جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا

قسم القانون

النجف الأشرف

دور الإدارة بتمكين الشّباب اقتصادياً في العراق

رسالة تقّدم بها الطالب

مُنتَصر مُحسن جَاسِم الزّهيري

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ. د. سحر جبار يعقوب

أستاذ القانون العام

1446هـ 2025م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ وَلَقَدْ مَكَّنَّاكُمْ فِي الْأَرْضِ وَجَعَلْنَا لَكُمْ فِيهَا مَعَايِشَ }

صَدَقَ اللّهُ العَلِيُّ العَظِيمْ

[سورة الأعراف/ ١٠]

الإهـــــــداء

إلـى

- فسحة الامل التي تتسع في نفسي عندما تضيق الحياة ...

والدي

- سفينة الحنان التي حملتني الى شاطئ الأمان ...

والدتي

- الوجوه التي ينبلج منها الصبح أذا اظلم الليل ...

أخوتي وأخواتي

- روحي التي غادرتني ولكنها تسكن قلبي للأبد ...

أخي حسنين

- حبيبتي ورفيقة دربي ونصفي الاخر ...

زوجتي

- فلذة كبدي وروح قلبي ...

ابنتي ليان

أهدي هذا الجهد المتواضع

منتصـــر

الشكـر والعرفـان

الحمد لله رب العالمين وأفضل الصلاة والسلام على سيدنا محمد (صلى الله عليهِ وعلى آلهِ الطيبين الطاهرين).
في البدء أحمد الله سبحانه وتعالى على ما وفقني وأعانني على اكمال هذه الرسالة وإظهارها بهذه الصورة المتكاملة، وانطلاقاً من حديث نبينا الكريم (من لم يشكر الناس لم يشكر الله) لذا لا يسعني إن اتقدم بوافر شكري وتقديري الى الاستاذة المشرفة (**الدكتورة سحر جبار يعقوب**) على ما خصتني به بسخاء في التوجيه والآراء السديدة والملاحظات القانونية القيمة التي أغنتْ رسالتي بالمعلومات الاكاديمية حتى أخرجت بشكلها النهائي .

ونجزل الثناء لمؤسسة بحر العلوم والى امينها العام الدكتور (**السيد محمد بحر العلوم**)، والى عميد معهد العلمين للدراسات العليا (**الدكتور زيد عدنان محسن**)، كما أتوجه بالشكر والامتنان الى (**الأستاذ الدكتور صعب ناجي عبود**) رئيس قسم القانون العام لجهوده المبذولة في صياغة عنوان بحثنا وتوجيه النصح والارشاد طيلة فترة الدراسة التحضيرية والبحثية، كما أتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان لأساتذتنا في مرحلة الدراسة التحضيرية للماجستير كل من (**الدكتور علي عادل اسماعيل**) و (**الدكتور خالد خضير دحام**) و (**الدكتورة نجلاء مهدي محسن**) و (**الدكتور حيدر كاظم عبد علي**) لما بذلوه من جهد في السنة التحضيرية فلولاهم ما وصلت الى ما وصلت اليه اليوم .

السادة اعضاء لجنة المناقشة مع حفظ الالقاب، الذين سيشرفونني بطرح ملاحظاتهم القيمة والسديدة لما تترك من أثر في تقويم رسالتي شكلاً وموضوعاً.

كما اتقدم بالشكر والعرفان الى من تحلى بروح المسؤولية والاخلاص الأخ (**الدكتور علاء حميد الحلبوسي**) وكيل وزارة التربية – رئيس الجهاز التنفيذي لمحو الامية، لدعمه المتواصل لجميع الكوادر التربوية لإكمال مسيرتهم الاكاديمية، مما يعكس رؤيتهُ الحكيمة في تطوير وبناء القدرات الوظيفية فلهُ كل الشكر والتقدير.

وأتوجه بالشكر والعرفان الى كل من أسهم في تسهيل مهمة اكمال الرسالة في مكتبة معهد العلمين ومكتبة كلية القانون جامعة واسط، ومكتبة كلية الامام الكاظم(عليه السلام) في محافظة واسط، ومكتبة العتبة الحسينية، لما قدموه لي من مساعده في توفير المصادر لرسالتي.

الباحث

المستخلص

يعدُّ تمكين الشباب اقتصادياً من المواضيع ذات الأبعاد المترابطة والمكملة بعضها لبعض الآخر، فهو يتسم بأنَّ له أساساً دستورياً وقانونياً في التشريعات الوطنية والاتفاقيات والقرارات الدولية، كما أنهّ من الموضوعات التي تستهدف تحسين الوضع الاقتصادي لفئة مهمة ومؤثرة من فئات المجتمع العراقي، من التي تعرضت للتهميش والاقصاء فضلاً عن أنها تحملت التبعات والاثار الناتجة عن الحروب والنزاعات الداخلية والفساد الاداري والمالي، فأن تلك التحديات وغيرها تعيق من تمكينهم اقتصادياً، الأمر الذي القى بكاهله على واقع الشباب الاقتصادي، مما نتج من ذلك اتساع ظاهرة البطالة والفقر بين الشباب، وعدم تكافؤ الفرص، والحرمان من ابسط الحقوق الاقتصادية التي كفلتها القوانين كحق العمل، والحصول على القروض المالية، والتدريب المهني، وتوفير حماية اجتماعية الخ.

وبما أن التمكين الاقتصادي للشباب هو حق كفله القانون وله غطاء قانوني، فهذا يتحتم من الادارة المختصة التحرك، لتنفيذ السياسات والبرامج القانونية التي تحقق الرفاهية الاقتصادية لهم، من توفير فرص عمل وتشغيلهم، وتحسين واقعهم الاقتصادي، والعمل على تطوير تلك البرامج القانونية للإدارة من خلال توفير الأموال اللازمة والبيئة الصالحة لها، لذا اطلقنا عليها تسمية الوسائل القانونية لتمكين الشباب اقتصادياً، إذ تصنّف هذه الوسائل الى نوعين، الاول هو الوسائل القانونية ذات الطبيعة المالية، والثانية هي الوسائل القانونية ذات الطبيعة التنظيمية والاجرائية، فقد ثبت نجاعة بعض تلك الوسائل في دعمها للشباب، وعدم فاعلية بعضها الآخر، إذ إنّ هنالك عدداً من الوسائل التي تمارسها الادارة لدعم الشباب قد تسبب اضراراً للإدارة والشباب اكثر من فوائدها وغاياتها المرجوة، كونها تشجع الفئة المذكورة على الاتكالية وتزيد من البطالة المقنعة، فضلاً عن كونها تشكل عبئاً مالياً كبيراً على قوانين المالية للدولة (قانون الموازنة العامة)، فأن تنفيذ هذه الوسائل والاليات القانونية، يتطلب تظافر الجهود والعمل من جميع السلطات الاتحادية، ابتداءً من السلطة التشريعية وممارستها لدورها التشريعي والرقابي ومروراً بالسلطة التنفيذية، بدءًا من هرمها (مجلس الوزراء) والوزارات والهيئات الادارية المختصة ، وصولاً الى الحكومات المحلية للمحافظات، ودورها القانوني في تنفيذ تلك الاليآت والاشراف عليها، فضلاً مالها من وسائل خاصة، وكل ما ذكر من نشاطات واعمال التي تنفذها الادارة يجب أن تقترن برقابة فاعلة وحكيمة من قبل جميع الجهات الرقابية المختصة ابتداء من رقابة الادارة ذاتها وصولاً الى رقابة القضاء، لضمان انصياع الادارة للقانون وعدم تعسفها وانحرافها عن تحقيق الغايات المرجوة، بصورة تضمن وصول وسائل الادارة للشباب بشكل عادل وقادر على تطوير ظروفهم الاقتصادية.

فـهرس المحتويات

العنــوان	رقـم الصفحة
الآية القرآنية	أ
الاهداء	ب
الشكر والعرفان	ج
المستخلص	د
فهرس المحتويات	هـ – و– ز
المقـدمة	١–٤
الفـصل الأول **التعريف بدور الإدارة في تمكين الشباب اقتصادياً**	٥ – ٧٥
المبحث الأول: مفهوم تمكين الشباب اقتصادياً	٦ – ٤٣
المطلب الأول : تعريف تمكين الشباب اقتصادياً وتحدياتها	٦ – ٢٤
الفرع الأول : تعريف تمكين الشباب اقتصادياً	٧ – ١٨
الفرع الثاني : تحديات تمكين الشباب اقتصادياً	١٨ – ٢٤
المطلب الثاني : الأساس القانوني لاختصاص الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً	٢٤ – ٤٣
الفرع الأول : الأساس القانوني الدولي لاختصاص الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً	٢٥ – ٣١
الفرع الثاني : الأساس القانوني الوطني لاختصاص الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً	٣١ – ٤٣
المبحث الثاني : ذاتية دور الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً	٤٣ – ٧٥
المطلب الأول : أهمية تمكين الشباب اقتصادياً وتمييزه عن مما يشتبه به	٤٤ – ٦٠
الفرع الأول: أهمية تمكين الشباب اقتصادياً	٤٤ – ٥٠
الفرع الثاني : تمييز تمكين الشباب اقتصادياً عن ما يشتبه به	٥٠ – ٦٠

المطلب الثاني : آثار تمكين الشباب اقتصادياً	٦١ – ٧٥
الفرع الأول : الآثار المباشرة لتمكين الشباب اقتصادياً	٦١ – ٦٨
الفرع الثاني : الآثار غير المباشرة لتمكين الشباب اقتصادياً	٦٨ – ٧٥
الفصل الثاني **الأحكام الموضوعية لتمكين الشباب اقتصادياً**	٧٦ – ١٦٢
المبحث الأول : وسائل الإدارة لتمكين الشباب اقتصادياً	٧٧ – ١١٧
المطلب الأول: الوسائل القانونية ذات الطبيعة التنظيمية والاجرائية	٧٧ – ٩٤
الفرع الأول : التعيين في الوظائف العامة	٧٨ – ٨٤
الفرع الثاني : التدريب المهني	٨٥ – ٩٠
الفرع الثالث : تشجيع الاستثمار والحد من العمالة الاجنبية الوافدة	٩٠ – ٩٤
المطلب الثاني : الوسائل القانونية ذات الطبيعة المالية	٩٤ – ١١٧
الفرع الأول : قروض المشاريع الصغيرة	٩٤ – ١٠٥
الفرع الثاني : المنح والإعانات المالية	١٠٦ – ١١٣
الفرع الثالث : حاضنات الأعمال للمشاريع الريادية	١١٣ – ١١٧
المبحث الثاني : الجهات الإدارية المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً والرقابة عليها	١١٨ – ١٦٢
المطلب الأول : اختصاص السلطات المركزية والمحلية بتمكين الشباب اقتصادياً	١١٨ – ١٤١
الفرع الأول : دور السلطة التشريعية الاتحادية بتمكين الشباب اقتصادياً	١١٩ – ١٢١
الفرع الثاني : دور السلطة التنفيذية الاتحادية بتمكين الشباب اقتصادياً	١٢١ – ١٣٣
الفرع الثالث : دور الإدارة المحلية بتمكين الشباب اقتصادياً (المحافظات غير المنتظمة في إقليم)	١٣٤ – ١٤١
المطلب الثاني : الرقـــــابة على أعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً	١٤١ – ١٦٢
الفرع الأول : الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً	١٤٢ – ١٥٤

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المختصة بتمكين الشاب اقتصادياً	١٥٤ - ١٦٢
الخاتـمة	١٦٣ - ١٧٠
المصادر والمراجع	١٧١ - ١٨٧
المستخلص باللغة الانكليزية	B-A

الـــمقـــــدمة

اولاً - التعريف بموضوع البحث

الشباب هم عماد المجتمع وطاقته الانتاجية المتجددة ومصدر من مصادر التقدم والابتكار، فهم يمثلون ثروة دائمة وقوة ايجابية مؤثرة ينبغي على الادارة استغلالها والاستفادة منها بطريقة مثلى، والا يكون هناك تبديد للموارد البشرية وتعريضها للبطالة والفقر والتهميش، فالدولة العاكفة على التطور لا بد أن تضع شريحة الشباب في طليعة اهتماماتها وأولوياتها فهم يمثلون الماضي والحاضر والمستقبل، وأن نهوض الدول وازدهارها وتقدمها في جميع المجالات الاقتصادية والعلمية والصناعية والتجارية مقرون بفئة الشباب الناضج، لذا نجد معظم البلدان تعول عليهم، ولنتيجة السياسات الخاطئة للأنظمة السياسية السابقة وما نتج عنها اضرار وعدم اهتمام لهذه الشريحة، فقد اعتنى المشّرع العراقي بعد العام ٢٠٠٣ بالشباب عبر تشريع عدد من القوانين التي ترمي الى الارتقاء بمستواهم المعيشي وتطوير واقعهم الاقتصادي، إذ قام بتخصيص اموال طائلة لهم في القوانين المالية الاتحادية، إذ نجد اهتمام المشرع العادي نابعاً عن حرص المشرع الدستوري على حقوق الشباب، اذ يعد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اول دستور عراقي ذكر الشباب بصورة صريحة في ديباجته ومضمونه، واهتم بهم وبحقوقهم كحق العمل والضمان الاجتماعي وغير ذلك من حقوق اخرى، فضلاً أن العراق يعد من الدول التي صادقت على عدد من الصكوك الدولية ذات الاثر المباشر على تحسين واقعهم الاقتصادي، وبعد كل ما ذكر ازداد تدخل الجهات الادارية المختصة قانوناً في الكثير من المجالات الحياة الاقتصادية لأفراد المجتمع، ومنها مجالات الدعم الاقتصادي للشباب لتمكينهم، فالإدارة بوصفها واجهة الدولة واداتها التنفيذية تتحرك عنده مواجهة تلك الفئة لمشاكل وصعوبات اقتصادية كالبطالة والفقر وغلاء المعيشة ، إذ تعمل جاهدةً على توفير الدعم والانفاق وفرص العمل لهم، وأن استغناءها عنهم وتجاهلها لمطالبهم قد يكون أحد الأسباب المؤدية الى زعزعة الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي وحتى زعزعة في الاستقرار الامني بما يخل بأهداف الضبط الاداري(الامن العام)، فالشباب يمثلون الاداة الرئيسة التي تعتمد عليها الادارة في تحقيق التنمية المستدامة وادارة مرافقها العامة، وتنفيذ خططها وسياساتها الطموحة، فمن واجب الادارة أن تمكنهم اقتصادياً وحمايتهم من الايديولوجيات المتطرفة، وكل ذلك يعتمد على البرامج والسياسات ووسائل السلطة العامة التي تنفذها الادارة التي من شأنها أن توفر الدعم اللازم لهم، إذ يقع على عاتق الادارة تزويدهم بالأدوات الممكنة واللازمة التي تمكنهم من المكوث في موضع الاستقرار ومساعدتهم من بلوغ اهدافهم الاقتصادية، وانتشالهم من اثار الازمات الاقتصادية التي يتعرضون لها وايصالهم الى ضفاف الاستقرار والامان والرخاء المادي.

ثانياً- اهمية موضوع البحث

تبرز اهمية الدراسة كونها تتعلق بفئة مهمة ومؤثرة في المجتمع العراقي وهي فئة الشباب من الذكور والاناث، والذين يمثلون عنصر بشري مهم، ولا يزالون يواجهون التحديات الاقتصادية والاجتماعية، الامر الذي يستدعي تدخل الادارة لاستثمار تلك الموارد البشرية كونها طاقة انتاجية متجددة مع توفير امان اقتصادي لهم، إذ حظيت فئة الشباب باهتمام خاص بموجب التشريعات الدولية والوطنية، وتلعب السلطات الادارية المختصة دوراً لافتاً لدعمهم وتعزيز قدراتهم الاقتصادية نتيجة ما مروا به من اوضاع اقتصادية مقيتة بسبب عدم الاهتمام بهم من قبل النظام السياسي السابق، فضلاً عن دخوله في الكثير من الحروب، فالإدارة بكونها المحور الاساسي لتطبيق القوانين، واداة الدولة لرسم سياستها وتنفيذها، فأن من واجبها أن تعمل جاهدة على تمكينهم اقتصادياً وفقاً لتشريعاتها الخاصة والتشريعات الأُخر وخصوصاً التشريعات المالية، اذ تملك الكثير من السياسات والاستراتيجيات والاليات التي تسهم من تعزيز فرصهم في سوق العمل وتحفيزها، من خلال توفير الوظائف في القطاعين، واعدادهم اعداداً مهنياً، وغيرها بما يقلل ذلك من نسب البطالة والفقر فيما بينهم ، فحماية الادارة للشباب اقتصادياً يمثل مدخلاً اساسياً لحمايتهم اجتماعياً. واخيراً لا بد أن نبين أن معظم المناهج الوزارية للحكومات المنتخبة في العراق أولت اهتماماً بالغاً بشريحة الشباب وبحقوقهم الاقتصادية، وكل منهاج وزاري تقدمه أي حكومة منتخبة يمثل مرتكزاً لها وتؤدي دورها من خلاله وذلك بتنفيذ بنوده ويعد معياراً اساسياً في تقييم أدائِها وكفاءتِها.

ثالثاً- اشكالية البحث

تتمحور الدراسة حول معالجة عدد من المشاكل التي تواجه السلطات الادارية في العراق، والمختصة بدعم الشباب اقتصادياً وفقاً للتشريعات القانونية النافذة، فلابد من الإجابة عن التساؤلات التالية:

١- رغم حسن التنظيم القانوني لحقوق الشباب الاقتصادية في الدستور والتشريعات الوطنية فضلاً عن الصكوك الدولية والاقليمية، لكن نجد عدد من الشباب يواجهون مشاكل وتحديات من ممارسة حقوقهم القانونية؟ فضلاً عن التحديات التي تؤثر على وضعهم المالي وفرصهم المستقبلية، كالبطالة والفقر، وضعف التمويل اللازم للمشاريع الصغيرة وعدم مواكبة التدريب المهني للتقدم التكنولوجي الذي يؤهلهم للدخول الى سوق العمل وغير ذلك من المعوقات، الامر الذي يقتضي دراسة تلك المواضيع دراسة قانونية للوصول الى الاجابة الدقيقة والكافية.

٢- من هي الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً هل هي السلطة التنفيذية الاتحادية أو السلطة المحلية (المحافظات غير المنتظمة في اقليم) أو كلتاهما، وهل للسلطة التشريعية دور في ذلك التمكين من خلال ممارسة اختصاصها التشريعي والرقابي؟

٣- ما مدى فاعلية وسائل القانونية التي تعتمدها الادارة لدعم وتمكين الشباب اقتصادياً ؟ لا سيما أن بعضها أصبحت ترتب آثاراً سلبية على الدولة وترهق ميزانيتها المالية بالإنفاق العام دون أي جدوى ومنفعة اقتصادية متحققة ، أما البعض الآخر منها اصبحت تحقق جدوى اقتصادية للإدارة والمستفيد (الشباب) ؟ الامر الذي يقتضي منا بيان انجع تلك الوسائل القانونية التي تنفذها الادارة لدعم الشباب.

٤- وجود مخاطر قد تحدق بشريحة الشباب في العراق والمتمثلة بالفقر والبطالة وقلة فرص العمل والفساد والمحسوبية وغيرها، من شأن ذلك أن يرتب الكثير من الاثار، فضلاً عن التحديات الاقتصادية، الامر الذي يقتضي أن تكون محلاً للدراسة من منظور قانوني لا سيما في ظل ندرة الدراسات القانونية التي تُلقي الضوء على دور الادارة وحجم تدخلها في مجالات التمكين الاقتصادي للشباب، فالإدارة تمارس نشاطاتها استناداً لأساس القانوني يخولها ذلك التدخل وفقاً لبرامج ومبادرات قانونية التي من شأنها أن تعالج وتقلل من تلك المخاطر، إذ ازداد في السنوات الاخيرة تدخل السلطة الادارية المختصة في دعم الشباب اقتصادياً تنفيذا للقوانين والانظمة واللوائح الداعمة لتلك الشريحة، وتوفير لهم البيئة المناسبة لحمايتهم من المشاكل الاجتماعية.

٥- يبرز التساؤل الآخر عن مدى امكانية اثارة مسؤولية الادارة عنده تعسفها وانحرافها، أو أخلالها بالواجبات القانونية تجاه حقوق الشباب من خلال اصدارها قرارات ادارية تسبب اضرار بتلك الشريحة، او الامتناع عن اصدار قرار لهم؟ وهل تمثل الرقابة التي تمارسها الجهات الرقابية ضمانة حقيقية في حماية حقوق الشباب الاقتصادية فضلا عن حماية الاموال العامة المخصصة لهم من الفساد، ودورها في تعزيز الشفافية ومفاهيم النزاهة.

رابعاً- فرضية البحث

إنّ اتساع نشاط الاجهزة الادارية المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً وفقاً لصلاحياتها القانونية، واجراءاتها القانونية المنفذة، والتعاون معها من قبل السلطات الاتحادية والاجهزة الرقابية، من شأن ذلك أن يطور قدرات الشباب الاقتصادية، ويرفع المستوى المعيشي لهم، ويقلل من البطالة، ويحقق استقرار في جميع المجالات.

خامساً - نطاق البحث

النطاق المكاني: السلطة الادارية في العراق.

النطاق الزماني: تختص الدراسة في بيان دور الإدارة في تمكين الشباب اقتصادياً في العراق للفترة الزمنية التي تلت عام ٢٠٠٣، وذلك لقيام السلطة التشريعية في العراق تشريع الكثير من القوانين التي منحت الادارة الاختصاص القانوني والبرامج والادوات اللازمة لتمكين تلك الفئة اقتصادياً.

النطاق الموضوعي: إذ يتناول تحليل ودراسة الدور الذي تمارسه الإدارة بمختلف مستوياتها (الاتحادية ، المحلية) في تنفيذ السياسات والبرامج التي تهدف إلى تمكين الشباب اقتصادياً في العراق.

سادساً - منهجية البحث

لغرض تلبية متطلبات الدراسة والاجابة عن اشكالية الدراسة والتساؤلات المطروحة فيها سنعتمد على المنهج الوصفي التحليلي عبر تحليل ومناقشة ونقد النصوص القانونية التي تخص موضوع (دور الادارة بتمكين الشباب اقتصادياً في العراق) وتطبيقاتها العملية، وما تيسر من احكام قضائية، وقرارات وعقود ادارية، وتقارير الجهات الرقابية لاستخلاص الفائدة المرجوة، للوصل الى ما يجب أن تكون عليها النصوص القانونية، وبيان مواطن الضعف والقوة في تلك النصوص، وما يتعين على الادارة انجازه، كما سنعتمد على المنهج التاريخي للتتبع الدساتير العراقية السابقة المتعاقبة للوقوف على التسلسل التاريخي لموضوع بحثنا، وتطوره، وبيان الدساتير التي اولت اهتمامها بتمكين الشباب اقتصادياً.

سابعاً- خطة البحث

من أجل اعطاء البحث أبعاده بصورة تكاملية، والاحاطة بجميع جوانبه القانونية وتلبية متطلباته، لذا سيتم تقسيم الدراسة على فصلين، نتناول في الفصل الاول (التعريف بدور الإدارة في تمكين الشباب اقتصادياً)، وتم تقسيمه الى مبحثين نخصص الاول منه الى (مفهوم تمكين الشباب اقتصادياً)، أما المبحث الثاني نتناول فيه (ذاتية دور الادارة بتمكين الشباب اقتصادياً)، أما الفصل الثاني سيبحث (الأحكام الموضوعية لتمكين الشباب اقتصادياً)، وينقسم على مبحثين، سنبين في المبحث الاول (وسائل الإدارة لتمكين الشباب اقتصادياً)، ونُلقي الضوء في المبحث الثاني على (الجهات الإدارية المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً والرقابة عليها). ويلي بعد ذلك الخاتمة التي تتضمن أهم ما توصلنا اليه من نتائج ومقترحات تسهم بتعزيز الواقع الاقتصادي للشباب في البلد.

الفصل الاول

التعريف بدور الإدارة في تمكين الشباب اقتصادياً

تسعى الإدارة جاهدة الى رعاية شؤون المجتمع بأسرهِ في جميع مجالاته، وتلعب دوراً مهماً في تنفيذ القوانين والبرامج الحكومية، فهي تملك الكثير من الاختصاصات التي كفلتها التشريعات القانونية لدعم الشرائح المستهدفة، فالإدارة بوصفها سلطة عامة تجسّد جانباً من جوانب السلطة التنفيذية، فهي تهدف من تصرفاتها وانشطتها الى اشباع الحاجات العامة، وتحقيق المصالح العامة التي تتبناه الدولة، كما تتمتع بقسط كبير من السلطة العامة، لا سيما بعد تدخلها في حياة الافراد والمجتمعات، وتدخلها في مجالات الدعم الاقتصادي لشرائح المجتمع بصورة عامة، والشباب بصورة خاصة، وهذا التدخل نابع من اهتمام المشرع بتحسين واقع الشباب، فالقوانين التي أقرتّها السلطة التشريعية في العراق بعد تغيير النظام السابق، كان للشباب منها نصيبٌ جيدٌ، اذ هي تهدف الى معالجة التحديات الاقتصادية التي تواجههم، من خلال وضع الوسائل والحلول القانونية اللازمة، من توفير فرص عمل لتوليد الدخل اللازم لهم، وتحسين سبل عيشهم، وتحقيق حياة كريمة ، فضلاً عن معالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، كمعالجة مشكلة البطالة بين الشباب مع تعزيز النمو الاقتصادي للدولة وتعظيم الناتج القومي، لكون بعض الاليات التي تدعمها الادارة لتلك الفئة، تمثل رافداً اساسياً للاقتصاد.

فالإدارة هي اداة الدولة والسلطة المختصة عن تنفيذ القوانين التي تهدف الى تمكين الشباب اقتصادياً، وبدونها تصبح تلك القوانين غير منتجة وعديمة الجدوى، فلا بد من وجود ادارة تسهر على تنفيذها، تحقيقاً للغايات المنشودة وهي تحقيق العدالة الاجتماعية وتحسين الواقع الاقتصادي للشباب، وتمكينهم وفق الاطر القانونية النافذة، من خلال مرافقها العامة التي تقدم خدماتها لإشباع الحاجات العامة للجمهور، والتي تمثل المظهر الايجابي لنشاط الادارة.

ومن أجل الاحاطة بموضوع التعريف بدور الادارة في تمكين الشباب اقتصادياً، فلا بد من تقسيم هذا الفصل على مبحثين مستقلين، نخصص المبحث الأول لمفهوم تمكين الشباب اقتصادياً، وأما المبحث الثاني نعرج فيه الى ذاتية دور الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً.

المبحث الاول

مفهوم تمكين الشباب اقتصادياً

لا يمكن للإدارة مباشرة اي حق من الحقوق الاقتصادية لأفراد المجتمع، من دون وجود قوانين تنظمها وتبين مداها والفئة المستهدفة من تشريعها، ويمثل تنفيذها من السلطات الادارية احد الركائز الاساسية، التي تضمن تحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص، وضمانة وصولها للأفراد، فضلاً عن معالجتها للبطالة، فالشباب في العراق يمثلون شريحة كبير من السكان، ولا يمكن للإدارة أن تقوم بدورها الموسوم وفقاً للصلاحيات، مالم تكون هنالك قوانين تمثل لها خط الشروع والاساس القانوني لنشاطها الهادف، فمن واجب الادارة أن تؤدي مهامها بتمكين الشباب اقتصادياً، استناداً للقوانين التي اقرتها السلطة التشريعية، لما يسهم ذلك وبشكل كبير من وضع حد للمشاكل الاقتصادية التي تواجههم، وحماية لحقوقهم التي كفلها الدستور، فلا بد لها أن تحدد مقدماً من هي فئة الشباب وماهي شروطها، وأن تسعى بقوة لوضع الحلول لمعالجة التحديات، التي تعيق من التطبيق الفعلي للقوانين، وضمان تطبيقها بعدالة وشفافية، لأجل تحقيق العدالة وضمات توزيع الفرص الاقتصادية على جميع الشباب، وضمان مستقبلهم، وبخلاف ذلك سوف تصبح الادارة سلطة عاجزة عن تلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم التي كفلها القانون، مؤدياً الى الكثير من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، ولأجل حماية هذه الشريحة فهي احتلت مكانة جيدة من مجال اهتمام المشرع بموجب قوانين متعددة.

وبناء على ما تقدم سنقسم دراسة هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الاول مدلول تمكين الشباب اقتصادياً ، وفي المطلب الثاني الأساس القانوني لاختصاص الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً.

المطلب الاول

تعريف تمكين الشباب اقتصادياً وتحدياتها

يعد موضوع تمكين الشباب اقتصادياً من المواضيع الحديثة، التي لم تحظ بالاهتمام الكافي في الدراسات القانونية مقارنة بالمواضيع الاخرى، إذ نلحظ أنه رغم الاهتمام المتزايد بهم من قبل الحكومات، الا أنهم لا يزالون يمرون بأوضاع اقتصادية صعبة رغم حسن التنظيم القانوني بموجب التشريعات التي سنوضحها لاحقاً، فهذا يقتضي بيان عدد من المحاور الداعمة لتمكينهم، واهمها توفير بيئة تشريعية مشجعة، وحسن التنفيذ من قبل

الجهات المختصة، فضلاً عن تخصيص الاموال اللازمة، والتعاون بين جميع السلطات الاتحادية والمحلية، مع فرض الرقابة على جميع اعمال الادارة، وللوقوف على تعريف تمكين الشباب اقتصادياً لابد من أن تكون هنالك دراسة كافية ومُلمّة، تتناول الموضوع بجميع تفاصيله وتوضح المعاني والمفردات، ومن ثم وضع التعريفات اللازمة ومعرفة ماهية دلالاتها الحقيقية، وعليه نقسم هذا المطلب على فرعين، وكالتالي:

الفرع الأول : **تعريف تمكين الشباب اقتصادياً**.

الفرع الثاني : **تحديات تمكين الشباب اقتصادياً**.

الفرع الاول

تعريف تمكين الشباب اقتصادياً

الشباب هي فئة عمرية تتسم بالنضج والحيوية والطاقة، وتمثل عنصراً فاعلاً في تقدم وتنمية الدول، وهذه الفئة العمرية تختلف من دولة الى دولة اخرى، وتختلف ايضاً باختلاف التشريعات القانونية الداعمة لهم، لكونها أكثر فئة من فئات المجتمع تحتاج الى دعم من الادارة لتحسين ظروفهم الاقتصادية، لذلك لا بد أن نوضح كيف تناول علماء اللغة تعريف تمكين الشباب اقتصادياً، ليتسنى لنا بعد ذلك الوقوف على تعريفه الاصطلاحي، وهذا ما سنوضحه في تعريف تمكين الشباب اقتصادياً من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية.

اولاً :- تعريف تمكين الشباب اقتصادياً لغةً

أ- التمكين : التمكين في اللغة مصدر من الفعل مكن أي قوي واشتد[١]، والمكن هو بيض الضب، وإنما اطلق عليه المكن لاستقراره في مكانه [٢]، المكنات هي للضباب أن يجعل للطير تشبيها، ويجوز أن يراد على امكنتها أي على مواضعها التي جعلها الله تعالى لها، وتمكن من الشيء واستمكن أي ظفر، وله مكنة أي له قوة وشدة [٣]، ومن

---

[١] – احمد بن محمد الفيومي ، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير ، المجلد الثاني ، ،ط٢ ، دار الهجرة ، قم ، ١٤١٤هـ ، ص٥٧٧.

[٢] – ابن فارس ، معجم مقاييس اللغة ، المجلد الخامس ، ص٣٤٣ وحسن مصفوي ، التحقيق في كلمات القرأن الكريم ، المجلد الحادي عشر ، ص١٥١.

[٣] – احمد بن محمد الفيومي ، مصدر سابق ، ص١٥١.

التمكين المكانة تقول العرب :- إن بني فلان لذو مكنة من السلطان أي تمكن[١]، والتمكين هو تمكن الشخص من الشيء ويقال فلان لا يُمكنِهُ شيء ويقال فلان لا يُمْكنِهُ النهوض أي لا يقدر عليه[٢].

ب- الشباب : هو الفتاء والحداثة شب يشب شباباً وشبيبة وفي يستشهد من شب منهم وكبر اذا بلغ، والمشاب جمع شاب وكذلك الشبان [٣]، والشاب هو من ادرك سن البلوغ ولم يصل الى سن الرجولة، والشباب هو الفتوة والفتاء والحداثة وهو عكس الشيب والهرم[٤] وردت كلمة الشباب في القواميس العربية معنى العرب الذين والتي وردت في قواميس اللغات منها (youth)، بمعنى انه طازج وحيوي[٥]

ت- الاقتصاد: قصد يعني إتيان الشيء، أو الوسط بين الطرفين، ولفظ الاقتصاد لغوياً مشتق من فعل قصد والقصد بها بين الاسراف والتقتير والقصد في المعيشة أن لا يسرف ولا يقتر يقال فلان مقتصد في النفقة، أي الادخار وعدم التبذير [٦]، وقال تعالى " وَاقْصِدْ فِي مَشْيِكَ" [٧] والاقتصاد في اللغة هو من القصد وهو التوسط بين الاسراف والتقتير وطلب الرشد ويقال هو على قصد أي على رشد وطريق القصد أي طريق سهل وقصده قصدة أي نحوه[٨]

---

[١] – ابن منظور الافريقي ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ، ط٣ ، دار الفكر للطباعة ، لبنان– بيروت ، ١٤١٤هـ ، ص٤١٤ .

[٢] – محمد ابي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، المكتبة العصرية ، بيروت ، ١٩٩٧ ، ص٢٩٧.

[٣] – ابن منظور ، لسان العرب ، ط١ ، دار احياء التراث العربي ومؤسسة التاريخ العربي ، بيروت ، ١٩٦٨م ، ص٤٨٠.

[٤] – مصطفى الزيات واخرون ، المعجم الوسيط ، دار الدعوة ، القاهرة ، ص٤٧٠.

[٥] – ابن منظور ، لسان العرب ، دار لسان العرب ، لبنان ، ٢٠٠٩م ، ص٣٢٣.

[٦] – ابن منظور ، لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ، ص٣٥٣.

[٧] - اية / ١٩ ، سورة لقمان

[٨] - د. نزيه حماد ، معجم المصطلحات المالية والاقتصادية في لغة الفقهاء ، ط١ ، دار الشامية ، بيروت ، ٢٠٠٨م ، ص٧٢.

ثانياً :- تعريف تمكين الشباب اقتصادياً اصطلاحاً

بعد أن تطرقنا إلى تعريف تمكين الشباب اقتصادياً لغةً، يستلزم بعد ذلك بيان تعريف تمكين الشباب اقتصادياً اصطلاحاً في كتب الفقهاء، والتشريعات القانونية ، والقرارات القضائية.

أ- تعريف الفقهي لتمكين الشباب اقتصادياً

يعد مفهوم تمكين الشباب اقتصادياً من المفاهيم التي تهدف الى استثمار الامكانات والطاقات الشبابية والموارد المتوفرة بغية الوصول بهم الى اوضاع اقتصادية ومعاشية تمكنهم من ممارسة شؤونهم في مختلف الاصعدة والمجالات، فضلاً عن تحقيق التنمية الاقتصادية للبلد، فهو يمثل احد الوسائل للقضاء على البطالة والفقر.

فقد عرفه الفقهاء والباحثين في القانون والاجتماع والاقتصاد تعريفات متعددة تنضوي جميعها على الرقي بالوضع الاقتصادي للشباب.

فقد تناول فقهاء القانون ذلك بصورة غير مباشرة ضمن مفهوم الحقوق الاقتصادية للأفراد كحق العمل، الذي هو حق كفلة القانون لكل فرد في المجتمع دون تمييز، موضحين أن مسؤولية انماء وتمكين افراد المجتمع اقتصادياً هي مسؤولية الدولة، من خلال وضعها البرامج والخطط والسياسات الانمائية، لتأمين حاجاتهم المعيشية بعيداً عن الفقر[١]، كما اوضحوا أن الحقوق الاقتصادية تخول الافراد حق اقتضاء خدمة اساسية تلتزم الدولة بتمكينهم منها[٢]، منها[٢]، وتناول البعض الاخر من فقهاء القانون موضوع التمكين الاقتصادي للشباب استطراداً وبصورة غير صريحة ضمن مفهوم السياسة المالية للدولة والتي تتمثل بالبرامج التي تخططها الدولة وتنفذها مستخدمة مصادرها الايرادية وبرامجها الاتفاقية محققة اهدافاً للمجتمع، فالسياسة المالية تهدف الى تحقيق مستوى التشغيل الكامل للطاقات الانتاجية المتاحة، مما تؤدي الى معالجة مشكلة البطالة[٣]، **اذ يرى الباحث** أن المقصود بتشغيل الطاقات الانتاجية هي استثمار للموارد البشرية، إذ يعد الشباب أهم مورد بشري تعمل الدولة على استثماره بصورة صحيحة،

---

[١] – د. سعدي محمد الخطيب، حقوق الانسان وضماناتها الدستورية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١١، ص١٧–١٨.

[٢] – د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، دار السنهوري، بغداد– العراق، ٢٠١٥م، ص٢٠.

[٣] – د. حيدر رسول محسن الكعبي، الرقابة البرلمانية على رسم السياسة المالية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد– العراق، ٢٠٢٠م، ص٦٣و٦٨.

وتعمل على ضمان وصول الحقوق الاقتصادي التي اقرها القانون لجميع افراد الشعب دون تمييز ومن ضمنهم الشباب.

أما فقهاء علم الاجتماع والاقتصاد فقد عرّفوا (التمكين الاقتصادي للشباب) تعريفات متعددة وأهمها هو "عبارة عن كل الممارسات والافعال التي تقضي الى تمكين الفئات الشبابية من المشاركة في المشاريع الاقتصادية ليصبحوا مكتفين ذاتياً من الناحية الاقتصادية ومن جميع الموارد والبنى التحتية الضرورية واللازمة لسد حاجياتهم"[١]، وعرف بأنه " التحكم في شروط الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية التي من شأنها أن تساهم في مضاعفة قدرات الشباب على تحقيق ذواتهم"[٢]، كما اتجه البعض الى تعريفه بأنه النهوض بالقدرات الفردية الشبابية وتطويرها من اجل المشاركة بالتنمية الاقتصادية وزيادة الفرص المطلوبة للوصول الى الموارد الاقتصادية من خلال الاعتماد على الذات وتحمل المسؤولية والحصول على مستوى معاشي وتحسين جودة الحياة بعيداً عن المساعدات الاغاثية [٣].

ومن أجل أن يتمكن الباحث من وضع تعريف لمفهوم تمكين الشباب اقتصادياً آثرتُ إيضاح كل مفردة من أجل اعطاء تعريف ينسجم وجميع المفردات، وعلى النحو الآتي :-

١- **التمكين:**- يعد مصطلح التمكين من المصطلحات ذات الارتباط الوثيق والمقترح في عملية التنمية في جميع ومختلف الانشطة الاقتصادية والاجتماعية والادارية ويقوم على منح الفرصة الكافية لتعزيز القدرات والسيطرة على جميع العقبات التي تعتري الافراد، فقد عرف التمكين تعريفات كثيرة ومنها هو "عملية مساعدة الافراد والجماعات المجتمعية التي ليس لها مقدرة على المشاركة في صناعة القرارات الرسمية او غير الرسمية وذلك من خلال تدعيم القدرات التي لديهم بالفعل او التي يمكن ايجادها للحصول على الفرص المتاحة لهم وذلك يتم بعد أن يكونوا على وعي واهتمام وادراك وفهم انفسهم"[٤] وعرف بأنه " منح القوة للعاملين وجعلهم قادرين على وضع اهداف للعمل

---

[١] – د. محمد الحوراني ، شريفة محمد حسين ، تمكين الشباب الاماراتي بواسطة المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر – دراسة ميدانية ، مجلة الآداب ، مجلد (١) ، العدد (١٤٤) ، ٢٠٢٣م ، ص٣٤٧.

[٢] – منصور علي البشيري ، التمكين الاقتصادي للشباب – ورقة سياسات ٢٠١٩ ،بدون دار نشر ، بدون مكان نشر ، بدون سنة نشر، ص١ ، كتاب منشور داخل مكتبة النور الالكترونية على الربط www.noor-book.com ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/١٥م، الساعة الثامنة مساءً.

[٣] – دعاء عطية الثلاثيني ، فاعلية المنح الصغيرة في التمكين الاقتصادي للأسر الفلسطينية الفقيرة ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة قسم ادارة الاعمال – الجامعة الاسلامية ، غزة ، ٢٠١٣م ، ص٨.

[٤] – الاء صلاح اسعد توفيق ، بختيار صابر محمد ، تحليل وقياس أثر التمكين الاقتصادي للمرأة في النهوض بالصناعات الحرفية لمدينة اربيل – دراسة تطبيقية لعام ٢٠٢٢ ، مجلة تنمية الرافدين ، المجلد (٤٢) ، العدد (١٣٨)، ٢٠٢٣م ، ص٢٦١

الخاص بهم وحل المشكلات التي تواجههم ضمن حدود مسؤولياتهم والسلطات الممنوحة لهم" [١]، او هو "عملية توسيع الخيارات المتاحة للناس كافة، ويمكن أن تكون تلك الخيارات بلا حدود وأن تتغير عبر الزمن"[٢]، كما ظهر مفهوم التمكين في كتب علم النفس[٣] .

٢- **الشباب** :- اختلف الفقهاء في وضع تعريف محدد لمفهوم الشباب فمنهم من يرى مرحلة الشباب بأنها ظاهرة اجتماعية، والبعض يرون بأنها مجموعة من الظواهر النفسية، واخرون يرون بأنها فترة زمنية، إذ عرف علماء الاجتماع الشباب بأنها "ظاهرة اجتماعية تشير الى مهلة من العمر يبدو من خلالها النضج الاجتماعي والنفسي واضحة المعالم"[٤] كما عرفه بأنه فترة عمرية محددة بين الخامسة عشر وسن الثلاثين تتسم بعدد من السمات كالقدرة على الانتاج والنمو والابتكار والهدف على اجراء التطوير والتغيير في المجتمع [٥] أو هي ظاهرة اجتماعية تخضع لتحديد المجتمع لجيل يحتوي على اعمار متقاربة في السن وتختلف من حيث الارتباط الاجتماعي والجنس وذات اشتراك بالمرور بمؤسسات التكوين الاجتماعي وبمرحلة التحضير لحين الولوج الى الحياة الاجتماعية[٦] اما تعريف الشباب من منظور فلسفي فقد عرف فقهاء علم النفس الشباب بـ "هم الكتلة الحرجة التي تحمل اهم فرص نماء المجتمع وصناعة مستقبله كما أنهم الأن عينه يشكلون التحدي الكبير في عملية تأطيرهم وادماجهم في مسارات الحياة الاجتماعية والوطنية والانتاجية النشطة والمشاركة"[٧] او " بأنها حالة نفسية يمر بها الانسان تتميز

---

[١] – د. زكية محمود احمد ، أثر العوامل الشخصية والوظيفية في التمكين الوظيفي في المصارف التجارية الاردنية ، ط١ ، مركز الرماح للبحث ، عمان ، ٢٠١٦م ، ص٩.

[٢] – سهاد حميد مجيد، فاعلية التشريعات المالية في التمكين الاقتصادي للمرأة في العراق / دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، قسم القانون العام – معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢٤م، ص١٨.

[٣] – عرف علماء علم النفس التمكين بأنه "عملية تشاركية من خلالها يتحكم الافراد في حياتهم وبيئتهم " فهو عملية مقصودة تتسم بالاستمرارية تهدف الى منح الشباب القدرة على اختيار القرارات ذات تأثير وتغيير في جميع مجالات حياتهم وحياة الاخرين في شؤون الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والتي تسهم في تعزيز قدرات الشباب ومضاعفتها على تحقيق ذواتهم . للمزيد ينظر : سليمة سعيدي ، بلال حجاز ، ابتسام السعيدي ، تمكين الشباب : المفاهيم الدلالية والابعاد الاستراتيجية ، مجلة الجزائر للأبحاث والدراسات ، مجلد (٥) ، العدد (١) ، ٢٠٢٢ م ، ص٢١٦ وما بعدها.

[٤] – د. ماجد شاكر مهدي ، مشكلات الشباب العاطلين وسوق العمل دراسة تحليلة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية ، مجلد (٢٩) ، العدد (١) ، الجزء الثاني ، ٢٠٢٢م ، ص٣٨٥.

[٥] – د. محمد فهمي ، ادارة الازمة مع الشباب ، ط١، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص١٣٠.

[٦] – د. عبد الرزاق مقران ، دراسات في علم الاجتماع ، ط١، دار بهاء الدين للنشر والتوزيع ، الجزائر، ٢٠٠٨م ، ص٢٦٨.

[٧] – د. مصطفى حجازي ، الانسان المهدور ، ط١، مركز الثقافي العربي – الدار البيضاء ، المغرب، ٢٠٠٥م ، ص٢٠٣

بالحيوية وترتبط بالاستعداد والرغبة والقدرة على التعلم ومرونة العلاقات الانسانية وتحمل المسؤولية وهي المرحلة التي ينتقل فيها الشخص من مرحلة كان يعتمد فيها على الآخرين الى مرحلة يصبح فيها معتمد على نفسه"[١]، أما الفقه القانوني فهو يصنف الاشخاص الى ثلاثة مراحل عمرية وهي سن الطفولة وسن الحدث و سن الرشد، مبينين انواع الاهلية وهما أهلية الوجوب واهلية الاداء، مع بيان عوارضها وموانعها[٢]، **ويستنتج الباحث** وفقاً لمعطيات السابقة أن مرحلة الشباب القادرة على العمل والدعم من الادارة تبدأ من بلوغ عمر خمسة عشرة عاماً وهذا ينسجم مع احكام قانون العمل.

٣- **الاقتصاد**:- يعد علم الاقتصاد من العلوم التي تهتم في تحسين حياة الانسان والمجتمعات مادياً من خلال توظيف واستثمار الموارد الاقتصادية التي تحقق رفاهية المجتمع فهو من العلوم الاجتماعية التي تدرس سلوكيات البشر والرخاء، إذ لا يمكن أن تتحقق الرفاهية والنعيم للشباب مالم يكنْ هنالك دعم للواقع الاقتصادي لهم فيتم ذلك من خلال افعال ونشاطات السلطات الادارية عبر برامج التمكين الاقتصادي التي تتخذ على وفق الاليات واستراتيجيات ذات بعد اقتصادي وارادة ادارية حقيقية، وذلك بتوفير سقف قانوني تخولهم بذلك، فقد اختلفت تعريفات علم الاقتصاد لاختلاف الافكار والرؤى لدى علماء الاقتصاد، إذ عرف علم الاقتصاد تعريفات متعددة ومنها بأنه العلم الذي يدرس الظواهر المتعلقة بالإنتاج والتوزيع [٣] أو هو "العلم الذي يختص بدراسة الوسائل التي يمكن للأمة للأمة بواسطتها من أن تغتني مادياً"[٤] أو هو "فرع من العلوم الاجتماعية الذي يبحث الاستخدامات المتعددة للموارد للموارد الاقتصادية لإنتاج السلع والخدمات وتوزيعها للاستهلاك في الحاضر والمستقبل بين افراد المجتمع"[٥].

ب- تعريف التشريعي لتمكين الشباب اقتصادياً

لم يورد المشرع العراقي تعريفاً صريحاً ومباشراً لمفهوم التمكين الاقتصادي للشباب على الرغم من اهتمامه وعنايته لهذه الشريحة في كثير من التشريعات الصادرة عنه، ولكن اورد المشرع صوراً متنوعة مباشرة وغير مباشرة،

---

[١] – د. وجدي محمد بركات ، ورقة عمل حول افاق التنمية لدى الشباب وتأثير المجتمع – رؤية امنية اجتماعية معاصرة ، وزارة الداخلية – مملكة البحرين ، الاكاديمية الملكية للشرطة – مركز البحوث الامنية ، ص٨ ، منشور على شبكة الانترنت على الرابط https://uqu.edu.sa/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/٢٠م، الساعة الخامسة مساءً .

[٢] – د. حسام توكل موسى، احكام الاهلية في القانون المصري، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر، ص٢ وما بعدها.

[٣] – منير خزرون ، التمكين الاقتصادي الاجتماعي بين النظرية والتطبيق ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – جامعة سيدي محمد بن عبدالله ، الفاس – المغرب،٢٠٢٠-٢٠٢١، ص٧

[٤] – ادم سميث ، ثروة الامم ، ترجمة حسني زينة ، ط١ ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد ، ٢٠٠٧م ،ص٧٧

[٥] – د. ناظم خالد الشمري، الاعلام الاقتصادي، ط١، دار اسامة للنشر والتوزيع، عمان– الاردن،٢٠١٢م، ص٢٤.

تنضوي ضمن مفهوم التمكين الاقتصادي للشباب، والتي تهدف الى استثمار الامكانات والطاقات الشبابية، سعياً لإيصالهم الى اوضاع معاشية تمكنهم من ممارسة شؤونهم في مختلف الاصعدة والمجالات.

ومن اهم تلك الصور هو ما أشار اليه في اهداف قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١ الى اعداد الشباب وحمايتهم وتحصينهم واستغلال طاقاتهم ومواهبهم بصورة تمكن من المساهمة في بناء البلد، مع توظيف الجهود بما يؤمن الحفاظ على المصالح العليا للشباب[١]، كما نصت المادة (٤) البند (ثالثاً) من القانون المذكور على تسعى الوزارة لتحقيق اهداف هذا القانون بما يأتي: "اعداد الخطط والبرامج المتعلقة بالشباب وتوفير اشكال الدعم المعنوي والمادي ووضع اليات التي تسهم في ديمومة انشطتهم ومشاركتهم في الفعاليات المختلفة"، مبيناً أن وزارة الشباب والرياضة هي اعلى جهة حكومية تعنى بقطاع الشباب [٢]، واشارت تعليمات تسهيل تنفيذ احكام قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١ الى أن تنشئ الوزارة الشباب والرياضة في بغداد والمحافظات غير منتظمة بإقليم منتديات تهتم بتنمية قدرات ومواهب الشباب، وتوفير الظروف الملائمة لمزاولة هواياتهم، وتشجيع الصناعات الحرفية، ومساعدتهم على التخصص المهني من خلال الورش المتواجدة في المنتديات[٣]، ويمارس المنتدى انشطة اقتصادية داعمة للشباب ومنها التشجيع للصناعات اليدوية الصغيرة، لتحسين الواقع الاقتصادي للأعضاء المنتمين للمنتدى[٤].

واستناداً الى ما سبق **يرى الباحث** أن قانون الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١ لم يعرف الشباب، ولم يقدم حلولاً اقتصادية جدية تتلاءم مع حاجات ومتطلبات والمعاناة الاقتصادية للفئة محل بحثنا، بالرغم من أن احكامه القانونية نصت على حماية مصالح العليا للشباب، معتبراً وزارة الشباب والرياضة اعلى سلطة رسمية تعنى بالشباب، لكن نجد دورها محدود جداً في مجالات التمكين الاقتصادي للشباب، وفي هذا الاطار أن تعليمات تسهيل تنفيذ

[١] – ينظر المادة (٣) البند (اولاً) و (رابعاً) من قانون وزارة الشباب والرياضة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١١ النافذ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد٤٢١٣ في ٢٠١١/١٠/١٧.

[٢] – نصت المادة (٤) البند (ثامناً) من قانون وزارة الشباب والرياضة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١١ على تسعى الوزارة لتحقيق اهداف القانون بما يلي "ابرام اتفاقيات وبروتوكولات التعاون المشترك في مختلف الانشطة مع الدول العربية والاجنبية وضعها في خدمة حركة الشباب والرياضة بالتنسيق مع الجهات المختصة وفقاً للقانون" اما البند (الرابع العشر) من المادة المذكورة بينت بأن تسعى وزارة الشباب والرياضة لأجل تحقيق اهداف القانون على توفير الادوات والعدد والتجهيزات وتوزيعها وفق اليات وخطط تمكن الشباب من تلبية احتياجاتهم.

[٣] – ينظر المادة (١) و (٢) البند (ثالثاً) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (تسهيل تنفيذ احكام قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١)

[٤] – ينظر المادة (٥) البند (ثامناً) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (تسهيل تنفيذ احكام قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١)

احكام قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١، قد حددت جملة من الشروط للانتماء لعضوية المنتديات الشبابية ومن ضمن هذه الشروط أن لا يقل عمر العضو عن (١٤) اربع عشرة عاماً ولا يتجاوز على (٢٩) تسع وعشرين عاماً، **وهذا يعني** أن الشباب التي تستهدفهم الادارة من نشاطاتها في المنتديات الشبابية هي الفئة العمرية التي تتراوح بين (١٤-٢٩) عاماً، أما احكام المادة (١) البند (الحادي والعشرون) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، فهي لم تعرف الشباب بل اقتصرت على تعريف الطفل بأنه أي شخص لم يتم (١٥) الخامسة عشرة من العمر.

كما يعد قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل[١]، من اهم القوانين العراقية الاقتصادية الذي قدّمَ دعماً مالياً للشباب الباحثين عن عمل، من المسجلين في قاعدة بيانات وزارة العمل والشؤون الاجتماعي من اجل تمكينهم اقتصادياً، إذ تضمن بنوداً تشير الى منح قروض من دون فوائد لدعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل، من اجل توفير فرص عمل للشباب وتقليل من حجم البطالة[٢]،ولكن ما يؤخذ عليه أنه لم يضع تعريفاً يبين فيه الفئة العمرية للشباب حتى يضمن تخصيص جميع اموال صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل للشباب، بل ترك ذلك لاجتهادات الادارة، تارة تحدد الاعمار التي تتراوح بين (١٨-٤٥)عاماً شرطاً للشمول بالقروض، وتارة اخرى تحدد الادارة الاعمار التي تتراوح بين (١٨-٥٥) شرطاً للاستفادة من القرض[٣]، كما تضمنت الكثير من القوانين صور متنوعة تنضوي تحت مفهوم التمكين الاقتصادي للشباب ومنها قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢، وقانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ المعدل، وقانون مكافأة المتدربين في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، وغيرها من القوانين التي سوف نوضحها بالتفصيل الدقيق لاحقاً .

اما المشرع في اقليم كردستان العراق فقد قام بتشريع عدد من القوانين التي تخص الشباب ومنها قانون وزارة الرياضة والشباب لإقليم كردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٧ الملغى، أذ عرف الشباب بأنهم الشريحة التي تتراوح

---

[١] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٣١ في ٢٠١٢/٢/٢٧.

[٢] – ينظر المادة (٥) البند (اولاً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

[٣] – ضوابط الاقراض لصندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (٣) لسنة ٢٠١٤، كما ينظر الضوابط المنشورة على موقع الرسمي لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية على شبكة الانترنت على الرابط https://www.molsa.gov.iq/?page=288 ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/١٠، الساعة التاسعة صباحاً.

اعمارها من(١٤ الى ٣٠) عاماً لأغراض القانون نفسه لا غيره[١]، وكذلك قانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب في اقليم كردستان العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١١النافذ[٢]، اذ ذكر المشرع من مبررات ودوافع تشريع هذا القانون (الاسباب الموجبة) هي " لقد استحدث هذا الصندوق للاهتمام بالشباب واستغلال وادارة طاقاتهم واعانتهم بجدية اكثر للتقليل من وطأة مشاكلهم الاقتصادية، ومن جهة اخرى لرفع الضغط وتقليل الاعباء من على كاهل خزينة الدولة، والعمل على تحويل رغبات او مواهب الشباب نحو الاستفادة من طاقاتهم والتأكيد على تنفيذ المشاريع الاقتصادية الصغيرة وحسب امكانياتهم المالية وبمعاونة من الصندوق فقد شرع هذا القانون"، حيث اتسمت نصوصه بالنصوص بالداعمة والهادفة الى تمكين والارتقاء بالمستوى الاقتصادي لشباب الاقليم بصورة مباشرة، فهو يهدف الى تنشيط قدراتهم وتحفيزها واثارة الحماسة على تأسيس مشاريعهم الصغيرة وخلق فرص مهمة لهم من خلال تقديم الدعم المالي لهم من خلال تأسيس صندوق خاص بهم اطلق عليه اسم (صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب) ذات شخصية معنوية مستقلة مرتبطاً بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية في الاقليم محدداً بذلك اعمار الشباب المشمولة بخدمات الصندوق المالية، فهو عرفهم بالذين من تتراوح اعمارهم بين(١٦ الى ٣٥) عاماً[٣] وهذا التعريف يناقض التعريف الوارد في قانون وزارة الرياضة والشباب لإقليم كردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٧ الملغى .

وعليه أن احكام قانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب في اقليم كردستان العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١١النافذ هي احكام تهدف الى بناء أسس اقتصادية متينة للشباب وبصورة مباشرة من دون وضع تعريف لمفهوم تمكين الشباب اقتصادياً، **ويرى الباحث** إن رغم هذه القوانين فالشباب في أقليم كردستان العراق يواجهون تحديات اقتصادية كبيرة وخير مثال على ذلك ما حدث من تظاهرات في محافظة سليمانية والتي قادها الشباب والمطالبة بحقوقهم الاقتصادية، ومارافقها من خروقات امنية.

وبعد أن دمج المشرع في اقليم كردستان العراق وزارتي الثقافة والرياضة والشباب في وزارة واحدة تحت مسمى قانون وزارة الثقافة والشباب لأقليم كردستان العراق بموجب قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١١النافذ، فهو لم يعرف

---

[١] – ينظر المادة (١) البند (خامساً) من قانون وزارة الرياضة والشباب لإقليم كردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٧ الملغي، منشور في جريدة وقائع كردستان بالعد (٦٨) في ٢٠٠٧/٧/٥م .

[٢] – منشور في جريدة وقائع كردستان بالعدد ١٢٦ في ٢٥ /٢٠١١/٥

[٣] – ينظر المادة (١) و(٢) و(٣) من قانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب في اقليم كردستان العراق رقم ٢ لسنة ٢٠١١النافذ.

التمكين الاقتصادي للشباب بل اقتصرت احكامه القانونية على تعريف الشباب بأنها الشريحة التي تتراوح اعمارهم الزمنية (بين ١٤ عاماً ولغاية ٣٤ عاماً)، مع ايراد نصوص تخص

الشباب [١]، مع العلم أن الفئة العمرية لمصطلح الشاب تختلف عن المرحلة العمرية لمصطلح الحدث[٢]،والطفل [٣].

ويرى الباحث أنّ النصوص التشريعية الواردة في قوانين اقليم كردستان تتضمن سلبيات وايجابيات في تعريفها للشباب ، أذ أنها حددت الفئة العمرية للشباب بنص قانوني دون ترك ذلك لاجتهادات السلطات الادارية، وفي نفس الوقت يعد تحديد الفئة العمرية بموجب النصوص القانونية أمر سلبي يحمل في طياته الكثير من المشاكل ،أذ إن الإدارة سوف تقف مكتوفة الايدي من شمول شباب الذين هم من ليس الفئة العمرية المذكورة في القانون ،مما يتطلب الأمر اجراء تعديل للقانون المذكور وهذا يتطلب الكثير من الوقت فضلاً عن الوئام السياسي.

كما اتصفت النصوص بالإنصاف من خلال تخصيص قانون لدعم المشاريع الصغيرة لشريحة لشباب فقط في اقليم كردستان العراق، خلافاً للمشرع الاتحادي الذي جعل قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل لجميع الفئات العمرية لأفراد الشعب وليس للشباب، كما لم يحذو حذو المشرع في اقليم كردستان العراق بتسمية القانون المذكور بقانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب، كما توجد قوانين تحمل اسم التمكين الاقتصادي بصورة صريحة،

---

[١] – نصت المادة (٢) البند (حادي عشر) من قانون وزارة الثقافة والشباب لاقليم كردستان العراق رقم (١٢) لسنة ٢٠١١ المنشور في جريدة وقائع كردستان بالعدد ١٣٣ في ٢٠١١ /٨/١٥ على تتولى الوزارة تحقيق المهام والاهداف التالية: "المشاركة مع الوزارات ذات العلاقة لرسم سياسة وطنية كوردستانية لتفعيل مشاركة الشباب في الشؤون العامة ومراكز القرار والعمل من أجل معالجة مشاكل الشباب وتأهيلهم من خلال المشاركة في عملية التطوير السياسي والاقتصادي والاجتماعي" أما البند (الثاني عشر) من المادة المذكورة فقد نص "الدعم والاهتمام بالشباب ذوي الاحتياجات الخاصة والعمل على رفع طاقاتهم وكفاءاتهم في المجالات المختلفة"

[٢] – نصت المادة (٣) البند (ثانياً) و(ثالثاً) و(رابعاً) من قانون رعاية الاحداث العراقي رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٣ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٩٥١ في ١٩٨٣/٨/١ على: " يعتبر حدثاً من اتم التاسعة من عمره ولم يتم الثامنة عشر"، و "يعتبر الحدث صبياً اذا اتم التاسعة من عمره ولم يتم الخامسة عشر"، و "يعتبر الحدث فتى اذا اتم الخامسة عشر من عمره ولم يتم الثامنة عشر"، اما المادة (١) البند (عشرون) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٨٦ في ٢٠١٥/١١/٩ فقد عرف العامل الحدث هو كل شخص ذكر كان أم انثى بلغ الخامسة عشر من العمر ولم يتم الثامنة عشر من العمر .

[٣] – عرفت اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩ الطفل "كل انسان لم يتجاوز الثامنة عشر ما لم يبلغ سن الرشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه"، اما قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ فقد عرف الطفل بأنه "أي شخص لم يتم ١٥ الخامسة عشرة من العمر".

ومنها قانون المؤسسة الوطنية الفلسطينية للتمكين الاقتصادي رقم (١) لسنة ٢٠١٩ النافذ، اذ تتمتع بالشخصية الاعتبارية مستهدفة في برامجها وتدخلاتها فئات كثيرة ومنها الشباب الخريجين والعاطلين عن العمل[١].

وتماشياً مع ما تم ذكره، فقد تباينت التشريعات الدولية في تعريف الشباب، إذ عرفت المنظمات الدولية تعريفات متعددة، فلم يوجد تعريف متفقاً عليه دولياً للفئة العمرية للشباب فقد جاءت بتعاريف جميعها تتمحور بمحور الفترة العمرية والزمنية مع تباينها من منظمة الى اخرى استناداً لمعطياته خاصة بها، فقد عرفت الجمعية العامة للأمم المتحدة الشباب على "أنهم الاشخاص ممن تتراوح اعمارهم بين(١٥الى٢٤)عاماً" واتخذ هذا تعريف في عام (١٩٨٥) بمناسبة العام الدولي للشباب حيث اعتبرت هذا التعريف هو تعريف لأغراض احصائية دون أن يمس بأي تعريف تضعه دول الاعضاء[٢]، كما ذهبت ضمن هذا الاتجاه كل من منظمة العمل الدولية واليونسكو، أما مجلس الامن التابع للأمم المتحدة واستناداً لقراره المتخذ في عام (٢٠١٥) فقد عرف الشباب بالفئة العمرية التي تتراوح بين (١٨ الى ٢٩)عاماً، إذ حددت هذه المدة لسياق القرار المتخذ[٣]، فيما تعددت تعريفات مصطلح الشباب على وفق منظور المنظمات الدولية وغاياتها[٤] وكل تعريف كان يهدف لتحقيق اغراض معينه تسعى المنظمات تحقيقها.

ت- تعريف القضائي لتمكين الشباب اقتصادياً

لم تضع السلطة القضائية تعريفاً لمفهوم تمكين الشباب اقتصادياً، وهذا يعد امراً طبيعياً لكون القضاء ليست جهة مختصة بوضع التعريفات، الا أنه اتضح من خلال البحث والقراءة للعدد من القرارات القضائية، نجدها قد اشارت بصورة مباشرة من خلال ممارسة القضاء لدوره الرقابي الى توفير فرص عمل للشباب في القطاعين العام والخاص بما يسهم من تمكينهم اقتصادياً، ومنها قرار المحكمة الاتحادية المرقم بالعدد (١/ اتحادية/ ٢٠٢٠)

---

[١] – ينظر المادة (٢) و(٤) من قانون المؤسسة الوطنية الفلسطينية للتمكين الاقتصادي رقم (١) لسنة ٢٠١٩م، منشور في مجلة الوقائع الفلسطينية بالعدد ١٥١ في ٢٠١٩/١/٢٧.

[٢] – موقع الرسمي للأمم المتحدة ، منشور على شبكة الانترنت على الرابط https://www.un.org/ar/global-issues/youth ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/١٢م، الساعة الحادية عشر صباحاً.

[٣] – ينظر الاستراتيجية العربية للشباب والسلام والامن (٢٠٢٣-٢٠٢٨)، ص ٢٢ ، منشور على الموقع الرسمي لصندوق الأمم المتحدة للسكان، شبكة الانترنت على الرابط https://arabstates.unfpa.org/ar ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/١٢

[٤] – عرف برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية الشباب "بأنهم الفئة العمرية بين (١٥ – ٣٢) عاماً" بينما عرفت كل من منظمة الصحة العالمية وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة اليونيسيف الشباب بالفئة العمرية بين(١٠ – ٢٤) عاماً واقترح برنامج الامم المتحدة الانمائي تعريفاً للشباب بأنهم هؤلاء الذين تتراوح اعمارهم بين (٢٥ – ٣٥)عاماً للمزيد ينظر : د. اسعد طارش عبد الرضا ، احمد عبد العباس علي ، التطور الدولي والاقليمي لحقوق الشباب ، مجلة دراسات دولية ، العددان (٨٦) و(٨٧) ، ٢٠٢١م ، ص٢٠٨.

والمتضمن رد دعوى المدعية (ر، ع ،ا) "للطعن من الناحية الشكلية والموضوعية بدستورية القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ (قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤) لعدم مخالفته لأحكام الدستور" لكون القانون المذكور سوف يؤدي الى "فتح المجال **امام العناصر الشابة** والقدرات الجديدة لتأخذ دورها في الخدمة العامة وتسيير المرافق العامة والخاصة...". **ويرى الباحث** أن هذا القرار من أهم القرارات القضائية التي صدرت من أعلى سلطة قضائية دستورية في البلد، والتي تدعم الشباب وتوفر لهم فرص عمل في القطاع العام الحكومي محققه من ذلك تمكين اقتصادي لهم.

وكذلك نجد قرار محكمة عمل واسط في ٢٠١٨ /٥/١٦ والتي بموجبه حكمت على المدان المدير المفوض لشركة سامسونك الهندسية الكورية بغرامة مالية وذلك عن تشغيل (١٢٦٩) الف ومائتان وتسع وستون عاملاً اجنبياً، دون الحصول على اجازات عمل اصولية لهم خلافاً لأحكام قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، والزام المدان بإزالة اثآر المخالفة خلال ستين يوماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية[١]، اذ **يرى الباحث** أن مثل هكذا قرارات قضائية سوف تمنع الشركات من استقطاب عمال اجانب وتشغيلهم بصورة مخالفة للقانون، وتشجع في الوقت نفسه على تشغيل الشباب العراقيين في الشركات الاجنبية بما يعزز من وضعهم الاقتصادي.

وممّا سبَق يمكن أن نعرف تمكين الشباب اقتصادياً بأنه حق ذات طبيعة الزامية كَفَلَهُ القانون للشباب ذكوراً واناثاً بصورة مباشرة أو غير مباشرة، يهدف الى النهوض بواقعهم الاقتصادي وتنمية قدراتهم ومهاراتهم، لتحسين مستواهم المعيشي، وتلتزم الادارة صاحبة الاختصاص بتنفيذ هذا الحق وفقاً للسياسات والبرامج والاليات التي حددها القانون.

الفرع الثاني

تحديات تمكين الشباب اقتصادياً

تتعدد الأسباب والعوامل التي تعكس بآثارها الوخيمة وتلقي بضلالها على فئات المجتمع ومنهم الشباب، وتمثل تحدياً للإدارة ونشاطها المنصب على دعم الشباب وتنميتهم اقتصادياً، فتمكين الشباب من الناحية الاقتصادية يتطلب توفر بيئة صالحة وارض خصبة ومقومات فعالة حتى تتمكن مرافق السلطات الادارية بواسطة ادواتها من

[١]– قرار محكمة عمل واسط المرقم بالعدد (٦٧/ عمل/ ج/ ٢٠١٧) في ٢٠١٨/٥/١٦ (غير منشور).

تحقيق الهدف المنشود وهي المنفعة الاقتصادية للشباب، ولذلك يتوجب علينا **أن نبين أهم التحديات والمعوقات العامة المؤثرة في دور الإدارة في تمكين الشباب اقتصادياً .**

اولاً - الفساد المالي والإداري

يعد الفساد من الآفات الخطيرة التي تواجه جميع البلدان وخصوصاً البلدان النامية، فهو ذا تأثير مباشر على جميع فئات المجتمع، فهو يقوّض من التنمية الاقتصادية ويضعف المؤسسات، لذلك هو يمثل جريمة في معظم البلدان، وحرمته الشريعة الاسلامية الفساد تحريماً شديداً[١]،فالفساد يؤدي الى الحاق الضرر بالمصلحة العامة، ويتمثل هذا الضرر بانتشار البطالة والفقر والتهميش مما يعرقل ذلك من قيام الادارة بواجباتها لتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع[٢].

ومن الصعب اعطاء تعريف جامع ومانع للفساد لكونه ذا مفهوم واسع ولا يمكن أن يحوي تعريف موحد، وذلك لأسباب عديدة، ومنها التطور والحداثة المستمرة في اساليب ارتكاب الجرائم، فقد عرف الفساد الاداري بأنه "سلوك منحرف أو فعل غير مشروع يرتكبه الموظف العام اثناء وظيفته أم خارجه أو اخلاله بالالتزامات والقواعد القانونية الواجب اتباعها، سواء يترتب عليه الحاق ضرر بالغير أم لم يترتب عليه ضرر بغية تحقيق المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة"[٣]، أما منظمة الشفافية الدولية فقد عرفت الفساد الاداري بأنه "استغلال السلطة من اجل المنفعة الخاصة"، أما البنك الدولي فعرفه بأنه "اساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص" [٤]، **ويمكن أن نعرف الفساد المالي والإداري بأنه (الاخلال بشرف الوظيفة ومهنيتها من خلال استغلال السلطة القانونية الممنوحة للموظف بغية تحقيق مكاسب ومصالح شخصية)**، وهذا الاستغلال قد يقترن بالإخلال في اداء الواجبات القانونية وقد لا يقترن به، فهذا الاستغلال لا يأتي اعتباطاً بل يأتي لتحقيق غايات مادية أو معنوية مقترناً بمخالفة القوانين والانظمة والتعليمات والضوابط.

---

[١] – قال تعالى في محكم كتابه العزيز﴿ وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ ۖ وَلَا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا ۖ وَأَحْسِن كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ ۖ وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ ۖ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ﴾ سورة القصص/ الآية ٧٧.

[٢]– د. مصطفى محمد محمود عبدالكريم، اتفاقية مكافحة الفساد(نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد في القانون الداخلي وأثرها في محاكمة الفاسدين واسترداد الاموال)، ط١، دار الفكر والقانون لنشر والتوزيع، المنصورة – مصر، ٢٠١٢م، ص٤.

[٣]– د. مازن ليلو راضي، حمزة حسن خضر، الفساد الاداري في الوظيفة العامة، ط١، مركز الكتاب الاكاديمي، عمان – الاردن، ٢٠١٥م، ص١٤٩.

[٤] – احمد حامد عطيه ، الفساد الاداري ، مجلة النسق ، مجلد (٣٤) ، العدد ، (٧) ، ٢٠٢٢م ، ص٢٥٦.

لذا تعد فئة الشباب من الفئات التي تواجه خطر الفساد والظلم، وما يسببان من انتشار البطالة والفقر والامية وعدم تكافؤ الفرص والمحسوبية، مع تفشي الجريمة والمخدرات[١]، ويكمن ذلك بسبب ضعف الاجهزة الرقابية في الدولة في تقويم اعمال المؤسسات الادارية ومدى كفاءتها ونزاهتها في الاعمال المكلفة بها، ومدى التزامها بالقوانين واللوائح[٢]، وما رافق ذلك من استشراء الابتزاز والمحسوبية ، فالفساد ادى الى هروب رجال الاعمال والمستثمرين والشركات الاجنبية[٣]،وبالتالي تعد جميع انواع الفساد[٤]، من معوقات التي تواجه تمكين الشباب اقتصادياً، كما يمثل أحد الأسباب الذي تؤدي اضعاف الثقة بين المواطنين والحكومات، فمحاربته والقضاء عليه هو اساس نهضة اقتصاد الامم.

ثانياً – عدم اتساع دائرة الايرادات (الاعتماد على ايرادات النفط)

يعد الاقتصاد العراقي اقتصاداً ريعياً يعتمد على النفط بصورة كبيرة ويشكل مورداً اساسياً ومهما في تمويل الموازنة العامة للدولة فهو يمثل ايراداً مهماً للدولة حتى تتمكن من تحقيق برامجها وخططها واشباع الحاجات العامة من خلال هذه الايرادات.

لعبت اسعار النفط دوراً كبيراً في برامج النفقات الحكومية فجميع المتغيرات التي تطرأ على اسعار النفط العالمي تعكس بضلالها على النمو الاقتصادي للبلد ومما يضعف دور الدولة في جميع الشؤون المتكفلة والملتزمة بتحقيقها بسبب الازمة الاقتصادية التي تعصف بها والناتجة عن انخفاض اسعار النفط وخصوصاً دورها في القضاء على

---

[١] – تصريح رئيس هيئة النزاهة الاتحادية القاضي حيدر حنون على الموقع الرسمي لهيئة النزاهة الاتحادية ، شبكة الانترنت على الرابط https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=9500 ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/١٣م، الساعة التاسعة صباحاً.

[٢] – محمد جمعة عبدو ، الفساد ، دار الكتب الوطنية ، ليبيا ، ٢٠١٩م، ص٢١.

[٣] – رحيم حسن العكيلي ، الفساد تعريفه واسبابه وأثاره ووسائل مكافحته ، بحث منشور على موقع الرسمي لهيئة النزاهة الاتحادية، شبكة الانترنت على الرابط https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=481 ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/١٣م، الساعة الحادية عشر صباحاً.

[٤] – للفساد الاداري عدة انواع فمن حيث الحجم يقسم على الفساد الصغير الافقي والفساد الكبير العمودي حيث يرتكب الاول من قبل الموظف البسيط بقصد الاخلال بالواجبات الوظيفية ويمارس بصورة منفردة دون تنسيق مع جهات اخرى لدوافع اقتصادية اما الفساد الكبير فهو يرتكب من قبل كبار المسؤولين في الدولة كرئيس الدولة أو الحكومة أو الوزراء ومن في حكمهم لدوافع مادية كبيرة اما من حيث الانتشار فيقسم الى الفساد المحلي والفساد الدولي حيث ينتشر الاول داخل حدود الدولة فقط اما الدولي فهو ذات نطاق عالمي كالفساد المشترك بين القيادة السياسية والشركات الدولية اما انوع الفساد من حيث القطاع فيقسم الى فساد القطاع الوظيفي العام وفساد القطاع الخاص حيث يعد الاول اكثر انواع الفساد ارتكاباً لكون القطاع الحكومي مرتعاً خصباً لارتكاب الخروقات والمخالفات اما الثاني فهو اقل وطئاً من الاول لفاعلية الرقابة من قبل صاحب رأس المال. للمزيد ينظر :– ايثار عبود كاظم الفتلي ، الفساد الاداري والمالي واثاره الاقتصادية والاجتماعية في بلدان مختارة ، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد – جامعة كربلاء ، ٢٠٠٩م ، ص٢٣ وما بعدها.

البطالة وتوفير فرص عمل والاهتمام بالرعاية الاجتماعية، أذ يؤدي انخفاض اسعار النفط الى اضعاف حركة الاستثمار، فضلاً عن هروب رأس المال الاجنبي الى الخارج وتوقف معظم مشاريع الحكومية[١]، ناهيك عن الاثار الاجتماعية التي تصيب الشباب، اذ تعد البطالة أرض خصبة ومؤاتية لأنتشار الجرائم واعمال العنف والتطرف الارهابي بين الشباب الذين يعانون من مستوى معاشي منخفض[٢].

لذا تلجأ الدولة في ظل انخفاض اسعار النفط الى تقليل حجم النفقات العامة المخصصة للوزارات وايقاف التعيينات والقروض والمبادرات والمنح التي تخص جميع فئات الشعب ومن ضمنها فئة الشباب.

ولكون قانون الموازنة العامة الاتحادي في العراق يعتمد اعتماداً كبيراً على ايرادات تصدير النفط، إذ تشكل نسبة ايرادات النفط (٩٠%) من ايرادات الدولة ما يجعل اقتصاد البلد ومشاريعه متأثراً بتقلبات بورصة النفط ما يؤدي الى عجز بالموازنة وهي تتمثل بزيادة النفقات مقابل قلة الايرادات، فملاذ الدولة الوحيد هو ترشيد الانفاق العام، والتقليل من الحصص المالية للوزارات [٣]، ففي ظل انخفاض مستوى اسعار النفط في عام(٢٠١٤) وهجمات تنظيم داعش الارهابي[٤]، قامت السلطة التشريعية في العراق بتشريع قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام(٢٠١٥) والتي وصفت بالموازنة التقشفية والضاغطة للنفقات، فهي ضمّت في طياتها نصوص تشريعية تمثل تحدياً لتمكين الشباب اقتصادياً، اذ الزمت المادة (١٣) من القانون المذكور جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بعدم تعيين في كافة دوائر الدولة بأسلوب التعاقد، علاوة على فرض ضرائب[٥]، وفرض هذا القانون نظام الادخار الوطني على موظفي الدولة[٦]، وجاء بعد ذلك قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام (٢٠١٦)[١]، على نفس السياسة التقشفية.

---

[١] – سمير التتير ، الفقر والفساد في العالم العربي ، ط١ ، دار الساقي ، بيروت ، ٢٠٠٩م ، ص٥١ وما بعدها.

[٢] – احمد جاسم جبار ، النفط ومستقبل التنمية في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد – جامعة الكوفة ، ٢٠٠٩ ، ص ٦١.

[٣] – حيدر كاظم مهدي ، انخفاض اسعار النفط ، والاجراءات اللازمة لتقليل تأثيرها على الموازنة العامة في العراق ، مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية ، مجلد (٥) ، العدد (١) ، ٢٠١٥م ، ص١١٢ومابعدها.

[٤] – بالوقت الذي هاجم تنظيم داعش الارهابي محافظة الموصل في عام ٢٠١٤ انخفضت اسعار النفط عالمياً حيث وصل سعر برميل النفط الى (٥٧) دولار للبرميل ثم تواصل انخفاضه الى (٢٩) دولار للبرميل ما ادى الى اتساع فجوة الصدمة الاقتصادية اضافة الى تكلفة الحرب مع التنظيم والنفقات العسكرية وتلبية احتياجات النازحين ادى ذلك الى ارباك حكومي في تحقيق متطلبات الشعب وتحفيز المشاريع التنموية ومنها مشاريع الداعمة للشباب. ينظر :– روبن ميلز ، مستقبل النفط العراقي ، ط١ ، مركز البيان للدراسات والتخطيط ، بغداد ، ٢٠١٨م ، ص٦١و٦٢.

[٥] – ينظر المادة (٣٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٥٢ في ٢٠١٥/٢/١٦م.

[٦] – نصت المادة (٣٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ على "لغرض مساهمة موظفي الدولة والقطاع العام في مواجهة التحديات الاقتصادية ودعم قواتنا الامنية في تأمين متطلبات الحرب ضد الارهاب يتم

وترى الدراسة أن البرامج والاليات التي تنفذها الادارة وفقاً لقوانينها، والتي تؤدي الى تمكين الشباب ودعمهم اقتصادياً تتأثر تأثراً مباشراً من انخفاض اسعار النفط، لكون هذا الاخير يؤدي الى تقليص الموازنات الحكومية مما يلقي بظلاله على تراجع فرص التوظيف في القطاع العام والخاص، وضعف دعم المشاريع الصغيرة بالقروض الميسرة، وضعف الاستثمارات، مع توقف قوانين المنح المالية المخصصة للطلبة وتخفيض مراتب الموظفين، وهذا يقتضي من الحكومة أن تتدخل وتقوم بإصلاحات اقتصادية جدية وفعالة، من خلال استثمار الاموال المخصصة للشباب بصورة تمنع تأثرهم وارتباط مصيرهم اقتصادي بأي متغيرات في اسعار النفط .

ثالثاً - الحروب والتنظيمات الارهابية

تخلف الحروب كثير من الاضرار المادية والبشرية والاقتصادية وقدر تعلق الامر بالأثار الاقتصادية الناتجة عن الحروب فهي كثيرة منها عجز الموازنة للدولة وما يرافق ذلك من توقف او انخفاض في معظم اعمال ونشاطات الجهات الادارية الهادفة الى تحقيق المصلحة العامة واشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة لجميع المواطنين وخصوصاً برامجها الاقتصادية الداعمة للشباب.

يعد الشباب أكثر فئة تأثراً بالنزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية [٢]، فهم ضحايا الآثار الاقتصادية الناتجة عن الحرب، اذ تزداد معدلات البطالة والفقر بين الشباب وانحصار فرص العمل في الدول تشهد نزاعات مسلحة، لكون الادارة تصبح عاجزة عن وضع حلول انية بسبب نقص الاموال اللازمة.

كما حصل بالعراق بعد انتهاء الحرب بين العراق وايران عام ١٩٨٨، والتي انهكت اقتصاد البلد اذ تم تسريح اكثر من (٤٥٠) الف من القوات المسلحة من الذين يقدمون الخدمة الالزامية والاحتياط في الجيش العراقي كان معظم هؤلاء من فئة الشباب، ثم زاد الوضع تعقيدا دخول القوات العراقية دولة الكويت عام ١٩٩٠ وما رافق ذلك من فرض العقوبات الاقتصادية على البلد ما ادى الى تدهور حاضنات اعمال الشباب في القطاع العام وانهيار القطاع الخاص في استيعاب الشباب كقوة عمل فاندحر الوضع الاقتصادي للشباب حيث بلغ عدد العاطلين عن العمل من

اعتماد نظام الادخار الوطني لموظفي الدولة والقطاع العام يصدره مجلس الوزراء الاتحادي وتلتزم وزارة المالية بإعادة المبالغ التي تم ادخارها من الموظفين في حال تحقق الوفرة المالية".

[١] - المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٩٤ في ٢٠١٦/١/١٨م.

[٢] – النزاع المسلح الدولي هو "صراع بين دولتين أو أكثر ينظمه القانون الدولي ويكون الغرض منه الدفاع عن المصالح الوطنية للدول المتحاربة"، أو هو "صراع مسلح بين دولتين أو بين فريقين من الدول ويكون الغرض منه الدفاع عن الحقوق ومصالح الدول المحاربة"، اما النزاع المسلح غير الدولي هو "تلك الحرب التي يكون فيها اعضاء المجتمع الواحد يتناحرون فيما بينهم" ينظر: بن عيسى زايد ، التمييز بين النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة محمد خيضر– بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١٧ ، ص ٨ و٣٢. د. وهب الزجيلي ، اثار الحرب في الفقه الاسلامي – دراسة مقارنة ، ط٣ ، دار الفكر ، دمشق ، ١٩٩٨ ، ص٣٥.

عام ١٩٩١ الى عام ١٩٩٨ الى اربعة مليون عاطل معظمهم من الشباب ما اضطر اعداد كبيرة منهم للهجرة الى خارج البلد بحثاً عن العمل وكانت الاردن قبلتهم الاولى[١]، وكان للحصار الاقتصادي على العراق اثار خطيرة من ممارسة الافراد لحقوقهم الاساسية التي تضمنتها القوانين الوطنية والمواثيق الدولية[٢]، ونتيجة هذا الحصار وظروف الحرب ادى الى ارتفاع الدين الخارجي للعراق من (٤٢) مليار دولار للعام ١٩٩١ الى ما يتجاوز (١٢٥) مليار حتى عام ٢٠٠٣، اما حرب الامريكية على العراق في عام٢٠٠٣ فقد اضعفت ايضاً من ركائز الاقتصاد العراقي نتيجة تدمير البنى التحتية الرافدة له فتعطل اكثر من (١٩٢) من المشاريع الصناعية العظمى وتوقف اكثر من (٦٠) الف مشروعاً من المشاريع التابعة للقطاع الخاص[٣]، ورافق هذا الانهيار وتردي الوضع الاقتصادي انتشار الجريمة وجنوح الاحداث وتضخم الاسعار[٤].

أما التنظيمات الارهابية فبعد احتلال تنظيم داعش الارهابي في العاشر من حزيران لعام (٢٠١٤) لثلاث محافظات عراقية وتقدر مساحة هذه المحافظات اكثر من ثلث مساحة العراق، وزامن ذلك موجات نزوح داخلي طالت بما يقارب٥،٥ مليون عراقي مع وقوع هجرة خارج العراق الى الدول الاوربية جلهم من الشباب خوفاً من بطش وجرائم هذا التنظيم الارهابي، حيث قام بتدمير معظم المؤسسات الادارية المرافق العامة واتخاذ البعض منها مقار له مما ادى الى توقفها عن تقديم نشاطاتها المعتادة لجميع شرائح الشعب ومنهم الشباب اضافة الى توقف معظم اعمال القطاع الخاص وهروب الشركات والمستثمرين ثم تبع ذلك شلل تام في جميع مفاصل الحياة، اذ فقد معظم الشباب اعمالهم وتوقف دعم الادارة لهم في جميع الاصعدة ومنها الدعم الاقتصادي.

رابعاً - مخرجات التعليم

من التحديات التي تواجه السلطات الادارية في تحسين الوضع الاقتصادي للشباب هو كثرة الخريجين من الجامعات والمعاهد وغيرها من الباحثين عن فرص عمل، إذ يعد ضعف التخطيط التعليمي هو أحد الأسباب الرئيسة المؤدية الى البطالة بين الشباب ، لكون مخرجات التعليم تصبح لا تواكب احتياجات ومتطلبات سوق

---

[١] – عبد الجبار عبود الحلفي، البطالة في العراق مع اشارة خاصة الى بطالة الشباب، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان (٤٣-٤٤)، ٢٠٠٨م ، ص٩٦ -٩٧.

[٢] – د. لمياء الركابي، د. ياسين العيثاوي، ضمانات المرأة في حقوق الانسان، ط١، دار الجنان للنشر والتوزيع، الخرطوم – السودان، ٢٠١١م، ص٦٩ وما بعدها.

[٣] – عمار محمد خضير الجبوري ، ضمانات الاستثمار الاجنبي في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق – الجامعة الاسلامية ، لبنان، ٢٠١٤م ، ص١٠ .

[٤] – هيثم علي كزار ، دور الادارة في منع جنوح الاحداث – دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، قسم القانون العام – معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الاشرف، ٢٠٢٠م ، ص٥٢.

العمل[١]، فضلاً الى انظمة التعليم القديمة التي لا تحقق متطلبات التفكير الابتكاري والريادي لدى الشباب ولا يدعم القدرات والمهارات التي لديهم وعلى وجه الخصوص القدرة على خلق مجالات العمل لأنفسهم، فالتعليم وان كان هو احد اسباب لتحسين الواقع التنموي والاقتصادي لهم قد يكون سبباً لوجود اعداد هائلة من الشباب الباحثين عن فرص عمل من الخريجين والحاصلين على شهادات جامعية اكاديمية [٢]، إذ تصبح الدولة بجميع مؤسساتها ومرافقها عاجزة عن استيعاب هذه الاعداد الهائلة سواء كان من حيث التعليم أو التدريب المهني أو المنح وغيرها لكونها محكومة بنفقات مالية محددة حسب جداول قانون الموازنة العامة الاتحادي . فقد جاء بتقرير اليونيسيف بأن حوالي ٦٠% من الشباب العراقي يفتقرون الى المهارات والمقومات اللازمة للتوظيف حيث اوضح مدير التعليم لليونيسيف السيد (روبرت جنكنز) "اغلب الاطفال والشباب في شتى ارجاء المعمورة قد خذلتهم انظمة التعليم وتركتهم دون تعليم وبلا الهام ولا مهارات" حيث اوضح التقرير أن شباب العراق يمثل الفئة الاغلب من السكان وأن ٥٩،٢% من الشباب ذات الاعمار التي تتراوح بين (١٥-٢٤) عاماً يفتقرون المهارات الحياتية القابلة للتوظيف من خلال تعليم يختص بذلك وافتقارهم المهارات الرقمية والمهارات الريادية التي تهيئهم من الدخول الى القطاع الخاص[٣]، **ويرى الباحث** أن استيعاب مخرجات التعليم تحتاج الى تدخل من السلطة التشريعية من خلال تشريعها للقوانين، التي من شأنها إن تفتح افاق للإدارة وتمكنها من أن تتعامل مع ملف الشباب وفق منظور اقتصادي داعم لهم، ويكمن ذلك من فتح جميع المجالات والمبادرات الداعمة للقطاع الخاص، من دون الاعتماد على القطاع الحكومي العام.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لاختصاص الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً

تمارس الادارة دوراً اساسياً ومهماً في تنظيم الشعوب وتحقيق متطلباتهم ومنافعهم، فهي سر نجاح تقدم الدول وتمثل احد اهم الركائز التي تهدف الى التقدم الاقتصادي والاجتماعي للدول، فضلاً عن تحقيقها المصلحة العامة، وتعد الادارة مرأة الدولة وسلطتها التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ برامجها وتحقيق التنمية الاقتصادية، ونظراً لاتساع ظاهرة البطالة بين الشباب في جميع ارجاع العالم وضعف الاليات المنفذة من الجهات المختصة، فقد اهتم المجتمع

---

[١] – د. حسين عبد الحميد احمد رشوان ، أزمات الشباب والبطالة ، دار التعليم الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١٥م ، ص١٥٨.

[٢] – د . وجدي محمد بركات ، مصدر سابق ، ص١٥و١٦.

[٣] – بيان صحفي منشور على الموقع الرسمي لمنظمة الامم المتحدة في العراق، شبكة الانترنت على الرابط ، https://iraq.un.org/ar، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/١٥م.

الدولي بهذه الشريحة من خلال ما أقره من اتفاقيات وقرارات تدعم الحكومات، كما سعت الدولة العراقية الى وضع المعالجات والحلول لهذه المشكلة للحد من اتساعها من خلال اصدار التشريعات والقرارات الادارية الوطنية، فالإدارة في العراق تعتمد على مزيج من التشريعات الوطنية والتوصيات الدولية لرسم سياسات التمكين الاقتصادي للشباب، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين يتناول الفرع الأول الأساس الدولي لاختصاص الادارة في تمكين الشباب اقتصادياً ومن ثم نُلقي الضوء في الفرع الثاني على الأساس الوطني لاختصاص الادارة في تمكين الشباب اقتصادياً.

الفرع الاول

الأساس القانوني الدولي لاختصاص الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً

إن الادارة لا تخضع فقط للقوانين التي تسنها السلطة التشريعية في البلد، وانما هي تعمل على وفق نظام قانوني متكامل لا يقتصر على اطار القوانين التشريعية الداخلية، فمن مصادر المشروعية (المدونة) في الدولة هي المعاهدات والاتفاقيات والبروتوكولات شريطة أن تصادق السلطات المختصة على مضامينها وفقاً لإجراءات قانونية حتى تصبح بعد التصديق جزءً من قوانين الدولة الداخلية الملزمة لجميع السلطات العامة، فهي تشكل اساساً دولياً لاختصاص الادارة في تمكين الشباب اقتصادياً، وعليه، سوف استعرض أهم الصكوك الدولية التي تمثل اساساً دولياً لدور الادارة في تمكين الشباب اقتصادياً.

اولاً – "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦"[١]

يعد هذا العهد من المعاهدات ذات الاطراف المتعددة بدأت سريانها في الثالث من يناير لعام ١٩٧٦ وكانت الدولة العراقية اهم الاطراف التي انضمت اليه، إذ وقع العراق على العهد في ثامن عشر من فبراير لعام ١٩٦٩ وتم مصادقته في خامس والعشرين من يناير لعام ١٩٧١[٢] ، الزم هذا العهد جميع الاطراف المنضمة على العمل من أجل منح عدد من الحقوق لأفراد شعوبها كحق التعليم والصحة والعمل، وتضمن العهد الدولي على خمسة اجزاء

[١] – اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠٠ألف د–٢١ المؤرخ في ١٦ / كانون الاول لعام ١٩٦٦، ودخل حيز النفاذ في ٣ يناير ١٩٧٦، طبقاً للمادة ١/٢٧(بعد ثلاثة اشهر من تاريخ ايداع صك الانضمام أو التصديق الخامس والثلاثين لدى الامين العام للأمم المتحدة. للمزيد ينظر: د. عبد الكريم عوض خليفة، القانون الدولي لحقوق الانسان، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية – مصر، ٢٠١٣م، ص٤١.

[٢] – قاسم محمد مفتن ، حقوق الانسان والديمقراطية ، بحث منشور على موقع الرسمي للجامعة المستنصرية ، على الرابط https://www.uomustansiriyah.edu.iq/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/١٧م، الساعة السابعة مساءً.

ومكوناً من احدى وثلاثون مادة، إذ اشار الجزء الثالث منه الى ما يهيئ لموضوع تمكين الشباب اقتصادياً، فقد ابتدأت ديباجته على "وأذ تدرك أن السبيل الوحيد لتحقيق المثل الاعلى المتمثل، وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الانسان، في أن يكون البشر احراراً ومتحررين من الخوف والفاقة، هو سبيل تهيئة الظروف الضرورية لتمكين كل انسان من التمتع بحقوقه الاقتصادية..." يتضح من ذلك انه اتجه الى التمكين الاقتصادي لكل انسان في جميع دول الاطراف، اذ هو يشمل كل انسان سواء كان سليم أو مريض أو معاق أو كبير بالعمر أو شاباً في عنفوان شبابه ومن دون تمييز بين الشباب الذكور والاناث فهو عمل على توفير ضمانة المساواة لأجل التمتع بالحقوق الاقتصادية [١]، وأن تعترف جميع الدول الاطراف بحق العمل مع توفير برامج التدريب المهني واعتماد سياسة اقتصادية للأفراد وفقاً لما جاء بالمادة (السادسة) منه التي نصت على "١- تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق ٢- يجب أن تشمل التدابير التي تتخذها كل من الدول الأطراف في هذا العهد لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق توفير برامج التوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين، والأخذ في هذا المجال بسياسات وتقنيات من شأنها تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مطردة وعمالة كاملة ومنتجة في ظل شروط تضمن للفرد الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية". ثم جاء بعد ذلك التعليق العام رقم (١٨) للأمم المتحدة لجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدورة الخامسة والثلاثون تحت عنوان الشباب والحق في العمل اوضح بأنه الحصول على اول فرصة عمل يمثل تحدياً كبيراً للشباب ولا سيما الشابات، إذ اصبح من الملزم من اعتماد سياسة وطنية وتنفيذها لتوفير متطلبات الملائمة من التدريب المهني والتعليم والاستفادة من الشباب ولا سيما الشابات من خلال دعم امكانياتهم لتوفير فرص العمل والاعتماد على الذات للتخلص من الفقر [٢]، وايضاً اشار الى اقرار دول الاطراف الى تحسين المستوى المعاشي للأفراد بوصفه حقاً، إذ نص على " تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارتضاء الحر [٣]. فقد اتسمت

---

[١] – ينظر الجزء الاول المادة (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦م.

[٢] – التعليق العام رقم (١٨) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحق في العمل ، الفقرة (١٤) بخصوص المادة (٦) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدورة الخامسة والثلاثون _ جنيف ٧- ٢٥ تشرين الثاني / نوفبمبر ٢٠٠٥/البند ٣ من جدول الاعمال المؤقت.

[٣] – ينظر الجزء الثالث المادة (١١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦م .

فلسفة هذا العهد بالفلسفة الداعمة لحق العمل[١]، لجميع دول الاطراف ولجميع الفئات وخصوصاً الشباب لكونهم الفئة الاكبر في جميع البلدان لا سيما بعد صدور التعليق العام للأمم المتحدة رقم (١٨) مع عدم الاجبار على العمل ومنح الحرية في ذلك مع فرض تدابير لصيانة هذا الحق.

ثانياً – "الاتفاقية العربية رقم (٩) لعام ١٩٧٧ "[٢]

تعد هذه الاتفاقية من أهم الاتفاقيات العربية الخاصة بالتوجيه والتدريب المهني والتي صادق عليها العراق بموجب قانون التصديق رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٨، فهي تهدف الى تحقيق استقرار ونمو اقتصادي للشعوب العربية من خلال برامج شاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، اذ عرفت هذه الاتفاقية التوجيه المهني بأنه "النشاطات الرسمية التي تهدف الى ارشاد وتوجيه المجتمع بفئاته المختلفة لفرص العمل المتاحة امام أفراده والتي تتناسب مع مهاراتهم وميولهم وقدراتهم النفسية والجسمانية ولتوجيههم الى فرص التدريب المتاحة لأعدادهم للعمل المناسب لهم"، أما التدريب المهني فقد عرفته بأنه "النشاطات الرسمية وغير الرسمية التي تهدف الى توفير احتياجات خطط أو برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية من العمال المدربين بفئاتهم المختلفة واتاحة الفرصة أمام أفراد المجتمع لاكتساب مهارات وقدرات جديدة والرقي بها وتطويرها بصفة مستمرة وفقاً لحاجاتهم المتغيرة"[٣]،

ويرى الباحث من خلال التدقيق والتمحيص في هذه التعريفات نجد أن العبارتين المجتمع بفئاته المختلفة و العمال المدربين بفئاتهم المختلفة شاملتين لجميع فئات الشعب والشباب هي الفئة التي تشكل النسبة الاكبر من المجتمعات العربية وبالتالي فأن احكام هذه الاتفاقية تشمل فئة الشباب وتدعمهم اقتصادياً، إذ اعتنت في تطوير وتحسين الخبرات والمهارات وتحقيق نمو اقتصادي لأفراد للمجتمع وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص وتنمية الموارد البشرية وقد الزمت دول الاعضاء بوجوب اصدار قوانين تهتم بالتدريب والتوجيه [٤]، مع بيان الجهاز المختص المسؤول عن

---

[١] – عرفت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حق العمل بأنه " حق شخصي يتمتع به كل فرد وهو في نفس الوقت حق جماعي".

[٢] – تم اقرار الاتفاقية من قبل مؤتمر العمل العربي في دورته السادسة في جمهورية مصر مدينة الاسكندرية اذار لعام ١٩٧٧م.

[٣] – المادة (الاولى) من اتفاقية العربية رقم (٩) لعام ١٩٧٧ بشأن التوجيه والتدريب المهني.

[٤] – د. فراس عبد الرزاق حمزة ، عادل زيدان خنجر ، الاساس التشريعي للحق في التدريب المهني ، مجلة كلية الحقوق – جامعة النهرين ، المجلد (٢٤) العدد (١) ، ٢٠٢٢م ، ص٨ .

وضع وتنفيذ برامج التوجيه والتدريب المهني وتعيين المصادر الثابتة الممولة لجميع انشطة التوجيه والتدريب المهني وتأمين اسهام المؤسسات الاقتصادية المتوسطة والكبيرة ذات صلة في تمويل تلك النشاطات[١].

ثالثاً – قرار الامم المتحدة – الجمعية العامة رقم(٨١/٥٠) لعام ١٩٩٥[٢]

اتخذ هذا القرار من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في الرابع عشر من كانون الاول لعام ١٩٩٥، والذي تم من خلاله اعتماد برنامج العمل العالمي للشباب حتى سنة ٢٠٠٠ وما بعدها، ويعد من اهم القرارات التي تلبي احتياجات الشباب وتواكب تطور حقوقهم على المستوى العالمي، ويمثل عن الجهود والاهتمام الذي يبذلها المجتمع الدولي ومنظماته لقضايا وشؤون الشباب فهو تضمن برامج ومقترحات لتحسين وتطوير حال الشباب حتى سنة ٢٠٠٠ وما بعدها، ويكمن ذلك من خلال تهيئة واتخاذ مجموعة من الاليات والوسائل المتاحة من قبل دول الاعضاء بهدف النهوض بالواقع الاقتصادي للشباب وتعزيز جودة حياتهم ودعم القدرات الوطنية وتوسيع افاق الشباب، فالقرار أشتمل على مجموعة من البرامج ذات الاولوية الداعمة للشباب ومنها التعليم ، والصحة، والفقر، والبيئة، والجوع، والعمالة، واساءة استعمال المخدرات، وجنوح الاحداث، والفتيات والشابات، وأنشطة اوقات الفراغ، ومشاركة الشباب في اتخاذ القرارات وفي حياة المجتمع[٣]، إذ ادركت الجمعية العامة بأن الشباب في جميع البلدان هم عصب التنمية وعنصراً فعالاً للمتغيرات الاقتصادية داعية بذلك الحكومات الى عقد النية الى تنفيذ برامج عمل تحضى بدعم من المجتمع الدولي والقطاع العام والخاص، إذ نص القرار على موافقة اعضاء الامم المتحدة على تحقيق غايات ميثاق الامم المتحدة ومنها رفع مستوى المعاشي، والعمالة الكاملة، وتحقيق طموحات الشباب في الانخراط والتفاعل مع المجتمع واغتنام فرص عمل تنسجم مع مواهبهم وقدراتهم وفق ما نص عليه الميثاق، وفعلت شعوب الامم المتحدة من خلال حكوماتها والمنظمات الدولية والمؤسسات التطوعية الكثير بغية تحقيق المطامح في ظل الظروف التي زادت صعوبة من تحقيق الاهداف في معظم البلدان منها ارتفاع معدلات البطالة بين الشباب بشكل كبير والتحديات التي يواجهها الشباب العائدون من الصراع المسلح عند محاولة بحثهم للحصول على عمل

---

[١] – ينظر المادة (السادسة عشرة) و (السابعة عشرة) من اتفاقية العربية رقم (٩) لعام ١٩٧٧ بشأن التوجيه والتدريب المهني.

[٢] – اتخذ هذا القرار من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في الجلسة العامة رقم (٩١) للدورة الخمسون.

[٣] – د. اسعد طارش عبد الرضا ، احمد عبد العباس علي ، مصدر سابق ، ص٢١١و٢١٢.

وعدم كفاية التدريب المؤهل لذلك [١]، كما أن شعوب الامم المتحدة ترى أن هنالك جملة مبادئ تمكن من تحقيق رفاهية للشباب ولا سيما الشباب المعوقين[٢]، فضلاً عن التعاون الدولي في مجالات تدريب الشباب، فقد نصت الفقرة (٢٨) من القرار محل البحث على "يمكن أن تقوم الحكومات والمؤسسات التعليمية بالتعاون مع المنظمات الاقليمية والدولية بإنشاء أو تعزيز تدريب فني وتقني ملائم لظروف العمل الجارية والمرتقبة ولا بد من اتاحة الفرصة أمام الشباب لكي يحصلوا على التدريب الفني والمهني ويلتحقوا ببرامج التلمذة الصناعية التي تساعدهم على الحصول على وظائف بداية السلم الوظيفي المنطوية على فرص النمو والقدرة على التكيف مع التغييرات في سوق العمل" كما طالب قرار الجمعية العامة من الحكومات الى تخطيط وتنفيذ البرامج التدريبية المناسبة ومنح تقديم الاموال من أجل دعم برامج العمالة للشباب ودعم المشاريع الاقتصادية واتاحة فرص العمل لفئات معينة من الشباب لا سيما المعوقين منهم والمهاجرين والمشردين واللاجئين والعائدون من الخدمة العسكرية مع اشراك منظمات الشباب والشباب أنفسهم بصورة مباشرة في تخطيط وتنفيذ هذه البرامج مع منح اراضي للشباب بتنسيق من السلطات الادارية الوطنية مدعوماً ذلك بالمساعدات المالية وتقنية وتدريبية ويطلب من منظمة العمل الدولية ومنظمة الامم المتحدة للأغذية والزراعة نشر وتوثيق المعلومات عن الخبرات الوطنية[٣]، موضحاً القرار المذكور الطرق التي يمكن من خلالها تنفيذ بنوده، إذ أوضحت المادة خامساً منه (سبل التنفيذ) وبقدر ما يتعلق على الصعيد الوطني دعت الجمعية العامة الحكومات الى وضع برنامج عمل شامل ووطني للعديد من القطاعات الهادفة مع وضع سقف زمني بذلك مقترناً بتقييم منهجي وفعال بشأن النتائج المتقدمة والعقبات المصادفة، ويكمن عن طريق وجود آليات ذات مستويات متعددة وذات طابع عام وشامل لعدد من القطاعات المختلفة مع اشراك الادارات والوزارات ذات الصلة بشؤون الشباب والمنظمات الغير حكومية الوطنية والمنظمات التابعة للقطاع الخاص المهتمة بشأن الشباب، فالجمعية العامة تهدف الى تحقيق انماء دولي[٤].

---

[١] – ينظر المادة (اولاً) اعلان نوايا الأمم المتحدة بشأن الشباب : المشاكل والامكانات الفقرة (٥) و (٦) من قرار الجمعية العامة رقم (٨١/٥٠) لعام ١٩٩٥م.

[٢] – نصت المادة (اولاً) الفقرة (٨) من قرار الجمعية العامة رقم (٨١/٥٠) لعام ١٩٩٥ على أ– "ينبغي لكل دولة أن توفر لشبابها فرص التعليم واكتساب المهارات من أجل المشاركة الكاملة في حياة المجتمع بما يؤدي الى تحقيق أمور تشمل الحصول على عمل يحقق الاكتفاء الذاتي" ط– "ينبغي لكل دولة أن تتخذ التدابير اللازمة لتطوير فرص التعلم والتوظف للشباب من المعوقين".

[٣] – ينظر المادة (رابعاً) المجالات ذات الاولوية الفقرة (٣٥) و (٣٦) من قرار الجمعية العامة رقم (٨١/٥٠) لعام ١٩٩٥م.

[٤] – نصت المادة (١٣) من ميثاق الامم المتحدة على "تعد الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد انماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم في الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء .

رابعاً - قرار الامم المتحدة - مجلس الامن رقم (٢٢٥٠) لعام٢٠١٥ والقرارات الملحقة به[١]

يمثل هذا القرار نقطة تحول مهمة للشباب كونه يُلقي الضوء على مجموعة من المجالات المهمة الهادفة لحماية وتمكين الشباب، اذ تمحور القرار على خمس ركائز اساسية للعمل بها من قبل الدول الاطراف وهي الوقاية ، والحماية ، والمشاركة ، والشراكات ، والتسريح واعادة الادماج، ويعد هذا القرار من القرارات الملزمة بطبيعته لكون عنوان القرار هو صون السلم والأمن الدوليين وهو احالة مباشرة لأحكام المادة (٣٩) من الفصل السابع لميثاق الأمم المتحدة، وبالتالي أن جميع قرارات مجلس الامن المحددة في الفصل السابع ملزمة لجميع الدول الاعضاء[٢]، ابتدأ القرار بوضع تعريف لمصطلح الشباب ولسياق هذا القرار فقط، واعتبرها الفئة العمرية للأشخاص التي تتراوح بين سن(١٨ الى ٢٩) عاماً وما قد يكون لهذا المصطلح من مفاهيم مختلفة على المستوى الوطني والدولي وهو مصطلح يطلق على الجنسين وبقدر تعلق بالركيزة الاولى وهي الوقاية نص القرار على "يشدد على أهمية وضع سياسات للشباب تسهم بشكل ايجابي في جهود بناء السلام بما في ذلك تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية ودعم المشاريع الرامية الى تنمية الاقتصادات المحلية وتوفير فرص العمل والتدريب المهني للشباب والنهوض بتعليمهم وتشجيعهم على مباشرة الاعمال الحرة والمشاركة السياسية البناءة"[٣]، **يتضح للباحث** انه قرار يهدف الى تفعيل دور الشباب وابعادهم من التهميش من خلال ايجاد فرص عمل لهم وتنمية مهاراتهم وقدراتهم وتشجيع ودعم المبادرات الريادية لهم، وحث القرار دول الاعضاء على توفير بيئة تمكينيه شاملة لجميع الشباب مع توفير الدعم المناسب للقيام بالأنشطة، أما ما يتعلق بركيزة التسريح واعادة الادماج الواردة بالقرار المذكور فهي تمثل تشجيع للدول المعنية لمراعاة وتحقيق متطلبات واحتياجات الشباب المتضررين من النزاعات المسلحة بعد نزع السلاح والتسريح من خلال ايجاد فرص عمل واستثمار مهارات الشباب مع ايجاد دعم للمنظمات الشبابية الشريكة في خطط عمالة الشباب وادارة المشاريع الشبابية[٤].

---

[١] – اتخذ هذا القرار في جلسة الامم المتحدة – مجلس الامن المرقمة بالعدد(٧٥٧٣) والمعقودة في التاسع من كانون الاول لعام ٢٠١٥م.

[٢] – ينظر الاستراتيجية العربية للشباب والسلام والأمن (٢٠٢٣–٢٠٢٨)، ص٥، منشور على الموقع الرسمي لصندوق الامم المتحدة للسكان على الرابط https://arabstates.unfpa.org/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/١٨م.

[٣] – نص المادة (١١) من قرار الامم المتحدة – مجلس الامن رقم ٢٢٥٠ لعام ٢٠١٥م.

[٤] – نصت المادة (١٧) الفقرة (أ) من قرار الامم المتحدة – مجلس الامن رقم (٢٢٥٠) لعام ٢٠١٥ على "ايجاد فرص عمل للشباب تستند الى الادلة وتراعي الاعتبارات الجنسانية ووضع سياسات للعمالة تشمل جميع الاعمار والعمل مع الشباب على وضع خطط عمل وطنية لتشغيل الشباب بشراكة مع القطاع الخاص والاعتراف بالترابط بين دور التعليم والعمالة والتدريب في منع تهميش الشباب" اما الفقرة ب من المادة اعلاه نصت على "الاستثمار في بناء قدرات ومهارات الشباب على نحو يستجيب

وصدر بعد ذلك قرار مجلس الامن رقم(٢٤١٩) لعام ٢٠١٨[١]، والذي يمثل تأكيداً جديداً لالتزامه بالتنفيذ التام لقراره الاصلي و لم يغير شيئاً بل جاء ترديداً لنفس الفقرة بشأن ما يخص دعم الشباب اقتصاديا من قبل الدول الاعضاء وحثهم على ذلك والابقاء على التعريف نفسه لمصطلح الشباب.

ثم جاء بعد ذلك قرار مجلس الامن رقم (٢٥٣٥) لعام٢٠٢٠[٢]، الذي يمثل دعوة من مجلس الامن الى دول الاعضاء من أجل دعم وحماية الشباب الناجين من النزاعات والعنف الجنسي والمعاقين عبر عدد من الوسائل اذ نصت المادة (١١) من القرار على "يدعو الدول الاعضاء الى اتخاذ التدابير المناسبة لتعزيز تعافي الناجين الشباب من النزاعات المسلحة جسدياً ونفسياً واعادة ادماجهم اجتماعياً بمن فيهم ذوو الاعاقة والناجون من العنف الجنسي المرتكب خلال النزاعات من خلال توفير جملة أمور منها امكانية الحصول على التعليم الجيد والدعم الاجتماعي – والاقتصادي وتطوير المهارات مثل التدريب المهني من أجل استئناف الحياة الاجتماعية والاقتصادية".

الفرع الثاني

الأساس القانوني الوطني لاختصاص الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً

تعد النصوص القانونية التي نظمت موضوع اختصاص الادارة في تمكين الاقتصادي للشباب بأنها السند القانوني الذي يخولها لممارسة اختصاصاتها المحددة وفقاً لمبدأ المشروعية، والذي يرتبط هذا المبدأ بمفهوم الدولة القانونية ممثلاً بخضوع الدولة للقانون بجميع سلطاتها ولا سيما السلطة التنفيذية المتمثلة بالسلطات الادارية العامة، وأن تكون قراراتها منسجمة مع الاحكام القانونية النافذة مراعية لعنصر التدرج القانوني، والا عدت غير مشروعة كفيلة بالإلغاء لذا سنبين في فرعنا هذا الأساس الدستوري ومن ثم الأساس التشريعي لدور الادارة في تمكين الشباب اقتصادياً في العراقي تباعاً.

اولاً – الأساس الدستوري لاختصاص الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً

لمتطلبات سوق العمل من خلال اتاحة فرصة التعليم المواتية المصممة بطريقة تشجيع ثقافة السلام" وجاء بالفقرة ج من نفي المادة "دعم المنظمات ذات القيادات الشبابية وتلك المعنية ببناء السلام بوصفها شريكة في برامج عمالة الشباب وتنظيم المشاريع الشبابية الحرة".

[١] – اتخذ هذا القرار في جلسة الامم المتحدة – مجلس الامن المرقمة بالعدد (٨٢٧٧) والمعقودة في السادس من حزيران لعام ٢٠١٨ ويعتبر ملحق اول للقرار الاصلي رقم (٢٢٥٠) لعام ٢٠١٥م.

[٢] – اتخذ هذا القرار في جلسة الامم المتحدة – مجلس الامن المرقمة بالعدد ٨٧٤٨ والمعقودة في الرابع عشر من تموز لعام ٢٠٢٠ ويعتبر ملحق ثاني للقرار الاصلي رقم (٢٢٥٠) لعام ٢٠١٥م.

تقف الوثيقة الدستورية على قمة البناء القانوني في الدولة، فهي تعلوا على جميع القواعد القانونية ولا يمكن لهذه الأخيرة أن تخالف القواعد الدستورية نظرا لما تتمتع به من سمو شكلي وموضوعي، بل يجب أن تكون منسجمة ومتطابقة معها لكون احكام الدستور هي احكام تنظم السلطات العامة في الدولة وتحدد العلاقات والاختصاصات بينها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن بيانها حقوق وواجبات الافراد[١]، فالأساس الدستوري هو ما نص عليه المشرع الدستوري في مضمون الوثيقة الدستورية على امر او حق او شأن معين تارك التفاصيل التي تهمها الى اختصاص المشرع العادي، كما يمثل خضوع الادارة للقانون عنصراً مهماً من عناصر الدولة القانونية أي خضوع جميع التصرفات الصادرة من السلطة التنفيذية لأحكام وقواعد القانون[٢]، فقد اهتم المشرع الدستوري العراقي في عدد من دساتيره بفئة الشباب من خلال ما أورده من نصوص دستورية مباشرة ونصوص دستورية غير مباشرة ولقصد اظهار وتسليط الضوء على موقف المشرع الدستوري العراقي بصورة دقيقة ودورة من تمكين الشباب اقتصادياً، وجدت من الضروري أن تتبع دساتير الدولة العراقية ابتداءً من القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ الملغى ولغاية تشريع دستور الجمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

وبالرجوع لأحكام حقوق الشعب الواردة في (الباب الاول) من القانون الاساسي الملغى[٣]، فهو لم يتضمن مظاهر لحماية وتطوير وتمكين الشباب وتحسين واقعهم الاقتصادي، بل جاء بحقوق عامة للشعب ومنها عدم التفرقة بين افراد الشعب العراقي في التمتع بالحقوق القانونية بغض النظر عن اللغة والدين والقومية ومنع السخرة المجانية وعهد التعيين في الوظائف الحكومية للعراقيين دون تمييز وحظر تعيين الاجانب في درجات الوظيفية الحكومية ألا في حالات الضرورة والاستثنائية وبموجب قانون خاص[٤]، إذ يلحظ أن احكامه الخاصة بحقوق الشعب لم تكن بالدرجة التي تتناسب مع متطلبات واحتياجات الشعب من تحقيق رخاء للمواطنين ورفع المستوى المعيشي وتمكين فئات الشعب عامة والشباب خاصة، ولكن مع ذلك فهو يعد دستوراً جيداً، لكونه اول دستور لدولة العراق، وإن موضوع

---

[١] – د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار السنهوري ، بيروت ،٢٠١٥م ، ص١٠.

[٢] – د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدولة – الحكومة – الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية – مصر، ٢٠١١م، ص٦١-٦٢-٦٣.

[٣] – نشر مشروع القانون الاساسي في الصحف في تشرين الثاني لعام ١٩٢٣ وبدأ المجلس التأسيسي بمناقشة مشروع القانون الاساسي في ١٩٢٤/٦/١٤ واقره في ١٩٢٤/٧/١٠ وصادقه الملك وامر بوضعه موضع التنفيذ في ١٩٢٥/٣/٢١م .

[٤] – ينظر المواد (٦) و(١٠) و(١٨) من الباب الاول لقانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى.

تمكين الشباب اقتصادياً في حينها لم يكن مطروق دولياً. وعلى رغم من تسميته قانون الا أنه يعد دستوراً لكونه نظم الحقوق والحريات والسلطات العامة[١].

وبعد الانقلاب على النظام الملكي واعلان اسقاط القانون الاساسي تم اصدر الدستور الجمهوري لعام ١٩٥٨ المؤقت الملغى، والذي كان يعد من دساتير الموجزة لاحتوائه على (ثلاثين) مادة فقط[٢]، إذ كان خالياً من مظاهر الحماية الاقتصادية التي تكفلها الدولة للشباب ولم يتناول ذلك ضمناً ولا صراحة، ثم صدر بعد ذلك دستور العراقي المؤقت لعام ١٩٦٤ الملغى والذي كان مختلفاً تماماً عن الدستور الذي سلفه فقد نص على تحقيق المساوة بين جميع فئات المجتمع في جوانب الاقتصادية والسياسية، وحق العمل، فالدولة هي الضامنة لمبدأ تكافؤ الفرص، كما اشار الى تحقيق التنمية الاقتصادية، ورفع المستوى المعيشي وكفل الضمان الاجتماعي وحق المعونة لجميع العراقيين في حالة البطالة والمرض والعجز، معتبراً العمل في الجمهورية العراقية حقاً وواجباً[٣]، وكفل حق التعليم، والذي يعد ركناً اساسياً ومهماً لتمكين الشباب اقتصادياً ، واصبح شرطاً اساسياً في معظم مجالات الحياة فالتحصيل الدراسي احد الشروط للتعيين في القطاع العام والخاص والتدريب المهني وفتح المشاريع، اذ نصت المادة (٣٣) من الدستور المذكور على "التعليم حق للعراقيين جميعاً تكفله الدولة بإنشاء مختلف أنواع المدارس والجامعات والمؤسسات الثقافية والتربوية والتوسع فيها، وتهتم الدولة خاصة بنمو الشباب البدني والعقلي والخلقي"، كما كفل الدستور المذكور التأمين ضد البطالة لجميع العراقيين[٤]، ومنح اختصاصات للحكومة ومنها التعيين ومنح القروض وفق سياسة الدولة العامة[٥]، **ويرى الباحث** أن جميع تلك الاحكام وإن لم تنص صراحة على دعم الاقتصادي المباشر للشباب لكنها ذات اثار مباشرة على تلك الفئة، فهي اشارت الى حق العمل وتضمنت مبادئ تحقق العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية وتنصف حقوق المواطنين، وبالتالي فأنها تصب في صالح الشباب.

---

[١] – د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ط٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، النجف الاشرف ، ٢٠١٢م ، ص١٨٨.

[٢] – د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق ، ص٢٣٤.

[٣] – ينظر المواد (٦) و(٨) و(١٦) و(١٧) من الدستور العراقي لعام ١٩٦٤ الملغى ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٩٤٩ في ١٩٦٤/٥/١٠م.

[٤] – نصت المادة (٣٥) من دستور المؤقت لعام١٩٦٤ الملغى على "تكفل الدولة للعراقيين معاملة عادلة بحسب ما يؤدونه من أعمال بتحديد ساعات العمل وتقدير الأجور والضمان الاجتماعي والتأمين الصحي والتأمين ضد البطالة وتنظيم حق الراحة والإجازات".

[٥] – المادة (٦٩) من دستور العراق المؤقت لعام١٩٦٤ الملغى.

ثم صدر بعد ذلك دستور المؤقت لعام ١٩٦٨ الملغى، والذي كانت احكامه استنساخاً وتكراراً لمعظم الاحكام الذي اوردها المشرع في دستور ١٩٦٤، ولم يأت بجديد قدر ما يتعلق بموضوع دراستنا[١]، ثم جاء بعد ذلك الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى[٢]، والذي تضمن مواد دستورية واجهت مشاكل حقيقية في التطبيق نتيجة الحروب المدمرة التي شهدتها الفترة ما بين (١٩٧٠ – ٢٠٠٣) والتي تركت اثار مدمرة على الواقع الاقتصادي لفئة الشباب.

وبعد سقوط النظام السياسي السابق في نيسان عام ٢٠٠٣، الغي العمل بالدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ وتم حل جميع المؤسسات الواردة فيه، وبعد ذلك صدر قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في عام ٢٠٠٤[٣]، الذي لم يختلف عن الدساتير السابقة له، فهو تكلم بصورة عامة عن الحقوق التي تخص جميع افراد الشعب دون تخصيص لفئة معينة، ومنها كفالة حق التعليم والضمان الاجتماعي وتوفير فرص عمل وتحقيق رفاهية للشعب[٤]، **ويرى الباحث** أنه لم يتضمن أحكاماً ذات ارتباط مباشر بتمكين الشباب اقتصادياً، ولكنه اشار الى اعادة الحقوق للأشخاص الذين حرموا منها سابقاً بسبب سياسات النظام السابق والذي ترتب عليها حرمان كثير من الشباب من التعيين في الوظائف العامة وحرمهم من مهنهم واجبرهم على الهجرة هم وعوائلهم من مكان اقامتهم، إذ نصت المادة (٥٨) من القانون المذكور على الحكومة الانتقالية اتخاذ الخطوات التالية : ٣- "بخصوص الاشخاص الذين حرموا من التوظيف أو من مسائل معيشية أخرى لغرض اجبارهم على الهجرة من اماكن اقامتهم في الاقاليم والاراضي، على الحكومة ان تشجع توفير فرص عمل جديدة لهم في تلك المناطق والاراضي".

اما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥[٥]، فهو تناول في ديباجته الشباب (ذكوراً واناثاً) عاقد العزم بهم على تحقيق تحقيق العدل والمساواة ، واحترام التشريعات القانونية، والابتعاد عن سياسة العدوان والكراهية، فكان دستوراً مختلف عن الدساتير العراقية السابقة، إذ تناول موضوع دعم وتمكين الشباب بصورة مباشرة من خلال تطوير المهارات والقدرات الشبابية وايجاد فرص تعليمية وتدريبية حتى يصبحوا فاعلين ومؤثرين في مجتمعاتهم وقادرين على المشاركة في التنمية المستدامة، اذ نصت المادة (٢٩) البند (اولاً) الفقرة (ب) على "تكفل الدولة حماية الامومة

---

[١] – في ١٩٦٨/٧/١٧ تم الاستيلاء على السلطة وابعد رئيس الجمهورية عبد الرحمن محمد عارف الى خارج العراق وانيطت السلطة بمجلس قيادة الثورة استنادا لبيان رقم (١) الذي أصدره مجلس ، نشر الدستور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٦٢٥ في ١٩٦٨/٩/٢١م.

[٢] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٩٠٠ في ١٩٧٠/٧/١٧م.

[٣] – المرحلة الانتقالية هي المرحلة التي تبدأ من ٢٠٠٤/٦/٣٠ ولغاية تشكيل حكومة منتخبة في ظل دستور دائم في موعد اقصاه ٢٠٠٥/١٢/٣١ ينظر المادة الثانية الفقرة أ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م ، منشور في مجلة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤ .

[٤] – ينظر المادة (١٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م .

[٥] – دخل حيز التنفيذ في ٢٠٠٦/٦/٢٠م ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٠٠٥/١٢/٢٨م.

والطفولة والشيخوخة، وترعى النشئ والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم"، معتمداً في ذلك على مبدأ المساواة لجميع العراقيين امام القانون، وحق تكافؤ الفرص وكفالة الدولة لتحقيق هذا الحق من خلال اتخاذها للإجراءات وتوفير الدعم والموارد اللازمة للشباب لتحقيق العدالة الاجتماعية، وكفل ايضاً حق العمل لجميع العراقيين للحصول على حياة كريمة، وتأسيس نقابات واتحادات مهنية هادفة الى توفير برامج تدريبية وتطوير مهني لتعزيز فرص الحصول على اعمال وحماية حقوقهم بنفس الوقت[١]، فأن اكثر فئة مستفيدة من هذا الحق الدستوري هم فئة الشباب لكونها الفئة ذات الاغلبية الاكثر في المجتمع العراقي[٢]، **يرى الباحث** أن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ هو اول دستور عراقي يشير الى الشباب بصورة مباشرة، وهذا يعد امراً حسناً يحسب للمشرع الدستوري، لكونه ادرك بأهمية هذه الشريحة ودورها في بناء البلد، الامر الذي دفعه الى الاهتمام بهم، فضلاً الى ذلك اشار الدستور الى أن تأمين الدولة للضمان الاجتماعي للعراقيين في حالة البطالة والعجز عن العمل واليتم والتشرد وحمايتهم من الخوف والفاقة وتوفير متطلبات الاساسية للعيش في حياة مرفهة وعزيزة[٣]، وبالوقت نفسه تضمن الدستور نصوص غير مباشرة ضامنة لتمكين الشباب اقتصادياً من خلال تنمية القطاع الخاص وتشجيع الاستثمارات[٤]، بما ينتج عن ذلك من ايجاد فرص عمل وتشغيل عدد كبير من الشباب

ثانياً - الأساس التشريعي لاختصاص الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً

لما كانت الإدارة تمثل الأداة الفعلية لتنفيذ سياسة المجتمع في المجالات الاجتماعية والاقتصادية وتضمن سير المرافق العامة بقصد اشباع الحاجات التي تقتضيها المصلحة العامة وتهيئ الاوضاع الملائمة حتى يتمكن افراد المجتمع من الممارسة الفعلية للحقوق التي كفلتها التشريعات القانونية لهم[٥]، فالنصوص الدستورية هي نصوص عامة لا تتضمن تفصيلات، بل تضع الاسس والقواعد العامة تاركة التفاصيل والجزئيات للبرلمان بوصفه صاحب الاختصاص التشريعي، اذ تعد التشريعات العادية وثائق قانونية مدونة تشرعها السلطة التشريعية في الدولة بقصد

---

[١] – ينظر المادة (١٤) و(١٦) و(٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

[٢] – حسب الاحصائية التي اجرتها شركة (statista) الالمانية المتخصصة في بيانات السوق والمستهلكين في العالم أن فئة الشباب تشكل اكثر من ٦٠% من عدد نفوس دولة العراق معتمدة في ذلك على الفئة العمرية التي تتراوح اعمارهم بين ١٥ و٦٤ عاماً.

[٣] – المادة (٣٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

[٤] – نصت المادة (٢٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على "تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته". كما نصت المادة (٢٦) على "تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون".

[٥] – د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على اعمال الادارة في القانون الليبي– رقابة دوائر القضاء الاداري، ط٦، المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، طرابلس – ليبيا، ٢٠١٩، ص٢٢.

تنظيم الحقوق والحريات شريطة أن تكون منسجمة مع القواعد الدستورية وهي من اهم مصادر المشروعية وتأتي في المرتبة الثانية بالهرم القانوني بعد الدستور ونصوصها مجسدة لتطلعات الشعب من خلال نوابه ويقع على عاتق الادارة الالتزام بهذه التشريعات من خلال القرارات الادارية التي تتخذها[١]، وهذا لا يعني أن جميع التشريعات العادية الصادرة من البرلمان تخاطب السلطات الادارية وانما بعضها هي ذات علاقة بتنظيم اعمالها[٢].

نظراً للظروف الصعبة والعسيرة الذي مر بها الشباب، الناتجة عن انتكاس الوضع الاقتصادي للبلد، بسبب الحروب والازمات وعدم حنكة الانظمة السياسية السابقة، اذ شهد العراق بعد عام ٢٠٠٣ صدور الكثير من التشريعات الوطنية غايتها تمكين الشباب وتحسين وضعهم الاقتصادي منها ما هي تشريعات مباشرة والأخرى غير مباشرة ، ومن أهم التشريعات التي توفر فرص عمل للشباب وتمكنهم اقتصادياً هي :

أ- قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة٢٠٠٦ المعدل[٣].

يندرج قانون الاستثمار ضمن التشريعات الجاذبة لرؤوس الأموال الوطنية والاجنبية والمنظمة لعملية الاستثمار، فهو شرع "من أجل دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطويرها وجلب الخبرات التقنية والعلمية وتنمية الموارد البشرية وايجاد فرص عمل للعراقيين بتشجيع الاستثمارات ودعم عملية تأسيس مشاريع الاستثمار في العراق وتوسيعها وتطويرها على مختلف الأصعدة الاقتصادية ومنح الامتيازات والإعفاءات لهذه المشاريع"، إذ تعد أحكامه القانونية من الاحكام التي تهدف الى تشجيع الاستثمار في القطاع الخاص على المستوى الوطني والدولي والمختلط للقيام بمشاريع استثمارية ونص على ايضاً على توفير فرص عمل للعراقيين تنمية الموارد البشرية، وزيادة الثقة في البيئة الاستثمارية والترويج لها [٤]، كما نصت المادة (١٤) البند (ثامناً) من قانون المذكور على يلتزم المستثمر "تدريب مستخدميه من العراقيين وتأهيليهم وزيادة كفاءتهم ورفع مهاراتهم وقدراتهم وتكون الاولوية لتوظيف واستخدام العاملين العراقيين"، **ولكن ما يؤخذ على قانون الاستثمار العراقي** هو ان من ضمن الامتيازات التي منحت للمستثمر هي توظيفه واستخدامه لعمال أجانب في حال عدم توفر المؤهلات المطلوبة في العامل العراقي، لكنه لم يحدد ذلك بنسبة معينة ، وبالرجوع الى قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ نجد ان المشرع قد قيد تشغيل العمال الاجانب بنسبة (١٠%) من مجموع عدد العاملين

---

[١] – د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري – دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي ، ط٤ ، دار السلام القانونية الجامعة ، النجف ، ٢٠٢٠م، ص٤١ وما بعدها.

[٢] – عمار بو ضيوف ، الوسيط في قضاء الالغاء ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١م، ص٣٣وما بعدها.

[٣] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣١ في ٢٠٠٧/١/١٧م.

[٤] – ينظر المادة (٢) و (٩) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة٢٠٠٦ المعدل

وتكون النسبة قابلة للزيادة على ان لا تتجاوز (٢٠%) في حال عدم توفر المؤهلات المطلوبة كما وضع عدد من القواعد والمبادئ التي تحكم الاستثمار ولا يجوز تخطيها ومن هذه المبادئ هو أن تدعم الدولة الشركات والمشاريع الناشئة وتوسيع الاعمال وأن تدعم المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة من أجل تمكين الشباب وصغار المستثمرين[١]، فالمشرع المصري جعل من قانون الاستثمار قانوناً مباشراً لدعم وتمكين الشباب اقتصادياً من خلال فرض هذه المبادئ على الادارة .

ب- قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١[٢].

هو من القوانين الذي يعنى بالشباب، إذ تمثل وزارة الشباب والرياضة اعلى جهة حكومية تدعم الشباب، فهي الجهة المسؤولة عن وضع ومتابعة تنفيذ السياسة الشبابية، ويهدف القانون الى اعداد الشباب وتأهيلهم علمياً وفكرياً فالتأهيل العلمي للشباب هو مدخل للتأهيل الاقتصادي، ونص على استغلال مواهبهم وطاقاتهم لبناء بلدنا، ووضع برامج وخطط تتعلق بالشباب وتوفير الدعم المادي والمعنوي لها مع تحديد الوسائل والاساليب التي تسهم في ديمومة الانشطة الشبابية[٣].

ت- قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

وهو من أهم القوانين التي توفر دعم اقتصادي للشباب فهو اشار الى تأسيس هيكل اداري في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية اطلق عليه اسم (صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل) متمتعاً بالشخصية المعنوية[٤]، هادفاً منه ايجاد فرص عمل جديدة ومد يد العون والدعم للأشخاص الراغبين والقادرين على العمل وخصوصاً في المناطق التي تقع على خط الفقر، والعمل على التقليل من حجم البطالة، وتدريب الباحثين عن العمل وزجهم في سوق العمل، وتبسيط الاجراءات المتبعة في الحصول على تراخيص وتسجيل المشاريع، وتوظيف المهارات الفردية واستثمارها في البرمجيات والصناعة التقنية، والتشجيع على اقامة حاضنات الأعمال،[٥] فهو يعد من القوانين المثلى التي تهدف الى الرقي الاقتصادي للفئات المشمولة به ومنها فئة الشباب العاطلين عن العمل، إذ نصت الأسباب الموجبة من تشريع القانون على "لغرض دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل من خلال تقديم القروض الميسرة وفي اطار استكمال بناء القابلية على الاستخدام والعمالة في مجال برنامج العمل اللائق وتقليص حجم البطالة وتوسيع

---

[١] – المادة (٢) ، (٨) من قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧م.

[٢] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٣ في ٢٠١١/١٠/١٧

[٣] – ينظر المادة (٢) و (٣) و (٤) من قانون الشباب والرياضة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١١م.

[٤] – ينظر المادة (٣) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

[٥] – ينظر المادة (٥) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

ثقافة التشغيل الذاتي والعمل الحر وتشجيع المبادرات الفردية والخاصة "، ويكمن ذلك من خلال منح الشباب قروض ميسرة من دون فوائد لتأسيس مشاريعهم الخاصة والزام المقترض رب العمل بتشغيل عدد من العمال معه تتناسب اعدادهم مع مبلغ القرض الممنوح له، وتسجيلهم في دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي[١].

ويرى الباحث كان ينبغي على المشرع العراقي تسمية هذا القانون بقانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب وتسمية صندوقه ايضاً بهذه التسمية وتحديد الشروط والفئات العمرية الشبابية المشمولة بأحكامه، مثلما فعل المشرع في اقليم كوردستان العراق بموجب "قانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب في اقليم كوردستان . العراق" رقم (٢) لسنة ٢٠١١ والذي حصر اموال الصندوق للشباب فقط وتحقيق الاهداف المرجوة من التشريع دون التشعب بالفئات الاخرى، ونلحظ ايضاً أن المشرع العراقي كان موفقاً في التعديل الاول لقانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل، والذي عدل بموجب قانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٢٣، أذ تم بموجبهُ أضافة ممثلاً عن وزارة الشباب والرياضة لا تقل درجته عن مدير عام الى مجلس ادارة صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدة للدخل، حرصاً ودعماً منه لشريحة الشباب.

ث- قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة٢٠١٢[٢].

يعد هذا القانون من القوانين التي اسهمت في تمكين الشباب اقتصادياً من خلال ما توفره الادارة التي يتبعونها من دعم مالي لهم، إذ جاء بأحكام قانونية داعمة مالياً وبصورة مباشرة للشباب الجامعي من الغير الموظفين، من خلال صرف منحة مالية شهرية من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لحثهم على اكمال متطلبات الدراسة الجامعية الاولية والدراسات العليا ودعمهم لسد احتياجاتهم[٣]، وتصرف هذه المنحة لطلبة الدراسات الصباحية في الجامعات الحكومية حصراً[٤]، لأبناء ذوي الدخل المحدود(ذويهم مشمولين بقانون الحماية الاجتماعية) [٥]،ويوقف

---

[١] – ينظر المادة (١) من قانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٢٣م التعديل الاول لقانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ م، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٢٨ في ٢٠٢٣/٧/١٠م وبموجب هذا التعديل اصبح ارتباط الاداري لصندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل بدائرة العمل والتدريب المهني.

[٢] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد٤٢٥٤ في٢٠١٢/١٠/١٥ م.

[٣] – ينظر المادة (١) من قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢م.

[٤]– ينظر المادة (٥) البند (ثانياً) من قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٢م.

[٥] – ينظر المادة (٢) من تعليمات رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٨ (تسهيل تنفيذ قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٢) المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٦ في ٢٠١٨/٤/٩م.

صرف هذه المنحة اذا تحققت حالات معينة [١]، وتلتزم وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بتزويد وزارة المالية بأعداد الطلبة المشمولين بالمنحة عند اعداد موازنتها، وسوف نوضح تفاصيل ذلك في الفصل الثاني.

ج- قانون منحة تلاميذ وطلبة المدارس الحكومية رقم (٣) لسنة ٢٠١٤[٢].

إذ يعّد من اهم القوانين الداعمة وبصورة مباشرة للطلبة للشباب، لكونه قانوناً ذا جنبة مالية، اذ نص على صرف منحة مالية شهرية للطلبة ممن هم في مرحلة الاعدادية (الحكومية) والمدارس التابعة لدواوين الاوقاف والشؤون الدينية ولا يشمل بالمنحة المالية الطالب اذا كان موظفاً في القطاع العام، ويوقف صرفها عند رسوب الطالب أو تجاوز غيابته الحد القانوني أو في حال فصله من الدراسة [٣].

يرى الباحث رغم محدودية المبلغ المنحة الممنوح لطلبة الجامعات والمعاهد والمدارس الحكومية، لكن له اثآر اقتصادية ايجابية داعمة للأسر من ذوي الدخل المحدود، واثار علمية على الطلاب تجعلهم اكثر جدية في القراءة والتعلم والنجاح تجنباً لتوقف صرف مبلغ المنحة في حال فقدان شروط القانونية المطلوبة ، كما قللت بنسبة محدودة من ظاهرة التسرب الدراسي للطلبة من ذوي دخل المحدود، ولكن للأسف اصبحت هذه التشريعات تتأثر تأثراً كبيراً في حال عدم اقرار التشريعات المالية (قانون الموازنة) وتأثرها بالظروف الاقتصادية الراهنة بحجة عدم توفر سيولة مالية.

ح- قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥[٤].

يعد قانون العمل من القوانين التي تهدف الى توفير عمل لائق لجميع افراد الشعب من دون تمييز ولا سيما الشباب منهم، وتحقيق الاستدامة التنموية المستندة الى العدالة الاجتماعية والمساواة، وتنفيذ احكام الاتفاقيات الدولية والإقليمية المصدقة قانوناً، واعتبر العمل حقاً لكل مواطن قادر عليه، وتقوم الدولة على توفيره وفقاً لتكافؤ الفرص، وكفل احتساب الخدمة العمالية المضمونة خدمة فعلية لأغراض التقاعد وتحديد الراتب عنده تعيينهم في القطاع

---

[١] – نصت المادة (٣) من قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٢ "يوقف صرف مبلغ المنحة في احدى الحالات الاتية : اولاـ تأجيل الدراسة، وخلال مدة التأجيل. ثانيا ـ الرسوب، للسنة المكررة فقط. ثالثاـ بلوغ نسبة غيابات الطالب الحد المسموح فيه. رابعاـ الفصل من الدراسة .

[٢] -منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٠٨ في ٢٠١٤/٢/٣

[٣] – ينظر المادة (١) و(٣) من قانون منحة تلاميذ وطلبة المدارس الحكومية رقم (٣) لسنة ٢٠١٤م. وكانت الاسباب الموجبة من التشريع هو "بغية زيادة نسبة التحاق التلاميذ والطلاب في المدارس والحد من ظاهرة التسرب وتحسين دخل الأسرة" شرع هذا القانون .

[٤] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٨٦ في ٩/١١/ ٢٠١٥م.

العام الحكومي[١]، ونص على انشاء مكاتب للتشغيل والتدريب المهني[٢]، ومعظم المستفيدين من هذه المكاتب هم الشباب، وفيما يتعلق بمكاتب التشغيل فأشار الى انشاء اقسام التشغيل العامة من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية موزعة بشكل مناسب بصورة تسهل لأصحاب العمل التواصل معهم وتقدم هذه المكاتب خدماتها مجانا، فهي تعمل على تسجيل الباحثين عن العمل، ومساعدة العمال لإيجاد فرص عمل تتناسب مع مهاراتهم المهنية وقدراتهم البدنية والعقلية وتقديم المساعدة لأصحاب العمل للعثور على عمال مناسبين للمهام والأعمال التي سوف يتكلفون بها، وتزويدها بمعلومات دقيقة من صاحب العمل بشأن الوظائف الشاغرة ليتسنى لها ترشيح الباحثين عن العمل، كما ألزم هذا القانون صاحب العمل بأشعار قسم التشغيل، الذي يقع ضمن الموقع الجغرافي لمحل العمل عن الشواغر خلال (١٠) أيام من تاريخ حدوثه ليتسنى لقسم التشغيل تبليغ الباحثين عن العمل المثبتين في سجلاته وفق اجراءات معينة[٣]، مرتباً مسؤولية جزائية خلافاً لذلك،[٤] كما اوضح القانون الى ضرورة ايجاد تدريب مهني، اذ يعد الشباب اكثر شريحة من المجتمع استفادتْ من هذه التدريبات بغية ايجاد عمل مناسب لهم، مع جعل برامج التدريبية مجاناً، اذ نصت المادة (٢٥) من القانون المذكور على "يهدف التدريب المهني الى ما يأتي : أ- تدريب من هم في سن ما قبل التشغيل وتزويدهم بالخبرات الفنية لجميع انواع العمل بغية امداد قطاعات العمل المختلفة بما تحتاج اليه من مهارات فنية ذات اختصاص"، فهو يعد قانوناً رائعاً وعادلاً ومنصفاً، فهو تضمن الكثير من الاحكام التي تنظم العلاقة بين العامل وصاحب العمل، فضلاً للأحكام المنظمة للحقوق والواجبات .

يرى الباحث أن قانون العمل قد جاء بأحكام قانونية تحقق العدالة الاجتماعية وتضمن تكافؤ الفرص وتشجع الشباب للعمل في القطاع الخاص، إذ اهتم المشرع العراقي اهتماماً بالغاً على تطوير بيئة العمل وجعلها بيئة يسودها الاستقرار والعدالة وضمان الحقوق تدعم الشباب للعمل في مجالات العمل الحر بعيدا عن اعتمادهم على القطاع العام الذي اصبح مكتظ بالموظفين ما اثقل كاهل الموازنة العامة الاتحادية بالنفقات، فضلاً الى ضئالة الدرجات

---

[١] – ينظر المادة (٢) و(٤) (٥) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥م.

[٢] – نصت المادة (١٧) البند (اولاً) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ على "تشكل بقرار من مجلس الوزراء لجنة تسمى اللجنة العليا لتخطيط وتشغيل القوى العاملة برئاسة الوزير وعضوية ممثلين عن كل من الوزارات المعنية وعن منظمات العمال ومنظمات اصحاب العمل الاكثر تمثيلاً تتولى رسم السياسة العامة لتشغيل والتدريب المهني.

[٣] – المادة (١٩) و (٢١) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥م.

[٤] – نصت المادة (٢٤) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ على " يعاقب صاحب العمل المخالف لأحكام التشغيل المنصوص عليها في المادة٢١ من هذا القانون بالحبس مدة لا تقل عن ٣ ثلاثة اشهر ولا تزيد على ٦ اشهر وبغرامة لا تقل عن (١٠٠٠٠٠) مئة الف دينار ولا تزيد على (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف دينار او بإحدى هاتين العقوبتين وتعدد عقوبة الغرامة بتعدد من ارتكب المخالفة في شأنهم" .

الوظيفية، وما يؤخذ على القانون بأنه قانون غير مفعل بصورة جيدة ويحتاج الى حسن تطبيق، لكون معظم اصحاب العمل يجهلون بحقوق العمال القانونية مما دفع الكثير من العمال الى ترك وظائفهم في القطاع الخاص بسبب تعسف صاحب العمل نتيجة جهله بأن العمل في القطاع الخاص يحكمه قانون ذو قواعد عامة ومجردة تتسم بالإلزام، فمعظم اصحاب العمل لا يسجلون عمالهم في دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي لضمان خدمتهم العمالية، وعدم التزامهم بأجور الحد الادنى للعمال والتي تحددها اللجنة الوزارية والمشكلة استناداً الى المادة (٦٣) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، وعدم التزامهم بمنح العاملين الزيادة السنوي التي نص عليها القانون المذكور، ما يتطلب من الادارة المختصة تفعيل دورها الرقابي لضمان حقوق الشباب .

وفضلاً عن التشريعات التي كفلت حق التشغيل والتدريب وضمان حقوق الشباب، فهنالك تشريعات منحت للمتدربين في مراكز التدريب المهني مكافأة مالية عن كل يوم يتدرب به أي وفرت للشباب تدريب مهني ومكافأة يومية عن كل يوم يقضيها المتدرب بالتدريب ومنها قانون مكافأة المتدربين في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٨ المعدل[١]، فالمبرر من هذا التشريع هو تشجيع الشباب الباحثين عن العمل المثبتة بياناتهم لدى مراكز تشغيل العاطلين للانضمام بالدورات التدريبية، يبدو أن فكرة المكافأة هي مقتبسة من قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ النافذ، إذ انشأ صندوق لتمويل التدريب والتأهيل ذو شخصية اعتبارية يهتم بتنظيم الورشات التدريبية مقسماً الفئات المشمولة بالخدمات التدريبية المقامة من قبل وزارة القوى العاملة فهو منح مكافأة يومية للفئة العمرية المتدربة من سن (١٢) ولغاية سن (٢٠) من اجل تحفيزهم وتشجيعهم على تعلم الحرف والمهن[٢] .

خ- قانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧ [٣].

هنالك عدد من التشريعات القانونية التي وفرت فرص عمل في القطاع العام ولها الدور البارز في تحسين اوضاعهم الاقتصادية، من خلال ما توفره من درجات وظيفية لهم في جميع المرافق العامة، ومنها قانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧، والذي يستهدف تعيين حملة الشهادات العليا لكل من يحمل شهادة اكاديمية من الدبلوم العالي او الماجستير او الدكتوراه ، فالأغلبية الساحقة لحملة هذه الشهادات هم من الشباب

---

[١] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩٢ في ٢٠/١٠/ ٢٠٠٨م.

[٢] – د. صبا نعمان رشيد ، زهراء فاضل قاسم ، دور اليات الحوكمة في توازن علاقات العمل وفق قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ – دراسة مقارنة ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١٤) ، العدد (١) ، ٢٠٢٤م، ص٩٧٠.

[٣] - المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٤٧ في ١٥/٥/ ٢٠١٧م.

المجتهدين والمثابرين والمتميزين علمياً وهم بأمس الحاجة الى دعم من الادارة، إذ ألزم هذا القانون الجامعات والكليات والمعاهد الحكومية والمؤسسات المرتبطة بها بتخصيص بما لا يقل عن(٢٠%) من مجمل الدرجات الوظيفية المرصودة لها لتعيين حملة الشهادات العليا، فضلاً عن التزامها بتخصيص درجات الحذف والاستحداث لتعيين حملة الشهادات العليا في نفس الاختصاص[١]، والزام الجامعات والكليات الاهلية بذلك[٢]، والزام كافة الوزارات بتخصيص (١٥%) من الدرجات الوظيفية المخصصة لها أو الناتجة عن حركة الملاك لتعيين حملة الشهادات العليا[٣]، والذين معظمهم من الشباب، كما احتسب القانون المذكور مدة القاء المحاضرات خدمة لأغراض العلاوة والترفيع والتقاعد بعد دفع التوقيفات التقاعدية بشرط أن تكون تلك المدة لا تقل عن سنة[٤] وبالتالي يكون لهذا الترفيع والعلاوة أثر مالي والمتمثل بزيادة في مقدار الراتب، ما ينعكس على تحسين وضعهم الاقتصادي.

د- قانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم (٦٧) لسنة٢٠١٧[٥].

فيعد أيضاً من التشريعات التي اسهمت في تمكين الشباب اقتصادياً، من خلال توفير درجات وظيفية لهم في جميع المؤسسات العامة المرتبطة بالقطاع العام، إذ تضمن احكاماً مشابهةً لأحكام القانون تشغيل حملة الشهادات العليا، اذ الزام الجامعات والمعاهد الحكومية بتعيين الخريجين الثلاثة الاوائل من الاقسام الانسانية والعلمية في المعاهد والجامعات الحكومية من درجات الوظيفية المخصصة في قانون الموازنة او من درجات الناتجة عن حركة الملاك، وفي حال تعذر تعيينهم فتقدم اعتذاراً خطياً عن تعيينهم ومن ثم ينقل هذا الالتزام الى جميع الوزارات والهيئات الغير مرتبطة بوزارة وكل حسب اختصاصها وتكون الاسبقية حسب تاريخ التخرج وفق تعليمات تنظم ذلك[٦]، ويتم تعيينهم وفق المعايير القانونية[١]، وكفل هذا التشريع ضمان الخدمة المؤداة من الطلبة الاوائل على

---

[١] – ينظر المادة (١) و(٢) و(٣) من قانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧.

[٢] – نصت المادة (٤) من قانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧ على "تلتزم الجامعات والكليات والمعاهد الاهلية والمؤسسات التابعة لها كافة بتعيين عدد من التدريسيين وحسب الاختصاص على الملاك الدائم وبنفس الهيكلية المعتمدة لاستحداث الكليات والاقسام والفروع العلمية على ان يتمتع التدريسي بذات الحقوق ويلتزم بذات الواجبات المفروضة على التدريسي في الجامعات الحكومية"

[٣] – ينظر المادة (٥) من قانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧م. و كذلك ينظر المادة (١) من تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٩ تسهيل تنفيذ قانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد٤٥٦٨ في ٢٠١٩/١٢/٢٣م.

[٤] – ينظر المادة (٩) من قانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧م.

[٥] - المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٥٣ في ٢٠١٧/٧/١٧م.

[٦] – ينظر المادة (٢) و (٣) و (٤) من قانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٧م. ويقصد بالطلبة الاوائل الطلبة الثلاثة الاوائل على الاقسام العلمية والانسانية في الكليات والمعاهد الحكومية التي تمنح شهادة دبلوم.

الكليات والمعاهد سواء كانت خدمة تطوعية أو عقدية أو اجر يومي واحتسبها خدمة لأغراض العلاوة والترفيع والتقاعد دون أن يرتب ذلك التزامات مالية بأثر رجعي وبعد اجراء المقتضى القانوني[٢].

يرى الباحث أن قانون تشغيل حملة الشهادات العليا وقانون تشغيل الخريجين الاوائل من أهم التشريعات الداعمة لشريحة الشباب اقتصادياً كما تشجعهم على التفوق العلمي، من خلال ما تتضمنه من نصوص قانونية ملزمة لكافة الوزارات والجهات الاخرى لتوفير وظائف لهم في القطاع العام، وبالفعل تم تعيين عشرات الآف من الشباب الاكاديمي من قبل الادارة (مجلس الخدمة العامة الاتحادي)، إذ قام بتنظيم عملية التوظيف وتوزيع المتقدمين بالتنسيق مع وزارة المالية والوزارات ذات العلاقة، ولكن كان من الافضل على المشرع الزام جميع المؤسسات التابعة للقطاع الخاص بتعيين اصحاب الشهادات العليا والأوائل كالمصارف والشركات وعدم اقتصار الامر على القطاع العام مما يسبب ذلك ضغطاً كبيراً عليه وعدم قدرته على استيعاب جميع المشمولين بالقانونيِ المذكورين.

وتوجد الكثير من التشريعات الوطنية المباشرة وغير المباشرة التي تمثل الاساس القانوني لدور الإدارة في تمكين الشباب اقتصادياً منها قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، وقانون حماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ المعدل، وقانون الموازنة الاتحادي، وقانون الادارة المالية، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقانون اقامة الاجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧، وقانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩، وقانون المساعدة القانونية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٤ وقانون سلفة الزواج في اقليم كوردستان العراق رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ ، وقانون التعليم العالي الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦، وقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، وقانون الضمان الاجتماعي رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣ وكثير من القوانين التي سوف يتم ايضاح عدد منها ودورها في دعم الشباب .

المبحث الثاني

ذاتية دور الإدارة بتمكين الشباب اقتصادياً

لغرض الالمام بصورة كافية عن دور التي تمارسه السلطة الادارية في العراق لتمكين الشباب اقتصادياً وفقاً للبرامج والآليات التي تنفذها المقترنة بغطاء قانوني للحد من الظواهر السلوكية الانحرافية التي تشظي الشباب، واضعةً حلولاً لمشاكلهم المركبة، حائلة دون تحقق العواقب والخيمة والآثار الناتجة عن تجاهل قضايا هذه الفئة

---

[١] – ينظر المادة (٤) البند (خامساً) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٩ (تنفيذ احكام قانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٧)، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٧ في ٢٠١٩/١٠/٧م.

[٢]– ينظر المادة (٧) من قانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٧م.

المهمة التي تشكل نسبة عالية من الهرم السكاني، ولأهمية دور الشباب في عملية التنمية في العراق، فلا بد أن تكون هنالك اهمية ذات ابعاد متعددة تنتج عن تمكين ودعم الشباب من قبل الادارة، مع بيان ما يميز التمكين الاقتصادي للشباب عما يشتبه به ببعض المشتركات، تكاد تكون تقترب منه في الحكم والتوصيف والأثر، مع بيان الاختلاف بينهم، ليتجلى المضمون والمحتوى، وبناء على ما تقدم، سنقسم مبحثنا هذا على مطلبين نكرس اولهما الى اهمية تمكين الشباب اقتصادياً وتمييزه عن مما يشتبه به أما المطلب الثاني نخصصه الى آثار تمكين الشباب اقتصادياً.

المطلب الاول

أهمية تمكين الشباب اقتصادياً وتمييزه عن مما يشتبه به

يمثل التمكين الاقتصادي للشباب أحد المقومات المهمة لتحقيق التنمية المستدامة في البلد، فهو ذو اهمية بالغة للارتقاء وتحسين حياة افراد المجتمع الاقتصادية، ويكمن ذلك من خلال تفعيل دور الادارة وادواتها لتعزيزهم بالأموال والوسائل التي رسمها القانون، لذا يعد موضوع بحثنا من المواضيع الحيوية المهمة لكونه يُلقي الضوء على اختصاص الادارة في توفير دعم اقتصادي للمحرك الديناميكي للمجتمعات وهم الشباب، مما يعكس بضلاله بفوائد جمة على تلك الشريحة ، فضلاً أن التمكين عبارة عن عملية تكاملية ذات ابعاد متعددة غير قابلة للانفصال وهذه الابعاد تتمثل بالتمكين الاقتصادي والتمكين القانوني والتمكين الاداري، وعليه، سوف نتناول في الفرع الأول من هذا المطلب أهمية تمكين الشباب اقتصادياً ونوضح في الفرع الثاني تمييز تمكين الشباب اقتصادياً عما يشتبه به.

الفرع الاول

أهمية تمكين الشباب اقتصادياً

يعد التمكين الاقتصادي للشباب ضرورة لتعزيز قدراتهم ومشاركتهم الفعالة في جميع مفاصل الحياة ولهذا الموضوع اهمية كبيرة لكونه ذات ابعاد تنموية مستقبلية تنعش النمو الاقتصادي للبلد، ويساعد الشباب على تحقيق استقلالهم المالي، ويقلل من الفقر والبطالة، فضلاً عن مساهمتهم في تنمية مجتمعاتهم وتتلخص اهمية تمكين الشباب بما يلي:

اولاً- استثمار الطاقات الشبابية وتنميتها.

من اهم اهداف قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل هو استثمار القدرات والمهارات البشرية في الصناعات والبرامجيات[1]، فشريحة الشباب تشكل اهم مورد بشري يقتضي من الادارة تنمية قدراتهم ومواهبهم

[1] – ينظر المادة (٥) البند (تاسعاً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

وتمكينهم وتعزيز مشاركتهم في بناء المجتمع[١]، فهم مصدر ازدهار وتقدم الأمم، لامتلاكهم طاقات هائلة وقوة دينامية، مما لا شك فيه أن لا يمكن الاستفادة من الموارد الطبيعية والمادية المتوفرة بالدولة، مالم يقترن ذلك من توافر الموارد البشرية، فمن أهمية دعم الادارة للشباب هو من أجل استثمار طاقاتهم وقدراتهم، ولا يعني بمصطلح الشباب هنا من جنس الذكور فقط، بل يشمل جنس الإناث نظراً لكفالة القوانين للمساواة بينهم[٢]، إذ نص دستور العراق النافذ "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس..."[٣]، فالشباب هم ثروة دائمة، ويجب على الحكومات تنميتها واستثمارها من خلال استراتيجيات وسياسات متنوعة، لتمكينهم والارتقاء بقدراتهم، ويتم ذلك من خلال ترجمة تلك السياسات والاستراتيجيات بمبادرات وبرامج متنوعة تتخذ من قبل السلطة الادارية لكونها صاحب الاختصاص بذلك، ولقد اجمع معظم الفقهاء والخبراء، في مجال الاقتصاد على أن تنمية واستثمار الطاقات الشابة تعد من أهم ركائز التنمية المستدامة، فالشباب هم وسيلة التنمية وهدفها، فتنمية المجتمعات مرتبط بالاستثمار الصحيح للشباب، لكونهم اساس تطور وانماء أمم[٤]، وانسجاماً مع ذلك فأهمية الدور الصحيح التي تقوم به الادارة في تمكين ودعم الشباب، سوف ينمي مهاراتهم البشرية والاقتصادية من خلال زجهم في سوق العمل من خلال المشروعات المنتجة، والتدريب المهني واستخدام وسائل التكنولوجيا المتطورة في الانشطة الاقتصادية الشبابية، وبرامج الريادة[٥].

وتماشياً مع ما تم ذكره يرى الباحث أن اهمية تمكين الشباب من منظور اقتصادي لا يقتصر فقط على استثمار طاقاتهم من اجل بناء ثروة اقتصادية للبلد ولأنفسهم، بل يشمل المحافظة عليهم من الآثار الاجتماعية الناتجة عن تركهم بدون دعم اقتصادي، وحمايتهم من الانحراف، والجنوح، والجريمة، إذ معظم الشباب العاطلين عن العمل هم من المدمنون على مواقع التواصل الاجتماعي ومنهمكون بنتائجه المؤثرة صحياً ونفسياً وعلمياً واقتصادياً فلابد من

---

[١]– ينظر المادة (١) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (تسهيل تنفيذ احكام قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١)

[٢] – د. نبيل احمد الامير، أهمية استثمار طاقات الشباب في تنمية المجتمع، مقال منشور على الموقع الرسمي لقناة العراقية الرسمية، شبكة الانترنت على الرابط https://afaq.iq/articles/view/details?id=5867، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٠/١٩، الساعة الثامنة مساءً.

[٣]– المادة (١٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٤] – د. فاكر محمد الغرايبة، فاطمة عبدالله الحمادي، برامج ومجالات تمكين الشباب في امارة ابو ظبي، بحث منشور في مجلة الآداب، العدد(١٣٥)، ٢٠٢٠م، ص١٤٢-١٤٣.

[٥] – يزيد عباسي، مشكلات الشباب الاجتماعية في ضوء التغيرات الاجتماعية الراهنة في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية– جامعة محمد خيضر– بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥– ٢٠١٦م، ص١١٥.

أن تتخذ الادارة جملة من الاجراءات القانونية تسهم من استغلال أوقات الشباب على وفق خطط تنفيذية من خلال زيادة ما يخصص للوزارات من اموال مع تصحيح بنية الاستثمار لتفعيل القطاع الخاص.

ثانياً- توفير فرص عمل للغير.

العمل هو وسيلة لتوفير حياة كريمة للشباب واداة لتحقيق الذات واثبات الوجود محققاً السلام والعدالة الاجتماعية [١]، ويمثل حق العمل من الحقوق التي كفلتها المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية للأفراد[٢]، إذ عرفَ في القانون العراقي هو "كل جهد انساني فكري او جسماني يبذله العامل لقاء اجر سواء كان بشكل دائم أم عرضي أم مؤقت أم جزئي أم موسمي"[٣]، كما يعرف بأنه مجهود ارادي جسماني أو عقلي يتضمن التأثير على الاشياء المادية والاشياء الغير المادية، لتحقيق غرض اقتصادي، كما أنه وظيفة ومهمة اجتماعية تتحقق فيها شخصية الفرد[٤]، فالقانون يرمي الى تحقيق هدفان اساسيان وهما تحقيق مصالح الأفراد وصون حرياتهم[٥]، وبالرجوع لأحكام لأحكام القوانين التي تسهم في تمكين الشباب اقتصادياً نجد انها تحقق مصالح الشباب وتوفر في الوقت نفسه فرص عمل للمستفيد وللغير ومنها قانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٢٣ (التعديل الاول لقانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢)، إذ الزم المشرع صاحب العمل (المستفيد من القرض) بتشغيل عدد من العمال معه يتناسب عددهم مع مبلغ القرض الممنوح للمستفيد ففي حال كان مبلغ القرض (٢٠،٠٠٠،٠٠٠) مليون دينار عراقي، اذ يتم الزام المستفيد من القرض من تشغيل عامل واحد معه في المشروع، أما اذا كان مبلغ القرض (٣٠،٠٠٠،٠٠٠) مليون دينار عراقي فيفرض على المستفيد من القرض تشغيل عاملين معه في المشروع، اما اذا كان مبلغ القرض(٥٠،٠٠٠،٠٠٠) مليون دينار عراقي فيتم الزام المستفيد من القرض من تشغيل ثلاثة عمال معه في المشروع، مع الزام صاحب القرض من تسجيل عماله في دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال[٦]، وفي هذا هذا الإطار فهنالك الكثير من مجالات العمل، إذ اعتنتْ الإدارة بدعمها فأنها سوف توفر فرص عمل كثيرة للشباب، لا سيما في المحافظات التي تتمتع بالسياحة الدينية في العراق، لكون معظم مجالات قطاعات السياحة الدينية تعتمد على الافراد ولا سيما الشباب منهم، كما لا يمكن احلال اجهزة الكترونية المتطورة في هذا النوع من السياحة محل الافراد للقيام بمهامهم وأنشطتهم، لكون هذا النوع من السياحة تعمل بصفة دائمة على طيلة ايام السنة وبوتيرة

---

[١]– د. محمد حسين منصور، قانون العمل، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية – مصر، ٢٠١١م، ص٧.

[٢]– ينظر المادة (٢٣) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والمادة (٢٢) البند (اولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٣] – المادة (١) من قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥م.

[٤] – ولاء حامد موسى ، اتجاهات الشباب نحو العمل، رسالة ماجستير، كلية الآداب– جامعة بغداد، ٢٠٠٤م، ص٩.

[٥] – محمد علي سكيكر، قراءة في الثقافة القانونية، دار الجمهورية للصحافة، مصر، ٢٠٠٩م، ص٩.

[٦] – ينظر المادة (١) البند (ثالثاً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

عالية معتمدة على جهد بدني، وبالتالي تحتاج الى أعداد كبيرة من الايادي العاملة، مضيفاً أن منظمة العمل الدولية أكدت أن قطاع السياحة من افضل القطاعات الاقتصادية حيوية وقادرة على توفير فرص عمل واستقطاب الايدي العاملة[١].

ويرى الباحث أن التعديل الاخير لقانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل اسهم بشكل كبير في ايجاد فرص عمل للغير، من خلال فرض على المقترضين تشغيل عمال معهم يتناسب عددهم مع مبلغ المالي للقرض الممنوح لهم، فضلاً عن توفيره فرص عمل للشباب طالبين القرض، إذ يعد هذا التعديل أكثر ضمانة وحماية لحق الشباب في العمل، لما يتضمنه من شروط قانونية ملزمة تدعم الشباب اقتصادياً، فضلاً عن الزامه للمقترض بتسجيل عمالة في دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي، لضمان راتب تقاعدي لهم.

ثالثاً- ضمان سير المرفق العام بانتظام واستمرار.

إنّ الغاية الاساسية من انشاء المرافق العامة هي تحقيق المصلحة العامة، واشباع الحاجات العامة للجمهور، وتزويدهم بالخدمات الضرورية الذي بحاجتها، وهذه الحاجات والمنافع تكون مستمرة نظراً لحاجة الناس لها، الأمر الذي يقضي الى استمرارية المرافق العام بتقديم خدماتها بصورة مطردة كمرفق الماء والكهرباء والنقل وغيرها، وأن توقف هذه المرافق سوف يؤدي إلى ارباك الحياة اليومية للمواطنين[٢]، فالمرفق العام "هو كل نشاط تقوم به هيئة عامة كالدولة والمحافظة والبلدية ..الخ مباشرة أو تحت رقابتها واشرافها بهدف تحقيق النفع العام بصرف النظر عن نوع المرفق او طريقة ادارته"[٣]، وللمرفق العام معنيان يختلف احدهم عن الاخر، الاول يتمثل بالمعنى العضوي أي الهيئة أو المنظمة التي تشبع الحاجات العامة أو التي تقدم خدمات، والثاني هو المعنى المادي أو الموضوعي ويكمن بالنشاط التي تقدمه الادارة والذي من خلاله يتم اشباع الحاجات العامة للأفراد[٤]، فهذه المرافق تتميز بأنها مشروعات تسعى للنفع العام، وتخضع في ادارتها لسلطة الادارة العامة[٥].

تحتل الوظيفة العامة اهمية خاصة، كونها تضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتحقيق المصلحة العامة، واشباع متطلبات الجمهور، فكل هذا لا يتحقق الا من خلال تعيين الشباب الكفؤة والمؤهلة والقادرة على تحمل

---

[١] – د. سحر جبار يعقوب، صلاح حسن عبود، الابعاد الاقتصادية والاجتماعية للسياحة الدينية في العراق / دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة معهد العلمين للدراسات العليا، العدد (١٢)، ٢٠٢٣م، ص٨١.

[٢] – د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري / دراسة مقارنة، بدون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٩م، ص٩٣.

[٣] – د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د.مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥م ،ص٢٣٤.

[٤] – د. محمود خلف الجبوري، العقود الادارية، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠١٧م، ص٤١.

[٥] – د. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الاداري / المرافق العامة، مؤسسة المطبوعات الحديثة للطبع للنشر، الاسكندرية – – مصر، ١٩٦١م، ص٤٧.

المسؤولية لإدارة المرافق العامة، فنجاح الخدمات المقدمة من هذه المرافق تتوقف على مدى حسن اختيار الموظف لأشغال الوظيفة التي تتلاءم مع مؤهلاته[١]، فقد تناولت الوثائق الدستورية والقانونية الوظيفية الخاصة بالتعيين السلطات صاحبة الاختصاص بأسناد الوظيفة الادارية، والجهات المختصة بالموافقة والمصادقة، ونظراً لانتشار المرافق والاجهزة الإدارية الحكومية، أصبحت الحاجة الى اطلاق درجات وظيفية لضمان استمرارية نشاطات تلك الاجهزة، مع تنظيم احكام الوظيفة العامة، بموجب قوانين ومنها قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل الذي حدد الجهة المختصة بالتعيين في العراق على سبيل الحصر بمجلس الخدمة العامة، باستثناء الوظائف التي تتم بمرسوم جمهوري[٢] .

يرى الباحث بما أن المرفق العام عبارة عن نشاط وخدمات، فبالتأكيد أنه يحتاج الى الموظفين من الشباب لإدارة هذه المرافق، وذلك من خلال تعينهم من قبل الادارة سواء كان تعيين بصفة دائمة او بصفة مؤقتة لضمان سير المرفق العام، فالأجهزة الادارية تحتاج الى قوة بشرية عاملة لإدارتها وضمان استمراريتها، ما يولد ذلك فرص عمل للشباب وتمكنهم اقتصادياً، وفي نفس الوقت أن من اهمية هذا التمكين سوف يضمن استمرارية المرافق العامة بتقديم خدماتها نظراً للجهود المبذولة من الطاقات الشبابية وتماشياً مع ما تم ذكره فقد صدرت كثير من التشريعات كفلت حق التعيين في المؤسسات الحكومية وفق شروط معينة ومنها قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ وقانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧ وقانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٧وغيرها من قوانين.

رابعاً- تحقيق اهداف الاجتماعية.

دعا الاسلام الى العدالة الاجتماعية لتحقيق حياة كريمة ومرفهة للأفراد، إذ قال تعالى في محكم كتابة العزيز "إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَى وَيَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ"[٣]، ويمثل التشريع احد اهم الأساليب الناجعة في تحقيق اهداف العدالة الاجتماعية، اذ تمثل هذه الاخيرة اهم الدعامات الاساسية لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، وعنصر من عناصر استقرار هيكل المجتمع البشري، والمحافظة عليه من الاخطار والتهديدات، فالتشريعات التي تضعها السلطات المختصة في البلد لدعم وتمكين افراده يحتم عليها تحقيق اهداف اجتماعية[٤]، ونص دستور العراق النافذ الى مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية في العلاقة بين

---

[١] – بوعكاز يسرى، تطور نظام الوظيفة العمومية في مجال التوظيف في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق– جامعة الجزائر، ٢٠١٥–٢٠١٦م، ص٥.

[٢] – د. علياء غازي موسى، احمد راكع خليفة، اشكالية التعيين وأثرها في تفشي ظاهرة البطالة المقنعة في الوظيفة العامة / دراسة مقارنة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (٨)، العدد (٢)، الجزء (٢)، ٢٠٢٣م، ص٢٠٢–٢٠٣.

[٣] – الآية ٩٠ سورة النحل

[٤] – د. محمد احمد بيومى، التشريعات الاجتماعية، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية – مصر، ٢٠٠٩م، ص٥ وما بعدها .

العمال واصحاب العمل على وفق اسس اقتصادية[١]، واشار قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ الى تحقيق التنمية المستدامة القائمة على العدالة الاجتماعية[٢].

يرى الباحث أنّ التمكين الاقتصادي للشباب يضمن عدالة توزيع الحقوق الاقتصادية من الثروة والدخل على جميع افراد الشعب، وتقليل الفوارق في توزيعها، ويحارب الفقر، إذ تستطيع المجتمعات من تمكين وتطوير الواقع الاقتصادي للفئات المهمشة بصورة تضمن العدالة والانصاف في توزيعها، ويقضي على جميع اشكال ومظاهر التمييز لجنس معين على حساب جنس آخر لكون مفردة الشباب مطلقة والمطلق يجري على اطلاقه أي تمكين الاقتصادي يشمل جميع الشباب من الذكور والاناث، وايضاً أن من اهمية هذا النوع من التمكين هو يفرض على الشباب تحمل جميع انواع الالتزامات والتبعات والمسؤوليات.

خامساً- تحقيق التنمية الاقتصادية.

إنّ الحق في التنمية والحق النابع عنه في السيادة الابدية على المصادر الطبيعية هما يمثلان حقان متشعبان عن حق الشعب في تقرير مصيره[٣]، إذ عرفت التنمية الاقتصادية تعريفات عديدة اهمها، بأنها تقدم المجتمع عن طريق ايجاد اساليب ووسائل انتاجية مستحدثة وزيادة مستويات الانتاج من خلال تنمية الطاقات والمهارات البشرية وايجاد تنظيمات افضل. وعرفّها البنك الدولي على أنها "تطوير القدرات الاقتصادية للمنطقة، لتحسين مستقبلها الاقتصادي، ونوعية حياة السكان، من خلال عمل الجهات الفاعلة من القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني معاً، وتهيئة الظروف المواتية للنمو الاقتصادي، وخلق فرص عمل"[٤]، ونؤيد التعريف الأخير لكونه اكثر انسجاماً مع موضوع بحثنا فالدور الذي تقوم به الادارة لتمكين الشباب اقتصادياً، وتهيئة الظروف المناسبة لذلك، هو ذو اهمية لتحقيق التنمية الاقتصادية، فتمكينهم يؤدي وبقوة إلى تعزيز الاقتصاد الوطني وتنميته من خلال مشاريع الشباب المدعومة من الادارة، وزيادة مشاركتهم من الدخول في سوق العمل، وتوفير المزيد من فرص عمل للآخرين، ويعزز قدراتهم على المنافسة والابتكار وريادة الأعمال.

إنّ دعم الادارة الشباب يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية، ويتمثل ذلك في اربعة عوامل وهي كل من زيادة الانتاج، ودفع العملية الانتاجية، ومحاربة الاسراف في الموارد الاقتصادية، والاهتمام بالتعليم، حيث يتمثل العامل الاول بتحسين كفاءة الانتاجية وزيادتها من حيث الكم والنوع، وتجاوز تحديات الانتاج، والشعور بالمسؤولية بذلك،

---

[١] – ينظر المادة (٢٢) البند (ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٢] – ينظر المادة (٢) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥م.

[٣] – نادية احمد عمراني، النظام القانوني للأمن الغذائي العالمي بين النظرية والتطبيق، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠١٤م، ص٦٧.

[٤] – هوشيار معروف، دراسات في التنمية الاقتصادية، ط١، دار الصفاء للنشر، الاردن–عمان، ٢٠٠٥م،ص١١ وما بعدها.

فهو الحل الوحيد لرفع مستوى معيشته، أما ما يخص العامل الثاني" دفع العملية الانتاجية" فالقوة والنشاط والحماس هي من صفات الشباب، فهنا من واجب الادارة أن تعطيهم الفرصة لدفع العملية الانتاجية في كافة انشطتها وميادينها، من خلال تمكينهم، لتحقيق الاهداف الاقتصادية، أما العامل الثالث "محاربة الاسراف في الموارد الاقتصادية" يتمثل بأن الشباب طاقة انتاجية رئيسية في مجتمعات، فيقع عليهم عبء والتزام لمحاربة الاسراف في استغلال الموارد الاقتصادية، والالتزام بأوقات الدوام، وتجنب اضاعة الوقت اثناء العمل، اما العامل الاخير هو" التعليم" يقصد به أن من مسؤولية الشباب الاهتمام بالتعليم ومتابعة المتغيرات والتحولات الحديثة التي تطرأ في اساليب الانتاج، والاستفادة من الاختراعات الحديثة سواء كانت ميكانيكية او الكترونية او غيرها والتي تسهم في خفض من نفقات الانتاج[١]، فقد اثبتت الابحاث العلمية في مجال الاقتصاد مدى أثر مستوى التعليم على تحقيق التنمية الاقتصادية، حيث اثبتت الدراسات التي اجريت في الولايات المتحدة الامريكية أن (٣٣%) من نمو الدخل الحقيقي ما بين ١٩٢٩ ولغاية ١٩٥٧، يعود الى تحسين مستوى التعليم ورفع جودته للقوى العاملة، وأن(٢٠%) من النمو المتحقق يعود الى تطور الواقع التكنولوجي، ومستوى العلوم الادارية[٢] .

والجدير بالذكر أن المفهوم الجديد للتنمية لاقتصادية، لا يقتصر على تحقيق معدلات ومستويات عالية من النمو للإنتاج القومي بل يشمل تحقيق تقدم وارتقاء لأفراد المجتمع في جميع نواحي الحياة المادية والغير المادية .

ومن هذا المنطلق يجب على الشباب في حال تمكينهم اقتصادياً من قبل الادارة أن يحافظوا على الاموال العامة والخاصة التي بعهدتهم وأن يتعاملوا بشفافية عالية مع الابتعاد من مظاهر وشبهات الفساد وأن يتسموا بالأمانة والمسؤولية والدقة في جميع معاملاتهم وانشطتهم لضمان استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد.

الفرع الثاني

تمييز تمكين الشباب اقتصادياً عما يشتبه به

إنّ موضوع التمكين لا يقتصر على نوع معين التمكين، كما لا يقتصر على فئة محددة، فضلاً أن الادارة هي صاحبة الاختصاص الاصيل لتحديد نوع التمكين والفئة المستهدفة من خلال الاستراتيجيات المرسومة من قبلها وفقاً للتشريعات القانونية التي تخولها ذلك، وبقدر ما يتعلق بتمييز التمكين الاقتصادي للشباب عن غيره وسوف أوضح في هذا فرعنا تمييزه عن التمكين القانوني والتمكين الاداري والتمكين السياسي وتحديد أوجه الاختلاف والتشابه فيما بين كل نوع.

---

[١] – د. حسين عبد الحميد احمد رشوان، مصدر سابق، ص١١٩–١٢٠.

[٢] – د. سامية خضر صالح، البطالة بين الشباب حديثي التخرج، بدون دار نشر، بدون مكان نشر،١٩٩٨م، ص٧٦.

اولاً – تمييز التمكين الاقتصادي عن التمكين القانوني للشباب

يتمثل التمكين الاقتصادي بالأفعال والممارسات التي ترفع مستوى الاداء والقدرات الفردية وتنميتها وايجاد الظروف التي تمكنهم من أن يكونوا ذا دور فاعل في توليد الثروة والاموال في المجتمع[١]، ومن سمات هذا التمكين أنه يكافح البطالة بين الشباب، وتفعيل مشاركتهم في الانشطة الاقتصادية، ويهدف الى اجراء تغيير في الواقع الاقتصادي البائس للبيئة التي تعيش فيها شرائح وفئات المجتمع المهمشة والمحرومة اقتصادياً، ولا سيما الشباب منها، وتنمية مهاراتهم بقصد احداث نقله نوعية ايجابية في حياتهم بمنحهم القروض والمساعدات والمنح وتطوير القدرات، ووسائل التدريب المهني، واتاحتها للجميع، مع وضع حدٍ من اعتماد هذه الفئات على الاخرين واعتمادهم على ذاتهم[٢]، كما يؤدي الى تعزيز الحصول على الحقوق الاقتصادية، وزيادة فرص الوصول الى الموارد الاقتصادية، وايجاد فرص عمل مؤدية الى توليد الدخل، وتنشيط نظام التأمينات الاجتماعية ضد الفقر والمرض والبطالة والشيخوخة، فهو يحقق العدالة وتكافؤ الفرص، وينمي المهارات والطاقات الشخصية التي تسمح الوصول الى الموارد المتاحة، ويضمن دعم النمو الاقتصادي، والوصول الى غايات التنمية المستدامة، وانفاذ جميع الاتفاقيات الدولية الضامنة للحقوق المدنية [٣]، **ويرى الباحث** أن التمكين الاقتصادي لا يعني فقط الحصول على ايراد او مدخول فهو يشمل كيفية ومدى التحكم بهذا الايراد، اذ هو يولد سياسة اقتصادية لهم.

أما التمكين القانوني فأنه يمثل مدخلاً رئيساً للتمكين الاقتصادي لجميع افراد المجتمع ذكوراً واناثاً، فالثقافة القانونية الشبابية تعد عنصراً مهماً وفعالاً لدعمهم اقتصادياً، فالتعرف على الحقوق التي كفلتها التشريعات الدولية والوطنية والانظمة والتعليمات واللوائح الداخلية أمر بالغ الاهمية فهو يعد ضمانة اساسية لتمكينهم اقتصادياً من خلال تعريفهم بحقوقهم القانونية الغير المدركة لديهم من خلال مدهم بالثقافة القانونية واشاعتها بينهم جميعاً، فهذا يمثل ضمانة للمطالبة بالحقوق التي كفلتها القوانين لهم، أو المطالبة بتعديل تلك القوانين التي تشكل عائقاً لتنميهم ودعمهم اقتصادياً[٤].

ظهر مصطلح التمكين القانوني لأول مرة في تقرير الصادر عن مؤسسة اسيا لعام (٢٠٠١) وعرف في حينها " استخدام القانون لزيادة السيطرة التي يمارسها المحرومون على حياتهم" أما لجنة التمكين القانوني للفقراء فقد وضعت تعريف له في عام (٢٠٠٥) وعرفته بأنه "عملية تغيير منهجية يصبح من خلالها الفقراء والمستبعدون قادرين على

---

[١] – مدحت كاظم القريشي ، الاقتصاد الصناعي ، دار الوائل للنشر ، الاردن ، ٢٠٠٢ م، ص٧٠.

[٢] – منير خزرون ، مصدر سابق ، ص٢٢ و٢٤.

[٣] – الاء صلاح اسعد توفيق ، بختيار صابر محمد ، مصدر سابق ، ص ٢٦١و ٢٦٤ .

[٤] – زمن غازي جعفر ، التمكين الاقتصادي للمرأة في ضوء احكام قانون الشركات العراقي ومبادئ الحوكمة ، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك ، مجلد (٢٦) ، العدد (١) ، ٢٠٢٣م ، ص٣١٨.

استخدام القانون والنظام القانوني والخدمات القانونية لحماية وتعزيز حقوقهم ومصالحهم كمواطنين وكجهات فاعلة اقتصادياً"، واعتمد في تقرير الأمم المتحدة الجمعية العامة في يوليو (٢٠٠٩) (A/٦٤/١٣٣) فهم ينظرون الى القانون بأنه وسيلة مرنة للوصول الى الاهداف المؤسسة وغاياتها، أما المسؤول التقليدي البيروقراطي فهو ينظر الى القانون بأنه غاية ووسيلة معاً ما يؤدي ذلك الى فرض قيود على التفكير، والابداع فالتمكين القانوني يمنح الثقة للشخص ويحرره من الانظمة والضوابط والتعليمات الجامدة، ويحد من اجراءات الرقابة الصارمة، وتمنحه الحرية في تصدي المسؤولية عن النشاطات والاعمال والتصرفات التي ينفذها[١].

أن المشرع العراقي كان داعماً لموضوع التمكين القانوني، بل ذهب الى اكثر من ذلك الى تقديم المساعدة القانونية المجانية لشرائح معينة من المجتمع واكثر هذه الشرائح هم من الشباب، اذ يعد قانون المساعدة القانونية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٤[٢]، من القوانين التي تهدف الى نشر الوعي القانوني للأفراد وتعريفهم بحقوقهم الدستورية والقانونية، وتمكينهم من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم من خلال اللجوء الى القضاء، مقتصراً ذلك على فئات محددة[٣]، يكمن ذلك من خلال تأسيس مركز للمساعدة القانونية في (المفوضية العليا لحقوق الانسان) الذي يتمتع بالشخصية المعنوية ويضم مجلساً للمساعدة القانونية، ويتولى عدد من المهام ومنها وضع استراتيجية والخطط لتقديم المساعدة القانونية تتسم بالشمولية والمرونة والفعالية، مستعيناً بالكفاءات وذوي الاختصاص، ومواكبة كل التطورات القانونية التي تتعلق بتقديم المساعدة القانونية والرقابة والاشراف على توفير متطلبات المساعدة القانونية، مع وضع الآليات التوعوية للحقوق الدستورية والقانونية وضمانات تطبيقها[٤]، فالتمكين القانوني يشدد على اللجوء الى القانون بمعناه الواسع وادواته، ويستهدف ويعين فئات المجتمع الفقيرة والمستضعفة لتمكنهم من نيل حقوقهم المشروعة، كما اثاره لا تتوقف على بناء المهارات والقدرات بل يضع الحلول الآنية للمشكلات، فهو ذو بعدين احدهم بعد عملي والاخر هادف، فالأول ينطوي على الاعمال المباشرة من خلال ما يقدمه من معالجات وحلول قانونية للمشاكل القانونية

---

[١] – د. ليث ذنون حسين ، تمكين حقوق المرأة في الدستور العراقي ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، مجلد (٥) ، العدد (١) ، الجزء (١) ، ٢٠٢٠م ، ص٣٨١.

[٢] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٧٠ في ٢٠٢٤/٤/٢٢م.

[٣] – نصت المادة (٢) من قانون المساعدة القانونية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٤ يسري هذا القانون على اولاً: الفئات الاتية دون التحقق من كفاءتهم المالية، وترغب بالاستفادة من المساعدة القانونية : أ– المشمولون بقانون الحماية الاجتماعية ب– المقيمون في دور رعاية المسنين والايتام. ج– ذوو الاعاقة والاحتياجات الخاصة. د– ضحايا العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية . هـ– زوج الشهيد واولاده القاصرون ، ويعد الطالب والبنت غير المتزوجة في حكم القاصر. ثانياً : الفئات الاتية اذا لم يكن لديها المكنة المالية على دفع المصاريف القانونية وترغب الاستفادة من المساعدة القانونية : أ– ضحايا الجرائم الجنسية . ب– ضحايا الاتجار بالبشر. ج– ضحايا الابتزاز الالكتروني. د– النازحون والمهجرون.

[٤] – ينظر المادة (١) و (٣) و (٥) من القانون المساعدة القانونية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٤.

المستحكمة فضلاً عن التعريف بالحقوق مثل فهم الاقليات وجميع فئات المجتمع ولا سيما فئة الشباب لحقوقهم ومن ثم الحصول عليها من خلال استخدام الأطر والادوات القانونية أما البعد الهادف فالتمكين القانوني يهدف الى تعزيز الفئات المهمشة من تأمين مواردهم ودخلهم[١]، وتمتد جذور التمكين القانوني والتأصيله القانوني الى مبادئ الاساسية الوارد في الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ في المادة (١) التي نصت على "يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق" .

يرى الباحث أنّ ضرورة أن يتمتع كل شاب سواء كان يعمل أو عاطل عن العمل بالأدوات والمعرفة القانونية التي تمكنه تمكيناً قانونياً من المطالبة بحقوقه ولا سيما الشباب العمال منعاً لاستغلالهم من قبل رب العمل، بما أن لكل انسان صلاحية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات (الشخصية قانونية) فيجب أن يقترن ذلك بتمكين قانوني، اذ نصت المادة (٦) من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان "لكل انسان في كل مكان الحق بأن يعترف له بالشخصية القانونية" فالتمكين القانوني ملاصق للشخصية القانونية، وهذه الأخيرة يجب ان تخضع للحماية[٢].

تم التنظير لبرنامج تنموي مستحدث ضمن اطار التعاون الانمائي القانوني من قبل الباحثين، يقوم على فكرة جعل القوانين تخدم الفقراء وتعمل لصالحهم عبر تمكينهم من بلوغ حقوق العمل وممارسة الاعمال والعدالة والذي لاقى اهتماماً من الكيانات الدولية، والذي يعد من البرامج المبتكرة حديثاً تم تبني من عدد من المنظمات الدولية للتنمية وفي مقدمتها "برنامج الامم المتحدة الانمائي"، الذي اهتم به اهتماماً خاصاً ضمن برامجه التنموية وسعى الى تنفيذه من خلال الخطط الاستراتيجية التي يتخذها والرامية الى تحقيق التنمية والقضاء على البطالة والفقر، فالتمكين القانوني يمثل اداة الفقراء الداعمة لحقوقهم ومن دونه يبقون في دوامة الفقر وسبب هذا الفقر هو نتيجة الاستبعاد من سلطة القانون، فدعم الحقوق وحمايتها لا تتحقق مالم يكون هنالك معرفة قانونية اضافة الى الاستخدام الجيد للأدوات، إذ وضع القانونيون مبدأ وهو "الفقراء المسلحين بالمعرفة والادوات يمكنهم الخروج من هذه الحلقة المفرغة بأنفسهم"[٣].

---

[١] – سعد سالم سلطان ، تمكين الاقليات من الحقوق المدنية والسياسية في القانون الدولي العام والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، الاكاديميون للنشر والتوزيع ، الموصل ، ٢٠٢٠ م، ص٤٢.

[٢] – نصت المادة (٧) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان على "الناس جميعا سواء أمام القانون، وهم يتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز،، كما يتساوون في حق التمتع بالحماية من أي تمييز ينتهك هذا الإعلان ومن أي تحريض على مثل هذا التمييز.

[٣] – د. قردوح رضا ، اسهامات برنامج الامم المتحدة الانمائي في التمكين القانوني للفقراء ، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية ، مجلد (١٩) ، العدد (٢)، ٢٠١٩م ، ص٣٠ –٣١.

فالتمكين القانوني يساعد على ارساء سيادة القانون واحترام الحريات ويكفل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[١].

ويمكن أن نعرف التمكين القانوني للشباب بأنه عملية تهدف إلى تعزيز وتنمية المعرفة والوعي القانوني للشباب من خلال امتلاكهم الأدوات القانونية التي تمكنهم من معرفة حقوقهم وواجباتهم القانونية والدافع عنها، وذلك لحمايتهم من أن لا يكونوا فرصة للاستغلال او التحايل من قبل جميع الاطراف. فهو ذو بعد انمائي يوفر حماية لحقوق الانسان وحماية من الفقر ويعزز التنمية، فهو ينطلق من القواعد الجماهيرية بغية ايصالهم الى العدالة، اما ما يتعلق في تأمين سبل المعيشة فالتمكين القانوني يحقق وبفاعلية كبيرة التحرر من الخوف والفاقة فاحترام القوانين من قبل الشعوب جديراً بكفالة الحماية لهم، ومنع التعسف واساءة استعمال السلطة والتمييز وعليه لا بد أن نبين اوجه التشابه والاختلاف بين التمكين الاقتصادي والقانوني للشباب .

أ- اوجه الشبه بين التمكين الاقتصادي للشباب والتمكين القانوني

توجد روابط وعوامل مشتركة ومتشابه ما بين التمكين الاقتصادي للشباب والتمكين القانوني وتكمن في ما يلي :

١- يتشابهان من حيث خضوعهم لمبدأ المشروعية فالتمكين الاقتصادي والقانوني يستندان الى نصوص قانونية، سواء كان دستور أو معاهدات دولية أو تشريعات عادية أو قرارات ادارية تنظيمية وبّينا ذلك في الأساس القانوني الذي شرحناه.

٢- يمثلان وسيلة ومدخلاً للقضاء على الفقر، فالتمكين الاقتصادي يهدف الى اجراء تغيير مباشر في الواقع الاقتصادي وتحسينه من خلال الوصول للموارد الاقتصادية والتحكم بها، أم التمكين القانوني يهدف الى تعريف الشباب بحقوقهم القانونية المبهمة التي اقرتها التشريعات الداخلية والاتفاقيات الدولية، فهو وسيلة غير مباشرة للنهوض بالواقع الاقتصادي، وبالنتيجة يشتركان معاً للقضاء على الفقر وتحسين المستوى الاقتصادي[٢]، ويمكن أن نقول كلما زاد وعي الشباب بحقوقهم القانونية كانوا اقرب الى تحقيق التمكين الاقتصادي.

٣- يعد التمكين الاقتصادي والتمكين القانوني من المفاهيم الحديثة ذات صلة بتطوير المهارات والقدرات فالتمكين الاقتصادي يعد من المفاهيم الحديثة الظهور فهو ظهر في التسعينات من قرن العشرين في الوثائق الدولية الصادرة

---

[١] - نصت المادة (٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد سالكة الى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير لتشريعية".

[٢] - زمن غازي جعفر ، المصدر سابق ، ص٣١٧.

من الامم المتحدة[١]، أما مصطلح التمكين القانوني ظهر لأول مرة عام ٢٠٠١ في تقرير الصادر من مؤسسة اسيا[٢] وزاد الاهتمام به في مطلع القرن الحادي والعشرين.

٤- التمكين الاقتصادي والقانوني مفهومان يدخلان ضمن مفهوم التنمية فهو يشمل جميع جوانب الحياة الاقتصادية والسياسية والقانونية وغيرها من مجالات الحياة هدفه تحسين نوعية الحياة، ورفع المستوى المعيشي للشباب[٣] فكلاهما ضروريان في استدامة الشباب في المجتمع.

٥- التمكين هو عملية متكاملة ذات ابعاد متعددة لا يمكن فصلها وهذه الابعاد سواء كانت اقتصادية أو قانونية للشباب ولهذه الأبعاد مستويات وهي مستوى المجتمع ومستوى الأسرة [٤].

ب- أوجه الاختلاف بين التمكين الاقتصادي للشباب والتمكين القانوني

تتباين أوجُه الاختلاف بين التمكين الاقتصادي للشباب والتمكين القانوني في عدد من المواضيع ونوجزها في النقاط الاتية :

١- الاختلاف من حيث الهدف فالتمكين الاقتصادي للشباب يهدف الى زيادة فرص التوظيف والانخراط الى سوق العمل واكسابهم المقدرة على توفير فرص عمل لائقة، وتحسين مستواهم المادي والاقتصادي على وفق برامج ومبادرات متكاملة[٥] أما التمكين القانوني فأنه يسعى الى إرساء سيادة قوة القانون، وضمان الاحتكام الى العدالة وتعزيز قدرات الشباب على استخدام القانون وادواته لتحسين سبل عيشهم وضمان حقوقهم.

٢- التمكين الاقتصادي للشباب يحتاج الى صرف اموال طائلة من قبل الادارة لأجل تنمية مراكزهم الاقتصادية أما التمكين القانوني للشباب فتكاليف نفقاته أقل بكثير من الأول، كما يتطلب التمكين الاقتصادي توفير ضمانات للإدارة من قبل الاشخاص المستفيدين من خدماتها كايجاد كفيل ضامن أو حجز للمشروع، وذلك حماية للأموال العامة، أما التمكين القانوني لا يتطلب ذلك.

---

[١] – د. طالب عبد الكريم كاظم القريشي، اية احمد محسن، التمكين الاقتصادي للمرأة وعلاقته بالأمن الاسري ، بحث منشور في مجلة نسق ، مجلد (٣٩) ، العدد (٤) ، ٢٠٢٣م ، ص٣٤١ -٣٤٢.

[٢] – سعد سالم سلطان ، المصدر سابق ، ص٤١

[٣] – د. فهيمة كريم رزيج ، تمكين الشباب الفرص والتحديات ، بحث منشور على موقع الرسمي لجامعة بغداد – كلية الآداب ، شبكة الانترنت على الرابط ، https://coart.uobaghdad.edu.iq ، ص٥ وما بعدها، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٠/١٠م، العاشرة صباحاً.

[٤] – مروة عبد الرحيم عباس ، التمكين الاقتصادي وعلاقته بتمكين المرأة في العراق (١٩٨٠ – ٢٠١١)، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد – جامعة البصرة ،٢٠١٤م ، ص١٢.

[٥] – د. حازم عمر، مقال منشور على الموقع الرسمي للمركز القومي لدراسات الشرق الاوسط على الرابط https://ncmes.org/3227/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٠/١٠م، الساعة الخامسة مساءً.

٣- بصورة عامة التمكين الاقتصادي لاقى اهتماماً كبيراً في التشريعات الوطنية والاقليميةً والدولية وعلى جميع الاصعدة وكما أوضحنا في المبحث الأول من هذا الفصل، أما التمكين القانوني فكان الاهتمام به اقل بكثير من التمكين الاقتصادي وقلة الوثائق الدولية التي تناولته[١].

٤- تكافح آليات التمكين الاقتصادي الفقر الناتج عن آفة البطالة المتفشية بين الشباب وبصورة مباشرة وفعالة اما وسائل التمكين القانوني فهي تعرف بالحقوق، لكنها لا تكافح البطالة بل من الممكن أن تقلل من آثارها.

ثانياً - تمييز التمكين الاقتصادي عن التمكين الإداري للشباب

يعد مفهوم التمكين الاداري من المفاهيم المعاصرة في الفكر الاداري، الذي يرتقي بالعنصر البشري الى مستويات الابداع والنجاح الوظيفي والمهني، وروح المبادرة، والثقة المطلقة بالنفس، ولاقى اهتماماً كبيراً من الباحثين في التسعينيّاتَ من القرن العشرين، فهو يدور حول منح الموظف، الصلاحية والحرية في مجال وظيفته، ومنحه حرية ابداء الرأي، والمشاركة في مواضيع تخص سياق الوظيفة والحرية في كيفية التنفيذ[٢]، لجميع الفئات ولا سيما الشباب باعتبارهم الفئة الاكثر عملاً في المؤسسات الادارية التابعة للقطاع العام والخاص.

تنوعت تعريفات التمكين في الفكر الاداري بتنوع الكتاب والباحثين الذين حاولوا وضع تعريف له، فكانت تعريفاتهم مختلفة نظراً لاختلاف وجهات النظر والمدارس الذين ينتمون لها[٣]، فقد عرف التمكين الاداري هو "عملية يتم بها تزويد المرؤوسين، بالتوجيهات والمهارات الضرورية، التي تؤهلهم للاستقلال في اتخاذ القرارات وتزويدهم بالسلطة والمسؤولية ضمن بيئة التنظيم[٤]، وعرف بأنه اعطاء العاملين ما يكفي من القوة والسلطة والتأهيل والموارد وحرية ممارسة العمل لتجعل منهم أشخاص قادرين على خدمة المرافق بفاعلية ولضمان سير نشاطها[٥]، وعرف أيضاً بأنه

---

[١] – من الوثائق الدولية التي تطرقت لموضوع التمكين القانوني هو تقرير الامين العام للأمم المتحدة المرقم A/64/133 في 2009 بعنوان التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر والمتكون من (٧٧) فقرة والذي اعد عملاً بقرار الجمعية العامة ١٤٢/٦٣ ويلخص التقرير النهج الناشئ الذي يهدف إلى التمكين القانوني للفقراء؛ ويلقي الضوء على نطاقه التنفيذي ويركز على التمكين القانوني للفقراء؛ ويلخص التجارب الوطنية والإقليمية ودور هيئات منظومة الأمم المتحدة المختلفة في تعزيز تمكين الفقراء؛ كما يتناول التحديات والدروس المستفادة.

[٢] – د. احمد اسماعيل المعاني ، د. احمد يوسف عريقات ، د. اسماء رشاد صالح ، د. ناصر محمد سعود، قضايا ادارية معاصرة، ط١، دار الوائل للنشر والتوزيع، الاردن، عمان، ٢٠١٠ م، ص١٨٤و ١٨٩.

[٣] – قدري احمد معراج ، أثر التمكين الاداري على الابداع التنظيمي – دراسة ميدانية ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير(قسم علوم التسيير) – جامعة محمد خيضر – بسكرة، الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥م، ص١٠.

[٤] – د. رجاء قاسم المالكي ، د. سعاد خضر الراوي، التمكين الاداري لدى عمداء الكليات في جامعة بغداد من وجهة نظر رؤساء الاقسام، بحث منشور في مجلة الدراسات التربوية، العدد (٤٩)، م٢٠٢٠، ص٩٥ .

[٥] – د. مؤيد الساعدي، السلوك التنظيمي وادارة الموارد البشرية، ط١، الوراق للنشر والتوزيع، الاردن، عمان، ٢٠١٠، ٢٠١٠م، ص١٦٧.

بأنه "مفهوم اداري يركز على الاهتمام بالموارد البشرية، وتحسين وتوثيق العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، كونها اساس نجاح العمل الاداري والثقة بالمرؤوسين، وجعلهم يتحملون المسؤولية والعمل على تزويدهم بالمهارات لاكتساب المعارف والخبرات ليكونوا قادرين على ممارسة دور اكبر في المشاركة في اتخاذ القرار وحل المشكلات"[١].

ويرى الباحث أن التعريف الثاني كان ادق لكونه ربط التمكين الاداري بالمرافق العامة من حيث استمرارها بتقديم خدماتها بانتظام واستمرار. **ويمكن لنا أن نعرف التمكين الإداري للشباب هو استراتيجية ادارية، تهدف الى توسيع الصلاحيات الممنوحة للشباب العاملين في المؤسسات والمرافق العامة، بمنحهم التفويض اللازم، واعطائهم حرية التصرف باستقلالية، وتنمية وتأهيل قدراتهم على اتخاذ القرار، مدعوماً ذلك بتحفيز مادي ومعنوي من اجل تحقيق الاهداف المرجوة .**

صدرت كثير من التشريعات في الدولة العراقية تهدف الى تمكين الشباب ادارياً لا سيما الذين تم تعينهم حديثاً ومنها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل[٢]، الذي أشار الى اشراك الموظفين في دورات تطويرية بغية زيادة كفاءتهم وتمكينهم، ومنحهم اجازات دراسية لتطوير اختصاصاتهم، واختبار مؤهلاتهم عند التعيين[٣]. وكذلك قانون الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١ الذي أشار الى تطوير وتأهيل الملاكات في كافة المجالات وتعزيز قدراتهم من خلال اشراكهم في دورات التطويرية والتدريبية ومنحهم ايفادات وابتعاث دراسي، وتقديم لهم الدعم مالي والاداري، واعداد البحوث،[٤]. أما قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠، إذ نصّت المادة (٢) منه على "يكون الوزير المختص مسؤولاً عن ادارة وزارته بصورة اقتصادية فيما يتعلق بعدد الموظفين ودرجاتهم وضرورة توفر الكفاءة العالية فيهم بالنسبة للواجبات المناطة بهم"، كما يعد قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل من القوانين التي قدمت تمكين اداري للكوادر الاكاديمية[٥].

وللتمكين الاداري أهمية ولا سيما للشباب بوصفهم القيادة الادارية المستقبلية، فهو يعد من الضمانات الحيوية والفعالة لاستمرار ونجاح المرفق أو المؤسسة الادارية، ويكمن من خلال تكوين صف ثاني للقيادة المؤهلة لاتخاذ القرارات المؤثرة[٦]، ويساهم ايضاً في وضع المقومات واسس الابداع، ويطلق العنان لقدرات الموظف وخصوصاً

---

[١] – قدري احمد معراج، المصدر سابق، ص١٢.

[٢] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٠٠ في ٢/ ٦ /١٩٦٠م.

[٣] – ينظر المادة (١٩) و (٣٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

[٤]– ينظر المادة (٤) و (١٤) من قانون الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١م.

[٥] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٤ في ٢٠٠٨/٥/١٢م.

[٦] – قدري احمد معراج، المصدر السابق ، ص١٧.

الموظف الشاب لكونه يملك طموحات وامكانات تفوق غيره، ويخفف من اعباء وضغوطات العمل الملقاة على عاتق المدراء والمسؤولين في المناصب الادارية العليا وبالتالي يقلل من درجات الاشراف ، لكونه يحقق الرقابة الذاتية، ويفسح المجال للرؤساء للتعامل مع المواضيع الاكثر اهمية[١]، كما انه يعود بفوائد تحفيزية للعاملين بجعلهم يشعرون في انجازاتهم الايجابية لمؤسساتهم، وما يرافقه من زيادة الانتاجية، وتوفير خدمات متميزة في الاسواق، وزيادة الارباح، وتحقيق الاهداف[٢]، ويهدف التمكين الاداري، الى التخلص من البيروقراطية الادارية المقيتة، وبالتالي سرعة انجاز الاعمال الموكلة بكل مهنية ، وكفاءة فاعلية المؤسسات، وجعل القرار الصادر ذات تأثير اكبر للفئة المستفيدة[٣]، ويخلط الكثير بين مصطلحي التفويض والتمكين الاداري والحلول، فالتفويض هو جزء من التمكين ومرحلة من مراحلة الابتدائية، التفويض في القانون الاداري أما تفويض للسلطة أو تفويض للتوقيع وبقدر تعلق الأمر بتفويض السلطة، يقصد به هو أن يعهد العضو الاداري جزءًا من اختصاصاته الى عضو اخر ليمارسها بدلاً عن الاصيل وبصورة مؤقته مقترناً ذلك بشروط ومنها أن يكون هنالك نص قانوني يجيز ذلك، وأن يكون التفويض محدداً وجزئياً وليس كلياً، مع عدم جواز من فوض إليه الاختصاص بأن يفوضه مرة أخرى مالم هنالك نص يجيز ذلك ، مع نشر قرار التفويض بصورة اصولية، ومن نافلة القول أن من لا يمتلك الاختصاص فليس له أن يخوله الى موظف آخر [٤].

أما التمكين فتكون المسؤولية عن النتيجة النهائية هي مسؤولية الاشخاص الذين تم تمكينهم أي الاشخاص الذين منحوا سلطة اتخاذ القرار بحرية تامة، وبالتالي يقال إنّ من معوقات التمكين هو خوف الموظفين من تحمل وزر المسؤولية والسلطة، نتيجة الاجراءات والانظمة الصارمة التي لا تشجع على روح المبادرة والابتكار[٥]، وفي التمكين التمكين أن المرؤوس يقدر ثم يقرر والنجاح ينسب للشخص الذي تم تمكينه، والفشل هو من يتحمل مسؤوليته واثاره، اما في التفويض تضل المسؤولية مسؤولية المفوض، ويمنح الموظف في التمكين قيادة ذاتية، اما في التفويض فليس له قيادة يقاد، كما التفويض مؤقت بفترة وقابل للتعديل والالغاء، اما التمكين فهو يعد خياراً استراتيجياً دائم[٦].

---

[١] – د. جيهان ابراهيم سيد، التمكين الاداري كمدخل لتحقيق التميز المؤسسي بإدارات رعاية الشباب الجامعي، بحث منشور في مجلة الخدمة الاجتماعية، مجلد (٨١) ، العدد (٢)، ٢٠٢٤م، ص٧٢.

[٢] – د. مؤيد الساعدي ، المصدر السابق، ص١٨٥.

[٣] – د. موسى اللوزي، التنظيم الاداري الاساليب والاستشارات، زمزم للنشر والتوزيع، الاردن، عمان، ٢٠١٠م، ص٢٧٠.

[٤] – د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص٤٢٢–٤٢٣ .

[٥] – د. حسين موسى قاسم ، د. نعمة عباس الخفاجي، استراتيجية التمكين التنظيمي لتعزيز فاعلية عمليات ادارة المعرفة، دار دار الايام للنشر والتوزيع، الاردن، عمان، ٢٠١٤م، ص٥٤.

[٦] – قدري احمد معراج، المصدر سابق، ص١٣.

اما الحلول في القانون الاداري يقصد به أن في حالة غياب الموظف صاحب الاختصاص الاصيل ولأي سبب او قد تحدث ظروف تحول من ممارسته لاختصاصه، فيحل محله لممارسة أعماله من عينه المشرع، وفي حال خلاف ذلك، فلا يستطيع أحد أن يمارس اختصاصه نيابة عن الاصيل تحت مسمى الحلول[١]، كما ذهب البعض إلى اعتبار التمكين الاداري مرادفاً لمفهوم الاثراء الوظيفي[٢]، ويتكون التمكين الاداري من عدة عناصر أو يمكن أن نطلق عليها تسمية مرتكزات التمكين الاداري، وتتمثل بالتدريب والتعلم، تخويل الصلاحيات، الاستقلالية، الدافعية، المكافأت، المشاركة بالقرارات[٣].

ويرى الباحث أن التمكين الاداري يمثل أحد أهم المبادرات التي تتخذ من قبل القادة في المؤسسة الادارية، تجاه العاملين فيها، والتي من شأنها اعطاؤهم المزيد من الصلاحيات والمسؤوليات والسلطات، في ممارسة اعمالهم شريطة تعهدهم بتحمل مسؤولية استخدام هذه السلطات، فكل ما كان هنالك برامج للتمكين الاداري للشباب كلما زادت الشفافية والنزاهة والكفاءة الادارية، وارتفاع في معدلات النمو الاقتصادي للمؤسسة وانخفاض في مؤشرات وشبهات الفساد، وسير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتحقيق العدالة، فنجاح المرفق أو فشله، يعتمد على مدى قوة التمكين المقدم للموظفين الشباب بوصفهم الغالبية العظمى في إدارة المؤسسات الادارية.

أ- أوجه الشبه بين التمكين الاقتصادي والتمكين الإداري للشباب

إن أوجه التشابه بين التمكين الاقتصادي والتمكين القانوني للشباب تشترك بعدد من الأمور التي أوضحناه مع التمكين الاداري ويضاف معها ايضاً ما يلي:

١- التمكين الاقتصادي والاداري للشباب يرتكزان على الموارد البشرية والعنصر البشري، والاستثمار الفعال لتلك الموارد، لبلوغ عملية التنمية المنشودة[٤].

٢- إن كل من هذا النوعين يؤدي الى تنمية القدرات والمهارات وامكانات الشباب وتعزيزها سواء كانت ادارية أو اقتصادية من أجل الوصول للغايات المتوخاة.

٣- يشترك التمكين الاقتصادي والاداري بعدد من العناصر وأهمها عنصر التدريب والتعليم، مع الاختلاف في الغاية لكل منهم، فالغاية من التدريب في التمكين الاقتصادي بوصفها عنصراً مهماً فيه هو تهيئة قدرات الشباب

---

[١] – د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص١٧٣.

[٢] – يعرف الاثراء الوظيفي "بأنه تقنية تعمل على توسعة مهمات العامل لرفع حاجة العاملين للرضى ولتحسين المحفزات وبالتالي زيادة الانجازات" للمزيد ينظر : د. احمد اسماعيل المعاني واخرون، المصدر السابق، ص١٩١.

[٣] – د. صفاء جواد عبدالحسين، اثر التمكين الاداري على الرضا الوظيفي لدى العاملين في هيئة التعليم التقني، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (٣٢)، ٢٠١٢م، ص٨٤.

[٤] – منير خزرون ، مصدر سابق، ص٥.

للدخول الى سوق العمل اما الغاية من التدريب في التمكين الاداري هو لحل الكثير من المشاكل، وتفادي الأخطاء الادارية البسيطة والجسيمة المضرة بالمال العام أو الغير مضرة والتي نراها يمكن أن ترتكب من عدد قليل موظفي الشباب قليلي الخبرة، ويؤدي التدريب الى سرعة انجاز المهام بمستوى عال من الكفاءة، وتحسين العلاقات والمعاملات الانسانية، والتعلم[١]

ب- أوجه الاختلاف بين التمكين الاقتصادي والتمكين الإداري للشباب

١- من حيث الأهمية: أهمية التمكين الاقتصادي يتمثل بدعم التنمية الاقتصادية للبلد، وتحقيق العدالة المجتمعية، وتحسين مستوى المعيشي للشباب لهم ولعوائلهم [٢]، أما التمكين الاداري هو مفهوم اداري حديث يهتم بالموارد البشرية لا سيما الشبابية منها، بمنحهم الصلاحيات والسلطات، لتحقيق اثاره المطلوبة، ومنها تحقيق الرضا الوظيفي، وسرعة اتخاذ القرار، وتخفيف العبء عن القيادة الادارية العليا، ويقلل من نفقات الرقابة، ويحافظ على سير المرافق العامة على وتيرة عليا، فهذا نوع من التمكين يعتبر من أهم مرتكزات عملية التطوير الاداري[٣]

٢- من حيث السياسة: سياسة الادارة من التمكين الاقتصادي للشباب ترمي الى تحقيق التنمية المستدامة، وتوفير فرص عمل وانشطة اقتصادية، فهو يعزز الاستقلالية الاقتصادية، أما سياسة الادارة من التمكين الاداري تقضي الى تعديل الاستراتيجيات والاساليب الادارية، والبيروقراطية، والتي تعد عائقاً من اشراك الشباب في اتخاذ القرارات المصيرية و تسلم المناصب الادارية العليا.[٤]

٣- التمكين الاقتصادي للشباب يستهدف الفئات المهمشة اقتصادياً وليس لهم فرصة عمل (الفقراء) من خلال اشراكهم في الحياة الاقتصادية، وتوفير الاصول والموارد والامكانات لهم، للسيطرة على زمام الامور الاقتصادية اما التمكين الاداري للشباب فأنه يستهدف فئة الشباب العاملين في المؤسسات، بقصد تحرير طاقاتهم الكامنة واشراكهم في بناء المؤسسة مرتبطاً ذلك بوسائل تم ذكرها سابقاً[٥].

---

[١] – سميرة حسن عطية، اهمية التمكين الإداري في تطوير المؤسسات التعليمية – الجامعة المستنصرية انموذجاً، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، المجلد (١٧)، العدد (٧٢)،٢٠٢٠م، ص٢١١.

[٢] – منصور علي البشيري، مصدر سابق، ص٥.

[٣] – د. صفاء جواد عبدالحسين، المصدر السابق، ص٨٥

[٤] – سهاد حميد مجيد، مصدر سابق، ص٤٨.

[٥] – سليمة سعيدي ، بلال حجاز ، ابتسام السعيدي، مصدر سابق، ص٢١٧-٢١٨.

المطلب الثاني

آثار تمكين الشباب اقتصادياً

تمثل شريحة الشباب نسبة كبيرة من المجتمع العراقي، الآمر الذي يقضي من الدولة الاهتمام بهم ورعايتهم لتحقيق التنمية المستدامة وتعزيز مشاركتهم في المجتمع وفي عملية صنع القرار، والأمة التي لا تفكر بالشباب هي أُمةٌ تخطط للانتحار، لكونهم يشكلون اهم مورد بشري ورأس مال المجتمعات التي تبتغي نهضتها وتنميتها، فالدور الذي تلعبه الادارة في تمكين الشباب اقتصادياً على وفق الغطاء القانوني المتاح يمكن أن يترك اثار ايجابية كبيرة ليس فقط للشباب بل تتعدى هذه الآثار الى ابعد من الغاية المنشودة من الهدف المحدود، وعليه سنقسم دراستنا في هذا المطلب الى فرعين يتناول الفرع الأول الآثار المباشرة لتمكين الشباب اقتصادياً، اما الفرع الثاني يتناول الآثار غير المباشرة لتمكين الشباب اقتصادياً.

الفرع الاول

الاثار المباشرة لتمكين الشباب اقتصادياً

إن قيام الادارة بتنفيذ قوانينها التي تمس الجانب الاقتصادي لشريحة الشباب ومتابعتها بصورة مستمرة لنشاطات موظفيها التي تدخل ضمن اختصاصاتها البحتة وتطبيقها لمعايير النزاهة والشفافية في تعامل مع جميع الشباب وفق مبدأ تكافئ الفرص لجميع العراقيين وضمانها لعدالة تطبيق هذا التمكين الاقتصادي على الجميع فأنه سوف يولد آثاراً ايجابية ومباشرة تصب لمصلحة البلد ولمصلحة المستفيد من هذا التمكين ولمصلحة الآخرين ولعل أهم هذه الآثار المباشرة هي:

اولاً- خفض معدل البطالة بين الشباب

تلعب السياسة المالية التي تنفذها الدولة دوراً مهماً في معالجة مشكلة البطالة، إذ تهدف الى تحقيق نمو اقتصادي يساعد على ايجاد فرص عمل من خلال تنمية الموارد البشرية والمادية[١]، فالدولة هي كافلة للضمان الاجتماعي للعراقيين في حال عجز عن العمل واليتم والبطالة والتشرد[٢]، فالبطالة تعد من أهم التحديات التي تواجه

[١] – د. حيدر رسول محسن الكعبي، مصدر سابق، ص٦٨-٦٩.

[٢] – ينظر المادة (٣٠) البند (ثانياً) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥م.

التنمية المجتمعية، فانتشارها بين السكان القادرين على العمل والانتاج، يؤثر على الناتج الكلي وتؤدي الى خفض مستوى الدخل الفردي، فضلاً عن اثآرها السلبية على تنمية الاقتصاد الوطني[١]، وتعرف البطالة بأنها توقف الفرد عن ممارسة لأي عمل ما بصرفِ النظر من أنه عمل عضليً، أو ذهني أو غير ذلك، من الاعمال، وسواء كان ذلك ناتجاً عن اسباب شخصية ارادية او غير ارادية[٢]، وتعرف ايضاً بأنها "عدم توافر العمل لشخص راغب فيه مع قدرته عليه نظراً لحالة سوق العمل[٣]، او هي "عدم وجود فرص عمل مشروعة لمن توافرت له القدرة على العمل والرغبة فيه"[٤]، وجميع تلك التعريفات تدور حول محورين الاول هو وجود شخص قادر على العمل وراغب فيه، والثاني هو انعدام فرصة العمل المشروع.

وتقسم البطالة على انواع متعددة[٥]، وتختلف الأسباب التي أدت الى انتشار هذه الظاهرة، منها ارتفاع عدد السكان (الانفجار السكاني)، وعدم التزام الدولة بسياسة تعيين الخريجين من الشباب، وقلة بناء دور العمل، وضعف دعم الادارة للقطاع الخاص[٦].

تمكنت السلطة الادارية في العراق وفي الأعوام الاخيرة الماضية من خفض معدل البطالة بين الشباب لتنفيذها سياسة الاصلاح الاقتصادي، تتمثل بمنح قروض للشباب المسجلين في قاعدة بيانات العاطلين عن العمل من أجل فتح مشاريعهم الخاصة، إذ ساهم صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل التابع الى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية من توفير رأس المال اولي لكل شاب راغب في فتح مشروع، مع تقديم تسهيلات لعملية التمويل، وتعزيز قدرات الشباب المقترضين على القيادة والابتكار، مما لا شك فيه، فهذا الصندوق ساهم بشكل كبير في تحقيق غايات التنمية الاجتماعية، من خلال تشغيل الشباب بصورة مباشرة، وايجاد فرص عمل لهم وحافظ على اقتصاد

---

[١] – د. حسين عبد الحميد احمد رشوان، مصدر سابق، ص١٩٧.

[٢] – اسامة السيد عبد السميع، مشكلة البطالة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧م، ص٩.

[٣] – سامية خضر صالح، مصدر سابق، ص٧.

[٤] – د. مجدي احمد محمد عبدالله، ازمة الشباب ومشاكله بين الواقع والطموح، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٣م، ص٦٩.

[٥] – تعددت انواع البطالة الواردة في الدراسات والنظريات والابحاث العلمية الى عدة أنواع وأهمها البطالة السافرة او الصريحة ،البطالة الاحتكاكية ، البطالة الهيكلية، البطالة المقنعة، البطالة الاجبارية، البطالة الاختيارية، البطالة الموسمية، البطالة طويلة الأجل، بطالة المتعلمين، البطالة عن طريق مستوى التحصيل العلمي، بطالة كبار السن، بطالة المهمشين، بطالة التقاعد، بطالة فقراء المهنة.

[٦] – اسامة السيد عبد السميع، المصدر السابق، ص٢٥.

البلد بزيادة الانتاجية وتقليل من ظاهرة البطالة بين الشباب، ودعم الاقتصاد الوطني[١]، اذ يلعب دعم القطاع الخاص دوراً كبيراً في الحد من البطالة واستقطاب الايدي العاملة تنافس القطاع العام من حيث الاجور، ويؤدي الى زيادة الوظائف وارتفاع في مستوى الدخل الفردي، وزيادة الانتاجية[٢]، ووفق التقرير الصادر من "شركة (statista) الالمانية، المختصة في بيانات السوق المستهلكين على مستوى العالم"، يشير الى انخفاض معدل البطالة بين فئة الشباب بمقدار نقطة مئوية واحدة، إذ بلغت (٣٤%) لعام ٢٠٢٢ مقارنة لنسب البطالة في عام ٢٠٢١ والبالغة (٣٥%) وكانت ادنى من نسبة البطالة لعام ٢٠٢٠ والتي بلغت (٣٦%)[٣].

ولا مناص من القول وفق ما يراه الباحث أن سبباً رئيسياً من انخفاض البطالة بين الشباب وفق التقرير المذكور اعلاه ناتج عن الاصلاحات التي تبنتها الحكومة العراقية بعد احداث تظاهرات اكتوبر لعام ٢٠١٩ والتي صدرت خلال جلسات استثنائية لمجلس الوزراء، إذ وصفتْ بالجلسات المهمة التي ترتب عليها اطلاقات الدرجات الوظيفية بصفة دائمة ومؤقتة، وتخصيص المنح للعاطلين، وتشجيع الاستثمار من خلال تقديم تسهيلات للمستثمر، وتدريب العاطلين عن العمل ومنحهم اعالة مالية، وتعديل قانون التقاعد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤[٤]، والذي خفض السن التقاعدي للوظيفة العمومية بقصد توفير درجات وظيفية شاغرة، لتوظيف الشباب العاطلين عن العمل، وغير ذلك من اصلاحات اقتصادية ساهمت في خفض معدل بطالة الشباب، إضافة الى تنفيذ القوانين المعطلة التي تسهم في تمكين الاقتصادي للشباب كقانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧، وقانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٧، وغيرها من التشريعات.

---

[١] – د. وفاء عبد الامير الدباس، صلاح مهدي ظاهر، برنامج مقترح لتدقيق نشاط حاضنات الاعمال وصندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل، بحث منشور في مجلة الكوت للاقتصاد والعلوم الادارية، المجلد (١٤)، العدد (٤٤)، ٢٠٢٢م، ص٢٢٩.

* في عام ٢٠٢٣ أعلنت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية عن إطلاق منصة برنامج صندوق دعم المشاريع الصغيرة المُدرة للدخل، التي تشكل فرصة عمل مهمة للشباب، خاصة في المناطق الأكثر فقراً، وتهدف هذه المنصة إلى تنشيط الاقتصاد الوطني ودعم السوق من خلال المساعدة في انشاء الاعمال الخاصة، وخلق حاضنة للمشاريع الصغيرة لتشغيل أكبر عدد من الشباب، ومن المتوقع أن تقلل هذه المبادرة من نسبة البطالة وتزيد من الإنتاجية من خلال تعزيز عدد المشاريع الصناعية. للمزيد ينظر الموقع الرسمي لمنصة مهن ، على الرابط https://lvtd.gov.iq/mihan/Website/ApplyLoan، تاريخ الزيارة ١٥/١٠/٢٠٢٤م، الساعة الثامنة مساءً.

[٢] – د. اسماعيل علي شكر، مجيد جواد مهدي، مشاريع القطاع الخاص ودورها في الحد من البطالة، ط١، مركز الكتاب الاكاديمي، الاردن–عمان،٢٠١٦م، ص٢٤–٢٥.

[٣] – الموقع الرسمي لقناة NRT الفضائية، شبكة الانترنت على الرابط https://www.nrttv.com/ar/detail3/20126، تاريخ الزيارة ٢٥/١٠/٢٠٢٤م، الساعة الرابعة مساءً.

[٤] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣١٤ في ١٠/٣/٢٠١٤م، وعدل بموجب قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٦٦ في ٩/١٢/٢٠١٩م.

ثانياً- خفض مستوى الفقر بين الشباب

كثر الحديث في النصف الثاني من القرن العشرين عن الفقر والفقراء من الشباب ووسائل معالجته في برامج الأمم المتحدة الانمائية، ومن ثم توسع مفهوم الفقر من ظاهرة اجتماعية محدودة في مجتمع معين الى ظاهرة عالمية، والفقر هو الجوع العام الذي يفتقر معه الشخص لإشباع حاجاته الاقتصادية أو النفسية أو الاجتماعي، متمثلاً بانخفاض مستوى المعيشة بين الشباب، الذي إذا استمر طويلاً أثر على اخلاق الفرد وصحته واحترامه لذاته، كما يعد الفقر جريمة لإن يجرد الانسان من انسانيته[١]، اذ عرف الفقر بأنه "عدم القدرة على تحقيق الحد الادنى من مستوى المعيشة"[٢]، وقد جاء في المادة (٢٥) من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان الى توفير المستوى المعيشي لكل شخص معتبره حقاً لصيقاً لكل انسان، وكفالة ضمان الرفاهة والصحة له ولأسرته وعلى الاخص المسكن والمأكل والملبس والاهتمام الطبي وتقديم الخدمات الاجتماعية، معتبراً الفقر انتهاكاً لحقوق الانسان وللكرامة الانسانية. كما كفل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الضمان الاجتماعي وحماية الاسرة[٣]، وفرض التزام على دول الاعضاء على توفير مستوى معيشي مناسب لكل شخص ولأسرته، وحق كل انسان في التحرر من الجوع من خلال استثمار الموارد الطبيعية[٤]. وأشار قرار الأمم المتحدة – الجمعية العامة رقم (٨١/٥٠) لعام ١٩٩٥(برنامج العمل العالمي للشباب حتى سنة ٢٠٠٠ وما بعدها) الى فقر الشباب ووسائل معالجته[٥]، كما كفل الدستور العراقي النافذ مقومات العيش الاساسية، إذ نص على " تكفل الدولة للفرد وللأسرة

---

[١] – د. مجدي احمد محمد عبدالله، مصدر سابق، ص٣٨-٣٩.

[٢] – د. وسن عبد الرزاق حسن، اضاءات في التنمية البشرية وقياس دليل الفقر الدولي، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، الاردن- عمان، ٢٠١٣م، ص١٠٢.

[٣] – نصت المادة (٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على "تقر الدول الاطراف في هذا العهد بحق كل شخص بالضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمينات الاجتماعية"

[٤] – ينظر المادة (١٠) و (١١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

[٥] – نصت الفقرة (٤٠) من برنامج العمل العالمي للشباب حتى سنة ٢٠٠٠ وما بعدها على "يعيش في العالم حالياً في ظل ظروف غير مقبولة من الفقر ما يزيد على بليون نسمة، معظمهم في البلدان النامية، ولاسيما في المناطق الريفية المنخفضة الدخل في اسيا ومنطقة المحيط الهادئ وافريقيا وامريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وفي اقل البلدان نمواً. وللفقر مظاهر عديدة، من بينها عدم توفر الدخل الكافي والموارد الانتاجية الكافية لضمان سبل عيش مستدامة، والجوع وسوء التغذية، واعتلال الصحة، ومحدودية فرص الحصول على التعليم والخدمات الاساسية الاخرى او عدم توافر هذه الفرص، وتزايد معدلات الاصابة بالأمراض ومعدلات الوفاة نتيجة الاصابة بالأمراض، والتشرد وعدم توافر المسكن اللائق، ووجود بيئات غير امنة، والتمييز والاقصاء الاجتماعيان، وهو يتصف ايضاً بعدم الاشتراك في صنع القرار وفي الحياة المدنية والاجتماعية، الثقافية. ويرتبط=

وبخاصة الطفل والمرأة الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الاساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب والسكن الملائم"[١]، واشتملت اهداف قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة٢٠٠٦ المعدل وبصورة مباشرة القضاء على الفقر من قبل الادارة من خلال تقديم المساعدات للفقراء الغير القادرين على العمل، ودعم الآخرين القادرين على العمل لإقامة مشاريعهم الانتاجية[٢].

ولما يعد الفقر من العناصر التي تقوض قدرة الشباب من الوصول لمستوى التقدم الاقتصادي والاجتماعي، فقد شرعت السلطة التنفيذية في العراق (الادارة) الى تنفيذ مجموعة من البرامج تهدف الى الحماية الشباب من الفقر، ومن هذه البرامج هو تمويل المشروعات الصغيرة لشريحة الشباب من خلال توفير الدعم المالي لهم (دعم حكومي) والتي تمكنت هذه المشاريع من تخفيف حدة الفقر، وتحقيق التنمية الاجتماعية وتوفير مصدر دخل للشباب وتوفير متطلبات العيش الكريم الذي كفلة الدستور[٣].

وفضلاً عن ذلك يعد قانون الحماية الاجتماعي العراقي النافذ رقم ١١ لسنة٢٠١٤ المعدل[٤]، من التشريعات ذات الاهمية لتقليل من ظاهرة الفقر، إذ تهدف أحكامه الى توفير متطلبات الاستقرار المادي والنفسي والحياة الكريمة للمجتمع وتمكينهم اقتصادياً[٥]، فقد كانت الاسباب الموجبة من تشريع هذا القانون، هو بغية رفع وتحسين المستوى المعاشي للأسر والافراد من هم دون خط الفقر، ولإيجاد نظام للتكافل الاجتماعي، مع تأسيس نظام للضمان الاجتماعي للغير العاملين في المستقبل، وتوفير حماية اجتماعية للمشمولين بأحكامه، اذ عرفت المادة (٢)/ ثانياً (الحماية الاجتماعية) هي الاعانات والخدمات التي تقدمها هيئة الحماية الاجتماعية للفئات المشمولة بأحكامه بغية الحد من الفقر واثاره.

== الفقر ارتباطاً لا انفصام له بانعدام فرص الوصول الى الموارد والسيطرة عليها، بما في ذلك الاراضي والمهارات والمعارف ورؤوس الاموال والنفوذ الاجتماعي، فبغير هذه الموارد تقل فرصة وصول الناس الى المؤسسات والاسواق والمعارف والخدمات العامة، ومن ثم فأن الحاجة تدعو الى اتخاذ تدابير محددة لعلاج شيوع الفقر بين الاحداث والاناث". واضعاً هذا القرار عدد من مقترحات العمل.

[١] – المادة (٣٠) البند (اولاً) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م.

[٢]– ينظر المادة (٣) البند (عاشراً) من قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٠ في ٢٠٠٦/١٢/٢٨م.

[٣] – د. مارية حمد عزيز واخرون ، أثر الدعم المالي الحكومي على النشاط الاقتصادي للشباب في اقليم كردستان/دراسة تطبيقية، بحث منشور في مجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد (٧٩)، ٢٠٢٣م، ص١٤٨ومابعدها.

[٤] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣١٦ في ٢٠١٤/٣/٢٤م.

[٥] – المادة (٣) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤المعدل.

وفي هذا الاطار **يرى الباحث** أن المشرع قد حدد الفئات المستفيدة من هذا القانون، مما لا شك فيه فأنه يشمل الشباب ايضاً رغم عدم ذكر ذلك صراحاً فالعاجز أو الفتاة البالغة غير المتزوجة أو المهجورة أو ذو الاعاقة والاحتياج الخاص وغيرهم من الفئات، معظمهم من الشباب المستفيدين من الاعانات النقدية والخدمات الاجتماعية المقدمة لهم لتمكينهم اقتصادياً وابعادهم من شبح الفقر بمنحههم اعانات نقدية اضافة الى تدريبهم وتطويرهم، ومنح مكافأة تدريبية عن كل يوم يقضي المتدرب في التدريب. وكان ولا يزال لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية الدور البارز للتقليل من وطأة الفقر وكبح اثاره من خلال تنفيذ برامجها .

ثالثا- تعزيز الابتكار في مجالات عمل الشباب (تنمية الموارد البشرية)

الابتكار هو عملية انشاء أو خلق لأفكار متجددة او تحويل فكرة موجودة وقائمة الى تطبيق على ارض الواقع أي تصبح حقيقة مادية ملموسة، وهذا يتطلب تفكيراً ابداعياً وتقبل التغيير، ويعرف الابتكار في مجال علم الاقتصاد بأنه سياسة ابداعية جديدة تقلل من الكلفة الكلية للإنتاج او تؤدي الى الزيادة من الطلب على المنتجات. او هو تقويم طريقة جديدة لتحديث وتطوير العمل وادارته.أو هو "عملية انشاء افكار جديدة وخلاقة، ومن ثم تطبيقها وممارستها، وانتقالها الى السوق لتدخل حيز التنافس"[١].

ونرجح التعريف الأخير لكونه اكثر تناغماً مع موضوع بحثنا لكون مجالات تطبيق التمكين الاقتصادي للشباب سوف تولد رؤى وافكار وابتكارات متجددة في عملية تنفيذ المشاريع والاستثمارات الممولة حكومياً. **ويمكن أن نعرف الابتكار بأنه أفكار تتسم بالجدية تترجم بتصرفات واعمال مدعومة من الإدارة من شأنها أن تسهم في تحقيق مزايا اقتصادية متعددة للشباب.**

إذ نصت تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (تسهيل تنفيذ احكام قانون وزارة الشباب والرياضة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١١) أن تمارس المنتديات الشبابية تشجيعها للشباب لتطوير مهاراتهم وابتكاراتهم[٢]، وللابتكار اهمية في جميع مجالات الحياة فهو مصدر لتحقيق الثروة، ودفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية[٣]، وخلق فرص عمل وتطوير الوظائف، اذ يعمل الابتكار على تنويع الخدمات والمنتجات والمشاريع وتوسيعها مما يؤدي الى خلق فرص عمل

---

[١] – د. حنان عبد الخضر هاشم واخرون، مصدر سابق، ص١٣١-١٣٢.

[٢] – ينظر المادة (٢) البند (ثانياً) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (تعليمات تسهيل تنفيذ احكام قانون وزارة الشباب والرياضة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١١م)

[٣] – د. سهام الطرشاني، ادارة الابداع والابتكار، محاضرات القيت على طلبة الماجستير في كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير– جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف في الجزائر للعام الدراسي (٢٠١٩-٢٠٢٠م)، ص٧.

جديدة ودعم الاستقرار الاقتصادي للمجتمع، كما يعزز التنافسية في الاعمال التجارية، ما يدفع توسيع نشاطات اصحاب المشاريع لتطوير المنتجات وكفاءة الخدمات المقدمة، لزيادة حجم العوائد والارباح، كما يسهم الابتكار الى فتح اسواق جديدة، ويحقق تحسن ملموس في مستوى الدخل الفردي والقومي، ما ينعكس على تحسين المستوى المعاشي للأفراد. وللابتكار مرتكزات اساسية وداعمة له، وأهمها توفر رأس المال البشري (الطاقات البشرية) فهو يمثل العمود الفقري للابتكار، فالعراق يمتلك هذه الطاقات البشرية من حيث الكم وبالأخص الطاقات الشابة وفق رؤية الباحث ولكن من حيث النوع يحتاج الى المزيد من التأهيل التطوير، أما المرتكز الآخر للابتكار هو وجود تمويل مستدام له رأس المال والذي يعد من تحديات الكبيرة التي تواجه المبتكرين في جميع دول العالم، والذي هو من واجب الدولة لدعم تمويل الابتكار[١]، وسيما أن دستور العراقي النافذ كفل توفير للشباب الظروف المناسبة لتنمية قدراتهم وملكاتهم[٢]، علماً أن نجاح برامج التمكين تحتاج الى توفر المهارة والمعرفة والمقدرة لدى الموظف والعامل، وهذه لا تتحقق مالم تعزز بتنمية وتدريب وهذا يتطلب الانخراط في ورش ودورات تدريبية[٣].

والسؤال الذي يطرح نفسه هل كل تمكين اقتصادي للشباب من قبل الإدارة يؤدي الى تعزيز الابتكار في مجالات عمل الشباب؟ الجواب على ذلك يكون بالنفي فليس كل تمكين اقتصادي للشباب يضمن تحقيق الابتكار، لكون هذا الاخير يحتاج الى مهارات وخبرة ومعرفة في مجال العمل، فضلاً عن بيئة العمل الملائمة والمحفزة للابتكار. ومع ذلك فقد ساهمت برامج التي تكفلتها الادارة لتمكين الشباب اقتصادياً والممولة من قبلها الى خلق روح المنافسة والابتكار والتوسع في مشاريع الشباب وخلق فرص عمل جديدة فنجد كثيراً من المشاريع ولا سيما المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر اصبحت بعد فترة زمنية مشاريع اكثر اتساعاً من حيث الخدمة والانتاجية والعمالة، ولها افرع كثيرة، محققة بذلك نمو اقتصادي وتشغيل الشباب وتوسيع افاق الابتكار المنتج .

رابعاً- توفير فرص عمل

للقطاع الخاص دور مهم وفعال في بناء الاقتصاد الحر للدول وتحقيقه للتنمية الاقتصادية، فضلاً عن دوره المتنامي للحد من البطالة واثارها، وتحقيق فرص العمل للشباب، ومنافسة القطاع الحكومي (المرافق العامة) في تحقيق متطلبات الجمهور من توفير السلع والخدمات، فالاستثمار الذي يقوم به الشباب في مجالات القطاع الخاص

---

[١] – د. حنان عبد الخضر هاشم واخرون، المصدر السابق، ص١٣٦ وما بعدها.

[٢] – المادة (٢٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٣] - منير خزرون، مصدر سابق، ص١٦.

تؤدي الى زيادة الوظائف وارتفاع مستوى الدخل وزيادة الانتاجية مع ارتفاع مستوى انفاق الاسر[١]، ومن هنا يأتي اهمية دور الادارة لتفعيل التشريعات الاقتصادية المشجعة والمحفزة على الاستثمار مثل قانون حماية المستهلك وقانون حماية المنتج المحلي وقانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل مع قيام السلطة التشريعية في البلد بتشريع القوانين التي تدعم استثمارات في جميع مجالات القطاع الخاص، فضلاً الى دعم الادارة للمشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة وتمكين بقائها، من خلال تقديم القروض الميسرة وتسهيل اجراءات تسجيلها في المنظمات المختصة كغرف التجارة والصناعة والزراعة، وتسويق منتجات هذه المشاريع والحفاظ على ديمومتها، فأنها سوف تنتج فرص عمل للشباب ذات طبيعة دائمة مازال هنالك دعم من السلطات الادارية المختصة[٢]، فقد اثبتت تجارب الدول أن دعم ادارة للمشاريع الصغيرة للشباب، تؤدي الى خلق فرص عمل كبيرة، وتوفير حياة كريمة لهم ولعوائلهم، وتقلل من اصطفاف الشباب وراء البحث عن الوظائف الحكومية[٣].

ونستخلص مما تقدم أن أهم أثر مباشر لتمكين الشباب هو توفير فرص عمل للشخص المستفيد من خدمات الادارة، والشباب الآخرين (الغير)، باعتبارهم ايضاً مستفيدين من نشاط الادارة لكونه يوفر لهم وظائف في القطاع الخاص. وايضاً أن الدولة سوف تتحرر ولو بقدر محدود من التزاماتها بتوفير وظائف في القطاع العام مع وضع معالجات جيدة لظاهرة البطالة فالدولة في وقتنا الحالي أصبحت غير قادرة من تمكين الشباب اقتصادياً بالاعتماد فقط على تعيين وتوفير درجات وظيفية للشباب الخريجين في القطاع العام، فلابد أن تفعل الاستثمار في مشاريع القطاع الخاص وتوفير دعم مالي للشباب في هذا المجال.

الفرع الثاني

الاثار غير المباشرة لتمكين الشباب اقتصادياً

يلعب تمكين الشباب اقتصادياً دوراً مؤثراً وبصورة غير مباشرة في تحقيق الاستقرار في جميع المجالات، فكل ما توسع نشاط الادارة الداعم لتمكين الشباب كلما تحققت اثار ايجابية ضمنية بعيدة عن الغاية المتوخاة من الهدف المنشود تحقيقه وكما موضح في أدناه أهم الآثار غير المباشرة ذات الارتباط في تحقيق استقرار المجتمعي والأمني والسياسي والمالي.

---

[١] – د. اسماعيل علي شكر، مجيد جواد مهدي، مصدر سابق، ص٢٤–٢٥.

[٢] – د. نبيل جعفر المرسومي، دور اطراف الانتاج في مواجهة البطالة في العراق، ط١، ورقة عمل لمنظمة العمل الدولية منشورة على موقع الرسمي على الرابط www.ilo.org/ar/publications، ص٢٠ وما بعدها، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٠/٣٠م، الساعة العاشرة مساءً.

[٣] – د. مارية حمد عزيز، واخرون، مصدر سابق، ص١٥١.

اولاً- التقليل من هجرة الشباب الى خارج البلد

تعد الهجرة غير المشروعة للشباب من جنس الذكور من اقدم انواع الهجرة بسبب الاعباء والمسؤولية الاجتماعية الملقاة على عاتقهم[١]، فهي تمثل من اخطر انواع الهجرة التي تعاني منها المجتمعات، لكون الشباب يمثلون طاقة وحيوية المجتمع المتجددة، فعلى الرغم من القيود التي تفرضها قوانين الدول على الهجرة خارج البلد، لكن مع ذلك فأن الشباب يمضون في تنفيذ افكارهم بالهجرة لتحقيق واشباع احتياجاتهم وحل مشاكلهم التي يتعذر تلبيتها في بلدهم الام[٢]، فالأفراد على مر العصور يهاجرون للهرب من الفقر والعنف والصراع[٣]، إذ تعرف الهجرة الدولية بأنها انتقال الاشخاص من موطنهم الاصلي الى بلد آخر للإقامة به بشكل دائم أو سعياً لكسب الرزق لفترة زمنية محددة[٤].

يرى الباحث أن هنالك عدداً من الأسباب التي تدفع الشباب العراقي للهجرة الى خارج البلد واهمها العامل الاقتصادي، لا سيما الهجرة للبلدان التي يرتفع فيها متوسط الدخل الحقيقي للفرد أي الدول المتقدمة اقتصادياً، وذلك بسبب ضعف دور الادارة للقيام بواجبها القانوني لتحسين وضعهم الاقتصادي.

فالعامل الاقتصادي يشكل الدور الاكبر والمباشر لهجرة الشباب الى خارج القطر للحصول على فرص عمل أو أجر اعلى من الاجر الذي يتقاضى في بلده بسبب تفشي البطالة، وكثرة اعداد العاطلين لا سيما بين الشباب الخريجين[٥]. فقيام الادارة في واجباتها ومهامها من خلال تنشيط القطاع الصناعي والزراعي وتهيئة المستلزمات والمقومات الاساسية لجذب المستثمرين الاجانب وتوسيع مجالات التدريب التقني والمهني وتهيئة فرص العمل

---

[١]– د. احمد عبد العزيز الاصفر، مكافحة الهجرة غير المشروعة، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠١٤م، ص٢٤.

[٢] – د. محمد علي محمد، الشباب العربي والتغير الاجتماعي، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٥م، ص١٦٥-١٦٦.

[٣] – ستيفن كاستلز، مارك ميللر، عصر الهجرة، ترجمة منى الدروبي، ط١، المركز القومي للترجمة، القاهرة – مصر ٢٠١٣م، ص٣٦.

[٤] – عبد الرزاق يوسف عبدالله، اثار الهجرة الدولية في البلدان العربية مع دراسة استقصائية لهجرة الكفاءات العراقية، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد – جامعة البصرة، ٢٠١٣م، ص٧.

[٥] – د. محمد عبيد الزنتاني، الهجرة غير الشرعية والمشكلات الاجتماعية، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية، ٢٠٠٨م، ص١٤٥.

وتحقيق العدالة الاجتماعية بين الشباب، وتوزيع العادل للثروات سوف تسهم في تمكين الشباب اقتصادياً ما يؤثر ذلك بصورة مباشرة على خفض معدلات هجرة الشباب للخارج[١].

واضافة الى ما تقدم أن أثر التمكين الاقتصادي للشباب لا يمكن أن يقلل من هجرة الشباب الى الخارج مالم تكنْ هنالك بيئة امنية وسياسية مستقرة في البلد، فضلاً عن الاستقرار في المؤسسات الادارية بعيداً من الفساد وسوء الادارة والمحسوبية، وما الفائدة من تقديم دعم اقتصادي للشباب من دون تهيئة البيئة المكملة في نجاح تلك المشاريع، ولكن وبشكل عام يلعب تمكين الشباب دوراً كبيراً ومهماً في التقليل من معدلات الهجرة الخارجية.

ثانياً - تحقيق استقرار اجتماعي

إن الدعم المالي التي تقدمه الدولة لشبابها، يسهم وبشكل ملحوظ في خفض معدلات الجرائم المرتكبة من قبلهم ، لذا نجد أن اغلب العلماء المختصين في علم الاجرام قد اهتموا اهتماماً كبيراً بالعامل الاقتصادي عند دراستهم للجريمة، من خلال التركيز على الابعاد فرص العمل والبطالة والدخل والفقر...الخ، إذ توصلوا الى أن فشل النظام الاقتصادي لإشباع حاجات الافراد يمكن أن يدفعهم الى ارتكاب الجريمة[٢]، فالعامل الاقتصادي يلعب دوراً مؤثراً في سلوك الانسان، فكلما ساء دور الدولة في تمكين افراد شعبها اقتصادياً، فأنها سوف تتحول الى مكان غير صالح للعيش والعمل والاستقرار، نتيجة ارتفاع نسبة الجرائم فيها[٣]، واثبتت الدراسات أن معظم مرتكبي الجرائم هم من الشباب العاطلين عن العمل، الذين يفتقرون لأبسط مقومات التمكين والدعم الاقتصادي من قبل دولتهم، وتعد بطالة الشباب الحاضن البارز للجريمة، فالغاية من الجريمة التي يرتكبونها هو للحصول على الأموال لتحسين مستواهم المعاشي[٤]، لذا تعد تلك الفئة العاطلة عن العمل، ممن هي لا تتلقى اعانات واهتمام ودعم اقتصادي من الادارة المختصة، هي اكثر ارتكاباً للجريمة واكثر خطورة على المجتمع، فضلاً عن ممارستها العنف والتطرف[٥].

---

[١] – د. عمران عيسى حمود، هجرة الشباب والكفاءات الاسباب والمعالجات، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، المجلد (٤٠)، العدد(١)، ٢٠١٨م، ص٣٩٠.

[٢] – د. بسام محمد ابو عليان، الانحراف الاجتماعي والجريمة، ط٣، دار أي الكتب، بريطانيا، ٢٠١٦م، ص٣٤.

* تعرف الجريمة في الفقه الجنائي هي كل سلوك خارجي ايجابياً كان أم سلبياً جرمه القانون وقرر له عقاباً اذا صدر عن انسان مسئول. للمزيد ينظر: د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبدالقادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة – مصر، بدون سنة نشر، ص١٣٤.

[٣] – د. عمر عبدالله المبارك الزواهرة، المتغيرات الاقتصادية وأثرها على السلوك الجرمي والانحراف، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠١٣م، ص١٣.

[٤] – عبد الجبار عبود الحلفي، مصدر سابق، ص١٠٠.

[٥] – د. اسماعيل علي شكر، مجيد جواد مهدي، مصدر سابق، ص٦٤.

يرى الباحث بوجود علاقة وترابط ما بين دور الادارة في تمكين الشباب اقتصادياً وبين انخفاض معدلات الجريمة، أذ انخفضت الجرائم في عام ٢٠٢٤ بشكل ملحوظ وبنسبة (١٥%) عن عام ٢٠٢٣، فقد انخفضت جرائم السرقة بنسبة (١٢%) وجرائم الاتجار بالمخدرات بنسبة (١٨%)، وجرائم القتل بنسبة (٢٢%)[١]، وكل هذا ناتج عن الاصلاحات التي تبنتها الحكومة، فعندما تلتزم الادارة بتوفير فرص عمل للشباب في القطاع العام والخاص وتطبيق الضمانات القانونية لحقوقهم التي كفلتها القوانين، ودعم برامج ريادة الاعمال المحفزة للمشاريع، فأن ذلك يقل من انخراطهم في الانشطة الاجرامية، كونه ذلك يحقق من استقرار مالي، ويقلل من الفقر ويوفر حياة محترمة، ويعزز من الاندماج الاجتماعي.

كما يؤدي تمكين الاقتصادي للشباب الى معالجة ظاهرة تعاطي الشباب على المخدرات، إذ تعد الادارة المسؤول الاول عن حماية الشباب من المخدرات، وهذا يحتاج الى أن تضع الادارة الاستراتيجية الوطنية لتطوير القطاعات الصناعية والزراعية في العراق والاهتمام بها، وتوفير الدعم الكامل من اجل ايجاد فرص عمل للشباب لإبعادهم من افة[٢] المخدرات[٣]، والادمان عليها[٤]، وبالرجوع الى الاسباب الموجبة من تشريع احكام قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧[٥]، نجد من ضمن الاسباب أن المخدرات تشكل تهديداً وتحدياً خطيراً على صحة البشر ورفاهيتهم، وتسبب ضرر بالأسس الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والاخلاقية في المجتمع.

يعد تعاطي المخدرات والادمان عليها من أشد المشكلات الاجتماعية والنفسية خطورة واكثرها تأثيراً على صحة الشباب البدنية والنفسية، اذ تشير احصائيات البرنامج العالمي لمكافحة المخدرات – الامم المتحدة (UNDCP) أن ما يقارب (٢٠٠) مليون يتعاطى للمخدرات في العالم ويبلغ عدد المدمنين منهم (١٠%) أي ما يعادل (٢%) من

---

[١]– الموقع الرسمي لقناة السومرية، شبكة الانترنت على الرابط https://www.alsumaria.tv/، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٦/٢٩/، الساعة ١٢ مساءً.

[٢] – احمد شكر محمود، البطالة والمخدرات وانعكاساتها السياسية، بحث منشور في مجلة العراقية للعلوم السياسية، العدد (١٢)، ٢٠٢٤م، ص٤٢٠.

[٣] – المخدرات هي "مجموعة من العقاقير التي تؤثر على النشاط الذهني والحالة النفسية لمتعاطيها اما بتنشيط الجهاز العصبي المركزي أو بإبطاء نشاطه أو بتسبيبها للهلوسة أو التخيلات وهذه العقاقير تسبب الادمان وينجم عن تعاطيها الكثير من مشاكل الصحة العامة والمشاكل الاجتماعية ونظراً لأضرارها بالفرد والمجتمع فقد قام المشرع بحصرها وحظر الاتصال بها مادياً او قانونياً الا في الاحوال التي حددها القانون واوضح شروطها".

للمزيد ينظر: د. محمد جمال مظلوم، الاتجار بالمخدرات، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، الاردن – عمان، ٢٠١٤م،ص٦.

[٤] – يعرف الادمان بأنه "تعود الفرد على تناول المكيفات أو المخدرات أو العقاقير أو الخمور بدرجة يصعب عليه فيها الاقلاع عن العادة الضارة". للمزيد ينظر : يزيد عباسي، مصدر سابق، ص١٥٨.

[٥] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد٤٤٤٦ في ٨/٥/ ٢٠١٧م.

سكان العالم[١]، ويعد الشباب في المناطق العراقية الاكثر فقراً، هم اكثر تعاطي وادمان للمخدرات حيث تصل نسبة التعاطي الى (٧٠%) بسبب غياب الحلول والمعالجات من قبل الجهات الادارية المختصة للأوضاع الاقتصادي[٢]. **ويرى الباحث** أن الدولة تنفق مبالغ مالية كبيرة لبناء الكثير من المصحات وتأثيثها وانشاء مختبرات صحية وتعيين مختصين من الباحثين النفسيين والاطباء لإعادة تأهيل المدمنين وادماجهم بالمجتمع وغير ذلك من مبالغ مالية طائلة، والتي تشكل عبئاً ماليا على موازنة الدولة، فكان من الافضل أن تهتم الدولة بتشريع قوانين تنتشل الشباب من خطر المخدرات، وتستغل طاقاتهم المنتجة لبناء ذاتهم وبناء الوطن.

وايضاً من الاثار الاجتماعية الغير المباشرة لتمكين الشباب اقتصادياً من قبل الادارة، هو تقليل من حالات الانتحار والطلاق والتسكع في المقاهي والامراض النفسية وما يتبع ذلك من خفض الظواهر اجتماعية سلبية من تفكك أسري في المجتمع، وتشرد الاطفال وانحرافهم الاخلاقي، مع توفير الامكانات المادية لتمكين الشباب من الزواج وتكوين

اسرة كما يقلل من الجهل والتسول والأمراض ويكافح الأمُية، ويحول دون ضياع حقوق الانسان التي كفلتها المواثيق الدولية والقوانين الداخلية كحق العمل وغيره[٣].

ثالثاً- تحقيق استقرار امني وسياسي

إن تمكين الشباب من الجانب الاقتصادي واستثمار السلطة الادارية لأوقاتهم بصورة صحيحة ومنتجة، من خلال زجهم بالمشاريع والدورات التدريبية، المؤهلة للنزول لسوق العمل وبرامج الريادة المشجعة للاستثمارات البسيطة وغيرها، دوراً ملموساً يسهم وبشكل كبير في تحقيق استقرار امني وسياسي، وتقليل العنف، فالشباب عندما يشعرون بوجود غطاء مالي لهم مع وجود حكومة تسهر على ضمان وكفالة استمرارية ذلك الغطاء، فأن ذلك يقلل من انخراطهم في اعمال العنف والتطرف، ويمتن من ولاء الشباب للدولة والوطن.

نجد كثيراً من الشباب في دول الوطن العربي قد تخطوا سن العشرين والثلاثين، وما زالوا يعيشون عالة على اسرهم سواء في الحصول على المال أو في اتخاذ القرار، نتيجة ارتفاع معدل البطالة، فأن اتساع فجوة البطالة بين الشباب وضعف اليات الدعم الحكومي لهم، تؤدي الى خروج الشباب الى تظاهرات واشاعة الاضطرابات السياسية وحدوث

---

[١] – د. مجدي احمد محمد عبدالله، مصدر سابق، ص١٨٥.

[٢] – احمد شكر محمود، المصدر السابق، ص٤١٥.

[٣] – د. عباس سليم زيدان، نرجس علي عبدالحسين، البطالة وأثرها على الجريمة، بحث منشور على الموقع الرسمي لجامعة الكوفة، شبكة الانترنت على الرابط https://journal.uokufa.edu.iq/، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/٢م، الساعة الثالثة مساءً.

ثورات وانقلابات التي قد تؤدي الى اسقاط الحكومات أو ضغط عليها لتنفيذ مطالبهم المشروعة[١]، فأن تحقيق استقرار في الوضع السياسي بين اقطاب السلطة، والتزام الحكومة بحسن تطبيق برامجها تجاه الشباب، سوف يولد اثار ايجابية لهم، وذلك بتشغيلهم وخلق فرص عمل لهم وتوفير الاحتياجات العامة من خلال استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة مع تطبيق العدالة الاجتماعية، فالاستقرار الاقتصادي للدولة مرتبط بالاستقرار السياسي فكل ما كان النظام السياسي مستقراً، كلما كانت سياسته الاقتصادية اكثر دعماً لفئات الشعب لتحقيق اهداف التنمية[٢]، لا سيما لبطالة الشباب صدى وبعد سياسي يستغل من الكثير من الكتل السياسية، والمرشحين للانتخابات ضمن برامجهم الانتخابية، وحتى ضمن دعاياتهم الانتخابية وغير ذلك من وعود للشباب لكسب اعلى الاصوات الشبابية في الانتخابات العامة.

يرى الباحث أن تمكين الشباب اقتصادياً كفيل لمشاركتهم في الحياة السياسية وضمان تمثيلهم في السلطة التشريعية، لا سيما أن قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل[٣]، قد اشترط في المرشح في التعديل الأخير للقانون[٤]، أن يكون عراقياً كامل الاهلية، واكمل (٣٠) الثلاثين عام من عمره يوم الاقتراع، فالمقدرة المالية للشاب عامل اساسي للترشيح لعضوية الانتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات، ولا يمكن التصور أن الشاب الفقير قادر للترشح للانتخابات.

وبكل الأحوال فأن بطالة الشباب تؤدي الى خلخلة في الوضع السياسي والأمن المجتمعي من خلال الانخراط الى جهات خارجة عن القانون[٥]، وبالرجوع الى ثورات وانتفاضات الربيع العربي التي بدأت في الأشهر الاولى من عام ٢٠١١، نجد الشباب كانوا هم قادة ومحرك تلك الثورات، وما رافقها من عنف واستخدم القوة وتدهور الاوضاع الامنية مع اتساع دائرة الاضطرابات الشبابية، وكان من أهم أسباب الدافعة لها هي اسباب الاقتصادية والمتمثلة بأتساع ظاهرة البطالة بين الشباب، وتفشي الفساد في المؤسسات الادارية، وكثرة الفقر في هذه الدول[٦].

---

[١]– محمد ابراهيم خاطر، الشباب ودورهم في التغيير والاصلاح، ط١، دار الوفاء للطباعة والنشر، الاسكندرية – مصر، ٢٠١٤م، ص٥٧ و١١٦.

[٢] – د. فهيمة كريم رزيج، مصدر سابق، ص٢٠.

[٣] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد٤٤٩٤ في ٢٠١٨/٦/٤م.

[٤] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧١٨ في ٨/٥/ ٢٠٢٣م.

[٥] – تغريد قاسم رحمة، دور تمكين الشباب في التنمية البشرية المستدامة في العراق بعد عام 2003، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد (قسم الاقتصاد) – جامعة المستنصرية، ٢٠١٥م، ص٢٤.

[٦] – د. خضير عباس النداوي، د. ليلى عاشور الخزرجي، الابعاد الاقتصادية لثورات الربيع العربي / مصر نموذجا، بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد (١)، العدد (١٢)، ٢٠١٣م. ص٧٥ومابعدها.

واستناداً الى ما تم ذكره **يرى الباحث** أن بعض الاجندة السياسية استغلت بعض الشباب وفضلاً عن الجهات الاخرى الداخلية و الخارجية وخير مثال على ذلك ما حدث في تظاهرات تشرين (اكتوبر) لعام ٢٠١٩ في العراق التي قادها ناشطين من الشباب لكلا الجنسين مسببة في ذلك عدم استقرار في النظام السياسي واضطراب في الأوضاع الأمنية، فضلاً عن غلق الطرق العامة، وتعطيل وحرق لكثير من المرافق العامة، مولدةً عنها حالة من العنف بسبب المواجهات ما بين القوات الأمنية والمتظاهرين والذي نتج عنها كثير من الشهداء والجرحى، وتأثيراً اقتصاديا وادارياً وامنياً وسياسياً.

رابعاً- ترشيد من الانفاق الحكومي

يؤدي تمكين الشباب الى تقليل من الانفاق الحكومي في البلد، فهو يعمل على التقليل من الالتزامات المالية عن كاهل الدولة، التي تنفقها على الشباب على وفق حلول آنية ومؤقتة دون معالجة نهائية لمشاكلهم الاقتصادية، كالرواتب العاطلين عن العمل والمنح الطارئة للعاطلين عن العمل التي تجعل من الشباب عالة غير منتجة على الدولة، مع العلم أن هذه الرواتب والمنح تشجعهم على البقاء في دوامة البطالة ما تؤدي الى ازدياد اعداد العاطلين عن العمل من الشباب، فبرامج التمكين الاقتصادي للشاب التي تقوم بها الادارة لها دور في تقليل من نسبة العجز في قانون الموازنة العامة الاتحادي، نتيجة تقليل النفقات والمدفوعات الحكومية للشباب العاطلين دون جدوى، مما يشجع ذلك الحكومة من استثمار هذه الاموال وتوظيفها بصورة صحيحة لخدمة الشباب وتشغيلهم بصفة دائميه ومستمرة بعيداً عن الحلول الترقيعية المستنزفة للموارد[١].

يعرفّ الانفاق الحكومي بالنفقات التي تتحملها الدولة (الحكومة المركزية) لصالح الشعب ككل، من أجل القيام بوظائفها القانونية ويقسم هذا الانفاق الى الانفاق الاستثماري والانفاق استهلاكي، يعمل تمكين الشباب على تشجيع العمل في القطاع الخاص ويحول من انتظار الشباب للعمل في القطاع العام[٢]، **ويرى الباحث** أن ذلك يقلل من الانفاق الحكومي الاستهلاكي من المرتبات وغيرها من حقوق مالية للموظفين، فالقطاع الخاص يمثل العنصر الثاني من بعد القطاع العام من حيث حجم تأثيره على النشاط الاقتصادي للدولة، ويعمل على تشغيل اعداد كبيرة من الايدي العاملة خلافاً للقطاع العام الذي أصبح متخوماً وفائضاً بالموظفين، ويتميز بأنه يشجع على تبني افكار جديدة للمشاريع واعادة تصميم وتنفيذ المشاريع القائمة[٣]، فالإدارة الناجحة هي الادارة التي تدعم وتشجع الاستثمار

---

[١] – د. عبدالرزاق الفارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام – دراسة لظاهرة عجز الموازنة واثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت – لبنان، ١٩٩٧م، ٣٢ وما بعدها.

[٢] – د. مارية حمد عزيز، د. امير سليم محمد، ديلان رمضان تمرخان، مصدر سابق، ص١٥١.

[٣] – سامان محمد عبدالله، دور القطاع الخاص قي الاقتصاد العراقي للمدة٢٠٠٤–٢٠٢٠، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد (قسم الاقتصاد)– جامعة سليمانية، ٢٠٢٢م، ص١٤–١٥.

والعمل في القطاع الخاص وتذليل صعاب عنه، فقد دعم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الاستثمار والقطاع الخاص، إذ نص" تكفل الدول اصلاح الاقتصاد العراقي على وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته"، ونص ايضاً على كفالة الدولة لتشجيع الاستثمارات في جميع القطاعات[١]، وعرف الاستثمار في قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل بأنه "توظيف رأس المال في أي نشاط أو مشروع اقتصادي يعود بمنفعة على الاقتصاد الوطني وفقا لأحكام هذا القانون"[٢]، ويعتبر الاستثمار الملاذ الآمن لضغط الانفاق الحكومي فهو يقلل من عجز الموازنة المالية ويعمل على المعادلة بين الايرادات المتوفرة والانفاق المطلوب، ويعالج التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدول، ويحارب التبذير والاسراف والفساد وسوء استعمال السلطة، ويأتي ذلك من خلال الابتعاد من مزاحمة القطاع الخاص[٣].

وتماشياً مع ما تم ذكره أن تمكين الشباب اقتصادياً من قبل السلطة الادارية، يعمل على تقليل معدلات البطالة من خلال توفير فرص عمل للشباب في مجالات القطاع الخاص، فأنه ذلك سوف يقلل من نفقات الحكومية المخصصة لبرامج الرعاية والدعم الاجتماعي، كما أن الضرائب التي قد تفرض على مشاريع الشباب من الممكن تحقق ايراد مالي للدولة ويخفف من اعبائها، وبصورة عامة أن كل استراتيجية لتمكين الشباب تتبناه الحكومة في برنامجها الحكومي يعمل على بناء قوة اقتصادية قوية ومستدامة للدولة، ويرشد من نفقاتها الاستهلاكية.

---

[١] – المادة (٢٥) و(٢٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥م.

[٢] – المادة (١) البند (سادساً) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦م.

[٣] – د. شكري رجب العشماوي، ترشيد الانفاق الحكومي الجاري، دراسة شهرية اعدت من الدائرة المالية لحكومة دبي لشهر نوفمبر ٢٠٢٣م، الموقع الرسمي لحكومة دبي – الدائرة المالية، منشور على الرابط https://www.dof.gov.ae/ar-sa/Pages/Home/Home.aspx، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/٤م، الساعة الحادية عشر مساءً.

الفصل الثاني

الأحكام الموضوعية لتمكين الشباب اقتصادياً

بعد سقوط النظام السابق عام ٢٠٠٣، وتحرر العراق من الحروب الاقليمية وآثار الحصار الاقتصادي الذي كان مفروض على العراق لعدة سنين، نتيجة سياسات النظام السابق الدكتاتورية المخالفة للمواثيق والقوانين والاعراف الدولية، فضلاً عن عسكرة مؤسسات التي تخص الشباب كالاتحادات والنقابات، وما رافقها من آثار انعكست سلباً على تراجع دعم الادارة للشباب اقتصادياً، واستغلالهم ادوات ووقود للحروب وقلة الاهتمام بهم، إذ انطلقت الحكومة العراقية بعد ذلك بعدد من السياسات والبرامج والمشاريع الهادفة لدعم الشباب اقتصادياً وفق غطاء قانوني، والتي لا يمكن تركها للمبادرات والنشاطات الفردية أو تركها من دون اهتمام، فالدولة العراقية تقدم على تنفيذ تلك السياسات الاقتصادية عن طريق الادارة العامة أو السلطات الادارية العليا للوفاء بالتزاماتها القانونية تجاه الشباب من خلال مرافقها العامة المختصة بهذا الشأن، للنهوض وتحسين واقعهم الاقتصادي، لكون هذه البرامج والمشاريع يتطلب تنفيذها توافر رؤوس أمول طائلة وكبيرة جداً، فضلاً عن الكوادر الوظيفية ذات الخبرة والاختصاص في هذا الشأن، الأمر الذي يتطلب من السلطات الادارية التدخل بصورة مباشرة لكفالة تنظيم الحقوق وعدالة توزيعها وذلك من خلال أعمال الادارة العامة المتمثلة بإصدارها القرارات الادارية والتعاقدات الادارية المنفذة للقواعد القانونية الخاصة بموضوع بحثنا، كما تسهر الادارة على تنفيذ ورقابة ذلك لكونه من الحقوق قد تم تضمينها في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والتشريعات اللاحقة له، من المساواة أمام القانون وتكافؤ الفرص وحق العمل الوارد في المادة (٢٢) من الدستور العراقي النافذ التي نصت على "العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة" وغيرها من النصوص الدستورية والتشريعية الضامنة للحقوق والاستثمار في القطاع الخاص والداعمة للشباب، فهذا التمكين انطلق ليس فقط لتحقيق نتائج اقتصادية لشباب بل ايضاً هو ذو ابعاد اجتماعية، فالتمكين الاقتصادي يحقق جزءًا من شبكة الامان الاجتماعي، اذ تمثل السلطة التنفيذية في العراق (الادارة) المسؤول الاول عن دعم الشباب وحامية لحقوقهم ، فالقطاع العام وحدة غير كاف لدعم الشباب مالم يتم تفعيل القطاع الخاص وبجميع مجالاته نظراً لما له دور في تشغيل الشباب واحياء للاقتصاد وتعدد مصادر الدخل، فالتمكين محل دراستنا لا يمكن أن يتحقق مالم أن تضع الادارة عدد من الاليات اللازمة لتحقيقه وفقاً للقوانين النافذة، مع وجود الجهات الادارية مركزية او محلية صاحبة اختصاص، واقتران ذلك بجهات رقابية تمارس رقابتها على حسن تنفيذ تلك الاليات.

مما تقدم سنقسم دراسة هذا الفصل على مبحثين، يتناول المبحث الأول وسائل الادارة لتمكين الشباب اقتصادياً، أما المبحث الثاني فيكرّس الى الجهات الادارية المختصة في تمكين الشباب اقتصادياً والرقابة عليها.

المبحث الاول

وسائل الادارة لتمكين الشباب اقتصادياً

تمتلك الإدارة الكثير من الوسائل القانونية لتمكين الشباب، وتختلف هذه عن وسائل الادارة في مجال القانون الاداري ، كون الأخيرة تكمن بعنصرين مهمين والمتمثلين بوجود العنصر البشري مع الاموال اللازمة للإنفاق لتحقيق اغراض السلطات الادارية والقيام بوظائفها ونشاطاتها التي تحقق المصلحة العامة، وتشبع الحاجات العامة وهو ما تم تحديد بوسائل الادارة العامة من قبل فقهاء القانون الاداري المتمثل بكل من الموظف العام والمال العام، اما وسائل الادارة لمحل بحثنا فهي تتمثل بالوسائل التي منحتها التشريعات للإدارة ومنحتها في الوقت نفسه الاختصاص القانوني لها، إذ هي تختلف باختلاف طبيعتها، منها ما تكون وسائل ذات طبيعة تنظيمية واجرائية، وتتمثل بالتعيين في الوظائف العامة، وتدريب الشباب مهنياً، وتفعيل القطاع الخاص من خلال الاستثمارات وتنظيم العمالة الاجنبية الوافدة للبلد، ومنها ما تكون وسائل ذات طبيعة مالية بحتة كالقروض، والمنح، وريادة الاعمال.

سنبين في المطلب الاول من هذا المبحث الوسائل القانونية ذات الطبيعة التنظيمية والاجرائية ، أما المطلب الثاني سيكرس إلى الوسائل القانونية ذات الطبيعة المالية.

المطلب الاول

الوسائل القانونية ذات الطبيعة التنظيمية والاجرائية

تتعدد الوسائل التي تتخذها الادارة من ممارسة انشطتها الادارية لتحقيق وصولها الى الهدف المأمول، فمنها ما تستند إلى نصوص القانون وتمنح الشباب مركزاً قانونياً جديداً لخدمة المرافق العامة، ومنها ما تساعدهم على اكتساب الخبرات والمهارات التي تهيئهم للدخول في سوق العمل استناداً الى قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، مما تؤدي الى توفير فرص عمل في القطاع الخاص بصورة تقلل من البطالة، مع العمل على تشجيع الاستثمارات وتنظيم عمل العمالة الاجنبية وفقاً للقوانين النافذة ، فأن كل من شأن ذلك أن يرتب حقوق وامتيازات مالية لهم، وتحسين وضع الشباب اقتصادياً.

سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع، نخصص الفرع الاول الى التعيين في الوظائف العامة، اما الفرع الثاني نخصصه الى التدريب المهني، أما الفرع الاخير فسُيلقي الضوء فيه على تشجيع الاستثمار والحد من العمالة الاجنبية الوافدة.

الفرع الاول

التعيين في الوظائف العامة

تعد الوظيفة العمومية إحدى السبل القانونية التي تتخذها الادارة لتشغيل الشباب في مؤسساتها الادارية، وتضمن سير المرافق العامة لتقديم خدماتها للجمهور بانتظام، ويكون ذلك من خلال تحديد وادراج الدرجات الوظيفية المطلوبة للوزارات، في قانون الموازنة العامة للدولة، بعد اجراء المقتضى القانوني من قبل الجهات المختصة[١]، ويعد تقلد الوظائف الحكومية حق مكفول في مواثيق الحقوق الدولية، اذ نصت المادة (٢١) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان "لكل شخص بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده" واكد على هذا الحق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٢]، والميثاق العربي لحقوق الانسان، أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فهو لم يتضمن نصّاً يوضح فلسفة الدولة في شأن الوظيفة العامة، بل أشار الى حق المساواة بين كل العراقيين وحق تكافؤ الفرص[٣].

تعد الوظيفة العمومية حقاً قانونياً لجميع المواطنين دون تمييز، كما يعد الموظف عصب الجهاز الاداري للدولة[٤]، واداة الادارة لتحقيق أهدافها، حيث يهيمن القطاع الحكومي في العراق على التوظيف بشكل كبير، وله الدور البارز في توفير فرص عمل لجميع فئات الشعب، مع توفر الرغبة والجاذبية الكبيرة لدى الاكثرية الشباب للتعيين في

---

[١] – تعرف الموازنة العامة للدولة بأنها "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها اعباء الدولة ومواردها، ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن الاهداف الاقتصادية والمالية للحكومة" وتعرف ايضاً "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة، وارداتها للسنة المقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والانفاق" للمزيد ينظر: عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة– دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠٥م، ص١٦و١٨.

[٢] – نصت المادة (٢٥) البند (ج) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على: يكون لكل مواطن دون تمييز الحقوق التالية "أن تتاح له، على قدم المساواة عموماً مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده"

[٣] – ينظر المادة (١٤) و(١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٤] – د. بدرية جاسر الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، ط١، بدون دار نشر، الكويت، ١٩٩٤م، ص٥.

القطاع العام الحكومي، بسبب توفر ضمانات الدائمة للحقوق من حيث الاجور والتقاعد والامن الوظيفي[١]، والضمان الاجتماعي خلافاً للعمل في القطاع الخاص الذي يصعب فيه تحقيق تلك الامتيازات[٢] ويعد الموظف هو المعبر والممثل القانوني لإرادة الدولة وصانع انجازاتها[٣]، **إذ يرى الباحث** أنّ سياسة التوظيف في العراق من أهم السياسات المتبعة من الادارة لتمكين الشباب اقتصادياً، ورغم سلبيات هذه السياسة لكن نجد الجهات المختصة تعتمد عليها بصورة رئيسية بسبب التشريعات ذات الطابع الملزم للإدارة، وسرعة تنفيذها لكسب رضا الشارع عند حدوث اضطرابات طارئة لكونها لا تحتاج رأس مال ضخم، فضلاً عن الايفاء ببعض الوعود الانتخابية، وتنفيذ للبرامج الحكومية .

تُعرّف الوظيفة العامة بأنها "تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة"[٤]، وتعرف ايضاً بأنها "أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية، قوامها الالتزام المخلص الواعي بمصالح الجماهير وحقوقها وحرياتها وفقاً لأحكام الدستور والقانون"[٥].

أما الموظف فقد عرفّته التشريعات العراقية تعريفات متعددة ومنها "كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين"[٦]، ويُعرَّف ايضاً "كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة"[٧]، أما القضاء الاداري في مصر فقد عَّرفه "هو كل شخص تم تعيينه بصورة دائمة في خدمة مرفق مرفق عام تديره الدولة أو إحدى السلطات الادارية بطريق مباشر"[٨]، أما فقهاء القانون الاداري فقد عرفوا الموظف تعريفات متعددة ومنها هو "الشخص الذي يعهد اليه بوظيفة دائمة داخل ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق

---

[١] – رائد جواد كاظم، د. صاحب نعمة العكايشي، سياسة التوظيف في العراق للفترة من ٢٠٠٣ الى ٢٠١٢ اشكاليات وتحديات ، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، السنة الثانية عشر المجلد (١٤)، العدد (٣٨)، ٢٠١٦م، ص٦٣.

[٢]– مروة عبد الرحيم عباس، مصدر سابق، ص٨٥.

[٣] – د. صبري جلبى احمد عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠م، ص١٧.

[٤] – المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد٣٣٥٦ في ١٩٩١/٦/٣.

[٥] – المادة (٣٠) من دستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٧٠ الملغى .

[٦] – المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٠٠ في ١٩٦٠م.

[٧] – المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

[٨] – د. عبد الغني لبسيوني عبدالله، القانون الاداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف ، مصر– الاسكندرية، ٢٠٠٥ م، ص٢١٣.

عام"[١] فيما عرفه الآخر بأنه " كل شخص يتولى ادارة مرفق عام تديره السلطة الادارية والمحلية والمصلحية وسواء أكان يباشر هذه الخدمة بصورة مؤقته أم دائمة"[٢].

ويرى الباحث أن التعريف الثاني الوارد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وكذلك التعريف الاخير اكثر دقة واتساعاً، اذ لا تقتصر صفة الموظف لمن يعمل بصفة دائمة بل تشمل ايضاً لمن يعمل بصفة مؤقتة، الجميع مادام هنالك مركز قانوني لكل من يعمل في خدمة المرافق العامة بغض النظر عن كونه دائمياً أو مؤقتاً.

تعد الحقوق المالية التي توفرها الدولة للموظفين، مورداً اقتصادياً مهماً تسهم في تمكين الشباب اقتصادياً، ومن اهم حقوق المالية للموظف هو المرتب، والذي هو مبلغ مالي يتقاضاه الموظف بصورة شهرية ومستمرة مقابل اداء الخدمة الوظيفية، وبموجبه يستطيع الشخص من أن يعيل نفسه وعائلته على نفقات الحياة، مع العلم أن الموظف في قطاع الوظيفة العامة لا ينعقد له مناقشة مقدار الاجر وباقي الحوافز المادية[٣]، لكون تلك الحقوق المالية تحدد في القوانين ذات صلة بالوظيفة العامة، ففي العراق كانت حقوق المادية التي تمكن الموظف اقتصادياً محددة في قانون الخدمة المدنية وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل، أما الآن فأصبحت الامتيازات المالية للموظف مدونة في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل[٤]، والذي حدد مقدار الراتب الاسمي وفق وفق التحصيل العلمي، كما حدّد مقدار العلاوة السنوية وشروط الترفيع وجميع المخصصات الاخرى الممنوحة للموظف كمخصصات الاعالة والشهادة وغيرها، فجميع الحقوق الوظيفية المالية التي تمنح للموظفين الشباب الذين يتم تعيينهم حديثاً لها الدور البارز في تمكينهم اقتصادياً.

وتأسيساً على ذلك لا يمكن القول إن جميع حقوق الموظف المالية واردة على سبيل الحصر في القانون المذكور سلفاً، إذ توجد العديد من القوانين تضمنت حقوق مالية لموظفين في وزارات معينة اي تشريعات تخص مرافق معينة كقانون "امتيازات ومخصصات منتسبي السلطة القضائية رقم (٨٠) لسنة ٢٠١٢"[٥]، و"قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨"[٦]، وغيرها من القوانين، **ويرى الباحث** أن جميع القوانين ذات الجنبة المالية التي شرعت لوزارات معينة دون الاخرى أدت الى عدم العدالة والمساواة والتفاوت الكبير في المرتبات الموظفين.

---

[١] – د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧م، ص٢٠٣.

[٢] – حامد مصطفى، مبادئ القانون الاداري العراقي، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٨م، ص١٨٠.

[٣] – د. جميلة قدودو، النظام القانوني للوظيفة العامة وفق التشريع الجزائري، دار الكنوز للإنتاج والنشر والتوزيع، تلمسان – الجزائر، ٢٠٢١م، ص١٠٢-١٠٣.

[٤] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٤ في ٢٠٠٨/٥/١٢م.

[٥] منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٥٦ في ٢٠١٢/١١/٥م.

[٦] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٤ في ٢٠٠٨/٥/١٢م.

اشترط القانون العراقي عدد من الشروط ينبغي توفرها مقدماً في كل شاب راغب في التقديم للتعيين لأول مرة لإشغال الدرجة الوظيفية الحكومية المعلنة وهذه الشروط هي[1] :

أ- أن يكون عراقياً أو متجنساً مضت مدة لا تقل عن خمس سنوات على تجنيسه.

ب- أن يكمل الثامنة عشر من عمره باستثناء الممرضة بإكمالها السادسة عشرة.

ت- ناجحاً من الفحص طبي وبموجب قرار صادر من السلطة الطبية ذات اختصاص.

ث- أن يكون حسن الاخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو جنحة ماسة بالشرف كالاختلاس والسرقة والتزوير والاحتيال.

ج- تحصيل دراسي معترف به.

يمثل شرط العمر الذي حدده المشرع في القوانين الوظيفية شرطاً مهماً وله غايات معينة، ومن اهمها أن يكون الشخص الراغب لتسنم الوظيفة هو ذو نضج وادراك حتى يكون مؤهلاً للقيام بواجباته ومسؤولياته الوظيفية وحريصاً عليها، فضلاً الى عدم حرمانه من الحقوق التقاعدية، والاستفادة من طاقات الشباب الذين وصلوا الى مستوى دراسي معين فالوصول الى عمر الثامنة عشر يكون الشخص قد اكمل مرحلة التعليم الثانوي على الاقل[2] أو اكمل الدراسة في المعاهد التي تكون دراستها بعد دراسة مرحلة المتوسطة، وبالتالي يكون مستوفياً لشرط العمر الذي يؤهله للتعيين والتمكين الاقتصادي ولا مناص من القول إن لهذا الشرط دوراً في تقليل اعداد البطالة بين الشباب.

يرى الباحث ان قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠المعدل والقوانين الوظيفية لم تضع شرط تحدد بموجبه الحد الاعلى لعمر الشخص الذي يسمح له بالدخول للوظيفة العامة، الامر الذي قد يؤدي الى تداعيات سلبية كتعيين اشخاص كبار السن تكون خدماتهم وانتاجيتهم ضئيلة قياساً بالشباب، وايضاً أن تحديد الحد الأعلى يضمن للموظف الحصول على حقوقه التقاعدية وذلك لإكماله السن القانوني المطلوب **ولمجلس الدولة العراقي** رأي بهذا الشأن في قراره لعام (٢٠١٤) وهذا القرار صدر بناء على كتاب وزارة الصحة العراقية بالعدد "د.أ. م /٧/٥٤٧٢٥" في ٢٠١٣/٩/٤ الذي يطلب الرأي "في شأن امكانية تعيين من كانت هنالك حاجة الى خدماته في الوظيفة دون التقيد بسن معينة وصولاً للسن المحددة قانوناً للإحالة الى التقاعد" فكان المبدأ القانوني لمجلس الدولة هو :

---

[1] – ينظر المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م.

[2] – جاكلين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العمومية – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين – نابلس، ٢٠١٤م، ص١٦.

١- "لم يحدد القانون السن التي يمتنع فيها التعيين بالوظيفة العامة طالما كانت دون السن القانوني للإحالة الى التقاعد".

٢- "للإدارة أن تشترط في بعض الوظائف عدم بلوغ المرشح للتعيين سن معينة على وفق طبيعة الوظيفة المرشح لها"[١].

وناهيك عن ذلك يرى الباحث أن الجهات الادارية في العراق قامت بتعيين مئات الالف من الشباب بصفة أجر يومي وعقد مؤقت وبعد ذلك تم تثبيتهم على الملاك الدائم، وقدر تعلق الأمر بوزارة التربية فقط، فقد قامت بتحويل المحاضرين والاداريين ممن يعملون بصفة مجانية الى عقود استناداً الى قرارات مجلس الوزراء رقم (١٣٠) لسنة٢٠٢١ وقرار رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ ، وتم بعد ذلك تثبيتهم على الملاك الدائم اذ بلغ عدد المثبتين اكثر من ٣٥٠ الف محاضر واداري اغلبهم من الشباب[٢] والتي سأقوم اقوم بإيضاح تلك القرارات بالتفصيل المجمل في المبحث الثاني من هذا الفصل.

وقد يتساءل القارئ من هي الجهة الادارية المختصة بتعيين الشباب في العراق؟

كانت الوزارات المختصة هي صاحبة الاختصاص في تعيين الشباب كون ذلك محكوم بالدرجات الوظيفية المحددة لكل وزارة في قانون الموازنة، بعد التنسيق مع وزارة المالية ووزارة التخطيط بشأن الدرجات والتخصيصات المالية والحاجة للوظائف، وعلى رغم من تشريع "قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩"[٣]، والذي شرع استناداً للمادة (١٠٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت "يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون" الا أنه أصبح معطلاً ما يقارب عقد من الزمن ، واستمر اختصاص تلك الوزارات بمهامها الى أن تم التصويت على اختيار رئيس واعضاء مجلس الخدمة الاتحادي، من قبل مجلس النواب العراقي في تشرين الاول لعام (٢٠١٩)، وبعدها أصبح يمارس مهامه المحددة في قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ [٤]، وحدد

---

[١] – قرار مجلس الدولة العراقي المرقم بالعدد (٢٠١٤/١) في ٢٠١٤/١/١٥م (منشور).

[٢] – الموقع الرسمي لوكالة الانباء العراقية، شبكة الانترنت على الرابط https://www.ina.iq/198800--350-.html، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/١٨م ، الساعة الثانية عشر صباحاً.

[٣] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١١٦) في ٢٠٠٩/٤/٦م.

[٤] – يرتبط مجلس الخدمة العامة الاتحادي بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري ويمثله رئيسه او من يخوله ويهدف الى "رفع مستوى الوظيفة العامة وتنمية وتطوير الخدمة العامة واتاحة الفرص المتساوية وضمان== = مبدأ المساواة للمؤهلين لأشغالها" ومن أهم مهامه هو "التعيين واعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة ويكون ذلك من

القانون آلية عمل المجلس في التعيين واعادة التعيين من خلال اختبار المتقدمين او اجراء امتحان لهم، فقد نصت المادة(٩) البند (الخامس عشر) من قانون مجلس الخدمة الاتحادي على "للمجلس اختبار مؤهلات الاشخاص المراد تعيينهم او اعادة تعيينهم بالمقابلة أو بالامتحان التحريري أو بهما معاً للوقوف على صفاتهم ولياقاتهم ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في وظيفة مثبت فيها أو يحمل شهادة عالية الا اذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب اشغالها أكثر من عدد تلك الوظائف".

تماشياً مع ما ذكر قامت السلطة الإدارية في العراق والمتمثلة بمجلس الخدمة العامة الاتحادي بتعيين الآف الشباب من حملة الشهادات العليا والخريجين الاوائل والكوادر الصحية، تنفيذا لقانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم(٥٩) لسنة ٢٠١٧، وقانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم (٦٧) لسنة٢٠١٧، وقانون تدرج ذوي المهن الطبية والصحية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٠.

والسؤال الذي يطرح نفسه ماهي طبيعة العلاقة القانونية التي تربط الموظفين الشباب بالإدارة ؟

ظهرت نظريات لدى الفقهاء القانون الاداري لتكييف ذلك التساؤل، منها النظرية التعاقدية التي وصفت هذه علاقة بأنها تعاقدية وأعتبرها بعضهم عقداً مدنياً ومن العقود غير المسمّاة فهو عقد وكالة اذا كان العمل المكلف به الموظف عمل قانوني او هو عقد اجازة اذا كلف الموظف بعمل مادي، وما أخذ على هذه النظرية انها تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين باعتبارها نظرية قانون الخاص وأن تطبيقها على الموظف يحول دون انفراد الادارة بسلطاتها الخاصة بتعديل الانظمة الوظيفية، مع عدم انسجامها مع المبادئ الحديثة والحاكمة للمرافق العامة، فضلاً عن أن العقود تتطلب مناقشة وتفاوض بشأن الحقوق والالتزامات للطرفين والموافقة عليها، وهذا غير متاح لان تعيين الموظف يتم بإصدار قرار اداري دون مفاوضات مسبقة[١]، واعتبر بعض الفقهاء بأن علاقة الموظف بالإدارة هي عقد من عقود القانون العام، معتبراً تلك العقود تمنح الادارة صلاحيات وسلطات واسعة تجاه المتعاقد معها تحقيقاً للمصلحة العامة، كما أن الادارة لا تتقيد بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، لكون عقود القانون العام تهدف الى حسن سير المرافق العامة، فأنها تكون قابلة للتعديل من قبلها، وتملك الادارة حق مسائلة الموظف إذا اخل بواجباته الوظيفية الناشئة عن العقد، دون اخذ موافقته سلفاً، واخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذه النظرية حتى وقت قريب، وما يؤخذ على هذه النظرية انها وأن اخرجت علاقة الموظف مع الادارة من الخضوع لأحكام القانون الخاص الا أن

اختصاص المجلس حصراً وعلى اساس معايير المهنية والكفاءة" للمزيد ينظر المواد (٢) و(٣) و(٩) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١١٦ في ٢٠٠٩/٤/٦م.

[١] – د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٢٩٨.

علاقته لم تتحرر ولم تبتعد من الاساس العقدي لتلك العلاقة[١]، مع العلم أن الاعتبارات الواقعية تجعل من الصعب وصف علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية، إذ كيف يتحقق الاصلاح ويأخذ مجراه لاسيما هنالك ضرورات عملية قد تقوض ما يتفق مع متطلباتها وحاجاتها، الامر الذي دفع الفقهاء اصحاب النظرية القانونية التنظيمية الى وصف علاقة الموظف بإدارته بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين فالموظف عند قيامه بواجباته الوظيفية لا يخضع الى عقد وانما يخضع للنصوص القانونية واللوائح[٢]، وهذا ما اكده ديوان التدوين القانوني الُملغىَ مبيناً ان تلك العلاقة تحكمها قوانين الخدمة المدنية وانضباط موظفي الدولة والقطاع العام وجميع التشريعات ذات الصبغة الادارية[٣].

ونحُن نؤيد النظرية الاخيرة لكونها اكثر ضمانة لحقوق الادارة لأن بإمكانها وبإرادتها المنفردة تعديل التشريعات الحاكمة للوظيفة العامة، لضمان لسير المرافق العامة بانتظام، دون أن يتمسك الموظف بفكرة الحقوق المكتسبة طالما التعديلات تشمل الجميع .

ويرى الباحث ومن خلال تتبع قوانين الموازنة الاتحادية للسنوات السابقة أن الدولة العراقية قد اعتمدت على سياسة تعيين الشباب في القطاع العام بصورة كبيرة دون تفعيل وسائل التشغيل الأخرى الأمر الذي قد يسبب نتائج سلبية ذات تداعيات وخيمة واهمها :

١- عدم قدرة مؤسسات الدولة على تعيين واستيعاب جميع الشباب للعمل فيها لكون ذلك محكوماً بتخطيط مسبق الامر الذي قد يؤدي الى زيادة معدلات البطالة ولكن للأسف في السنوات الاخيرة اصبح التعيين من دون تخطيط مما ولد بطالة مقنعة في معظم الوزارات والهيئات كوزارة الصحة وغيرها.

٢- يثقل كاهل الدولة بالأعباء المالية ويزيد من معدل نفقاتها، اذ بلغ عدد موظفي الدولة العراقية ٤ مليون موظف يكلفون خزينة الدولة سنوياً ٦٢ تريليون دينار عراقي ٤٧،٣ مليار دولار[٤].

٣- يشجع الشباب على الاصطفاف على التعيين الحكومي لامتيازاته الدائمة وما يرافق ذلك من عدم استثمار بصورة صحيحة لتلك الطاقات وقتل للمواهب والافكار والمشاريع التي يحملونها.

٤- سطوة بعض من الاحزاب والمتنفذين على دراجات الوظيفية المخصصة للوزارات واستغلالها لأغراض انتخابية او للفساد الاداري من خلال المتاجرة بتلك الوظائف، ما يؤدي ذلك الى اختيار عشوائي للموظفين العموميين.

---

[١] – د. مازن راضي ليلو، القانون الاداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، الدنمارك، ٢٠٠٨م، ص١١١.

[٢] - د. مصطفى كامل ، شرح القانون الاداري – المبادئ العامة والقانون الاداري العراقي، ط١، وزارة المعارف العراقية، بغداد، ١٩٤٩م. ص١٢٣.

[٣] – د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د.مهدي ياسين السلامي، المصدر سابق، ص٣٠٠.

[٤] – تصريح المستشار المالي لرئيس مجلس الوزراء العراقي الحالي السيد (م، م، ص) .

الفرع الثاني

التدريب المهني

اتفق المختصون في مجال تنمية الموارد البشرية وتمكين الانسان على وجود علاقة متينة بين التقدم الاقتصادي وتوفير المهارات البشرية وتدريبها، إذ يرى المختصون أن تنمية المهارات تتم من خلال تدريبها بصورة مهنية، لكون التدريب أحد العوامل المحفزة للاستثمار، وهو ركن اساسي لعملية التنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية[١]، وهذا ما اكده الميثاق العربي للعمل في المادة (السابعة)، إذ يشير (Stewart) الى أن التدريب "عملية منظمة تهدف الى زيادة المعارف والمهارات"[٢]، فالتدريب هو "عملية مدروسة لتعديل الاتجاه أو المعرفة أو السلوك المهاري من خلال اكتساب بعض الخبرة لتحقيق أداء فعال في نشاط واحد أو مجموعة من الانشطة[٣]، اما التدريب المهني محل دراستنا يعرف بأنه "عملية تهدف الى تزويد الافراد بالمهارات التقنية والمعرفة العملية اللازمة لأداء وظائف معينة"[٤]، وعرفت اتفاقية العربية رقم (٩) لعام ١٩٧٧ التدريب المهني بـ "النشاطات الرسمية وغير الرسمية التي تهدف الى توفير احتياجات خطط أو برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية من العمال المدربين بفئاتهم المختلفة، واتاحة الفرصة امام افراد المجتمع لاكتساب مهارات وقدرات جديدة والرقي بها وتطويرها بصفة مستمرة وفقا لحاجاتهم المتغيرة"[٥].

أن التدريب المهني قد نصت عليه المادة (١) البند (تاسع عشر) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، فهو يمثل عملية تقترن بتطبيق فعلي عملي على المهن والحرف بما تصنع كوادر ماهرة من الشباب للدخول الى العمل، والتدريب المهني يختلف عن التوجيه المهني، إذ يعرف هذا الاخير بأنه "عملية مساعدة الفرد على انماء وتقبل الصورة لذاته متكاملة ومتلائمة لدورة في عالم العمل"[٦]، فالتوجيه المهني يقدم ثلاثة خدمات وهي المعلومات والخبرة

---

[١] – ابراهيم التومي، دور التأهيل والتدريب المهني في تنمية المهارات البشرية، بحث مقدم الى الندوة القومية حول دور منظمات أصحاب الاعمال في تضييق الفجوة بين مخرجات التدريب واحتياجات سوق العمل القاهرة، ٢٠٠٩، ص٣

[٢] – تغريد قاسم رحمة، مصدر سابق، ص٢١.

[٣] – باري كشواي، ادارة الموارد البشرية، ط٢، دار الفاروق للنشر والتوزيع، القاهرة– مصر، ٢٠٠٦م، ص١١٨.

[٤] – الموقع الرسمي لمجلة التدريب، شبكة الانترنت على الرابط https://moias.org/content.php?id=1227، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٩م ، الساعة الخامسة عصراً.

[٥] – المادة (الاولى) من اتفاقية العربية رقم (٩) لسنة ١٩٧٧ بشأن التوجيه والتدريب المهني.

[٦] – د. جودت عزت عبدالهادي، د. سعيد حسني العزة، التوجيه المهني ونظرياته، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان– الاردن، ٢٠١٤م، ص١٩.

والخبرة والنصائح المتعلقة باختيار المهنة[١]، ونخلص من ذلك أن الهدف من التدريب المهني هو تمكين الشباب من اداء عمل معين بكفاءة وجدارة والذي يعد مدخلاً لتمكينهم اقتصادياً اما الهدف من التوجيه المهني هو تقديم الارشادات والنصح للشباب التي من شأنها ان تساعدهم في اتخاذ قرارات مهنية مستنيرة .

وقبل كل شيء لابد أن نبين ماهي الطبيعة القانونية لعلاقة المتدرب بالمراكز التدريبية المهنية التابعة للإدارة وفق النظام القانوني المعمول به؟

عرف المتدرب في القانون العراقي هو "كل شخص في طور الاعداد والتدريب والتأهيل"[٢]، ومن خلال تتبع النصوص القانونية لقانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ يتضح أن الطبيعة القانونية لتلك العلاقة هي علاقة يحكمها عقد يبرم ما بين الطرفين الطرف الاول هو (مدير مركز التدريب اضافة لوظيفته) والطرف الثاني هو (المتدرب) وهذا يعني أن طبيعة القانونية لهذه العلاقة هي علاقة تعاقدية يحكها عقد التدريب إذ نص القانون المذكور "تنظم علاقة المتدرب في برامج التدريب، بموجب عقد مكتوب يتضمن أهداف ومراحل ومدة التدريب وحقوق وواجبات كل من المتدرب والجهة التي قامت بالتدريب ..."[٣]، كما اشارات تعليمات التدريب المهني الى ضرورة تنظيم العلاقة بين المتدرب ومراكز التدريب بموجب عقد الخاص ينظم الحقوق فيما بينهم[٤].

والسؤال الذي يطرح نفسه ما هو نوع العقد المبرم بين اطراف العلاقة التدريبية، هل هو عقد اداري ام هو عقد مدني او هو عقد ذو طبيعة خاصة ؟

يعرف العقد الاداري بالعقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير أو تنظيم مرفق عام وتتضح فيه نية السلطة الادارية الى الاخذ بأحكام القانون العام، ويشترط في العقد الاداري أن تكون الادارة طرفاً فيه، وأن يتصل العقد بمرفق عام من حيث تسييره او تنظيمه، وأن تتصرف نية اطراف العقد عند ابرامه الى الاخذ بأساليب القانون العام اي تضمينه شروط استثنائية [٥]، اما العقد المدني فيعرف "ارتباط الايجاب الصادر من احد العاقدين بقبول الاخر على وجه يثبت اثره في المعقود عليه"[٦]، وهذا العقد تحكمه قاعدة العقد شريعة المتعاقدين وتتمثل مبادئها بضرورة الالتزام بشروط العقد، وحرية التعاقد، واحترام النظام العام، وبالرجوع الى نموذج العقد التدريبي الوزاري الخاص

---

[١] – مازن بن منصور بن محمد المنصور، معوقات برامج التوجيه المهني في المرحلة الثانوية من وجهة نظر المرشدين الطلابيين ومديري المدارس، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاجتماعية، (قسم علم النفس)– جامعة الامام محمد بن سعود الاسلامية، الرياض، ١٤٣١–١٤٣٢هـ، ص١٣.

[٢]– المادة (١) البند (الثامن عشر) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥م.

[٣] – المادة (٢٧) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥م.

[٤] – ينظر المادة (١٢) من تعليمات التدريب المهني رقم (٢) لسنة ٢٠١٨م.

[٥] – د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٤٧٥ و ٤٨٠.

[٦] – المادة (٧٣) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

بالمتدربين، يتضح أن الطرف الاول في العقد هي الادارة، فضلاً أن هذا العقد يهدف الى تحقيق المصلحة العامة وهي تحسين المهارات والقدرات الشباب المهنية باعتبار هذا جزءًا من سياسة الدولة في تطوير مواردها البشرية، من اجل تزويد المرافق العامة بالكفاءات المهنية، لا سيما ان قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ وفي المادة(٢٦/رابعاً) جعل الالتحاق ببرامج التدريب مجاناً، وهذا يعبر عن سياسة الدولة الاقتصادية والاجتماعية من اجل وضع توازن بين احتياجات الدولة وتطلعات الافراد، وايضاً أن العقد التدريبي تضمن شرطاً استثنائياً وغير مألوف وهو عدم المطالبة بالتعويض في حال فصل المتدرب ولأي سبب، وهذا يخالف القاعدة العامة في القوانين التي تعطي الحق لكل متضرر المطالبة بالتعويض، **وبالتالي يمكن أن نقول** أن العقد التدريبي في مراكز التدريب المهني هو عقد اداري يخضع لرقابة القضاء الاداري، وليس عقداً مدنياً، ولكن من الممكن ان يصبح العقد التدريبي عقداً مدنياً في حال كان الطرف الاول للعقد شركة خاصة أو منظمة غير حكومية مختصة بشؤون التدريب المهني حاصلة على اجازة رسمية من وزارة العمل وكما بينه قانون العمل في احكام المادة (٢٦/ ثالثاً)وتعليمات منح اجازة المراكز التدريبية المهنية الخاصة رقم (١) لسنة ٢٠٢٤[١] .

يرى الباحث أن للتدريب المهني اهمية كبيرة للشباب في خلق فرص عمل لهم، لكونه أحد الأدوات التي تساعد على تطوير مهارات الشباب المهنية وتهيئهم للدخول الى سوق العمل ، وتلعب السلطات الادارية في العراق دوراً مهماً ومحورياً في تدريب الشباب مهنياً لتمكينهم اقتصادياً على وفق غطائها القانوني، ويعد قانون العمل وتعليمات الملحقة به، وغير ذلك من القوانين التي نظمت احكام التدريب المهني وتمثل اساسه القانوني، اذ عرفت المتدرب واوضح أن برامج التدريب تشمل التدريب المهني او الريادي او التعليمي[٢]، و يهدف التدريب المهني في العراق الى تشغيل الشباب من هم في سن ما قبل التشغيل، ومدهم بالخبرات الفنية لمختلف اصناف العمل، بغية امداد قطاعات العمل المختلفة بالاحتياجات من المهارات الفنية ذات الاختصاص، ويهدف ايضاً الى اعادة تأهيل القوى العاملة العاطلة عن العمل لما بعد التشغيل والمعرضين للبطالة ورفع مستوى كفاءتهم الانتاجية والمهنية[٣]، ويكون ذلك وفق برامج تدريبية تعدها مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالاتفاق مع الاقسام المعنية بتشغيل الشباب[٤]، ويشترط بالمتقدم للتدريب ان يكون لائقاً بدنياً وعقلياً لطبيعة المهنة التي رشح لها، وان

---

[١] – منشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٨١ في ٢٠٢٤/٧/١م.

[٢] – ينظر المادة (١) البند (الثامن عشر) و(التاسع عشر)، من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

[٣] – ينظر المادة (٢٥) البند (اولاً) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

[٤] – نصت المادة (٢٦) البند (اولاً) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ "تقدم مراكز التدريب المهني العامة والخاصة برامج التدريب المهني الى قسم التشغيل وفقاً لأحكام هذا القانون، ويتولى قسم التشغيل تقديم النصح حول انواع مهارات برامج التدريب، وتنظيم التشغيل بعد التدريب".

يكون مدرجاً في سجل بيانات دائرة التشغيل والقروض، وحاصل على الاقل على شهادة الدراسة الابتدائية[١]، باستثناء شهادة محو الامية المعادلة لصف للرابع الابتدائي، إذ تقسم مراحل محو الامية على مرحلتين وهي مرحلة الاساس وشهادتها معادلة للصف الثاني الابتدائي، ومرحلة التكميل هي معادلة للصف الرابع الابتدائي وتستخدم لأغراض التقديم للتعيين ومنح القروض والتسهيلات المصرفية، أما امتحانات انصاف المتعلمين فشهادتها تعادل شهادة مرحلة التكميل أي تعادل الرابع الابتدائي [٢]، وهذا يعني فقط خريجي مرحلة التكميل وانصاف المتعلمين مشمولين بالتدريب المهني.

ويمنح الخريج من دورات التدريب المهني شهادة التخصص المهني (كفاءة مهنية) في اختصاصه يدون فيها مستوى تقييمه ومدة الدورة ومستوى التأهيل[٣]، وتمكنت مراكز التدريب المهني في العراق من تدريب الاف الشباب بمهن مختلفة صيانة الموبايلات والحاسبات والالكترونيات، الحلاقة ، النجارة، صيانة الاجهزة الكهربائية، الخ وزجهم في سوق العمل لتمكينهم اقتصادياً.

إذ بلغ عدد المتخرجين من الدورات التدريبية المهنية لعام ٢٠٢٣(١٢٧١٤) الف ولكلا الجنسين، اما اجمالي المتخرجين لجميع الدورات المهنية، الريادية، التعليمية، التطويرية من العام نفسه فهو (٣٠٤٥٠) الف[٤].

ولا بد من طرح التساؤل التالي وهو هل قدمت الإدارة في العراق دعم مالي للشباب المتدربين في المراكز التدريبية المهنية التابعة لها ؟

تمكنت السلطات الادارية من منح المتدربين مكافأة تدريبية، لغرض تشجيع الشباب الباحثين عن العمل من الالتحاق بالبرامج التدريبية التي تنظمها اقسام التدريب المهني، من اجل تزويدهم بالخبرات التقنية والفنية والادارية، اذ بلغ مبلغ المكافأة التدريبية(١٠٠٠٠)عشرة الاف دينار عراقي عن كل يوم يقضيه الشاب بالتدريب في مراكز التدريب المهني استناداً لقانون مكافأة المتدربين في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٨م المعدل [٥]، وتحجب هذه المكافأة في حال اخلال المتدرب بشروط التدريب المعمول بها في

---

[١] – ينظر المادة (٣) من تعليمات التدريب المهني رقم (٢) لسنة ٢٠١٨ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٩٠ في ٢٠١٨/٥/٧م.

[٢] – مقابلة اجراها الباحث مع مدير قسم محو الامية والتعليم المسرع في محافظة واسط السيد (ض ،ع، ز) بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/١١م.

[٣] – ينظر المادة (٦) من تعليمات التدريب المهني رقم (٢) لسنة ٢٠١٨.

[٤] – وزارة العمل والشؤون الاجتماعية – دائرة التخطيط والدراسات، المجموعة الاحصائية السنوية لعام ٢٠٢٣، ص١١٥.

[٥] – ينظر المادة (١) من قانون مكافأة المتدربين في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٨م المعدل .

مراكز التدريب المهني او كان غير مسجل في مراكز تشغيل العاطلين[١]، ولا يستحق المتدرب الذي يرسب بالدورة واعادتها مرة أخرى أية مكافأة تدريبية، وكذلك الحال في حال تغيبه او تمتعه بإجازة[٢]، وتعد المكافأة التدريبية احد التزامات الادارة التي تم تضمينها في العقد التدريبي باعتبارها حقاً من حقوق المتدربين الشباب وضمانة لهم، ومقابل هذه الحقوق التي منحت للشباب المتدربين توجد جزاءات عليهم قابلة للتظلم والاعتراض[٣]، وبسبب قلة التخصيصات المالية المرصودة للمكافأت التدريبية الممنوحة للشباب توقف العمل بها لفترة محدودة[٤] .

يرى الباحث أن المكافأة التدريبية لها دور كبير في تحفيز الشباب على الاصطفاف امام مراكز التدريب المهني وبالأخص الفئات التي تعاني اوضاع مادية صعبة، كما تعزز التزامهم بالتدريب وتقلل من تسربهم من البرامج التدريبية، وتقلل من الاعباء المالية التي تواجه الشباب المتدربين، وتحقق العدالة الاجتماعية، ونقترح بضرورة فتح مراكز للتدريب المهني في كل قضاء وفي منتديات الشباب التابعة لوزارة الشباب والرياضة وحتى في الاعداديات المهنية وذلك لأهميتها للشباب، حتى لا يتحملون نفقات ومخاطر السفر.

ومن أبرز التحديات التي تواجه التدريب المهني في العراق هو ضعف التمويل المالي، والمناهج التدريسية التي لا تتلاءم مع متطلبات السوق، وضعف التواصل بين القطاع العام والخاص، ونقص في الكوادر التدريبية مع الخبرة المطلوبة، وضعف الدعم الاعلامي، ورغم تلك التحديات، فهنالك(٢٠٠) قصة نجاح لورشة واحدة وهي ورشة الحلاقة الرجالية في محافظة واحدة وهي محافظة واسط غالبيتهم من الشباب، وفي الوقت نفسه أن الشاب الحاصل على شهادة تدريبية (شهادة كفاءة) من مراكز التدريب المهني تحسب له نقطة واحدة عند تقديمه للتعيين على الوظائف التي يعلنها مجلس الخدمة الاتحادي[٥]، اما مدد الدورات المهنية فأنها تتراوح بين شهرين وثلاثة اشهر.

ومن اجل دعم الشباب الخريجين من مراكز التدريب المهني، ففي عام (٢٠٢٣) الزمت رئاسة مجلس الوزراء الشركات العاملة في المحافظات بأن تسجل في منصة مهن الالكترونية (منصة الرسمية)[٦]، التي تم استحداثها

---

[١] – ينظر المادة (٢) من قانون مكافأة المتدربين في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٨م المعدل .

[٢] – المادة (٥) و (٧) من تعليمات التدريب المهني رقم (٢) لسنة ٢٠١٨م.

[٣] – للمزيد ينظر المواد (١١) (١٣) (١٤) من تعليمات التدريب المهني رقم (٢) لسنة ٢٠١٨م.

[٤]– مقابلة اجراها الباحث مع مدير الشؤون القانونية لدائرة العمل والتدريب المهني في محافظة واسط السيد (ا، ح) بتاريخ ٢٠٢٥/٤/١٦م.

[٥] – لقاء مدير قسم العمل والتدريب المهني في محافظة واسط على راديو الكوت FM (الراديو الرسمي للحكومة المحلية) السيد (ص، ع، ب) في تاريخ ٢٠٢٤/١١/١٢م.

[٦] – وافق مجلس الوزراء العراقي في جلسته ليوم (١٥/ أب/٢٠٢٣) بأن تتولى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على فتح نافذة لدعم الشباب للتقديم على المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

مؤخراً وأن تعلن الشركات اعداد العمال التي لديها في هذه المنصة، ويشترط ان يكون نصف عمالها من المسجلين في دائرة العمل والتدريب المهني، من لديهم بطاقة تسجيل العاطلين استشارية اي(٥٠%) من عمالها وخلاف ذلك لا تصرف مستحقات الشركات المالية التي بذمه الادارة[١].

الفرع الثالث

تشجيع الاستثمار والحد من العمالة الاجنبية الوافدة

يساهم الاستثمار وبشكل فاعل في تعزيز النمو والتنمية الاقتصادية، ويلعب دوراً بارزاً وايجابياً في توفير فرص عمل للشباب وتطوير مهاراتهم ونقل التكنولوجيا الجديدة للبلد وغير ذلك[٢]، لذا نجد السلطات الادارية معظم دول العالم ولا سيما النامية تسعى الى تشجيع الاستثمارات من خلال التسهيلات التي تقدمها من الاعفاءات الضريبية وتسهيلات المصرفية والنقدية وتخصيص الاراضي مع توفير المناخ المحفز له[٣]، فالمستثمر يستفاد من تلك المزايا الممنوحة له وبنفس الوقت هو يحقق تقدم اقتصادي مضطرد ويشارك في حل مشكلة البطالة داخل الدولة سواء كان هذا المستثمر هو محلياً أو اجنبياً[٤]، علماً أن تحفيز القطاع الخاص الاجنبي او المحلي على الاستثمار داخل الدولة مقرون بضمانات اقتصادية وسياسية، حتى ينتج عن تنفيذ هذه الاستثمارات استيعاب اعداد كبيرة من الشباب الباحثين عن العمل، لاسيما أن بلدنا قد مر بفترة زمنية عصيبة نتيجة الحروب والصراعات والتنظيمات الارهابية الامر الذي ادى الى تفاقم معدلات الفقر ما بين الشباب وجميع الفئات الاخرى، مع تدني مستوى التنمية البشرية[٥].

البشرية[٥].

---

[١] – لقاء معاون مدير قسم العمل والتدريب المهني في محافظة واسط على راديو الكوت FM (الراديو الرسمي للحكومة المحلية) السيد (ع، ص) في تاريخ ٢٠٢٤/١١/١٢م.

[٢] – نبراس محمد عباس، الاستثمار الاجنبي المباشر والمشاريع الصغيرة والمتوسطة – تجارب مختارة ومدى أمكانية استفادة العراق منها، بحث منشور في الموقع الرسمي لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية، https://molsa.gov.iq/upload/1874061565.docx، ص٤، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢٠م، الثالثة مساءً.

[٣] – د. كامل عبد خلف العنكود، ممتاز مطلب خبصي، الاستثمار الاجنبي وضماناته في القانون العراقي والمقارن، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد(٣)، العدد(١٠)، ٢٠١١م، ص١٢٩.

[٤] – عميروش محند شلغوم، دور المناخ الاستثماري في جذب الاستثمار الاجنبي المباشر الى الدول العربية، ط١، مكتبة حسن العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت – لبنان، ٢٠١٢م، ص٥٦.

[٥] – وسام مجيد علي، دور التحويلات الحكومية للحد من ظاهرة الفقر في العراق للمدة ٢٠٠٧–٢٠١٩، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد– جامعة الانبار، ٢٠٢١م، ٣٧.

ومن نافلة القول إن تشجيع الادارة المختصة للاستثمار الوطني يساهم ايضاً في تحقيق استقرار امني من خلال ما يوفره من فرص وظيفية الامر الذي يؤدي الى كسب رضا فئات الشعب ولا سيما الشباب، ونظراً لأهمية ما ذكر نجد السلطات الادارية تدعم وتشجع الاستثمارات داخل البلد وبموجب اطار قانوني.

كفل دستور العراق النافذ الاستثمار ودعم القطاع الخاص وتنميته[١]، واقرت التشريعات النافذة حق العمل ونظمت الاحكام القانونية للعلاقة بين العامل وصاحب العمل[٢]، ونظمت ايضاً احكام الاستثمار، يعد قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦المعدل من القوانين التي نظمت الاحكام القانونية للاستثمار داخل العراق من أجل جلب الخبرات، وتوفير فرص عمل للشباب، وتحقيق التنمية[٣]، إذ نصت أهداف القانون على "تشجيع الاستثمارات ونقل التقنيات الحديثة للإسهام في عملية تنمية العراق..."، و"تشجيع القطاع الخاص العراقي والاجنبي والمختلط للاستثمار في العراق..." و "تنمية الموارد البشرية حسب متطلبات السوق وتوفير فرص عمل للعراقيين"[٤]، فالاستثمار من خلال القطاع الخاص يسهم وبشكل كبير في القضاء على البطالة ويحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتأهيل الكوادر الشبابية مهارياً وعلمياً، ويخفف من الالتزامات والاعباء المالية على الدولة وعلى قانون الموازنة العامة، الأمر الذي دفع الادارة الى الاهتمام بالقطاع الخاص ودعمه وتطويره[٥]، اذ تعد الهيئة الوطنية للاستثمار التي تتمتع بالشخصية المعنوية، هي الجهة الادارية المركزية المسؤولة عن رسم السياسة الوطنية للاستثمار ووضع ضوابطها وترتبط برئيس مجلس الوزراء[٦]، واجاز القانون على تأسيس هيئات استثمار في الاقاليم الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم وتتمتع بالشخصية المعنوية ومن صلاحياتها القانونية هي العمل على تشجيع الاستثمار في القطاع الخاص ومنح اجازات استثمارية، والتخطيط الاستثماري[٧]، لذا قرر مجلس الوزراء بأن

---

[١] – ينظر المادة (٢٥) و(٢٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٢] – نصت المادة (٤) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ على "العمل حق لكل مواطن قادر عليه، وتعمل الدولة على توفيره على اساس تكافؤ الفرص دونما أي نوع من انواع التمييز".

[٣] – نصت الاسباب الموجبة من التشريع على "من أجل دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطويرها وجلب الخبرات التقنية والعلمية وتنمية الموارد البشرية وايجاد فرص عمل للعراقيين بتشجيع الاستثمارات ودعم عملية تأسيس مشاريع الاستثمار في العراق وتوسيعها وتطويرها على مختلف الأصعدة الاقتصادية ومنح الامتيازات والإعفاءات لهذه المشاريع ، شرع هذا القانون".

[٤] – المادة (٢) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦المعدل.

[٥] – حسين كامل عواد، مصدر سابق، ص٧٦٤-٧٦٥-٧٦٦.

[٦] – ينظر المادة (٤) البند (اولاً) والبند (ثالثاً) الفقرة (ح) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦المعدل.

[٧] – ينظر المادة (٥) البند (اولاً) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦المعدل.

بأن تتولى هيئات الاستثمار في المحافظات غير المنتظمة في اقليم بدعم وتوجيه للفرص الاستثمارية لمشاريع الشباب المتوسطة– الصغيرة[١] .

ويبقى التساؤل هل تضمن قانون الاستثمار نصوص قانونية تلزم المستثمر بتشغيل الشباب العراقيين؟

من خلال التتبع لنصوص قانون الاستثمار لم نجد احكاماً قانونية تتسم بالزام المستثمر بتشغيل الشباب او حتى تحديد نسبة مئوية ملزمة لتشغيلهم، فالمادة (٩/ثامناً) من القانون المذكور نصت على "...على أن يراعى استخدام أيدي عاملة عراقية تتناسب وحجم القرض"، اما التزامات المستثمر القانونية فكان من بينها تدريب العراقيين وتأهيلهم ورفع قدراتهم ومنح القانون اولوية التوظيف والاستخدام للعاملين العراقيين[٢]، أي منح الشباب العراقيين افضلية للتوظيف دون اي صفة الزام، وهذا يناقض ما ورد في نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩المعدل الذي الزم المستثمر العراقي فقط على استخدام عمال العراقيين العاطلين عن العمل[٣]، مع مراعاة عند منح الادارة اجازة استثمارية للمستثمر حجم الايدي العاملة المحلية بنسبة لا تقل عن(٥٠%) من مجمل الايادي العاملة المستخدمة في المشروع[٤]، وما يؤخذ على القانون ايضاً بأنه اجاز للمستثمر استخدام وتوظيف العمال غير العراقيين بصورة مطلقة فكان من الاجدر أن يحدد ذلك بنسبة معينة كان تكون النسبة (١٠%) او(٢٠%) من اجمالي عدد الكلي للعاملين حتى يتم افساح المجال لتوظيف الشباب مثلما فعل المشرع المصري وكما بيّنا ذلك في الفصل الاول، وفي السياق نفسه **يرى الباحث** ضرورة أن تشجع الادارة هيئة الاستثمار ووزارة الزراعة الشباب الخريجين للاستثمار في مجال القطاع الزراعي وتخصيص اراضي زراعية لهم مع تقديم جميع انواع الدعم، كما فعل المشرع الدستوري المصري بموجب المادة (٢٩) من دستور مصر لعام٢٠١٤ المعدل، الذي جعل تخصيص الاراضي للشباب التزام على الدولة، اذ نصت المادة المذكورة على "... تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الاراضي المستصلحة لصغار الفلاحين وشباب الخريجين وحماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال".

---

[١] – الموقع الرسمي لوكالة الانباء العراقية، شبكة الانترنت على الرابط https://www.ina.iq/191599--.html ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢٠، الساعة الثانية مساءً.

[٢] – ينظر المادة (١٤) البند (ثامناً) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦المعدل.

[٣] – نصت المادة (١٥) البند (ثانياً) من نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١١١ في ٢٠٠٩/٣/٢ على "يلتزم المستثمر العراقي الحاصل على القروض والتسهيلات المالية ان يستخدم العمال العراقيين العاطلين عن العمل بشكل يتناسب طردياً مع حجم تلك القروض والتسهيلات".

[٤] – نصت المادة (٣٠) من نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩على تراعي الهيئة عند منح اجازة الاستثمار للمستثمر ما يأتي: اولاً– "حجم الايدي العاملة المحلية على ان لا تقل عن(٥٠%) خمسين من المئة من اجمالي الايدي العاملة المستخدمة في المشروع".

أما على مستوى العمالة الاجنبية الوافدة فقد شهد العراق تدفق اعداد كبيرة من العمال الاجانب، ولجأ الكثير من اصحاب المشاريع الخدمية الى تشغيلهم وترجيحهم على العمال الشباب العراقيين، وذلك تحقيقاً لغايات معينة منها انخفاض اجورهم وعملهم لساعات طويلة إضافة الى تقبلهم ممارسة الاعمال التي لا يمكن للعامل المحلي أن يتقبل ممارستها[١]، ورغم ذلك فأن العمالة الاجنبية[٢]، تمثل تحدياً كبيراً للدول وبالأخص النامية لكونها تزيد من معدلات الفقر لمنافستها للوظائف وفرص العمل الخاصة للعمال الشباب المحليين، ما يرفع ذلك من معدلات البطالة، وعدم تحقيق امن وظيفي، ويضعف من برامج التنمية البشرية لوجود بعض من العمالة الاجنبية مدربة ومؤهلة للعمل[٣].

ويرى الباحث أن العمالة الاجنبية المدربة سوف تقلل من اهتمام الإدارة بتطوير وتأهيل الشباب في مراكز التدريب المهني وخصوصاً المهن ذات الطابع التكنولوجي والتقني المتقدمة لوجود عمالة اجنبية مدربة وجاهزة للعمل.

نظم قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ عمل الاجانب في العراق، وحظر على اصحاب العمل تشغيل الاجانب كما حظر على العمال الاجانب الالتحاق بأي عمل الا بعد حصوله على اجازة عمل من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية[٤]، ونظمت تعليمات انشاء مكاتب التشغيل الخاصة رقم (١) لسنة ٢٠١٨ الية منح التراخيص لفتح مكاتب تشغيل خاصة لتشغيل الايادي العاملة العراقية والاجنبية، وحصرت اختصاص منح التراخيص بيد وزير العمل والشؤون الاجتماعية وفق شروط معينة[٥]، ونظم قانون اقامة الاجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧ ضوابط دخول الاجانب الى العراق.

يرى الباحث أن فتح باب الدخول للعمالة الاجنبية للبلد دون تنظيم ورقابة قد يضعف من دور الادارة في تمكين الشباب اقتصادياً، الامر الذي يتطلب من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية أن تتخذ اجراءات وتدابير وقائية تقلل

---

[١] – د. نبيل جعفر المرسومي، مصدر سابق، ص١٦.

[٢] – عرفت المادة (١) البند (الثالث والعشرون) من قانون العمل رقم(٣٧) لسنة ٢٠١٥ العامل الاجنبي هو "كل شخص طبيعي لا يحمل الجنسية العراقية يعمل أو يرغب بالعمل في العراق بصفة عامل، بخلاف عمل لا يكون لحسابه الخاص" اما قانون الاقامة رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٦٦ في ٢٣/ ٢٠١٧/١ فقد عرف الاجنبي هو" كل من لا يحمل الجنسية الجمهورية العراقية".

[٣] – رندا طلال حسن، دور العمالة الاجنبية في ارتفاع مؤشر الفقر في الدول النامية – العراق انموذجاً، مجلة كلية الامام الكاظم، المجلد(٨)، العدد(١)، ٢٠٢٤م، ص١٨ومابعدها.

[٤] – المادة (٣٠) و(٣١) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥م.

[٥] – المادة (١) من تعليمات انشاء مكاتب التشغيل الخاصة رقم (١) لسنة ٢٠١٨ والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٣ في ٢٠١٨/٣/١٢م.

من العمالة الاجنبية الوافدة للبلد، ومعرفة اعدادهم[1]، مع تفعيل دور المؤسسات الادارية الرقابية الاخرى كوزارة الداخلية بشأن العمالة الوافدة من الدخول غير الشرعي وضبط الحدود ومتابعة مدد اقامتهم، والتأكيد على عدم تشغيل الاجانب الذين يدخلون للعراق بصفة سائح للعمل في القطاع الخاص، مع تشريع قانون ينظم ويراقب عمل العمالة الاجنبية الوافدة للعراق مع فرض قيود قانونية صارمة لتنظيمها، وتحديد نسب مئوية معينة لتشغيل الاجانب في كل عقد تبرمه الادارة مع شركات القطاع الخاص العالمية التي تروم العمل في العراق، وأن تكون تلك النسبة مقرونة بشروط معينة قد لا تتوفر في الشباب العراق كالاختصاصات النادرة، والمهارات التكنولوجيا والتقنية، واقصد من ذلك وبالدرجة الاولى شركات النفطية التي تعمل في العراق وفق عقود تبرمها مع الادارة وزارة النفط، والغاية من كل ما ذكر هو حتى يتم فسح المجال للسلطات الادارية معالجة البطالة وتشغيل الشباب لتمكينهم اقتصادياً، والمحافظة على اموال البلد التي تتحول الى خارج نتيجة العمالة الاجنبية، وتقليل من الكثير من الاثار الناتجة من تلك العمالة.

المطلب الثاني

الوسائل القانونية ذات الطبيعة المالية

ليس في استطاعة الإدارة في أية دولة أن تؤدي مهامها وواجباتها تجاه شبابها من خلال اعتمادها على اليات إجرائية محددة، فالمصلحة العامة تقتضي من الادارة أن توسع من حجم سياساتها الداعمة والهادفة الى اشباع حاجات جمهورها من خلال وضع عدد من الوسائل ذات الطبيعة المالية لتمكين شبابها تنفيذاً للقوانين واللوائح ذات الصلة، لا سيما في ظل التحديات الاقتصادية المتزايدة التي تواجههم، فالبرامج المالية يتطلب من الادارة أن تمنح الشباب قروض ميسرة من اجل تأسيس مشاريعهم، فضلاً عن المحافظة على نجاح تلك المشاريع التي تعد حديثة العهد وضمان استمرارها، واطلاق المنح والاعانات للمستحقين منهم، وكل ذلك من شأنه أن يرتب للشباب حقوق وامتيازات مالية.

---

[1] – في تصريح رسمي لوزير العمل والشؤون الاجتماعية السيد (ا، ج ، ا) اوضح فيه بعدم وجود احصائيات رسمية للعمالة الاجنبية في العراق، كما اوضح وفقاً لإحصائيات غير رسمية هنالك (٨٠٠) ألف الى مليون عامل اجنبي في العراق والمسجلين منهم في الضمان الاجتماعي (٤٣) الفاً فقط ، مع وجود(٣٠٠) الف عامل سوري في بغداد والمحافظات، كما بين أن معظم العمالة الاجنبية الداخلة الى العراق وفقاً لتراخيص الزيارة والسياحة والفيزا المتعددة مما تعد التفاف على القانون، الموقع الرسمي لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، شبكة الانترنت على الرابط https://www.molsa.gov.iq/?article=4774 ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢٥، التاسعة صباحاً.

سنوضح في هذا المطلب اهم الوسائل القانونية ذات الطبيعة المالية لتمكين الشباب اقتصادياً، اذ سيتم تقسيمه على ثلاثة فروع، نوضح في الفرع الأول قروض المشاريع الصغيرة، أما الفرع الثاني يخصص للمنح والاعانات المالية، أما الاخير يكرس لحاضنات الأعمال للمشاريع الريادية.

الفرع الاول

قـروض المشاريع الصغيرة

تلعب المشاريع الصغيرة دوراً مؤثراً في تمكين الشباب وصقل مواهبهم وقدراتهم، ولها الدور البارز في تشغيل اعداد كبيرة من الايادي العاملة الباحثة عن العمل لجميع الفئات الاجتماعية للشعب العراقي، اذ تسهم في تحقيق مرتكزات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن انها تعتبر البديل الناجح للتعيين في الوظائف الحكومية بسبب عدم كفاية الفرص الوظيفية لتشغيل الشباب، فهذه المشاريع تحتاج الى قروض مالية مدعومة من قبل الادارة.

تعد القروض[١]، أحد أهم طرق الدعم المالي المحفزة للاستثمار في جميع مجالات العمل التي تدر دخلاً للشباب، وتؤهلهم لسد جميع احتياجاتهم الاساسية، فالمشاريع الصغيرة لا تحتاج من السلطة الادارية الى تمويل مالي كبير، كما انها وسيلة لتنشيط القابليات الكامنة خصوصاً لدى الشباب الخريجين من الجامعات والمعاهد وذوي الحرف والمهن الذين يمتلكون الخبرات والمهارات العملية، لكن تنقصهم المقدرة المالية لتمويل مشاريعهم الخاصة، التي من شأنها أن تخفض نسبة البطالة في البلد[٢]، فهذه المشاريع توفر فرص عمل للشباب، لذلك نجدها تحظى باهتمام من قبل المخططين في السياسة الاقتصادية والاجتماعية[٣]، **ويرى الباحث** أن ذلك يتحقق من خلال قيام الإدارة بمنحهم القروض شرط أن تكون خالية من الفائدة، وأن تعطى الى افراد المجتمع المستحقين كالعاطل الذي بحاجة الى عمل

---

[١] – عرفت المادة (١) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل القرض "هو مبلغ بدون فائدة" اما المادة (٦٨٤) من قانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ فقد عرفته "هو ان يدفع شخص لأخر عيناً معلومة من الاعيان المثلية التي تستهلك بالانتفاع بها ليرد مثلها"، كما عرفت المادة (٥٣٨) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ القرض " عقد يلتزم به المقرض ان ينقل الى المقترض ملكية مبلغ من النقود أو أي شيء مثلي اخر على أن يرد اليه المقترض عند نهاية القرض شيئاً مثله في مقداره ونوعه وصفته" اما الفقه الاسلامي فقد عرف القرض تعاريف متعددة منها "تمليك شيء على أن يرد مثله" للمزيد ينظر: عثمان بن شطا البكري، حاشية اعانة الطالبين، ج٣، ط١، دار الكتب العلمية، لبنان– بيروت، ١٩٩٥م، ص٨٢.

[٢] – نهلة تركي عبد السادة، د. صادق راشد الشمري، معدلات البطالة في العراق ومدى مساهمة القروض الممنوحة من قبل المصارف لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة في خفضها، مجلة دراسات محاسبية ومالية JAFS، المجلد(١٤)، العدد(٤٩)، ٢٠١٩م، ص١٥.

[٣] – حسين كامل عواد، مشكلة البطالة وسبل مواجهتها دراسة مقارنة بين الرؤية الاسلامية والنظريات الوضعية، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، الجزء الاول ٣/٢، العدد(٣٧)، ٢٠٢٢م، ص٧٨٧.

ويحتاج الى الاموال اللازمة لتمويل عمله، إذ قال تعالى "مَنْ ذَا الَّذِي يُقْرِضُ اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا فَيُضَاعِفَهُ لَهُ أَضْعَافًا كَثِيرَةً وَاللَّهُ يَقْبِضُ وَيَبْسُطُ وَإِلَيْهِ تُرْجَعُونَ"[١]

وقال تعالى " وَأَقْرَضُوا اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا"[٢]، فللقروض اهمية كبيرة في انعاش مشاريع الشباب الصغيرة ولهذه الاخيرة اهمية في تعزيز الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية المستدامة بأبعادها الاجتماعية والبشرية والاقتصادية، وبالأخص عندما تعاني الدولة من قلة الثروات الطبيعية، إذ يكون استثمار العنصر البشري، وطاقاته الخلاقة هو البديل وخير مثال على ذلك ما حققته المشاريع الصغيرة في اليابان وكوريا وتايوان في خلق فرص عمل وتوسيع قاعدة الانتاج[٣].

ولابد لنا أن نبين في دراستنا من تعريف المشاريع الصغيرة مع بيان اهميتها واساسها القانوني في التشريعات العراقية النافذة وفق ما يلي :

اولاً- تعريف المشاريع الصغيرة

من أجل تكوين فكرة متكاملة عن المشاريع الصغيرة لابد في بادئ الأمر من وضع تعريف جامع مانع لهذه المشاريع، وبعد ذلك يتم بيان مدى اهميتها وأساسها القانوني، اختلف تعريف المشاريع الصغيرة بسبب اختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية بين الدول العالم، فضلاً عن اختلاف المعايير التي يتم اعتمادها في تعيين مفهوم المشاريع الصغيرة وتحديد حجمها، كمعيار النوعية كالإدارة والملكية والمسؤولية، أو معيار الكمية والمتمثل بعدد العمال ورأس المال المستثمر، كما أنها تعد في الدول المتقدمة مشاريع صغيرة لكن في الدول النامية لا تعد صغيرة، الأمر الذي أدى الى اتفاق اغلب المؤلفين والباحثين على عدم وجود تعريف جامع ومانع للمشاريع الصغيرة، فقد عرف صندوق النقد الدولي المشاريع الصغيرة بأنها المشاريع التي تستخدم اقل من (٥) عمال، أما البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية تعرفها "المشروعات التي يعمل فيها أقل من (١٥) عامل ولا تزيد قيمة اصولها الثابتة عدا الارض والمباني عن ١٠٠٠٠$[٤]، أو هي" المشروعات التي تعمل على توليد فرص عمل لأنها اكثر مرونة بسبب عدم خضوعها لضوابط واجراءات البيروقراطية" اما منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) اوضحت أن المشروعات الصغيرة بأنها "المشروعات التي يديرها مالك واحد ويتكفل بكامل المسؤولية بأبعادها القصيرة والبعيدة الامد ويتراوح فيها عدد العمال ما بين(١٠-٥٠)عاملاً"، ففي فرنسا وايطاليا وعدد من الدول تعرف المشاريع الصغيرة طبقاً لمعيار العاملين بأنها المشاريع التي تتراوح عدد عمالها من(١-٥٠٠) أما الولايات المتحدة الامريكية

---

[١] – الآية (٢٤٥)، سورة البقرة.

[٢] – الآية(١٨)، سورة الحديد.

[٣] – نهلة تركي عبد السادة، د. صادق راشد الشمري، المصدر السابق، ص٢٠.

[٤] – د. مارية حمد عزيز، د. امير سليم محمد، ديلان رمضان تمرخان، مصدر سابق، ص١٤٩.

فقد حددت العمال من(٢٥٠-١٠٠٠) عاملاً وفي مصر من (٩-٥٠)عاملاً[١]،أما في الامارات تصنف المشاريع التي توظف من (٦-٥٠) عاملاً بالمشاريع الصغيرة[٢]، أما وزارة التخطيط العراقية بينت ان عدد عمال المشاريع الصغيرة تتراوح بين (١-٩)عاملاً، فقد حسمت المادة (١) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل ذلك التباين، وعرفّت المشروع هو "المشروع الصغير المدر للدخل والذي لا يزيد عدد العاملين فيه على (١٠) عشرة أشخاص" معتمداً في هذا التعريف على معيار عدد العاملين، أما قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، فهو لم يعرف المشاريع الصغيرة ، بل عرف المشروع بصورة عامة بأنه "كل موقع عمل يديره شخص طبيعي او معنوي يستخدم عاملاً او اكثر وفق عقد عمل"[٣]، بينما قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٤ المعدل قد عرف الحرفة الصغيرة بأنها "كل حرفة ذات كلفة زهيدة يمارسها الشخص مقتصراً في ذلك على نشاطه البدني أو على استخدام الآت ذات قوة محركة صغيرة"[٤] .

ونرجح التعريف الوارد في قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ لكونه اكثر تناغماً مع واقع حال اقتصادنا الريعي، **ويمكن أن نعرف المشاريع الصغيرة بأنها مشاريع فردية ذات اشكال متعددة وذات غطاء قانوني، يتم تأسيسها من قبل الشباب وفقاً لشروط تفرضها الادارة، ومدعومة من قبلها بالقروض الميسرة الخالية من الفوائد وغير ذلك من الامتيازات المحددة بموجب القانون.**

ثانياً- اهمية قروض المشاريع الصغيرة

شهد العراق تحول في الفلسفة الاقتصادية وتوجه إلى الاقتصاد الحر، ويعود الفضل في ذلك الى دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، إذ قامت السلطات الادارية في العراق والمتمثلة بالوزارات المعنية بمنح القروض للقطاعات التجارية والصناعية والزراعية، "ووفقاً لإحصاءات دائرة العمليات وادارة الدين العام في عام (٢٠١٨) بلغت اجمالي القروض الزراعية ما يقارب(١٦٣٨٥) مليار دينار عراقي، للأشهر الثلاثة الآولى فقط، اما قروض المشاريع التجارية فبلغت (٢٠٥٠٢) مليار، أما القروض الصناعية فكانت (٤٣٣٤) مليار دينار عراقي"[٥]، وقبل ذلك قامت الادارة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بتنفيذ برنامج القروض الصغيرة في اطار الاستراتيجية الوطنية لتقليل من

---

[١] – ازهار صاحب جياد، دور القروض المصرفية في تمويل المشروعات الصغيرة في العراق للمدة٢٠٠٧-٢٠١٦، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد (قسم العلوم المالية والمصرفية)– جامعة البصرة، ٢٠١٩م، ص٢٦ وما بعدها.

[٢] – د. محمد الحوراني ، شريفة محمد حسين ، مصدر سابق، ص٣٤٨.

[٣] – المادة (١) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

[٤] – المادة (١١) من قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة١٩٨٤ المعدل منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٩٨٧ في ١٩٨٤/٤/٢م.

[٥] – د. محمد ارمين كربيت، د. علي عبد الرزاق صالح، اليات دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ورقة بحثية لمركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٤م، ص١٣.

الفقر واثاره لعام (٢٠١٢)،اذ بلغ اجمالي القروض الممنوحة ضمن هذا البرنامج (١١٤٦٩) قرضاً في بغداد والمحافظات منذ بداية تنفيذ البرنامج في تشرين الثاني من العام (٢٠١٢) ولغاية اب (٢٠١٧)، واستهدف هذا البرنامج الكثير من الفئات ومنها الشباب لدعمهم على اقامة مشاريعهم المدرة للدخل، اما الية تمويل البرنامج كانت من خلال التخصيصات التي ترصدها وزارة التخطيط في الموازنة الاستثمارية لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية[١]، وتتمثل اهمية دعم المشاريع الصغيرة بأنها المصدر الرئيسي لتمكين الشباب اقتصادياً، بما توفره من فرص عمل، وتشغيلها لنسبة كبيرة من البطالة كونها تتسم بخاصية انخفاض الرأس مال اللازم لإنشائِها، كما تعد من الادوات الفاعلة لمكافحة الفقر ورفع المستوى المعاشي[٢]، فضلاً انها تمثل المحرك الاساسي لتحقيق اهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة والافراد، وتساعد على معالجة الترهل الوظيفي في الجهاز الاداري للقطاع العام الذي اصبح يثقل الموازنة العامة الاتحادية بالرواتب والاجور، لكون هذا القطاع هو المسؤول الاول في توفير فرص عمل للشباب في العراق، وتعمل المشاريع الصغيرة على التقليل من ظاهرة ترييف المدن التي ظهرت بشكل واضح بعد عام (٢٠٠٣)، لكون هذه المشاريع تعمل على ايجاد نوع من التوازن الجغرافي ذات ابعاد اقتصادية بين المناطق الحضرية والريفية مما تقلل من هجرة الشباب في الريف الى المدن بحثاُ عن العمل[٣]، وتعمل على استثمار الطاقات الشبابية من الخريجين من الجامعات والمعاهد وزجهم في سوق العمل الخاص[٤]، إضافة أن المشاريع الصغيرة تمثل خط الشروع نحو بناء المشاريع المتوسطة والكبيرة وخير دليل على ذلك شركت ميكروسوفت التي اصبحت من الشركات العالمية العملاقة وما حققته من تنمية اقتصادية كبيرة وتشغيل الأيادي وغير ذلك للدولة الداعمة لها[٥]، وكل ذلك يتحقق إن كان هنالك دعماً حكومياً لهذه المشاريع[٦].

---

[١] – البنك المركزي العراقي، مجلة الدراسات النقدية والمالية، العدد السابع،٢٠٢٠م، ص٥٢.

[٢] – سارة صالح عيادة، دور المشروعات الصغيرة في الحد من مشكلة البطالة لدى الشباب، المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب، المجلد (٢٥) ، العدد (٥٠) ، م٢٠١٠ ، ص٢٤٩.

[٣] – تغريد قاسم رحمة، مصدر سابق، ص١١٢–١١٣.

[٤] – ناجم محمد ابو خويط، نبيل الطاهر المهدي، انوار احمد محمد، دور المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر في التقليل من حجم البطالة في ليبيا، مجلة النمو الاقتصادي وريادة الاعمال، المجلد(٦)، العدد (١) ،٢٠٢٣،ص٨١.

[٥] – عصام محمود جمعة، قروض المشاريع الصغيرة – دراسة قانونية مقارنة، رسالة ماجستير، قسم القانون الخاص– جامعة ال بيت، عمان – الاردن، ٢٠١٥م، ص١٩.

[٦] – الدعم الحكومي هو "مساهمة مالية تقدمها الحكومة أو أي هيئة عامة تحقق منها منفعة لمن يحصل عليها وذلك لتحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية" وتكمن اهداف الدعم الحكومي الى تشجيع انشاء المشاريع الصغيرة وتوفر وظائف المتاحة للشباب وتعزز التفاعل الحكومي الاجتماعي للقيام بدورها في تحسين مستوى معاشي للمواطنين. للمزيد ينظر : د. مارية حمد عزيز، د. امير سليم محمد، ديلان رمضان تمرخان، مصدر سابق، ص١٥٢.

ويرى الباحث أن دعم الإدارة للمشاريع الصغيرة الخاصة بالشباب بالقروض الميسرة افضل بكثير من المساعدات والمنح وغيرها التي تمنح لهم بصورة مؤقتة، لكون هذه الاخيرة لا تدوم كثيراً فضلاً عن ارهاقها للموازنة المالية للدولة، فالمشاريع الصغيرة توفر للشباب مورداً اقتصادياً دائماً وبضمانات قانونية، تضمن لهم حياة كريمة، وبنفس الوقت تنعش اقتصاد البلد وتحقق الكثير من الآثار الايجابية الناتجة عن دعمها، وهذا يتطلب توفير دعم مطلق من جميع الجهات الادارية التي لديها صلاحيات واختصاصات في كل شيء يخص المشاريع الصغيرة.

وبالرغم من اهمية المشاريع الصغيرة في دعم وتمكين الشباب اقتصادياً الا أنها تواجه كثيراً من المشاكل والمعوقات ومن اهم هذه المعوقات الروتين والبيروقراطية الادارية، والفساد المالي والاداري، ونقص الخبرة لدى الكثير من الشباب في ادارة المشاريع وانعدام التخطيط والرقابة والتنظيم ونقص التدريب وصعوبة التمويل[١]، ولكن تبقى هذه المشاريع هي الحل الناجع لمواجهة مشكلة البطالة، لكونها من المشاريع ذات كثافة عمالية، اذ نجحت كثير من الدول الاوربية وكذلك الصين والهند في معالجة البطالة من خلال هذه المشاريع[٢]، وفي الوقت نفسه سعت الحكومة العراقية الى حماية المشاريع الصغيرة بإصدارها عدد من القوانين اهمها قانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١) لسنة ٢٠١٠[٣]، واصدار عدد من القوائم تمنع من استيراد مواد معينة، مع الانضمام الى المنظمات الدولية والاقليمية الداعمة للمشاريع الصغيرة ومنها منظمة التجارة العالمية (WTO)، كما لعبت القطاعات الاخرى دوراً مهماً مع المؤسسات الحكومية في دعم هذه المشاريع وتتمثل هذه القطاعات بالغرف التجارية والنقابات والمؤسسات الثقافية والعلمية[٤].

ثالثاً- الأساس القانوني لقروض المشاريع الصغيرة

اهتمت سابقاً الدولة العراقية في دعم المشاريع الخاصة، إذ أصدرت الكثير من التشريعات لدعم القطاع الخاص منها قانون رقم(٣٠) لسنة ١٩٦١ الذي تضمن العديد من حوافز الدعم والاعفاءات الضريبية لهذه المشاريع، وبعد ذلك أصبحت الدولة تعمل فقط لصالح القطاع العام من عام(١٩٦٤ الى عام ١٩٧٠) واستمر ذلك في الخطط الخمسية للسنين من (١٩٧٠- ١٩٧٥- ١٩٧٦-١٩٨٠) [٥]، بعد ذلك استمر ضعف الدعم الحكومي للمشاريع الصغيرة الخاصة بالشباب بسبب الحروب المتواصلة ابتداءً من حرب العراقية – الايرانية، فضلاً عن

---

[١] – كاظم خماط سلمان، المشاريع الصغيرة والمتوسطة ودورها في النمو الاقتصادي في العراق، مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد(٣)، العدد(٥)، ٢٠١٣م، ص٧١.

[٢] – د. مجدي احمد محمد عبدالله، مصدر سابق، ص٩١.

[٣] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٧ في ٢٠١٠/٣/٩م.

[٤] – د. محمد ارمين كربيت، د. علي عبد الرزاق صالح، مصدر سابق، ص ١٦.

[٥] – كاظم خماط سلمان، المصدر السابق، ص٧٢.

الحصار الاقتصادي الذي فرض على العراق بموجب قرار الامم المرقم بالعدد (٦٦١) المؤرخ في ١٩٩٠/٨/٦ نتيجة غزو النظام السابق للكويت، والذي استمر قرابة ثلاثة عشر عاماً.

وبعد العام (٢٠٠٣) شهد العراق انهيار في الوضع الامني، شرعت على أثر ذلك الهيئات الدولية في تقديم مساعدات مالية للشباب وتوزيعها على شكل قروض، كان الهدف منها منع استغلال الشباب في المناطق الساخنة التي تشهد نشاطات ارهابية ومشاركتهم في هذه الأعمال المسلحة، اذ تم انشاء شركات تمويل وشهدت هذه الشركات نمواً مستمراً في ادائها لكن تم ايقاف التمويل الدولي لهذه الانشطة، الأمر الذي أدى الى تراجع مهامها[١]، وفي عام ٢٠٠٤ تم تشريع قانون البنك المركزي العراقي رقم(٥٦) لسنة ٢٠٠٤، وقانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ وتضمنت تلك القوانين سياسة مالية تحفز النمو الاقتصادي وتتمثل بقروض المشاريع الصغيرة للشباب، وبعد ذلك صدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وأكد على اصلاح الاقتصاد العراقي ودعم وتشجيع القطاع الخاص[٢]، وفي ٣/٤/ ٢٠٠٧ قرر مجلس الوزراء العراقي تخصيص مبلغ قدره(٣٠) مليون دولار تمنح على شكل قروض لإقامة المشاريع الصغيرة للشباب العاطلين عن العمل والفقراء ، اذ إنّ هذا البرنامج مرتبط بالجانب الاجتماعي التحضيري اكثر من الجانب الاقتصادي ومرتبطاً بشكل عام بمشروع شبكة الحماية الاجتماعية[٣]، وبعد ذلك قام مجلس النواب العراقي بتشريع قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢المعدل، اذ يعد من القوانين المهمة ذات الاثر الكبير على واقع الشباب الاقتصادي وعلى تعزيز الاقتصاد الوطني وتعزيز الابتكار وتحسين مستوى المعيشة فضلاً عن ترجمته لحق العمل [٤]، **فهو يهدف الى تحقيق ما يلي**[٥]:

أ- "تأمين فرص عمل جديدة وتقليص حجم البطالة".

---

[١] – د. سلام جبار شهاب، د. علي عبد الرحيم العبودي، تمويل المشاريع الصغيرة في العراق في ضوء قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢، ورقة بحثية مقدمة لمركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٣م، ص٥.

[٢] – ينظر المادة (٢٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] – احمد منادي رجه، د. فراس عبد الرزاق، احكام القروض الميسرة للمشاريع الصغيرة – دراسة تحليلية لقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢، مجلة كلية الحقوق، المجلد (١٩)، العدد (١)، ٢٠١٧م، ص٢٩.

[٤] – نصت الاسباب الموجبة من تشريعه على "لغرض دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل من خلال تقديم القروض الميسرة وفي اطار استكمال بناء القابلية على الاستخدام والعمالة في مجال برنامج العمل اللائق وتقليص حجم البطالة وتوسيع ثقافة التشغيل الذاتي والعمل الحر وتشجيع المبادرات الفردية والخاصة" وكفل الدستور والقوانين العراقية على حق العمل اذ نصت المادة(٢٢) من الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على حق العمل لجميع العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة، كما اشارت المادة (٤) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥على " العمل حق لكل مواطن قادر عليه وتعمل الدولة على توفيره على اساس تكافؤ الفرص دون اي نوع من انواع التمييز".

[٥] – المادة (٥) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

ب_ "تقديم الدعم للراغبين بالعمل والقادرين عليه من المشمولين بأحكام هذا القانون وخصوصا في المناطق الاكثر فقرا".

ت– "اعادة تدريب الباحثين عن العمل من الفئات لتناسب قدراتهم مع متطلبات سوق العمل وادخالهم في برامج ذات صلة بالعمل والتكيف مع ظروف العمل المحيطة".

ث – "زيادة الانتاجية ودعم الاقتصاد الوطني".

ج– "مراقبة واقع سوق العمل وتحولاته لتتعامل مع المتغيرات الخاصة بنسب البطالة".

ح – "مساعدة أصحاب المشاريع من الفئات المشمولة بأحكام هذا القانون في الحصول على التراخيص الرسمية في تسجيل مشاريعهم".

خ – "تشجيع اقامة حاضنات في اسناد انشاء المشاريع".

د – "اتباع اجراءات مبسطة تساعد على تسجيل المشروع".

ذ – "استثمار المهارات والقدرات البشرية في الصناعات التقنية والبرامجيات التي تعتمد اساسا على المعرفة والمهارة".

اما الجهة المختصة لمنح القروض للشباب فهي تتمثل بصندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل، الذي تم تأسيسه في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ويتمتع بالشخصية المعنوية ويرتبط ادارياً بدائرة العمل والتدريب المهني، ويمثله وزير العمل والشؤون الاجتماعية أو من يخوّله، ويكون مقرة في العاصمة بغداد واجاز القانون بأن تكون له فروع في جميع انحاء العراق[١]، وللصندوق مجلس ادارة ويتكون من رئيس وهو وزير العمل والشؤون الاجتماعية وسبعة اعضاء يمثلون وزارات مختلفة لا تقل درجتهم عن درجة مدير عام، وينتخب هذا المجلس في اول اجتماع له نائباً لرئيس المجلس بالاقتراع السري[٢]، ويمارس هذا المجلس عدد من المهام واهمها التوصية بشأن سياسة الاقراض وآلية تسديدها بموجب القانون، والموافقة على التسهيلات والقروض وفق ضوابط يضعها من قبله، وانماء المشاريع الصغيرة من خلال الترويج الى انتشارها وتمويلها وتدريب العاملين فيها، ووضع المعايير التي تخص المشاريع المتضمنة في احكام القانون، ومن مهام المجلس ايضاً اقتراح الانظمة والتعليمات لتسهيل تنفيذ القانون، اما رأس مال صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل يتكون من(١٥٠،٠٠٠،٠٠٠،٠٠٠) مائة وخمسين مليار دينار عراقي يكون تمويلها من الخزينة العامة للدولة، كما أن قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ منح الجواز القانوني لمجلس الوزراء زيادة رأس مال الصندوق بناء على اقتراح من

[١] – ينظر المادة (٣) و(٤) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

[٢] – ينظر المادة (٦) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

السلطة الادارية والمتمثلة بوزير العمل والشؤون الاجتماعية[١]، واستناداً الى ما تم ذكره بلغت تخصيصات الصندوق لعام ٢٠٢٤ (٣٧٥) مليار دينار عراقي وزعت حسب الكثافة السكانية للمحافظات ونسبة الفقر والباحثين عن العمل، وأن مجموع القروض للعام المذكور كانت(١١٤٣٢) قرضاً[٢] ، اما مبالغ القروض التي تمنح للشباب لدعم مشاريعهم الصغيرة المدرة للدخل فتتراوح ما بين (٢٠) مليون دينار عراقي الى (٥٠) مليون دينار عراقي، وأهم ما تتميز بها هذه القروض بأنها قروض مشروطة على المستفيد بفرض التزام قانوني عليه بتشغيل عدد من العمال معه وتسجيلهم في دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي، وفي الوقت نفسه تمنح هذه القروض دون أن يترتب عليها أي فوائد[٣].

اذ يرى الباحث هذا الامر ادى الى توجه الكثير من الشباب الى اقسام التدريب المهني في المحافظات للدخول في الدورات المهنية للحصول على هذه القروض لتنفيذ مشاريعهم الخاصة كونها خالية الفوائد كما انها تخفف من الاعباء المالية على المقترضين لكون المبلغ الاصلي لا تفرض عليه فوائد الامر الذي يجعل تسديد اقساط هذه القروض اكثر سهولة من دون أي تعثر، فضلاً أن التسديد القرض سنوي وليس شهري، وفي الوقت نفسه تقوم هذه القروض بتشغيل الايادي العاملة بموجب الالزام القانوني المفروض على المستفيد من القرض.

ويمكن لنا أن نبين اهم الشروط التي فرضتها الادارة لمنح قروض دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل وتتمثل بما يلي :

أ- أن يدير المستفيد من القرض مشروعه بنفسه حصراً، ولا يحق للمستفيد من القرض تغيير طبيعة نشاط المشروع او موقعه الا بعد استحصال الموافقات الرسمية[٤].

ب- يجب أن يكون عمر طالب القرض بين ١٨ و ٥٥ سنة[١].

---

[١] – ينظر المادة (٩) و(١١) و(١٢) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

[٢] – تصريح مدير صندوق المشاريع الصغيرة المدرة للدخل السيد(ح ، ع ، ح) لوكالة الانباء العراقية، شبكة الانترنت على الرابط https://www.ina.iq/200963--5-.html، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/٣٠م، الساعة الرابعة مساءً.

[٣] – تعد هذه القروض مشروطة لكون المشرع العراقي فرض في المادة (١) البند (ثالثاً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل شرط العمالة الالزامية على رب العمل المستفيد، يختلف هذا الالتزام من مبلغ قرض الى مبلغ قرض آخر ففي حال كان مبلغ القرض الممنوح لصاحب المشروع (٢٠،٠٠٠،٠٠٠) مليون دينار عراقي فيجب على رب العمل أن يقوم بتشغيل عامل واحد معه، أما إذا كان مبلغ القرض(٣٠،٠٠٠،٠٠٠) مليون دينار عراقي فهنا يلتزم صاحب العمل بتشغيل ٢ عاملين معه في المشروع، وفي حال كان مبلغ القرض (٥٠،٠٠٠،٠٠٠) مليون دينار عراقي فيلتزم رب العمل بتشغيل معه ٣ ثلاثة عمال ولم يكتفِ المشرع بذلك بل الزمه ايضاً بضرورة تسجيل عماله في دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

[٤] – البند (ثانياً) الفقرة (١) و(٣) من تعليمات وضوابط منح القروض ضمن برنامج صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل.

يتضح لنا انها قروض تشمل الشباب كون هذه القروض تمنح للأعمار التي لا تقل عن ١٨ عاماً، ويقصد من ذلك هو السن الرشد القانوني المحدد في القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١المعدل[٢]، وكما لا تزيد الاعمار عن ٥٥ عاماً، ومن خلال تتبعنا للتعليمات لاحظنا أن شرط العمر متغير وغير ثابت، وأن السلطة الادارية تجتهد في تحديد السن الاعلى للشمول بهذه القروض كون التعليمات السابقة تحدد شرط العمر بأن لا يقل عن (١٨) ولا يزيد عن (٤٥) وبعد ذلك تم رفع سقف العمر الى (٥٥) عاماً، وهنالك مقترح لرفع عمر المستفيد الى (٦٠) عاماً، فكان من الافضل أن يقلل من سقف العمر وليس التوسع فيه ليتسنى شمول أكبر عدد من الشباب بهذه القروض الميسرة لدعمهم وتمكينهم .

وتماشياً مع ما ذُكرَ **يرى الباحث** كان من الأجدر أن يحدد شرط العمر في قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل وعدم ترك ذلك لاجتهادات الادارة كما فعل المشرع الكردي في "قانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب في اقليم كوردستان . العراق" بتحديده الفئة العمرية المشمولة بالقروض وهي التي تتراوح بين (١٦– ٣٥) سنة مع جعل جميع اموال الصندوق لدعم الشباب فقط دون أن يشمل أية فئة أخرى.

ت– مبلغ القرض يتراوح بين (٢٠–٥٠) مليون دينار عراقي ويعتمد ذلك على دراسة لجنة الجدوى الاقتصادية مع شمول العمال بالضمان الاجتماعي حسب مبلغ القرض الممنوح[٣].

ث– لا يجوز لمن استفاد من قروض حكومية او أي مشروع سابق الحصول على القرض، كما لا يحق للطلبة المستمرين بالدراسة الصباحية التقديم على هذه القروض[٤].

وهذا يعني يمكن للطلبة المستمرين بالدراسة المسائية التقديم على القروض، كما أن يحقق هذا الشرط العدالة الاجتماعية والمساواة في تكافؤ الفرص ويضمن توجيه الموارد المالية للشباب المستحقين من هم بحاجة الى دعم.

ج– لا يستحق لقروض دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل كل من الموظف الحكومي ملاك، عقد، اجير يومي والمتقاعد وكل من استفاد من قانون الحماية الاجتماعية وقانون الضمان الاجتماعي وقانون ذوي الاعاقة[٥].

---

[١] – البند (ثانياً) الفقرة (٢) من تعليمات وضوابط منح القروض ضمن برنامج صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل.

[٢] – ينظر المادة (١٠٦) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١المعدل.

[٣] – ينظر البند(ثانياً) الفقرة (٤) و(٦) من تعليمات وضوابط منح القروض ضمن برنامج صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل.

[٤] – ينظر البند (ثانياً) الفقرة (٥) و(٧) من تعليمات وضوابط منح القروض ضمن برنامج صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل.

[٥] – ينظر البند (ثانياً) الفقرة (٨) من تعليمات وضوابط منح القروض ضمن برنامج صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل.

ويرى الباحث أن هذا الشرط يحتاج الى اجراءات رقابية ادارية صارمة لتجنب التجاوز على اموال الصندوق من الفئات اعلاه والحفاظ على استدامة الاموال لتحقيق الاهداف المرجوة.

ولكن ما حكم من يحصل على قرض من صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل خلافاً لأحكام القانون ؟

الزم القانون في هذه الحالة بإعادة كامل مبلغ القرض من المستفيد وتُفرض عليه غرامة مالية قدرها(١٠%) عشرة بالمئة من اجمالي مبلغ القرض خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر الاداري الخاص بالمخالفة، وتؤول هذه المبالغ الى حساب الصندوق استثناءً من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة٢٠١٩[١]، وبالإمكان اقامة دعوى قضائية أمام المحاكم المختصة في حال عدم التزامه بالتسوية القانونية التي ذكرت.

ح- يكون الغرض من القرض هو انشاء مشاريع فقط، على أن يتم تسديد القسط الاول بعد مرور سنة من تاريخ منح القرض ويتم تسديد مبلغ القرض خلال خمس سنوات[٢].

إذ يلحظ أن الادارة منحت المستفيد من القرض مدة سماح امدها عاماً كامل بمعنى لا يتم تسديد أي قسط خلالها واعتباراً من تسلمه للقرض، ويعد هذا نوعاً من الدعم من قبل السلطة الادارية للشباب من اجل تخفيف من الضغوطات المالية وتنظيم مواردهم المالية، ومنحهم الوقت الكافي للتكييف مع مشاريعهم، مع العلم أن الاقساط تسدد بصورة سنوية وليس شهرية يحدد مبلغه من قبل الادرة بصورة تنسجم مع مبلغ القرض الممنوح ولكن للأسف تواجه الادارة مشكلة وهي ضعف المصداقية ببعض الأشخاص المقترضين ، وذلك باستخدام اموال القروض الممنوح لهم في مجالات بعيدة عن الغرض الذي منح من أجله، وضعف رقابة الادارة على ذلك .

واشترطت الادارة في ضوابطها أن يكون التقديم لقرض مشاريع الصغيرة حصراً للباحثين عن العمل المسجلين في قاعدة بيانات العاطلين عن العمل في العمل والتدريب المهني، ولديه بطاقة استشارية، **ويرى الباحث** أن هذا الشرط يترجم لما ورد في قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢المعدل[٣]، كما اشترطت الإدارة أن يشترك طالب القرض بدورات تدريبية تأهيلية في ريادة الاعمال او ابتكار الاعمال، ما يشجع ذلك على تثقيف المقترضين وتحفيز الجدوى الاقتصادية وتطوير مهارات المقترضين مما يزيد من فرص مشاريعهم وكيفية ادارتها، علماً أن القروض التي يمنحها الصندوق معفاة من الفوائد المصرفية، كما المشاريع المقامة معفاة من جميع الضرائب والرسوم بموجب قانون رقم

---

[١] – المادة (١٥) البند (رابعاً) و(خامساً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢المعدل.

[٢] – البند (ثانياً) الفقرة (١٠-١١)من تعليمات وضوابط منح القروض ضمن برنامج صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل.

[٣]– نصت المادة (١) البند (رابعاً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢ على " العاطلون: الباحثون عن فرص العمل المسجلون في قاعدة بيانات دائرة العمل والتدريب المهني".

(١٠) لسنة ٢٠١٢ بما فيها رسم الطابع، ولا يتحمل طالب القرض اثناء ترويجه لمعاملة القرض أي التزامات مالية[١].

ويبقى التساؤل ماهي الضمانات القانونية التي تلزم المقترضين الشباب بدفع الاقساط السنوية للإدارة وحماية الاموال العامة للصندوق وضمان ديمومته ؟

نص الدستور العراقي النافذ "للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن"[٢]، ومن خلال تتبع نصوص قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢المعدل نجد أن من مهام مجلس ادارة صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل هو اقتراح سياسة الاقراض والتسديد بموجب هذا القانون[٣]، والمقصود من التسديد هو تسديد اقساط السنوية وبالرجوع الى التعليمات والضوابط التي وضعها المجلس المذكور[٤]، نجد انها فرضت شرطاً على طالب القرض وهو أن يقدم كفيلاً ضامناً موظف حكومي وتعهد دائرة الكفيل بتحويل الاقساط المستحقة من راتب الكفيل في حال تخلف المستفيد عن التسديد لأي سبب كان، فالكفالة هي عقد عرفها القانون العراقي بأنها "ضم ذمة الى ذمة في المطالبة في تنفيذ الالتزام" وتنعقد بإيجاب وقبول من الكفيل والمكفول له[٥]، اما القانون المصري فقد عرفها بأنها" عقد بمقتضاه يكفل شخص تنفيذ التزام بان يتعهد للدائن بان يفي بهذا الالتزام إذا لم يفِ به المدين نفسه"[٦]، أي هي انضمام ذمة مالية أخرى إلى ذمة الشخص المدين لضمان تنفيذ الالتزام[٧].

---

[١] – نص البند (رابعاً) الفقرة (٢) من الية الشمول ضمن برنامج صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل على يتم منح القرض على دفعتين للمشاريع الجديدة بشرط:

أ– "قيام المقترض بتنفيذ المشروع خلال ٩٠ يـوم من تاريخ الدفعة الاولى وبخلافه يعتبر مخالف لتعليمات الاقراض ويتم اتخاذ الاجراءات القانونية بحقه ومطالبته بإعادة مبلغ القرض". ==

= ب– "زيارة المشروع وتثبيت موقعه من قبل لجنة الكشف ورقيا والكترونيا واستلام عقد الايجار ويتم انجاز معاملة الصرف دون الحاجة الى مراجعة المقترض استنادا الـى تقرير اللـجنة وعقد الايجار".

[٢] – المادة (٢٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٣] – ينظر المادة (٩) البند (اولاً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢المعدل.

[٤] – من ضمن مهام مجلس ادارة صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل هو "اقتراح مشاريع الانظمة والتعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون" استناداً لأحكام المادة (٩) البند تاسعا من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢المعدل.

[٥] – ينظر المادة (١٠٠٨) و(١٠٠٩) من قانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١المعدل.

[٦] – المادة (٧٧٢) من قانون المدني المصري رقم (٨١) لسنة ١٩٤٨ المعدل.

[٧] – سعاد توفيق سليمان ابو مشايخ، عقد الكفالة المدنية والاثار المترتبة عليه – دراسة مقارنة بين مجلة الاحكام العدلية والقانون المدني المصري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس – فلسطين، ٢٠٠٦م، ص١٣.

ولم تكتفِ الادارة بذلك بل منحها القانون سلطة فرض فائدة تأخيريه بنسبة ٢% من مبلغ القسط المستحق عن كل يوم تأخير من تاريخ استحقاق للأقساط السنوية[١]، كما يمكن للإدارة أن تسترد اموالها من خلال التوجه الى القضاء المختص .

الفرع الثاني

المنح والاعانات المالية

تسعى السلطات الادارية في العراق الى توفير الدعم اللازم لتعزيز قطاعات مهمة في الدولة وأهمها قطاع التعليم، وقيامها بواجباتها القانونية المتمثلة في دعم التعليم، وتحقيق التنمية الاجتماعية من خلال تقديم الدعم الاقتصادي، فالإدارة تارة تقدم الدعم المالي للطلبة الشباب ويكون على شكل منحة مالية شهرية لتخفيف الأعباء الاقتصادية عليهم وعلى عوائلهم لكي يتسنى لهم اكمال مشوارهم العلمي وتحقيق اهدافهم الاكاديمية واطلاق مسارات جديدة امامهم بما يحقق العدالة والمساواة، وتارة اخرى تقديم اعانات اجتماعية لعدد من فئات المجتمع ومنها الشباب لتقليل من اثار الفقر وكما سوف يتم ايضاحه لاحقاً.

اولاً- المنح المالية

يعد موضوع المنح المالية من المواضيع ذات الاهمية الكبيرة للطرف المستفيد لما تحققه من تحسين في المستوى المعاشي، فهي تهدف الى تعزيز التنمية الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية، اذ تعد المنح تدفقات نقدية وإحدى أدوات السياسة المالية ونوعاً من أنواع المعونة التي تقدمها الادارة لتحقيق أهداف معينة وتوفير دعم مالي على وفق شروط وتعليمات تضعها سلفاً[٢]، ويفهم من ذلك أن طرفاً ما يحصل على عون من طرف آخر دون مقابل[٣]، فالمنحة اذن تكون على عكس القرض بأنها اموال لا يشترط على مستلمها تسديدها وغالباً ما يرتبط

---

[١] – المادة (١٥) البند (ثالثاً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢المعدل.

[٢] – رحاب علي موج، د. استقلال جمعة وجر، اجراءات تدقيق المنح والمساعدات في القطاع الصحي منظور تقويمي، مجلة العلوم المالية والمحاسبية، المجلد (٣)، العدد (١٢)، ٢٠٢٣م،ص٢٨٧و ٢٩٠.

[٣] – صلاح عبد العزيز عبد الوهاب، شروط تلقي المنح والمساعدات الاقتصادية في الشريعة الاسلامية، جامعة المنصورة – كلية الحقوق – قسم الشريعة الاسلامية، شبكة الانترنت على الرابط https://journals.ekb.eg/article_369720_0.html ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢م، العاشرة صباحاً.

موضوع المنح بالمؤسسات التعليمية لرفع مستوى تعليم الطلبة والباحثين وتمويل الابحاث العلمية[١]، ومن هنا انطلقت السلطة التشريعية في العراق بالاهتمام بفئة الشباب المستمرين بالدراسة في مرافق التربية والتعليم من خلال دعمهم مالياً لتمكينهم من اكمال متطلبات الدراسة، وهذا الحرص ناتج عن اهتمام المشرع الدستوري بالشباب والتعليم، إذ نص على رعاية الدولة للشباب وأن توفر لهم الظروف المناسبة لتنمية قدراتهم وملكاتهم[٢]، ونص على "التعليم عامل اساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة" واشار الى تشجيع الدولة للبحث العلمي ورعايتها للتفوق والابتكار والابداع ومختلف مظاهر النبوغ[٣]، ففي عام (٢٠١٢) قام المشرع العراقي بتشريع قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢، إذ نصت الأسباب الموجبة من تشريعه على "لغرض دعم الطلبة العراقيين في الجامعات والمعاهد العراقية وحثهم على مواصلة واكمال الدراسة فيها وبغية التخفيف عن كاهل عوائلهم في سد متطلباتهم واحتياجاتهم الدراسية شرع هذا القانون" إذ تضمن هذا التشريع على نصوص قانونية ذات طبيعة مالية تهدف الى تمكين الشباب الجامعي اقتصادياً من خلال صرف منح مالية شهرية للطلبة العراقيين في الدراسات الاولية والعليا في الجامعات والمعاهد الحكومية لأبناء ذوي الدخل المحدود[٤]، وذلك بمنحهم مبالغ مالية محددة بموجب القانون[٥]، على وفق اجراءات تضعها السلطة الادارية لمرفق التعليم والبحث العلمي[٦]، وتصرف هذه المنحة لمدة تسعة اشهر من كل عام دراسي، لطلبة الدراسات الاولية البكالوريوس والدبلوم ابتداء من (١٠/١) ولغاية (٦/٣٠) وبما لا يتجاوز المدة الاصغرية للدراسة، أما منُحة طلبة الدراسات العليا فتمنح من تاريخ بدء

---

[١] – احمد سامي حسب الله، المعالجات المحاسبية والاجراءات الرقابية للمنح والمساعدات الحكومية بين التطبيقات الدولية والمحلية، مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة والتطبيقية والعلوم الهندسية، المجلد(٢٦)، العدد(١)، ٢٠١٨م، ص٦٠.

[٢] – ينظر المادة (٢٩) البند (اولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] – ينظر المادة (٣٤) البند (ثالثاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٤] – ينظر المادة (١) من قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢م.

[٥] – نصت المادة (١) البند (اولاً) من قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢ على تصرف "١٠٠٠٠٠ مئة الف دينار لطلبة الدراسات الجامعية الاولية البكالوريوس وطلبة الكليات التقنية البكالوريوس والمعاهد الفنية الدبلوم الفني التابعين لهيئة التعليم التقني"، ونص البند (ثانياً) من المادة نفسها على تصرف "١٥٠٠٠٠ مئة وخمسون الف دينار لطلبة الدراسات العليا الدكتوراه والماجستير والدبلوم العالي.

[٦] – نصت المادة (١) من تعليمات رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٨ تسهيل تنفيذ قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٦ في ٢٠١٨/٤/٩على تصرف المنحة المالية الشهرية على وفق الآتي : اولا– "تقديم طلب من الطالب وفق استمارة مُعدّة لهذا الغرض". ثانيا– "كتاب يبين مقدار دخل رب الاسرة صادر عن دائرة عمل رب اسرة الطالب اذا كان موظفا او صادر من المجلس المحلي في حالة كون رب الاسرة غير موظف". ثالثا– "سند ملكية او عقد ايجار دار السكن لأسرة الطالب لغرض تحديد صافي دخل الاسرة". رابعا– صورة من هوية الطالب.

الدراسة ولغاية انتهاء المدة الاصغرية للدراسة[١]، وتصرف هذه المنحة لطلبة الدراسات الصباحية في الجامعات الحكومية حصرا[٢]، وهذا يعني ان المنحة المالية تصرف لفئة الشباب الجامعي، كما أن الجامعات والكليات الأهلية غير مشمولة بهذه المنحة، ويشترط في الطلاب أن يكونوا من ابناء ذوي الدخل المحدود[٣]، أي من ذوي المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية من خلال تزويد وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالبيانات الخاصة للمستفيدين من قبل وزارة العمل والشؤن الاجتماعية هيئة الحماية الاجتماعية عن طريق الربط الشبكي[٤]، وهذا ما تم تأكيده في القانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية(٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)، إذ نص على "تصرف منحة مالية شهرية للطلبة والتلاميذ من ذوي الأُسر المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية بحسب المبالغ المنصوص عليها في ... وقانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢ من تخصيصات وزارتي ... والتعليم العالي والبحث العلمي"[٥] ويفهم من ذلك أن المنحة المالية اصبحت مقتصرة على طلاب الاسر الاسر الفقراء الذين يعيشون تحت مظلة الحماية الاجتماعية وهذا يُعّد أمراً محموداً يحسب لعدالة المشرع العراقي، ورغم ذلك فكان من الأجدر على المشرع أن يشمل بالمنحة المالية الطلبة من ذوي الموظفين العقود والاجراء اليوميين من الذين يتقاضون رواتب يتقارب مقدارها لرواتب شبكة الحماية الاجتماعية.

يرى الباحث أن منح المالية للطلبة الجامعيين لها آثار ايجابية كبيرة رغم محدوديتها، إذ إنها تمكن اقتصادياً اكثر عدد من الشباب ممن هم بحاجة الى دعم مالي (ذوي الدخل المحدود)، وتقلل من اعبائهم المالية وتكاليف التعليم، وتشجعهم على الاستمرار بالتعليم والبحث والابتكار لكون طلبة الجامعات والمعاهد هم قوة المجتمع وبناة المستقبل وقادة الغد ولكن للأسف بقى هذا التشريع معطلاً لسنوات كثيرة دون تنفيذ بسب ظروف الاقتصادية التي مر بها بلدنا منها الحرب على داعش وانخفاض اسعار النفط العالمية .

واستنتاجاً مما تقدم يمكن ان نبين الشروط القانونية الواجب توفرها في الطلبة الجامعيين الشباب من أجل شمولهم بالمنحة المالية وتكمن بما يلي :

---

[١]- ينظر المادة (٢) من قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢م.

[٢] – ينظر المادة (٥) من قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢م.

[٣]- نصت المادة (٢) من تعليمات رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٨ تسهيل تنفيذ قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢ على "يقصد بالطالب من ابناء ذوي الدخل المحدود الذي لا يزيد دخله على ١٥٠٠٠٠ مائة وخمسين الف دينار شهرياً من دخل الاسرة".

[٤] – تصريح رئيس هيئة الحماية الاجتماعية الدكتور (ا ، ا) على الموقع الرسمي لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، شبكة الانترنت على الرابط https://www.molsa.gov.iq/?article=3487، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٣م، الثالثة صباحاً.

[٥] – المادة (٥٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية(٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٢٦في ٢٠٢٣/٦/٢٦م.

أ- أن يكون الطالب عراقي الجنسية[١]، ومن ذوي الدخل المحدود.

ب- أن يكون طالباً في الدراسات الصباحية للجامعات الحكومية حصراً.

ت- أن لا يكون الطالب موظفاً حكومياً.

ث- أن لا يكون الطالب ممنوح مخصصات وفقاً للقانون، فإذا كان مبلغ المنحة أكثر من مبلغ المخصصات فلا يمنح الفرق إذا كانت الاخيرة أقل من مبلغ المنحة[٢].

وأن تحقق الشروط اعلاه لا يعني صرف المنحة المالية بصورة مطلقة بل مقرونة بالانضباط الاكاديمي اذ يتوقف صرفها في حالات معينة واهمها[٣]:

أ- تأجيل الطالب لدراسته.

ب- رسوب الطالب.

ج- إذا تجاوزت غيابات الطالب اكثر من (١٠%) سنوياً في مادة دراسية واحدة او اكثر خلال الفصل الدراسي أو السنة الدراسية.

ثانياً- الاعانات المالية

تمثل الاعانات الاجتماعية إحدى أبرز الوسائل الرئيسة لتعزيز الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية، ويأتي دور الادارة هنا في تنظيم توزيع تلك الاعانات بصورة يضمن وصولها إلى الاشخاص المستحقين بأعلى درجة من الشفافية والكفاءة، فضلاً عن وضعها الاجراءات والسياسات اللازمة لتحديد المستفيدين وتوفير الدعم المالي لهم.

ويقصد بالإعانة الاجتماعية هي "المعونة العينية والنقدية التي تقدمها الدولة أو الهيئات المحلية للأشخاص الذين هم في حالة عوز دون أن يشملهم أي نظام آخر من الانظمة الاجتماعية"[٤]، فهي تعد نفقات تدفعها الدولة على شكل اعانات نقدية مباشرة (مساعدات مالية او عينية) الى بعض الأشخاص أو بعض الفئات لتحسين وضعهم الاقتصادي ولتحقيق التوازن الاجتماعي، كالمبالغ التي تدفع في حالات المرض والعجز والبطالة والشيخوخة[٥]، اي

---

[١] – نصت المادة (١٨) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ على "يعد عراقيا كل من ولد لأب عراقي او لأم عراقية، وينظم ذلك بقانون"

[٢] – المادة (٤) من قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢م.

[٣] – ينظر المادة (٣) من قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢م.

[٤] – د. موسى عبود، دروس في القانون الاجتماعي، ط٢، المركز الثقافي العربي، بيروت – لبنان، ١٩٩٤م، ص٣٠٦.

[٥] – د. عزت قناوي، اساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع، فيوم – مصر، ٢٠٠٦م، ص٥١.

تشمل المساعدات والخدمات الاجتماعية المتنوعة نفقات اجتماعية[١]، محققة في ذلك أهداف اجتماعية، لأن الدولة لا تتخلى عن مواطنيها عندما يصيبهم طارئ اذ تصبح رعايتهم من صميم واجبها الاجتماعي[٢]، لكون الضمان الاجتماعي حق دستوري مكفول من قبل الدولة لجميع العراقيين[٣]

وقبل ذلك هو حق مكفول في المواثيق الدولية[٤]، ومن هذا المنطلق اهتمت الإدارة في العراق برعاية الفئات الفقيرة من المجتمع التي تقع تحت خط الفقر، غير القادرة على تلبية احتياجاتهم الضرورية، لحمايتهم من الفقر، وتوفير لهم مستوى معاشي كريم، وذلك بتقديم الاعانات المالية لهم وغير ذلك من خدمات مختلفة لانتشالهم من ذلك البؤس[٥].

وتعد وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إحدى أهم سلطة الإدارية في العراق التي تهدف الى تحقيق العدالة الاجتماعية ودعم الفئات المستضعفة اقتصادياً، عبر برامج الاعانات الاجتماعية، استناداً الى تشريعاتها، إذ يعد قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ النافذ[٦]، من اهم القوانين التي تهدف الى دعم وتمكين الشباب التي تعاني من الفقر والبطالة وظروف اقتصادية صعبة.

ومن خلال استقراء الباحث للنصوص القانونية الواردة في القانون المذكور نجدها سارية على الافراد تحت مسميات مختلفة، شاملة لفئة الشباب ضمناً من الذين يعيشون تحت خط الفقر[٧]، فالمطلقة أو العزباء أو الفتاة البالغة غير المتزوجة أو ذوو الاعاقة والاحتياج الخاص أو الطالب المتزوج أو الأسر معدومة الدخل وغير هؤلاء

---

[١] – محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان– الاردن، ٢٠٠٨م، ٢٨٦.

[٢] – د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي – جامعة بغداد – كلية القانون، بدون سنة نشر، ص٢٦.

[٣] – نصت المادة (٣٠) البند(ثانياً) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ على "تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون".

[٤] – ينظر المادة (٢٢) و(٢٥) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

[٥] – حسين هادي حمزة، د. احمد عبدالله سلمان الوائلي، سياسات التخفيف من الفقر في العراق بين الضرورة وتحقيق الاهداف الاهداف للمدة ٢٠٠٣–٢٠١٥، مجلة واسط للعلوم الانسانية، المجلد(١٥)، العدد مستلات، ٢٠٢٠م، ص٣٢٦.

[٦] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣١٦ في ٢٠١٤/٣/٢٤م.

[٧] – اشارت المادة (١) البند (اولاً) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ النافذ سريانه على كل من" أ– ذو الاعاقة والاحتياجات الخاصة. ب– الارملة، المطلقة، زوجة المفقود، المهجورة، الفتاة البالغة غير المتزوجة، العزباء. ج– العاجز. د– اليتيم. هـ– أسرة النزيل او المودع اذا زادت مدة محكوميته عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية. و– المستفيدون في دور الدولة الايوائية. ز– الأحداث المحكومين ممن تزيد محكوميتهم عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية. ح– الطالب المتزوج ولغاية الدراسة الاعدادية. ط– الأسر معدومة الدخل أو التي يكون دخلها دون مستوى خط الفقر" مع وجود جواز قانوني بشمول فئات اخرى غير هؤلاء بناء على اقتراح وزير العمل والشؤون الاجتماعية وموافقة مجلس الوزراء.

الذين شملهم القانون، نجد أن اغلبهم من الشباب ذكوراً واناثاً وتم احاطتهم برعاية الحماية الاجتماعية، اذ تم تعريف الحماية الاجتماعية بموجب المادة (٢) البند (ثانياً) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ النافذ بانها " الاعانات والخدمات التي تقدمها هيئة الحماية الاجتماعية لغرض الحد من الفقر"، ويتم تحديد المشمولين بتلك الاعانات والخدمات على اساس بيانات خط الفقر والبحث الاجتماعي وفق خطوات تنظيمية تعدها هيئة الحماية الاجتماعية بالتنسيق مع وزارة التخطيط[١]، واجراءات ادارية معينة[٢]، وصولاً الى تحقيق الهدف المرجو وهو دعم فئات المجتمع ومنهم الشباب[٣]، وتعد هيئة الحماية الاجتماعية اعلى سلطة ادارية في العراق معنية بذلك، بذلك، إذ تتمتع بشخصية معنوية واستقلال اداري ومالي وترتبط بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية ويكون مقرها في بغداد، ولديها اقسام في محافظات العراق، من مهامها تقديم الاعانات النقدية والخدمات الاجتماعية للفئات المشمولة بأحكامه ومن ضمنهم الشباب ويشترط في الحصول على تلك الاعانات هو أن لا يتقاضى المتقدم اي مرتباً من الدولة، وأن لا يملك أي مورد خاص يكفيه باستثناء من يتقاضى اجر يومي[٤]، ولا يشترط في المستفيد من الاعانات أن يكون عراقي الجنسية كما في منحة طلاب الجامعات، بل يسري القانون على غير العراقيين ومن هم دون خط الفقر والمقيمين بصورة دائمة ومستمرة وقانونية في جمهورية العراق فيما يتعلق بمساعدات الحماية الاجتماعية في دولهم خلافاً للمنح المالية للطلبة الجامعيين التي اشترطت الجنسية العراقية شرطاً لمنحها.

ويرى الباحث أن الاعانات الاجتماعية هي حق دستوري وقانوني وحق من حقوق الانسان وبقدر ما يتعلق بفئة الشباب مدار بحثنا فأن هذه الاعانات على رغم من الايجابيات المتحققة عنها بدعم وتمكين الشباب اقتصادياً الا انها تحمل كثير من السلبيات، إذ تشجع على الاتكالية وتقلل حافز الشباب نحو العمل وتطوير الذات، وتؤدي الى رفع معدلات البطالة بين الشباب (البطالة المقنعة) اذ سوف يعتمدوا على الاعانات بدلاً عن العمل، وفي الوقت نفسه يزيد من الاعباء المالية على الموازنة العامة بوصفه انفاقاً عاماً ومستمراً، وتضعف من تحقيق التنمية الاقتصادية، فكان من الاجدر تمكين الشباب اقتصادياً بقروض ميسرة للمشاريع الصغيرة وتشجيع الاستثمار والقطاع الخاص بعيداً عن موضوع الاعانات الاجتماعية لكونها حلولاً أنية ترقيعيه ومؤقتة دون جدوى اقتصادية، فضلاً عن

---

[١] – المادة (١) من تعليمات رقم (٨) لسنة ٢٠١٧ تسهيل تنفيذ قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٤٥ في ٢٠١٧/٥/٢م.

[٢] – ينظر المادة (٢) من تعليمات رقم (٨) لسنة ٢٠١٧ تسهيل تنفيذ قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤.

[٣] – نصت المادة (٣) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ النافذ يهدف هذا القانون الى : "اولاً– تحقيق الحياة الكريمة لأبناء المجتمع. ثانياً– المساهمة في تعزيز قيم التكافل الاجتماعي. ثالثاً– ضمان وصول مظلة الحماية الاجتماعية الى كافة الفئات المشمولة بأحكامه. رابعاً– توفير استقرار نفسي ومادي للأفراد واسرهم او لخلفهم، وضمان الدخل للأفراد واسرهم في حالات العجز والاعاقة والشيخوخة والوفاة وفقدان القدرة على العمل بشكل يؤمن الحياة الكريمة".

[٤] – ينظر المادة (٤) و(٦) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ .

انخفاض مبلغ الاعانة ولا يكفي لسد متطلبات وطموحات الشباب، ولمجلس الوزراء العراقي قرار بهذا الشأن في عام (٢٠٢٣)، والذي اتخذ في جلسته الاعتيادية (الثانية والاربعين)، اذ تم بموجب هذا القرار شمول المستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية بقروض مشاريع الصغيرة المدرة للدخل مقابل اخراجهم من قاعدة بيانات خط الفقر مع استمرار صرف مبالغ الاعانة لمدة ثلاثة اشهر فقط بعد منحهم القروض[١]، ويعد هذا القرار من القرارات المهمة والحكيمة التي تشجع الشباب على اعتمادهم على ذاتهم وتحقيق طموحاتهم المهنية والشخصية وجعلهم منتجين للبلد دون أن يصبحوا عالة عليه، أو تحويل الشباب من مستفيدي الرعاية الاجتماعية الى العمل بصفة عقود في المرافق العامة[٢].

يتم تحديد الفئات المشمولة بهذا القانون من قبل الباحثين الاجتماعيين، ليتم بعد ذلك منحهم مبالغ نقدية متفاوتة في حال لم يكن لهم دخل أو يمنحون الفرق بين دخلها ومستوى الدخل الوارد في القانون[٣]، ويتولى صندوق الحماية الاجتماعية دفع مبالغ الاعانات الاجتماعية للفئات المشمولة بأحكام القانون[٤]، وللإدارة أن توقف أو تقطع الاعانة الاجتماعية عند تحقق الاسباب القانونية.

---

[١] – الموقع الرسمي لرئيس المجلس الوزراء (م ، ش ، ا) شبكة الانترنت على الرابط https://pmo.iq/?article=836، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٧م، السابعة مساءً.

[٢] – في تصريح لوزير العمل والشؤون الاجتماعية السيد(ا ، ج ، ا) على الموقع الرسمي لوزارة العمل والشؤن الاجتماعية اوضح فيه عن استحصال الموافقة في موازنات(٢٠٢٤–٢٠٢٥) للتعاقد في كل سنة مع (٣٧) الف شاب من الذين تتراوح اعمارهم من (١٨–٢٥) سنة ويتم التعاقد مع المستفيدين لمدة ثلاث سنوات ليتم بعد ذلك تثبيتهم على الملاك الدائم، وبين عن وجود ٥٤ الف من ارباب الاسر الذين تتراوح اعمارهم من(١٨–٢٥) سنة تنطبق عليهم شروط التعاقد مع وزارة الداخلية في كل انحاء العراق، واوضح انه سيتم نقل المستفيدين من الاعانة الى وزارة الداخلية مع التخصيص المالي والفارق توفره وزارة المالية، شبكة الانترنت على الرابط https://www.molsa.gov.iq/?article=4774 ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢٠م، السابعة مساءً.

بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/٢٣ اعلنت النائبة في مجلس النواب العراقي (و ، ا)وعلى صفحتها الشخصية الموثقة في موقع التواصل الاجتماعي(facebook) عن مقترح يخدم الطاقات الشبابية من المستفيدين من الرعاية الاجتماعية وذلك بتحويل الشباب الذين تتراوح اعمارهم من(٢١ الى ٣٥) من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الى وزارة العدل بصفة عقد وبغض النظر عن الشهادة الدراسية، وتحويل الشباب الذين تتراوح اعمارهم من(١٨ الى ٢٥) من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الى وزارة الداخلية للعمل بصفة عقد .

[٣] – استناداً الى جدول سقف الاعانة الاجتماعية الملحق بقانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ يكون مبلغ الاعانة الاجتماعية الشهرية للشخص الواحد مائة وخمسة الاف دينار عراقي اما الفردين يكون مبلغ الاعانة مائتان وعشرة الاف دينار عراقي اما ثلاثة افراد يكون مبلغ الاعانة ثلاثمائة وخمسة عشر الف دينار عراقي اما الافراد الاربعة فما فوق يكون مبلغ الاعانة اربعمائة وعشرون الف دينار ولمجلس الوزراء صلاحية تعديل مبلغ الاعانة.

[٤] – ينظر المادة (١٩) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ النافذ وتتكون ايرادات صندوق الحماية الاجتماعية من : أ– تخصيصات المالية من الموازنة العامة الاتحادية للدولة. ب– الاعانات والمنح والهبات وفقا للقانون. ج–

يوقف صرف مبلغ الاعانة الاجتماعية من قبل الادارة وبقرار إداري عند تحقق إحدى الحالات الآتية[١]:

أ- مغادرة الشخص المستفيد لدولة العراق لمدة ستة أشهر من دون عذر مشروع.

ب- اكتمال الاهلية القانونية لليتيم القاصر وانقطاعه عن التعليم.

ت- عدم استمرار اولاد المشمول على الدراسة بأستثناء الدراسة الجامعية.

ث- وفاة المشمول بالإعانة وتنتقل الى ارملته.

ج- زوال اسباب الشمول بالإعانة كالزواج.

ح- الحصول على مورد مالي او دخل يفوق مبلغ الاعانة كالتعيين.

خ- عدم الالتحاق بالمؤسسات والمعاهد المختصة بالتدريب والتأهيل.

د- الاحجام عن العمل المقدم له من برامج الحماية لثلاث مرات دون مسوغ شرعي.

وللإدارة أن تقطع الاعانة الاجتماعية بصورة نهائية بموجب قرار اداري عند تحقق احدى الحالات الاتية[٢]:

أ- فقدان أحد شروط الاستحقاق القانونية.

ب- تقديم وثائق ومحررات ثبت تزويرها بقصد الشمول بأحكام القانون أو تقديم معلومات أو بيانات كاذبة في استمارة البيان السنوي لضمان الاستمرار الشمول بالحماية الاجتماعية.

الفرع الثالث

حاضنات الأعمال للمشاريع الريادية

تعد حاضنات الأعمال إحدى أهم وسائل الادارة لدعم الشباب اقتصادياَ، إذ توفر الموارد والدعم اللازم لتحويل افكارهم الى مشاريع استثمارية منتجة، وتلعب دوراً كبيراً في تمكينهم من خلال تقديم مجموعة من الدعائم والادوات الممكنة التي من شأنها أن تساعدهم في تطوير مشاريعهم، فهم بحاجة الى دعم من السلطة الادارية لتحقيق نجاح اقتصادي، فهي تمثل مشروعاً حيوياً لاستثمار الطاقات الشبابية في بناء المشاريع والشركات الصغيرة، فهي تعد وسيلة وليس هدف، اذ الغاية منها توفير فرص نجاح لمشاريع الشباب وتمكين اصحابها فنياً وادارياً، فهي تساهم في خلق فرص عمل دائمة للشباب وحل مشكلة البطالة ونشر ثقافة ريادة الاعمال.

نصف تركة من لا وارث له. د- ١% من ارباح الشركات الحكومية. هـ - ٠٠٢٥، ٠ تستقطع من رواتب موظفي الدولة والمكلفين بالخدمة العامة. و- عائدات استثمار اموال الصندوق. ز- ١% من عائدات السياحة.

[١] – ينظر المادة (١٦) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤.

[٢] – ينظر المادة (١٧) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤.

وعرف سميث حاضنات الاعمال بأنها" مجموعة من برامج اعدتها الحكومة او تحالف اعمال او مجموعة اكاديمية تتضمن تدريبا وخدمات متنوعة"[١]، فهي توفر فرصة للمشاريع للبقاء على قيد الحياة في اثناء مراحلها الاولية، وعرفّت ايضاً بأنها "منظومة متكاملة تتعامل مع كل مشروع في البداية وكأنه وليد يحتاج الى الرعاية الفائقة والاهتمام الشامل لحمايته من المخاطر التي تحيط به وتزويده بالإمكانات الاستمرار والنمو والاعتماد على الذات"[٢]، او هي مؤسسات حكومية عامة او خاصة تمارس عدد من الانشطة التي تستهدف من خلالها تقديم الخدمات والمشورة والمساعدات الادارية والمالية للمشاريع في مراحلها الاولى أو اثناء ممارستها وتمكنها من تجاوز الاعباء والصعاب[٣]، اما قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل فقد عرف الحاضنات فقط بأنها "الجهة التي تهدف الى دعم وتطوير الانشطة الاقتصادية الصغيرة من خلال تقديم اعمال مهنية للمبدعين ممن لديهم افكار متطورة"[٤].

وتأسيسا على ذلك يمكن أن نعرف حاضنات الاعمال لمشاريع الشباب قدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا، **بأنها مؤسسات تابعة للدولة أو القطاع الخاص تتمتع بالشخصية الاعتبارية تملك خبرة ومقدرة مالية بما يمكنها من احتضان مشاريع الشباب الريادية وغيرها ومدها بالدعم والاسناد والمشورة منذ لحظة ولادتها لحين وقوفها واعتمادها على ذاتها بما يقلل من مخاطر فشلها .**

وتعد حاضنات الأعمال إحدى أهم الدعائم الاساسية لتأسيس ونمو ونجاح مشاريع الشباب الريادية، فهي تقوم على احتضان اصحاب الافكار الابداعية الذين لا يملكون الخبرة والمعرفة لإنجاح مشاريعهم مستقبلاً، فهي تساهم بشكل مباشر في دعم الاعمال الريادية من خلال ما توفره من رأس المال المادي والمعرفي[٥]، فهي تعد من الاستراتيجيات

---

[١] – د. أمل عبد محمد، بحث منشور على الموقع الرسمي لكلية المستقبل الجامعة، شبكة الانترنت على الرابط https://www.uomus.edu.iq/NewDep.aspx?depid=7&newid=4766 ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢٥م، الحادية عشر مساءً.

[٢] – د. صباح مجيد النجار، دور حاضنات الاعمال في دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة لشريحة الشباب مع الاشارة للتجربة العراقية_ دراسة مسحية، مجلة كلية التراث الجامعة، العدد (٢٦)، ٢٠١٨م، ص٣.

[٣] – فهيمة درار، وفاء قاسمية، حاضنات الاعمال ودورها في دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة – دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية – العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي التبسي – تبسة، الجزائر، ٢٠١٥-٢٠١٦م، ص٢٣-٣٣.

[٤] – المادة (١) البند (سادساً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

[٥] – د. ايثار عبد الهادي ال فيحان، سعدون محسن سلمان، دور حاضنات الاعمال في تعزيز ريادة المنظمات، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (٣٠)، ٢٠١٢م. ص٧١و٧٣.

الحديثة لدعم مبادرة ريادة الاعمال التي اطلقتها الحكومة العراقية مؤخراً (الحكومة الثامنة)[١]، تنفيذاً لمنهاجها الوزاري[٢]، الذي نص على تهيئة فرص عمل للشباب، وتشجيع اقامة المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتوفير قروض ميسرة لهم ومتابعة تنفيذها مع تقديم الخبرات والمشورة من أجل ضمان نجاحها وتشغيلها وهذا لا يمكن أن يتحقق مالم يكون هنالك دعم ومتابعة من الإدارة لتلك المشاريع من خلال اقسام وشعب حاضنات اعمال التي بدورها تقدم ما لديها من خبرات ورعاية ومتابعة من اجل التغلب على التحديات وتحقيق نجاح ونمو مستدام لتلك المشاريع، ومن خلال تتبعنا الموقع الالكتروني الخاص بمبادرة ريادة لاحظنا أنها توفر دورات مجانية للشباب تتلاءم مع اهدافهم ويتم منحهم شهادة مشاركة بعد اكمال متطلباتها ، وبعد ذلك يتم تمويل مشاريع الشباب بقروض من المصارف المتعاونة على وفق تعليمات وبفوائد محدودة[٣]، مع توفير الدعم اللازم من اتحاد غرف التجارية[٤] ويأتي بعد ذلك دور حاضنات الاعمال والتي تعد الجهة المسؤولة عن متابعة مشاريع الريادة للتأكد من سيرها نحو الاتجاه الصحيح، اذ تعد مبادرة ريادة من اهم المبادرات التي شهدها العراق في دعم وتمويل الشباب لتمكينهم اقتصادياً من خلال تحويل افكارهم البسيطة الى مشاريع انتاجية صغيرة وكل اجراءات هذه المبادرة هي الكترونية ومبسطة.

واستخلاصاً لما سبق يرى الباحث أن هنالك فرقاً بين القروض المشاريع الصغيرة التي تمنحها الادارة للشباب (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية) وقروض ريادة الاعمال التي تمنحها الادارة ايضاً للشباب (مصارف الرافدين) وغيرها، فقروض وزارة العمل تتراوح مبالغها المالية بين ٢٠-٥٠ مليون دينار عراقي غير قابلة للزيادة كونها محكومة بقانون

---

[١] – ريادة هي "مبادرة يطلقها دولة رئيس مجلس الوزراء السيد (م ، ش ، ا) حرصاً على الايفاء في تنفيذ البرنامج الحكومي في دعم المواطن أثناء الدراسة أو بعدها في نيل فرصة لائقة لتحقيق ذاته ودعم فئات المتدربين والشباب وجعلهم منتجين وأساسيين في مستقبل سوق العمل، واحتضان المبتكرين والافكار الابداعية والحفاظ على القيم المجتمعية الاقتصادية" واطلقت هذه المبادرة في الرابع من اذار لعام ٢٠٢٣ لخلق مجتمع ريادي.

[٢] – نصت المادة (٧٦ /رابعاً) من دستور العراق النافذ لسنة٢٠٠٥ على "يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة".

[٣] – من اهم تعليمات قروض مبادرة ريادة التي اعلانها مصرف الرافدين هي : أ– أن يكون طالب القرض عراقي الجنسية وأن لا يقل عمر المتقدم عن ١٨ سنة ولا يتجاوز عن ٥٠ سنة". ب– مبلغ القرض الممنوح هو من واحد مليون عراقي الى عشرين مليون عراقي ويمنح دفعة واحدة. ت– نسبة الفائدة هي ٢% سنوياً بالقسط المتناقص، وتكون مدة القرض عشر سنوات ويدخل ضمنها فترة الاهمال والتي هي ثلاثة اشهر تشمل القسط والفائدة. ث– كفيل ضامن وأن يكون موظف موطن راتبه على مصرف الرافدين حصراً.

[٤] – استناداً الى كتاب اتحاد الغرف التجارية العراقية المرقم بالعدد (١٠٢١٩) في ٢٩ تشرين الاول ٢٠٢٤ والمعطوف على كتاب مكتب رئيس الوزراء/ مبادرة ريادة في ٢٠٢٤/٨/١٥، والذي يتضمن موافقة مجلس اتحاد الغرف التجارية العراقية على "تخفيض رسوم حجز الاسم التجاري للأفراد بنسبة ٧٠% للمشاريع الصغيرة والمتوسطة ورواد الاعمال المسجلة في مبادرة ريادة".

دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل أما قروض ريادة تتراوح بين ٨-٢٠ مليون دينار عراقي وقابلة للزيادة، قروض وزارة العمل خالية من الفوائد وآلية تسديد القسط يكون سنوياً خلال مدة خمس سنوات، أما قروض ريادة فأنها تحتوي على فوائد بنسبة (٢%) وبشكل تناقصي وتسدد اقساطها شهرياً خلال مدة عشر سنوات، قروض وزارة العمل تشمل كافة المشاريع ويلتزم صاحب العمل بتسجيل عماله في دائرة الضمان أم قروض ريادة تقبل فقط المشاريع الانتاجية والحرفية .

وتساهم حاضنات الأعمال في تعزيز ريادة المجتمع وتخلق فرص ريادية للشباب من اصحاب الابداع والابتكار وتشجع وتنمي المشاريع الجديدة، وقد استحدث في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية – دائرة العمل والتدريب المهني قسم حاضنات الأعمال، يختص باحتضان المشاريع المبتكرة والابداعية أو تطوير مشروع قائم أو مشروع انتاجي أو مشروع حرفي أو تراثي أو مشاريع تهتم بدعم المرأة، وهذه الحاضنات لا تهدف الى غايات ربحية بل تهدف الى تطوير القطاع الخاص، وايجاد فرص عمل للشباب الباحثين عنه، وتوفير تمويل للمشاريع ودراستها من حيث الجدوى، وتقديم دورات تدريبية مجانية واستشارات اقتصادية وفنية ومالية وغير ذلك من خدمات[١]، وهذا الحاضنات تحتاج إلى عدد من المقومات لنجاحها ومنها القبول المجتمعي وكسب ثقتها من خلال اقناع المجتمع بأهميتها من خلال مؤسسات المجتمع المدني، وغرف الصناعة والتجارة، والروابط المهنية والترويج لعملها، أما المقوم الثاني هو ملكية الحاضنة لا بد أن تكون عامة وأثبتت الدراسات أن(٥٠%) من أصحاب المشاريع يفضلون امتلاك الدولة لحاضنات الاعمال لكونها اكثر جدية لحل مشاكلهم و(١٠%) يفضلون القطاع الخاص بسبب بساطة ويسر اجراءاتها بعيدة عن البيروقراطية و(٢٠%) يفضلون الحاضنات المختلطة من أجل الحصول على خبرة القطاع الخاص وامكانية القطاع العام الدولة، أما المقوم الأخير هو الموارد البشرية والمالية كالخبراء والفنيين والاداريين من أجل اعداد الشباب العاطلين عن العمل اعداداً صحيحاً[٢]، وللأسف رغم اهمية حاضنات الاعمال في دعم الشباب لكنها لم تلق اهتماماً وعناية بالمستوى المطلوب وخصوصاً للأعوام السابقة، بالرغم من وجود مشاكل الاقتصادية اهمها البطالة .

يرى الباحث أن السلطات الادارية هي من تمارس دور الحاضنات الاعمال من خلال اتخاذها مجموعة من التدابير والسياسات من تقديم دعم مالي للمشاريع المبتكرة وتبسيط الاجراءات وتقليص البيروقراطية، كما نصت كثير من القوانين بصورة مباشرة او غير مباشرة للسنوات الاخيرة على اهمية حاضنات الاعمال ودورها في نجاح مشاريع

---

[١] – اكرم خالد محمود، جاسم محمد مصحب، حاضنات الاعمال في دائرة العمل والشؤون الاجتماعية – دراسة حالة، مجلة كلية دجلة الجامعة، المجلد (٦)، العدد (١)، ٢٠٢٣م، ص١٨١.

[٢] – تغريد قاسم رحمة، مصدر سابق، ص١١٨-١١٩.

الشباب، ومنها قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل اذ جاء في اهدافه على "تشجيع اقامة حاضنات في اسناد انشاء المشاريع"، ومساعدة الفئات المشمولة في تسجيل مشاريعهم من خلال استحصال التراخيص الرسمية، وتبسيط الاجراءات[١]، وهذه الحاضنات هي شريك جيد في طريق النجاح، كما نص قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على "للوزارة أو لمجالس الجامعات أو إحدى تشكيلاتها انشاء الحاضنات التكنولوجية والعلمية وترعى هذه الحاضنات تأسيس الشركات المساهمة بما يسهم في استثمار المعرفة العلمية والبحثية في تنمية الاقتصاد والقضاء على البطالة، وللوزارة أو تشكيلاتها في سبيل ذلك المشاركة مع القطاع الخاص وينظم ذلك بتعليمات تصدرها الوزارة"[٢]، واستناداً الى ذلك وفي خطوة تهدف الى دعم عمليات الابتكار والشباب البحثين واثراء الناتج المعرفي، اعلنت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي عن مكافأة مالية عن كل بحث ينشر في المجلات الرصينة[٣] اما قانون الاستثمار فقد أشار إلى منح المشاريع الذي يشملها القانون الضمانات والامتيازات من اجل استمرارها وتطويرها من خلال تقديم الدعم من قبل الادارة بما يؤمن تعزيز تلك المشاريع في الاسواق، مع منحها التسهيلات واعفاءات من الضرائب والرسوم[٤]، ونستخلص من ذلك أن تلك التسهيلات والمساعدات والاعفاءات هي جزءً من السياسات الداعمة التي توفرها الادارة المختصة لحاضنات الاعمال لمشاريع الشباب وتحفيز نجاحها.

---

[١] – المادة (٥) البند (سادساً) و(سابعاً) و(ثامناً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢ المعدل.

[٢] – المادة (٥١) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل، وقام المشرع العراقي بإضافة الحاضنات التكنولوجية والعلمية للقانون المذكور بموجب قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٤ التعديل التاسع قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٨٥ في ٢٠٢٤/٧/٢٢.

[٣] – اعلنت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي – دائرة البحث والتطوير – قسم الشؤون العلمية بموجب كتابها المرقم بالعدد (بت١٣١٤/٤) في ٢٠٢٤/١٢/١٩ والمعطوف على كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد(ش.ز.ل/٢٨٨٥٧/٢٢/٦٠) في ٢٠٢٤/٦/٢٣ عن صرف مكافأة مالية مقطوعة قدرها اربعة ملايين دينار عراقي لموظفي الخدمة الجامعية عن كل بحث ينشر في المجلات الرصينة Impact Factor استناداً للمادة (١١) البند (سادساً) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٤] – المادة (٣) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

المبحث الثاني

الجهات الإدارية المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً والرقابة عليها

بعد أن أوضحنا في المبحث الأول من هذا الفصل الاليات التي تنفذها الادارة لتعزيز قدرات الشباب ودعمهم وضمان مشاركتهم في بناء بلدهم ومستقبلهم الاقتصادي، لا يسعنا في هذا المبحث الا أن نوضح الجهات ذات الاختصاص، التي تلعب دوراً محورياً واساسياً في توفير التشريعات اللازمة، أو الوظائف والاموال والتدريب وغير ذلك الى الشباب وفقاً للقوانين والانظمة والتعليمات بهدف تعزيز قدراتهم ومهاراتهم وتحفيزها على الابتكار والابداع وروح الريادة وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، والذي من شأن كل ذلك خفض معدلات البطالة بين فئة الشباب من خلال وضع تلك السياسات والاستراتيجيات التي تتبعها السلطات الادارية في العراق موضع التطبيق، فكل ذلك لا يتحقق مالم تكن هنالك مرافق عامة متخصصة تملك الاموال والموارد البشرية والبنى التحتية، وتدعم كل ما تم ذكره انفاً، وهذا يتطلب منا أن نبين دور السلطة التشريعية والتنفيذية المركزية (الاتحادية) في دعم الشباب وتمكينهم اقتصادياً ومن ثم نبين دور الحكومات المحلية للمحافظات غير منتظمة بإقليم (اللامركزية الادارية) في دعمها لتلك الشريحة، وهذا ما سوف نوضحه بالمطلب الأول من هذا المبحث، أما المطلب الثاني سوف يخصص للرقابة على أعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً.

المطلب الاول

اختصاص السلطات المركزية والمحلية بتمكين الشباب اقتصادياً

أكدت معظم دساتير الدول المعاصرة على توزيع سلطات الدولة على سلطات الثلاث، وهي كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، إذ تمارس كل منها وظيفتها بطريقة متكاملة وذلك انسجاماً مع ارادة المواطنين، مع تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من دون تجاوز سلطة اتحادية على وظيفة السلطة الاخرى، مع وجود تعاون بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية[١]، وهذا ما أكده دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥[٢]، وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الفرع الأول لدور السلطة التشريعية في تمكين الشباب اقتصادياً، أما الفرع الثاني نُلقي الضوء فيه على دور السلطة التنفيذية في تمكين الشباب اقتصادياً ونتطرق في الفرع الثالث دور الحكومة المحلية في تمكن الشباب اقتصادياً.

الفرع الاول

دور السلطة التشريعية الاتحادية بتمكين الشباب اقتصادياً

إنّ المهام الرئيسة التي تضطلع بها السلطة التشريعية هي تشريع القوانين، إذ تضع القواعد الملزمة من خلال اتباعها لطرق واجراءات معينة، علماً أن التشريعات التي تسنها لا تنحصر في مواضيع محددة، إذ إن للتشريع مجالات متعددة كالتشريع في المجال التجاري والجنائي أو في مجال التشريع المالي ولهذا الاخير انواع متعددة كالتشريع الضريبي والرسوم وغيرهما[٣]، ونظراً لأهمية التشريع للمجتمعات فيقال عنه "لولاه لعمت الفوضى في البلاد وسيطر الظلم فأخذ القوي بقوته الشخصية كل ما يريد وفقد المستضعف كل اسباب الحياة الكريمة ومقوماتها"[٤]، فيعرف التشريع هو "عبارة عما تسنه الدولة ممثلة بالسلطة التشريعية من أحكام لا تتم مصالح الدولة الا بها"[٥]، أو هو "مجموعة من القوانين والقواعد والاحكام يضعها المشرع لتنظيم الروابط الفردية والاجتماعية بين الناس وبيان مالهم من حقوق وما عليهم من واجبات"[٦]، فقد اناط دستور العراق النافذ السلطة التشريعية للبرلمان لتشريع القوانين[٧]، اما النشاط الاداري فهو يهدف الى تنفيذ تلك القوانين بوصفها المهمة الاساسية التي تدخل في صميم

---

[١] – د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار السنهوري، بيروت– لبنان، ٢٠١٦م، ص٩و١٤٦.

[٢] – ينظر المادة (٤٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٣] – د. محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت– لبنان، ٢٠١٦م، ص١٥.

[٤] – د. حسين الحاج حسين، النظم الاسلامية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت– لبنان، ١٩٨٧، ص٦٦.

[٥] – د. محمد احمد حلمي الطوابي، دور التشريعات النقدية في القضاء على مشاكل النمو الاقتصادي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية – مصر،٢٠٠٧م، ص٩.

[٦] – د. محمد طه حسين الحسيني، المصدر السابق، ص١٥

[٧] – تتكون السلطة التشريعية الاتحادية للدولة العراقية على وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ولم يساوي الدستور بينهما في الاختصاص، بل رجح كفة مجلس النواب على حساب مجلس

عمل السلطة التنفيذية[١]، فالتشريع هو مصدر اساسي لتمكين الشباب اقتصادياً من قبل الادارة باعتباره السند والغطاء القانوني لنشاطها.

ومن نافلة القول إن السلطة التشريعية في العراق قامت بتشريع عدد من القوانين التي تهدف الى تمكين الشباب اقتصادياً، سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ومنها قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة٢٠١٢، وقانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧، وقانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٧ ،وقانون حماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ المعدل، وقانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢، وقانون مكافأة المتدربين في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٨المعدل لتشجيع ودعم الشباب على التدريب المهني، وقانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، وغير ذلك من القوانين الملزمة التي تم ذكرها انفاً التي تمنح الادارة الاختصاص لتمكين الواقع الاقتصادي للشباب، وتحسين فرصهم في سوق العمل، وتخفيض معدلات البطالة بين الشباب.

يرى الباحث أن جميع تلك القوانين تصبح معطلة وغير فاعلة وعديمة الجدوى مالم يلتزم مجلس النواب بإقرار التشريعات المالية خلال مدد معينة (قانون الموازنة العامة)[٢]، اذ تمثل هذه التشريعات اداة مهمة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولأهميتها فهي تحتاج الى كوادر فنية كفؤة قادرة على تقدير احتياجات المرافق العامة وتحديد متطلبات وحاجات الشعب، لذلك ذهبت معظم دساتير العالم ومنها دستور العراق النافذ الى منح صلاحية اعداد مشروع قانون الموازنة العامة الى الحكومة[٣] (مجلس الوزراء)[٤]، ليتسنى له تقديمه الى مجلس النواب لمناقشته وقراءته والتصويت عليه، ومصادقته من رئيس الجمهورية حتى يدخل حيز النفاذ من تاريخ نشره في جريدة

الاتحاد، لكون الدستور لم ينص على تفاصيل تلك المجلس كاختصاصاته، وتكوينه، وشروط عضويته، بل اناط لمجلس النواب الحق في اصدار قانون ينظم كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد. ينظر المادة (٤٨) و(٦٥) من دستور العراق النافذ.

[١] – محمد رضا جنيح، القانون الاداري، ط٢، مركز النشر الجامعي، تونس، ٢٠٠٨م، ص٤.

[٢] – عرف قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠ في ٢٠١٩/٨/٥ الموازنة العامة الاتحادية بأنها "خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الايرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية" اما قانون اصول المحاسبات العامة العراقي رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ عرف الموازنة العامة بأنها "الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة"

[٣] – د. سامر مؤيد عبد اللطيف، حسن سلمان رشيد، سلطة مجلس النواب العراقي في اقرار مشروع قانون الموازنة العامة / دراسة مقارنة، مجلة رسالة الحقوق، المجلد (١١)، العدد (٢)، ٢٠١٩م، ص٤٥-٤٦.

[٤] – ينظر المادة (٨٠) البند (رابعاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

الوقائع العراقية، وللأسف لم يلزم الدستور مجلس الوزراء بإعداد مشروع قانون الموازنة وتقديمه الى مجلس النواب خلال توقيتات دستورية ثابتة تجنباً للأضرار التي تلحق بجميع افراد وفئات الشعب، فالتشريعات المالية لها الدور الابرز، في اتاحة فرص اقتصادية للشباب من اطلاق الدرجات الوظيفية في القطاع العام، وتعيين حملة شهادات الاكاديمية بصفة عقد[١]، او تحويل الذين تم تعينهم بعقود محدودة الاجر الى عقود اكثر اجراً واستقراراً وظيفياً[٢]، واحتساب الخدمة العقدية لأغراض العلاوة الترفيع والتقاعد عند تثبيت على الملاك الدائم[٣]، وكل ذلك من شأنه أن يدعمهم مالياً، وأخيراً، لا ننكر اهمية المراسلات والمخاطبات التي يتقدم بها اعضاء السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية استناداً للمادة (١٥) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ المعدل، اذ هنالك الكثير من المخاطبات تخص الشباب قدمت من اعضاء مجلس النواب الى الجهات المعنية وساهمت في تحقيق مطالبهم[٤].

ويرى الباحث أن الموازنة العامة تمثل مصدر تمويل لجميع الالتزامات المالية الواردة في جميع القوانين التي تهدف الى تمكين الشباب اقتصادياً ، إذ يرتبط دور الادارة في تمكين الشباب ارتباطاً وثيقاً بتشريع قانون الموازنة العامة الاتحادي، ويتأثر دورها والتزامها تجاه الشباب بتأخر اقراره، فجميع المشاريع، والاستثمارات، وقروض صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل، ومنح الطلاب والاعانات، واطلاق الدرجات الوظيفية والتعيين بصفة عقد، والبرامج التدريبية وريادة الاعمال، تتوقف على هذا التشريع مالي.

الفرع الثاني

---

[١] – نصت المادة (١٥) من قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٨١ في ٤/٧/ ٢٠٢٢ على "التعاقد مع حملة الشهادات البكالوريوس والدبلوم ولكافة الاختصاصات للعمل= == في دوائر المحافظة واداراتها المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم بواقع١٠٠٠ متعاقد لكل محافظة وبراتب شهري قدره ٣٠٠٠٠٠ ثلاثمائة الف دينار شهرياً للمتعاقد الواحد لمدة ثلاث سنوات لأغراض التدريب والتطوير".

[٢] – الزم الجدول (أ) الفقرة (٣) الملحق بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ مجلس الوزراء مع وزارة المالية على اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحويل المحاضرين والاداريين وكافة العقود وقراء المقاييس والاجراء في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة الى عقود وفق قرار مجلس الوراء المرقم بالعدد (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ المعدل بالقرار المرقم بالعدد (٣٣٧) لسنة ٢٠١٩.

[٣] – ينظر المادة (٢٧) البند (ثانياً) من قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ "الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥"

[٤] – اصدر مكتب النائب المستقل الدكتور (رائد حمدان المالكي) الطلب المرقم بالعدد(خ/١١) في ٢٠٢٥/١/٢٧ مخاطباً فيه مكتب السيد رئيس مجلس الوزراء والمتضمن "احالة طلب المقدم من المواطنين (الشباب) المشمولين بالرعاية الاجتماعية من مواليد ١٩٨٩ صعوداً الى مواليد ١٩٩٥، والذين يرجون تفضلكم بالموافقة على شمولهم في الوظائف التي تطلبها وزارات الدولة بصفة عقود" ولا ننكر أن قبل ذلك تم تحويل الكثير من الشباب الى عقود في وزارة الداخلية وغيرها.

دور السلطة التنفيذية الاتحادية بتمكين الشباب اقتصادياً

تهدف المركزية الادارية إلى حصر الوظيفة الادارية في الدولة، إذ يتم احتكار صلاحيات السلطة التنفيذية بيد الحكومة وتمارسها من خلال ادارتها المركزية، لتصبح الحكومة المركزية مصدر للأوامر ومرجعاً للبت لمعظم الشؤون الادارية، بمعنى يتم تركيز الوظيفة الادارية التنفيذية بيد السلطة المركزية[١]، فالسلطة التنفيذية هي سلطة مختصة بتنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، فهي تعمل على ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد لكفالة اشباع حاجات افراد الشعب[٢]، وبما أن السلطة التنفيذية في العراق تمارس الكثير من النشاطات وتقدم الكثير من الخدمات والمنافع للجمهور، عليه سنوضح في هذا الفرع أهم السلطات التنفيذية المختصة بدعم واقع الشباب الاقتصادي

اولاً- دور مجلس الوزراء بتمكين الشباب اقتصادياً

يمثل مجلس الوزراء في الانظمة البرلمانية مركز السلطة التنفيذية الفعلية ومحورها الاساسي، ويمارس اختصاصه الاصيل في المجال التنفيذي والاداري، وتناط به ايضاً ممارسة عدد من الاختصاصات في مجالات متعددة[٣]، اذ تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[٤]، وهذا يعني أن دستور العراق قد تبنى نظام ثنائية الجهاز التنفيذي، واستناداً الى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة٢٠١٩المعدل، فأن مجلس الوزراء العراقي يتألف من "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بعد تأديتهم اليمين الدستورية امام مجلس النواب"[٥]، اما عدد الوزراء فلم تحدد الوثيقة الدستورية عددهم[٦]، بل أحال كل ما يتعلق بذلك بذلك الى تشريع قانون ينظم تشكيل الوزارات وبيان اختصاصاتها ووظائفها وصلاحيات كل وزير[٧]، ويمارس مجلس

---

[١] – زهدي يكن، التنظيم الاداري – تنظيم الادارة المركزية والمحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت – لبنان، ١٩٩٠م، ص٩.

[٢] – د. محمد يعقوب الدهلوي، السلطة التنفيذية ودورها في تنفيذ الاحكام وحماية الحقوق،ج١، ط١، دار المعراج الدولية للنشر والتوزيع، الرياض – السعودية، ١٩٩٩م، ص٧٧–٧٨.

[٣] – ايمان قاسم هاني، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ / دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق– جامعة النهرين، ٢٠١٥م، ص١٢٦.

[٤] – ينظر المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٥] – المادة (١) البند (ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة٢٠١٩ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٣٣ في ٢٠١٩/٣/٢٥م.

[٦] – صلاح حسن كريم، السلطتان الاتحاديتان التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥/ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون– جامعة بغداد، ٢٠١٥م، ص٩٦.

[٧] – ينظر المادة (٨٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م.

مجلس الوزراء عدد من الصلاحيات الدستورية[١]، ومن أهمها رسم وتنفيذ السياسات العامة للدولة، واصدار القرارات والانظمة والتعليمات، فالسياسة العامة في الأنظمة البرلمانية تتمثل بما يقوم به مجلس الوزراء أو ينوي القيام به، من أجل وضع حلول للمشاكل العامة التي تواجه جميع فئات المجتمع، لغرض توفير المتطلبات التي يحتاجها أو تحقيق اهداف المجتمع المنشودة، لذا نجده يقوم بمهام عدّة بهدف حماية الصالح العام وخدمته ورعايته، إذ منح الدستور لرئيس مجلس الوزراء دوراً بارزاً بشأن كل ما يتعلق بالسياسة العامة للدولة[٢]، متناسباً مع مركزه المقرر في النظام البرلماني[٣]، اذ عرف دستور جمهورية العراق النافذ رئيس مجلس الوزراء "هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ..."[٤]، ولمجلس الوزراء اربعة مجالس وزارية وهي المجلس الوزاري للاقتصاد، والمجلس الوزاري للتنمية البشرية، ومجلس الوزاري للطاقة، والمجلس الوزاري للخدمات الاجتماعية[٥].

وفيما يخص موضوع بحثنا فقد أصدر مجلس الوزراء العراقي الكثير من القرارات التي ساهمت في دعم استقلالية الشباب المالية، ومنها قرار مجلس الوزراء المرقم بالعدد (١٣٠) لسنة ٢٠٢١[٦]، والذي بموجبه تم تعاقد وزارة التربية التربية ومديريات العامة للتربية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم مع جميع المحاضرين والاداريين العاملين بصفة مجانية في قطاع التربية وغالبيتهم من الشباب، ومنحهم اجور شهرية[٧]، وبعد ذلك تم تحويلهم الى عقود وفق وفق قرار مجلس الوزراء المرقم بالعدد (٣١٥) لسنة٢٠١٩ المعدل بالقرار رقم (٣٣٧) لسنة ٢٠١٩[٨]، استناداً الى قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢.

---

[١] – نصت المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م على يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية "اولاً– تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والاشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة. ثانياً– اقتراح مشروعات القوانين. ثالثاً– اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين. رابعاً– اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية. خامساً التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية. سادساً– التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله".

[٢] – ايمان قاسم هاني، مصدر سابق، ص١٢٨و١٣٣.

[٣] – نصت المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

[٤] – المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٥] – المادة (٢٠) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة٢٠١٩ المعدل.

[٦] – اتخذ هذا القرار في جلسة مجلس الوزراء الاعتيادية الرابعة عشرة المنعقدة في ٢٠٢١/٤/٦م.

[٧] – استناداً الى قرار مجلس الوزراء المذكور يكون الاجر الشهري للمحاضرين(٢٥٠٠٠٠) دينار عراقي، ولا يزيد الاجر الشهري للإداريين والعاملين عن (٢٥٠٠٠٠) دينار عراقي، ويكون ذلك وفق ضوابط تضع من قبل وزارة التربية تأخذ بنظر الاعتبار التحصيل الدراسي.

[٨] – اتخذ هذا القرار في جلسة مجلس الوزراء الاعتيادية الخامسة والثلاثين المنعقدة في ٢٠١٩/٩/٨م.

ويرى الباحث رغم محدودية الاجر الشهري في قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٠) لسنة ٢٠٢١، لكن ساهم وبشكل كبير من تقليل مشكلة البطالة وحقق عدالة اجتماعية بين الخريجين الشباب من حملة الشهادات الاكاديمية، وضمن لهم حقوقهم الوظيفية، وقلل من معاناتهم المادية وذلك بمنحهم مرتب شهري يصرف من ميزانية الدولة، وأسهم ذلك في تحسين جودة التعليم، وبعد سنة واحدة فقط تم تحويلهم الى عقود على وفق قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩المعدل، وهذا القرار حقق لهم امتيازات وظيفية من زيادة في الاجر الشهري وامن وظيفي وغير ذلك.

وفي السياق ذاته يعد قرار مجلس الوزراء المرقم بالعدد (٣٤٠) لسنة ٢٠١٩[١]، من قرارات ذات الاثر المباشر على واقع الشباب الاقتصادي، اذ نصت الفقرة (٦) من القرار على منح(١٧٥٠٠٠) مائة وخمسة وسبعين الف دينار عراقي منحة شهرية لكل شاب عاطل عن العمل ولا يملك القدرة على العمل ولمدة ثلاثة اشهر، بشرط أن يكونوا تحت خط الفقر الوارد في قانون الحماية الاجتماعية.

كما يملك مجلس الوزراء صلاحية اعادة النظر بصورة سنوية بالفئات المستفيدة من شبكة الحماية الاجتماعية وبالمبالغ المخصصة بغية شمول فئات اخرى وزيادة مبالغ الاعانة بصورة تتناسب مع الواقع الاقتصادي والمعيشي[٢].

يرى الباحث أن المنح المالية التي تمنحها الادارة للشباب سوف تشجعهم على الاتكالية، وتزيد من التضخم اذ يتم ضخ اموال للسوق من دون وجود انتاج حقيقي، خلافاً لمبادرة ريادة للتنمية والتشغيل التي اطلقها رئيس مجلس الوزراء العراقي السيد(م، ش ، ا) في ٤/٣/ ٢٠٢٣، والتي تعد من المبادرات التي تهدف الى دعم الطلبة والخريجين الشباب الباحثين عن العمل، وتمكينهم من خلال التدريب والتأهيل الرقمي وتقديم لهم القروض المالية لتمويل افكارهم الابتكارية وتطوير طاقاتهم الابداعية وخلق فرص عمل جديدة وتقليل البطالة وذلك بتأسيس مشاريعهم الصغيرة ومتناهية الصغر.

ومن صلاحيات مجلس الوزراء كما ذكرنا هو اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات، اذ قام المجلس المذكور بإصدار "تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (٤) لسنة ٢٠١٨"[٣]، والتي صدرت استناداً لقرار مجلس الوزراء رقم (٢٢٦) لسنة ٢٠١٨، وبموجب هذه التعليمات تم اطلاق الاف من الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك (الاستقالة، الاحالة للتقاعد، الوفاة وغيرها) وتعيين الكثير من الشباب، كما تم تحديد نسبة لا تقل عن(١٥%) من مجمل الدرجات الوظيفية لتعيين حملة الشهادات العليا، وايضاً تم منح

---

[١] – اتخذ هذا القرار في جلسة مجلس الوزراء الاستثنائية الاولى المنعقدة في ٢٠١٩/١٠/٥م.

[٢] – ينظر المادة (٢٤) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤.

[٣] – منشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٩٧ في ٢٠١٨/٧/٢م.

المتعاقدون الشباب والاجراء اليوميين نقاط مفاضلة اضافية، وما يؤخذ على هذه التعليمات بأنها لم تمنح للشباب الغير المتزوجين أي نقاط مفاضلة فكان من الأجدر منحهم امتياز معين من اجل تحقيق العدالة الاجتماعية وتحقيق ابسط متطلبات التمكين الاقتصادي لهم.

وفي السياق نفسه اتبع مجلس الوزراء العراقي سياسة العمل التطوعي للشباب واعتبرها مدخلاً لتمكينهم اقتصادياً اذ قرر مجلس الوزراء بموجب قراره المرقم بالعدد(٢٣٤٦٥) لسنة ٢٠٢٣ الفقرة (٣٣)[١] على ضرورة نشر ثقافة العمل التطوعي بين الشباب وتتولى بذلك الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات من خلال منح نقاط مفاضلة واولوية في التعيينات والعقود ومنح اجازات دراسية اضافة الى الترشيحات للدورات التطويرية للشباب من الذين لديهم اعمال تطوعية، **ويرى الباحث** أن نشر الادارة لثقافة العمل التطوعي بين الشباب يمثل اداة لترسيخ التنمية والمهارات الشخصية والمجتمعية، فالعمل التطوعي يسمح الاكتساب المهارات والخبرات العملية ويساعد على تقوية الاواصر بين مختلف القطاعات والافراد، كما يعزز الثقة بالنفس ويشجع على روح المبادرة وحب الوطن.

واستثنى مجلس الوزراء العراقي الشباب المستفيدين من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ وذلك بشمولهم بقروض دائرة العمل والتدريب المهني (قروض المشاريع الصغيرة المدرة للدخل) مقابل اخراجهم من قاعدة بيانات خط الفقر وكما اوضحناه في المبحث الاول من هذا الفصل.

وايضاً وافق مجلس الوزراء العراقي في جلسته المؤرخة في (٢٠٢٣/٨/١٢) على تشكيل (المجلس الاعلى للشباب) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من وزير الشباب والرياضة نائباً للرئيس، وزير التعليم العالي والبحث العلمي، وزير التربية، وزير العمل والشؤون الاجتماعية، وزير المالية، وزير التخطيط، وزير الثقافة، ليهتم بواقع الشباب الاقتصادي، كما وافق على الزام المحافظات الغير منتظمة بإقليم بتخصيص نسبة(٥%) من موازنة المحافظة لقطاع الشباب والرياضة وتستوفى من واردات البترودولار والمنافذ الحدودية وأي ايرادات أخرى، وتأسيس نافذة موحدة لتمكين الشباب وذلك بإتاحة الفرصة لهم للتقديم على مشاريع الصغيرة والمتوسطة[٢]، وعلى أثر ذلك تم انشاء (منصة مهن) للتقديم على قروض دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل التي سبق وأن اوضحنا تفاصيلها، و لمجلس الوزراء الكثير من مشاريع القوانين التي خضعت لموافقة البرلمان، والكثير من القرارات الهادفة الى دعم الشباب اقتصادياً.

---

[١] – تم اعمام قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم بالعدد (٢٣٤٦٥) لسنة ٢٠٢٣ على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء – دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان المرقم بالعدد (ش.ز.ل/١/١٠/اعمام/) في ٢٠٢٤/١٢/٨.

[٢] – للمزيد ينظر الموقع الرسمي لوكالة الانباء العراقية، شبكة الانترنت على الرابط https://www.ina.iq/191599--.html ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٢، الساعة الثامنة مساءً.

ثانياً- دور وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بتمكين الشباب اقتصادياً

تعد وزارة العمل والشؤون الاجتماعية من الوزارات العريقة التي تم استحداثها بموجب المرسوم المرقم بالعدد (٥٩) لسنة ١٩٣٩، والذي قسم الوحدات الادارية للوزارة[١]، اذ تهدف قوانين هذه الوزارة الى توفير فرص عمل متساوية لكل شخص قادر عليه، وتقديم المساعدات للفقراء غير القادرين على العمل مع تأهيل القادرين على العمل مهنياً واجتماعياً من خلال توفير الدعم اللازم لاقامة المشاريع الصغيرة، ونشر الوعي المهني من أجل تنمية وتأهيل الموارد البشرية وفق متطلبات سوق العمل، وتنفذ القوانين لتحديد الحد الادنى للأجور، وتأمين الضمان الاجتماعي لهم[٢]، وللوزارة مجلس يسمى (مجلس العمل والشؤون الاجتماعية)، ويتولى تحديد الاهداف العامة لخطط الوزارة، ودراسة مشاريع القوانين والانظمة الوزارية وغير ذلك من مهام[٣]، ولها تشكيلات مرتبطة بها تمارس مهامها من خلالها[٤]، وقد اعتمدت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الكثير من البرامج لتمويل مشاريع الشباب ويتمثل الاول ببرامج القروض المالية الميسرة التي تم اعتمادها من اجل تمويل المشاريع الصغيرة لتمويل المشاريع الذاتية المنتجة للدخل في مجال التأهيل المجتمعي، والذي استأنف عمل هذا البرنامج عام(٢٠٠٦- ٢٠٠٧)، اما البرنامج الثاني فهو يتمثل بالمنهاج الاستثماري الاستراتيجية الوطنية الذي تم بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، ويعد من القرارات الادارية التي اتخذتها السلطة التنفيذية التي تسهم من تخفيف الفقر، وتوفير فرص عمل لفئات المجتمع والذي نفذ عام (٢٠١٢)[٥]، اما البرنامج الثالث فهو برنامج دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل (القروض الميسرة) وعلى ضوئه تم تشريع قانون رقم (١٠) لسنة٢٠١٢ المعدل ، وتم تأسيس صندوق خاص بالمشاريع الصغيرة المدرة

---

[١] – الموقع الرسمي لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، شبكة الانترنت على الرابط https://molsa.gov.iq/upload/2720708701.pdf، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٦، الساعة العاشرة صباحاً.

[٢] – ينظر المادة (٣) من قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد٤٠٣٠ في ٢٠٠٦/١٢/٢٨م.

[٣] – ينظر المادة (٦) و(٩) من قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

[٤] – نصت المادة (١٠) البند (ثانياً) من قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، التشكيلات المرتبطة بالوزارة : أ- هيئة رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة. ب- هيئة الحماية الاجتماعية. ج- دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال. د- دائرة العمل والتدريب المهني . هـ- المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية. و- المديرية العامة للشؤون الناجيات الايزيديات.

[٥] – تغريد قاسم رحمة، مصدر سابق، ص١١٦.

بالدخل، وبدأ عمله في المنتصف من عام (٢٠١٣) في بغداد وفتح مكاتب له في المحافظات [١]، وكما تم ايضاحه مسبقاً.

ومن نافلة القول أن البرامج المذكورة وغيرها من برامج شمل فئات عديدة من المجتمع ومعظمهم من الشباب، لكونها شملت العاطلون عن العمل، والمطلقات، والمطلق سراحهم من السجون والمعتقلات، والمتسولون، والمعاقون القادرون على العمل، وغير هؤلاء الذين غالبيتهم من الشباب، وفي السياق نفسه توجد العديد من القوانين التي تنفذها أو تشرف على تنفيذها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية تهدف الى دعم فئات المجتمع ومنهم الشباب، من خلال عدد من المبادرات والسياسات التي تمكنهم اقتصادياً ولكن فأن الادارة المذكورة رغم تحقيقها انجازات كبيرة للشباب الا انها لم تتمكن من معالجة التهميش الاقتصادي بسبب ازدياد اعداد الشباب الخريجين، وضعف التخصيصات المالية، والفساد الاداري والظروف الطارئة التي مر بها بلدنا مع ضعف الاليات الحكومية الفعالة لاحتضانهم وتنميتهم اقتصادياً.

فقد شهد العراق في العقود الماضية الكثير من الحروب وآخرها الحرب ضد تنظيمات داعش الارهابية الأمر الذي ادى الى ارتفاع في اعداد المعاقين الذي معظمهم من الشباب، الأمر الذي أدى الى تشريع قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٣ المعدل[٢]، الذي يهدف الى تأمين حياة كريمة، وايجاد فرص عمل في دوائر الدولة والقطاع العام والخاص والمختلط لذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة[٣]، وتكون هيئة رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة الجهة الرسمية ذات الاختصاص الممثلة عن الاعاقة في العراق، وتتمتع بالشخصية المعنوية، وهي احدى تشكيلات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

وللهيئة مجلس ادارة خاص بها، يتولى عدد من المهام وأهمها اقتراح سياسة التوظيف للمعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وذلك بأعداد البرامج ووصف الوظائف التي يمكن اشغالها من قبلهم[٤]، وتتولى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية توفير التدريب المهني لهم وتطوير قدراتهم وفق احتياجات سوق العمل، وتوفير فرص عادلة في مجالات التوظيف والعمل، وتقديم معونات الشهرية لغيرِ القادرين على العمل، كما تتولى الهيئة الوطنية للاستثمار

---

[١] – د. ارشد فؤاد مجيد، سمر موسى فاضل، دور وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق في توفير فرص العمل – حالة تمويل المشروعات الصغيرة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، المجلد (٢٠١٥)، العدد (٦)، ٢٠١٥م، ص٢٢٤.

[٢] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٩٥ في ٢٠١٣/١٠/٢٨م.

[٣] – ينظر المادة (٢) البند (ثالثاً) و(خامساً) من قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٣المعدل.

[٤] – ينظر المادة (٦) و(٩) البند (اولاً) الفقرة (و) من قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٣المعدل.

وهيئات الاستثمار الزام المستثمرين وفقاً للإجازة الاستثمارية بتشغيل نسبة ٣% من مجموع العاملين في مشروع من اشخاص المشمولين بأحكام قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة بالتنسيق مع الهيئة[١]، وتلتزم الوزارات والجهات الغير المرتبطة بوزارة والشركات العامة بتخصيص وظائف لهم بنسبة لا تقل (٥%) من الوظائف التي يتم تخصيصها بموجب القوانين المالية قانون الموازنة العامة بالتنسيق مع مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وقد ترجم هذا الحق في تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (٤) لسنة ٢٠١٨ والتي تم بموجبها منح نسبة المذكورة، كما تم منحهم عدد من الامتيازات كالإعفاءات ضريبية، ودعم مالي كالقروض الميسرة والاعانات نقدية[٢].

وعلاوة على ذلك قدمت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومن خلال تشكيلاتها المرتبطة بها واقسامها في المحافظات الكثير من الوسائل التي تسهم في تمكين الشباب اقتصادياً من تدريب مهني ومنح قروض وتوفير حماية اجتماعية وضمان اجتماعي وغير ذلك من الوسائل الادارية المقترنة بغطاء قانوني.

ثالثاً- دور وزارة الشباب والرياضة بتمكين الشباب اقتصادياً

تشارك وزارة الشباب والرياضة، باقي مؤسسات الدولة الادارية في استقطاب الشباب وتدريبهم وتنمية مواهبهم وقدراتهم، ومساعدتهم على خلق فرص عمل وتحقيق اهداف اقتصادية وتربوية ورياضية المنشودة[٣]، وتمارس اعمالها استناداً الى قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١، وتتمتع بالشخصية المعنوية وتعد اعلى جهة تنفيذية حكومية تعنى بقطاع الشباب، ومسؤولة عن وضع ومتابعة اليات تنفيذ السياسة الشبابية[٤]، اذ نصت المادة (٣) البند (اولاً) من القانون المذكور على يهدف القانون الى الآتي: اولاً– "اعداد الشباب وتحصينهم وحمايتهم وتأهيلهم فكرياً وسياسياً وعلمياً واجتماعياً وثقافياً ورياضياً وتوجيه طاقاتهم ومواهبهم نحو المساهمة في بناء العراق والتعبير عن روح المواطنة الصالحة واحترام القانون ونبذ العنف واشاعة ثقافة احترام الرأي والرأي الاخر"

ويرى الباحث أن المشرع قد اهتم بتأهيل الشباب في النص المذكور في جميع المجالات الا المجال الاقتصادي، وأن كان من ضمن تلك المجالات ما يهيئهم اقتصادياً، أو احكام قانونية تناولت ذلك بصورة غير مباشرة، لكن نجد

---

[١] – ينظر المادة (١٥) البند (خامساً) و(ثالث عشر) من قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣المعدل.

[٢] – للمزيد ينظر المادة (١٦) و(١٧) من قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣المعدل.

[٣] – رونق ناطق محمد علي، الاقتصاد الاخضر وعلاقته بالتنمية المستدامة للاستثمار في وزارة الشباب والرياضة بالعراق، بحث منشور في مجلة المستنصرية لعلوم الرياضة، المجلد(٥)، العدد(٤)، ٢٠٢٣م، ص١٠٧.

[٤] – ينظر المادة (٢) من قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١م.

المشرع اعطى الاولوية والاهتمام لتطوير البنى التحتية الرياضية والانشطة الرياضية على حساب التمكين الاقتصادي للشباب، فالاهتمام الاقتصادي في جميع مفاصل الحياة هو مدخل للشروع بالاهتمامات الاخرى، اذ كيف يتم الاهتمام بالجوانب العلمية والسياسية والثقافية وغير ذلك مالم يكون هنالك مورد اقتصادي دائم توفره السلطة الادارية للشباب، لا سيما في ظل ارتفاع معدلات البطالة والفقر والبؤس بين فئة الشباب وما رافق ذلك من اثار اجتماعية وسياسية وامنية وخيمة.

إن من أهداف قانون الشباب والرياضة هي توظيف الجهود من اجل حماية المصالح العليا للشباب[١]، **إذ يرى الباحث** أن هنالك الكثير من التحديات التي تواجه مصالح الشباب العليا وأهمها البطالة والفقر وضعف الدعم من الادارة وانسجاماً مع ما ذكر قامت وزارة الشباب والرياضة بإعلان عن اطلاق عدد من المبادرات المشتركة مع الوزارات الأخرى، ومنها مبادرة (خطوة) التي تمت بالتعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومنظمة الامم المتحدة لغرب آسيا– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية (الأسكوا) التي تستهدف الى احتضان الشباب الطموح وتدريبهم وزجهم في سوق العمل من خلال منحهم قروض مشاريع الصغيرة المدرة للدخل[٢]، إذ تم شمول الشباب الذين تتراوح اعمارهم من(١٨ عاماً الى ٤٠)عاماً من خريجي الثالث المتوسط وصاعداً وبواقع خمسة الاف شاب لجميع محافظات العراق[٣].

ويستنتج الباحث من ذلك أن التدريب يكون من دور وزارة الشباب والرياضة، أما التمويل المالي فهو من اختصاص وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ومما لا شك فيه أن هذا يتطلب تعضيد العلاقات ما بين الجهات الادارية المذكورة لتحقيق الهدف المنشود، ويستنتج من ذلك ايضاً أن المشرع العراقي كان حكيماً عنده اجرائهِ التعديل الاول لقانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل بموجب قانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٢٣بأضافة وزارة الشباب والرياضة عضواً في مجلس ادارة صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل .

وتنفيذاً لأحكام المادة (٢) البند (٢) من قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١، قامت وزارة الشباب والرياضة بتقديم الدعم العلمي للشباب من خلال دائرة الرعاية العلمية، والذي يقع على عاتقها تنمية قدرات الشباب،

---

[١] – ينظر المادة (٣) البند (رابعاً) من قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١م.

[٢] – الموقع الرسمي لوكالة الانباء العراقية، شبكة الانترنت على الرابط https://www.ina.iq/207301--.html ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٢٠، الساعة الثانية عشر صباحاً.

[٣] – تصريح السيد (ع ، س) مستشار وزارة الشباب والرياضة لشؤون الشباب الى قناة العراقية الرياضية بتاريخ ٢٠٢٤/٤/٢١م.

وذلك عن طريق البرامج والأنشطة العلمية كالورش والدورات[١]، فالدعم العلمي التي قدمته الوزارة المذكورة هو مدخل للدعم الاقتصادي لهم، إذ إنّ من مهام الادارة المختصة بشؤون الشباب هو "اعداد الخطط والبرامج المتعلقة بالشباب وتوفير اشكال الدعم المعنوي والمادي...[٢]"، فمن ضمن تلك الخطط والبرامج الذي يقصدها المشرع هي الاعداد والتدريب للشباب، اذ إن الكثير من ينظر الى وزارة الشباب والرياضة بأنها مؤسسة تهتم بالجوانب الرياضية فقط، وهذا غير صحيح، فهي تهتم بالشباب من خلال الجانب الرياضي والجانب الشبابي، حيث إن للجانب الشبابي وكيل خاص وخبير خاص ومستشار خاص، فضلاً عن وجود دوائر خاصة ومنتديات تعكف على وضع خطط لدعم الشباب[٣].

وفي السياق نفسه فقد اجازت تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ "تسهيل تنفيذ احكام قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١"، لوزارة الشباب والرياضة أن تنشئ منتديات للشباب في بغداد والمحافظات غير المنتظمة في اقليم تعنى برعاية الشباب وتمارس عدد من المهام ومنها ذات صلة بموضوع بحثنا، فهي تمارس مهام في مجال الانشطة الاجتماعية والاقتصادية والمتمثلة في " تشجيع الصناعات اليدوية الصغيرة في محيط الاسر المنتجة واستغلالها لزيادة الدخل ورفع المستوى الاقتصادي لأعضاء المنتدى والمجتمعات الممثلة فيه"[٤].

وخلاصة القول يجد الباحث أن وزارة الشباب والرياضة العراقية تمارس دوراً كبيراً في دعم الشباب اقتصادياً، وذلك من خلال مجموعة من البرامج والمبادرات التي تنفذها، والتي تهدف الى تمكين الشباب وتوفير فرص تطوير ومشاركة فاعلة لهم في الاقتصاد الوطني، ومنها اقامة دورات تدريبية لتطوير المهارات الحرفية والمهنية، وتنظيم ورش عمل في مجالات الحاسوب والخياطة والكهرباء وغيرها، فضلاً عن تنسيقها مع الجهات الادارية الاخرى (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، البنك المركزي) لتسهيل الحصول على قروض ميسرة.

---

[١] – د. احمد سعد عليوي ، إدارة مشاريع الموهبة العلمية الشبابية لاكتشاف المعرفة المنتجة في وزارة الشباب والرياضة، مجلة الفكر القيادي للبحوث والدراسات، المجلد (١) ، العدد (٣) ، ٢٠٢٤م، ص٧٨.

[٢] – ينظر المادة (٤) البند (ثالثاً) من قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١م.

[٣]– نعمة جاسم الغالبي، دور وزارة الشباب والرياضة في تفعيل التنشئة الاجتماعية – السياسية، المجلة السياسية والدولية، العدد (٣٧–٣٨)، ٢٠١٨م، ص٧١٩.

[٤] – ينظر المادة (١) والمادة (٥) البند (ثامناً) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ تسهيل تنفيذ احكام قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١.

رابعاً- دور البنك المركزي العراقي بتمكين الشباب اقتصادياً

يصنف البنك المركزي العراقي من البنوك المهمة والمؤثرة في الوطن العربي، اذ تم تأسيسه في عام ١٩٤٧، ومارس مهامه القانونية بموجب قانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٤٧ الملغاة[١]، ثم قانون رقم (٧٢) لسنة ١٩٥٦ الملغاة، وبعدها تم تشريع قانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦ الملغاة[٢]، أما حالياً فيمارس مهامه استناداً الى قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤[٣]، فهو يعد على وفق دستور العراق النافذ هيئة مستقلة مالياً وادارياً، ومسؤولاً امام مجلس النواب[٤]، وعرّف فقهاء القانون البنك المركزي تعريفات متعددة، ومن أهمها بأنه "عبارة عن شخصية اعتبارية مستقلة تنشأ بموجب قانون خاص وتهدف إلى الحفاظ على الاستقرار النقدي وتشجيع النمو الاقتصادي وتضطلع بمهام عدّة أهمها اصدار الاوراق النقدية والمسكوكات وتقديم المشورة للحكومة لرسم سياستها المالية والاقتصادية"[٥]، فهو يتعامل مع المؤسسات المالية أو غيرها أكثر من تعامله مع الأفراد .

يهدف قانون البنك المركزي العراقي إلى توفير فرص عمل وتحقيق رخاء في البلد وتعزيز التنمية المستدامة، ويتخذ الاجراءات التي يراها مهمة والتي تتمثل بوضع القواعد والضوابط المنظمة لعمل شركات تقديم القروض الصغيرة، والمؤسسات المالية التي لا تخضع للقانون العراقي والاشراف عليها[٦]، واستناداً الى ذلك اصدر البنك المركزي

---

[١] – د. زينة غانم عبدالجبار، الاسرار المصرفية دراسة قانونية مقارنة، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠١١م، ص١٢٣.

[٢] – وليد عيدي عبد النبي، البنك المركزي العراقي وتطور دوره الرقابي والنقدي وتوجهات خطته الاستراتيجية، بحث منشور على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي، شبكة الانترنت على الرابط https://www.cbi.iq/documents/waleed5.pdf ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/١٦م، الساعة الثانية عشر صباحاً.

[٣] – صدر قانون البنك المركزي العراقي بموجب امر سلطة الائتلاف رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ ودخل حيز النفاذ وبدأ العمل به اعتباراً من يوم ٢٠٠٤/٣/١م.

[٤] – ينظر المادة (١٠٣) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥م.

[٥] – د. ابراهيم اسماعيل ابراهيم، محمد سلمان شكير، مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٩)، العدد(٢)، ٢٠١٧م، ص١٧٠.

[٦] – ينظر المادة (٣) و(٤) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

العراقي ضوابط رقم (١) لسنة ٢٠٢٤ التي تخص "ضوابط تنظيم عمل شركات تمويل المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر"[١] وللبنك المركزي مجلس ادارة يتكون من تسعة أعضاء، هم[٢]:

أ- المحافظ ويتولى ادارة المجلس. ب- نائبان للمحافظ. ج- أحد المديرين العامين في البنك. د- "خمسة اعضاء من خارج البنك المركزي العراقي من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون المالية أو المصرفية أو القانونية.

وتنفيذاً للمادة (٣) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ، اطلق البنك المركزي عدداً من المبادرات لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة لدعم الشباب وتوفير امان اقتصادي لهم وبمساهمة عدد من المصارف، ومن هذه المبادرات هي المبادرات التي اطلقت عام(٢٠١٥) التي تهدف الى تحريك عجلة الاقتصاد وتوفير فرص عمل وتخفيف البطالة وتقليل معدلات الفقر ، وشملت هذه المبادرات جميع القطاعات الاقتصادية، إذ قدم البنك المركزي العراقي في الربع الأخير من عام (٢٠١٥) مبادرة (١) ترليون دينار عراقي للمشاريع الصغيرة، وحققت هذه المبادرة (٣٢٣٥) مشروعاً صغيراً للشباب في جميع انحاء البلد ،وخففت من وطأة البطالة لكون ترتب عليها تشغيل ما لا يقل عن(٥٠٠٠) شاباً[٣].

يرى الباحث أن ليس من مهام البنك المركزي العراقي أن يقدم مبادرات لتمكين الشباب وإن كانت المادة (٣) من قانونه تنص على تعزيز التنمية المستدامة والرخاء وتوفير فرص عمل، لكن تبقى مهامه الاساسية هي التركيز على ترسيم السياسات النقدية والاستقرار المالي، فهو ليس الجهة المسؤولة عن تمكين الشباب، لكنهّ قام بهذه المبادرات بسبب ضعف التمويل المقدم من المصارف، وضعف المبادرات التي يفترض أن تقوم بها الجهات المختصة بدعم الشباب، كما وجه البنك المركزي، المصارف على تخصيص جزء من قروضه للشباب بفوائد منخفضة أو قد تكون معدومة.

---

[١] – تم اصدار هذا الضوابط استناداً الى احكام المادة (٤) البند (٢) الفقرة (ب) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل وقرار مجلس ادارة البنك المركزي العراقي بالجلسة رقم(١٦٥٣) المنعقدة بتاريخ ٢٠٢٤/٤/٢٣

[٢] – المادة (١١) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

[٣] – نغم محمود مجيد، أثر مبادرات البنك المركزي العراقي في تحقيق الاصلاح الاقتصادي والتقليل من البطالة في العراق للفترة ٢٠١٥-٢٠٢٢، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد (١٩)، الجزء (٢)، العدد (٦١)، ٢٠٢٣م، ص٧٥٦ وما بعدها.

وفي عام(٢٠١٧) اطلق البنك المركزي مبادرة تمكين (مبادرة النشاطات المجتمعية والانسانية)[١]، إذ تم في تشرين الثاني من عام المذكور تأسيس صندوق المبادرات المجتمعية لتحقيق أهداف القانونية للبنك المركزي، إذ تهدف هذه المبادرة الى تحقيق الرخاء الاقتصادي للشباب، ومعالجة آثار تراجع الأوضاع الاقتصادية نتيجة سيطرة تنظيم داعش على مساحات شاسعة من البلد وانخفاض اسعار النفط، ودعم الصندوق المذكور مبادرة (رواد العراق الخاصة بالشباب العراقي)، إذ أجرت هذه المبادرة عدد من المسابقات تخص مشاريع ريادة الاعمال في جميع محافظات العراق واستمرت لمدة عام كامل، ونتج عنها فوز تسعة مشاريع من ثلاث فئات، وتعد منصة رواد العراق هي المنصة الاولى في العراق والمعنية بتحقيق طموحات واحلام الشباب[٢]، ودعم البنك المركزي العديد من المبادرات ذات النتائج الملموسة على الاقتصاد المحلي المساهمة في تأسيس المشاريع الصغيرة وتحفيز القطاع الخاص وتحقيق نمو اقتصادي، مما ترتب عليها خلق فرص عمل للشباب ودعم الابتكار والحد من الفقر، لذا نجد اهداف الاستراتيجية الوطنية للإقراض المصرفي في العراق (٢٠٢٤-٢٠٢٩) تنص على زيادة الائتمان الممنوح للقطاع الخاص مع زيادة الائتمان الممنوح للمشاريع الصغيرة[٣].

وللبنك المركزي العراقي مساهمة فاعلة في معالجة الكثير من الازمات التي مر بها بلدنا ومنها بطالة الشباب، إذ قام البنك المذكور برفع سقف مبادرة (١) ترليون دينار عراقي للمشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة التي تم ايضاحها الى (٤) ترليون دينار عراقي مع فرض اجراءات رقابية على الية منحها، مع وضع ضوابط تنظيمية لطرق منح التمويل[٤].

---

[١] – تم تمويل هذه المبادرة من قبل المصارف العراقية الخاصة وشركات الدفع الالكتروني وشركات الصرافة والهبات والتبرعات والموارد، ويتم ايداع التمويل في حساب خاص بالبنك المركزي العراقي، أما صرف الأموال تتم من قبل لجنة مختصة تتألف من عضوية البنك المركزي ودائرة المنظمات في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ورابطة المصارف الخاصة. للمزيد ينظر: "التقرير الطوعي الثالث للبنك المركزي العراقي في تحقيق اجندة التنمية المستدامة ٢٠٣٠م.

[٢] – كتيب مبادرة تمكين للنشاطات المجتمعية والانسانية، البنك المركزي العراقي، ٢٠٢٠م.

[٣] – كتيب الاستراتيجية الوطنية للإقراض المصرفي في العراق (٢٠٢٤-٢٠٢٩) دعم المشروعات الاقتصادية في العراق، البنك المركزي العراقي، ٢٠٢٤م.

[٤] – البنك المركزي العراقي، الخطة الاستراتيجية الثالثة للبنك المركزي العراقي، ٢٠٢٤- ٢٠٢٦، ص٦.

الفرع الثالث

دور الإدارة المحلية بتمكين الشباب اقتصادياً

(المحافظات غير المنتظمة في اقليم)

هجرت معظم الدول الملتزمة بقيم الديمقراطية وحقوق الانسان المركزية الادارية، لتعتمد على النوع الثاني من الادارة والمتمثلة باللامركزية الادارية[١]، وعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي اللامركزية الادارية بأنها "توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية أو المصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها وظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة الاتحادية"[٢]، وعرفت أيضاً كمفهوم عام وشامل بأنها "نقل السلطة تشريعية كانت أم تنفيذية من المستويات الحكومية العامة الى المستويات الدنيا"[٣]، وقد تبنى دستور العراق النافذ مبدأ اللامركزية الادارية من خلال تقسيمه لمكونات النظام الاتحادي على وفق اللامركزية[٤]، كما نص على "تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون"[٥]، وسنبين في هذا الفرع دور الحكومة المحلية في تمكين الشباب اقتصادياً والمتمثل بدور المحافظ ودور مجلس المحافظة وفقاً للتفصيلات ادناه:

اولاً- دور المحافظ في تمكين الشباب اقتصادياً

يعد المحافظ ممثلاً للسلطة المركزية[٦]، لتنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة[١]، ورئيساً للوحدة الادارية، ويلعب دوراً مهماً في قيادة النشاط الاداري للمحافظة وفقاً للقوانين النافذة،

---

[١] – فراس الوحاح، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات – دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، دار السنهوري، بيروت – لبنان، ٢٠١٧م، ص١١.

[٢] – د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، بدون دار نشر، القاهرة – مصر، ١٩٨٢م، ص٥٥.

[٣] – احمد عبد القادر الجمال، القانون الاداري المصري والمقارن، ج٢، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة– مصر، ١٩٥٥م، ص١٠٥.

[٤] – نصت المادة (١١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية".

[٥] – المادة (١٢٢) البند (ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٦] – عبد الحميد عبد المهدي، اثر تطور نشاط الادارة في ممارسة السلطة الرئاسية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون – جامعة بغداد، ٢٠٠٣م، ص١٧٤.

ويملك صلاحيات واسعة فيما يتعلق بالمرافق العامة المحلية[٢]، فقد عرف قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظ هو "الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية"[٣]، اما النظام الداخلي للهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢المعدل، فقد عرف المحافظ بأنه "الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة غير المنتظمة في اقليم"[٤]، فهو يمارس سلطة الضبط الاداري على المستوى الجغرافي للمحافظة من أجل حماية النظام العام بعناصره التقليدية (الامن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، الآداب العامة)، والحديثة ، فضلاً انه مسؤول عن تنفيذ القوانين وحفظ الامن والنظام[٥]، فالمحافظ لا يعد موظفاً عاماً بل مكلف بخدمة عامة[٦]، وينتخب من قبل مجلس المحافظة[٧] ويتم تعيينه بموجب مرسوم جمهوري بعد انتخابه من مجلس المحافظة[٨]، ويمارس عدد من الصلاحيات ومن اهم صلاحياته القانونية التي تخص موضوع بحثنا هي اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفقاً للدستور وارسالها الى مجلس المحافظة، وتنفيذ السياسة العامة التي تتخذها الحكومة المركزية، واصدار امر تعيين للموظفين المحليين الذين هم في درجة الخامسة وما دون، وتثبيت الموظفين المحليين الذين هم في الدرجة الرابعة فما فوق[٩]، ويعد المحافظ بمنزلة الوزير المختص للدوائر المشمولة بأحكام المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ويتمتع بصلاحيات مالية وادارية وقانونية واسعة جداً وقدر تعلق الامر بوزارة التربية فعندما تم فك ارتباطها من وزارة التربية والحاقها بالمحافظات استناداً الى قانون التعديل الثاني

---

[١] – ينظر المادة (٣١) البند (ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١م .

[٢] – د. عبدالله بهارلوئي، أيوب حميد جاسم، التنظيم القانوني لسلطات المحافظ الضبطية، مجلة دراسات البصرة، المجلد (١٩٩٤)، العدد (٤٨)، ٢٠٢٣م، ص١٨٩.

[٣] – المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، كما نصت المادة (١٢٢) البند (ثالثاً) من دستور العراق ذ لسنة ٢٠٠٥ على "يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس".

[٤] – المادة (١) البند (سابعاً) من النظام الداخلي للهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد٤٧٠٠ في ٢٠٢٢/١٢/١٩م.

[٥] – د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص٥٦.

[٦] – د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، دار السنهوري، بغداد – العراق، ٢٠١١م، ص٨٩.

[٧] – ينظر المادة ١٢٢ البند (ثالثاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م ، والمادة (٧) البند (سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٨] – المادة (٢٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٩] – ينظر المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨[١]، فقد تم نقل الكثير من المهام والصلاحيات الى المحافظة بموجب الامر الوزاري المرقم بالعدد (٢٦٨٧) في ٢٠١٦/٢/١٣ ومنها الصلاحيات المالية التي تخص منحة الطلبة الشباب[٢]، علماً هذه الصلاحيات قد أعيدت للوزارة بموجب التعديل الثالث للقانون المذكور، ويملك المحافظ الكثير من الصلاحيات القانونية التي تخوله دعم الشباب والتي سوف نوضح جزء منها.

كما اوضحنا مسبقاً أن الحروب والاوضاع الاستثنائية التي مر بها بلدنا، قد انعكست اثارها على الشباب ومن هذه الاثار هي الاعاقة الجسمانية، لذا نجد قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣ المعدل، منح المحافظ عدد من صلاحيات وفرض عليه التزامات من اجل دعمهم اقتصادياً، اذ نص القانون يلتزم المحافظ على "تخصيص نسبة لا تقل عن (٥%) خمسة من المائة في تخصيص قطع الاراضي السكنية للأشخاص ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة وفقاً لضوابط تصدرها وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة وامانة بغداد وبالتنسيق مع الهيئة"[٣]، مع اعطاؤهم الاولوية من التخصيصات المالية للمحافظة لإقامة مشاريع ومتطلبات لخدمتهم[٤]، واتخاذ الاجراءات اللازمة لتمكينهم وادماجهم بالمجتمع[٥].

وللمحافظ صلاحية التعاقد مع الخريجين الشباب وتوزيعهم على المرافق العامة وفقاً للحاجة[٦]، ويعد المحافظ رئيساً للجنة التي تنظر في طلبات المتقدمين للتعاقد، وله صلاحية المصادقة على تعيينهم[١]، وللمحافظ ايضاً صلاحية ترشيح الشباب للعمل في حقول النفط التي تلتزمها الشركات الاجنبية وفقاً لحاجة تلك الشركات[٢].

---

[١] – المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٨٤ في ٢٠١٣/٨/٥م.

[٢] – نصت الفقرة (٣٤) من الامر الوزاري وزارة التربية المرقم بالعدد(٢٦٨٧) في ٢٠١٦/٢/١٣ الخاصة بالصلاحيات المالية المنقولة للمحافظات على "توزيع منحة التلاميذ والطلبة المقررة وفقاً لأحكام قانون منحة التلاميذ رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ والتعليمات الصادرة بموجبه.

[٣] – المادة (١٥) البند (الخامس عشر) الفقرة (٢) من قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣المعدل.

[٤] – نصت المادة (١٥) البند (الخامس عشر) الفقرة (١) من قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣المعدل، يلتزم المحافظ بما يأتي:١– "اعطاء الاولوية من تخصيصات المحافظة من موازنة تنمية الاقاليم وأي تخصيصات اخرى لإقامة مشاريع ومتطلبات لخدمة الاشخاص ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة وبالتنسيق مع الهيئة".

[٥] – ينظر المادة (١٥) البند (الخامس عشر) الفقرة (٤) من قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣المعدل.

[٦] – نصت المادة (٦٦) البند (ثانياُ) من "قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠٢٣–٢٠٢٤–٢٠٢٥" رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ على وزير المالية "استحداث (١٥٠٠٠٠) مائة وخمسون الف درجة عقد جديدة توزع على المحافظات غير المنتظمة بإقليم وحسب النسب السكانية، ويخول المحافظين صلاحية التعاقد والتوزيع حسب القطاعات=

كما يعد المحافظ عضواً في مجلس ادارة صندوق اعمار المحافظات الاكثر فقراً[٣]، اذ يهدف هذا الصندوق الى ازالة اثار الفقر وتحقيق التنمية في المحافظات الفقيرة، وتنمية القطاع الخاص، ومن اهم المهام التي يمارسها الصندوق هي "اقتراح مشروعات تنموية واستثمارية في داخل المحافظات الاكثر فقراً بما يؤمن تحسين لخدمات للمواطنين وايجاد العمل"[٤].

ويرى الباحث أن صندوق إعمار المحافظات الأشد فقراً يمثل مبادرة حكومية قامت بها السلطة التنفيذية الاتحادية (مجلس الوزراء) ويتم تنفيذ مشاريعه بالاشتراك مع الحكومة المحلية (المحافظ) لتحقيق الاهداف المنشودة، ويهدف الى تطوير الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والتقليل من آثار الفقر من خلال تنفيذ مشاريع استثمارية تنموية التي من شأنها خلق فرص عمل للشباب في المحافظات الفقيرة لتمكينهم اقتصادياً.

وللمحافظين دورا كبيرُ في تدريب وتنمية ودعم مواهب الشباب في المحافظات وتوفير الامكانيات اللوجستية من مدربين ومواقع تدريبية لهم، لتوفير فرص عمل لهم وتنمية المشاريع في القطاع الخاص، إذ لهم الدور في تحديد مواقع الدورات التدريبية لمبادرة ريادة (مبادرة رئيس مجلس الوزراء)، ليتسنى بعد ذلك منحهم قروض مالية لأنشاء مشاريعهم الخاصة، وللمحافظين سلطة تقديم الدعم التام وكافة التسهيلات للشباب ضمن صلاحياتهم القانونية[٥]، لكونهم المشرفين العامين على مبادرة ريادة.

==والحاجة، على أن لا يقل عن ٧٥% خمسة وسبعون من المائة من حملة الشهادات البكالوريوس والدبلوم ومن مختلف الاختصاصات وحسب حاجة كل محافظة وفق تعليمات تصدرها وزارة المالية، وتكون مدة العقد ثلاث سنوات والراتب الشهري للمتعاقد ٣٠٠٠٠٠ ثلاثمائة الف دينار شهرياً.

[١] – ينظر المادة (٢) و(٣) من تعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣"تسهيل تنفيذ احكام البند ثانياً من المادة (٦٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣" ، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٣١ في ٢٠٢٣/٨/٧م.

[٢] – خاطبت وزارة النفط– شركة نفط الوسط (الشركة العامة) بموجب كتابها المرقم بالعدد (٩٢٣٠٥) في ٢٠١٩/٧/٢٤ محافظة واسط – مكتب السيد المحافظ لترشيح عمالة من الشباب وذلك لحاجة شركة نفط الواحة المحدودة المشغل الرئيسي لحقل الاحدب النفطي الى عمالة في وظائف محددة عناوينها في مرافقات الكتاب واشترط في المرشحين أن يكونوا من فئة الشباب الذين تتراوح اعمارهم من(١٨ الى ٣٠) سنة .

[٣] – ينظر المادة (٥) من نظام صندوق الاعمار للمحافظات الاكثر فقراً رقم (٥) لسنة ٢٠٢٣ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٣٤ في ٢٠٢٣/٨/٢٨م، والذي صدر استناداً الى احكام المادة (٥٥) من "قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠٢٣–٢٠٢٤–٢٠٢٥" رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ .

[٤] – ينظر المادة (٢) و(٣) من نظام صندوق الاعمار للمحافظات الاكثر فقراً رقم (٥) لسنة ٢٠٢٣ المعدل.

[٥] – الموقع الرسمي لمحافظة واسط ، شبكة الانترنت على الرابط https://wasit.gov.iq/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٩م، الساعة الرابعة عصراً.

ويستنتج الباحث أن الاشراف العام من قبل المحافظين على ما ذكر اعلاه هو استخدام لصلاحياته القانونية الواردة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والمتمثلة في تنفيذ السياسات العامة المتخذة من قبل الحكومة الاتحادية داخل حدود المحافظة، فضلاً عن المادة (٤٥) من نفس القانون، **أذ يرى الباحث** إن نقل الصلاحيات وزارة الشباب والرياضة الى المحافظات بموجب القانون المذكور يحمل في طياته الكثير من السلبيات، حيث كانت مديريات الشباب والرياضة ومنتدياتها هي الاذرع التنفيذية لجميع الاعمال والخطط والسياسات والبرامج السنوية لوزارة الشباب والرياضة، أذ كانت تحتضن تلك المنتديات الاف الشباب وبأشراف مباشر من قبل الوزارة المذكورة، ولكن بعد نقل الصلاحيات استناداً الى التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة٢٠١٨[١]، تضررت تلك المنتديات بسبب قلة التخصيصات المالية المرصودة من قبل المحافظات، مع قلة المدربين والكوادر المؤهلة لإدارة تلك المنتديات، الأمرُ الذي يتطلب من السلطة التشريعية اعادة النظر في تلك التعديل القانوني .

ثانياً- دور مجالس المحافظات في تمكين الشباب اقتصادياً

تعد مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم بوصفها حكومات محلية، كياناً ذاتياً لها مضمون واقعي ومفهوم قانوني، ولها صلاحيات ووظائف وخصائص ومقومات، فقد ادركت الحكومات بأن لا يمكن ادارة الموارد وتقديم الدعم والخدمات لشرائح المجتمع من جهة مركزية واحدة بل لا بد أن تدار من مستويات مختلفة[٢]، الأمر الذي أدى الى طرح فكرة الحكومات المحلية (الادارة المحلية)[٣] والتي تقوم على مجموعة من الأسس وهي وجود مصالح عامة

---

[١] – تم تعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بموجب قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٧ في ٢٠١٨/٤/١٦م.

[٢] – حيدر عبد اللطيف موسى، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في أقاليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (مجلس محافظة النجف الاشرف انموذجاً)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية– جامعة النهرين، ٢٠١٣م، ص٢٩.

[٣] – اخذ العراق ومنذ القدم بنظام الادارة المحلية، إذ عرف به منذ عصر الخلفاء الراشدين واستمر حتى العهد الاموي والعباسي وذهب عدد من المؤرخين الى وصف نظام ادارة الاقطار الاسلامية بأنه نظاماً لامركزي وبشكل كامل، اما في العهد العثماني فقد تم تقسيم العراق الى سبعة عشر سنجقاً متصرفيات واستمر ذلك الى أن اصبح العراق تحت الانتداب البريطاني واصبح الحكم حكماً عسكرياً، وبتاريخ ١٩٢١/٧/٢٣ تولي الملك فيصل العرش في العراق ومن ثم صدر قانون الاساسي في عام ١٩٢٥ الذي خصص المواد من ١٠٩ الى ١١٢ لنظام ادارة الاقاليم حتى تم في عام ١٩٣١ تشريع قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ والذي نص على أن البلدية مؤسسة محلية ذات شخصية حكمية، ومن ثم صدر قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ والذي يعد اول قانون في العراق الذي أخذ بنظام اللامركزية الادارية، وبعد ثورة ١٤ تموز لسنة ١٩٥٨ التي ازالت النظام الملكي صدر قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ وجاء بأحكام تنص على اللامركزية الادارية واستمر الوضع حتى صدور قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان في عام ١٩٧٤، واستمر الوضع لحين تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة=

تهم محافظة أو القضاء الى جانب مصالح عامة تهم الوطن، مع وجود سلطات محلية تتولى تسيير المصالح وتشبع الحاجات المحلية، فضلاً عن اشراف السلطات المركزية على اعمال الهيئات المحلية[١]، فقد اشار دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ الى "تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى"[٢]، وعرف قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مجلس المحافظة "هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية". وتتمتع مجالس المحافظات بالشخصية المعنوية واستقلال مالي، وتخضع لرقابة مجلس النواب، وتمارس عدد من الصلاحيات المقرر لها في الدستور والقوانين الاتحادية[٣]، فمجالس المحافظات تمارس اختصاصات ادارية، مالية، تشريعية، رقابية، إذ تم تحديد الاختصاصات الادارية والمالية بموجب الوثيقة الدستورية، اما الاختصاصات التشريعية والرقابية فقد حددت بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، **ويرى الباحث** أن الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات يمثل خرقاً دستورياً لكون الدستور حدد فقط الصلاحيات الادارية والمالية دون غيرها، وكما لم يبين ماهي اختصاصاته الادارية والمالية تاركاً تنظيم ذلك للقانون.

لكن سرعان ما انهت المحكمة الاتحادية العليا في العراق الجدل وأوضحت في قرارها "لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم الحق بسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية"[٤]، وأوضحت المحكمة الاتحادية العليا في قرار اخر فيما يخص التشريعات اذ نص القرار "...صلاحية مجلس المحافظة سن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية"[٥].

==في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. ينظر: عامر محمد علي ابو نايله، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، مجلة كلية مدينة العلم الجامعة، المجلد (٢)، العدد(٢)، ٢٠١٠م، ص٥٠

[١] – ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص٣٨–٣٩.

[٢] – المادة (١٢٢) البند (اولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٣] – ينظر المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ونصت المادة (١٢٢) البند (خامساً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على " لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة" .

[٤] – قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(١٦/اتحادية/ ٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٤/٢١(غير منشور).

[٥] – قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(٢٥/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٦/٢٣ . نقلاً عن : خالد كاظم عودة، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في أقليم في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة المستنصرية، ٢٠١١م، ص٦٥.

ومن أهم الاختصاصات القانونية التي تمارسها مجالس المحافظات ذات الصلة بمحور بحثنا، هي رسم السياسة العامة للمحافظة ، واصدر التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات، وتحديد اولويات المحافظة في كافة المجالات ووضع الخطط التنموية[١].

وتماشياً مع ما تم ذكره قام مجلس محافظة واسط بتشريع قانون تنظيم الايرادات المحلية في محافظة واسط رقم (١) لسنة ٢٠١٣المعدل[٢]، اذ يهدف القانون المذكور الى الاستثمار والمحافظة على الأموال المحلية بما يحقق منافع عامة للمحافظة، وتم بموجبه تأسيس صندوق دعم واسط، والذي تودع فيه جميع الايرادات المحلية التي يتم فرضها وجبايتها في المحافظة، فضلاً عن الهبات التي يتم قبولها من المجلس[٣]، اذ تضمن القانون المذكور وبموجب المادة (٦) منه، بتبويب مصروفات الصندوق الى أبواب ونسب مئوية واهمها تخصيص نسبة (١٠%) من ايرادات الصندوق للمساعدات الانسانية التي تتمثل بحالات العوز والفقر واليتم والمطلقات والارامل وضحايا الارهاب، كما تم تخصيص نسبة (٣%) لتأهيل ذوي الاحتياجات الخاصة ودعم الانشطة الشبابية، وتحديد نسبة (٣٠%) من ايرادات المتحصلة للصندوق كرواتب واجور للموظفين ومكافأت للموظفين، والمكلفين بخدمة عامة، والاشخاص الذين يحققون انجازات ونشاطات متميزة

يرى الباحث أن كثيراً من هؤلاء الذين تم ذكرهم سالفاً هم من شريحة الشباب، وساهم الصندوق في دعمهم اقتصادياً، لكن رغم الصلاحيات الدستورية والقانونية التي تتمتع بها مجالس المحافظات في العراق، الا أن دورها في تمكين الشباب اقتصادياً محدوداً، وأن كان هنالك بعض المبادرات المحدودة قامت بها عدد من مجالس المحافظات لدعم الشباب، فأن هذا لا يمثل شيئاً تجاه واجباتها وامكانياتها وصلاحياتها الادارية والمالية، فأعضاء مجالس المحافظات هم اكثر قرباً من الشباب وعلى تماس مباشر مع واقعهم ومعاناتهم واكثر دراية بمتطلباتهم وحاجاتهم، كما تشكل شريحة الشباب من الذين اكملوا سن الاهلية نسبة كبيرة من الناخبين المشاركين في الانتخابات المحلية. وللمحافظات موارد مالية كثيرة حددت بموجب القانون من اهمها ما يخصص لها من الموازنة العامة الاتحادية، ونسبة من انتاج النفط ومشتقاته للمحافظات النفطية وغير ذلك من واردات ونصف ايرادات المنافذ الحدودية للمحافظات الحدودية،[٤]، لذا نجد قرار مجلس الوزراء الذي اتخذ في جلسته الاعتيادية (الثالثة والثلاثين)

---

[١] – ينظر المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٢] – اصدر مجلس محافظة واسط هذا القانون بموجب جلسته الاعتيادية المرقمة (١٢) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٣/٨/٤ وتم نشره في جريدة الوقائع الواسطية.

[٣] – ينظر المادة (١) و(٢) و(٣) من قانون تنظيم الايرادات المحلية في محافظة واسط رقم (١) لسنة ٢٠١٣المعدل.

[٤] – ينظر المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المنعقدة في ٢٠٢٣/٨/١٥ قد الزم المحافظات بتخصيص نسبة لا تقل عن (٥%) من موازنة المحافظة لبرامج الشباب والرياضة تستوفي من واردات البترودولار والمنافذ الحدودية والايرادات الاخرى، **وتماشياً مع ما تم ذكره** فكان على مجالس المحافظات أن تحدد نسبة من تلك الاموال لأنشاء صندوق دعم الشباب في كل محافظة، فأنصاف الشباب الذين يعانون من المحرومية والفقر يكمن من خلال مجالس المحافظات، لكونها الاقرب لحاجات الافراد وبالتالي تكون مطالبة بتلبية تلك الحاجات العامة التي تدخل في صلب اختصاصها، وكل هذا لا يتحقق مالم يقترن باستخدام صلاحياتها في سن التشريعات المحلية[١].

المطلب الثاني

الرقـــــــــابة

على أعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً

إنّ اعمال الادارة وانشطتها تخضع لجهات تتولى الرقابة عليها لبيان مدى سلامتها وصحتها ومدى انسجامها مع القوانين والانظمة والتعليمات النافذة، واداءها بالشكل المتفق عليه لمنع تعسفها واجتهادها واضرارها بأموال الدولة وبالأفراد، فمن الصعب أن يكون هنالك عمل موافق للقانون محققاً لمبدأ المشروعية مالم تقابله رقابة فاعلة، فرقابة الضمير وحدها في بعض الاحيان قد لا تكفي مالم تقترن بجهود خارجية ملموسة، فالرقابة هي اداة اساسية تضمن مشروعية واجبات الادارة ورفع كفاءتها وتصحيح انحرافاتها التي جانبت المسارات القانونية وجانبت الصواب، فهي تعمل على تحقيق الاهداف المرجوة بكفاءة وفعالية كما أنها تكفل سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتحقيق المصلحة العامة واشباع حاجات الجمهور ومنافعه.

قال تعالى "إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا"[٢]، اختلف فقهاء القانون في تعريف الرقابة وفقاً للعناصر الاساسية المكونة لها كهدفها وتنظيمها[٣]، اذ عرف البعض الرقابة بمعناه الواسع وهي " كل تدقيق او اشراف او متابعة او تنظيم تقوم بها جهة محددة بغض النظر عن صفتها ونوعها على الاعمال التي تقوم بها الاشخاص الطبيعية او المعنوية، اي كان نوع هذا العمل، والهدف منها هو التأكد من صحة اجراءات العمل وصحة تنفيذه وفقاً لما متفق عليه وبما ينسجم مع

---

[١] – عودة عدنان حسن، القيمة القانونية للتشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون– جامعة ميسان، ٢٠٢٠م، ص٢٠.

[٢] – الآية / ١، سورة النساء.

[٣] – د. خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف الاسكندرية، مصر، ١٩٧١م، ص١٦٦.

القوانين والتعليمات النافذة لتحقيق المصلحة"[١]، أو هي" وظيفية تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاءة وفي الوقت المحدد لها"[٢]، أو " حق دستوري يخول سلطة معينة اصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة الموضوعة"[٣] **ويمكن أن نعرف الرقابة** بأنها **(نشاط يمارس من قبل الجهات القضائية وغير القضائية يهدف الى تقويم اعمال الإدارة، وتبيان الخطأ والانحراف والعمل على تصحيحه وفقاً للأطر القانونية النافذة)** .

سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبين في الفرع الأول الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً، أما الفرع الثاني نتناول فيه الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً.

الفرع الاول

الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً

تمارس الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية من قبل عدد من الجهات التي لا تنتمي الى الهيكل القضائي في الدولة، وتتخذ اشكالاً متعددة تختلف باختلاف ارتباطها والجهة التي تكون محلاً للرقابة، وتهدف الى تعزيز النزاهة والشفافية وحماية حقوق الافراد وضمان انصياع الادارة لمبدأ سيادة القانون.

فالرقابة الغير القضائية هي رقابة تمارس من قبل الإدارة نفسها، أو من قبل جهات خارج المؤسسة أو الادارة التي اصدرت القرار الاداري محل الرقابة[٤]، وتمارس الرقابة الغير القضائية بعدة طرق فأما أن تكون رقابة سياسية، أو رقابة ادارية[٥]، فضلاً عن رقابة الهيئات المستقلة.

سنبين في هذا الفرع الرقابة السياسية والرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة على اعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً.

---

[١] – د. صعب ناجي الدليمي، الرقابة على اجراءات وتنفيذ العقد الاداري، محاضرات القيت على طلبة ماجستير القانون العام في معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، العام الدراسي ٢٠٢٣-٢٠٢٤م، ص٥ (غير منشورة)

[٢] – د. فؤاد العطار، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر، ١٩٧٣م، ص١٥٢.

[٣]– د. خليل هيكل، المصدر السابق، ص١٧٦.

[٤] – ليلي مهدي صالح ، الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة، رسالة ماجستير ، قسم القانون العام– معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢٠م، ص ٦ و٥٨.

[٥] – د. فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل– العراق، بدون سنة نشر، ص٦٥.

اولاً- الرقابة السياسية على اعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً.

تمت تسمية هذا النوع من الرقابة بهذا الاسم لكونها تمارس من جهات على اتصال مباشر بالعمل والنشاط السياسي كالتنظيمات السياسية الاحزاب والنقابات المهنية والمنظمات والمجالس التشريعية[١]، وتتكون الرقابة السياسية من الرقابة الشعبية والرقابة البرلمانية، ويقصد **بالرقابة الشعبية** هي "الرقابة التي يباشرها المواطنون على أجهزة الادارة ومرافقها المختلفة بوساطة تعاملهم معها واتصالها بها، أو عن طريق مباشرتهم لحقوقهم السياسية في اختيار كوادرها وأعضائها أو في تقويم اعمالها، أو عن طريق التنظيمات السياسية والنقابية التي ينتمون اليها"، فهي تشمل رقابة الاحزاب السياسية والاتحادات والنقابات وغيرها من التي تشكل الرأي العام في الدولة من خلال ما تطرحه من افكار وتوجهات[٢]، وتؤدي وسائل الاعلام السمعية والبصرية والصحافة دوراً في نشرها وتعبئة الجماهير وتوجيههم بواسطتها، ولهذا النوع من الرقابة الدور الابرز في تنظيم اعمال الادارة ومنع تعسفها وحماية حقوق الافراد[٣]، وقد كفل الدستور العراقي النافذ حرية التعبير عن الرأي والتظاهر وحرية الصحافة والاعلام وحرية تأسيس الاحزاب السياسية[٤]، وينظم ذلك بقانون[٥].

يرى الباحث أن دور الاحزاب السياسية في العراق محدود جداً في رقابة على اختصاص الادارة لتمكين الشباب اقتصادياً، بل كان للأعلام والصحافة ومنظمات المجتمع المدني الدور الابرز في مطالبة بحقوق الشباب وانصافهم في الوظائف الحكومية والحد من العمالة الاجنبية والوقوف معهم في التظاهرات السلمية التي يطلقوها للمطالبة بحقوقهم، فضلاً عن نشرها وتثقيفها لمبادرات الحكومية كمبادرة ريادة لدعم الشباب ومنصة مهن لإقراض الشباب، والترويج لأهمية المشاريع الصغيرة والتدريب المهني في دعم الشباب اقتصادياً ومعززة بقصص نجاح للمشاريع الشباب ما يعد حافزاً للأخرين، وتسليط الضوء عن معاناة الشباب من تعسف السلطات الادارية المختصة وانحرافها عن الاطر القانونية، لا سيما أن كثير من المعوقات التي لفت الاعلام الانتباه اليها قد تم معالجتها وتفادت الادارة

---

[١] – د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص٨٨.

[٢] – د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، ط١ ، دار السنهوري ، بيروت – لبنان ، ٢٠١٥م، ص٧٢–٧٣.

[٣] – د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري – دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر، ص٣٥.

[٤] – ينظر المادة (٣٨) و (٣٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٥] – بناء على ذلك قام المشرع العراقي بتشريع قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٨٣ في ٢٠١٥/١٠/١٢م وقانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٧ في ٢٠١٠/٣/٩م.

اخطاؤها، ويشترط في وسائل الاعلام والمنظمات المذكورة الحيادية والمهنية والالتزام باللوائح السلوك الاعلامي والمهني .

اما **الرقابة البرلمانية** فتتجلى اهميتها بكونها قادرة عن محاسبة السلطة التنفيذية عن تصرفاتها ومراقبة مختلف اعمالها[١]، فقد نصت الكثير من الدساتير العربية ومنها دستور جمهورية العراق الصادر في سنة ٢٠٠٥ عن مسؤولية الحكومة امام البرلمان[٢]، وهذا يعني أن تلك المسؤولية تنهض وتتحرك من خلال ممارسة السلطة التشريعية لرقابتها على اعمال السلطة التنفيذية من خلال عدد من الادوات الدستورية كاستجواب اعضاء الحكومة وتوجيه اسئلة لهم عن واقع عمل الوزارات والمؤسسات الادارية في الدولة وغير ذلك، وفي حال ثبوت وجود مخالفات جسيمة فقد يصل الأمر الى سحب الثقة من الوزارة والاحالة للقضاء عند المقتضى[٣]، وهذا يعني أن السلطة التشريعية تمارس اضافة الى اختصاصها التشريعي الرقابة على اعمال الادارة منعاً لتعسفها وفقاً للإجراءات التي رسمها القانون لها [٤]، وتعرف الرقابة البرلمانية بأنها "مجموعة السلطات التي تستعملها السلطة التشريعية في مواجهة السلطات الاخرى داخل الدولة لضمان احترام القانون"[٥]، وعرفت المحكمة الاتحادية العليا في العراق الرقابة الرقابة البرلمانية بأنها "خضوع كافة الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان ويتأكد من مدى مطابقتها للقواعد القانونية النافذة ومدى ملائمتها للواقع والظروف المعاصرة"[٦].

وعليه يمكن أن نعرف الرقابة البرلمانية (بأنها الرقابة التي تمارس من اعلى سلطة تشريعية في البلد على جميع المؤسسات الادارية والمجالس التشريعية المحلية من خلال عدد من الوسائل الدستورية لضمان حماية مبدأ المشروعية وحقوق الافراد)، إذ يعد هذا التعريف اكثر انسجاماً مع الدستور العراق النافذ وقانون المحافظات

---

[١] – مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، ط١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة – مصر، ٢٠١٤م، ص١٥.

[٢] – د. نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، ط١، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق – سوريا، ٢٠٠٧م، ص١٠.

[٣] – د. محمود الجبوري، القضاء الاداري دراسة مقارنة، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ١٩٩٨م، ص٢٤.

[٤] – ميلود خيرجة، اليات الرقابة التشريعية – دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة – مصر، ٢٠١٤م، ص١٤.

[٥] – د. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون دراسة مقارنة، مؤسسة الحديث للكتاب، طرابلس– لبنان، ٢٠٠٢م، ص١٥.

[٦] – قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٥/اتحادية/ ٢٠١٩) لسنة ٢٠٢١(منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية الاتحادية العليا).

غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل كونه من اختصاصات مجلس النواب ممارسة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية واعمال مجالس المحافظات.

وقسم جانب من الفقه الرقابة البرلمانية الى رقابة سياسية ورقابة مالية، وتأخذ الرقابة السياسية صور متنوعة كحق السؤال والاستجواب وغيرها أما الرقابة المالية فهي تهدف الى حماية المال العام من اسراف السلطة التنفيذية أي تركز على تحديد المتحقق ومقارنته بالمخطط لحصر الفروقات وتشخيص الانحرافات لمعرفة السبب ووضع الحلول[١]، ولا نؤيد هذا الاتجاه الفقهي لكون الرقابة البرلمانية هي رقابة واحدة وشاملة، إذ كفل دستور العراق النافذ الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ضمن اختصاصات مجلس النواب[٢]، وحددها بعدد من الوسائل وهي حق (السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة، الاستجواب، سحب الثقة)[٣]، فضلاً عن الوسيلة الاخرى التي لم يتم تضمينها في الدستور الحالي وإنما وردت في قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ المعدل وهي التحقيق اذ نص القانون المذكور أن من اختصاصات مجلس النواب هو "اجراء التحقيق مع اي من مسؤولي السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم"، مع منحه صلاحية طلب الوثائق والمعلومات من أي جهة رسمية بشأن المواضيع ذات صلة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين او تنفيذ وتطبيق القوانين من السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة[٤].

---

[١] – د. محمد طه حسين الحسيني، مصدر سابق، ص١٦٩.

[٢]– ينظر المادة (٦١) البند (ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٣] – أ– حق السؤال : هو أحد الوسائل الرقابية الفردية توجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء عن مواضيع تدخل في صلب اختصاصهم التنفيذي ويشترط فيه أن يكون موجزاً وموضوعياً ومنصباً على احداث واقعية وغير مضر بالمصلحة العامة.

ب– طرح موضوع عام للمناقشة : هي مناقشة عامة مفتوحة لتبادل وجهات النظر بين جميع اعضاء مجلس النواب يشترك فيها من يشاء، فهي لا تتضمن اتهاماً للسلطة التنفيذية أو تجريحاً لها، إذ أجازت عدد من الدساتير ومنها الدستور العراقي النافذ لعدد محدد من اعضاء مجلس النواب المطالبة بأثارة موضوع معين للمناقشة يتعلق بالسياسة الخارجية أو الداخلية للدولة.

ت– الاستجواب : "هو إجراء من اجراءات تقصي حقائق تتعلق بأوضاع معينة في احد الاجهزة التنفيذية، يجري على اساس تبادل الاسئلة من مقدم الاستجواب أو بعض الاعضاء يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الاسئلة ويستهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو احد الوزراء.

ث– سحب الثقة : وهو اجراء عقابي يتخذه البرلمان ضد السلطة التنفيذية ويترتب عليه إنهاء عمل الحكومة في حال ثبوت ارتكابها تقصيراً أو فعلاً مشيناً، فهو يترتب عليه مسؤولية سياسية فردية توجه ضد وزير معين او وزراء معينين، أو تترتب عليه مسؤولية سياسية تضامنية تستهدف الوزارة برمتها. للمزيد ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، مصدر سابق، ص٧١ ، د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص٩٠–٩١، وينظر المادة(٦١) دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٤] – ينظر المادة (٢٧) البند (سادساً) و(سابعاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٩٩ في ٢٠١٨/٧/١٦م. وقبل ذلك تم تنظيم التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ الملغاة، اما النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة=

وتأسيساً على ذلك وبالرغم من الادوات الرقابية الدستورية والتشريعية الممنوحة للبرلمان التي تم ايضاحها سلفاً، الا أننا من خلال بحثنا في اروقة المؤسسات الادارية والمواقع الالكترونية لم نحصلْ على وثائق تؤيد ممارسة البرلمان العراقي لسلطاته الرقابية قدر تعلق الامر ببرامج التي تقوم بها الجهات الادارية المختصة بدعم وتمكين الشباب مما يدل عن ضعف هذه الرقابة في دفاع عن حقوق الشباب الاقتصادية بالوقت توجد هنالك الكثير من حالات الفساد في ملف التعيينات والقروض والمنح وشبكة الحماية الاجتماعية ودخول العمال الاجانب خلافاً للقانون وغير ذلك من انحرافات في الاليات والبرامج الادارية مما انعكست اثارها على المستوى المعيشي للشباب .

إذ نجد هنالك زيارات واستضافات من اللجان البرلمانية للسلطات التنفيذية الادارة فمثلاً قامت لجنة العمل ومؤسسات المجتمع المدني النيابية بزيارة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والتقت بوزيرها السيد(ا، ج، ا) وناقشت معه اجراءات الوزارة بشأن قروض دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل وعدد المستفيدين والاموال المخصصة لها، ومناقشة ملف هيئة حماية الاجتماعية واجراءات حجب الاعانة عن المتجاوزين على شبكة الحماية الاجتماعية والبالغ عددهم (١٩٤) ألفاً، واجراءات دائرة العمل والتدريب المهني المتعلقة بالعمالة الاجنبية واليات الحصول على الموافقات الرسمية من قبل الشركات التي تستقطبهم[١]، وبنفس الوقت استضافت اللجنة المذكورة للإدارة نفسها عن مواضيع ذات صلة بدعم الشباب.

ويرى الباحث واستناداً الى ما سبق على الرغم من الممارسات الرقابية التي قامت بها السلطة التشريعية لكن كان من الاجدر أن تطرح هكذا مواضيع عامة للمناقشة في اروقة مجلس النواب وبحضور الكادر المتقدم للوزارات وفتح باب الحوار والمناقشة لجميع اعضاء البرلمان ولجميع اللجان البرلمانية لكون أعضاء مجلس النواب أكثر ناخبيهم هم من فئة الشباب ومن مختلف المحافظات وكل محافظة تواجه أفة البطالة ما بين الشباب لأسباب متعددة، حتى يكون هنالك جهود موحدة من جميع الاعضاء واللجان البرلمانية لمعالجة المعوقات والتحديات كاشتراك اللجنة المالية واللجنة الاقتصادية وغيرها من لجان وعدم ترك الرقابة البرلمانية تقتصر على الزيارات والاستضافات.

ورغم اهمية الرقابة البرلمانية في الانظمة البرلمانية الا أنها ذات منحنى وابعاد سياسية مما يجعلها قاصرة عن حماية حقوق وحريات الافراد من تعسف الادارة، إضافة إلى أن المصالح والانتماءات الحزبية والمحاصصة غالباً ما

==٢٠٢٢ النافذ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٩٤ في٢٠٢٢/١٠/١٧ فقد تضمنت المادة (٣٢) البند (ثانياً) منه على منح مجلس النواب صلاحية اجراء تحقيق مع جميع اعضاء السلطة التنفيذية في الوقائع التي يراه المجلس لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين .

[١] – الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي، شبكة الانترنت على الرابط https://n9.cl/1xt9dq، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/١م، الساعة الثانية عشر مساءً.

تعطل هذا النوع من الرقابة لا سيما عندما تكون الوزارة ممثلة لأغلبية برلمانية[١]، فضلاً عن السطحية والجهل السياسي والقانوني لبعض النواب وضعف المعارضة قد يغيب الدور الحقيقي لهذا النوع من الرقابة[٢] مما يعكس سلباً على حقوق الشباب.

ثانياً- الرقابة الإدارية على اعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً .

أسهمتْ الرقابة الادارية وبشكل كبير في تنظيم عمل المجتمعات ومؤسساته الإدارية عبر مختلف مراحل التاريخ، و اهتم الاسلام وباقي الديانات بالرقابة وبتنميتها وبالأخص مراقبة النفس (الرقابة الذاتية)[٣]، وقد حثت الشريعة السمحاء على اهمية وجدوى الرقابة الادارية بوصفها دعامة رئيسة من دعامات الإدارة في الدولة[٤]، وقد عرفت الرقابة الإدارية تعريفات عديدة اهمها بأنها "الرقابة التي تمارسها الادارة ذاتها على اعمالها للتحقق من مدى مشروعيتها أي مدى مطابقتها للقانون ومدى ملائمتها للمصلحة العامة" أي أن الإدارة هي التي من تراقب نفسها بنفسها ومن ثم تقرر صحة وسلامة عملها وأما سحب عملها أو الغاؤه أو تعديله لعدم قانونيته أو عدم ملائمته[٥]، وعرّفها آخرون "بأنها النشاط التي تقوم به الادارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها والعمل على اصلاح ما قد يضر بها من ضعف حتى يمكن تحقيق الاهداف المنشودة"[٦]، **ويمكن أن نعرف الرقابة الإدارية بأنها (الرقابة التي تمارسها الادارة نفسها على اعمالها وانشطتها وتصرفاتها من خلال عدد من الوسائل القانونية، وذلك لحماية مبدأ المشروعية وحماية الاموال والحقوق من تعسفها وانحرافها تحقيقاً للمصلحة العامة).**

وتمتاز الرقابة الادارية بسهولة استخدامها وتجنب الأفراد اجراءات التقاضي غالباً ما تكون طويلة ومعقدة وتحتاج الى الرسوم والمصاريف والسفر، لكن ما يؤخذ عليها انها تجعل من الادارة هي جهة الخصم والحكم في ان واحد الامر الذي يجعلها رقابة غير فعالة[٧].

وتقسم الرقابة الادارية من حيث اجراءات ممارستها على نوعين وهما:

---

[١] – د. وسام صبار العاني، مصدر سابق، ص٧٦.

[٢] – د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص٤٠-٤١.

[٣] – د. حسين احمد الطراونة، د. توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الادارية، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان – الاردن،٢٠١١م، ص٢٠و٢١.

[٤] – خالد شاكر كاظم، الرقابة الادارية منذ تأسيس الدولة الاسلامية حتى خلافة الامام الحسن عليه السلام ١- ٤١هـ/ ٦٢٢-٦٦١م، رسالة ماجستير، كلية الآداب (قسم التاريخ)- جامعة ذي قار، ٢٠١٧م، ص١.

[٥] – د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الاداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠٥م، ص٧٨.

[٦] – د. خالد خليل ظاهر، القضاء الاداري / ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الالغاء – قضاء التعويض دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض – السعودية ، ٢٠٠٩م، ص٨٥.

[٧] – د. محمود الجبوري، مصدر سابق، ص٢٥.

أ- الرقابة الادارية التلقائية

تراجع الادارة في هذا النوع من رقابة قراراتها من تلقاء نفسها فتعيد تقييمها لفحص مشروعيتها ومدى ملاءمتها للأهداف المرجوة ومن ثم تقرر الابقاء عليها أو سحبها أو تعديلها أو الغائها، ويمارس هذا النوع من الرقابة العضو أو الجهة التي اصدرت القرار على ذاتها وتسمى **الرقابة الولائية**، وقد يمارسها الرئيس الاداري على مرؤوسيه بناء على سلطته الرئاسية أو تمارس من هيئة مركزية على هيئات لامركزية استناداً لما لها من وصاية ادارية وتسمى **الرقابة الرئاسية**[١]، وهذه الأخيرة أما تكون رقابة سابقة على العمل الاداري كتوجيه الرئيس لمرؤوسيه اثناء تنفيذ مسؤولياتهم بما يصدره لهم من تعليمات أو توجيهات أو منشورات، والا تعرضوا للمُساءلة الانضباطية أو قد تكون رقابة لاحقة والتي تتمثل في سلطة التدقيق والتعقيب على القرارات التي يصدرها الموظفين ليتقرر بعد ذلك الابقاء عليها أو سحبها أو الغائها أو تعديلها حماية للمشروعية، وفيما يتعلق بالرقابة الولائية فهنالك عدد من القرارات عندما تصدر من الموظف يستنفذ ولايته عليها، إذ يعد نهائياً لا رجعه فيه كالمجالس التأديبية وقرارات الكمارك[٢].

ب- الرقابة الادارية بناءً على تظلم

إن مراقبة مشروعية قرارات الادارية لا تقتصر على الادارة وحدها، فالرقابة الادارية قد تمارس وتتحرك استناداً الى طلب الافراد[٣]، اذ أن الادارة هنا لا تكشف الخطأ من تلقاء نفسها بل هنالك اشخاص يساعدونها في كشف وتشخيص الانحراف[٤]، وتأخذ هذه الرقابة ثلاث صور، الصور الاولى تتمثل بـ **التظلم الولائي** وهو أن يتقدم به صاحب المصلحة الى من اصدر القرار ملتمساً منه أن يعيد النظر فيه مجدداً وذلك بسحبه أو بالغائه أو بتعديله أو باستبدال غيره به، بعد أن يوضح له خطئه المرتكب، اما الصورة الثانية وهي **التظلم الرئاسي** فهو يقدم من قبل المتضرر الى رئيس مصدر القرار لكون الرئيس يتمتع بسلطات واسعة تجاه مرؤوسيه[٥]، وبالتالي يستطيع الغاء أو تعديل القرار وفي حالات معينه يستطيع أن يحل محل مرؤوسه في اتخاذ القرار، أما الصورة الاخيرة لهذا النوع من الرقابة فتتمثل بـ **التظلم امام لجنة ادارية خاصة** إذ يشترط القانون في هذه الصورة أن يقدم صاحب المصلحة تظلمه

---

[١] – د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية – مصر، ١٩٩٥م، ص٦٤.

[٢] – د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص٩٥.

[٣] – د. فاروق احمد خماس، مصدر سابق، ص٧٧.

[٤] – د. محمد سليمان نايف شبير، القضاء الاداري في فلسطين، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر، ٢٠١٥م، ص١٦٧.

[٥] – د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة دراسة مقارنة، ط٣، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٦١م، ص١٣.

الى لجنة ادارية مختصة ومشكلة على وفق شروط معينة، لدراسة وفحص مشروعية القرارات الصادرة من الادارة المتظلم منها[١].

ويرى الباحث أن التظلم أمام اللجان الادارية المختصة هو أفضل انواع الرقابة الادارية لكون هذه اللجان غالباً ما تتصف بالنزاهة والكفاءة والخبرة، وغالباً ما تكون لجان ثلاثية الاعضاء أو قد تصبح لجان سداسية الاعضاء في مواضيع المهمة والحساسة، ونادراً أن تخضع مثل هكذا لجان للتأثيرات أو المجاملات أو ضغوطات الرئيس الأعلى.

ومن هذا المنطلق فأن كل جهة ادارية تمارس الرقابة على اعمالها استناداً للقوانين والانظمة والتعليمات النافذة، إذ تتعدّد القوانين التي منحت للإدارة الاختصاص الرقابي على اعمالها بتعدد الجهات الادارية المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً، وبقدر تعلق الأمر بحدود موضوع بحثنا سنُلقي الضوء على عدد محدد من تلك القوانين وبشيء من الاختصار، يعد قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤، من القوانين التي تضمنت نصوصاً قانونية تناولت الرقابة الادارية بصورة مباشرة، إذ منح مدير قسم الحماية الاجتماعية في المحافظة صلاحية البت في طلبات منح الاعانة الاجتماعية بقرار مسبب خلال مدة (ثلاثون يوماً) من تاريخ تسجيله، ولصاحب الطلب حق التظلم على القرار الصادر من المدير المذكور خلال (ثلاثون يوماً) من تاريخ تبليغه أمام اللجنة العليا للحماية الاجتماعية في المحافظة[٢]، والتي تمارس تلك اللجنة مهام رقابية وإشرافية على اقسام الحماية الاجتماعية في المحافظة[٣]، وانسجاماً مع ذلك **يرى الباحث** أن القانون منح المتضرر حق الاعتراض امام لجنة ادارية مختصة وهذا يدخل ضمن مفهوم **الرقابة بناء على تظلم**، وتضمن القانون المذكور العديد من الاجراءات الرقابية الادارية بغيةً المحافظة على اموال صندوق الحماية الاجتماعية[٤]، ومنع التجاوز عليها من الفئات الغير مستحقة.[٥]

---

[١] – د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص٤٣.

[٢] – ينظر المادة (١٠) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤.

[٣] – ينظر المادة (١١) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤.

[٤] – ينظر المواد (١٥) و(١٦) و(١٧) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤.

[٥] – اصدرت هيئة الحماية الاجتماعية / قسم الحماية الاجتماعية في واسط / الشعبة القانونية كتابها المرقم بالعدد (١٥٢٦٥)في ٢٠٢٤/١٠/٢٧ المخاطب فيه مديرية تربية واسط والمتضمن تبليغ المحاضرين المدرجة اسماؤهم في القائمة المرافقة الذين تم تثبيتهم مؤخراً ممن ثبت تجاوزهم على الاعانات الاجتماعية بضرورة مراجعتهم وحسم موقفهم المالي وبعد ذلك اصدر القسم المذكور كتابه المرقم بالعدد(٤٣١) في ٢٠٢٥/١/١٣ مخاطباً الجهة نفسها طالباً منها حجز رواتبهم لعدم حسمهم موقفهم المالي. إذ يرى الباحث أن معظم المتجاوزين على الاعانات الاجتماعية هم من الشباب الذين تم تثبيتهم في الوظيفة العامة وكانوا سابقاً يتقاضون تلك الاعانات واستمروا بتقاضيها وأن هذه المخاطبات ناتجة عن الرقابة الادارية التلقائية التي مارسها القسم المذكور.

اما قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢ المعدل، فهو منح لمجلس ادارة صندوق دعم المشاريع الصغيرة عدد من السلطات الرقابية تتجسد بموافقته على القروض الممنوحة للشباب على وفق ضوابط يتم وضعها من قبله، وتدريب الاشخاص العاملين في المشاريع الصغيرة[١].

يرى الباحث أن هذا يدخل ضمن مفهوم **الرقابة الرئاسية السابقة،** اذ أن الغاية من موافقة مجلس الإدارة على القروض هو من أجل فحص مشروعيتها ومدى انسجامها مع التشريعات وتحقيق الغايات المرجوة، اما التدريب فهو يمثل أداة لتحقيق اهداف الرقابة، فالتدريب يساعد في تصحيح الاخطاء والالتزام بالقوانين ورفع الكفاءة الشباب عند رصد ضعف في مشاريعهم الممولة من قبل الادارة ، ومن الصلاحيات الرقابية للمجلس المذكور هو اقتراح مشاريع الانظمة والتعليمات لتمكين تنفيذ القانون[٢]، **ويرى الباحث** هذا يدخل ايضاً ضمن مفهوم **الرقابة الرئاسية السابقة،** إذ يمكن من خلال هذه الانظمة والتعليمات فرض قيود رقابية وشروط تنظيمية لمنح القروض للشباب وأهمها تحديد القسط السنوي وشرط العمر وجعله اكثر انسجاماً مع فئة العمرية للشباب، ومن خلال تتبع قرارات مجلس ادارة صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل لعام ٢٠٢٤، نجد أنه وضع تعليمات لتنفيذ عدد من النصوص القانونية بهدف حماية الأموال العامة للصندوق وتعظيم وارداته وضمان توفير قروض للفئات المستحقة[٣]، ولأغراض رقابية تم اخضاع (كارتات المقترضين) كارتات مراقبة التسديد في جميع المحافظات للتدقيق من قبل اقسام الرقابة الداخلية والهيئات الرقابية ولجان التفتيش والمتابعة التي يتم تكليفها من قبل الادارة العامة[٤]، وهذا يعني أن الإدارة فرضت **رقابة رئاسية لاحقة** على تصرفاتها. أما تعليمات رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٨ تسهيل تنفيذ قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢ فأنها الزمت الجهات المالية في

---

[١] – ينظر المادة (٩) البند (ثانياً) و(ثالثاً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

[٢]– ينظر المادة (٩) البند (تاسعاً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

[٣] – استناداً لجلسة مجلس ادارة صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم(٤) لسنة ٢٠٢٤(غير منشور) تقرر عد كل من استلم قرض خلافاً لأحكام المادة (١٥) (رابعاً) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم(١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل مخالفاً لضوابط وتعليمات الشمول بالقرض يتوجب عليه اعادة كامل المبلغ المستلم وفرض الغرامة البالغة (١٠%) وحسب مبلغ القرض المستلم ولا يجوز عمل تسوية للمبالغ وكالآتي: "أ– من يستلم قرض وهو موظف بصفة دائمة، عقد، أجير يومي. ب– حصل فرصة عمل بعد استلام القرض ملاك دائم، عقد، أجير يومي ولم يبلغ القسم المعني بذلك خلال المدة المثبتة في عقد الاقراض. ج– لدية راتب تقاعد، مستفيد من راتب تقاعدي، مشمول بقانون الحماية الاجتماعية المستمر، مشمول بقانون ذوي الاعاقة مستمر. د– عدم تنفيذ المشروع نهائياً. هـ – عدم المراجعة وطلب الكشف على المشروع لغرض استلام الدفعة الثانية من القرض خلال المدة القانونية من تاريخ استلام مبلغ الدفعة الاولى. و– تغيير صنف المشروع لأي سبب كان. ز– تغيير موقع المشروع دون استحصال الموافقات الرسمية".

[٤]– ينظر المادة (ثانياً) البند (١٣) من ضوابط الاقراض في صندق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل (غير منشور).

الكليات والمعاهد تدقيق طلبات الطلاب الساعين للحصول على منحة والتأكد من صحة معاملاتهم واستكمال جميع متطلباتها قبل رفعها للجهات الادارية العليا الوزارة[١]، فجميع ما ذكر يندرج تحت عنوان الرقابة الادارية.

ومن نافلة القول إن الرقابة الادارية لا ترتبط فقط بقوانين الوزارات وتعليماتها، بل من الممكن أن تمارس من قبل جهات ادارية خارج الهيكل الاداري للوزارة، إذ تقسم الرقابة الادارية من حيث نطاقها المكاني الى رقابة داخلية ورقابة خارجية وهذه الأخيرة تمارس من قبل مجلس الوزراء ، وزارة المالية، وزارة التخطيط، الخ[٢]، إذ تمارس تلك الجهات رقابتها الادارية الخارجية على المؤسسات الادارية المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً وفقاً لقوانينها وانظمتها[٣].

ثالثاً- رقابة الهيئات المستقلة على اعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً.

أخذت عدد من الأنظمة الدستورية ومنها النظام الدستوري العراقي وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، برقابة الهيئات المستقلة على السلطة التنفيذية، إذ نص دستور المذكور في الفصل الرابع منه على انشاء عدد من الهيئات المستقلة، وبقدر ما يتعلق بموضوع بحثنا سنُلقي الضوء على رقابة ديوان الرقابة المالية ورقابة هيئة النزاهة.

أ- رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي

يعُّد ديوان الرقابة المالية من أهم الاجهزة الرقابية المالية في العراق يوكل إليه الرقابة على الفساد الاداري والمالي ويعود تشكيلة الى قانون رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧[٤]، ويمارس مهامه حالياً استناداً للمادة (١٠٣) من دستور العراق النافذ، فضلاً عن قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة٢٠١١المعدل[٥]، والديوان هو "هيئة مستقلة مالياً وادارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثله رئيس الديوان أو من يخوله"، يعمل على حماية الأموال العامة من سوء التصرف أو التبذير أو الهدر وتحقيق فعالية استخدامها، وتطوير كفاءة الجهات التي تخضع لرقابته[٦]، **ويرى الباحث** أن رقابة ديوان رقابة المالية هي رقابة تمارس من قبل هيئة مستقلة خاضعة لرقابة البرلمان وتمارس رقابتها على جميع مؤسسات القطاع العام التي حددها المشرع، باستثناء

---

[١] – ينظر المادة (٣) من تعليمات رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٨ تسهيل تنفيذ قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢

[٢] – د. صعب ناجي الدليمي، مصدر سابق، ص٥٥.

[٣] – للمزيد ينظر: (النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩المعدل)،(قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٨٤٧ في ١٩٨١/٨/٣١م)، (قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١٣٩ في ٢٠٠٩/١٠/١٩م).

[٤] – د. صعب ناجي الدليمي، المصدر السابق، ص٦٤.

[٥] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ في ٢٠١١/١١/١٤م.

[٦] – ينظر المادة (٤) و(٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١المعدل.

السلطة القضائية قدر تعلق الامر باختصاصاتها القضائية فقط، فرقابته تمثل امتداد لرقابة البرلمان لا سيما أن المادة (٦) من قانونه المذكور منحته صلاحية اجراء تحقيق اداري بناء على طلب البرلمان، إذ تم منحه هذه الصلاحية استناداً لقانون رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ (قانون التعديل الاول لقانون الرقابة المالية الاتحادي)[١] .

فرقابة ديوان الرقابة المالية هي من النوع التدقيقي والتقويمي أي رقابة محررات ومستندات وسجلات أكثر مما هي رقابة موضوعية[٢]، فهو يمارس رقابته استناداً لقانونه المذكور فضلاً عن قوانين الادارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً، إذ نصت المادة (١٤) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل على "تخضع حسابات الصندوق الى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية"، أي صندوق دعم المشاريع الصغيرة، وكذلك المادة (١٤) من قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣ المعدل التي نصت على "تخضع حسابات الهيئة الى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية"، وكذلك المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨المعدل على "تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية..."، وغير ذلك من القوانين، وللديوان الكثير من التقارير الرقابية التي وفرت الحماية للأموال العامة ولحقوق الشباب.

أظهر تقرير ديوان الرقابة المالية المرقم بالعدد (١٠٥٨٣) في ٢٠٢٠/٩/٦ الخاص بأعمال الرقابة والتدقيق على عقد منحة العاطلين عن العمل الالكترونية المبرم مع "شركة بوابة العراق الالكترونية للخدمات المالية محدودة المسؤولية "، الخاص بتسليم منحة للعاطلين عن العمل ولمدة ثلاثة اشهر فقط استناداً لقرار مجلس الوزراء المرقم (٣٤٠) لسنة ٢٠١٩ الذي تم ايضاح تفاصيله في هذا المبحث، إذ تضمن "البند الاول من العقد بأن يتم دفع مبلغ الاعانة الى المستفيدين الشباب العاطلين عن العمل بموجب بطاقة، وتضمن البند السابع من العقد نفسه المذكور بأن يكون مبلغ اصدار تلك البطاقة هو(٩٠٠٠) تسعة الاف دينار ولثلاثة دفعات أي لكل دفعة ثلاثة الاف دينار، إذ لاحظت هيئة الرقابة من خلال رقابتها وتدقيقها عدم التزام الشركة بمضمون العقد كما لم تقم بإصدار البطاقة لهم واكتفاؤها بإرسال رسائل نصية للمستفيدين تشعرهم بصرف مبلغ الاعانة ولم يتم فرض أي غرامة على الشركة ولم تتخذ هيئة حماية الاجتماعية أي اجراء[٣]، وبناء على ذلك اوصى ديوان الرقابة المالية وزارة العمل /مكتب الوزير لأجراء تحقيق، إذ يعد هذا التقرير من التقارير الرقابية المهمة لحماية والدفاع عن حقوق الشباب المالية من احتيال الشركات.

---

[١] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٦٥ في ٢٠١٣/١/٢٨م.

[٢] – خالد كاظم عودة، مصدر سابق، ص١٦٤.

[٣] – التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة ٢٠٢٠، ص٩٩ (منشور).

وأظهر تقرير ديوان الرقابة المالية المرقم (٢٤٣٩٧) في ٢٠٢٢/١١/٢ الخاص بالزيارة التفتيشية لدائرة الحماية الاجتماعية/ قسم صلاح الدين "عدم قيام الهيئة بإعادة صرف مبالغ الاعانة الاجتماعية المتراكمة للمستفيدات المعترضات للفترة من تاريخ ايقاف الاعانة لغاية ظهور نتيجة الاعتراض باستحقاقهن الاعانة دون وجود سند قانوني لذلك خلافاً للمادة (٣) البند (رابعاً) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة٢٠١٤ نصت على من اهداف هذا القانون توفير استقرار نفسي ومادي للأفراد" واوصى الديوان بضرورة صرف المبالغ المتراكمة[١]، إذ إن المستفيدات من شبكة الحماية الاجتماعية الكثير من الشابات ممن هن دون خط الفقر من المطلقات والارامل والفتيات البالغات الغير المتزوجات وغيرهن من المشمولات بأحكام القانون المذكور.

وانسجاماً مع ذلك يرى الباحث أن رقابة ديوان الرقابة المالية انصفت الكثير من الشباب، لكونها اصدرت الكثير من التقارير الرقابية التي تكفل تطبيق القانون، وتضمن وصول الدعم الاقتصادي للشباب وتكشف الفساد في القروض والاعانات والمنح المخصصة من الإدارة لتمكينهم اقتصادياً.

ب- رقابة هيئة النزاهة.

تمثل رقابة هيئة النزاهة في العراق تجربة حديثة نسبياً، إذ تم تأسيس هذه الهيئة بموجب أمر سلطة الائتلاف المرقم بالعدد (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ تحت اسم المفوضية العراقية للنزاهة، وبعد تشريع الوثيقة السامية العليا للبلد في عام ٢٠٠٥ تم تسميتها بهيئة النزاهة[٢]، واصبحت مؤسسة دستورية وجهازاً مستقلاً[٣]، ويمثل تأسيسها خطوة موفقة لمكافحة الفساد، إذ لا يوجد في البلدان العربية هيئة رقابية تتمتع بحجم صلاحياتها[٤]، وتمارس واجباتها واعمالها استناداً لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل[٥]، إذ تعد هيئة مستقلة، خاضعة لرقابة مجلس النواب، وتتمتع بالشخصية المعنوية[٦]، وتعمل على منع الفساد ومحاربته واعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم من خلال التحقيق في قضايا النزاهة بواسطه محققيها وتحت اشراف قاضي التحقيق المختص، ومتابعة قضايا الفساد، وتعزيز ثقافة النزاهة في القطاعين العام والخاص، واعداد مشاريع قوانين التي من شأنها أن

---

[١] – التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة ٢٠٢٢، ص١٢٠ (منشور).

[٢] – ينظر المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٣] – زيد مجبل عبد النبي، صالح حسن كاظم، الجهات المكلفة بمكافحة الفساد في العراق، بحث منشور على الموقع الرسمي لهيئة النزاهة، شبكة الانترنت على الرابط https://nazaha.iq/pdf_up/1547/pp3.pdf ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/٨، وقت الزيارة السابعة مساءً.

[٤] – خالد كاظم عودة، مصدر سابق، ص١٦٥.

[٥] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ في ٢٠١١/١١/١٤، وكانت الاسباب الموجبة من تشريعه هو "... رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد..."

[٦] – ينظر المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

تسُهم في مكافحة افة الفساد ورفعها للجهات المختصة، والزم المسؤولين بالكشف عن ذممهم المالية وذلك لتعزيز ثقة الشعب بالحكومة، واصدار تنظيمات سلوك تضمن الاداء السليم للواجبات الوظيفية[١].

اظهرت نتائج تدقيق الفريق التحقيقي والتدقيقي المكلف من قبل هيئة النزاهة لتدقيق تعيينات المديرية العامة لتربية واسط لعام (٢٠١٨) عن وجود عدد من المخالفات، والتي تعد من وجهة نظر الباحث مخالفات تعيق من تمكين الشباب اقتصادياً، إذ كان من ضمن المخالفات هو تعيين اشخاص من كبار السن من بينهم اعمار (٥٦) سنة و (٥٩) سنة، خلافاً لكتاب وزارة المالية المرقم بالعدد (٨٠٢/٥٨/٥٦٠٥٦) في ٢٠١٣/٧/٢٣ الذي حدد السقف الزمني للعمر لأشغال الوظائف الشاغرة والذي يستوعب اعمار الشباب[٢]، **إذ يرى الباحث** أن الغاية المتوخاة من وضع الإدارة لهكذا شرط هو من إجل ضخ دماء جديدة من الطاقات الشبابية في الوظائف العامة، وتقليل من معدلات البطالة، وتحقيق تمكين اقتصادي لهم وكان لرقابة هيئة النزاهة الدور المهم والفعال في تصويب تلك المخالفات وحماية حقوق الشباب وفقاً للقوانين، وللهيئة الكثير من التحقيقات والتحريان فضلاً عن استقبالها الشكاوى والاخبارات تجسد معنى الحقيقي للرقابة على الإدارة، إذ مارست عليها دوراً رقابياً كبيراً تكفل سلامة حسن تطبيق القانون .

وخلاصة القول تعد الرقابة غير القضائية رقابة تتسم بالسرعة والمرونة، فضلاً عن كونها رقابة في أغلبها وقائية قادرة على حسم المخالفات القانونية التي تطيح بحقوق الشباب الاقتصادية التي كفلتها التشريعات، كما انها رقابة لا تحتاج الى اجراءات قضائية معقدة و نفقات مالية.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المختصة بتمكين الشاب اقتصادياً

تمثل الرقابة القضائية إحدى أهم صور الرقابة على نشاطات واعمال السلطة الادارية، لكون الجهاز القضائي اكثر جهاز قادرة على حماية مبدأ المشروعية، فضلاً عن كونه يؤدي مهامها على اكمل وجه[٣]، فالرقابة الادارية في بعض الاحيان قد لا تحقق غرضها المنشود وهو ضمان سيادة مبدأ المشروعية، لان الجهة التي اصدرت القرار نادراً ما تعترف بخطئها، أو قد تكون للإدارة المصلحة والرغبة في التحرر من قيود المشروعية، فضلاً أن ترك فصل

---

[١] – ينظر المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

[٢] – نتائج الفريق التحقيقي والتدقيقي المكلف بتدقيق تعيينات عام ٢٠١٨ والذي تم تشكيله بموجب الامر الوزاري الصادر من مكتب رئيس هيئة النزاهة بالعدد مكتب/ س/ غ/ ١٦ في ٢٠١٩/٣/٥ والمتضمن تصويب الاجراءات الخاصة بالتعيينات بصدد المخالفات وبروز المحسوبية والمنسوبية في التعيينات التي جرت في محافظات الديوانية وذي قار وواسط، (غير منشور).

[٣] – سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية – مصر، بدون سنة نشر، ص١٨٢.

النزاع القائم بينها وبين الأفراد لا يمكن أن يغرس الثقة في نفوس الأفراد، إذ إن من مقتضيات العدالة بأن لا يكون الخصم هو نفسه جهة حكم للنزاع، وهذا يقتضي أن يعهد موضوع الرقابة على أعمال الإدارة الى القضاء[١]، لكونه أكثر ضمانه لحقوق الافراد فضلاً عن استقلاليته وحياديته وأن احكامه قابلة للتنفيذ لكونها تتمتع بحجية الشيء المقضي به وملزماً للجميع، لا سيما أن المادة(١٠٠) من دستور العراق النافذ حظرت تحصين أي عمل أو قرار اداري من الطعن وعليه، سنبين في هذا موضوعنا رقابة القضاء العادي والاداري ومن ثم رقابة القضاء الدستوري على اختصاص الإدارة في تمكين الشباب اقتصادياً.

اولاً- رقابة القضاء العادي والإداري على اعمال الإدارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً.

تختلف ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة باختلاف النظام القضائي المعتمد، إذ هنالك دول تعتمد على هيكل قضائي واحد تمتد ولايته لحسم جميع المنازعات سواء كانت تلك المنازعات عادية أو ادارية ويسمى هذا النظام بنظام القضاء الموحد، وهنالك دول اوكلت مهمة الفصل في المنازعات الادارية الى قضاء مختص يقف بهيكلة الى جانب القضاء العادي ويسمى هذا النظام بنظام القضائي المزدوج[٢]، إذ يسود النظام القضائي الموحد في الولايات المتحدة الامريكية وانكلترا وعدد من الدول والذي لا يميز بين الادارة والافراد في مراقبة اعمالهم وتصرفاتهم، إذ تختص جهة قضائية واحدة في النظر بجميع المنازعات التي تحصل ما بين الافراد ، أو بين الافراد والادارة، أو بين الهيئات الادارية نفسها، ويعد هذا النظام اكثر انسجاماً مع مبدأ الشرعية إذ يخضع الجميع لقضاء واحد وقانون واحد ولا يمنح الادارة أي امتياز في مواجهة الافراد مع سهولة اجراءات التقاضي[٣]، اما نظام القضاء المزدوج فيقصد به أن تتولى جهتان قضائيتان مستقلتان أحدهما تختص بالفصل في المنازعات ما بين الافراد وتسمى بالقضاء العادي، أما الجهة الاخرى فهي تختص بالفصل في المنازعات الادارية وتسمى بالقضاء الاداري، وهذا الاخير مستقل من القضاء العادي والادارة، وتمثل فرنسا مهد النظام القضائي المزدوج اما مصر فهي اول دولة عربية اعتنقت هذا النظام[٤]، وأخذ العراق العمل به ايضاً بعد التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩المعدل[٥].

---

[١] – د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص١٤.

[٢] – د. فاروق احمد خماس، مصدر سابق، ص٨٣.

[٣] – د. مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص٥٠.

[٤] – د. وسام صبار العاني، مصدر سابق، ص٩٩و١٠١.

[٥] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٧١٤ في ١٩٧٩/٦/١١م.

أ- رقابة القضاء العادي

تمارس محاكم القضاء العادي اعمالها في العراق استناداً لدستور العراق النافذ[١]، وقانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩المعدل[٢]، وقانون مجلس القضاء الاعلى رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٧[٣]، وغير ذلك من قوانين، ويعد القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون، وتسري ولايته على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية الا ما استثني منها بقانون[٤]، ويمارس القضاء العادي مهامه من خلال عدد من المحاكم وهي (محاكم التمييز الاتحادية، ومحاكم الاستئناف، ومحاكم البداءة، ومحاكم الاحوال الشخصية، ومحاكم الجنايات، ومحاكم الجنح، ومحاكم الاحداث، ومحاكم التحقيق، ومحاكم العمل)[٥]، فضلاً عن المحاكم التي يستحدثها مجلس القضاء الاعلى استجابةً لمتطلبات المصلحة العامة، إذ ساهمت رقابة القضاء العادي في حماية الأموال العامة المخصصة لدعم الشباب اقتصادياً، من خلال ما يصدره من احكام مدنية وجزائية، إذ أن هنالك الكثير من الاحكام القضائية الباتة تكرس مفهوم رقابة القضاء العادي على وسائل الادارة لتمكين الشباب، ومنها حكم محكمة استئناف واسط/ محكمة البداءة الكوت والمتضمن الزام كل من المدعى عليه الاول– المقترض (ع ،ج ،م) والمدعى عليه الثاني– الكفيل (ع ، س ،ع) بتأديتهما للمدعي وزير العمل والشؤون الاجتماعية/رئيس مجلس ادارة صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل اضافة لوظيفته مبلغاً قدرة (اربعة ملايين وثمانمائة الف دينار عراقي)، ومضمون هذا الحكم هو أن المدعى عليه الاول استلم قرض مالي خاص بالعاطلين عن العمل من دائرة المدعي وتلكأ بتسديد الاقساط المبالغ المتبقية والمذكورة اعلاه وبما أن دائرة الكفيل لم تستقطع الاقساط من راتب الكفيل لكون الكفالة ضم ذمة الى ذمة للمطالبة بتنفيذ التزام، واستناداً للفقرة (سابعاً /ب) من ضوابط الاقراض والبند (ثانياً) من عقد الاقراض المبرم بين دائرة المدعي والمقترض فأن المقترض والكفيل قد خالفا ما ورد في ضوابط وبنود العقد ، إذ إنّ تلك المبالغ خصصت لشريحة الشباب العاطلين عن العمل من خلال ايجاد مصادر رزق لهم كفتح محل تجاري أو ورشة، واصدرت المحكمة المذكورة حكماً حضورياً بحق المدعى عليه الاول وغيابياً بحق الثاني بتأدية المبالغ[٦]، كما توجد الكثير

---

[١] – ينظر المواد (٩٠) و(٩١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

[٢] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٤٦ في ١٩٧٩/١٢/١٧م.

[٣] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٣٢ في ٢٠١٧/١/٢٣م.

[٤] – ينظر المواد (٢) و (٣) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩المعدل.

[٥] – ينظر المادة (١١) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩المعدل.

[٦] – قرار رئاسة محكمة استئناف واسط الاتحادية– محكمة بداءة الكوت المكتسب الدرجة القطعية المرقم بالعدد (٢٣٠٧/ب/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٦/٢٣(غير منشور) .

من الاحكام القضائية المدنية التي حالت من الاضرار بالمصالح المالية للشباب[١]، كما اصدرت المحاكم الجزائية عدد من الاحكام بحق عدد من الموظفين الذين استغلوا وظيفتهم لاستغلال الشباب والاحتيال عليهم ومنها حكم محكمة جنايات ذي قار التي حكمت بالحبس الشديد لمدة سنتين بحق مدان عن جريمة رشوة ، إذ أنّ المدان يعمل بصفة باحث اجتماعي وطالب بمبلغ مالي من عدد من الاشخاص حتى يتم شمولهم بإعانات الحماية الاجتماعية[٢].

ويرى الباحث أن رقابة القضاء العادي هي رقابة لاحقة وليست وقائية، وهذا يعني أنها تأتي بعد اتخاذ القرار وصدوره، وبما ان هذه الرقابة تملك صلاحية اصدار احكام جزائية ومدنية، فهي تعد من اقوى انواع الرقابة، وصمام الأمان لحماية اموال العامة من الاستيلاء الغير المشروع عليها وضمان ادامتها واستثمارها نحو الهدف القانوني المرجو، ومنع الفاسدين من استغلال حاجة الشباب، ليتسنى للإدارة تحقيق غاياتها من خفض البطالة ورفع النمو الاقتصادي بين الفئة المستهدفة، كما تمثل رقابة القضاء من اقوى أنواع الرقابة لكونها تمارس من سلطات مستقلة عن السلطات التنفيذية، فضلاً عن حياد القضاة، وما يؤخذ على هذه الرقابة انها تحتاج الى نفقات مالية من توكيل محامي ودفع رسوم قضائية

ب- رقابة القضاء الاداري

ذهب اغلب فقهاء القانون الى اعتبار العراق من دول التي كانت تأخذ بنظام القضاء الموحد قبل عام(١٩٨٩)، إذ كانت الولاية العامة للقضاء العادي على كافة المنازعات العادية والادارية، لكن الأمر هذا محل جدل لكونه يطوي صفحة مجلس انضباط العام الذي كان ينظر بالمنازعات القائمة بين الموظف والحكومة، وكان يطلق على تلك المنازعات لفظ دعاوى ما يعني أن مجلس الانضباط العام يمثل جهة قضائية وكما تعد احكامه هي احكام نهائية، والحكم النهائي لا يصدر الا من القضاء وهذا يعني أنه يمارس اختصاص قضاء اداري وبشكل محدود[٣]، وبعد صدور قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩[٤] لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والذي بموجبه بموجبه تم انشاء أول محكمة للقضاء الاداري في العراق، وبذلك ابتعد النظام القضائي من ميدان القضاء الموحد

---

[١] – هنالك الكثير من الاحكام القضائية منعت من التجاوز على اموال شريحة الشباب العاطلين ومنعت المخالفات والهدر بأموال القروض المخصصة من صندوق دعم مشاريع الصغيرة المدرة للدخل كقرار محكمة بداءة الكوت المكتسب الدرجة القطعية رقم(٢٣٠٨/ب/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٦/٣٠(غير منشور)، وقرار محكمة بداءة الحي رقم(٦٦٦/ب/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/١٢/٨(غير منشور).

[٢] – الموقع الرسمي لمجلس القضاء الاعلى، شبكة الانترنت على الرابط https://sjc.iq/view.74664/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/١١، الساعة الواحدة صباحاً.

[٣] – د. صعب ناجي الدليمي، مصدر سابق، ص١١٤.

[٤] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٢٨٥ في ١٢/١١/ ١٩٨٩م.

وأقترب من نظام القضاء المزدوج[١]، وتم تقنين ذلك في دستور جمهورية العراق النافذ[٢]، ويمارس مجلس الدولة[٣] اختصاصات قضائية وغير قضائية وبقدر ما يتعلق بموضوع بحثنا سنُلقي الضوء على الاختصاصات القضائية وبشكل محدود، أن مجلس الدولة يمارس اختصاصاته القضائية من خلال المحكمة الادارية العليا، ومحاكم القضاء الاداري، ومحاكم قضاء الموظفين، وتمارس المحكمة الادارية العليا نفس اختصاصات محكمة التمييز وفق قانون المرافعات رقم (٨٣) لسنة١٩٦٩ المعدل وهي تمثل جهة طعن بقرارات محكمتي القضاء الاداري وقضاء الموظفين وتمارس اختصاصات قانونية اخرى[٤]، أما محكمة القضاء الاداري فهي تختص "بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هنالك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن"[٥]،وهذا يعني السيادة لمبدأ المشروعية، إذ إنّ جميع تصرفات الادارة اصبحت تخضع لرقابة القضاء[٦].

تعد محكمة القضاء الاداري جهة طعن بالقرارات الادارية[٧]، التي يشوبها عيب في احد اركانها[٨]، والتي من شأنها شأنها أن ترتب اضرار بشريحة الشباب وتعيق من تمكينهم اقتصادياً، وقد حدد الطعن امام محكمة القضاء الاداري

---

[١] – د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق، ص١٣٩.

[٢] – نصت المادة (١٠١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على "يجوز بقانون، انشاء مجلس دولة، يختص بوظائف القضاء الاداري، والافتاء، والصياغة، وتمثيل الدولة، وسائر الهيئات العامة، امام جهات القضاء، الا ما استثني منها بقانون".

[٣] – اصبح مجلس الدولة بموجب قانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية واصبح رئيس المجلس يتمتع بصلاحية الوزير المختص المنصوص عليها في التشريعات، ولم يعد للمجلس أي ارتباط بالسلطة التنفيذية (وزارة العدل). للمزيد ينظر : د. رياض محسن مجول، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر، ص٣–٤.

[٤] – ينظر المادة (٢) البند (رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٥] – ينظر المادة (٧) البند (رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٦] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، ط٦، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩١م، ص١٥.

[٧] – القرار الاداري هو "افصاح عن ارادة منفردة، يصدر من سلطة ادارية، ويرتب اثاراً قانونية" وهذا القرار هو عمل قانوني صادر من جهة ادارية وطنية فهو ام يكون قرار ايجابي ويتخذ موقف ايجابي معين صريحاً كالكتابة للقرار أو النطق به شفاهة أو تعبير عنه بالإشارة أو قد يكون قرار سلبي ويتمثل بامتناع الادارة عن اتخاذ القرار يوجب القانون عليها اتخاذه. للمزيد ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية – مصر، ١٩٩٦م، ص٤٩٨ وما بعدها.

[٨] – يجب أن تتوفر في كل قرار اداري عدد من الاركان حتى يكون سليماً من الناحية القانونية وهي تمثل مقومات صحته، وحسب رأي الفقهاء والقضاء تتمثل اركان القرار الاداري بـ (الاختصاص ، السبب ، الشكل ، المحل ، الغاية) للمزيد ينظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص١٦٠. وينظر المادة (٧) البند (خامساً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

استناداً الى قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وايضاً بموجب نصوص قانونية خاصة بدعم وتمكين الشباب اقتصادياً، فبالنسبة لقانون مجلس الدولة فقد اشترط قبل تقديم الطعن القضائي على أي قرار اداري بوجوب التظلم منه "...لدى الجهة الادارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر او القرار الاداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها". وفي حال رفض التظلم من الجهة الادارية أو عدم البت فيه فأن هنا على المتظلم أن يقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً، ويخضع حكم محكمة القضاء الاداري للطعن التمييزي امام المحكمة الادارية العليا خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبلغ بقرار المحكمة او اعتباره مبلغاً[١]، واشارت لهذه الاحكام القانونية نصوص قانونية خاصة بالإدارة، إذ نجد من خلال تتبع الاحكام القانونية لقانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ اجازت لطالب الاعانة الاجتماعية التظلم من القرار الاداري امام لجنة عليا وخلال(٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه أو اعتباره مبلغاً، وله بعد ذلك الحق بالطعن امام محكمة القضاء الاداري خلال (٦٠) ستون يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً، ويكون قرار هذه المحكمة قابلاً للتمييز أمام المحكمة الادارية العليا خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه أو اعتباره مبلغاً بالحكم[٢].

ويرى الباحث أن أي قرار اداري صادر من الإدارة والذي يؤثر على مصالح والحقوق الاقتصادية المشروعة للشباب كالقرارات المتعلقة بالمبادرات أو القروض المالية أو الاعانات والمنح أو رفض تعيين الشباب في الوظائف الحكومية أو تحويلهم الى مركز قانوني افضل وغير ذلك، سواء كانت تلك القرارات هي قرارات ايجابية أو سلبية، ففي جميع تلك الحالات يمكن الطعن بها امام محكمة القضاء الاداري بعد مراعاة المدد القانونية لكونها من النظام العام ويمكن اثارتها في أية جلسة من جلسات المرافعة من قبل المحكمة من دون حاجة لطلب من الخصوم ، ولكن بسبب قلة الثقافة القانونية وبعد المحاكم الادارية عن مراكز المحافظات لوحظ قلة الطعون من قبل الشباب بالقرارات الادارية التي تمسهم اقتصادياً.

إذ أصدرت محكمة القضاء الاداري في العراق قرارها لعام (٢٠٢٣) الذي انصف الكثير من الشباب الذين يعملون بصفة أُجراء يوميين في مديرية بلدية الكوت، اذ تضمن القرار على الزام محافظ واسط اضافة لوظيفته على تحويل المدعين من أُجراء اليوميين الى عقود وفق قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ المعدل[٣]، مما يعد هذا

---

[١] – ينظر المادة (٧) البند (سابعاً) و (ثامناً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩م.

[٢] – ينظر المادة (٢٥) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ م.

[٣] – قرار محكمة القضاء الاداري المرقم بالعدد (٢٠٢٣/٥٩٣٩) في ٢٠٢٣/١٢/١١ الصادر بالدعوى المرقمة ٣٧٤٩/ق/٢٠٢٣ (غير منشور).

القرار من قرارات المهمة الذي يكرس المفهوم الدقيق لرقابة وحماية القضاء الاداري لحقوق الشباب، كون تلك العقود ترتب امتيازات المالية وغير مالية لهم مما تنعكس على واقعهم الاقتصادي.

ولم يتوقف الأمر عند محكمة القضاء الاداري فقط، بل تعد محكمة قضاء الموظفين[١]، من المحاكم التي فرضت رقابتها على حقوق الشباب من الموظفين وحمايتها من تعسف الإدارة وانحرافها، كامتناع الإدارة من ترفيعهم أو منحهم رواتبهم أو علاواتهم أو مخصصاتهم دون عذر قانوني، وكذلك تختص بإلغاء العقوبات الانضباطية المفروضة عليهم خلافاً للقانون مما يترتب على هذا الالغاء حماية لحقوقهم المالية الناتجة عن العقوبات المفروضة بحقهم كتأخير ترفيعهم، إذ أصدرت المحكمة المذكورة الكثير من القرارات التي انصفت الحقوق المالية للشباب ومنها قرارها في عام (٢٠١٨) إذ ادّعى المدعي الشاب (م ،غ ،س) امام محكمة قضاء الموظفين في دعواه المقامة على وزير التربية اضافة لوظيفته ورئيس الهيأة العليا لمحو الامية اضافة لوظيفته، بأنه سبق وإن قام بتغيير عنوانه الوظيفي من (فني) الى (م. مهندس) وقدم طلب لاحتساب مخصصات الهندسية البالغة (٣٥%) وتم رفضه طلبه من الادارة لكونه لا يمارس العمل الهندسي، واتضح للمحكمة أن المدعي عضواً في لجان استلام الابنية المدرسية وعضواً في اللجان الفنية، وقررت المحكمة الزام المدعى عليهما اضافة لوظيفتهما بصرف المخصصات الهندسية للمدعي[٢]. وهذا القرار يمثل انتصاراً لرقابة القضاء الاداري وحمايته لحقوق القانونية للموظفين الشباب من تعسف الادارة.

ويرى الباحث رغم اهمية القضاء الاداري في حماية حقوق الشباب المكتسبة بموجب القوانين، الا أن ما يؤخذ عليه البطء في اجراءات التقاضي، وتأخره في حسم الدعاوى المعروضة امامه بسبب قلة المستشارين وقلة المحاكم الادارية، فضلاً عن مماطلة بعض الوزارات من تنفيذ احكام القضاء الاداري الصادرة لصالح الشباب وحقوقهم الاقتصادية.

---

[١] – نصت المادة (٧) البند (تاسعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل بالمسائل الاتية: ١– "النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها". ٢– "النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر لدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١".

[٢] – قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم بالعدد(٢٠١٨/٣١٨٧) في ٢٠١٨/١١/٦ الصادر بالدعوى المرقمة ٢٧٠/م/٢٠١٨ (غير منشور).

ثانياً- رقابة القضاء الدستوري

يقف الدستور على قمة المنظومة القانونية للدولة، وتأتي بعده التشريعات العادية ولكل منهما الدور في حماية الحقوق[١]، ولا سيما حقوق الشباب، ولا شك إن التشريعات الصادرة من البرلمان يجب أن تكون موافقة لأحكام الوثيقة السامية العليا في البلد وهذا يُعّد امراً ضرورياً لسيادة مبدأ المشروعية وتحقيق مقومات الدولة القانونية، أن الرقابة على دستورية القوانين لا تمثل تعارضاً مع مبدأ سيادة الأمة لكون هذه الرقابة تضمن احترام ارادة الأمة المباشرة وهو الدستور[٢]، فقد كفل دستور العراق النافذ الرقابة على دستورية القوانين وجعل ذلك من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا[٣]، وتمارس المحكمة مهامها وصلاحياتها واختصاصاتها استناداً الى المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل[٤]، والمادتين (٩٣) و(٥٢) من الدستور النافذ فضلاً عن المهام والاختصاصات الممنوحة لها وفقاً للقوانين النافذة،[٥]، وتكون قراراتها باتة ملزمة لجميع السلطات.

يرى الباحث أن المحكمة الاتحادية العليا تمارس رقابتها على التشريعات غير الدستورية، التي تضر بحقوق الشباب من خلال الطعن بها من ذوي المصلحة لحماية مصالحهم الاقتصادية، أو بالعكس من خلال ردها للطعون الموجه للقوانين التي من شأنها أن تسهم في تمكينهم اقتصادياً بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ولا سيما أن النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ قد حدد الجهات والاشخاص الذين بإمكانهم الطعن بدستورية القوانين والانظمة النافذة[٦]، وللمحكمة الاتحادية العليا قرار في عام (٢٠٢٠) يجسد مفهوم حماية القضاء الدستوري لحقوق الشباب الاقتصادية المستقبلية، إذ ادّعت المدعية (ر، ع، ج) في عريضة دعواها بالعدد(١/اتحادية/ ٢٠٢٠) من خلال وكيلها أن المدعي عليه رئيس مجلس النواب اضافة لوظيفته اصدر قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩، وتم نشرة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٦) في ٢٠١٩/١٢/٩ ولكون

---

[١] – د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، مصدر سابق، ص٢٣٨.

[٢] – د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الاسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية– مصر،٢٠١٣م، ص٢٢٩.

[٣] – نصت المادة (٩٢) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ على" اولاً– المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وادارياً. ثانياً– تتكون المحكمة الاتحادية العليا، من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الاسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة، بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب". ونصت المادة (٩٣) على تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: اولاً– الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة.

[٤] – منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٦) في ٢٠٠٥/٣/١٧، وتم تعديله بموجب قانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٣٥ في ٢٠٢١/٦/٧.

[٥] – ينظر المادة (٢) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٧٩ في ٢٠٢٢/٦/١٣.

[٦] – ينظر المادة (١٨) و (١٩) و (٢٠) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢م.

القانون المذكور تضمن العديد من النصوص التي تم صياغتها بصورة غير مدروسة وتمثل خرقا للدستور والقوانين النافذة وبصورة تسبب ضرر بالمصلحة العامة وبالمجتمع العراقي وتخل بالأمن القومي العراقي في المستقبل لذا بادرت بالطعن بعدم دستوريته من الناحيتين الشكلية والموضوعية للأسباب الواردة في عريضة الاستدعاء، اذ قررت المحكمة الاتحادية العليا رد الدعوى لعدد من الاسباب ومن هذه الاسباب هي ما ورد بالفقرة (٢) الخاصة برد الدفوع الموضوعية لأحكام الدستور للقانون محل الطعن، إذ نصت الفقرة الواردة في قرار المحكمة الاتحادية على "أن بعض الحقوق ذات طبيعة تجيز تقييدها أو توجب ذلك احياناً وأن الحق في العمل والذي يتفرع عنه الحق في التوظيف، من الحقوق التي تفرض بطبيعتها وجوب التقييد بمدة زمنية محددة تنتهي بشكلها الطبيعي بالإحالة على التقاعد ولأسباب عدة منها، حق الموظف في أن يأخذ قسطاً من الراحة بعد خدمة طويلة، ويتمتع بما يتبقى من حياته بشيء من الحرية التي كانت الوظيفة العامة تفرض الكثير من القيود عليها، وكذلك من أجل فتح المجال أمام **العناصر الشابة** والقدرات الجديدة لتأخذ دورها في الخدمة العامة وتسيير المرافق العامة والخاصة..."[١].

[١] – قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١/اتحادية/ ٢٠٢٠) في ٢٠٢١/٦/٦ (منشور).

الـــخـــاتمـــة

بعد أن استكملنا فروض الدراسة (دور الادارة بتمكين الشباب اقتصادياً في العراق) توصلنا الى عدد من النتائج المتحصلة من هذه الدراسة، فضلاً عن عدد من المقترحات نأمل أن تكون مفيدة وفاعلة للإدارة في دعم الواقع الاقتصادي للشباب وفقاً للقوانين وتكمن بما يلي:

اولاً- النتائج

١- إنّ التمكين الاقتصادي للشباب هو حق قانوني مكفول بموجب الدستور والتشريعات العراقية النافذة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، اذ الكثير من القوانين قدمت دعم اقتصادي لجميع فئات الشعب والشباب من ضمنهم، وهذا يعني وجود عدد من التشريعات لا تحمل اسم الشباب ضمن احكامها، ولكنها تشمل جميع شرائح المجتمع وشريحة الشباب من ضمنهم، كما تمثل تلك القوانين الأساس القانوني لأعمال الادارة، ومسؤولة عن تنفيذها لتحقيق الاسباب الموجبة من تشريعاتها بما يخدم مصلحة الشباب العراقي، ويعد دستور العراق النافذ اول دستور عراقي اشار الى الشباب بصورة مباشرة، واعتنتْ عّدة اتفاقيات وعددُ من قرارات المنظمات الدولية بحقوقهم الاقتصادية.

٢- اتضح من خلال تتبع القوانين العراقية الاتحادية التي تهتم بشؤون الشباب بعدم وجود تعريف لمفهوم الشباب وعدم وجود تعرف لمفهوم التمكين الاقتصادي للشباب، وهذا يعدُ نقصاً تشريعياً يقتضي معالجته منعاً للاجتهادات والتقديرات، خلافاً لقوانين التي تخص الشباب في اقليم كردستان، إذ عرفت الشباب وحدّدته بفئة عمرية معينة وفقاً لأغراض القانون الذي يتم تشريعه، فأنها اتسمت بالوضوح والانصاف لتحديدها اعمار الشباب المشمولة بأحكام القانون سلفاً حتى تمنع اجتهادات الادارة في تحديد تلك الفئة العمرية بموجب قرارات ادارية قابلة للتعديل.

٣- أن التشريعات الوطنية التي صدرت بعد العام ٢٠٠٣، هي اكثر تشريعات انصافاً لحقوق الشباب الاقتصادية، إذ وفرت لهم الكثير من فرص عمل في القطاع العام والخاص، فضلاً عن المنح والقروض والاعانات المالية والتدريب المهني، واتسمت بعضها بطابع الالزام للإدارة وللقطاع الخاص على تشغيل الشباب، لكن ما يؤخذ على بعضها بأنها تحتاج الى تخصيصات مالية ما جعلها قوانين مجمدة بلا تنفيذ بسبب الازمة المالية.

٤- إنّ المشرع في اقليم كردستان العراق كان موفقاً في تشريعاته الماسة بحقوق الشباب الاقتصادية فهو قام بتشريع قانون يحمل اسم الشباب بصورة صريحة، وهو قانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب في اقليم كردستان العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١١النافذ، وتأسيسه صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب ذات شخصية معنوية مستقلة،

وقد خصص جميع امواله للشباب للفئة العمرية من (١٦-٣٥) عاماً، خلافاً لقانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل، الذي ترك شرط العمر لاجتهادات الادارة.

٥- كان المشرع العراقي موفقاً في التعديل الاول لقانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل، وذلك بإضافته عضواً ممثلاً عن وزارة الشباب والرياضة الى مجلس ادارة صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل حرصاً منه على تمثيل الشباب، كما رفع المبالغ المالية المخصصة للقروض الممنوحة للشباب، وفرض التزام على المستفيد بتشغيل أيدي عاملة معه تتناسب مع قيمة القرض الممنوح له.

٦- يمثل الفساد الاداري والمالي، فضلاً عن تهاوي اسعار النفط العالمية، من اخطر التحديات التي تواجه الشباب والادارة معاً، فالشباب هم ضحايا الفساد، فهو اضعف ثقة الشباب بالإدارة لحل مشاكلهم الاقتصادية، كما رتب انخفاض اسعار النفط آثار وخيمة على تلك الشريحة المهمة، لكون اقتصاد بلدنا ريعياً يعتمد على النفط، ونتيجة هذا الانخفاض أوقفت السلطات الادارية معظم برامجها ووسائلها القانونية الداعمة اقتصادياً للشباب نتيجة الازمة المالية .

٧- تضمن قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ أحكاماً قانونية تنص الى انشاء مكاتب للتشغيل، لتشغيل الشباب في مشاريع القطاع الخاص، وتعد هذه المكاتب حلقة وصل بين صاحب العمل والشباب الباحثين عن عمل، لتشغيلهم في الوظائف الشاغرة، ولكن رغم حسن التنظيم القانوني لتلك الاحكام، الا أن الإدارة لم تقم بدورها في توفير فرص عمل للشباب عبر تفعيل تلك الاحكام القانونية التي تتسم بالجزاء على من يخالفها من اصحاب العمل.

٨- إنّ التمكين الاقتصادي للشباب ذو اهمية كبيرة في البلدان، فهو يسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية، فمشاريع القطاع الخاص المدعومة من قبل الادارة للشباب لها الدور الابرز في تعزيز تنمية الاقتصاد الوطني وتوفير فرص عمل وتشجع على الابتكار وريادة الاعمال، فضلاً عن الاثار المباشرة وغير المباشرة التي يرتبها للدولة وللمجتمع، كما يعد التمكين القانوني للشباب مدخلاً اساسياً لتمكينهم اقتصادياً من خلال تعريفهم بحقوقهم القانونية التي كفلتها التشريعات الدولية والوطنية، وكان المشرع العراقي حاذقاً عند تشريعه قانون المساعدة القانونية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٤، كما اتضح ايضاً باشتراك التمكين الاقتصادي للشباب مع التمكين القانوني والاداري بعدد من الروابط.

٩- تعد سياسة توظيف الشباب في القطاع العام من أكثر السياسات التي تتبعها الادارة لتمكين الشباب اقتصادياً، وهذا ناتج عن القوانين التي تم تشريعها مؤخراً بسبب الوعود الانتخابية، والتي أصبحت ملزمة للإدارة، ما أدت الى تعيين مئات الاف الشباب في المؤسسات الادارية دون تخطيط مسبق، واتضح أن الشباب يفضلون التعيين في

القطاع العام، بسبب الامتيازات والضمانات التي توفرها الوظيفة العامة في العراق من الراتب الشهري، والمخصصات، والترفيع، والتقاعد، وغيرها، علاوة على الامن الوظيفي، واتضح ايضاً أن حقوق المالية للموظف ليس واردة في قانون واحد ، وإنما بعض الوزارات والهيئات تحكمها قوانين خاصة ، ما خلق نوعاً من التفاوت والفجوة في المراتب وعدم عدالة، الامر الذي دفع الكثير الشباب من التوسط ودفع الرشى من أجل النقل الى الوزارات وهيئات اخرى لتحسين وضعهم الاقتصادي .

١٠- إنّ برامج التدريب المهني التي تنفذها الادارة تستند الى اساس قانوني والمتمثل بقانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، و قانون مكافأة المتدربين في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٨م المعدل، وتعليمات التدريب المهني رقم (٢) لسنة ٢٠١٨، والتي لها الأثر الكبير في خلق فرص عمل للشباب، علاوة على الامتيازات الأخرى التي توفرها، واتضح ايضاً أن الطبيعة القانونية لعلاقة المتدرب بالمراكز التدريبية هي علاقة تعاقدية يحكمها بنود العقد المبرم بين الطرفين، ويخضع هذا الاخير لرقابة القضاء الاداري.

١١- منح قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، ونظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ المعدل، الاولوية للشباب في التوظيف والتدريب والاستخدام مع تحديد حجم الايدي العاملة المحلية في المشاريع الاستثمارية بنسبة لا تقل (٥٠%) من اجمالي الأيدي المستخدمة في كل المشروع، وفي الوقت نفسه تمثل العمالة الاجنبية تحدياً كبيراً للإدارة في تمكين شباب العراق اقتصادياً .

١٢- تعد قروض المشاريع الصغيرة التي تمنحها الادارة على وفق قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل من أفضل الوسائل القانونية ذات الطبيعة المالية لتمكين الشباب، كونها تمنح فقط للباحثون عن العمل المسجلون في قاعدة بيانات دائرة العمل والتدريب المهني، كما أنها تعد قروضاً خالية من الفوائد، وتمنح المقترض سماح لمدة عام كامل، واثبتت فعاليتها في تشغيل الشباب، وتعزيز وضعهم الاقتصادي، واتضح ايضاً أن الكثير من المشاريع الحديثة الخاصة بالشباب تحتاج الى حاضنات اعمال من قبل الادارة تحميها من المخاطر وتضمن نجاحها واستمرارها، وكان المشرع حكيماً عندما اشار الى دور الحاضنات في القانون المذكور.

١٣- إنّ الاعانات الاجتماعية التي تمنحها الادارة للشباب وفق قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤المعدل تمنح دون التقيد بشرط الجنسية فهي تشمل العراقي والاجنبي، ورغم الايجابيات الناتجة عنها في دعم الشباب والتقليل من الفقر، الا أنها تحمل الكثير من السلبيات، خلافاً للمنح المالية التي تمنحها الادارة للطلبة في

مرفق التعليم العالي استناداً لقانون "منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٢"، اذ حصر المشرع تلك المنح للطلبة العراقيين، كونه اشترط الجنسية شرطاً لمنحها، خلافاً لقانون الحماية الاجتماعية، اذ الغاية منها تشجيع الطلبة والباحثين العراقيين من ذوي الدخل المحدود على اكمال مشوارهم العلمي وكان المشرع العراقي موفقاً عندما جعل المنحة المالية حصراً لطلبة الدراسات الصباحية في الجامعات الحكومية ممن يعيشون تحت مظلة الحماية الاجتماعية.

١٤- معظم القوانين التي تدعم الشباب، هي قوانين ذات جنبة مالية يتوقف نفاذها على نفاذ قانون الموازنة العامة الاتحادي .

١٥- أصدر مجلس الوزراء العراقي الكثير من القرارات والانظمة التي عززت من استقلالية الشباب المالية، وذات الاثر المباشر على واقعهم الاقتصادي، كما تعد وزارة العمل والشؤون الاجتماعية اكثر وزارة عراقية قدمت دعماً اقتصادياً لتلك الشريحة من خلال تنفيذها عدد من القوانين ذات الصلة، خلافاً لدور وزارة الشباب والرياضة الذي يعد دورها محدوداً وضعيفاً.

١٦- تم تأسيس مجلس اعلى للشباب استناداً لقرار مجلس الوزراء المتخذ في جلسته المؤرخة في (٢٠٢٣/٨/١٢) يهتم برعاية الشباب وتمكينهم، وذلك بتوفير فرص عمل وتأمين العيش الكريم من خلال اطلاق عدد من المبادرات.

١٧- المحافظ هو المسؤول الاداري الاعلى في المحافظة، وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية، وبدرجة الوزير المختص لدوائر فك الارتباط ويملك صلاحيات قانونية تخوله دعم الشباب، أما مجالس المحافظات فهي تملك صلاحية رسم السياسة العامة للمحافظة، واصدار تشريعات محلية، لكن نجد دورها محدود في مجالات دعم الشباب.

١٨- أن رقابة القضائية هي رقابة لاحقة وليست وقائية، وهذا يعني أنها تأتي بعد اتخاذ القرار وصدوره، كما انها تمثل اقوى انواع الرقابة لكونها تملك صلاحية اصدار احكام جزائية ومدنية ، وأنها تمارس من سلطات مستقلة عن السلطات التنفيذية، فضلاً عن حياد القضاة، فأن كل هذا يضمن ايصال الحقوق الشباب القانونية وتمنع الفساد وتوفر حماية للأموال العامة .

١٩- الرقابة غير القضائية رقابة تتسم بالسرعة والمرونة، فضلاً عن كونها رقابة وقائية قادرة على حسم المخالفات القانونية التي تطيح بحقوق الشباب الاقتصادية التي كفلتها التشريعات، كما انها رقابة لا تحتاج الى اجراءات قضائية طويلة أو نفقات مالية، فضلاً أن بعض الهيئات الرقابية ذات اتصال مباشر بالقضاء كهيئة النزاهة.

٢٠- لم يمارس مجلس النواب العراقي اختصاصه الرقابي بالشكل المطلوب قانوناً على الادارة المختصة بتمكين الشباب اقتصادياً من خلال ادواته القانونية ما يدل ضعف هذا النوع من الرقابة في حماية حقوق هذه الشريحة.

٢١- إنّ القرارات الادارية الصادرة من الادارة، والتي من شأنها أن تمس حقوق الشباب الاقتصادية، فأنها تخضع للطعن أمام محاكم القضاء الاداري، وحتى القوانين التي تشرعها السلطة التشريعية والتي يترتب عليها مساس بتلك الحقوق فأنها ايضاً تخضع للطعن أمام القضاء الدستوري.

ثانياً- المقترحـات

١- نقتُرح تفعيل كافة القوانين التي تسهم بصورة مباشرة في دعم وتمكين الشباب اقتصادياً، وذلك من خلال التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكل منهما حسب اختصاصه القانوني، مع توفير التخصيصات المالية اللازمة لتنفيذ كل قانون على جهة، لكون شريحة الشباب طاقة متجددة تحتاج الى دعم متواصل من قبل السلطات الادارية المختصة، بصورة تكفل ضمان جميع حقوقهم القانونية.

٢- نقترح تعديل المادة (١) من قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١، وذلك بإضافة البند (خامساً) يتضمن تعريف الشباب وعلى النحو الآتي (خامساً – الشباب: هي الفئة العمرية التي تتراوح أعمارها من ١٥ عاماً الى ٣٥ عاماً وتحمل الجنسية العراقية)، ونقترحُ تعديل أحكام المادة (٣) وذلك بإضافة البند (خامساً) وعلى النحو الأتي: يهدف القانون إلى (خامساً – الاهتمام بواقع الشباب الاقتصادي واتخاذ التدابير والسياسات اللازمة لتمكين الشباب اقتصادياً بالتعاون مع الوزارات والهيئات المختصة) .

٣- نقترح تغيير تسمية قانون دعم المشاريع الصغير المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ الى (قانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب)، لكون القروض التي يمنحها القانون المذكور هي قروض من دون فوائد تمنح لمعظم الشباب، مع تضمينه تعريفاً صريحاً لمفهوم الشباب وفقاً للفئة العمرية التي ذكرتها اعلاه، مع تعريف مفهوم التمكين الاقتصادي، ليتسنى حصر جميع أموال الصندوق للفئة المستهدفة وفقاً للفئة العمرية الواردة في التعريف، وذلك لمنع اجتهادات الادارة من شمول الاعمار التي تجاوزت مرحلة الشباب بالقروض الميسرة .

٤- تفعيل دور اقسام مكاتب التشغيل التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية في المحافظات، وتفعيل احكام المادة (٢٤) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ على جميع اصحاب العمل المخالفين للالتزامات القانونية المفروضة عليهم بموجب المادة (٢١) من القانون المذكور، ليتسنى لمكاتب التشغيل تبليغ الشباب المسجلين لديه ممن يملكون بطاقة التشغيل بالوظائف الشاغرة التي تتلاءم مع مؤهلاتهم، وتوفير أكثر فرص عمل لازمة.

٥- إعادة النظر في القوانين التي تعتمد على سياسة توظيف الشباب في القطاع العام وتلزم الادارة بتعيينهم مع تفعيل دور مجلس الخدمة العامة الاتحادي في تخطيط شؤون الوظيفة العامة ورسم سياساتها، إذ أصبحت المؤسسات الادارية تغص بالموظفين الشباب دون أي انتاجية أو عمل (بطالة مقنعة)، فضلاً عن ارهاق الموازنة العامة بالأموال، ونقترح أن يكون التعيين على وفق الحاجة الفعلية للإدارة وحسب شروط واجراءات يضعها المشرع التي من شأنها أن تحد من الترهل الوظيفي في المؤسسات الادارية .

٦- نقترح على مجلس الوزراء زيادة رأس مال صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل وفق الآلية التي رسمتها المادة (١٢) من قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢، لشمول اكثر عدد من الشباب بتلك القروض، مع التقليل من الروتين والبيروقراطية المتبعة، لكون قروض المشاريع الصغير اثبتت فاعليتها في تشغيل الشباب وتوفير فرص عمل للمستفيد من القرض وللغير ايضاً، إذ إنها تفعل مجالات العمل في القطاع الخاص، وتقلل من اصطفاف الشباب أمام الإدارة بحثاً عن وظيفة في القطاع العام.

٧- ضرورة استثمار أموال الدولة المخصصة للشباب لتحقيق استدامة مالية من خلال انشاء صناديق استثمارية والأسهم والسندات، حتى لا تتأثر برامج الادارة الداعمة لهم، في حال انخفاض اسعار النفط أو تأخر اقرار قانون الموازنة أو حدوث أي أمر طارئ.

٨- نقترح على الادارة إخراج الشباب المستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية وفق قانون الحماية الاجتماعية رقم(١١) لسنة ٢٠١٤المعدل، من الذين يتمتعون بوضع صحي جيد، ومنحهم مقابل ذلك قروض مالية خالية الفوائد لفتح مشاريع خاصة بهم، فأن هذا المقترح سوف يخفف من العبء المالي على الدولة، ويضمن توجيه اموال الحماية الاجتماعية للفئات الاكثر احتياجاً، ويسهم في توفير فرص عمل للشباب، ويحد من اتكالهم على المساعدات الحكومية.

٩- ندعو وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الى استحداث مراكز للتدريب المهني تختص بالمهن المتطورة في مجال التكنولوجيا الذكية والبرمجة كالذكاء الاصطناعي والأمن السيبراني وتطوير البرمجيات وتطبيقات الهواتف، وتوفير كادر تدريبي ومناهج تدريبية كفؤة ورصينة، وندعو الإدارة منح امتيازات لكل خريج من تلك المراكز عند فتحه مشروع خاص به كالإعفاء من الضرائب والرسوم وتقديم تسهيلات مصرفية.

١٠ – نظراً لأهمية مراكز التدريب المهني ودورها في تمكين الشباب اقتصادياً، ولكون أغلب الشباب يجهلون ذلك، لذا ندعو شبكة الاعلام العراقي وجميع وسائل الاعلام المرئية والسمعية ومنظمات المجتمع المدني، بأن تُلقي

الضوء على أهمية تلك المراكز في المحافظات لما توفره من مهارات عملية وتقنية للشباب بصورة تهيئهم للدخول إلى سوق العمل.

١١- تفعيل قانون مكافأة المتدربين في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٨ المعدل من خلال رصد له التخصيصات المالية الكافية في قانون الموازنة الاتحادي، لكون المكافأة التدريبية هي التزام عقدي على الادارة بموجب العقد الذي يبرم بين الطرف الأول (مدير مركز التدريب اضافة لوظيفته) والطرف الثاني (المتدرب)، فضلاً عن دورها في تشجيع الشباب على التدريب المهني ومساعدتهم مادياً.

١٢- نوصي بعدم منح أي قروض للشباب مالم تكون هنالك موافقة مبدئية من أقسام وشعب حاضنات الأعمال التابعة للإدارة (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية – دائرة العمل والتدريب المهني) لمعرفة فكرة المشروع ومدى مطابقتها لمعايير القبول، ليتم بعد ذلك اشراكهم في دورة تدريبية عن إدارة المشاريع ودراسة الجدوى، إذ تلعب حاضنات الأعمال دور مهماً في نجاح المشاريع والتقليل من نسب فشلها.

١٣- نظراً لما يوفره الاستثمار من فرص عمل للشباب في مجال القطاع الخاص، نقترح على المشرع العراقي اجراء تعديل على قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل بصورة تسهل من الاجراءات البيروقراطية وتقلل من الجهد والوقت المطلوب من المستثمر للحصول على الموافقات اللازمة للبدء بالمشاريع الاستثمارية، وعدم السماح للمستثمر استخدام العمال الأجانب بصورة مطلقة، وتحديد ذلك بنسبة لا تتجاوز عن (١٠%) من مجموع العمال الذين يتم استخدامهم في المشروع وللاختصاصات النادرة غير المتوفرة في العامل العراقي.

١٤- نقترح اضافة نص الى قانون وزارة الزراعة رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ ويكون كالتالي:(تلتزم وزارة الزراعة على تشجيع الشباب للاستثمار في مجالات القطاع الزراعي والثروة الحيوانية، وتخصص لهم الأراضي والأموال وكافة التسهيلات اللازمة) مع تفعيل الدور الرقابي وفق احكام قانون حماية وتنمية الانتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨.

١٥- على وزارة الداخلية تشديد إجراءاتها القانونية وفقاً لقانون اقامة الاجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧ للحد من العمالة الاجنبية الوافدة بصورة غير شرعية.

١٦- ندعو السلطة التشريعية إلى ضرورة الاسراع في اقرار قانون الموازنة العامة الاتحادي في بداية كل عام، لكون أغلب القوانين التي تدعم شريحة الشباب هي ذات جنبة مالية، إذ تصبح هذه القوانين معطلة وعديمة الجدوى في حال عدم اقرار القانون المذكور، إذ ينتج عن ذلك اضرار كبيرة بالشباب، ونقترح أيضاً الى تعديل المادة (٨٠)

البند (رابعاً) من دستور العراق النافذ (صلاحيات مجلس الوزراء) ويكون كالتالي(إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية في موعد أقصاه نهاية شهر كانون الاول) .

١٧- نقترح على مجلس الاعلى للشباب الذي يرأسه رئيس مجلس الوزراء إلى تأسيس (صندوق دعم الشباب) في كل محافظة يشرف عليه المحافظ، وتخصص له الأموال الكافية من الواردات المحلية فضلاً عن تخصيصات قانون الموازنة العامة، من أجل وضع الخطط والبرامج التي تنهض بواقعهم الاقتصادي.

١٨- لمجالس المحافظات صلاحية رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد اولوياتها في كافة المجالات، واصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات بما يمكنها في ادارة شؤونها، ومن هذا المنطلق ندعو مجالس المحافظات الى تشريع قانون محلي يهدف الى دعم الشباب من خلال تضمينه عدد من السياسات والبرامج تمكنهم اقتصادياً.

١٩- يقترح الباحث على المشرع العراقي بإعفاء الشباب من الرسوم القضائية وشمولهم بالمعونة القضائية وذلك بتعديل قانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ المعدل، وانتداب لهم محامين في دعاوى ذات المساس المباشر بحقوقهم الاقتصادية المكفولة بموجب القانون، وذلك من أجل تعزيز ثقة الشباب بالقضاء كملاذ امن وعادل، وتشجيعهم على المطالبة بحقوقهم، مع الزام جميع الوزارات والمؤسسات الادارية بتنفيذ الاحكام القضائية الباتة والمتضمنة انصافاً لحقوق الشباب الاقتصادية، وتوفير التخصيصات المالية لكفالة تنفيذ تلك الأحكام.

٢٠- ندعو المشرع العراقي تفعيل دوره الرقابي على الادارة، واثارة مسؤولية الوزارات ذات صلة بتمكين الشباب، وعدم اقتصار اعمال اللجان البرلمانية على زيارة واستضافة الادارة، بالوقت الذي يواجه الشباب الكثير من المعوقات تعيق من تمكينهم، كما نقترح على مجلس النواب تطوير كفاءة الموظفين العاملين في الهيئات الرقابية، واشراكهم في دورات تدريبية لمكافحة الفساد، وحمايتهم من ضغوطات الرئيس الأعلى، والتدخلات التي تحد من ممارساتهم الرقابية.

٢١- يقترح الباحث على مجلس الدولة الى تفعيل المادة (٧) البند (اولاً) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة) رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، باستحداث عدد من محاكم للقضاء الاداري وقضاء الموظفين في المحافظات، وزيادة اعداد المستشارين في مجلس الدولة من أجل تيسير عملية التقاضي، وتشجيع الشباب للمطالبة بحقوقهم امام القضاء، وتوسيع رقابة القضاء الاداري بصورة تحمي حقوق الاقتصادية للشباب من تعسف الادارة وصيانتها.

قائـمة المصـــادر والمـــراجع

القرآن الكريم

الاحاديث النبوية الشريفة

اولاً : المعاجم اللغوية

١. ابن فارس ، معجم مقاييس اللغة ، المجلد الخامس ، ص٣٤٣، وحسن مصفوي ، التحقيق في كلمات القرآن الكريم ، المجلد الحادي عشر.

٢. ابن منظور ، لسان العرب ، دار صادر ، بيروت.

٣. ابن منظور ، لسان العرب ، دار لسان العرب ، لبنان ، ٢٠٠٩م.

٤. ابن منظور ، لسان العرب ، ط١ ، دار احياء التراث العربي ومؤسسة التاريخ العربي ، بيروت ، ١٩٦٨م.

٥. ابن منظور الافريقي ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ، ط٣ ، دار الفكر للطباعة ، لبنان- بيروت ، ١٤١٤هـ.

٦. احمد بن محمد الفيومي ، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير ، المجلد الثاني ، ،ط٢ ، دار الهجرة ، قم ، ١٤١٤هـ

٧. د. نزيه حماد ، معجم المصطلحات المالية والاقتصادية في لغة الفقهاء ، ط١ ، دار الشامية ، بيروت ، ٢٠٠٨م.

٨. محمد ابي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، المكتبة العصرية ، بيروت ، ١٩٩٧م.

٩. مصطفى الزيات واخرون ، المعجم الوسيط ، دار الدعوة ، القاهرة.

ثانياً : الكتب القانونية

١. احمد عبد القادر الجمال، القانون الاداري المصري والمقارن، ج٢، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة- مصر، ١٩٥٥م.

٢. ادم سميث ، ثروة الامم ، ترجمة حسني زينة ، ط١ ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد – العراق ، ٢٠٠٧م.

٣. اسامة السيد عبد السميع، مشكلة البطالة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية – مصر، ٢٠٠٧م.

٤. باري كشواي، ادارة الموارد البشرية، ط٢، دار الفاروق للنشر والتوزيع، القاهرة – مصر، ٢٠٠٦م.

٥. حامد مصطفى، مبادئ القانون الاداري العراقي، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد – العراق، ١٩٦٨م.

٦. د. احمد اسماعيل المعاني ، د. احمد يوسف عريقات ، د. اسماء رشاد صالح ، د. ناصر محمد سعود، قضايا ادارية معاصرة، ط١، دار الوائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٠م.

٧. د. احمد عبد العزيز الاصفر، مكافحة الهجرة غير المشروعة، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠١٤م.

٨. د. اسماعيل علي شكر، مجيد جواد مهدي، مشاريع القطاع الخاص ودورها في الحد من البطالة، ط١، مركز الكتاب الاكاديمي، عمان- الاردن،٢٠١٦م.

٩. د. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون دراسة مقارنة، مؤسسة الحديث للكتاب، طرابلس- لبنان، ٢٠٠٢م.

١٠. د. بدرية جاسر الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، ط١، بدون دار نشر، الكويت، ١٩٩٤م.

١١. د. بسام محمد ابو عليان، الانحراف الاجتماعي والجريمة، ط٣، دار أي الكتب، بريطانيا، ٢٠١٦م.
١٢. د. جميلة قدودو، النظام القانوني للوظيفة العامة وفق التشريع الجزائري، دار الكنوز للإنتاج والنشر والتوزيع، تلمسان – الجزائر، ٢٠٢١م.
١٣. د. جودت عزت عبدالهادي، د. سعيد حسني العزة، التوجيه المهني ونظرياته، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان– الاردن، ٢٠١٤م.
١٤. د. حسام توكل موسى، احكام الاهلية في القانون المصري، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر.
١٥. د. حسين احمد الطراونة، د. توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الادارية، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان – الاردن،٢٠١١م.
١٦. د. حسين الحاج حسين، النظم الاسلامية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت– لبنان، ١٩٨٧م.
١٧. د. حسين عبد الحميد احمد رشوان ، أزمات الشباب والبطالة ، دار التعليم الجامعي ، الاسكندرية – مصر ، ٢٠١٥م.
١٨. د. حسين موسى قاسم ، د. نعمة عباس الخفاجي، استراتيجية التمكين التنظيمي لتعزيز فاعلية عمليات ادارة المعرفة، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٤م.
١٩. د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار السنهوري ، بيروت – لبنان ،٢٠١٥م.
٢٠. د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، دار السنهوري، بغداد– العراق، ٢٠١٥م.
٢١. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، دار السنهوري، بغداد – العراق، ٢٠١١م.
٢٢. د. حيدر رسول محسن الكعبي، الرقابة البرلمانية على رسم السياسة المالية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد– العراق، ٢٠٢٠م.
٢٣. د. خالد خليل ظاهر، القضاء الاداري / ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الالغاء – قضاء التعويض دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض – السعودية ، ٢٠٠٩م.
٢٤. د. خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف الاسكندرية، مصر، ١٩٧١م.
٢٥. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار السنهوري، بيروت– لبنان، ٢٠١٦م.
٢٦. د. رياض محسن مجول، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، بدون سنة.
٢٧. د. زكية محمود احمد ، أثر العوامل الشخصية والوظيفية في التمكين الوظيفي في المصارف التجارية الاردنية ، ط١ ، مركز الرماح للبحث ، عمان ، ٢٠١٦م.
٢٨. د. زينة غانم عبدالجبار، الاسرار المصرفية دراسة قانونية مقارنة، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة – مصر، ٢٠١١م.
٢٩. د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الاسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية– مصر،٢٠١٣م.
٣٠. د. سامية خضر صالح، البطالة بين الشباب حديثي التخرج، بدون دار نشر، بدون مكان نشر،١٩٩٨م.

٣١. د. سعدي محمد الخطيب، حقوق الانسان وضماناتها الدستورية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١١.
٣٢. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، بدون دار نشر، القاهرة – مصر، ١٩٨٢م.
٣٣. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة دراسة مقارنة، ط٣، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٦١م.
٣٤. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، ط٦، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩١م.
٣٥. د. صبري جلبى احمد عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، القاهرة – مصر، ٢٠١٠م.
٣٦. د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي – جامعة بغداد – كلية القانون، بدون سنة نشر.
٣٧. د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر، ١٩٧٧م.
٣٨. د. عبد الرزاق مقران ، دراسات في علم الاجتماع ، ط١ ، دار بهاء الدين للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ٢٠٠٨م.
٣٩. د. عبد الغني لبسيوني عبدالله، القانون الاداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف ، الاسكندرية – مصر، ٢٠٠٥ م.
٤٠. د. عبد الكريم عوض خليفة، القانون الدولي لحقوق الانسان، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية – مصر، ٢٠١٣م.
٤١. د. عبدالرزاق الفارس، الحكومة والفقراء والانفاق العام – دراسة لظاهرة عجز الموازنة واثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت – لبنان، ١٩٩٧م.
٤٢. د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ط٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، النجف الاشرف – العراق ، ٢٠١٢م.
٤٣. د. عزت قناوي، اساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع، فيوم – مصر، ٢٠٠٦م.
٤٤. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د.مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥م.
٤٥. د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبدالقادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة – مصر، بدون سنة نشر.
٤٦. د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد،١٩٩٣م.
٤٧. د. عمر عبدالله المبارك الزواهرة، المتغيرات الاقتصادية وأثرها على السلوك الجرمي والانحراف، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠١٣م.
٤٨. د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري – دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي ، ط٤ ، دار السلام القانونية الجامعة ، النجف ، ٢٠٢٠م.
٤٩. د. فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل– العراق، بدون سنة نشر.

٥٠. د. فؤاد العطار، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر، ١٩٧٣م.

٥١. د. لمياء الركابي، د. ياسين العيثاوي، ضمانات المرأة في حقوق الانسان، ط١، دار الجنان للنشر والتوزيع، الخرطوم – السودان، ٢٠١١م.

٥٢. د. ماجد راغب الحلو، **القانون الاداري**، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية – مصر، ١٩٩٦م.

٥٣. د. ماجد راغب الحلو، **القضاء الاداري**، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية – مصر–، ١٩٩٥م.

٥٤. د. مازن راضي ليلو، القانون الاداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، الدنمارك، ٢٠٠٨م.

٥٥. د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري – دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر.

٥٦. د. مازن ليلو راضي، حمزة حسن خضر، الفساد الاداري في الوظيفة العامة، ط١، مركز الكتاب الاكاديمي، عمان – الاردن، ٢٠١٥م.

٥٧. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري / دراسة مقارنة، بدون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٩م.

٥٨. د. مجدي احمد محمد عبدالله، ازمة الشباب ومشاكله بين الواقع والطموح، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية – مصر، ٢٠١٣م

٥٩. د. محمد احمد بيومى، التشريعات الاجتماعية، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية – مصر، ٢٠٠٩م.

٦٠. د. محمد احمد حلمي الطوابي، دور التشريعات النقدية في القضاء على مشاكل النمو الاقتصادي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية – مصر،٢٠٠٧م.

٦١. د. محمد جمال مظلوم، الاتجار بالمخدرات، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان– الاردن، ٢٠١٤م.

٦٢. د. محمد حسين منصور، قانون العمل، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية – مصر، ٢٠١١م.

٦٣. د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الاداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠٥م.

٦٤. د. محمد سليمان نايف شبير، القضاء الاداري في فلسطين، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر، ٢٠١٥م.

٦٥. د. محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت– لبنان، ٢٠١٦م.

٦٦. د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على اعمال الادارة في القانون الليبي– رقابة دوائر القضاء الاداري، ط٦، المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، طرابلس – ليبيا، ٢٠١٩.

٦٧. د. محمد عبيد الزنتاني، الهجرة غير الشرعية والمشكلات الاجتماعية، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية – مصر، ٢٠٠٨م.

٦٨. د. محمد علي محمد، الشباب العربي والتغير الاجتماعي، دار النهضة العربية، بيروت – لبنان، ١٩٨٥م.

٦٩. د. محمد فهمي ، ادارة الازمة مع الشباب ، ط١، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية – مصر ، ٢٠١٢م.

٧٠. د. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الاداري / المرافق العامة، مؤسسة المطبوعات الحديثة للطبع للنشر، الاسكندرية – مصر، ١٩٦١م.

٧١. د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدولة – الحكومة – الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية – مصر، ٢٠١١م.

٧٢. د. محمد يعقوب الدهلوي، السلطة التنفيذية ودورها في تنفيذ الاحكام وحماية الحقوق،ج١، ط١، دار المعراج الدولية للنشر والتوزيع، الرياض – السعودية، ١٩٩٩م.
٧٣. د. محمود الجبوري، القضاء الاداري دراسة مقارنة، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ١٩٩٨م.
٧٤. د. محمود خلف الجبوري، العقود الادارية، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠١٧م.
٧٥. د. مصطفى حجازي ، الانسان المهدور ، ط١، مركز الثقافي العربي – الدار البيضاء ، المغرب ، ٢٠٠٥م.
٧٦. د. مصطفى كامل ، شرح القانون الاداري – المبادئ العامة والقانون الاداري العراقي، ط١، وزارة المعارف العراقية، بغداد، ١٩٤٩م.
٧٧. د. مصطفى محمد محمود عبدالكريم، اتفاقية مكافحة الفساد(نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد في القانون الداخلي وأثرها في محاكمة الفاسدين واسترداد الاموال)، ط١، دار الفكر والقانون لنشر والتوزيع، المنصورة – مصر، ٢٠١٢م.
٧٨. د. موسى اللوزي، التنظيم الاداري الاساليب والاستشارات، زمزم للنشر والتوزيع، الاردن، عمان، ٢٠١٠م.
٧٩. د. موسى عبود، دروس في القانون الاجتماعي، ط٢، المركز الثقافي العربي، بيروت – لبنان، ١٩٩٤م.
٨٠. د. مؤيد الساعدي، السلوك التنظيمي وادارة الموارد البشرية، ط١، الوراق للنشر والتوزيع، الاردن، عمان، ٢٠١٠، ٢٠١٠م.
٨١. د. ناظم خالد الشمري، الاعلام الاقتصادي، ط١، دار اسامة للنشر والتوزيع، عمان– الاردن،٢٠١٢م.
٨٢. د. نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، ط١، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق – سوريا، ٢٠٠٧م.
٨٣. د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، ط١ ، دار السنهوري ، بيروت – لبنان ، ٢٠١٥
٨٤. د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، ط١ ، دار السنهوري ، بيروت – لبنان ، ٢٠١٥م.
٨٥. د. وسن عبد الرزاق حسن، اضاءات في التنمية البشرية وقياس دليل الفقر الدولي، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان– الاردن، ٢٠١٣م.
٨٦. د. وهب الزجيلي ، اثار الحرب في الفقه الاسلامي – دراسة مقارنة ، ط٣ ، دار الفكر، دمشق – سوريا ، ١٩٩٨م.
٨٧. روبن ميلز ، مستقبل النفط العراقي ، ط١ ، مركز البيان للدراسات والتخطيط ، بغداد – العراق ، ٢٠١٨م.
٨٨. زهدي يكن، التنظيم الاداري – تنظيم الادارة المركزية والمحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت – لبنان، ١٩٩٠م.
٨٩. سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية – مصر، بدون سنة نشر.
٩٠. ستيفن كاستلز، مارك ميللر، عصر الهجرة، ترجمة منى الدروبي، ط١، المركز القومي للترجمة، القاهرة – مصر، ٢٠١٣م.
٩١. سعد سالم سلطان ، تمكين الاقليات من الحقوق المدنية والسياسية في القانون الدولي العام والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، الاكاديميون للنشر والتوزيع ، الموصل – العراق ، ٢٠٢٠م.
٩٢. سمير التنير ، الفقر والفساد في العالم العربي ، ط١، دار الساقي ، بيروت – لبنان ، ٢٠٠٩م.
٩٣. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة– دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠٥م.
٩٤. عثمان بن شطا البكري، حاشية اعانة الطالبين، ج٣، ط١، دار الكتب العلمية، لبنان– بيروت، ١٩٩٥م.
٩٥. عمار بو ضيوف ، الوسيط في قضاء الالغاء ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن، ٢٠١١م.

٩٦. عميروش محند شلغوم، دور المناخ الاستثماري في جذب الاستثمار الاجنبي المباشر الى الدول العربية، ط١، مكتبة حسن العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت – لبنان، ٢٠١٢م.
٩٧. فراس الوحاح، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات – دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، دار السنهوري، بيروت – لبنان، ٢٠١٧م.
٩٨. محمد ابراهيم خاطر، الشباب ودورهم في التغيير والاصلاح، ط١، دار الوفاء للطباعة والنشر، الاسكندرية – مصر، ٢٠١٤م.
٩٩. محمد جمعة عبدو ، الفساد ، دار الكتب الوطنية ، ليبيا ، ٢٠١٩م.
١٠٠. محمد رضا جنيح، القانون الاداري، ط٢، مركز النشر الجامعي، تونس، ٢٠٠٨م.
١٠١. محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان– الاردن، ٢٠٠٨م.
١٠٢. محمد علي سكيكر، قراءة في الثقافة القانونية، دار الجمهورية للصحافة، مصر، ٢٠٠٩م.
١٠٣. مدحت كاظم القريشي ، الاقتصاد الصناعي ، دار الوائل للنشر ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٢م.
١٠٤. مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، ط١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة – مصر، ٢٠١٤م.
١٠٥. منصور علي البشيري ، التمكين الاقتصادي للشباب – ورقة سياسات ٢٠١٩ ،بدون دار نشر ، بدون مكان نشر ، بدون سنة نشر.
١٠٦. ميلود خيرجة، اليات الرقابة التشريعية – دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة – مصر، ٢٠١٤م.
١٠٧. نادية احمد عمراني، النظام القانوني للأمن الغذائي العالمي بين النظرية والتطبيق، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠١٤م.
١٠٨. هوشيار معروف، دراسات في التنمية الاقتصادية، ط١، دار الصفاء للنشر، الاردن – عمان، ٢٠٠٥م.

ثالثاً : الرسائل والاطاريح الجامعية

أ- الرسائل الجامعية

١. احمد جاسم جبار ، النفط ومستقبل التنمية في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد – جامعة الكوفة ، ٢٠٠٩.
٢. ازهار صاحب جياد، دور القروض المصرفية في تمويل المشروعات الصغيرة في العراق للمدة٢٠٠٧–٢٠١٦، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد– قسم العلوم المالية والمصرفية، جامعة البصرة، ٢٠١٩م.
٣. ايثار عبود كاظم الفتلي ، الفساد الاداري والمالي واثاره الاقتصادية والاجتماعية في بلدان مختارة ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد – جامعة كربلاء ، ٢٠٠٩م.
٤. بوعكاز يسرى، تطور نظام الوظيفة العمومية في مجال التوظيف في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق– جامعة الجزائر، ٢٠١٥–٢٠١٦م.
٥. تغريد قاسم رحمة، دور تمكين الشباب في التنمية البشرية المستدامة في العراق بعد عام 2003، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد قسم الاقتصاد– جامعة المستنصرية، ٢٠١٥م.

٦. جاكلين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العمومية – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس – فلسطين، ٢٠١٤م.

٧. حيدر عبد اللطيف موسى، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في أقاليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (مجلس محافظة النجف الاشرف انموذجاً)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية– جامعة النهرين، ٢٠١٣م.

٨. خالد شاكر كاظم، الرقابة الادارية منذ تأسيس الدولة الاسلامية حتى خلافة الامام الحسن عليه السلام ١– ٤١هـ/ ٦٢٢– ٦٦١م، رسالة ماجستير، كلية الآداب قسم التاريخ– جامعة ذي قار، ٢٠١٧م.

٩. خالد كاظم عودة، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في أقليم في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة المستنصرية، ٢٠١١م.

١٠. دعاء عطية الثلاثيني ، فاعلية المنح الصغيرة في التمكين الاقتصادي للأسر الفلسطينية الفقيرة ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة قسم ادارة الاعمال – الجامعة الاسلامية ، غزة ، ٢٠١٣م.

١١. سعاد توفيق سليمان ابو مشايخ، عقد الكفالة المدنية والاثار المترتبة عليه – دراسة مقارنة بين مجلة الاحكام العدلية والقانون المدني المصري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس – فلسطين، ٢٠٠٦م.

١٢. صلاح حسن كريم، السلطتان الاتحاديتان التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥/ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥م.

١٣. عصام محمود جمعة، قروض المشاريع الصغيرة – دراسة قانونية مقارنة، رسالة ماجستير، قسم القانون الخاص، جامعة ال بيت، عمان – الاردن، ٢٠١٥م.

١٤. عمار محمد خضير الجبوري ، ضمانات الاستثمار الاجنبي في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق – الجامعة الاسلامية ، لبنان، ٢٠١٤م.

١٥. عودة عدنان حسن، القيمة القانونية للتشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون– جامعة ميسان، ٢٠٢٠م.

١٦. فهيمة درار، وفاء قاسمية، حاضنات الاعمال ودورها في دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة – دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية – العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي التبسي – تبسة، الجزائر، ٢٠١٥–٢٠١٦م.

١٧. ليلي مهدي صالح ، الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة، رسالة ماجستير ، قسم القانون العام– معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢٠م.

١٨. مروة عبد الرحيم عباس، التمكين الاقتصادي وعلاقته بتمكين المرأة في العراق ١٩٨٠ – ٢٠١١ ، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد – جامعة البصرة ،٢٠١٤م.

١٩. هيثم علي كزار ، دور الادارة في منع جنوح الاحداث – دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، قسم القانون العام– معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢٠م.

٢٠. ولاء حامد موسى ، اتجاهات الشباب نحو العمل، رسالة ماجستير، كلية الآداب– جامعة بغداد، ٢٠٠٤م.

ب- الاطاريح الجامعية

١. ايمان قاسم هاني، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ / دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق– جامعة النهرين، ٢٠١٥م.

٢. بن عيسى زايد، التمييز بين النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة محمد خيضر– بسكرة ، الجزائر ،٢٠١٧.

٣. سهاد حميد مجيد، فاعلية التشريعات المالية في التمكين الاقتصادي للمرأة في العراق / دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، قسم القانون العام – معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢٤م.

٤. عبد الحميد عبد المهدي، اثر تطور نشاط الادارة في ممارسة السلطة الرئاسية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون – جامعة بغداد، ٢٠٠٣م.

٥. عبد الرزاق يوسف عبدالله، اثار الهجرة الدولية في البلدان العربية مع دراسة استقصائية لهجرة الكفاءات العراقية، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد – جامعة البصرة، ٢٠١٣م.

٦. وسام مجيد علي، دور التحويلات الحكومية للحد من ظاهرة الفقر في العراق للمدة ٢٠٠٧–٢٠١٩، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد– جامعة الانبار، ٢٠٢١م.

٧. يزيد عباسي، مشكلات الشباب الاجتماعية في ضوء التغيرات الاجتماعية الراهنة في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية– جامعة محمد خيضر– بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥– ٢٠١٦م.

رابعاً : البحوث والمقالات والمحاضرات

أ- البحوث

١. الاء صلاح اسعد توفيق ، بختيار صابر محمد ، تحليل وقياس أثر التمكين الاقتصادي للمرأة في النهوض بالصناعات الحرفية لمدينة اربيل – دراسة تطبيقية لعام ٢٠٢٢ ، مجلة تنمية الرافدين ، المجلد (٤٢) ، العدد (١٣٨)، ٢٠٢٣م.

٢. ابراهيم التومي، دور التأهيل والتدريب المهني في تنمية المهارات البشرية، بحث مقدم الى الندوة القومية حول دور منظمات أصحاب الاعمال في تضييق الفجوة بين مخرجات التدريب واحتياجات سوق العمل القاهرة، ٢٠٠٩.

٣. احمد حامد عطيه ، الفساد الاداري ، مجلة النسق ، مجلد (٣٤) ، العدد (٧)، ٢٠٢٢م.

٤. احمد سامي حسب الله، المعالجات المحاسبية والاجراءات الرقابية للمنح والمساعدات الحكومية بين التطبيقات الدولية والمحلية، مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة والتطبيقية والعلوم الهندسية، المجلد(٢٦)، العدد(١)، ٢٠١٨م.

٥. احمد شكر محمود، البطالة والمخدرات وانعكاساتها السياسية، بحث منشور في مجلة العراقية للعلوم السياسية، العدد (١٢)، ٢٠٢٤م.

٦. احمد منادي رجه، د. فراس عبد الرزاق، احكام القروض الميسرة للمشاريع الصغيرة – دراسة تحليلية لقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢، مجلة كلية الحقوق، المجلد (١٩)، العدد (١)، ٢٠١٧م

٧. اكرم خالد محمود، جاسم محمد مصحب، حاضنات الاعمال في دائرة العمل والشؤون الاجتماعية – دراسة حالة، مجلة كلية دجلة الجامعة، المجلد (٦)، العدد (١)، ٢٠٢٣م.

٨. اية احمد محسن، د. طالب عبد الكريم كاظم القريشي ، التمكين الاقتصادي للمرأة وعلاقته بالأمن الاسري ، بحث منشور في مجلة نسق ، مجلد (٣٩) ، العدد (٤) ، ٢٠٢٣م.

٩. حسين كامل عواد، مشكلة البطالة وسبل مواجهتها دراسة مقارنة بين الرؤية الاسلامية والنظريات الوضعية، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، الجزء الاول ٣/٢، العدد(٣٧)، ٢٠٢٢م.

١٠. حسين هادي حمزة، د. احمد عبدالله سلمان الوائلي، سياسات التخفيف من الفقر في العراق بين الضرورة وتحقيق الاهداف للمدة ٢٠٠٣–٢٠١٥، مجلة واسط للعلوم الانسانية، المجلد(١٥)، العدد مستلات، ٢٠٢٠م.

١١. حيدر كاظم مهدي ، انخفاض اسعار النفط ، والاجراءات اللازمة لتقليل تأثيرها على الموازنة العامة في العراق ، مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية ، مجلد (٥) ، العدد (١) ، ٢٠١٥م.

١٢. د. ابراهيم اسماعيل ابراهيم، محمد سلمان شكير، مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٩)، العدد(٢)، ٢٠١٧م

١٣. د. ارشد فؤاد مجيد، سمر موسى فاضل، دور وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق في توفير فرص العمل – حالة تمويل المشروعات الصغيرة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، المجلد (٢٠١٥)، العدد (٦)، ٢٠١٥م.

١٤. د. اسعد طارش عبد الرضا ، احمد عبد العباس علي ، التطور الدولي والاقليمي لحقوق الشباب ، مجلة دراسات دولية ، ، العددان(٨٦ و٨٧)، ٢٠٢١م.

١٥. د. ايثار عبد الهادي ال فيحان، سعدون محسن سلمان، دور حاضنات الاعمال في تعزيز ريادة المنظمات، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (٣٠)، ٢٠١٢م.

١٦. د. جيهان ابراهيم سيد، التمكين الاداري كمدخل لتحقيق التميز المؤسسي بإدارات رعاية الشباب الجامعي، بحث منشور في مجلة الخدمة الاجتماعية، مجلد (٨١) ، العدد (٢)، ٢٠٢٤م.

١٧. د. خضير عباس النداوي، د. ليلى عاشور الخزرجي، الابعاد الاقتصادية لثورات الربيع العربي / مصر نموذجا، بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد (١)، العدد(١٢)، ٢٠١٣م.

١٨. د. رجاء قاسم المالكي ، د. سعاد خضر الراوي، التمكين الاداري لدى عمداء الكليات في جامعة بغداد من وجهة نظر رؤساء الاقسام، بحث منشور في مجلة الدراسات التربوية، العدد (٤٩)،٢٠٢٠م.

١٩. د. سامر مؤيد عبد اللطيف، حسن سلمان رشيد، سلطة مجلس النواب العراقي في اقرار مشروع قانون الموازنة العامة / دراسة مقارنة، مجلة رسالة الحقوق، المجلد (١١)، العدد (٢)، ٢٠١٩م.

٢٠. د. سحر جبار يعقوب، صلاح حسن عبود، الابعاد الاقتصادية والاجتماعية للسياحة الدينية في العراق / دراسة مقارنة، بحث منشور في مجل معهد العلمين للدراسات العليا، العدد (١٢)، ٢٠٢٣م.

٢١. د. صبا نعمان رشيد ، زهراء فاضل قاسم ، دور اليات الحوكمة في توازن علاقات العمل وفق قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ – دراسة مقارنة ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١٤) ، العدد (١) ، ٢٠٢٤م.

٢٢. د. صباح مجيد النجار، دور حاضنات الاعمال في دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة لشريحة الشباب مع الاشارة للتجربة العراقية_ دراسة مسحية، مجلة كلية التراث الجامعة، العدد (٢٦)، ٢٠١٨م.

٢٣. د. صفاء جواد عبدالحسين، اثر التمكين الاداري على الرضا الوظيفي لدى العاملين في هيئة التعليم التقني، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (٣٢)، ٢٠١٢م.

٢٤. د. عبدالله بهارلوئي، أيوب حميد جاسم، التنظيم القانوني لسلطات المحافظ الضبطية، مجلة دراسات البصرة، المجلد (١٩٩٤)، العدد (٤٨)، ٢٠٢٣م.

٢٥. د. علياء غازي موسى، احمد راكع خليفة، اشكالية التعيين وأثرها في تفشي ظاهرة البطالة المقنعة في الوظيفة العامة / دراسة مقارنة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (٨)، العدد (٢)، الجزء (٢)، ٢٠٢٣م.

٢٦. د. عمران عيسى حمود، هجرة الشباب والكفاءات الاسباب والمعالجات، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، المجلد (٤٠)، العدد(١)، ٢٠١٨م.

٢٧. د. فاكر محمد الغرايبة، فاطمة عبدالله الحمادي، برامج ومجالات تمكين الشباب في امارة ابو ظبي، بحث منشور في مجلة الآداب، العدد(١٣٥)، ٢٠٢٠م.

٢٨. د. فراس عبد الرزاق حمزة ، عادل زيدان خنجر ، الاساس التشريعي للحق في التدريب المهني ، مجلة كلية الحقوق – جامعة النهرين ، المجلد (٢٤)، العدد (١) ، ٢٠٢٢م.

٢٩. د. قردوح رضا ، اسهامات برنامج الامم المتحدة الانمائي في التمكين القانوني للفقراء ، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية ، مجلد(١٩) ، العدد (٢)، ٢٠١٩م.

٣٠. د. كامل عبد خلف العنكود، ممتاز مطلب خبصي، الاستثمار الاجنبي وضماناته في القانون العراقي والمقارن، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد(٣)، العدد(١٠)، ٢٠١١م.

٣١. د. ليث ذنون حسين ، تمكين حقوق المرأة في الدستور العراقي ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، مجلد ٥ ، العدد (١) ، الجزء (١) ، ٢٠٢٠م.

٣٢. د. ماجد شاكر مهدي ، مشكلات الشباب العاطلين وسوق العمل دراسة تحليلة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية ، مجلد (٢٩) ، العدد (١) ، الجزء الثاني ، ٢٠٢٢م.

٣٣. د. مارية حمد عزيز، د. امير سليم محمد، ديلان رمضان تمرخان، أثر الدعم المالي الحكومي على النشاط الاقتصادي للشباب في اقليم كردستان/دراسة تطبيقية، بحث منشور في مجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد(٧٩)، ٢٠٢٣م.

٣٤. د. محمد الحوراني ، شريفة محمد حسين ، تمكين الشباب الاماراتي بواسطة المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر – دراسة ميدانية ، مجلة الآداب ، مجلد (١) ، العدد (١٤٤) ، ٢٠٢٣م.

٣٥. د. وفاء عبد الامير الدباس، صلاح مهدي ظاهر، برنامج مقترح لتدقيق نشاط حاضنات الاعمال وصندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل، بحث منشور في مجلة الكوت للاقتصاد والعلوم الادارية، المجلد (١٤)، العدد (٤٤)، ٢٠٢٢م.

٣٦. رائد جواد كاظم، د. صاحب نعمة العكايشي، سياسة التوظيف في العراق للفترة من ٢٠٠٣ الى ٢٠١٢ اشكاليات وتحديات ، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، السنة الثانية عشر المجلد (١٤)، العدد (٣٨)، ٢٠١٦م.

٣٧. رحاب علي موج، د. استقلال جمعة وجر، اجراءات تدقيق المنح والمساعدات في القطاع الصحي منظور تقويمي، مجلة العلوم المالية والمحاسبية، المجلد (٣)، العدد (١٢)، ٢٠٢٣م

٣٨. رندا طلال حسن، دور العمالة الاجنبية في ارتفاع مؤشر الفقر في الدول النامية – العراق انموذجاً، مجلة كلية الامام الكاظم، المجلد(٨)، العدد(١)، ٢٠٢٤م.

٣٩. رونق ناطق محمد علي، الاقتصاد الاخضر وعلاقته بالتنمية المستدامة للاستثمار في وزارة الشباب والرياضة بالعراق، بحث منشور في مجلة المستنصرية لعلوم الرياضة، المجلد(٥)، العدد(٤)، ٢٠٢٣م.

٤٠. زمن غازي جعفر ، التمكين الاقتصادي للمرأة في ضوء احكام قانون الشركات العراقي ومبادئ الحوكمة ، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك ، مجلد (٢٦) ، العدد (١) ، ٢٠٢٣م.

٤١. سارة صالح عيادة، دور المشروعات الصغيرة في الحد من مشكلة البطالة لدى الشباب، المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب، المجلد (٢٥) ، العدد (٥٠) ، ٢٠١٠م.

٤٢. سليمة سعيدي ، بلال حجاز ، ابتسام السعيدي ، تمكين الشباب : المفاهيم الدلالية والابعاد الاستراتيجية ، مجلة الجزائر للأبحاث والدراسات ، مجلد (٥) ، العدد (١)، ٢٠٢٢م.

٤٣. سميرة حسن عطية، اهمية التمكين الاداري في تطوير المؤسسات التعليمية – الجامعة المستنصرية انموذجاً، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، المجلد (١٧)، العدد (٧٢)،٢٠٢٠م.

٤٤. عبد الجبار عبود الحلفي ، البطالة في العراق مع اشارة خاصة الى بطالة الشباب ، مجلة بحوث اقتصادية عربية ، العددان (٤٣-٤٤) ، ٢٠٠٨.

٤٥. كاظم خماط سلمان، المشاريع الصغيرة والمتوسطة ودورها في النمو الاقتصادي في العراق، مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد(٣)، العدد(٥)، ٢٠١٣م.

٤٦. ناجم محمد ابو خويط، نبيل الطاهر المهدي، انوار احمد محمد، دور المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر في التقليل من حجم البطالة في ليبيا، مجلة النمو الاقتصادي وريادة الاعمال، المجلد(٦)، العدد (١) ،٢٠٢٣م.

٤٧. نغم محمود مجيد، أثر مبادرات البنك المركزي العراقي في تحقيق الاصلاح الاقتصادي والتقليل من البطالة في العراق للفترة ٢٠١٥-٢٠٢٢، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد (١٩)، الجزء (٢)، العدد (٦١)، ٢٠٢٣م.

٤٨. نهلة تركي عبد السادة، د. صادق راشد الشمري، معدلات البطالة في العراق ومدى مساهمة القروض الممنوحة من قبل المصارف لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة في خفضها، مجلة دراسات محاسبية ومالية JAFS، المجلد(١٤)، العدد(٤٩)، ٢٠١٩م.

ب – المقـالات

١. د. نبيل احمد الامير، أهمية استثمار طاقات الشباب في تنمية المجتمع، مقال منشور على الموقع الرسمي لقناة الافاق الفضائية، شبكة الانترنت على الرابط https://afaq.iq/articles/view/details?id=5867.

٢. د. حازم عمر، مقال منشور على الموقع الرسمي للمركز القومي لدراسات الشرق الاوسط على الرابط https://ncmes.org/3227/.

٣. د. محمود داود الربيعي، دور وزارة الشباب والرياضة في تحقيق الطموح المرتجى للشباب ، مقال منشور على الموقع الرسمي لجامعة المستقبل، شبكة الانترنت على الرابط https://uomus.edu.iq/NewDep.aspx?depid=10&newid=3502.

ج – المحاضرات

١. د. صعب ناجي الدليمي، الرقابة على اجراءات وتنفيذ العقد الاداري، محاضرات القيت على طلبة ماجستير القانون العام في معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، العام الدراسي ٢٠٢٣-٢٠٢٤م(غير منشورة).

٢. د. سهام الطرشاني، ادارة الابداع والابتكار، محاضرات القيت على طلبة الماجستير في كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير – جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف في الجزائر للعام الدراسي ٢٠١٩-٢٠٢٠م.

خامساً : الدساتير

١. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.

٢. الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لسنة ١٩٥٨ الملغى.

٣. الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لسنة ١٩٦٤ الملغى.

٤. الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لسنة ١٩٦٨ الملغى.

٥. الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لسنة ١٩٧٠ الملغى.

٦. قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤الملغى.

٧. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

٨. الدستوري المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ.

٩. الدستور التونسي لسنة ٢٠٢٢ النافذ.

سادساً : الاتفاقيات والقرارات الدولية

١. ميثاق الامم المتحدة لعام ١٩٤٥.

٢. الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨.

٣. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦.

٤. الاتفاقية العربية رقم (٩) لعام ١٩٧٧.

٥. اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩.

٦. قرار الامم المتحدة – الجمعية العامة رقم(٨١/٥٠) لعام ١٩٩٥.

٧. تقرير الامين العام للأمم المتحدة المرقم A/٦٤/١٣٣ في ٢٠٠٩ بعنوان التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر.

٨. قرار الامم المتحدة – مجلس الامن رقم (٢٢٥٠) لعام٢٠١٥.

٩. قرار مجلس الامن رقم(٢٤١٩) لعام ٢٠١٨.

١٠. قرار مجلس الامن رقم (٢٥٣٥) لعام٢٠٢٠.

سابعاً: القوانين والانظمة والتعليمات

أ - القوانين

١. قانون اصول المحاسبات العامة العراقي رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ الملغى.

٢. القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ .

٣. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

٤. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٥. قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠المعدل.

٦. قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩المعدل.

٧. قانون رعاية الاحداث العراقي رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

٨. قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة١٩٨٤ المعدل.

٩. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

١٠. قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣.

١١. قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

١٢. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل.

١٣. قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

١٤. قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة٢٠٠٦ المعدل.

١٥. قانون وزارة الرياضة والشباب لإقليم كردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٧ الملغى.

١٦. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

١٧. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

١٨. قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

١٩. قانون مكافأة المتدربين في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢٠. قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

٢١. قانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة للشباب في اقليم كردستان العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١١.

٢٢. قانون وزارة الثقافة والشباب لإقليم كردستان رقم (١٢) لسنة ٢٠١١.

٢٣. قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (٢٥) لسنة ٢٠١١.

٢٤. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل .

٢٥. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة٢٠١١ المعدل.

٢٦. قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

٢٧. قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢.

٢٨. قانون تنظيم الايرادات المحلية في محافظة واسط رقم (١) لسنة ٢٠١٣ المعدل.

٢٩. قانون حقوق ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣ المعدل.
٣٠. قانون منحة تلاميذ وطلبة المدارس الحكومية رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ .
٣١. قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ المعدل.
٣٢. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١٥.
٣٣. قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.
٣٤. قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧.
٣٥. قانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧.
٣٦. قانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٧.
٣٧. قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧
٣٨. قانون الاقامة رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧ .
٣٩. قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل.
٤٠. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ المعدل.
٤١. قانون المؤسسة الوطنية الفلسطينية للتمكين الاقتصادي رقم (١) لسنة ٢٠١٩.
٤٢. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٤٣. قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢.
٤٤. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية(٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣.
٤٥. قانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٢٣ (التعديل الاول لقانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢) .
٤٦. قانون المساعدة القانونية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٤.
٤٧. قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٤ (التعديل التاسع قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨).

ب – الانظمة

١. نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.
٢. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة٢٠١٩ المعدل.
٣. النظام الداخلي للهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المعدل.
٤. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.
٥. نظام صندوق الاعمار للمحافظات الاكثر فقراً رقم (٥) لسنة ٢٠٢٣.

ج – التعليمات

١. تعليمات رقم (٨) لسنة ٢٠١٧ (تسهيل تنفيذ قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنة ٢٠١٤).
٢. تعليمات انشاء مكاتب التشغيل الخاصة رقم (١) لسنة ٢٠١٨.
٣. تعليمات التدريب المهني رقم (٢) لسنة ٢٠١٨.
٤. تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (٤) لسنة ٢٠١٨.

٥. تعليمات رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٨ تسهيل تنفيذ قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢.

٦. تعليمات وضوابط منح القروض ضمن برنامج صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل.

٧. تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٩ (تنفيذ احكام قانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٧).

٨. تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٩ (تسهيل تنفيذ قانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧).

٩. تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (تسهيل تنفيذ احكام قانون وزارة الشباب والرياضة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١١).

ثامناً – القرارات والمخاطبات الادارية والتقارير الرقابية

أ – القرارات الادارية

١. قرار مجلس الوزراء المرقم بالعدد (٣١٥) لسنة٢٠١٩ المعدل بالقرار رقم (٣٣٧) لسنة ٢٠١٩.

٢. قرار مجلس الوزراء المرقم بالعدد (٣٤٠) لسنة ٢٠١٩.

٣. قرار مجلس الوزراء المرقم بالعدد (١٣٠) لسنة ٢٠٢١.

٤. قرر مجلس الوزراء المرقم بالعدد(٢٣٤٦٥) لسنة ٢٠٢٣.

٥. قرار مجلس الوزراء الذي اتخذ في جلسته الاعتيادية (الثالثة والثلاثين) المنعقدة في ٢٠٢٣/٨/١٥.

٦. قرار مجلس الوزراء الذي اتخذ في جلسته الاعتيادية (الثانية والاربعين) المنعقدة في ٢٠٢٣/١٠/١٧.

ب – المخاطبات الادارية

١. الامر الوزاري لوزارة التربية المرقم بالعدد(٢٦٨٧) في ٢٠١٦/٢/١٣ الخاصة بالصلاحيات المالية المنقولة للمحافظات.

٢. كتاب وزارة النفط– شركة نفط الوسط (الشركة العامة) بموجب كتابها المرقم بالعدد (٩٢٣٠٥) في ٢٠١٩/٧/٢٤.

٣. كتاب ديوان محافظة واسط/ مكتب المحافظ المرقم بالعدد (١٧٣/١/١) في ٢٠٢٤/٣/٢٨

٤. كتاب قسم الحماية الاجتماعية في واسط / الشعبة القانونية كتابها المرقم بالعدد (١٥٢٦٥) في ٢٠٢٤/١٠/٢٧.

٥. كتاب اتحاد الغرف التجارية العراقية المرقم بالعدد (١٠٢١٩) في ٢٩ تشرين الاول ٢٠٢٤.

٦. كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي – دائرة البحث والتطوير – قسم الشؤون العلمية بموجب كتابها المرقم بالعدد (بت١٣١٤/٤) في ٢٠٢٤/١٢/١٩.

٧. كتاب قسم الحماية الاجتماعية في واسط / الشعبة القانونية كتابها المرقم بالعدد (٤٣١) في ٢٠٢٥/١/١٣.

ج – التقارير الرقابية

١. نتائج الفريق التحقيقي والتدقيقي المكلف بتدقيق تعيينات عام ٢٠١٨ والذي تم تشكيله بموجب الامر الوزاري الصادر من مكتب رئيس هيئة النزاهة بالعدد مكتب/ س/ غ/ ١٦ في ٢٠١٩/٣/٥ (غير منشور).

٢. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة ٢٠٢٢، ص١٢٠ (منشور).

٣. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة ٢٠٢٠، ص٩٩ (منشور).

تاسعاً – الاحكام القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(١٦/اتحادية/ ٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٤/٢١(غير منشور).

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(٢٥/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٦/٢٣.

٣. قرار مجلس الدولة العراقي المرقم بالعدد (٢٠١٤/١) في ٢٠١٤/١/١٥م (منشور).

٤. قرار محكمة عمل واسط المرقم بالعدد (٦٧/ عمل/ ج/ ٢٠١٧) في ٢٠١٨/٥/١٦ (غير منشور).

٥. قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم بالعدد(٢٠١٨/٣١٨٧) في ٢٠١٨/١١/٦ الصادر بالدعوى المرقمة ٢٧٠/م/٢٠١٨ (غير منشور).

٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٥/اتحادية/ ٢٠١٩) لسنة ٢٠٠٢١(منشور).

٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١/اتحادية/ ٢٠٢٠) في ٢٠٢١/٦/٦ (منشور).

٨. قرار رئاسة محكمة استئناف واسط الاتحادية– محكمة بداءة الكوت المكتسب الدرجة القطعية المرقم بالعدد (٢٣٠٧/ب/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٦/٢٣(غير منشور) .

٩. قرار محكمة بداءة الكوت المكتسب الدرجة القطعية رقم(٢٣٠٨/ب/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٦/٣٠(غير منشور).

١٠. قرار محكمة بداءة الحي رقم(٦٦٦/ب/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/١٢/٨(غير منشور).

١١. قرار محكمة القضاء الاداري المرقم بالعدد (٢٠٢٣/٥٩٣٩) في ٢٠٢٣/١٢/١١ الصادر بالدعوى المرقمة ٣٧٤٩/ق/٢٠٢٣ (غير منشور).

عاشراً - المقابلات الشخصية

١. مقابلة اجراها الباحث مع مدير قسم محو الامية والتعليم المسرع في محافظة واسط السيد (ضياء عبيد زويد) بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/١١.

٢. مقابلة اجراها الباحث مع مدير الشؤون القانونية لدائرة العمل والتدريب المهني في محافظة واسط السيد (احمد حسن) بتاريخ ٢٠٢٥/٤/١٦م.

الحادي عشر – المواقع الالكترونية

١. الموقع الرسمي لرئيس مجلس الوزراء العراقي https://pmo.iq/

٢. الموقع الرسمي للأمم المتحدة www.un.org/ar/global-issues/youth

٣. الموقع الرسمي لهيئة النزاهة الاتحادية https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=9500

٤. الموقع الرسمي لصندوق الامم المتحدة للسكان https://arabstates.unfpa.org/

٥. الموقع الرسمي لوكالة الانباء العراقية https://www.ina.iq/

٦. الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي https://cbi.iq/

٧. الموقع الرسمي لمجلس القضاء الاعلى https://sjc.iq/index.php

٨. الموقع الرسمي لقناة الافاق الفضائية https://afaq.iq/articles/view/details?id=5867

٩. الموقع الرسمي لجامعة بغداد – كلية الآداب https://coart.uobaghdad.edu.iq

١٠. الموقع الرسمي لجامعة الكوفة https://journal.uokufa.edu.iq/

١١. الموقع الرسمي لمحافظة واسط https://wasit.gov.iq/

١٢. الموقع الرسمي لمجلة التدريب https://moias.org/content.php?id=1227

١٣. الموقع الرسمي لمنظمة العمل الدولية www.ilo.org/ar/publications

١٤. الموقع الرسمي لحكومة دبي – الدائرة المالية https://www.dof.gov.ae/ar-sa/Pages/Home/Home.aspx

١٥. الموقع الرسمي لوزارة العمل والشؤن الاجتماعية https://molsa.gov.iq/

Abstract

Youth economic empowerment is a multifaceted and interconnected issue. It has a constitutional and legal basis in national legislation, international agreements, and resolutions. It also aims to improve the economic situation of an important and influential segment of Iraqi society, which has been marginalized and excluded, as well as bearing the consequences and effects of wars, internal conflicts, administrative and financial corruption, and partisan quotas. Furthermore, there are no legal definitions that clarify the concept of youth and determine the age group of those who benefit from the legislative privileges approved by the legislative authority, in a manner that prevents the administration from imposing age restrictions in violation of the law. These challenges, among others, hinder their economic empowerment, which has placed a heavy burden on the economic reality of youth, resulting in widespread unemployment and poverty among young people, unequal opportunities, and deprivation of the most basic economic rights guaranteed by law, such as the right to work, access to financial loans, vocational training, and the provision of social protection, etc. Since the economic empowerment of youth is a right guaranteed by law, this requires the competent administration to take action to implement legal policies and programs that achieve economic prosperity for them, by providing them with job opportunities, employing them, improving their economic reality, and working to develop these legal programs for the administration by providing funds and a suitable environment for them. Therefore, we called them legal means for the economic empowerment of youth, as these means are classified into two types: the first is legal means of a financial nature, and the second is legal means of an organizational and procedural nature. The effectiveness of some of these means in supporting youth has been proven, while the effectiveness of others is ineffective. There are a number of means practiced by the administration to support youth that

may cause more harm to the administration and youth than their benefits and desired goals, as they encourage the aforementioned group to dependency and increase disguised unemployment, in addition to the fact that they constitute a large financial burden on the state's financial laws (the general budget law). The implementation of these legal means and mechanisms requires concerted efforts and work from all federal authorities, starting with the legislative authority and its exercise of its legislative and oversight role, passing through the executive authority, starting from its pyramid. (The Council of Ministers), the ministries and the relevant administrative bodies, all the way to the local governments of the governorates, and their legal role in implementing and supervising these mechanisms, in addition to their special means, and all the aforementioned activities and works implemented by the administration must be coupled with effective and wise oversight by all the relevant oversight bodies, starting with the oversight of the administration itself and reaching the oversight of the judiciary, to ensure the administration's compliance with the law and its non-arbitrariness and deviation from achieving the desired goals, in a way that guarantees the administration's means reach the youth in a fair manner that is capable of developing their economic conditions .

Republic of Iraq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

Al-Alamein Institute for Higher Education

Department of Law

Najaf

The role of management in economically empowering youth in Iraq

A thesis submitted by the student

Montaser Mohsen Jassim Al-Zuhairi

to the Council of Al-Alamein Institute for Graduate Studies

As part of the requirements for a Master's degree in Public Law

Under the supervision of

Dr. Sahar Jabbar Yaqoub

Professor of Public Law

2025 AD **1446 H.A**