دور الدولة الانفاقي في الحد من البطالة

م.د.بان صلاح عبد القادر الصالحي
كلية القانون- جامعة بغداد

المقدمة

يعد الانسان محور نمو وفناء الدول فلا يخفى على المرء بأنه لا دولة بدون افراد ، و الافراد بطبيعتهم مختلفي الملكات و القدرات ، كذلك الدول تختلف بما تملكه من موارد وبما يسيط ر عليها من مبادئ وأفكار ونظم سياسية ، لكن ما يجمع عليه ان الانسان يبقى هو مصدر التطور ومصدر الابداع ، فهو المحرك الاساس لجميع العوامل الواردة اعلاه ، ولكن بوجود الفرد متمتعاً بالقدرة الكافية بدون وجود ما يؤديه من عمل يفيد المجتمع ويستفيد منه يجعله عنصراً ايجابياً ضمن المجتمع ككل ، يؤدي الى آثار سلبية ضارة بالمجتمع ، الذي يحيط به ، لذا ونتيجة التطور الحضاري و الصناعي الذي اجتاح العالم ، ظهرت وبتفاعل اسباب متعددة بجانب هذا التطو ر مشاكل رافقته وترافقه ، ومن ضمن هذه المشاكل ما لحق بقطاع العم ل الذي يعد من ابرز الفعاليات المؤثرة و ال متأثرة في حياة المجتمعات ، فهو المحرك الذي يمس كل فرد من هذه المجتمعات ، فالعمل غالبا مايكون المصدر الاساسي لكسب العيش بالنسبة للفرد ، وهنا ظهرت المشكلة بانعدام فرص العمل ، او بتوقف المنشات وبالتلي التخلي عن العم ال ، ووجود الافراد انفسهم دون اي عمل يزاولونه ، او ما يطلق عليه بحالة البطالة ، هذه المشكلة التي تعد من اهم المشاكل التي قد تسري في المجتمعات و التي لها من الاثار السلبية التي

لاتمس الشخص نفسه فقط وانما تمتد الى كل الجوانب الاجتماعية و الاقتصادية للبلد ...

لاتعرف مشكلة البطالة محلاً خاصاً بها او دولة بعينها فهي تظهر في اي دولة بغض النظر عن نظامها او وضعها ولكن تنبع نتيجة عوامل تتأثر وتؤثر بها ، هذه العوامل هي التي تختلف من دولة الى اخرى ، وتؤدي بالتالي الى ظهورها ، ولا تتشكل هذه الحالة من شكل واحد وانما تتعدد اشكالها وتتنوع ، ولا يكاد يختلف علاجها من حيث المبدأ الذي يتلخص في دور الدولة الانفاقي ومداه ، اذ ان النقطة الاساسية والمرتكز الرئيسي يتمثل بزيادة الانفاق ، ومن هنا تتفرع الحلول و المعالجات ، فالدور الانفاقي للدولة يكاد ان يكون هو الوسيلة الفضلى لحل مشاكل البطالة ...

قد يرى البعض ان نظرية الاستفادة من النفقات في التخلص من البطالة او الحد منها ليست بالحديثة البزوغ او انها قديمة الاصل ، اذ ترعرعت مع افكار (كينز) ، ولكن نرى الان ان من المهم في وقتنا الحالي ان نسلط الضوء عليها ، بل الاكثرمن ذلك ان نركز عليها خصوصاً في وضعنا الراهن ، اذ بالرغم من ان الدولة تسير وفق منهج الاقتصاد الحر و اقتصاد السوق فهذا الامر لا يؤثر بالاخذ بمنتجات هذه النظرية وانما بالعكس يحفز على الاخذ بها للانطلاق و التعجيل في تفعيل اسس الاقتصاد الحر ، اي كخطوة اولى للتغيير ، كي لا تنمو فراغات شاسعة بين الواقع وبين الطموح ولاتبقى فواصل بين ما تم الوصول اليه وبين ما يمكن الوصول اليه فعلاً.

لذا ارتأينا ان نخوض في هذا الموضوع من خلال ثلاث فصول ، نبحث في الفصل الاول منه تطور دور الدولة الانفاقي من خلال مبحثين ، نتناول في المبحث الاول ماهية ا لنفقات العامة ، يخص المطلب الاول منه تعريف النفقة العامة ، و يخص المطلب الثاني اركان النفقة العامة ، اما المبحث الثاني فنبحث فيه تطور دور الدولة من محايدة الى تدخلية، ومن ثم ننتقل في

الفصل الثاني الى موقف التشريعات الدولية و الوطنية من حق العمل ، والذي يتضمن مبحثين نتناول في المبحث الاول منه موقف التشريعات الدولية ، وفي المبحث الثاني موقف التشريعات الوطنية ، ويتضمن هذا المبحث مطلبين يخص الاول الدساتير ويخص الثاني القوانين ، اما الفصل الثالث فيبحث ماهية البطالة وصور معالجتها فيه ، ويتضمن ثلاث مباحث ، يتعلق المبحث الاول منه بالتعريف بالبطالة و انواعها ،و الذي يتضمن بدوره مطلبين ، يخص المطلب الاول تعريف البطالة ، ويخص الثاني انواع البطالة ، ونتناول في المبحث الثاني الضمان الاجتماعي ، الذي يبحث في مطلبين ، يخص المطلب الاول نمو الضمان الاجتماعي ، اما المطلب الثاني فيبحث فيه وسائل تمويل ضمان البطالة ، وفي المبحث الثالث نتطرق الى وسائل معالجة البطالة ، ونختتم البحث بخاتمة تحوي مختصراً لما استنتجناه و استخلصناه ، مع محاولتنا لايجاد الحلول المناسبة ..

وهكذا نرجو ان نكون قد وفقنا فيما بحثناه من مواضيع وما سلطنا الضوء عليه ...

ومن الله التوفيق

الفصل الأول

تطور دور الدولة الانفاقي

ولدت الدولة لكي تمارس ادواراً متعددة في حياة المجتمعات ، فلم تولد اعتباطاً وانما بزغت لكي تنهض بمسؤوليات لم يستطع الافراد القيام بها بمفردهم ، وتشكلت لاشباع حاجات لم يقدروا على الوفاء بها بقدراتهم الفردية ، ولم يستمر هذا الوفاء بشكل واحد وانما تعددت اشكاله ، وتوسعت اهدافه ، تبعا لتوسع متطلبات الحياة الاجتماعية وتطورها ، وهذه المهام المتنوعة بحد ذاتها تطلبت من الموارد الانفاقية القدر الكبير و المتواصل بدون توقف ، وهنا قد يتبادر الى الذهن تساؤل عن كيفية التعرف على النفقات العامة ، وهل تمسكت الدول باتجاه وحيد في انفاقها بدون تطور ، لذا ستتم الاجابة عن هذه التساؤلات عبر مبحثي هذا الفصل الذي سنبحث ماهية النفقات العامة في مبحثه الاول وسنتعرض الى تطور دور ا لدولة من محايدة الى تدخلية في مبحثه الثاني...

المبحث الاول

ماهية النفقة العامة

لقد طرأ على النفقة العامة تطوراً قد لا يظهر للعيان من حيث أسسها المنهجية وأركانها المبدأية ولكن في واقع الامر ظهر هذا التطور في المدى الذي تأخذه النفقة العامة وفي ابراز صفات هذا المدى من حيث الغاية التي تتجه اليها أصابع من يتصرف بالنفقة العامة . وهذا ما سوف نتبينه من خلال هذا المبحث ، الذي نبتدأه بتعريف النفقة العامة في المطلب الاول ومن ثم بيان اركانها في المطلب الثاني .

المطلب الأول

تعريف النفقة العامة

تعدد ما اورده الكتاب والفقهاء من تعريفات للنفقة العامة فم نهم من ذكر ان النفقة العامة (عبارة عن مبلغ من المال تستخدمه الدولة او احدى المؤسسات العامة التي تنشأ من أموالها بقصد اشباع حاجة عامة) .[١] ومنهم من بين ان النفقة العامة هي (استخدام مبلغ من المال لاشباع حاجة عامة لحساب شخص اداري) .[٢]

ووضع البعض منهم تعريفاً قانونياً للنفقة وآخر بعد تعريفاً اقتصادياً أجتماعياً للنفقة العامة اذ بين ان التعريف القانوني للنفقة العامة هو عبارة (عن مبلغ نقدي تقوم بأنفاقه سلطة عامة ، بقصد اشباع حاجة عامة).[٣]

اما التعريف الاقتصادي و الاجتماعي فقد عد النفقات العامة هي تلك (النفقات التي تقوم بها الدولة خلال ممارستها لسلطة الحكم والامر).[٤]

كما تم تعريف النفقة العامة بأنها (كم قابل للتقويم النقدي يأمر بأنفاقه شخص من اشخاص القانون العام اشباعاً لحاجة عامة).[٥]

---

[١] هشام صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية ، مطبعة عصام ، بغداد ، ١٩٨٦، ص(١٩).

[٢] ضياء الدين عارف ، محاضرات في اصول علم المالية العامة ، مطبعة التفيض الاهلية ، بغداد ، ١٩٤٥، ص(٢٠).

[٣] د.صلاح نجيب العمر ، اقتصاديات المالية العامة ، مطبعة العاني ، بغداد، ١٩٨١، ص(١٣٦).

[٤] د.صلاح نجيب العمر ، المصدر السابق ، ص(١٤١).

[٥] د. يونس احمد البطريق ، د . حامد عبد المجيد دراز ، وآخرون ، المالية العامة ، اليكس لتكنلوجيا المعلومات ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦،ص(١٦٩).

وفي الواقع يكاد هذا التعريف بما يح تويه يكتنف على ابراز عناصر النفقة العامة المتطلبة لعدها نفقة عامة و لهذا نميل اليه ونعده تعريفاً وافياً ، وبالتالي الاستناد عليه لبيان النفقة العامة ، ويمكن القول بأن النفقة العامة (كم نقدي أو قابل للتقدير بالنقود تنفقه الدولة او احد اشخاص القانون العام تحقيقاً للمنفعة العامة).

المطلب الثاني

اركان النفقة العامة

تبين لنا من تعريف النفقة العامة ان لها ثلاثة اركان ترتكز عليها وتحددها وتميزها عن غيرها من الاشكال الانفاقية ،وسوف نوضحها تباعاً...

الفرع الاول

النفقة العامة كم نقدي او قابل للتقدير بالنقود

جراء قيام الدولة بسد الحاجات العامة وتحقي ق ما تصبو اليه من اهداف تحتاج الى سلع وخدمات وهذه السلع و الخدمات بدورها لا يمكن الحصول عليها عادة الا بمقابل ويتمثل هذا المقابل بالشكل المألوف النقدي .

اذ ان المعاملات و المبادلات الاقتصادية تتم عن طريق النقود في ظل نظام اقتصادي نقدي و النقود هي وسيلة ال دولة في الانفاق ش أنها في ذلك شأن الافراد ، لذلك اخذت النفقة العامة شكل نقود.[1]

---

[1] د. طاهر الجنابي ، دراسات في المالية العامة ، كلية الادارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، وزارة التعليم العالي و البحث العلمي ، ١٩٩٠،ص(٥٧)،

لكن هل بالامكان للدولة اشباع الحاجات العامة دون الانفاق المالي ؟ في الواقع لقد لجأت الحكومات قديماً الى الحصول على حاجاتها من الخدمات عن طريق السخرة و الاكراه فاذا ما ارادت عل ى سبيل المثال تعبيد الطرق العامة كانت ترغم الاهلين على العمل دون دفع اية اجور ، ولكن هذه الطرق اخذت بالزوال تدريجياً لمخالفتها لحقوق الانسان ،[١] ومن ثم عمدت الحكومات الى منح امتياز ادارة بعض المرافق العامة الى هيئات خاصة .[٢]

هذا من جهة ومن جهة أخرى نلاحظ ان النفقة العامة قد لاتتخذ دوماً الشكل النقدي وانما قد تتمثل في صورة عينية وذلك باستخدام اسلوب الاعانات العينية فتقوم بتوزيع كميات من السلع التموينية التي تنتجها الدولة على بعض افراد المجتمع . [٣]

كذلك الحال بالنسبة للمزايا العينية كالس لكن المجاني ، او النقدية كالاعفاء من الضرائب او منح الا لقاب و الاوسمة التي تقدمها الدول ة لبعض المواطنين او غيرهم تقديراً لخدماتهم العامة .[٤]

---

[١] مع وجود حالات استثنائية للجوء الى السخرة كما في فرنسا بشأن ضريبة الخدمات التي تفرض على الخاضعين لها ان يختاروا بين امرين ، فاما ان يؤدوا قيمة الضريبة نقداً او ان يعملوا في اصلاح و تعبيد طرق البلدة او المقاطعة التي يقيمون فيها لمدة ثلاثة ايام سنوياً .(د.محمد فؤاد ابراهيم ، مبا دئ علم المالية العامة، الجزء الاول ، مكتبة النهضة المصرية، ، بلا سنة ، ص(٢٢) .

[٢] د. محمد فؤاد ابراهيم ،مبادئ المالية العامة ، المصدر السابق ، ص(٢٢-٢٣).

[٣] د.يونس البطريق وآخرون ، المصدر السابق، ص (١٧٠) .

[٤] د. طاهر الجنابي ، المصدر السابق ، ص (٥٧).

الفرع الثاني

ان يكون الآمر بالنفقة من اشخاص القانون العام

ويقصد بهذا الشرط ان تصدر النفقة بأمر من شخص معنوي عام ، اذ تعد الطبيعة ا لقانونية للآمر بالانفاق عنصر اساسي في تحديد ما اذا كانت هذه النفقة عامة ام خاصة ، والمقصود بالشخص المعنوي العام ذلك الشخص الذي تنظم قواعد القانون العام علاقاته بغيره من الاشخاص الطبيعين و المعنويين .[١]

بما في ذلك الدولة او هيئة من هيئاتها ، بما في ذلك هيئات الاقتصاد العام ومؤسساته و الولايات في الدولة الاتحادية او مجلس المحافظات في المدن والقرى في الدولة الموحدة .[٢]

وعلى اختلاف انظمة الدول واختلاف اشكالها . وبالتالي لا تعد المبالغ التي ينفقها الاشخاص الخاصة الطبيعية و المعنوية نفقة عامة حتى لو تبرع شخص بم بالغ لبناء مستشفى ، فلا يعد ذلك نفقةعامة ، وانما يدخل ضمن اطار الانفاق العام .[٣]

الفرع الثالث

تحقيق المنفعة العامة

بالرغم من توفر الركنين السابقين الا ان محتوى النفقة لعدها نفقة يحتاج الى ركن ثالث تكاد اهميته تطغى على الاركان الاخرى وهو تحقيق النفع العام ، فلا نغفل ما للدولة بمؤسساتها من الدور الرئيسي لتحقيق النفع العام

---

[١] د. يونس البطريق وآخرون ، المصدر السابق ، ص (١٧١).

[٢] د. طاهر الجنابي ، المصدر السابق، ص(٥٨) .

[٣] د. طاهر الجنابي ، المصدر السابق، ص (٥٨) .

للمجتمع ، فهو منطلق تكونها وركيزة وجودها ، ومن أهم اهدافها هو تلبية حاجات المجتمع العامة و اشباعها . حتى رأى بعض الكتاب ان قصد المنفعة العامة أهم عناصر النفقة العامة ، وذلك لان في هذا القصد تتمثل أسباب قيام الدولة وشرعية وجودها ، واذا ما انحرفت السلطات التنفيذية عن أغراض الانفاق فيأتي دور وسائل الرقابة المتعددة على تنفيذ الموازنة عند ذاك باختلاف هيئاتها و أساليبها .[١]

فيجب ابتداءاً ان يتم الانفاق لتحقيق خدمة عامة ويرجع ذلك الى اسس عدة م نها ان الاموال العامة ماهي الا اموال وضعت تحت تصرف الموظفين العمومين لاداء مهمة معينة ، و اذا كانت هذه المهمة هي اشباع الحاجات العامة ، فان المال العام لايمكن ان يصرف الا في سبيل الخدمة العامة ، ومن الاسباب الاخرى المستندة على الافكار الحديثة و الديمقراطية للضريبة ، من حيث ان معظم المال محل الانفاق متحصل من الضرائب وكان الواجب ان يتساوى الافراد في خضوعهم للضريبة وفي تحمل عبئها ، فأن انفاق المال المتأتي عن طريق الضريبة يجب ان يصب في المنفعة العامة كذلك .[٢]

ولكن تحديد الحاجة العامة و معيار تمييزها عن الحاجة ال خاصة التي يشبعها الانفاق الخاص قد اثار اختلافاً فقهياً ، فمفهوم الحاجة العامة معرض دوماً الى التغيير و التطور و التبدل المستمر فما كان يعد حاجة خاصة قد يتحول حيناً الى حاجة عامة وبالعكس ، وقد كانت الحاجات العامة محددة سابقاً ويطوقها نطاق ضيق ، الا ان التطور لحق بتحديد ماهية الحاجة العامة وهذا ترتب عليه تطوراً في تحديد النفقة العامة اللازمة لها خاصة بعد انتشار

---

[١] د. محمد وديع بدوي ، دراسات في المالية العامة ، دار المعارف مصر ، ١٩٦٦ ، ص(٢٩-٣٠).

[٢] ضياء الدين عارف ، المصدر السابق ، ص(٢٣) .

الافكار التدخلية والاشتراكية، الا انه نلاحظ ان هناك اتفاقاً بين الكتاب على تحديد بعض الحاجات بعدها حاجات عامة اهمها:-

١ **حاجات تستدعي طبيعتها ومقتضيات الحياة الاجتماعية ان تقوم الدولة بأشباعها ويعد اخلالاً بواجباتها اذا ما تخلت عنها وأهمها الدفاع الخارجي و الامن الداخلي و القضاء .**

٢ **حاجات لها أهميتها الاساسية لحياة المجتمع الاقتصادية و الثقافية و الاخلاقية وذلك اذا ترك اشباع هذه الحاجات الى الجهود الخاصة ل حرم عامة الناس منها لارتفاع تكاليفها كالتعليم والصحة .**

٣ **حاجات ذات نفع عام غير مباشر كأعانة الفقراء و الشيوخ و العجزة و الارامل و اليتامى و العاطلين عن العمل تطبيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعي .**

٤ **والاكثر من ذلك هو ما رافق تطور الافكار بعد الحرب العالمية اذ اصبح كثير من كتاب المالية و رجال السياسة يرون ان توفير العمل المتصل لكل فرد يعد من الوظائف الاساسية للدولة.[١]**

و استناداً على ما ورد يظهر لنا اتساع نطاق الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة الاضطلاع بمهمة اشباعها لكونها من صميم وظائفها والا عدت مقصرة في هذا الجانب .

---

[١] هشام صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، المصدر السابق ، ص (٢١-٢٢) .

المطلب الثاني

تطور دور الدولة من محايدة الى تدخلية

نظراً لما سبق ذكره من تحديد لاركان النفقة تبينا انها تيار ينبع من الدولة لتحقيق المنفعة لافراد المجتمع قاطبة و بالتالي الدولة بمفهومها الواسع .

وهذان العنصران المتمثلان بالدولة وتحقيق النفع العام تعرضا الى تطور كبير ومستمر ارتبط ارتباطاً قد لا يقبل التجزئة مع تطور فلسفة الفكر المالي منذ اوائل القرن العشرين متأثراً بالفكر الاقتصادي الحديث الذي نبع من نظرية كينز للعمالة و الفائدة و النقود ، كما تأثرت ايضاً بمجريات الاحداث الاقتصادية العالمية والمبادئ و النظم الاشتراكية .[١]

اذ يعبر نشاط الدولة عن نفسه في واقع الحياة عن طريق الانفاق العام ، فيمكن التعرف على ما تقوم به الدولة من نشاط في مجتمع معين عن طريق الاطلاع على الانفاق العام لهذه الدولة .[٢] و بيان دور الدولة في الحياة الاقتصادية لا يعني اغفا ل دورها في الحياة الاجتماعية و السياسية بصفة عامة ، فدورها في هذين المجالين مرتبط بوجود الدولة كتنظيم اجتماعي ، وان اختلفت اساليب قيامها به باختلاف المجتمعات و اختلاف الشكل السياسي للدولة .[٣]

وقد تدرج تطور السياسة المالية وبالتالي النفقات العامة بعدها ع نصراً من عناصر المالية العامة ، ابتدأ التطور بسيادة المذهب الحر ثم الانتقال

---

[١] د. عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية ، منشاة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٥، ص (٣٩) .

[٢] د. محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، الدار الجامعية للطباعة و النشر ، بلا سنة ، ص(٥٧).

[٣] د.محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المصدر السابق ، ص (٣٨).

الى أحكام التدخل و فيما بعد سيطرت عليه مبادئ الاقتصاد الموجه وسياساته .

ابتداءاً المدرسة التقليدية جعلت من النفقة العامة السبب الذي يبرر حصول الدولة على الايرادات العامة ، اضافة ا لى ان المالية التقليدية جعلت من النفقات العامة محدداً لحجم الايرادات العامة اي بمعنى آخر لا يجوز الحصول على ايرادات تزيد عن القدر اللازم لتمويل النفقات العامة فمن الضروري اقامة التوازن و المساواة بين النفقات العامة و الايرادات العامة.[١]

فلقد آمن الاقتصاديون الكلاسيك منذ اوائل القرن الثامن عشر بوجود نظام طبيعي يتعين على الناس ان يخضعوا لاحكامه ، ومن ثم نادى الفزيوقراطيون بضرورة ترك الافراد احراراً في تصرفاتهم الاقتصادية .[٢]

اذ قبيل قيام الحرب العالمية الاولى كانت الغلبة في الفكر السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للمذهب الفردي الذي يقوم على تقديس حرية الفرد ، ووضع ذلك المذهب الاساس الفكري للنظام الرأسمالي الذي ساد في تلك المرحلة ، فبزوال نظام الاقطاع وقيام الثورة الصناعية في اوربا انطلقت العبقرية الفردية تخلق في كل يوم جديداً في مجال الانتاج ، لذا اخذ المفكرين بالمناداة بترك المجال مفتوحاً امام النشاط الفردي لان يداً غير منظورة – كما قال آدم سمث – تدفع الافراد الى تحقيق الصالح العام ، وهم بصدد العمل على تحقيق مصالحهم الخاصة ، ووقفت الدولة ، في تلك المرحلة موقف الحامي الحارس للنشاط الفردي .[٣]

---

[١] د. عبد العال الصكبان ، مقدمة في علم المالية ال عامة والمالية العامة في العراق، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، مطبعة العاني ، ،بغداد ،١٩٧٢،ص (٤٢).

[٢] د.محمد فؤاد ابراهيم ، مبادئ علم المالية العامة ، المصدر السابق، ص (٣).

[٣] د. محمد وديع بدوي ، دراسات في المالية العامة ،المصدر السابق ،ص (٥).

وقد بني منطق التقليديين على اساس ان نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام الذي اضطلعت به الدولة اثناء ادائها لدورها المحدود في حياة المجتمع كدولة حارسة .[١] المتمثل بتأمين الدفاع الخارجي و الامن الداخلي و العدل فقط، . وكانت دعوتهم الى ضرورة حصر وتقييد الانفاق الحكومي في اضيق حدود ، ولعل عبارة (ساي) الشهيرة (ان افضل النفقات أقلها حجماً) خير ما يعبر عن هذا الاتجاه .[٢]

ولم يكتف الكلاسيك بتحديد أوجه الانفاق الحكومي في اضيق الحدود ، بل طالبو ايضاً بأن يكون هذا الانفاق المحدود حيادياً ، فلا يجوز أن تتأثر السياسة الانفاقية للدولة بأي من التغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية او السياسية سواء على المستوى القومي او على المستوى العالمي .[٣]

وفي الحقيقة ان انصار المذهب الحر بنوا آرائهم تلك على اعتقاد توافق مصلحة الفرد مع مصلحة الجماعة استناداً على ان الفرد اذا ما اشبع حاجاته الخاصة فيسهم في الوقت عينه الى اشباع حاجات عامة ، ولكن هنا غفل انصار المذهب الحر عن وجود حاجات اخرى جماعية الى جانب هذه الحاجات الفردية تظل دون اشباع على الرغم من ضرورتها وذلك لانها لاتجلب للافراد منفعة مادية مباشرة ، ومثال على ذلك الدفاع الوطني ومساعدة العمال المتعطلين و اعانة العجزة و المحتاجين فهذه الحاجات يتطلب من الدولة القيام باشباعها .[٤]

---

[١] د.طاهر الجنابي ، المصدر السابق، ص (٥٥) .

[٢] د.يونس احمد البطريق ، المالية الع امة ، الضرائب و النفقات العامة ، المصدر السابق ، ص(١٦٥).

[٣] د.يونس احمد البطريق ،المصدر السابق، ص (١٦٦).

[٤] د. محمد فؤاد ابراهيم ، مبادئ علم الماليۃ العامة ، المصدر السابق، ص (٤) .

وهنا حدثت الانتقالة في السياسة المالية الى مرحلة المالية العامة الوظيفية او التدخلية .

اذ تتالت الازمات الاقتصادية في ارجاء العالم وتوالت الحروب وطالب الافراد حكوماتهم ب ضرورة التدخل في الميدان الاقتصادي واخذت افكار الاقتصاديين التقليديين في التلاشي وخاصة بعد الازمة الاقتصادية التي اجتاحت العالم ابتداءاً من عام ١٩٢٩.[١]

وقد ادى وقوع الحرب العالمية الاولى الى ابراز اهمية تدخل الدولة في ربوع الحياة الاقتصادية و الاجتماعي ة للافراد ، ا ضافة الى حدوث الك ساد العالمي الكبير عام ١٩٢٩ و اتساع رقعته من امريكا الى بقية دول العالم سواء بطريق مباشر او غير مباشر وطرحت المصانع الى خارجها ملايين العمال في حالة فقر وبطالة ، وهنا كان الحل الوحيد للسلطات الحاكمة هو التدخل في سير النشاط الاقتصادي ، واعلن رئيس الولايات المتحدة الامريكية حينذاك (روزفلت) سياسته الجديدة في تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتوجيهه ، وكان نتيجة ذلك تغير وظيفة الدولة من دولة حارسة الى دولة متدخلة .[٢]

وتغير بالتالي دور النفقات العامة و اصبحت لها وظائف متعددة مع الاخذ بنظر الاعتبار درجة نمو الدول ووضعها الاقتصادي وهنا دعا اللورد(كينز) الى ضرورة توجيه النفقات العامة لعلاج ازمات الدول حتى ولو كان ذلك بقيام الحكومة بحفر الخنادق ثم ردمها.[٣]

اذ رأى كينز ان حجم العمالة يعتمد على حركة الطلب وتوصل الى فكرة امكانية حدوث البطالة الاجباري في نظام الراسمالية كنتيجة للعيوب الداخلية

---

[١] د.طاهر الجنابي ، المصدر السابق ، ص(٤١).

[٢] د.محمد وديع بدوي ، دراسات في المالية العامة ، المصدر السابق، ص (٧) ،

[٣] د.محمد وديع بدوي، المصدر السابق، ص(٧-٨) .

في نظام المزاحمة الحرة ، كما بين كينز ان نقص الطلب يجب ان يعوض من خلال سياسة اقتصادية مناسبة تطبقها الدولة ويتخللها توسيع انفاق الدولة نفسها بهدف تعويض الطلب الخاص .[١]

يتضح من ذلك كله ان انفاق الدولة لايؤدي الى الحد من البطالة فحسب و انما في نمو وتنشيط الدولة ككل بطريق غير مباشر وذلك لان توفير العمل يتيح توفير اجور و بالتالي زيادة الاستهلاك وما يؤديه من زيادة الانتاج والحد من الازمات الاقتصادية و الاجتماعية .

فالانفاق العام يؤكد دور الدولة في تلبية ح اجات المجتمع والذي هو اساس وجود الدولة خصوصاً في الدول النامية ، ونلفت النظر الى انه حتى في البلدان الرأسمالية تتجه الى التدخل الحكومي المحقق لمصلحة اوسع للجماهير وذلك لارتفاع الطابع الاجتماعي للعمل والانتاج ، وهذا التوجه يعمق التأثير الايجابي للدولة في العمليات الاقتصادية وذلك لانعكاسها على تحسين المستوى المعيشي للجماهير وزيادة مداخيلها وزيادة القوة الشرائية والغاء البطالة ، وهذا بدوره يؤدي الى تقوية الاقتصاد بشكل عام وتحسين امكانيات الاستثمار ورفع معدلات نمو الانتاج . [٢]

---

[١] ايرنيام . اسادتشيايا، الكينزية الحديثة ، تطور الكينزية و التركيب الكلاسيكي الجديد ، ترجمة وتقديم د.عارف ليلة ، الطبعة الاولى ، دار الطليعة ، بيروت ،ص (٣٠-٣١) .

[٢] المصدر السابق، ص(٩).

الفصل الثاني

موقف التشريعات الدولية و الوطنية من حق العمل

لقد جرت محاولات عدة وبمستويات مختلفة للوقوف بوجه التعطل من العمل و الذي يعد حالة لاتخلو اية دولة من معاناته بأختلاف انظمة هذه الدول و اوضاعها وايدلوجياتها ، سواء كانت هذه المحاولات على مستو ى دولي او وطني ، وفيما يلي سنسلط الضوءعلى موقف التشريعات الدولية في المبحث الاول ، ومن ثم نتناول موقف التشريعات الوطنية في المبحث الثاني ...

المبحث الاول

موقف التشريعات الدولية

لقد تم التطرق الى حق العمل و الى الحماية من البطالة على اصعدة مختلفة دون تحديد الوسائل المعالجة لها بشكل دقيق وم لزم ، اذ يبدو ان الامر قد ترك حسب وضع الدولة المعنية بهذه الحالة وما تراه ملائماً ومتطلباً..

و من بدايات الاهتمام بهذا المجال كان في اعقاب الحرب العالمية الاولى ، وبالخصوص بعد قيام منظمة العمل الدولية استناداً على معاهدة فرساي ، فقد اصدرت هذه المنظمة عدة توصيات من اجل التأمين ضد البطالة منها التوصية رقم ١٠لسنة ١٩٢٠ و التوصية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ ، كما اصدرت هذه الم نظمة بياناً صادراً عن الدورة السادسة و العشرين لمؤتمر العمل الدولي سنة ١٩٤٤ و الذي يعرف بأسم بيان فيلادلفيا بين فيه اهمية التعاون الدولي فيما يخص ضم ان العمالة الكاملة ، بما يضمن ارتفاع مستوى المعيشة ، و الحفاظ على حد ادنى للاجور ، واستمرت منظمة العمل الدولية

بمجهوداتها في هذا المجال حتى تم اصدار الاتفاقية رقم (١٠٢) بشأن المستويات الدنيا للامان الاجتماعي و التي اقرها مؤتمر العمل الدولي في دورته الخامسة و الثلاثين في عام ١٩٥٢، ودخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٥٥ وقد تضمنت هذه الاتفاقية تنظيماً مفصلاً للمستويات الدولية بشأن عدة مخاطر من ضمنها البطالة ، ولقد قررت الاتفاقية الزام كل دولة بتأمين ثلاثة مخاطر في الاقل من تلك التي نظمتها على ان ان يكون من بينها بصورة الزامية احد المخاطر التالية .البطالة او الشيخوخة اواصابةالعمل او العجز [1] ،اذ ازداد الاهتمام بموضوع البطالة اثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها و التي انتجت العديد من الاعلانات الدولية المؤكدة لدور الدولة الاقتصادي و الاجتماعي ومنها ما ورد في ميثاق حلف الا طلسي في البند السادس منه الذي نص على (ان الدول الموقعة ستعمل على تحقيق سلام يؤمن للشعوب حياتها بمنأى عن الخوف و العوز).

كما نص الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨في المادة الثانية و العشرين منه على ان (كل شخص باعتباره عضواً في المجتمع له الحق في الامان الاجتماعي ، وله الحق في الحصول على اشباع حقوقه الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية اللازمة لكرامته وللنموالحر لشخصيته ، بفضل المجهود الوطني و التعاون الدولي في حدود تنظيم موارد كل بلد)، والاهم من ذلك ما نصت عليه المادة الثالثة و العشرون من الاعلان العال مي على (ان لكل شخص الحق في العمل وفي الحماية ضد البطالة) كما نصت المادة الخامسة و العشرون منه على (..له الحق في الامان في حالة البطالة ..) ، كما نصت المادة (٦) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية على ما ياتي (١- تعترف الدول الا طراف في هذا العهد بالحق في

---

[1] وبرغم ذلك لم ينص التشريع العراقي على التأمين من البطالة .

العمل ، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في ان تتاح له امكانية كسب رزقه بعمل يختاره او يقبله بحرية ، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق . ٢- يجب ان تشمل التدابير التي تتخذها كل من الدول الاطراف في هذا العهد لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق توفير برامج التوجيه و التدريب التقنين و المهنين ، و الاخذ في هذا المجال بسياسات وتقنيات من شأنها تحقيق تنمية اقتصادية و اجتماعية وثقافية مطردة وعمالة كاملة و منتجة في ظل شروط تضمن للفرد الحريات السياسية و الاقتصادية الاساسية).[١] كما نص العهد المذكور في مادته التاسعة على ما ياتي (تقر الدول الاطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي ، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية). ومن الجدير بالذكر ان حق العمل ليس مقصوراً على ال رجل فقط بل هو أمر تشترك فيه المرأة كذلك وبالتالي نصت المادة (١١) من اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المراة ذلك في عدة فقرات منها الفقرة ١ والتي نصت بدورها على ما ياتي (تتخذ الدول الاطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المراة في ميدان العمل لكي تكفل لها ، على اساس المساواة بين الرجل و المرأة ، نفس الحقوق و لاسيما :-ا- الحق في العمل بوصفه حقاً ثابتاً لجميع البشر .ب- الحق في التمتع بنفس فرص العمالة ، بما في ذلك تطبيق معايير اختيار واحدة في شؤون الاستخدام . هـ- الحق في الضمان الاجتماعي ، ولاسيما في حالات التقاعد و البطالة والمرض ..).[٢]

---

[١] الدساتير العربية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية ، المعهد الدولي لحقوق الانسان ، كلية الحقوق ، جامعة دي بول ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٥، ص(٨٠٢) .

[٢] الدساتير العربية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية ، المصدر السابق، ص(٨٠٢-٨٠٣).

ومن جهة ثانية اذا انتقلنا الى المجهودات العربية في هذا المجال نلاحظ وجود الاتفاقية العربية للمستويات الاساسية للتامينات الاجتماعية التي اقرها مؤتمر العمل العربي عام ١٩٧١ والتي صادق عليها العراق بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٦- الانها قررت مستوى ادنى من الاتفاقية الدولية رقم (١٢٠) اذ قضت بوجوب شمول التشريع الوطني التأمين ضد اثنين على الاقل من المخاطر المذكورة في الاتفاقية- والتي حددت المادة السابعة منها المخاطر التي يغطيها التأمين ومن ضمنها البطالة .[١]

المبحث الثاني

موقف التشريعات الوطنية

لم يغفل المشرعون عن التطرق لهذا الموضوع ا لهم و المتمثل بالعمل الذي يعد مصدراً مهماً من مصادر كسب افراد المجتمع لذلك تصدر ذكره ابتداءاً في الدساتير ومن ثم في القوانين .

المطلب الاول

الدساتير

لايخفى على القارئ الكريم ان الدستور يعد اساس الدولة و المصدر الاسمى للقواعد القانونية ، و بما ان موضوع الا ستقرارية في العمل توفيراً لمتطلبات الفرد يعد محوراً لاغنى عنه لذا نصت الدساتير عليه وعلى وجوب حماية الدولة عند حالة التوقف عنه ، المتمثلة بالبطالة .

---

[١] د. عدنان العابد ، د . يوسف الياس ، قانون الضمان الاجتماعي ، الطبعة الثانية، وزارة التعليم العالي و البحث العلمي ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، بغداد ، ١٩٨٨، ص(٣٨-٤٤).

وإذا تتبعنا ما نصت عليه الدساتير العراقية تباعاً نلاحظ خلو دستور عام ١٩٢٥ او القانون الاساسي العراقي من التطرق الى هذه المواضيع ، وقد بدأ التطرق لها في الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ في المواد (١٦) و (١٧) منه اذ نصت المادة (١٦) على مايأتي (تكفل الدولة خدمات الضمان الاجتماعي وللعراقيين الحق في المعونة في حالة الشيخوخة و المرض او العجز او البطالة) اما المادة (١٧) فنصت على ان (العمل في الجمهورية العراقية حق و واجب وشرف لكل مواطن قادر ..) [١] كما تم النص في الدستور المؤقت لعام ١٩٦٨ بنفس الصيغة ولكن باختلاف المواد اذ نص البند (ب) من الماد ة التاسعة من الدستور المذكور على يأتي (تكفل الدولة خدمات الضمان الاجتماعي ويكون للعراقيين الحق في المعونة في حالة الشيخوخة و المرض والعجز و البطالة)، وكذلك نصت المادة الحادية عشرة على ان (العمل في الجمهورية العراقية حق وواجب وشرف لكل مواط ن قادر ..) هذا اضافة الى ما نصت عليه المادة السادسة و الثلاثين (تكفل الدولة للعراقيين معاملة عادلة بحسب ما يؤدونه من اعمال وذلك بتحديد ساعات العمل وتقدير الاجور و الضمان الاجتماعي و الت أمين الصحي وتنظيم حق الراحة و الاجازات وفقاً للقانون)، اما بالنسبة الى دستور الجمهورية العراقية المؤقت لعام ١٩٧٠ فقد تم فيه ابراز دور الدولة في كفالة العمل وذلك في المادة (٣٢) منه اذ نص البند (ا) منها على ان (العمل حق تكفل الدولة توفيره لكل مواطن قادر عليه) ، كما نص البند (د) من المادة السابقة الذكر على ما ياتي (تكفل الدولة توفير أوسع الضمانات الاجتماعية كافة ، في حالات المرض او العجز او البطالة او الشيخوخة) -

---

[١] الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية ، الطبعة الاولى ، المعهد الدولي لحقوق الانسان ، ٢٠٠٥، ص(٦٦).

فهنا نلاحظ اضافة كفالة الدولة بالنص الصريح على توفيرالعمل وما يتبعها من الضمانات الاجتماعية كافة في حالة البطالة – واذا انتقلنا الى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ –الذي عد دستوراً نظراً لشموله صفات الدساتير الموضوعية – نلاحظ انه تم النص ف ي المادة الرابعة عشر منه على ما ياتي (للفرد الحق بالامن و التعليم و العناية الصحية و الضمان الاجتماعي ، وعلى الدولة العراقية ووحداتها الحكومية وبضمنها الاقاليم و البلديات و الادارات المحلية بحدود مواردها ومع الاخذ بالاعتبار الحاجات الحيوية الاخرى ان تسعى لتوفير الرفاه وفرص العمل للشعب).[١]

اما بالنسبة لدستور عام ٢٠٠٥ النافذ فقد تم النص في الفقرة (اولا) من مادته الثانية والعشرين ،على ان(العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة)، اضافة لما نصت عليه المادة الثلاثون بفقرتيها اولا– تكفل الدولة للفرد وللاسرة – وبخاصة الطفل والمراة – الضمان الاجتماعي والصحي و المقومات الاساسية للعيش في حياة كريمة تؤمن لهم الدخل المناسب ، والسكن الملائم . ثانياً– تكفل الدولة الضمان الاجتماعي و الصحي للعراقيين في حال الشيخوخة او المرض او العجز عن العمل او التشرد او اليتم او البطالة ، وتعمل على وقايتهم من الجهل و الخوف والفاقة ، وتوفر لهم السكن و المناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم ، وينظم ذلك بقانون .[٢]

يتضح لنا انه لو لم يكن للعمل اهمية لما تم التطرق اليه في اسمى القواعد القانونية للدولة ، التي تعد اساس اجهزة و عمل الدول و منطلق توجهاتها ومكمن سياستها ، فمن قواعد الدستور يتم استخلاص فكر

---

[١] الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية ، الطبعة الاولى ، المعهد الدولي لحقوق الانسان ، ٢٠٠٥،ص(٦٦).

[٢] الوقائع العراقية العدد٤٠١٢، ٢٨-١٢-٢٠٠٥.

الحكومات وعملها وابراز و تثبيت موقف الدول، وبالتالي الاستناد على قواعده لانشاء قواعد قانونية تفصيلية تهم المجتمع وتطبق عملياً وتنفذ بشكل واقعي بين افراده لتحقيق ما تراه الدولة وتصبو اليه من غ ايات تدور لتحط عند تحقيق النفع العام الذي هو جوهر نشوء الدول .

المطلب الثاني

القوانين

لم يعرف العراق نظماً للضمان (التأمين) الاجتماعي حتى الخمسينات من القرن العشرين وذلك بصدور اول قانون للضمان الاجتماعي للعمال رقم (٢٧) لسنة ١٩٥٦ الذي كان خليطاً في التأمين و الادخار الالزاميين وذلك بسبب اسلوب التمويل الذي كان يصب في ثلاث قنوات هي العمال و صاحب العمل و الدولة ، الا انه ما كان يميز هذا القانون هو تصديه لحالة البطالة ومعالجته بصرف مبالغ معينة لاتتجاوز (١٥٠) فلساً لمدة ٢٧ يوماً على الاكثر، ومن ثم صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦٤ تلاه قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٩ واخيراً صدر القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ النافذ .[١]

وتجدر الاشارة الى ان قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ جاء خالياً من التطرق الى الضمان الاجتماعي لحالة البطالة ، وبذلك انتقص المشرع من حالات الضمان الاجتماعي ، [٢]بالرغم من النص في الاسباب الموجبة للقانون على (كفالة الدولة و المجتمع كله لصحة وسلامة و مستقبل عيش اوسع القواعد الجماهيرية الكادحة) –المتمثلة

---

(١) د. عدنان العابد ، د. يوسف الياس ، قانون الضمان الاجنماعي ، المصدر السابق .

(٢) لعل السبب في عدم مده للمتعطلين عن العمل هو لاسباب فنية بحته مثل كيفية تحديد العاطل واسباب تعطله و المدة التي تعطل فيها ، الخ ...

بالعمال- وعلى (ان الضمان الاجتماعي في هذا العصر اصب ح ضرورة اقتصادية و انمائية اساسية و (بأن الازدهار الاقتصادي والنماء الانتاجي يتصاعدان طرد ياً مع ارتقاء مستوى و صحة ووعي وعيش الطبقة العاملة ، ومع تعاظم اطمئنانها على مستقبلها ومصير عيالها من بعدها).

ومن جهة اخرى نلاحظ في قانون الرعاية الاجتماعية رقم (١٢٦) لسنة ١٩٨٠ تم النص في بابه الاول على الاهداف العامة وتضمنت المادة (١) على ان (التضامن الاجتماعي هوالاساس الاول للمجتمع ، ومضمونه ان يؤدي كل مواطن واجبه كاملاً تجاه المجتمع وان يكفل المجتمع للمواطن كامل حقوقه ، وهنا يتبادر الى الذهن تساؤل اليست كفالة العمل حق، كما تنص المادة (٣) على ان (العمل حق تكفل الدولة توفيره لكل مواطن ، وهو واجب على كل قادر عليه ....) الان المشرع اردف بالنص على (وتهدف الدولة الى تأمين الضمانات الاجتماعية للمواطني ن كافة في حالتي العجز و الشيخوخة) وهنا تم الانتقاص كذلك من توفير الضمان الاجتماعي ضد البطالة .

كما نصت المادة (٤) على دعم الدولة للاسر ذات الدخل الواط ئ ومعدومة الدخل وتم بيان ان هذا الدعم واجب مرحلي يتقلص عند ..ماذا؟ عند ..توفير العمل لجميع القادرين عليه ، ويحقق الضمان الاجتماعي لكل افراد الشعب ، كما اشار المشرع في الما دة (٧) لحالة المعوقين والذين ايضاً بدا من واجب الدولة رعايتهم وزجهم في العمل حسب قدراتهم ، اذاً لاحظنا وجود المبادئ الاساسية والافكار العامة في التشريعات المحلية المتعلقة بتوفير العمل و الضمان في حالة فقدانه الا انه لم يتم النص عليها ومعالجتها بشكل فعلي ود قيق ، حتى قانون العمل نفسه رقم (٧١) لسنة ١٩٨٧ نص في المادة (٢) منه (يضمن هذا القانون حق العمل لكل مواطن قادر عليه) ، اضافة الى ما نص عليه قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨)

لسنة ٢٠٠٦[1] في الفصل الثالث وضمن مهام وزارة ال عمل و الشؤون الاجتماعية ، في الفقرة الاولى من المادة (٣) على (تجسيد القيمة الانسانية للعمل ..واعتباره حقاً وواجباً وطنياً). كما نصت الفقرة الرابعة من نفس المادة على (تأمين الضمان الاجتماعي لجميع العمال) ، اضافة الى المادة (٩) التي نصت على (توفير فرص عمل متكافئة لكل قادر عليه)- وهنا نلاحظ ان قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية قد قرر ت أمين الضمان الاجتماعي لجميع العمال لكن قانون التقاعد و الضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ لم يقرر ذلك .

هذا ما نصت عليه التشريعات المتعلقة بالموضوع وراينا انها نادت ووضعت ضمن اهدافها الاساسية الحد من البطالة الا انها غفلت في التحديد وبيانها للتطبيق كيف يكون وكيف تتم المعالجة على ارض الواقع ، اي توفر الجذور وانعدام الاغصان وبالتالي فقدان الثمر ، او بعبارة اخرى توفر الاساس وانعدام الاركان .

---

[1] جريدة الوقائع ، العدد٤٠٣٠، السنة ٤٨، ٢٨كانون الاول ، ٢٠٠٦ .

الفصل الثالث

ماهية البطالة وصور المعالجة

البطالة هذا المرض العصري الذي التصق بالتقدم الصناعي و التطور المهني ، هذه الحالة التي هي حقاً من اشد الامراض الفتاكة التي قد تصيب اي مجتمع ، فهي كالارضة تنخر اسس بنيانه ويغدو رثاً متعرضاً للتهدم بأصغر هزة . اذ ان هذه الحالة لا تضر فقط صاحبها وانما ما يحيط به سواء افراد عائلة هذا الشخص أو المجتمع بأسره وذلك للاثار السلبية التي تؤدي اليها هذه الحالة ، فالانسان في وقتنا الحالي لايستطيع الحصول على حاجاته ولا يستطيع أشباعها الا عن طريق ما يحصل عليه من موارد وهو ما لا يمكن الحصول عليه الا بوسيلتين اما العمل او تملك وسائل انتاج أو رووس اموال ، والغالب يكون العمل هو الوسيلة المعتمد عليها خصوصاً مع توافر القدرة و المؤه لات عند الفرد وهنا اذا لم يتسن له الحصول على عمل سواء لاشباع حاجاته الفطرية لانجاز ما يبغيه تثور عدة مشكلات سواء في حياته المادية أو النفسية أو الاجتماعية و بالتالي تأثر المجتمع خصوصاً مع ازدياد عدد الافراد العاطلين وتناميهم ، فقد حذرت الامم المتحدة عموماً من ارتفاع البطالة حول العالم الى معدلات قياسية بلغت حوالي ١٨٦ مليون عاطل [١]، لذلك تبرز ا لحاجة الى ايجاد الحلول المس تساغة و القابلة للتطبيق ، ولكن ابتداءاً علينا ان نبين ماهية البطالة بتعريفها وتحديد انواعها قدر المستطاع لذا يدور المبحث الاول حول التعريف بالبطالة وانواعها ونبحث في المبحث الثاني الضمان الاجتماعي وفي المبحث الثالث وسائل معالجة البطالة...

---

[١] مقالة بعنوان البطالة .. مشكلة مزمنة تبحث عن حل ، شبكة الاخبار العربية ، ١٩ آب ٢٠٠٨، الانترنت.

المبحث الاول

التعريف بالبطالة وانواعها

من الضروري بمك ان ان نسلط الضوء على تعريف البطالة لكي نعلم محتوى هذه الحالة وجوهرها ، كما من اللازم ان نتعرف على انواع هذه الحالة ، ومدى تشكلها بعدة صور ، وذلك عن طريق المطلبين التاليين ...

المطلب الاول

تعريف البطالة

تم تعريف البطالة من قبل العديد من الكتاب فقد تم تعريفه ا بأنها (التوقف غير الارادي عن العمل نتيجة لعدم الحصول عليه ، ولايرجع هذا التوقف الى عيب في شخص العامل كمرض أو عجز أو شيخوخة ، ولكنه يرجع الى الظروف الاقتصادية في المكان الذي يوجد فيه العامل).[١]

او انها تعرض العامل لفقدان العمل لاسباب قد تكون خارجة عن ارادته ، كما في حالة الازمات الاقتصادية التي قد تصيب النظام الاقتصادي ككل ، او احدى القطاعات او المشاكل التي يواجهها أحد المصانع بالذات .[٢] وهنا ربط الكاتب البطالة بالعامل وغفل عن ان البطالة قد تصيب غير العامل اي الفرد الذي لم يباشر أي عمل قط ، ولا تصيب الفر د الذي كان يباشر عملا"مسبقا" فقط ، ولربما كان المقصود من التحديد بهذا الشكل كي يبين أحد شروط التمتع بالتأمين أو الضمان الاجتماعي .

---

[١] د. سمير عبد السيد تناغو ، نظام التأمينات الاجتماعية ، منشاة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة ،ص(٢٠٧) .

[٢] د. احمد حسن البرعي ، المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن ، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص(٣٠).

ومن ناحية ثانية عرفت منظمة العمل الدولية العاطل : بأنه (كل قادر على العمل وراغب فيه، ويبحث عنه ، ويقبله عند مستوى الاجر السائ د ولكن دون جدوى).[1]

وهكذا نرى ان كل التعريفات تتمركز حول فقدان العمل او عدم ايجاده لاسباب مختلفة .

المطلب الثاني

انواع البطالة

تتعدد أسباب البطالة فتؤدي با لتالي الى اختلاف أنواع البطالة ، ومن هذه الانواع:

اولاً – البطالة الدورية (البنيوية) ؛ والناتجة عن دورية النظام الرأسمالي المنظمة دوماً بين الانتعاش والتوسع الاقتصادي وبين الانكماش والازمة الاقتصادية التي ينتج عنها وقف التوظيف و التنفيس عن الازمة بتسريح العمال .

ثانياً – البطالة الاحتكاكية ؛ وهي ناتجة عن تنقل العمال ما بين الوظائف و القطاعات و المناطق أو نقص المعلومات فيما يخص فرص العمل المتوفرة .

ثالثاً– البطالة المرتبطة بهيكلة الاقتصاد ؛ وهي ناتجة عن تغير في هيكل الطلب على المنتجات او التقدم التكنلوجي ،أو انتقال الصناعات الى بلدان أخرى بحثاً عن شروط استغلال افضل ومن اجل ربح اعلى .

رابعاً – البطالة المقنعة ؛ وهي تتمثل بحالة من يؤدي عملاً ثانوياً لا يوفر له كفايته من سبل العيش ،أو ان بضعة افراد يعملون سوية في عمل

---

[1] ويكبيديا ، الموسوعة الحرة ، الانترنت.

يمكن ان يؤديه فرد واحد او اثنان منهم ، وفي كلا الحالتين لايؤدي الشخص عملاً يتناسب مع ما لديه من قدرات وطاقة للعمل .[١]

خامساً – البطالة الجزئية ؛ وهي التي تحدث عندما يعاني المشروع الاقتصادي ازمة شديدة، عندها لا يتخلص من العاملين لديه ككل بل يعمد الى تخفيض ساعات العمل او تخفيض الاجور بشكل واضح .

سادساً – البطالة الموسمية ؛ وهي التي تمس العاملين في بعض القطاعات (وخصوصاً الزراعية) التي تزدهر في فصل من فصول السنة دون غيره من الفصول .[٢]

سابعاً – البطالة الفنية ؛ وهي حالة البطالة التي يصعب على الفرد أن يجد عملاً ، بسبب عدم توفره على الكفاءة المهنية المطلوبة .[٣]

ويمكن اضافة نوع ثامن من البطالة ؛ ناتج عن الحروب و الكوارث الطبيعية و الازمات السياسية .

ونلاحظ غالباً ماتكون البطالة غير ارادية فهذه الصفة متطلبة كي يمكن البحث عن الوسائل المعالجة لها ، والتي كذلك يتطلبها المفكرون لمد الضمان او التأمين الاجتماعي لها .

ومن جهة ثانية لانغفل ان العاطلين انفسهم مختلفي الاوضاع و الص فات منهم اصحاب شهادات او عديمي الشهادات و النساء و المعوقين وغيرهم...

وبالنظر الى ما تقدم نلاحظ ان العراق يكاد يحوي جميع الانواع المذكورة اضافة الى ما خلفته الحروب و الازمات و الظروف الامنية من تواجد اعداد هائلة من العاطلين عن العمل اذ وصلت نسبة البطالة عام

---

[١] ويكيبديا ، الموسوعة الحرة ، الانترنت.

[٢] د. سمير عبد السيد ، نظام التأمينات الاجتماعية ، المصدر السابق ، ص (٢٠٧).

[٣])د. أحمد حسن البرعي ، المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن ، المصدر السابق ، ص (٧٨٢) .

٢٠٠٤ الى ٣٨% و البطالة المقنعة الى ٢٢% وكانت حصة المدن منها الناصرية ٤٦% و الانبار ٣٣% بغداد ٣٣% واقلها كانت في كربلاء ١٤% وذلك استناداً على اعلان وزارة التخطيط بمسح أجراه الجهاز المركزي للاحصاء [١].

المبحث الثاني

الضمان الاجتماعي

يعد الضمان الاجتماعي [٢] **من أهم وأبرز الوسائل الكفيلة بمعالجة الاثار السلبية لحالة البطالة . وهنا سوف نلاحظ التطور الكبير و المتواصل الذي لحق بدور الدولة وموقفها الانفاقي سواء اقتصادياً واجتماعياً ادى الى ولادة الضمان الاجتماعي بانواعه ،وجعله يغدو حقاً من حقوق الانسان وليس فقط منحة تبرعية ، وهذا ما سنستشفه من خلال مطلبين يتناول الاول منهما نمو الضمان الاجتماعي ويخص الثاني مصادر تمويل ضمان البطالة...**

المطلب الاول

نمو الضمان الاجتماعي

---

[١] مقالة منشورة في صحيفة العدالة ،الصادرة يوم الخميس ٢٦ شباط ٢٠٠٤ العدد(٩٠).

[٢] نرى من الانسب اطلاق مصطلح الضمان الاجتماعي على ما تقدمه الدولة للعمال بشكل عام وللعاطلين بشكل خاص ، اذ ان مصطلح التأمين قد يترادف مع التأمين الخاص المتطلب لدفع اقساط من قبل الفرد ، كما ان مصطلح الضمان يحمل معنى اوسع شم ولية لدور الدولة .

ما نبحث فيه في أصل بحثنا هو موقف الدولة ، والذي بدوره تعرض الى العديد من التغيرات المتلاحقة نتيجة التغيرات في داخل المجتمعات نفسها وتطورها الفكري والصناعي . وقد نشأت مشكلة الامن الاقتصادي بادئ ذي بدء مع تلاقي النظام الرأسمالي القائم على الفردية وحرية المبادرة م ع التحول الصناعي ، ومن ثم ظهرت التأ مينات الاجتماعية كمنطلق لردود الفعل التي ولدها هذا النظام .[1]

ولو تتبعنا نمو فكرة الضمان الاجتماعي وما تحتويه١ للاحظنا ان اول دولة انطلقت منه ا كانت المانيا وذلك لاسباب منها التطور الصناعي المتسارع منذ اواسط القرن التاسع عشر الذي ادى بدوره الى زيادة اعداد الطبقة العاملة وبالتالي زيادة تعرض هؤلاء لمختلف ال مخاطر المترتبة عن الثورة الصناعية ،اضافة الى ذلك هو ما تعرضت لها هذه الطبقة من آثار سلبية مترتبة عن الازمة الاقتصادية التي اجتاحت المانيا في عام ١٨٧٤ والذي ادت الى اغلاق العديد من المصانع وانتشار البطالة بين العمال ومن ثم ونتيجة سيادة الايدلوجية الاشتراكية في المانيا والتي تبناها بسمارك وعدها السند الفكري لما وضعه فيما بعد من نظام التأمينات الاجتماعية بالاستناد على ما تضمنته تلك الايدلوجية من افكار منها اعادة توزيع الدخل بين المواطنين وفيما بعد عرض بسمارك برنامجه للتأمين الاجتماعي في ١٧ تشرين الثاني من عام ١٨٨١ وبالرغم من ان هذه القوانين اخذت بمبدأ التامين الاجباري الذي يمول عن طريق الاشتراكات التي يدفعها أصحاب العمل

---

[1] د. مصطفى الجمال ، الوسيط في التأمينات الاجتماعية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٤، ص (١٧) .

والعمال الا انها اخذت اضافة الى ذلك بمساهمة الدولة في دعم التأمين عن طريق اعانات مالية .[١]

ومن جهة ثانية لا نغفل ان الثورة الصناعية انبثقت من انكلترا و لكن فكرة التأمينات الاجتماعية ظهرت فيها متأخرة نسبياً لوجود موانع وقفت امام تدخل الدولة لحماية الافكار منها الافكار الليبرالية اضافة الى قانون الفقراء المتضمن تقديم الاحسان من الافراد او من الكنائس ، لذا لم تدرس الحكومة امكانية اقامة نظام للتأمينات الاجتماعية الا بعد وصول (الاحرار) الى الحكم عام ١٩٠٥ وصدر هذا القانون بالفعل عام ١٩١١ والذي اطلق عليه (قانون التأمين القومي) ، والذي ميز النظام الانجليزي بالذات بانه اول النظم التي قررت تنظيم تأمين البطالة وهذا الامر جاء انعكاساً للازمات المتلاحقة التي كانت تصيب النظام الصناعي بصورة دورية فتسبب اغلاق المصانع وانتشار البطالة .[٢]

وفي جهة أخرى من العالم في مهد الفردية و الحرية الاقتصادية المطلقة في الولايات المتحدة الامريكية لم يتم التوجه نحو التأمينات الاجتماعية الا بعد الازمة الاقتصادية في سنة ١٩٢٩ التي ادت بصفة خاصة الى انتشار البطالة بدرجة غير مسبوقة ، و نبهت الاذهان الى الدور الذي يمكن ان تلعبه الدولة في الخروج من الازمات ومنعها وبتتابع الاحداث تولى الرئيس (روزفلت) انتهاج سياسة جديدة تقر حق الدولة في التدخل في الحياة الاقتصادية ليس بعدها مسؤولة عن حماية النشاط الفردي فحسب وانما عن

---

[١] د. عدنان العابد ، د. يوسف الياس ، قانون الضمان الاجتماعي ، المصدر السابق ، ص(١٨-١٩) ، مأخوذ من احمد حسن البرعي ، المبادئ العامة للتامينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن ، القاهرة ، ١٩٨٣، ص (١١٠-١١١) .

[٢] د. احمد حسن البرعي ، المبادئ العامة للتامينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن ، المصدر السابق ، ص(١١٦-١١٧) .

كفالة الخير العام للجماعة و بالتالي تم اصدار تشريع للامان الاجتماعي عام ١٩٣٥ الذي كان الهدف الاساس لهذا القانون مكافحة البطالة عن طريق اقامة تأمين من البطالة ، وقد خطا التأمين الاجتماعي هنا خطوة بارزة في التاكيد على ان ه حلقة من حلقات سياسيةٍ اقتصادية واجتماعية شاملة تقوم على تدخل الدولة .[١]

وهكذا نمت فكرة تدخل الدولة في تقديم الضمان الاجتماعي وبشكل واسع متميز حتى وصل الامر في النظام النيوزلندي الى امتداد حماية هذا النظام الى كل افراد المجتمع ، اذ تستند الفكرة التي يقوم عليها هذا النظام على ان الدولة مدينة لكل فرد فيها بالتزام النفقة كلما دعت حاجته الى ذلك ، وينشأ هذا الالتزام في اللحظة التي يقل فيها دخل الفرد عن حد أدنى ، وهو الحد اللازم للمعيشة اللائقة .[٢]

هذا مع انخفاض الدخل فما بال البطالة التي ينقطع الدخل بحد ذ اته وينقطع المورد المعيشي للفرد ولعائلته ان وجدت .

المطلب الثاني

وسائل تمويل ضمان البطالة

قبل التوغل في تحديد وسائل تمويل ضمان (التأمين) البطالة يتبادر الى الذهن تسأؤ ل حول مدى التزام الدولة بالانفاق لاغراض الضمان ، فهل يعد الضمان الاجتما عي – و الذي يتضمن ضمان البطالة موضوع بحثنا – مطلباً من مطالب العمال عليهم أن يبذلوا ما امكنهم من نشاط وجهد لكي يساهموا في تركيم ما قد يفيدهم من مبالغ مالية حين المرور في الازمات التي

---

[١] د. مصطفى الجمال ، الوسيط في التامينات الاجت ماعية ،المصدر السابق ، ص (٣٦-٣٧).

[٢] د.سمير عبد السيد ، نظام التامينات الاجتماعية ، المصدر السابق ،ص(٥٧) .

قد تسبب تعطلهم عن العمل ، ولكن ما حال من لم يجد وا عملاً ابتداءاً وخصوصاً من الخريجين الجدد–على سبيل المثال – أم يعد الضمان حقاً ، واذا كان حقاً فهل يشمل العامل فقط أم يمتد وسعه الى غير العامل ، أم يعد الضمان صورة من صور الرفاهية التي قد لا تطول العمال ..

فعند الاجابة على هذه التساؤلات قد يسهل البحث عن وسائل تمويل ضمان البطالة .

الفرع الاول

ضمان البطالة مطلب أم حق

لو نظرنا في البداية الى الهدف من توفير الضمان او التامين لرأينا انه يستقر عند فكرة مواجهة كل الاخطار التي تهدد الافراد في حياتهم الاقتصادية ، كما يقول اللورد بيفردج الذي لجأت اليه الحكومة الانكليزية اثناء الحرب العالمية الثانية بوضع تقرير عن نظام الضمان الاجتماعي الذي يجب الاخذ به في انجلترا بعد انتهاء الحرب – شبيه الامر بوضعنا الحالي – ان الهدف الاساسي من سياسة الضمان الاجتماعي هو (الغاء حالة الفقر بضمان دخل لكل مواطن وفي كل لحظة لمواجهة كل اعبائه) .[1]

هذا بشكل عام واذا تناولنا ا لامر بخصوصية اكثر اي بقدر تعلق المسألة بالعامل وتعطله عن العمل للاحظنا المديات الو اسعة التي يعالجها الضمان من جوانب متعددة ماعدا الاه داف والآثار التي تخلفها ... منها ما للبطالة من تأثير سلبي على نظام الضمان الاجتماعي بحد ذاته ، اذ ترتب البطالة فقدان للاجور وهذا ما يؤدي الى فقدان الضمان الاجتماعي مصدراً من مصادر تمويلها – هذا اذا ما اعتمدت طريقة الاشتراكات في التمويل– ومن ناحية اخرى تبرز الوظيفة الاقتصادية لضمان البطالة من حيث المساعدة على

---

[1] د. سمير عبد السيد ، نظام التأمينات الاجتماعية ،المصدر السابق ،ص (١٤) .

ثبات كم الانفاقات المخصصة للاستهلاك بما يؤدي الى المحافظة على الطلب على السلع بمستواه المطلوب . [١]

وهكذا ويتعدد الاهداف والآثار تستقر نقطة الوصل بين الضمان الاجتماعي وبين ايجاد العمل في الحفاظ على مركز اقتصادي للعامل بشكل اساسي بعدَه جزء لا يتجزأ من الحالة الاقتصادية للدولة ككل .

ان فكرة الضمان الاجتماعي مستمرة التطور كما لاحظنا وبدأ الاتجاه نحو تعميمها الى الكافة واخذت شكل اداة من ادوات الدولة الحديثة لتحقيق سياسة متكاملة للعمالة الكاملة وتوزيع الدخل القومي بما يحقق التناسب بين نصيب الفرد وبين حاجاته . [٢]

كما ان الاتجاه العالمي اخذ يوسع من مد الضمان الاجتماعي ليس فقط للعمال – بالرغم من انهم منطلق هذا الضمان – وانما الى عامة الناس بعدَه حقاً من حقوق الانسان التي يجب الاعتراف به وحمايته . [٣]

وهكذا رأى احد الكتاب نشوء التزام على الدولة بالنفقة في مواجهة كل فرد من افراد المجتمع – عامة و العاطلين – حتى شبه هذا الالتزام بالا لتزام بالنفقة المقررة في القانون المدني لبعض الاقارب في مواجهة البعض الاخر ،. بمجرد تحقق حالة العوز و الفقر . [٤]

اضافة الى ذلك ان مبدأ ا لحق في العمل أصبح مبدأً دستورياً وبالتالي القي على عاتق الدولة التزاماً بضمان دخل بديل للعامل في حالة البطالة نظراً لا ن

---

[١] د. احمد حسن البرعي ، المصدر السابق ،ص (٧٧٩-٧٨٠) .

[٢] د. مصطفى الجمال ، الوسيط في التامينات الاجتماعية ، المصدر السابق ، ص (١١٣-١١٤) .

[٣] د. سمير عبد السيد ، نظام التامينات الاجتماعية ، المصدر السابق ، ص (٦٤-٦٧) .

[٤] د. سمير عبد السيد ، المصدر السابق، ص (١٣).

حالة البطالة غالبا ما تكون نتيج ة للسياسة الاقتصادية و الاجتماعية للدولة والتي لا دخل لارادة العامل فيها .[١]

وبالنظر لكل ما تقدم من اه داف وآثار وبالنظر الى ما لحق الضمان من تطور – كما اسلفنا – اتضح الاتجاه نحو تبريره كحق يبنى عليه التزام الدولة في تنفيذه خصوصاً مع تأكيده في المواثيق الدولية و النصوص الدستورية و القانونية – كما لاحظنا – .

الفرع الثاني

مصادر تمويل ضمان البطالة

بعد ما تبين لنا أهمية توفير ضمان ضد هذه الحالة نواجه مسألة هامة بهذا الشان وهي كيفية التمويل ، فباختلاف أساليب معالجة حالات البطالة نواجه في نهاية الامر الكيفية اللازمة لتمويل مثل هذا الضمان ، أياً كانت وسائل الضمان وأياً كانت التسميات فأن النقطة الجوهرية والتي تنطلق منها هذه الوسائل هي الحاجة اولا ً و آخراً الى أموال نقدية فما هي مصادر هذه الاموال ؟ اختلفت الاراء سواء ك وجهات نظر او كتطبيق فعلي تام في بعض الدول .

ولكن تكاد تنحصر مصادر التمويل في اتجاه ين او منبعين اساسين يمكن ان تستمد الاموال منهما ، وفي الواقع ان هذا الموضوع قد اثار اختلافاً بين مؤيدين لاسلوب منهما وبين معارضين له متخذين شتى التوجهات و الاسانيد منها ما ركز على النظام الاقتصادي للدول أو ما وصلت اليه من تقدم ونمو الخ .[٢]

---

[١] د. أحمد حسن البرعي ، المصدر السابق، ص(٣٠).

[٢] د.عادل العلي ، التامينات الاجتماعية ، دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق ، جامعة الموصل ، ١٩٨١، ص (٦٠-٦١) .

وهذ ان المصدرا ن هما الاشتر اكات و التمويل عن طريق الموازنة،[1] والاشتراكات بدورها قد تستمد من اصحاب العمل او العمال ذاتهم ، اذ لا يغفل على القارئ الكريم ما المقصود بالاشتراكات بعدهَا مبالغ تستقطع – كما ذكرنا من العامل او من صاحب العمل – بنسب معينة وحسب مدد خدمة العامل او اجره ، استناداً للقوانين الخاصة بكل بلد ، وبالرغم من ان هذه الاشتراكات قد تنفع في مواجهة بعض المخاطر المهنية التي قد تصيب العامل ولمدة مؤقتة الا انه بالنسبة لحالة البط الة و التي قد تطول مدتها فان هذه القناة من الايراد لمعالجة حالة البطالة من الصعوبة بمكان ان تكون السند للعامل وبشكل متواصل خصوصاً في بعض الحالات التي يكون فيها الفرد عاطلاً منذ بداية طلبه للعمل امثال المتخرجين الجدد والذين لم يمارسوا عملاً مطلقاً او توقف منشآت او مواقع عملهم لظروف طارئة فهنا الاشتراكات لا تكون حلاً لهؤلاء .

اما بالنسبة للموازنة العامة ، بالرغم من وجود اتجاهات معارضة لجعل الموازنة العامة ممولة للتأمينات او الضمان الاجتماعي للبطالة بحجج مختلفة منها ان التمويل من الموازنة العامة يؤدي الى زيا دة فرض الضرائب العامة بعدَ ها الم ورد الرئيس للدولة ، كما ان طبيعة البنيان الضريبي في الدول النامية يؤدي الى تحميل الطبقات الفقيرة عبء تلك المساهمة بسبب ارتفاع ميلها الحدي للاستهلاك ،هذا اضافة الى ان الدول النامية تتعرض فيها الموازنة العامة للعجز المستمر و ا لتقلبات الاقتصادية وهذا ما يؤدي الى اخفاقها في الوفاء بالتزامها قبل مؤسسات التأمينات الاجتماعية . [2]

---

[1] و لانغفل عن مصادر أخرى كأستثمار اموال دوائر التأمين او الضمان الاجتماعي او التبرعات على سبيل المثال .

[2] د.عادل العلي ، التامينات الاجتماعية ، المصدر السابق ، ص(١٨٧-١٩٢) .

الا انه ولما سبق ان وضحناه من استمرار تطور دور الدولة في الميادين المختلفة لحياة المجتمعات ثبت لنا الدور التمويلي للموازنة العامة . هذا اضافة الى ان اسباب اً اخرى تبرر استخدام الموازنة العامة في تمويل التأمينات الاجتماعية منها على سبيل المثال صعوبة تحمل ارباب الاعمال وعمالهم تكاليفها بدون دعم الموازنة العامة ، كما ان الالتجاء الى الموازنة العامة يؤدي الى ثبات الحصيلة دون تفاوت كبير كما قد يحدث بالنسبة للاشتراكات، هذا وان الاشتراكات لا تراعي الظروف الشخصية لكل مكلف وتتعارض مع قاعدة العدالة و القدرة على الدفع وتتخذ شكلاً تراجعياً خصوصاَ بالنسبة لاشتراكات ارباب العمل سواء عن طريق الاجور او رفع الاسعار .[1]

وهكذا نتبين الاهمية البارزة لموازنة الدولة في تمويل الضمان الاجتماعي خصوصاً في حالة البطالة ، و الجدير بالذكر ان العراق بالرغم من عده من الدول النامية الا انه يتميز بتوفر مصادر تمويلية متعددة اضافة الى الضرائب ، لذا يمكن بل ومن الاجدى ان يفعل دور الموازنة بهذا الخصوص ، وبشكل منظم و تدريجي .

واذا تطرقنا الى المصادر التمويلية بالنسبة للتشريع العراقي للاحظنا الآتي ؛ ان قانون التقاعد و الضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ قد نص في المادة (٢٠) على مصادر أموال وايرادات دائرة التقاعد و الضمان الاجتماعي كما ياتي :

أ –الاموال المنقولة وغير المنقولة التي تمتلكها (المؤسسة) الدائرة .

ب عوائد استثمارات الدائرة .

ج– رصيد التصفية النهائية لمؤسسة الاستثمارات العمالية الملغاة باحكام هذا القانون .

---

[1] د. عادل العلي ، التأمينات الاجتماعية، المصدر السابق ،ص(١٨١–١٨٤) .

د- مكافآت نهاية الخدمة المستحقة للعمال لدى الادارات واصحاب الاعمال عن مدة خدمتهم السابقة لنفاذ هذا القانون.

هـ- الاشتراكات التي تدفع للمؤسسة وفق أحكام هذا القانون.

و- ايرادات الدائرة المتحققة وفقاً لاحكام الفقرة (ب/١) من المادة (١٠٨)من هذا القانون .

ز- مساهمة الخزينة العامة في موارد الدائرة ، وتحدد هذه المساهمة بما ترصده وزارة المالية في الم وازنة السنوية العامة ، على ان لايزيد على (٣٠%) من الاشتراكات المدفوعة للمؤسسة خلال السنة المالية السابقة .

وهنا نتوقف لدى هذه الفقرة التي من الاجدر ان يعاد النظر فيها سواء من ناحية تحديدها بنسب معينة او من ناحية ارتباطها بالاشتراكات .

ح- الاموال و الموارد المختلفة التي توهب او تمنح للدائرة ويقرر مجلس الادارة قبولها .

ط- مبالغ الغرامات التي تستوفيها المؤسسة او التي يحكم بها اداريا او قضائيا في جميع منازعات الضمان ، وفقا لاحكام هذا القانون وفوائد الديون و الاشتراكات المتراكمة او المتاخرة .

ي- اية موارد اخرى تستحق للمؤسسة وفقاً للاحكام هذا ا لقانون او القوانين الاخرى .

كما نصت المادة (١٣) من قانون وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ في فقرتيها ؛

اولا- يؤسس في دائرة التقاعد و الضمان الاجتماعي للعمال صندوق يسمى (صندوق ضمان و تقاعد العمال) تتكون موجوداته من اموال وايرادات الدائرة المذكورة في وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية .

ثانياً- تكون للصندوق شخصية معنوية ويمثله المدير العام لدائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال او من يخوله .

وتجدر الاشارة الى النقطة المهمة في الامر هو اغفال ضمان حالة البطالة عن طريق التامينات او الضمان الاجت ماعي التي تعد من اهم الحالات التي تصيب الفرد خاصة و المجتمع عامة بالشلل و ذلك عند التوقف عن العمل .

المبحث الثالث

وسائل معالجة البطالة

بينا فيما سبق الوسيلة الاولى لمعالجة حالة البطالة ومحاولة الوقوف بجانب العامل المتعطل او العاطل ولو بصورة مؤقتة وهي منح ا لضمان الاجتماعي له ، الا ان هناك وسائل اخرى منها وقائية ومنها علاجي ة، و الحقيقة بالرغم من ان الطرق الوقائية تكون صعبة التطبيق بعض الشيء لانها سابقة للاحداث الا انها تعد الاهم كي يتم تفادي المساوئ قبل وقوعها، ونلاحظ ان صور وسائل المعالجة تترادف مع صور النفقات العامة في هذا الشأن فاما ان تكون نقدية بحتة او على شكل اعانات عينية اوسلعية او وسائل اخرى كالتدريب ايضاً تحتاج الى انفاق عام .

ويمكن تحديد بعض هذه الوسائل والتي ممكن ان تنسجم العديد منها على الواقع العراقي كالآتي :

اولاً- من اهم الطرق الوقائية هو التخطيط ، فالتخطيط المسبق لاي أمر بسيطاً كان ام معقد اً يكون الحل الفعال ، فالتخطيط السليم من النواحي المختلفة سواء في المجال الاقتصادي او مجال سوق العمل او الوضع الاستثماري والانتاجي والبحث في الموارد المتاحة والسبيل الافضل لتناميها او ما اليها

من الامور المتعلقة بهذا الموضوع ، هو الذي يقي من حدوث اي اضطراب مؤدي الى البطالة .

ثانياً- خلق فرص العمل وليس فقط توفيرها ، اي في حالة عدم توفر فرص العمل ينصب الاهتمام حول ما يولد فرص العمل على سبيل المثال وكما تمت المحاولة في تطبيق هذا الاسلوب في الحد من الازمة الاقتصادية الكبرى في امريكا -كما ذكرنا سابقاً- وكما نادت به نظرية كينز .. اي يتم تنفيذ المشاريع وزيادة انفاق الدولة التشغيلي وذلك بمباشرتها للمشاريع التشغيلية المختلفة وبالتالي توفيرفرص العمل بمختلف الكفاءات و المهارات وما يترتب على ذلك من منح اجور و التي تتجه غالب اً الاتجاه الاستهلاكي وبالتالي زيادة الط لب وزيادة الانتاج وهكذا دواليك ف تتحرك الديناميكية الاقتصادية نحو الامام اضافة الى التخلص من البطالة .

ثالثاً- توفير المس تلزمات المتطلبة لاقامة الدورات التأهيلية و التدريب ية كبداية يرتكز عليها العاطل ، فجعل الافراد قادرين لان يحتلوا مواقع العمل يتطلب عمليات تأهيل وتدريب بكل نوع من الاعمال او ما ينمي القدرات المتوفرة ويضعها في المسار الصحيح ، وتعد هذه العملية مرحل ة وسطية مؤقتة الى ان يتم الحصول على عمل .وهذا ما يتم محاولة تطبيقه بالفعل في مراكز التشغيل التابعة لوزارة العمل و الشؤون الاجتماعية.

رابعاً- توجيه النسبة الكبرى من التخصيصات الاستثمارية لدعم القطاعات السلعية الاساسية وبخاصة الزراعة و الصناعة ومشروعات البنية التحتية [1] .

خامساً- دعم المشاريع الصغيرة و المتوسطة وتنميتها لكونها مشاريع كثيفة العمل وتساهم فعلياً في امتصاص جزء كبير من البطالة .

---

[1] د.خلف الربيعي ،ظاهرة البطالة في العراق الاسباب وسبل المعالجة ، مقالة منشورة في صحيفة الصباح ، ٨-١٢-٢٠٠٨،الانترنت .

سادساً- دعم القطاع الخاص من اجل خلق المنافسة المشروعة بينه وبين القطاع العام خدمة لدعم الاقتصاد الوطني.[١]

واستطيع ان اضيف انه من الانسب ان يتاح هذا الدعم الحكومي للقطاع الخاص الوطني لحاجة الدولة اليه ولسحب اكبر عدد ممكن من ال عاطلين عن العمل مع استمرار الرقابة بين الحين والاخر .

سابعاً- ولا نغفل عن الاشارة الى تجربة واعدة وجديدة وهي برنامج شبكة الحماية الاجتماعية و الذي يعد العاطلون من احد المستفيدين من هذا البرنامج وقد اختلفت معالجات هذا البرنامج لحالة البطالة فمنها منح الاع انات ومنها منح القروض اضافة الى تأهيل الافراد استعداداً لتوظيفهم . وقد قامت وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية بالاشراف على هذا البرنامج وتحديد انواع واعداد المستفيدين لتوزيع منح معينة ومحددة عليهم بالرغم من وجود النية باستبعاد –العاطلين – من الاعانة على اساس عدم تحويل المواطن الى انسان متقاعس عن العمل ، وانما يجب تحويله الى عنصر فاعل في المجتمع عن طريق مراكز تشغيل العاطلين في مركز التشغيل و التدريب المهني ، او منحهم لقروض مالية، وقد بلغ عدد المسجلين في مراكز التشغيل لعام ٢٠٠٤ (٨٠٠)الف مسجل او عاطل عن العمل بالرغم من عدم شمول بعض العاطلين الذين لهم مصدر دخل ثابت من الغير .[٢]وقد اصدرت وزارة العمل و الشؤو ن الاجتماعية تقريراً عن اعداد العاطلين عن العمل المشمولين باعانات شبكة الحماي ة لغاية ٣٠ نيسان من عام ٢٠٠٨ والذين بلغوا ٨٩الف و ٢٥٦ عاطل موزعون على كافة المحافظات ، كما بلغ عدد المشمولين م ن غير المسجلين في

---

[١] د.خلف الربيعي ، المصدر السابق .

[٢] حيدر الربيعي ، برنامج الحماية الاجتماعية اعانات ام حق اجتماعي ، مقالة منشورة في صحيفة الصباح ، ٨-١٢-٢٠٠٨، الانترنت.

دائرة العمل و التدريب المهني و الذين تم تسجليهم عن طريق المجالس البلدية ١٢٠الفاً و٣٢٦ عاطلاً في حين تم ح جب الاعانة عن ١٨ الف و٧٣٦ عاطل لاسباب مختلفة .[١] وقد تم تحديد المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية ومنهم ؛ العاطل عن العمل الذي اتم الخامسة عشر من العمر ، ولم يكن مستمراً على الدراسة، وان يكون مسجلاً في قاعدة بيانات العاطلين في احد مراكز التشغيل . وكذلك الشخص العاطل الذي يعيش ضمن اسرة الذي يقتضي ان يقدم ما يث بت ان اسرته معدومة او واطئة الدخل لغرض شموله ضمن الاسرة بشبكة الحماية الاجتماعية ، ويشترط لمنح العاطل الاعانة الاجتماعية ان تتوفر فيه الشروط ادناه :

١- ان يكون مسجلاً لدى احدى مراكز التشغيل كعاطل باحث عن العمل.

٢- ان يلتحق في برامج التدريب المهني التي توفرها لهم مراكز التدريب المهني .

٣- ان لا يكون قد رفض فرصة عمل توفرت له وتتلاءم مع اختصاصه .

٤- ملء الاستمارة الخاصة بالعاطلين وتقديمها الى مراكز التشغيل .

٥- ان يقدم تأييداً من دائرة التقاعد وكذلك دائرةالعمل و الضمان الاجتماعي يؤيد عدم تقاضيه لاي راتب تقاعدي، كما ان عليه تقديم تاييد من المجلس البلدي يؤيد انه عاطل عن العمل و ليس لديه دخل آخر ، وعليه ان يقدم كذلك بعض المستمسكات الرسمية .

وبالنسبة لحالات قطع الاعانة فهي :١- اذا لم يسجل كعاطل باحث عن العمل في احد مراكز التشغيل . ٢- اذا لم يلتحق ببرامج التدريب التي

---

[١] خبر منشور في صحيفة بغداد الآن ، ع ٢١٩ ، السنة ٤ ، ٢٤ ، تموز ، ٢٠٠٨ .

توفرها له مراكز التدريب . ٣- اذا رفض فرصة العمل ا لتي وفرتها له مراكز التشغيل .[١]

الخاتمة

توضحت لنا معالم البطالة وما يحيط بها من عالم الصعوبات و الحلول وما تغافل عنه المشرع بالرغم من أهمية هذه الحالة التي لا يخلو أي بلد منها سواء كانت الدولة متقدمة ام نامية وتتعدد سبل معالجتها وهنا يبرز دور الدولة الانفاقي في الحد من هذه الحالة و الوقوف كالسد امام تراكم سلبيات هذه الحالة ، اذ انها شائكة الارتباطات و التأثيرات منها الاقتصادية و

[١] وزير العمل يتحدث لـ (الصباح) عن الرواتب الجديدة للمشمولين بالحماية الاجتماعية، مقالة منشورة في صحيفة الصباح ، شبكة الاعلام العراقي ، الانترنت ،الموقع.
http://www.alsabaah.com

الاجتماعية ، وتعد مرتعاً خصباً للتحول من الصالح الى الطالح ، فالتوقف عن العمل وخصوصاً بشكل لا ارادي يولد ضغوطاً صعبة الا حتمال على الافراد وبالتالي على المجتمع بأسره ، فلابد اذاً من وقفة سريعة للبحث عن معالجات ، وهذه المعالجات تتمركز على الكم الانفاقي للدولة ، وعلى اتجاهات هذا الكم والى ماذا تهدف اذ ان الانسان هو محور نمو الدول ، فالانسان مصدر تطور ومصدر هدم فاذا ما استغلت طاقاته نحو قنوات ايجابية فالمجموع ككل يكون اول المستفيدين اما اذا تركت طاقاته تذهب هباءاً فلا تجد لها محلاً للافادة و الاستفادة تذوي او تتحول الى طاقات سلبية ضارة بالمجموع وهذا الام ر لم يغفل عنه المفكرون لذلك أكدوا ونؤكد على ابراز وتفعيل دور الدولة وخصوصاً مع توافر جميع العناصر الضرورية المتطلبة للانماء الانساني و الهيكلي فتتوفر الامكانات البشرية و الامكانات المادية الايرادية و العقلية ، لذا مع تضافر هذه العناصر الاساسية لابد من الحصول على نتائج ايجابية لامعة ...

وهكذا استخلصنا بعض الاستنتاجات سنوردها مع عدم اغفال موضوع المعالجات الذي سبق وبحثناه ...

١ يجب الارتكاز على أسس سليمة من التخطيط الصائب بنظرة شمولية واسعة وعدم تضييقها في مجال واحد وانما يجب ان يمتد النظر الى جميع الجوانب الحياتية عند اصدار اي قرار.

٢ التنفيذ الصحيح و العادل لاي مخطط هو السبيل الوحيد لتحقيق أي مبتغى و الرقابة على هذا التنفيذ في المرحلة الراهنة يبدو لا سبيل لاغفالها .

٣ أهمية تصنيف حالات البطالة حسب كفاءة و امكانيات كل عاطل كي يكون بالامكان وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ، ولكي لا نتخلص من البطالة الفعلية بتحويلها الى بطالة مقنعة .

٤ -لكي لاتترهل مؤسسات الدولة ، يجب البحث في تحسين مستوى الاستثمار والمشاريع التشغيلية التي تحوي وظائف من أصغر الامكانات الى أعلاها امكانية ، فالعاطلين عن العمل متعددي المهارات و الشهادات والخبرات .

٥ -عادة النظر المستمر في منح شبكة الحماية الا جتماعية وتجنب توقفها بشكل فجائي ، وان يتم اصدار تشريع يلحق بقانون التقاعد و الضمان الاجتماعي للعمال الذي جاء خالياً من التطرق لهذه الحالة مع تحديد الحالات المشمولة بهذا التأمين .

٦ -ن تجربة القروض المصغرة التي توفره ا وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية تعد من التجارب الناجعة التي لابد الوقوف بجانبها مع الرقابة على سلامة التطبيق .

٧ -الاهتمام بالقطاع الصناعي و الزراعي في البلد و اللذان يكادان يضمحلان مع تكدس البضائع المستوردة ، فالاهتمام بهما يوفر الحل لمش اكل عدة سواء في الحد من البطالة ، وفي تطوير القطاعين وتنميتها ، بدلاً من الاعتماد الكلي على الايراد النفطي الناضب ، والبدء في انماء افكار لموارد بديلة كالزراعة التي تعد نفط لاينضب.

اذ ان من فرص العمل المهمة هي استصلاح الاراضي الزراعية فلهذا الامر عدة جوانب ايجابية هي ابتداءاً ايجاد فرص عمل للايدي العاملة المت فاوته بكافة مستوياتها أي يختلف ما تتمتع بها هذه الايدي من مواصفات فهناك ممن لايحملون الشهادات وهناك العديد من حاملي لشهادات متعددة الاختصاصات ولم تجد لها مجال عمل مثال ذلك الاختصاصات الزراعية و الهندسية والجيولوجية وحتى الادارية التي تنظم عمل المجموع وهكذا ، ومن جهة اخرى يتم استص لاح الاراضي الزراعية وبذلك تمتد وتتوسع الزراعة في العراق دون الحاجة الى استيراد الاغذية خصوصاً مع تصاعد أزمة الغذاء

عالمياً وتوفير المحاصيل محلياً مع توقع نضوب الطاقة النفطية ، اضافة الى وجود الاف الهكتارات المهملة في العراق والتي تتمتع بالخصوبة بذاتها .

المصادر

الكتب

١ -د. احمد حسن البرعي ، المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن ، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٣.

٢ -ايرنام . اسلاتشايا ، الكينزية الحديثة ، تطور الكينزية و التركيب الكلاسيكي الجد يد ، ترجمة وتقديم د .عارف ليلة ، الطبعة الاولى ، دار الطليعة ، بيروت ،

٣ –د. سمير عبد السيد تناغو، نظام التامينات الاجتماعية ، منشأة المعارف الاسكندرية ، بدون سنة.
٤ –د.صلاح نجيب العمر ، اقتصاديات المالية العامة ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٨١.
٥ –ضياء الدين عارف ، مح اضرات في اصول علم المالية العامة ، مطبعة التفيض الاهلية ، بغداد ١٩٤٥.
٦ –د.طاهر الجنابي ، دراسات في المالية العامة ، كلية الادارة و الاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، وزارة التعليم العالي و البحث العلمي ، ١٩٩٠.
٧ –د.عادل العلي ، التأمينات الاجتماعية ، دراسة في جوان بها المالية و الاقتصادية وتطبيقاتها في العراق ، جامعة الموصل ،١٩٨١.
٨ – د. عبد العال الصكبان ، مقدمة في علم المالية العامة و المالية العامة في العراق، الطبعةالاولى ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٧٢.
٩ – د. عبد المنعم فوزي ، المالية العامة و السياسة المالية ، منشاة الم عارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٥.
١٠ –د. عدنان العابد ، د. يوسف الياس ، قانون الضمان الاجتماعي ، الطبعةالثانية ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد ، كلية القانون، بغداد ، ١٩٨٨.
١١ –د. محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، الدارالجامعية للطباعة و النشر ، بلا سنة .
١٢ –د. محمد فؤاد ابراهيم ، مبادئ علم المالية العامة ، الجزء الاول ، مكتبة النهضة المصرية ، بلا سنة.
١٣ –د. محمد وديع بدوي ، دراسات في المالية العامة ، دار المعارف ، مصر، ١٩٦٦.

١٤ –د. مصطفى الجمال ، الوسيط في التامينات الاجتماعية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٤.
١٥ – هشام صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية ، مطبعة عصام ، بغداد ، ١٩٨٠.
١٦ –د. يونس احمد البطريق ، د . حامد عبد المجيد دراز وآخرون ، المالية العامة ، اليكس لتكنلوجيا المعلومات ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦.
١٧ – الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية ، الطبعة الاولى ، المعهد الدولي لحقوق الانسان ، ٢٠٠٥ .
١٨ – الدساتير العربية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية،المعهد الدولي لحقوق الإنسان،كلية الحقوق، جامعة دي بول ،الطبعة الاولى،٢٠٠٥.

المقالات

١ –البطالة مشكلة مزمنة تبحث عن حل ، شبكة الاخبار العربية ، آب ، ٢٠٠٨، الانترنت.
٢ –اطلاق قروض ميسرة وفرص عمل واسعة لمعالجة البطالة وتنشيط الحركة الاقتصادية ، منتدى العراق الاقتصادي ، الانترنت .
٣ –شبكة الحماية الاجتماعية تؤمن مورداًمالياً لمليون عائلة فقيرة ،آيار ، ٢٠٠٨، الانترنت .
٤ –برنامج الحماية الاجتماعية اعانات ام حق اجتماعي ، حيدر الربيعي ، صحيفة الصباح ، كانون الاول ، ٢٠٠٨، الانترنت .

٥ –تقرير صادر من وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية ، صحيفة بغداد الان ، ع ٢١٩، س ٤، تموز، ٢٠٠٨.
٦ –ظاهرة البطالة في العراق الاسباب وسبل المعالجة ، د. فلاح خلف الربيعي ، صحيفة الصباح ، كانون الاول ، ٢٠٠٨، الانترنت.
٧ –اعلان من وزارة التخطيط ، صحيفة العدالة ، ع ٩٠، شباط ، ٢٠٠٤.
٨ –البطالة ، الموسوعة الحرة ، ويكبيديا ، الانترنت .

التشريعات

١ –دستور عام ٢٠٠٥ النافذ.
٢ –قانون وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية رقم (٨)لسنة ٢٠٠٦.
٣ –قانون التقاعد و الضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١.
٤ –قانون الرعاية الاجتماعي رقم (١٢٦) لسنة ١٩٨٠.
٥ –قانون العمل رقم(٧١) لسنة ١٩٨٧.