IRIS
American University of Iraq, Sulaimani
Institute of Regional & International Studies

تقرير لمعهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس)
ايار ٢٠٢٣

السوداني في زيارة رسمية للموصل عام ٢٠١٨ (مصدر - وكالات)

نشرة العراق الاقتصادية
أعمال رئيس الوزراء غير المنجزة

رانيا صباح بكر

نبذة عن آيرس

معهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس) هو مركز بحثي مقره العراق يلتزم بإنتاج تحليلات سياسية مستقلة وعملية ودقيقة حول العراق ومنطقة الشرق الأوسط عموماً. من مقره في الجامعة الأمريكية في العراق - السليمانية، يعمل المعهد بالشراكة مع مؤسسات أكاديمية ووكالات تمويل من مختلف أنحاء العالم ممن يتشاركون مهمته في تأسيس محادثات السياسات في العراق على البحث العملي والخبرات المحلية. يقيم المعهد فعاليات على مدار العام، من بينها ملتقى السليمانية السنوي بغرض تعميم نتائج الأبحاث وتعزيز الحوار بين مختلف الجهات المعنية حول التحديات السياساتية الأكثر تعقيداً التي تواجه العراق والمنطقة. وأخيراً، يعمل آيرس على بناء قدرات ومهارات الباحثين وصانعي السياسات والقادة الشباب من أجل تسخير أبحاث السياسات في عملية التغيير السياسي والاجتماعي.

عن المؤلفة

رانيا بكر زميلة أبحاث في معهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس) والمديرة القطرية لشركة فيامو (Viamo) في العراق، وهي اختصاصية عراقية في ريادة الأعمال والابتكار حاصلة على درجة الماجستير في الإدارة وريادة الأعمال من جامعة بورنموث. وهي فائزة بالجائزة البرونزية لفئة الاستدامة الحضرية في منظمة أنليش (UNLEASH) في الدنمارك، كما تشغل منصب زميلة ومدربة في معهد الأمم المتحدة للتدريب والأبحاث في اليابان. يمكن متابعة تغريداتها على: @RaniaBaker92

أعمال رئيس الوزراء غير المنجزة

رانيا صباح بكر

عُيِّن محمد شياع السوداني رئيساً لوزراء العراق في ٢٧ تشرين الأول ٢٠٢٢، وأدلى منذ ذلك الحين بعدد من التصريحات التي ألمح فيها إلى الخطوط العريضة لرؤيته الاقتصادية. فقد قال رئيس الوزراء الجديد في أحد المؤتمرات الهندسية العربية المنعقدة في بغداد إن «الحكومة تعمل على توفير كل ما يحقق الاستثمار الأمثل للثروات الطبيعية والبشرية عبر إصلاحاتٍ اقتصادية تركز على تحسين بيئة العمل وتذليل العقبات أمام الخبرات والكفاءات، وتنويع مصادر الدخل. [وهذا] لا يمكن أن يتحقق دون شراكة واضحة وجادة مع القطاع الخاص.»[1] وفي حين أن استخدام الكلمات الاقتصادية الرنانة مثل «الاستثمار الأمثل» و«تنويع مصادر الدخل» قد يبدو واعداً للكثيرين في القطاع الخاص، ليست هناك تفاصيل كافية بعد لمعرفة الكيفية التي ستضع بها إدارة السوداني هذه الأفكار موضع التنفيذ. ومع زيادة الاضطراب في سعر الدينار العراقي، ما يحتاجه المحللون بالدرجة الأهم هو الحصول على إجابات مباشرة وحلول ملموسة بشأن السياسات الاقتصادية، بدلاً من المبادئ الفضفاضة.

على الرغم من ذلك، فإن سجل إنجازات السوداني الاقتصادية خلال مناصبه الحكومية السابقة يمكن أن يساعدنا في التنبّؤ بالنهج الذي سيتخذه. والمثال الأكثر ارتباطاً بذلك هو أن السوداني شغل منصب رئاسة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بين عامي ٢٠١٤ و٢٠١٨. وهذه الوزارة، نظرياً، تلعب دوراً مركزياً من خلال دوائرها المختلفة في تنظيم سوق العمل وتجهيز القوى العاملة. ويمكن القول إن السنوات الأربع التي شغل فيها السوداني المنصب كانت فترة مثمرة، على الأقل من حيث المبادرات التشريعية الرئيسية. فقد أشارت مصادر في الوزارة إلى أن السوداني دافع عن تطوير وإقرار قانون العمل العراقي (رقم ٣٧) في عام ٢٠١٥، والذي لم تُجرَ عليه أية تحديثات منذ عام ١٩٧١. وقد وُضع القانون بالتشاور عن كثب مع منظمة العمل الدولية، ولقي ترحيباً محلياً ودولياً إذ تضمنَ تدابير حماية قوية للعاملين وأصحاب العمل على حد سواء. وبالنسبة للكثيرين في القطاع الخاص العراقي، كان إقرار القانون بمثابة تذكير بأن السوداني لديه القدرة على إجراء الإصلاحات في السياسات الاقتصادية وتنفيذها.

ويتضمن القانون عدداً من الأحكام بعيدة المدى، أولها وأهمها أن القانون قد حدد سن العمل الأدنى بـ ١٥ عاماً، مما يدين عمالة الأطفال دستورياً. إضافة إلى ذلك، يحظر القانون التحرش الجنسي أو التمييز القائم على النوع الاجتماعي (الجندر) أثناء البحث عن وظيفة أو أثناء العمل. كما أدخَلَ هذا القانون نُظُماً مهمة للقطاع غير الرسمي من خلال وضع معايير أكثر وضوحاً حول المشاريع المؤقتة أو قصيرة الأمد، وحصرِها في العقود المتخصصة التي تضمن حقوق الموظّف وصاحب العمل على حد سواء. ويرى العديد من المحللين أن محاولة تنظيم القطاع غير الرسمي خطوة بالغة الأهمية في تقليل الجوانب الغامضة في الاقتصاد العراقي، وهو ما تم توثيقه في عدة تقارير.[2]

وتقول المصادر المقربة من الوزارة والقطاع الخاص إن الكثير من الأحكام المهمة في هذا القانون لم توضع بعد قيد التنفيذ بشكل فعلي. فلا يكاد يوجد أي دليل على امتثال أصحاب العمل لتلك الأحكام، وظاهرة استغلال العمال ظلّت منتشرة، ومعايير الإبلاغ عن التحرش والجنسي والتمييز ما تزال ضعيفة للغاية.

فما تفسير غياب التنفيذ العملي لإصلاحات السوداني

1 وكالة الأنباء العراقية. "السوداني: الحكومة تعمل على توفيرِ ما يحقّقُ الاستثمار الأمثل للثروات عبر إصلاحاتٍ اقتصادية." وكالة الأنباء العراقية. INA, December 17, 2022. https://www.ina.iq/173383--29-.html .

2 «تشخيص الاقتصاد غير المنظم في العراق.» منظمة العمل الدولية، 1 تشرين الثاني، 2021 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_830088.pdf

الاقتصادية المميزة؟ يقول الذين عملوا عن قرب مع الوزارة إن العقبات الرئيسية أمام التنفيذ تضمنت قلة الإبلاغ عن الانتهاكات، وسوء تنظيم آليات التقييم. فمن الناحية النظرية، هناك قنوات للإبلاغ عن الانتهاكات في مجال العمل تتضمن خطاً ساخناً ومنصة مكرّسة لهذا الغرض على وسائل التواصل الاجتماعي. ولكن، عملياً، نادراً ما يكون الناس على دراية بهذه الوسائل، وبالتالي لا يستخدمها أحد. علاوة على ذلك، كان هناك بطء كبير في الرد على العاملين الذين حاولوا بالفعل الإبلاغ عن الانتهاكات عبر هذه المنصات. أضف إلى ذلك أن العاملين يترددون في تقديم شكاويهم بسبب وصمة العار الاجتماعية والخوف من انتقام أصحاب العمل. وهناك مصادر أخرى عزت ذلك النقص في التنفيذ العملي إلى ضعف في التزام الأطراف المعنية وتواصلها مع قادة القطاع الخاص. فقد اشترط القانون على أصحاب العمل الإبلاغ عن معلومات الأجور وعقود الموظفين، لكن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالكاد قامت بما يكفي لضمان الالتزام بالأوامر الجديدة.

من الممكن الاستفادة من النجاح الأولي لتمرير قانون العمل وما تلاه من نقص في التنفيذ كدراسة حالة لما يمكن أن يحدث في عهد السوداني كرئيس للوزراء. فحكومته سوف تواجه تحديات أكبر في رئاسة الهيئات المعقدة التي تشكّل الاقتصاد العراقي، بما فيها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة المالية، والبنك المركزي. كما أن أزمة خفض قيمة الدينار العراقي المستمرة قد أظهرت سلفاً مدى ضخامة المشاكل المقبلة. وإذا كان السوداني سيرسم طريقاً إيجابياً للأمام، فسيتعين على إدارته أن تدمج قدرته على رعاية التشريعات الاقتصادية من خلال البرلمان مع آلية تنفيذ أكبر فعالية بكثير من تلك التي أبداها خلال فترة توليه منصب وزير العمل والشؤون الاجتماعية.

إن إحدى الطرق التي يمكن للسوداني من خلالها إظهار جدّيته بشأن الاقتصاد هي إكمال عمله غير المُنجز في وضع قانون العمل الجديد حيز التنفيذ. ولكي تتمكن حكومته من تنفيذ أحكام القانون واستعادة ثقة الشعب، على السوداني أن يتخذ خطوات نحو إنشاء آلية إبلاغ من القاعدة إلى القمة تيسرها المنصات الرقمية المتخصصة التي تحمي خصوصية المواطنين. ويجب إنشاء هذه المنصات وإدارتها بالتنسيق الوثيق مع القطاع الخاص، والمجتمع المدني، والفئات المستضعفة، بما فيها النساء. فالثقة بالحكومة منعدمة على نطاق واسع منذ عقود مضت. وعلاوة على ذلك، فإن العديد من الانتهاكات المتعلقة بالعاملين المستضعفين والنساء هي ذات طبيعة حساسة، كالتحرش والتمييز. لذلك، يجب أن يتم تصميم آليات ومنصات الإبلاغ بطريقة تكتسب ثقة الشعب الذي يشكك بها لأسباب مبررة. وهذا من شأنه أن يثبت بوضوح نية السوداني في تعزيز الإصلاحات من خلال نظام المساءلة العامة، والذي سيحسّن السمعة العامّة للأنشطة الحكومية.

وقد أشارت مصادر في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى أنها تجري حالياً تعديلات على القانون لمواءمته أكثر مع سوق العمل الحالية في العراق. إلا أن ذلك يثير مسألة ما إذا كانت هذه الإصلاحات نتيجة لتحليل فعال وقائم على البيانات أم أنها جزء من أجندة سياسية مبطنة أخرى لكسب المصداقية وتجنب المساءلة عن التنفيذ غير الكامل لقانون عام ٢٠١٥.

السوداني ليس لاعباً جديداً على الساحة من حيث السياسات الاقتصادية والإصلاح. ولا ينبغي له البدء من الصفر متجاهلاً مبادراته السابقة التي لم تكتمل بعد، بل البناء عليها. وإضافة إلى الاهتمام بما لم يكمله من أعمال، سيتعين على السوداني أيضاً مجابهة بعض التحديات الكبيرة العاجلة التي تواجه الاقتصاد العراقي. فقيمة الدينار العراقي، كما ذكرنا، آخذة في الانخفاض، مما يثير قلقاً واسع الانتشار في أوساط المواطنين العاديين والقطاع الخاص على حد سواء. وقد تركت الحكومات المتعاقبة منذ عام ٢٠٠٣ العراق بنسبة بطالة تبلغ ١٦,٥٪ - ويصل الرقم إلى ٢٨,٢٪ بين النساء [٣] - وغيابٍ تام للتنوع في اقتصاد البلاد. إضافة إلى ذلك، لا يمكن إنكار الفساد في كل من القطاعين العام والخاص[٤]. وهذه التحديات تتطلب رؤية جريئة كالتي أظهرها السوداني في الدفاع عن إقرار قانون العمل الجديد أثناء عمله في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، لكنها يجب أن تقترن بسياسة تنفيذ ومتابعة أكثر فعالية بكثير. وإلا فإن السوداني سيكرر أخطاء الحكومات السابقة التي وعدت بالكثير دون أن تقدم شيئاً يذكر.

3 "Iraq Labour Force Survey 2021," ILO, 2022, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_850359.pdf.

4 توبي دودج، زميل مشارك، «الفساد تحت المظلة السياسية وعوائق الإصلاح في العراق»، تشاثام هاوس، مركز أبحاث الشؤون الدولية، 5 تشرين الثاني، 2021. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-06-2021/11-politically-sanctioned-corruption-iraq-arabic-dodge-mansour.pdf-17

IRIS

American University of Iraq, Sulaimani
Institute of Regional & International Studies

تواصلوا معنا

iris@auis.edu.krd
+964 773 152 6206

تقرير معهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس) لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذا المنشور أو تخزينه في نظام استرجاع، أو نقله بأي شكل أو بأي وسيلة، إلكترونية أو ميكانيكية أو بالنسخ الضوئي أو التسجيل أو بأي طريقة أخرى دون إذن خطي مسبق من الناشر.

© 2023 Institute for Regional and International Studies (IRIS)

www.auis.edu.krd/iris