الداخلة في خط الإنتاج و التي لا تكون مستغلة بالكامل — على سبيل المثال، سلع إنتاجية عاطلة والبطالة بوصفها ظاهرة اجتماعية خطرة برزت منذ عصر الثورة الصناعية التي انتشرت في الثلث الأخير من القرن الثامن عشر، في إنكلترا، وبعد ذلك بقليل في دول البر الأوربي ودول أمريكة الشمالية، لقد أحدثت الثورة الصناعية تحولاً جذرياً في الإنتاج، إذ انتقلت العمليات الإنتاجية التي كانت تتم يدوياً إلى الآلة، ومنذ ذلك التاريخ بدأ يتكون جيش من العاطلين عن العمل، مسّ انتشار الآلة قبل كل شيء، الحرفيين والصناع المهنيين وعمال الصناعة المنزلية، ففقد هؤلاء شيئاً فشيئاً ورشاتهم بأدواتها البسيطة تحت ضغط المزاحمة المتزايدة من جانب المؤسسات الممكنة، وأصبحوا بلا مورد رزق، وتحولوا إلى عمال مصانع أو انضموا إلى جيش العمل الاحتياطي المتزايد العدد[٢].

ومع تسرب الرأسمالية إلى الزراعة أيضاً، فقد المزارعون الصلة بملكية وسائل الإنتاج، وأرغموا، إما على التحول إلى عمال زراعيين مأجورين، وإما على مغادرة أماكنهم المألوفة والذهاب إلى المدينة، والعمل بالأجرة في مختلف المؤسسات والمشروعات، ومع ذلك يظل قسم منهم في عداد جيش العاطلين عن العمل، وقد تكيف حجم البطالة في المراحل اللاحقة لتطور الاقتصاد الرأسمالي إلى حد كبير مع الدورات الاقتصادية، وهكذا يتطور الإنتاج الرأسمالي، لا بالانسجام، بل بتقلبات فجائية يترتب عليها، ولاسيما في مرحلة الأزمة، تبديد الموارد الإنتاجية للمجتمع تبديداً يتمثل في تعطيل جزء كبير من الأيدي العاملة وأدوات الإنتاج، ففي أثناء الأزمة الاقتصادية الكبرى ١٩٢٩-١٩٣٢م وهي أقسى أزمة شهدها الاقتصاد الرأسمالي، بلغت نسبة المتعطلين عن العمل فيها (٢٢٪) من القوى العاملة المسجلة في بريطانيا و(٢٧٪) في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد أدت التطورات اللاحقة في بنية الأنظمة الرأسمالية إلى تجديد نفسها واستطاعت بذلك تفادي الأزمات الدورية باستخدام آليات متعددة ، كذلك في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية عانى الاقتصاد الرأسمالي وطأة الأزمة الاقتصادية مرات عدة، وفي المرحلة الراهنة يعاني الاقتصاد الرأسمالي كساداً تضخمياًStagnation ، وقد طبعت هذه المرحلة الاقتصاديات الرأسمالية بطابعها المتميز، إذ الكساد يرافقه التضخم، ويقوي الميل إلى الاحتفاظ بحدود معينة من البطالة التي تسهل على المستثمرين تأخير ارتفاع معدلات الأجور بحجة أن انخفاض ربعية الإنتاج يضطرها إلى تقليص العمالة وتجميد الأجور، ومِنْ ثَمّ لا يمكن فصل مشكلة البطالة عن مشكلة التضخم وستظل المشكلة الرئيسة أمام الاقتصاديين الرأسماليين المعاصرين، كما قال الاقتصادي بول سام ولسون، «تكمن في إيجاد ذلك التوافق المفقود في اقتصاد بلد ما بين العمالة الكاملة واستقرار الأسعار» ويرى الكثير من الاقتصاديين الغربيين ومنهم كالدور، وهانسن، وسيمويلسن، وفينتر أوب، وجوان روبنسون وآخرون، أن التضخم أكثر الوسائل صلاحية للحفاظ على التوازن بين الأجور والأرباح الذي يلبي بوجه «نموذجي» حاجات الاستثمار والنمو[٣].

ان أغلب الدراسات تؤكد أن ظاهرة البطالة بدأت في الثلث الأخير من القرن الثامن عشر وبالتحديد ١٧٧٠-١٧٧٥ نتيجة ظهور الثورة الصناعية[٤] في أوربا وبقية الدول كان لها اثر كبير في تفاقم مشكلة البطالة ليس فقط في مجال الصناعة وانما في مجال الزراعة ايضاً، فالآلات التي انتجتها الثورة الصناعية تستخدم في مجال الزراعة ايضاً، وبالتالي اصبح هنالك الكثير من العاطلين عن العمل فانخفضت الاجور وازدادت البطالة واستمر هذا الوضع حتى عام ١٩٢٩ حيث ضربت الأزمة الاقتصادية العالم بأسره وأثرت بشكل كبير في الدول الغربية التي أخذت بالمذهب الفردي الحر وأدت الى ظهور العديد من المشاكل ومنها البطالة والتضخم.

وبالنسبة لبلدان الشرق فإن تأثرهم بالثورة الصناعية لم يكن كبيراً الى أوائل القرن العشرين، الا ان تلك البلدان تأثرت بالأزمة الاقتصادية العالمية لعام ١٩٢٩ ومنها العراق، فالعراق منذ نشوء الدولة الحديثة فيه شهد تغيرات كبيرة، من ظهور الاقطاع الى مرحلة انتاج النفط واتفاقية المناصفة مع شركات النفط عام ١٩٥١ مما أدى الى زيادة فرص العمل ومحدودية مشكلة البطالة.

وبعد عام ١٩٥٨ اعتمد النظام الاشتراكي في العراق بنسب وأطر معينة، منها تأميم شركات النفط وبعض المؤسسات الخاصة، فقلت مشكلة البطالة واصبح الجميع تقريباً يعمل وبالأخص في مجال الجيش وفي دوائر الدولة المختلفة.

ومع بداية التسعينات ومحاولة المشرع خصخصة بعض المشاريع بعد انهيار المعسكر الاشتراكي واتجاه الدول نحو الرأسمالية، فقد خطى العراق بعض الخطوات الخجولة في هذا المجال، ثم بعد ذلك دخل العراق في مرحلة الحصار الاقتصادي وأثر ذلك الحصار في فرص العمل كما أثر في جانب منه تأثيراً ايجابياً في مشكلة البطالة إذ زادت فرص العمل وبخاصة في المجال الزراعي اذ ازدهر ذلك المجال بشكل كبير نظراً لحاجة البلد للإنتاج الزراعي الوطني لتغطية الحاجة المحلية لتعويض ما كان يستورده العراق قبل الحصار من منتجات زراعية.

وكذلك ازدهر المجال الصناعي ايضاً لعدم امكانية الاستيراد من الخارج، فعلى الرغم من قسوة الحصار والظروف الصعبة التي عاشها البلد جراءه، إلا انه أدى الى نشوء العديد من الصناعات وازدياد فرص العمل، ولكن في الوقت نفسه كانت الاجور ضعيفة، وهكذا نجد ان الحصار قد نشط القطاع الخاص بشكل كبير الأمر الذي أدى الى ترك الكثير من الموظفين في دوائر الدولة عملهم والاتجاه الى العمل في القطاع الخاص.

أما بعد عام ٢٠٠٣[٥] والتغير الكبير الذي حدث في العراق، فقد تبنى النهج الرأسمالي واتجه نحو السوق الحر الا ان الخطوات التي اتخذت في هذا المجال لم تكن مناسبة، فزيادة رواتب الموظفين وزيادة أعدادهم، وكذلك زيادة عدد الأفراد المستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية كل ذلك أدى الى ظهور البطالة المقنعة، فمنذ عام ٢٠٠٣ تضاعفت رواتب الموظفين خمسة الى سبعة مرات، كما ازداد عدد الموظفين اربع الى خمس مرات، وكذلك الافراد المستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية، مما زاد الأعباء على الدولة وزيادة

البطالة المقنعة الكلية أو النصفية أو الجزئية، فنجد ان الموظف يقوم بجزء من العمل ويترك الباقي ليقوم به شخص آخر أو زميل له.

ونجد ان المشرع مثلاً قد منح ضمانات أكثر من اللازم تشجع الموظف على عدم أدائه لعمله، بينما نجد ان موظفي الأجور اليومية والعقود يعملون أكثر من موظفي الملاك لكونهم (أي موظفي الملاك) يتمتعون بضمانات أكثر من اللازم.

ان الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨ لم تؤثر كثيراً على العراق، إلا ان انخفاض أسعار النفط اثر تأثيراً كبيراً على الاقتصاد العراقي، فبعد انخفاض أسعار النفط لم تجد الدولة امكانية تعيين موظفين جدد، كذلك قام صندوق النقد الدولي بحث العراق على اتخاذ مجموعة من الاجراءات ، منها ايقاف التعيينات وتخفيض الرواتب، كذلك ادى دخول داعش الى العراق عام ٢٠١٤ وتكاليف محاربته قد شكل ضغطاً أكبر على الوضع الاقتصادي، إذ استمرت الحرب على داعش من عام ٢٠١٤ الى عام ٢٠١٧، الا انه من جانب آخر فإن زيادة أعداد القوات الأمنية خلال فترة الأربع سنوات قد قللت من مشكلة البطالة، ولكنه بالطبع حل مؤقت، فالدولة ستستغني في المستقبل عن هذه الأعداد الكبيرة من القوات الأمنية، وبعد ذلك ستعود نسب البطالة الى مستوياتها الأصلية والتي هي بالطبع مستويات كبيرة جداً، ونجد ان الدولة قد أصدرت بعض القوانين التي تعمل على تشغيل بعض الفئات من العاطلين عن العمل، كقانون تشغيل الخريجين الاوائل ، وقانون تشغيل حملة الشهادات العليا، وقانون رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة، ولكن هذه الحلول هي حلول بسيطة وغير كافية[٦].

وبالنسبة الى نسبة البطالة في العراق فلا تزال غير معروفة بشكل دقيق، فالوضع الأمني المتردي في العراق لم يسمح بإجراء إحصاء دقيق لنسب البطالة، كذلك فإن الوضع السياسي لم يسمح حتى بإجراء تعداد سكاني، إلا انه عموماً يمكن تقدير نسبة البطالة بـ ٢٨ الى ٢٩٪[٧].

المطلب الثاني: خصائص البطالة وطبيعتها القانونية

سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنفرد الفرع الأول منهُ لبيان خصائص البطالة، وسنخصص الفرع الثاني لبيان الطبيعة القانونية للبطالة ، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: خصائص البطالة

من خلال دراستنا للموضوع مدار البحث توصلنا إلى مجموعة من الخصائص للبطالة يعتدُّ بها من المنظور العملي والقانوني وهي:

أولاً: عدم وجود عمل:- أي لا يكون الشخص قد عمل لأية فترة من الزمن و لم يكن متغيباً بصورة مؤقتة عن العمل إن توفرت لهُ فرصة العمل مدار بحثهِ.

ثانياً: الإستعداد للعمل:- بمعنى أن يكون الشخص في وضع يسمح له باستلام عمل فوراً أو بعد فترة يزاول العمل، بالرغم من أن الاستعداد للعمل لا يعّد هو الشرط الرئيس للتصنيف بوصفه عاطلاً ، و يفسر الشخص بأنه على استعداد لقبول عمل إذا ما توافر أو عرض عليه بالشرط السائد

ثالثاً: البحث عن العمل:- بمعنى أن يكون الشخص قد اتخذ خطوات محددة للبحث عن عمل كما أن الشخص لا يبحث عن عمل لأسباب محددة أو أنه لم يتخذ أية خطوات للبحث عن عمل بسبب الاعتقاد بأن العمل غير متوافر أو بسبب نقص المعلومات عن مكان وجود عمل أو أسباب أخرى مشابهة لا تتعارض مع الاستمرار حاليا للعمل.

رابعاً: توافر البطالة في بعض فئات المجتمع حتى باتت ظاهرة:- إذ بإمكاننا القول إنّ البطالة بالنسبة لخريجي التعليم الجامعي اليوم باتت ظاهرة ينبغي القضاء عليها بالسبل القانونية التي تحل الأزمة التي لم تعّد حالة وإنما ظاهرة ينبغي معالجتها لإنقاذ المجتمع من ويلاتها.

خامساً: مشكلة البطالة ذات جوانب متشعبة ومركبة: فهي مشكلة ذات جوانب سياسية واقتصادية واجتماعية.

سادساً: انها مشكلة عامة: فكل الدول فيها ولكن النسب تتفاوت بحسب حسن استخدام الدولة لإيراداتها.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للبطالة

إذا أردنا التحدث عن الطبيعة القانونية للبطالة فحريٌّ بنا أن نقول للبطالة نتائج متناقضة على النظام الإقتصادي الرأسمالي و على المجتمع البورجوازي و المضطهدين الذين يعيشون في ظله، فهي من جهة تمكن الاقتصاد الرأسمالي من شراء قوة العمل، بماهي سلعة، بأقل ثمن ممكن و الوصول متى شاء إلى يد عاملة رخيصة، ومن جانب آخر تمكن البورجوازية كطبقة سائدة من الاحتفاظ بالطبقة العاملة خاضعة لاستغلالها و سلطتها من خلال إغراق المشتغلين في رعب من مغبة فقدان مورد عيشهم إن هم طالبوا بإجور أعلى لأنه يوجد من هو مستعد للعمل بأجر أقل، و من جهة أخرى تشكل البطالة، إن هي تجاوزت حدود معينة (حسب كل مرحلة تاريخية)، تهديداً لاستقرار النظام بكليته (الثورة أو الفاشية)، كما تعّد البطالة تدميراً ممنهجاً لقوى الانتاج (إلى جانب الحروب) مما يضيع على الانسانية موارد هامة جداً ولا تقل نتائج البطالة كارثية على المستوى الاجتماعي، إذ أصبح من المؤكد اليوم أن الجريمة و الأمراض العضوية والنفسية و استهلاك المخدرات و الدعارة ... تلعب البطالة بما يرافقها من بؤس دوراً محورياً و مشجعاً فيها.

كما أن بعضهم يعدّ البطالة بأنها آفة، وبعضهم يعدّها تكاسلاً، وبعضهم يصفها بأنها كارثة، إلا ان هذه الأوصاف ليست أوصافاً قانونية، فلا نستطيع إطلاق هذه الصفات لكونها خصائص، وإذا رجعنا الى الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ نجد ان البند (أولاً) من المادة (٢٢) ما نصه: " العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة"، اما قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ فقد نصت المادة (٤) منه على أن: "العمل حق لكل مواطن قادر عليه، وتعمل الدولة على توفيره على أساس تكافؤ الفرص دونما أي نوع من أنواع التمييز"، وهناك من يحلل النص بأنه على الدولة أن توفر فرص عمل لكل مواطن، وهناك من يفسره بأنه على الدولة أن توفر فرص عمل على أساس تكافؤ الفرص، وهناك من يرى أنّ التزام الدولة بتوفير فرص العمل هو التزام ببذل عناية وليس

التزاماً بتحقيق نتيجة، لكون القضاء على البطالة كلياً وبشكل نهائي نتيجة لا يمكن الوصول اليها، واذا أردنا أن نفهم الطبيعة القانونية للبطالة فعلينا الرجوع الى كتب المدخل لدراسة القانون، فالنصان اللذان ذكرناهما أعلاه يصفان العمل بأنه (حق)، وبالرجوع الى تعريف الحق نجد انه: "استئثار شخص بقيمة معينة، يحترمه القانون ويكفل حمايته بما يقرره من تسلط واقتضاء، بغرض تحقيق مصلحة يعتبرها المجتمع جديرة بالحماية". ومن هذا التعريف نستخلص عناصر ثلاثة للحق هي الاستئثار والتسلط، واحترام الحق وحمايته القانونية، والمصلحة الجديرة بالحماية، وبالرجوع الى البطالة نجد بأنها نقيض العمل، فالحق هو العمل ونقيضه البطالة، وبما ان كتب الفقه القانوني، تعدّ نقيض الحق هو العدوان على ذلك الحق، فالبطالة إذن هي العدوان على حق العمل، وهذا هو التوصيف المناسب للطبيعة القانونية للبطالة[٨].

المطلب الثالث: أسباب البطالة

تعّد البطالة مِنْ أهمّ الأزمات التي تُهدّدُ استقرار المُجتمعات، وتوجدُ مَجموعةٌ مِنَ الأسبابِ التي تُؤدّي إلى ظهورها، والتي تختلفُ مِنْ مُجتمعٍ إلى آخر، ومِنْ أهمها: الأسبابُ السياسيّة، والاقتصاديّة، والاجتماعيّة، ولكلٍّ منها مُؤثراتٌ ونتائجُ سلبيّةٌ تُؤثّرُ في المُجتمع وهذا ما سنتناولهُ في الفروع التالية وعلى النحو الآتي[٩]:

الفرع الأول: الأسباب السياسية

إن الأسباب السياسيّة للبطالة هي كافّةُ المُؤثرات المُرتبطة بالبطالةِ والمُتعلّقة في السّياسةِ الخاصّة لدولةٍ ما، ومِن أهمها انخفاضُ القدرةِ على دعمِ قطاعِ الأعمال من جانب الحكومات الدوليّة وانتشارُ الحروب والأزمات الأهليّة في الدّول كما ويعّد غياب تأثير التّنمية السياسيّة على الوضعِ الاقتصاديّ والاجتماعيّ في الدّولِ النّامية من قبيل الأسباب السياسية أيضاً كما أنّ الأسباب الأمنية السياسية والتي لها تأثير كبير في مشكلة البطالة في العراق هي:

١- حل بعض الوزارات الهيئات تسبب في زيادة أعداد العاطلين عن العمل.

٢- تعطيل تنفيذ الكثير من المشاريع.

٣- انهاك الموازنة العامة للدولة بمبالغ طائلة للأعمال الحربية وحفظ الأمن.

الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية

إن الأسباب الاقتصاديّة للبطالة من أكثر الأسباب انتشاراً وتأثيراً في البطالة، والتي تُؤدّي إلى رفع مُعدّلاتها الدوليّة، ومن أهمّ هذه الأسباب زيادة عدد المُوظّفين مع قلّة الوظائف المعروضة، وهي من المُؤثرات التي تنتجُ عن الرّكودِ الاقتصاديّ في قطاع الأعمال، وبخاصة مع زيادة أعداد خريجي الجامعات، وعدم توفير الوظائف المُناسبة لهم، كما وتعّد الاستقالة من العمل والبحثُ عن عملٍ جديد بطالة؛ وهي بطالةٌ مُؤقتة، تشملُ كلّ شخصٍ تخلّى عن عمله الحالي بهدف البحث عن عملٍ غيره، ولكنّه يحتاجُ إلى وقتٍ طويل للحصول على عمل، لذلك يُصنّفُ في فترةِ بحثه بأنّه عاطلٌ عن العمل، وتعّد مسألة استبدالُ العمال بوسائل تكنولوجيّة كالحاسوب بطالة، إذ أدّتْ إلى زيادةِ المَنفعة الاقتصاديّة على الشّركات بتقليل نفقات الدّخل للعمّال، ولكنّها أدّتْ إلى ارتفاعِ نسبة

البطالة، والاستعانةُ بموظّفين من خارج المُجتمع، وهي التي ترتبطُ بمفهوم العمالة الوافدة سواءً في المِهَن الحرفيّة، أو التي تحتاجُ إلى استقدامِ خُبراءٍ من الخارج، ممّا يُؤدّي إلى الابتعادِ عن الاستعانةِ بأيّ مُوظّفين أو عمّال مَحليّين.

الفرع الثالث: الأسباب الإجتماعية

الأسباب الاجتماعيّة للبطالة هي الأسباب المُتعلّقةُ بالمجتمعِ الذي يتأثّرُ في كلٍّ من الأسباب السياسيّة والاقتصاديّة الخاصّة بالبطالة، ومن أهمّ الأسباب الاجتماعيّة ارتفاع مُعدّلات النموّ السُكانيّ مع انتشارِ الفقر، والذي يُقابله عدم وجود وظائفَ أو مِهَن كافية للقوى العاملة، وغياب التنميّة المَحليّة للمُجتمع، والتي تعتمدُ على الاستفادةِ من التّأثيرات الإيجابيّة التي يُقدّمها قطاع الاقتصاد للمُنشآت، كما يؤدي عدم الاهتمامِ بتطوير قطاعِ التّعليم، إلى غيابِ نشر التّثقيف الكافي، والوعي المُناسب بقضيةِ البطالة بصِفَتِها من القضايا الاجتماعيّة المُهمّة، وتعّد زيادة أعداد الشّباب القادرين على العمل مع شعورهم باليأس؛ بسبب عدم حصولهم على وظائفَ أو مهنٍ تُساعدهمُ في الحصولِ على الدّخل المُناسب لهم من الاسباب الاجتماعية للبطالة، وأخيراً غياب التّطوير المُستمرّ لأفكارِ المشروعات الحديثة، والتي تُساعدُ على تقديمِ العديد من الوظائف للأفراد القادرين على العملِ.

ومن نافلة القول تعّد ظاهرة البطالة من أخطر الظواهر التي يمكن أن تواجه المجتمعات، إذ إنها تشكل عامل تهديد اقتصادي واجتماعي وأخلاقي وثقافي، كما أن ارتفاع معدل البطالة في العالم العربي يسبب عقبة كبيرة لذلك فلا بد من الوقوف على أسباب البطالة، والبحث عن حلول ناجعة لها، إذ تختلف هذه الأسباب باختلاف ظروف كل مجتمع وكما ذكرنا آنفاً[١٠].

المطلب الرابع: الآثار المترتبة على البطالة

ما إن ينهي كلّ فرد مرحلة دراسة الثانويّة العامّة، حتّى يصبح التخصّص الجامعيّ الذي سينتسب له هو شغله الشاغل، فيتطلّع إلى وظيفة فلان، وما تدرّ عليه من الدخل، ويسمع نصيحة ذاك في أكثر التخصّصات المطلوبة في السوق لتسدّ حاجته ومتطلّباته، ويبقى شبح البطالة هو ما يخافه الطالب الجامعيّ، أو المقبل على الدراسة لذا بغية الإحاطة بآثار البطالة في هذا المطلب سنتناول تباعاً الآثار المترتبة على البطالة في النقاط التالية وعلى النحو الآتي[١١]:

أولاً: الجريمة والانحراف:- هناك عدد لا بأس به من العاطلين عن العمل، تسوء بهم الأحوال فيضطرون للانحراف عن السلوك السليم في سبيل توفير احتياجاتهم من مأكل ومشرب وملبس، لا سيّما إن كان الشخص ضعيف النفس من الداخل، ولا يوجد وازع داخليّ يردعه عن أداء المفاسد.

ثانياً: تعاطي المخدرات:- فقد تتسبّب البطالة بتعاطي بعض العاطلين عن العمل المخدرات والحشائش، نتيجة للتدهور والمعاناة النفسيّة التي يعانونها من يأسهم في إيجاد عمل يوفر لهم متطلبات الحياة الأساسية، ويحقق لهم الرضى عن النفس،

والشعور بقيمتها ودورها في المجتمع، فيلجؤون لتعاطي المخدرات لاعتقادهم بأنّها ستنسيهم مشاكلهم وهمومهم، ويجدر بالذكر أنّ شاشات التلفزيون ساهمت في تعزيز هذه الفكرة بشكل غير مباشر، عندما ركزّت على أنّ نسيان الهموم والمشاكل هي أحد أسباب تعاطي المخدرات، فأصبحت تلك هي الصورة الذهنية عن المخدرات، والتي سرعان ما تحضر للشخص – ضعيف النفس إن صحّ التعبير- في حالة إحاطته بالمشاكل والهموم.

ثالثاً: الهجرة:- أدّت البطالة إلى هجرة عدد كبير من العاطلين عن العمل إلى دول أخرى؛ في سبيل إيجاد ما افتقدوه من فرص للعمل في وطنهم، كما هي الحال مع دول الخليج العربي، التي أصبحت مستقطبة لعدد كبير من العاطلين عن العمل من الدول الأخرى؛ لما تحتويه من ثروات طبيعيّة بكميات كبيرة كالنفط، تتيح استثمار شركات كبرى لعدّة مجالات فيها، مما يتطلب المزيد من الأيدي العاملة، وهو ما يسعى له أولئك العاطلون عن العمل.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد يترتب على البطالة وصول حالة بعض الأفراد النفسية إلى الاكتئاب المزمن، والذي قد يؤدّي في نهاية المطاف إلى انتحار بعضهم، وبالتالي خسارة المجتمع لعدد من عناصره.

رابعاً: الآثار الاقتصادية: والتي تتلخص بالآتي:

١- بقاء جزء من الثروة القومية معطلة.

٢- حدوث حالة من الكساد.

٣- دفع الاعانات الاجتماعية للعاطلين عن العمل.

خامساً: الآثار النفسية:

إن من أهم الاسباب النفسية هو التلوث الفكري، والتلوث هو كل تغيير سلبي في الأشياء المكونة للبيئة، اما التلوث الفكري فهو كل تغيير في المكونات المعنوية للبيئة، فالبطالة تتسبب بحدوث التلوث الفكري ويمكن أن تؤدي بالعاطل عن العمل الى الانحراف والانتماء الى الجماعات الاجرامية أو الارهابية[١٢].

المبحث الثاني: التعريف بالإستراتيجية الشاملة لمكافحة البطالة

بغية الإحاطة بتفاصيل هذا المبحث سنقسمهُ على ثلاث مطالب، سنخصص المطلب الأول لدراسة مفهوم الإستراتيجية، وسنفرد المطلب الثاني لبحث الأساس القانوني للإستراتيجية، وسنبين في المطلب الثالث الجهات ذات الصلة في مكافحة البطالة وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الإستراتيجية

وتعرف باللغة الإنجليزية بمصطلح (Strategy) ، هي مفهوم ذو دلالة عسكرية، إذ استُخدمت في الحروب القديمة من أجل وضع الخطط المناسبة للإعداد للحرب قبل وقوعها، أو من أجل حماية المعسكر، أو الدولة من أيّ هجوم محتمل، لذلك تمّ تصنيف الاستراتيجيّة كفن من الفنون العسكرية، والذي يساهم في التعامل مع كافة الظروف

التي تؤدي إلى الاستعداد لحالة الحرب، ومن تعريفات الاستراتيجية بأنّها مجموعة من القواعد والمبادئ التي ترتبط بمجال معين، وتساعد الأفراد المرتبطين به من اتخاذ القرارات المناسبة بناءً على مجموعة من الخطط الدقيقة، والتي تعتمد على وضع الاستراتيجيات الصحيحة للوصول إلى تحقيق نتائج ناجحة، وتعرف أيضاً، بأنها الأفعال، والأساليب التي تسعى إلى تحقيق الأهداف المخطط لها، مع الأخذ بعين الاعتبار كافة العوامل التي تؤثر على إمكانية حدوثها، أو تطبيقها بشكل فعلي، لذلك من المهم الحرص على تعديل الاستراتيجيات المتبعة في حال عدم مناسبتها للأحداث الواقعية المرتبطة بها، وحتى لا تؤثر على مسار تحقيق الأهداف بأسلوب صحيح(١٣).

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح الاستراتيجية يرجع في أصله إلى اللغة اليونانية، وتحديداً إلى كلمة (استراتيوجس) والتي تعني فن الحرب أو التخطيط العسكري، ومن هنا فإن هذا المصطلح ارتبط في بداياته بالعسكرية وفنونها، إذ كانت تدل على رغبة القائد في وضع خطة مستقبلية من أجل الحصول على المكاسب والانتصارات، وتحقيق الأهداف العسكرية المختلفة، إذ عمل نابليون بونابرت على تطوير مفهوم الاستراتيجية ليشمل العديد من المجالات الأخرى كالمجالين الاقتصادي، والسياسي، وغيرهما، ومن هنا فإن الاستراتيجية تعني وضع الخطط المناسبة، ثم تنفيذها بغية الوصول إلى الأهداف المرجوة ضمن إطار زمني معين من خلال توظيف الموارد المتوافرة والمتاحة، فضلاً عما سبق ذكره، فقد وضع المختصون العديد من التعريفات التي تبيّن وتوضّح مضامين هذا المفهوم الهام، فمنهم من قال أنها القرارات التي تساعد على تطوير العلاقة التي تربط بين منظمة ما والبيئة الخارجية، بحيث تكون مختلف الظروف التي يتم اتخاذ القرارات فيها ضبابية، ومن هنا فإن واضع الاستراتيجية ومتخذ القرار يجب أن يتصفا بقدر كبير من بعد النظر، والقدرة على التنبؤ، والقدرة على التكيف مع الظروف المستقبلية المتغيرة كافة بالشكل المطلوب الذي يوصل منظمتهم إلى بر الأمان، والذي من خلاله تتحقق الأهداف التي يصبون إليها(١٤).

وقد حاول الدليل الاسترشادي أن يضع تعريفاً لسياسة التشغيل الوطنية وذكر بأنها: " هي وثيقة ذات طابع عملي تشير إلى مجموعة من التدخلات المتعددة الأبعاد، اعتمدت على أساس اتفاق مشترك تم التوصل إليه من كافة الأطراف المعنية، وتقوم الحكومة بمتابعتها من أجل معالجة التحديات والفرص التي تم تحديدها بوضوح، وتحقيق أغراض محددة للتشغيل النّوعي والكمي، وهي تشتمل على نهج للأنشطة يتم اختيارها ضمن مجموعة من البدائل الممكنة والمناسبة للظروف الخاصة بكل بلد.

ويؤخذ على هذا التعريف بأنه اقرب للشرح من التعريف، إلا اننا نجد ان له الفضل في ايضاح العناصر المهمة، ووضع تعريف يحاكي العقلية القانونية.

وبعد الاطلاع على التعاريف السابقة نجد تعريفاً يكون فيه نوع من الاختصار للاستراتيجية الشاملة لمكافحة البطالة وشاملاً للعناصر المهمة كافة، إذ عرف الاستراتيجية الشاملة لمكافحة البطالة الدكتور أحمد الدخيل بأنها:"وثيقة رسمية

تحظى بقبول واسع تتضمن سياسات شاملة تستثمر الموارد المتاحة لتوفير فرص عمل مجزية والحد من تفشي البطالة المقنعة"[١٥].

إذن نتوصل إلى مفهوم للإستراتيجية بأنها مجموعة من الأفكار والمبادئ التي تتناول ميدانا معيناً من ميادين النشاط الإنساني بصورة شاملة ومتكاملة ، وتكون ذات دلالة على وسائل العمل ومتطلباته واتجاهات مساراته بقصد إحداث تغييرات فيه وصولاً إلى أهداف محدده هي العلة المرجوة من وراء وضع الإستراتيجية.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للإستراتيجية

بغية الإلمام بالأساس القانوني للإستراتيجية سنتناولهُ من منظورين الأول من المنظور الدولي والثاني من المنظور الوطني أو الداخلي وذلك في الفرعين التاليين وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول: المنظور الدولي

يعدّ ميثاق الأمم المتحدة من الركائز الأساسية في الأساس الدولي، إذ ان الفقرة الثالثة من المادة (١) تتحدث عن المقاصد، وتدعو الى "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك إطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء". فهذه الفقرة يمكن أن تشير الى أساس قانوني لوضع استراتيجية شاملة لمكافحة البطالة.

وكذلك الفقرة (أ) من المادة (٥٥) من الميثاق ذاته التي نصت على: " تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي" هذا النص كذلك يمكن عده أساساً قانونياً لوضع استراتيجية شاملة لمكافحة البطالة.

وتعّد الإتفاقية الدولية المرقمة ١٢٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن سياسة العمالة أساساً قانونياً دولياً صالحاً للإستناد عليه في إعداد الدول الإستراتيجيات الخاصة في مكافحة البطالة ، وكذلك يعّد الدليل الإسترشادي الذي أعدته منظمة العمل الدولية ((سياسات التشغيل الوطنية)) أساساً صالحاً في الإستناد عليه أيضاً في إعداد الإستراتيجيات الخاصة في مكافحة البطالة ، إذ إن الخطط التي تروم الدول اعدادها بغية مكافحة البطالة تجد سندها فيما تم ذكرهُ آنفاً فضلاً عن الاتفاقيات الدولية ذات الصلة التي تبرم بين الدول بغية مكافحة البطالة والحد من ظاهرة انتشارها وتوفير فرص عمل أفضل بالنسبة للعاطلين عن العمل.

كما أن مقررات مؤتمر العمل الدولي لعامي (٢٠٠٩) و (٢٠١٠) والذي اهتم بوضع استراتيجيات لمكافحة البطالة بعد الاضمحلال والذبول الذي أصاب الهمة منذ عام ١٩٩٠ الى عام ٢٠٠٨ لمنظمة العمل الدولية بسبب اجتماع واشنطن في ذلك الوقت الذي اكد العمل على القضاء على المعسكر الاشتراكي، وبالتالي الاندفاع نحو الرأسمالية واقتصاد السوق الحر، وهكذا نجد ان مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠ قد أشار الى ضرورة اعداد المؤتمر لاستراتيجيات مكافحة البطالة.

الفرع الثاني: المنظور الوطني أو الداخلي

هنالك أساس دستوري في الدساتير الداخلية لدول العالم في مكافحة البطالة ووضع الإستراتيجيات اللازمة لذلك، إذ إن الدستور هو مجموعة قواعد يقوم عليها بناء الدولة وتكوينها على وفق المعيار أو المدلول اللغوي(١٦).

إذ تكفل الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ذلك ونص عليه في مواده، إذ نص على: ((تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرضى أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتيم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون))(١٧).

وكذلك نص الدستور ذاتهُ على : ((تكفل الدولة حرية الانتقال للأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الاموال العراقية بين الأقاليم والمحافظات ، وينظم ذلك بقانون))(١٨).

كذلك تعّد التشريعات الوطنية أساساً قانونياً صالحاً للإستناد عليه في وضع الإستراتيجيات اللازمة بغية مكافحة البطالة فعلى سبيل المثال يعّد قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ أساساً قانونياً يتضمن في ثناياه مواداً صالحة للتطبيق العملي في مكافحة البطالة ، فعلى سبيل المثال نصت المادة (٢) (الفصل الثاني الاهداف والسريان) من القانون المذكور على: ((يهدف هذا القانون إلى تنظيم علاقات العمل...وتأمين العمل اللائق للجميع من دون أي تمييز...)). فعند إمعان النظر على النص المذكور آنفاً لنجده خير عون ومرشد لإعداد إستراتيجية وطنية شاملة تجد أساسها في التشريع الوطني ومن ثم تطبيقها على نحو عملي يتفق والواقع العراقي الذي يعيشهُ مجتمعنا اليوم.

وكذلك المادة (٤) من القانون ذاته نصت على : ((العمل حق لكل مواطن قادر عليه، وتعمل الدولة على توفيره على أساس تكافؤ الفرص دونما أي نوع من أنواع التمييز)).

كذلك تعّد قوانين الموازنة العامة الإتحادية أساساً قانونياً صالحاً للإستناد عليه في وضع الإستراتيجيات اللازمة بغية مكافحة البطالة وذلك عن طريق النص في ثنايا الموازنة لكل عام مواداً تساعد على مكافحة البطالة وبخاصة أن قانون الموازنة العامة هو قانون سنوي ينتهي بإنتهاء السنة المالية بحسب قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

المطلب الثالث: الجهات ذات الصلة (المعنية) في مكافحة البطالة

هناك جهات دولية داعمة لمكافحة البطالة في العراق من هذه الجهات المنظمات المالية الدولية كمنظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي، ومنظمة العمل الدولية، فبالإمكان التفاوض مع تلك المنظمات وانضاج اتفاقيات مشتركة معهم للقضاء على البطالة إلا إن الجهات التي يمكن أن تناط بهم مهام مكافحة البطالة هي إما السلطة التنفيذية وذلك عن طريق وزارة العمل والشؤون الإجتماعية أو لجنة عليا مختصة تشكل بناءً على أمر ديواني صادر من رئاسة مجلس الوزراء، أو السلطة التشريعية عن طريق إقرارها لمشاريع القوانين التي تتضمن في ثنايا القوانين مواد تكافح البطالة والحد من

ظاهرة إنتشارها، أو السماح للقطاع الخاص مع الدولة بالتدخل وهو ما كان يسمى في السابق (القطاع الإشتراكي)، وهذا ما سنتاولهُ تباعاً في الفروع التالية وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: السلطة التنفيذية (إناطة المهام بوزارة العمل والشؤون الإجتماعية) أو إلى لجنة عليا

جاء في قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ في المادة (١٨) منه : ((تنشىء الوزارة (وزارة العمل والشؤون الإجتماعية) أقسام تشغيل عامة موزعة بشكل مناسب بحيث يسهل على أصحاب العمل الإتصال بهم وتقدم تلك الأقسام خدماتها مجاناً وتحدد الوزارة نظام عملها واختصاصاتها بتعليمات يصدرها الوزير (وزير العمل والشؤون الإجتماعية))).

إذن يتضح لنا جلياً من النص المذكور آنفاً وكذلك نص المادة (١٧) من القانون ذاتهُ المتعلقة بالسياسة العامة للتشغيل والتدريب المهني إن وزارة العمل والشؤون الإجتماعية بإمكانها أن تضطلع بالمهام الموكلة بها قانوناً وتمارس سياسات التشغيل والتدريب اللازمين بغية القضاء على أكبر قدر من البطالة الموجودة اليوم في الشارع العراقي، إذ بات الفقر اليوم في العراق من الأمور التي لم تجد الدولة حلاً لها لغاية الآن بالرغم من سن التشريعات، إذ بالإمكان وعلى وفق رأي الباحث الإستفادة من مئات المشردين في الشارع العراقي وتشغيلهم كأيدي عاملة عاطلة عن العمل ، عن طريق التعاون بين القطاعين العام والخاص ودعم المشاريع التعاونية التي تهتم بهم وتجعل منهم قضية يجب معالجتها، وتنظيم الأمور الإستراتيجية اللازمة لتحقيق ذلك.

وكذلك بالإمكان أيضاً تشكيل لجنة عليا مختصة تشكل بناءً على أمر ديواني صادر من رئاسة مجلس الوزراء على أن تكون على سبيل المثال برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزير العمل والشؤون الإجتماعية ووزير المالية ومحافظ البنك المركزي وغيرهم ممن يرى رئيس مجلس الوزراء ضرورة إشراكهِ في لجنة عليا تكون ذات صلة مباشرة بمكافحة البطالة ووضع الحلول اللازمة للحد من ظاهرة إنتشارها.

الفرع الثاني: السلطة التشريعية

يستطيع مجلس النواب المصادقة على مشاريع القوانين التي تتضمن في ثناياها مواداً تحد من ظاهرة البطالة بل وكذلك يستطيع المجلس المذكور أن يقترح مشاريع قوانين إستناداً إلى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تكون هذه المشاريع بارقة أمل بالنسبة لجيوش من الخريجين في العراق، فعلى سبيل المثال في العام الماضي عندما أعد مجلس النواب العراقي مقترح قانون تشغيل الطلبة الخريجين العشرة الأوائل وحملة الشهادات العليا كان باعثاً دافعاً للتنافس بين الطلبة بغية الحصول على المراتب الأولى ومن ثم توفير العمل لهم بعد تخرجهم، وكذلك يستطيع المجلس المذكور أن لا يعترض على المواد ذات الصلة بمكافحة البطالة في مشروع الموازنة العامة الإتحادية الذي قدمته السلطة التنفيذية إلى مجلس النواب ومن ثم يحث المجلس على سرعة المصادقة على مشروع قانون الموازنة العامة الإتحادية بغية معالجة ظاهرة البطالة وكذلك تسيير عجلة سير المرافق العامة للدولة بإنتظام وإطراد.

الفرع الثالث: القطاع الخاص

بإمكان الدولة السماح للقطاع الخاص بالإشتراك معها وهو ما كان يسمى سابقاً بالقطاع الإشتراكي (نصف+واحد) بمعنى أن يكون للدولة ٥١٪ وللشركة ٤٩٪ وبالتالي سيكون هناك ثمة عدد كبير من الشركات التي تقوم بتشغيل الأيدي العاملة العاطلة عن العمل بموافقة الدولة وبضمان حقوقهم التقاعدية وكذلك العود بالنفع على الدولة بالأرباح التي ستدر عن طريق هذه الشركات العاملة والتي غالباً ما تكون إنتاجية ومن وجهة نظر الباحث إن خير مخرج للوضع الراهن في العراق والقضاء على ظاهرة البطالة المنتشرة في العراق كلهُ هو إشتراك الدولة العراقية مع الشركات العراقية والأجنبية على النحو المذكور آنفاً.

وفضلاً عن السلطة التشريعية هناك ايضاً اللجنة الموجودة في وزارة العمل والتي تم ذكرها آنفاً، وكذلك مجلس الخدمة الاتحادي والذي لم يشكل لغاية الآن على الرغم من صدور قانونه منذ ٢٠٠٩/٤/٦، ولم يفعل هذا القانون لغاية يومنا هذا . وكذلك هنالك الجهات غير الرسمية والتي لها أثر في مكافحة البطالة في العراق ومنها:

أ- المرجعيات الدينية: وهي جهة فاعلة في هذا الموضوع سواءٌ أكانت مرجعيات دينية إسلامية أو غير إسلامية، لذلك يمكن الاستعانة بها بوصفها ورقة ضغط على الحكومة لدفعها لوضع استراتيجية شاملة لمكافحة البطالة في العراق.

ب- منظمات المجتمع المدني: هذه المنظمات ايضاً لها دور في وضع الاستراتيجية الشاملة لمكافحة البطالة من خلال اعداد ورش العمل والطاولة المستديرة.

ج- الأحزاب السياسية: لقد اختلف الفقه حول طبيعة الأحزاب السياسية، فمنهم من عدّها منظمات مجتمع مدني ومنهم من يرى بأنها تنظيمات سياسية غايتها الوصول الى السلطة، وأياً كانت فهي جهات فاعلة ويمكن الاستفادة منها في الضغط لأجل وضع استراتيجية شاملة لمكافحة البطالة، ويكون لهذه الأحزاب دور فاعل في هذا الموضوع على وجه الخصوص إذا كانت تلك الاحزاب من ضمن الأحزاب الماسكة بالسلطة.

د- منظمات أصحاب العمل: فمثل هذه المنظمات يمكن أن تعرقل عملية وضع وتنفيذ الاستراتيجية الشاملة لمكافحة البطالة، لذلك لابد من بذل الجهود لأقناعها بأهمية تلك الاستراتيجية والعمل على أن يكون لتلك المنظمات دور ايجابي في وضع وتنفيذ الاستراتيجية الشاملة.

ه- منظمات العمال: كالنقابات والجمعيات والاتحادات العمالية، فهذه المنظمات يجب أن يكون لها دور ايجابي وفعال في وضع وتنفيذ الاستراتيجية الشاملة لمكافحة البطالة.

الخاتـــمة

الحمدللّه أولاً وآخراً، وبعد أن انتهينا من إعداد البحث بتوفيق من اللّه وعزه ورحمته، خلصنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات، نوجزها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات:-

١. تعّد البطالة مِنْ إحدى أكبر المُشكلات التي تعاني منها جميع الدّول في العالم اليوم، لأنّها ترتبطُ بوجودِ نسبةٍ مِنَ الأفراد الذين يمتلكون القدرة على العمل ولكنهم يفتَقِرونَ لإيجادِ الوظيفةِ المناسبة لهم، والتي تُساهم في تحقيقِ الدّخل الذي يُساعدهم على تغطيةِ احتياجاتهم الأساسيّة من المصاريف والالتزامات الخاصّة بهم، كما أنّ للبطالةِ مُعدّلاً يرتبطُ كحسابِ نسبةٍ مئويّةٍ خاصّة بها، والذي يعتمدُ على معرفةِ الأسباب التي تُؤدّي إلى ظهور البطالة في المُجتمعات كافّة، والطُّرق المُناسبة للتّعاملِ معها بطريقةٍ صحيحة، والبطالة على أنواع مختلفة، تُؤثّرُ بشكلٍ كبير على الاقتصاد العالمي.

٢. بدأ تاريخ البطالة مع تاريخ الصناعة، إذ لم يكن للبطالة معنى في المناطق الريفية البعيدة، على الرغم من البطالة المقنعة، إذ يمكن أن يتواجد عمال ريفيون ليس لهم الكثير ليعملوه في بعض المناطق التي يوجد بها فائض سكاني كما إن مصطلح البطالة أو العاطلة يستعملان للإشارة إلى المساهمات الأخرى الداخلة في خط الإنتاج و التي لا تكون مستغلة بالكامل.

٣. إن خصائص البطالة نستشفها ضمناً بها من المنظور العملي هي: عدم وجود عمل أي لا يكون الشخص قد عمل لأية فترة من الزمن و لم يكن متغيباً بصورة مؤقتة عن العمل إن توفرت لهُ فرصة العمل مدار بحثه، والإستعداد للعمل أي بمعنى أن يكون الشخص في وضع يسمح له باستلام عمل فوراً أو بعد فترة عن العمل، بالرغم من أن الاستعداد للعمل لا يعّد هو الشرط الرئيس للتصنيف كعاطل ، و يفسر الشخص بأنه على استعداد لقبول عمل إذا ما توفر أو عرض عليه بالشرط السائد، البحث عن العمل أي بمعنى أن يكون الشخص قد اتخذ خطوات محددة للبحث عن عمل كما أن الشخص لا يبحث عن عمل لأسباب محددة أو أنه لم يتخذ أية خطوات للبحث عن عمل بسبب الاعتقاد بأن العمل غير متوافر أو بسبب نقص المعلومات عن مكان وجود عمل أو أسباب أخرى مشابهة لا تتعارض مع الاستمرار حاليا للعمل. كما تتوافر البطالة في بعض فئات المجتمع حتى باتت ظاهرة إذ بأمكاننا القول أن البطالة بالنسبة لخريجي التعليم الجامعي اليوم باتت ظاهرة ينبغي القضاء عليها بالسبل القانونية التي تحل الأزمة التي لم تعّد حالة وإنما ظاهرة ينبغي معالجتها لإنقاذ المجتمع من ويلاتها.

٤. إن الطبيعة القانونية للبطالة هي نتائج متناقضة على النظام الإقتصادي الرأسمالي و على المجتمع البورجوازي و المضطهدين الذين يعيشون في ظله، فهي من جهة تمكن الاقتصاد الرأسمالي من شراء قوة العمل، بماهي سلعة، بأقل ثمن ممكن و الوصول متى شاء إلى يد عاملة رخيصة، ومن جانب آخر تمكن البورجوازية بوصفها طبقة سائدة من الاحتفاظ بالطبقة العاملة خاضعة لاستغلالها و سلطتها من خلال إغراق المشتغلين في رعب من مغبة فقدان مورد عيشهم إن هم طالبوا بأجور أعلى لأنه يوجد من هو مستعد للعمل بأجر أقل.

٥. توجدُ مَجموعةٌ مِنَ الأسبابِ التي تُؤدّي إلى ظهور البطالة، والتي تختلفُ مِنْ مُجتمعٍ إلى آخر، ومِنْ أهمها: الأسبابُ السياسيّة، والاقتصاديّة، والاجتماعيّة، ولكلٍّ منها مُؤثراتٌ ونتائجُ سلبيّةٌ تُؤثّرُ على المُجتمع.

٦. إن الآثار الناجمة عن البطالة قد تؤدي إلى الجريمة والإنحراف، أو قد تؤدي إلى تعاطي المخدرات نتيجة للتدهور والمعاناة النفسية أو الهجرة إذ أدّت البطالة إلى هجرة عدد كبير من العاطلين عن العمل إلى دول أخرى؛ في سبيل إيجاد ما افتقدوه من فرص للعمل في وطنهم، كما هي الحال مع دول الخليج العربي، التي أصبحت مستقطبة لعدد كبير من العاطلين عن العمل من الدول الأخرى؛ لما تحتويه من ثروات طبيعيّة بكميات كبيرة كالنفط، تتيح استثمار شركات كبرى لعدّة مجالات فيها، مما يتطلب المزيد من الأيدي العاملة، وهو ما يسعى له أولئك العاطلون عن العمل.

٧. هناك مفاهيم عديدة للإستراتيجية إذ تعد مجموعة من الأفكار والمبادئ التي تتناول ميدانا معيناً من ميادين النشاط الإنساني بصورة شاملة ومتكاملة ، وتكون ذات دلالة على وسائل العمل ومتطلباته واتجاهات مساراته بقصد إحداث تغييرات فيه وصولاً إلى أهداف محدده هي العلة المرجوة من وراء وضع الإستراتيجية.

٨. يختلف الاساس القانوني للإستراتيجية من منظورين الأول من المنظور الدولي والثاني من المنظور الوطني أو الداخلي وذلك بإختلاف السند في كل منظور ومدى طبيعته الملزمة ومدى تطابقه مع الواقع العملي.

٩. إن الجهات التي يمكن أن تناط بهم مهام مكافحة البطالة هم إما السلطة التنفيذية وذلك عن طريق وزارة العمل والشؤون الإجتماعية أو لجنة عليا مختصة تشكل بناءً على أمر ديواني صادر من رئاسة مجلس الوزراء، أو السلطة التشريعية عن طريق إقرارها لمشاريع القوانين التي تتضمن في ثنايا القوانين مواد تكافح البطالة والحد من ظاهرة إنتشارها، أو السماح للقطاع الخاص مع الدولة بالتدخل وهو ما كان يسمى في السابق (القطاع الإشتراكي).

ثانياً: المقترحات:-

١. توجد العديد من الحلول التي يمكن أن تتبعها الحكومات من أجل حلّ مشكلة البطالة وزيادة فرص العمل للشباب في القطاعات المختلفة من أهمها: تشجيع الاستثمار الداخلي الذي يؤدّي إلى زيادة الشركات وزيادة فرص العمل. تحسين التعليم وتقويته مما يُعلي من جاهزية الفرد للعمل في الوظائف المختلفة. تشجيع المشروعات الصغيرة التي يمكن أن تدعمها الحكومة لتشجيع الشباب على استثمار طاقاتهم وأفكارهم. تغيير الفكرة السائدة عند أغلب الخريجين وهي أنّ الحكومة هي المسؤولة عن تشغيل الخرّيجين أو عدمه. تخفيض أجور بعض الموظّفين وخاصّةً العالية منهم والتي لا تتناسب مع مجهوداتهم ولا خبراتهم. توفير ضمان اجتماعي أو مبلغ بسيط للعاطلين عن العمل يسمح لهم بالتنقّل لإجراء المقابلات ومحاولة إيجاد فرص عمل. التقليل من الواسطة والمحسوبيّة المنتشرة في البلاد العربية والتي أدّت إلى زيادة البطالة وتوظيف

عديمي الخبرة والكفاءة، وكذلك إعداد برامج تدريبيّة وتأهيلية للخريجين بمختلف المجالات التي تؤهلهم لسوق العمل، إصدار قوانين وخلق فرص تشجيعيّة للاستثمار الأجنبي الذي من شأنه زيادة قوّة الاقتصاد، وكذلك تحسين أوضاع السياحة الداخليّة وتشجيعها.

٢. نأمل من الدولة العراقية الالتفات إلى الفئات المشردة في الشارع العراقي التي لا تكاد تملك قوت يومها ، إذ بات الفقر اليوم في العراق من الأمور التي لم تجد الدولة حلاً لها لغاية الآن، إذ بالإمكان وعلى وفق رأي الباحث الإستفادة من مئات المشردين في الشارع العراقي وتشغيلهم كأيدي عاملة ، عن طريق التعاون بين القطاعين العام والخاص ودعم المشاريع التي تهتم بهم وتجعل منهم قضية يجب معالجتها، وتنظيم الأمور القانونية اللازمة لتحقيق ذلك، لاسيما أن العراق يعدّ من أغنى بلدان العالم وأفقرها شعباً.

المصادر

اولاً: الكتب:-

١. د.أسامة السيد عبدالسميع، مشكلة البطالة في المجتمعات العربية والإسلامية، الاسباب-الآثار-الحلول، دار الفكر العربي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

٢. د.حميد حنون، مبادىء القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.

ثانياً: المحاضرات:

١. د.أحمد خلف حسين الدخيل ، الإستراتيجية الوطنية الشاملة لمكافحة البطالة في العراق، مجموعة محاضرات القيت على طلبة كلية الحقوق بجامعة تكريت / الدكتوراه/ فرع القانون العام، للعام الدراسي ٢٠١٧/٢٠١٨.

ثالثاً:- المصادر من الانترنت:-

١. البطالة أسبابها وعلاجها، الكاتب فريق حلّوها، مجموعة أوراق عمل موجزة متاحة على الإنترنت عبر الرابط التالي: /www.hellooha.com.

٢. البطالة،أوراق عمل موجزة متاحة على الأنترنت عبر الرابط التالي:/www.marefa.org.

٣. صفاء شريم، آثار البطالة، مقال متاح على الأنترنت عبر الرابط التالي: http://mawdoo3.com

٤. طارق محمد، تعريف البطالة، أوراق عمل متاحة على الانترنت عبر الرابط http://mawdoo3.com.

٥. مجد خضر ، مفهوم الإستراتيجيـــــة، مقال منشور على الانترنت عبر الرابط التالي: http://mawdoo3.com/.

٦. محمد مروان، تعريف الإستراتيجيـــــة، ورقة عمل متاحة على الإنترنت عبر الرابط التالي: http://mawdoo3.com/.

رابعاً:- الاتفاقيات والدساتير والقوانين والقرارات والمصادر الرسمية الأخرى:-

١. الإتفاقية الدولية المرقمة ١٢٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن سياسة العمالة.

٢. إتفاقية الأمم المتحدة.

٣. الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.
٤. قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
٥. قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ النافذ.

الهوامش :

(١) طارق محمد، تعريف البطالة، أوراق عمل متاحة على الانترنت عبر الرابط http://mawdoo3.com.
(٢) البطالة، أوراق عمل موجزة متاحة على الأنترنت عبر الرابط التالي: /www.marefa.org. وكذلك للمزيد حول الموضوع ينظر د.أسامة السيد عبدالسميع، مشكلة البطالة في المجتمعات العربية والإسلامية، الاسباب-الآثار-الحلول، دار الفكر العربي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ١٠ وما بعدها.
(٣) المصدر السابق نفسه.
(٤) وكذلك الثورة الصناعية الجديدة في مطلع الألفية الجديدة ايضاً فاقمت مشكلة البطالة بشكل كبير.
(٥) د.أحمد خلف حسين الدخيل ، الإستراتيجية الوطنية الشاملة لمكافحة البطالة في العراق، مجموعة محاضرات القيت على طلبة كلية الحقوق بجامعة تكريت / الدكتوراه/ فرع القانون العام للعام الدراسي ٢٠١٧/٢٠١٨.
(٦) المصدر السابق نفسه.
(٧) وذلك بحسب المؤشرات التي تناولتها الصحف العالمية الامريكية ومقاييس منظمة العمل الدولية.
(٨) د. أحمد خلف حسين الدخيل، مصدر سابق.
(٩) طارق محمد، مصدر سابق.
(١٠) البطالة أسبابها وعلاجها، الكاتب فريق حلّوها، مجموعة أوراق عمل موجزة متاحة على الإنترنت عبر الرابط التالي: /www.hellooha.com.
(١١) صفاء شريم، آثار البطالة، مقال متاح على الأنترنت عبر الرابط التالي: http://mawdoo3.com
(١٢) د.أحمد خلف حسين الدخيل، مصدر سابق.
(١٣) مجد خضر ، مفهوم الإستراتيجيـــــة، مقال منشور على الانترنت عبر الرابط التالي: http://mawdoo3.com/.
(١٤) محمد مروان، تعريف الإستراتيجيـــــة، ورقة عمل متاحة على الإنترنت عبر الرابط التالي: http://mawdoo3.com/.
(١٥) د.أحمد خلف حسين الدخيل ، مصدر سابق.
(١٦) د.حميد حنون، مبادىء القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٨.
(١٧) المادة (٣٠ / ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.
(١٨) المادة (٢٤) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.