

العمالة الأجنبية في العراق بين الجانب القانوني والآثار الاقتصادية

ستار جبار خليل البياتي

قسم الدراسات الاقتصادية، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية،
الجامعة المستنصرية، بغداد.

مقدمة

مهما اختلفت الرؤى وتناقضت الإحصاءات حول البطالة ومعدلاتها، فلا يمكن إنكار حقيقة وجودها في الاقتصاد العراقي، الأمر الذي استدعى إجراء العديد من الدراسات والبحوث، وعقد المزيد من الندوات على المستوى الرسمي - الحكومي - من خلال الوزارات ذات العلاقة، مثل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة الرياضة والشباب، ووزارة التخطيط والتعاون الإنمائي عبر مسوحاتها ودراساتها المتعددة، والجامعات من خلال الكليات ومراكز الأبحاث، وكذلك منظمات المجتمع المدني، مما يفسر حجم المشكلة وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية الخطيرة.

ومع ما تقدم، فإن المثير للجدل والاهتمام حقاً أن يُعتمد إلى الاستعانة بالعمالة الأجنبية في الوقت الذي لم نلمس فيه تباشير عملية إعادة الإعمار، ولم نلاحظ تنفيذاً عملياً لقانون الاستثمار، في ظلّ ظروف أمنية ما تزال تثير التساؤلات، جراء عدم استقرارها بالشكل الذي يتيح الفرص أمام الاستثمار الأجنبي أو القطاع الخاص للنهوض بالاقتصاد الوطني.

إن العمالة الأجنبية الوافدة - في حقيقتها، وعلى الرغم من الحاجة إليها أحياناً - تشير الكثير من الإشكاليات والتحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، هذا علاوة على ما يتعلق منها بإعادة تشكيل الهوية الثقافية والانتماء والتركيبة السكانية والشكوك التي تحوم حول حقوق الإنسان المتعلقة بهذه العمالة في الدول المستقبلية لها.

ولذلك، فإن استفادتها إلى العراق في هذا الوقت يثير أسئلة عدة، منها: هل يوجد من العمال العراقيين العاطلين عن العمل من لا يقوم بالعمل الذي تقوم به هذه العمالة - إذا ما استثنينا الخدمة في البيوت - أو يترفع عن القيام به؟ وكيف تمّ استفادتهم من بلدانهم أو بلدان أخرى إلى العراق؟ ووفق أي قانون؟ وما صيغة تعاقدهم؟ وأي مكاتب للتشغيل استفادتهم؟ وماذا عن تحويلاتهم النقدية إلى الخارج؟ وهل يحتاجهم الاقتصاد العراقي فعلاً في هذه المرحلة؟ ثم أين الضوابط التي وضعتها الهيئة الوطنية للاستثمار للأيدي العاملة الأجنبية وفق قانون الاستثمار الذي أجاز وضع هذه الضوابط دون سواها من المؤسسات الحكومية؟

أولاً: العمالة الأجنبية في العلاقات الاقتصادية الدولية

● مدخل في دوافع استفاد العمالة الأجنبية

بداية، يمكن الإشارة إلى أن العلاقات الاقتصادية تتناول من بين ما تتناوله مجالات أربعة، هي انتقال كلّ من: العمل، والسلع، ورأس المال، والتكنولوجيا. ولذلك، فإن العلاقات الاقتصادية، بحكم طبيعتها، سواء أكانت على الصعيد الدولي أم على الصعيد المحلي، مبنية على أساس تحقيق المكاسب والمنافع للأطراف الداخلة في عملية المتاجرة، كما أن كلا النشاطين يفترض أن يثمر تراكمًا لرأس المال. لهذا يمكن القول إنه، من حيث

الأساس، لا تختلف دوافع العلاقات الاقتصادية الخارجية عن نظيرتها المحلية، سواء أكانت على شكل انتقال سلع أم عناصر إنتاج^(١) (كالعمل ورأس المال).

وعلى هذا الأساس، تتشابه أسباب انتقال الأيدي العاملة على المستويين، الداخلي والخارجي، مع بعض الاختلافات التي يمكن عدّها معوقات في بعض الأحيان من الناحية القانونية أو الإجرائية أو التنفيذية. وما نعتبره هنا معوقات، من وجهة نظرنا، إنما هي إجراءات ترى الدولة المعنية أن من حقها اتخاذها، تبعاً لظروفها الاقتصادية أو السكانية، أو طبيعة سوق العمل فيها، وأحياناً أخرى قد تكون على شكل تشريعات أو إجراءات تشجّع على الهجرة أو تسهيلات تتم بموجب اتفاقيات ثنائية أو جماعية، وكل ذلك يكون تبعاً لاختلاف النظم السياسية والسياسات الاقتصادية، ومدى توافر إطار قانوني واجتماعي مشجّع أو محدد لانتقال العمالة بين الدول. ففي الوقت الذي يمكن فيه أن تنتقل الأيدي العاملة بيسر وسهولة بين مناطق الدولة الواحدة، فإنها على المستوى الدولي قد تصطدم بمجموعة أو حزمة من المحددات القانونية أو التنفيذية، ولا سيما في ما يتعلق بإجراءات منح تأشيرة الدخول ونوعها (تأشيرة عمل أو سياحة أو زيارة)، ومنع حالات الانتقال في حالة ارتفاع معدل النمو السكاني في بلد ما، وبالتالي تزايد أعداد العاطلين عن العمل. وقد يكون هذا الإجراء طبيعياً، إذ لا ترغب الدولة في زيادة أعبائها الاقتصادية والاجتماعية.

وتتنوع أسباب انتقال القوى العاملة بين الدول، فمن ناحية النظرية الاقتصادية هناك مشكلة عامل الأجور أو اختلاف الدخل، واختلاف مستويات المعيشة والفراغ السكاني. فانخفاض الأجور مثلاً في البلد (أ) وارتفاعها في البلد (ب) يحفزان العمال على الهجرة من البلد الأول إلى الثاني. وهناك عامل السكان، ومعدل النمو السكاني، حيث يحصل الانتقال من بلد يُعدّ التضخم السكاني فيه مشكلة يعاني تبعاتها، إلى بلد آخر يعاني الفراغ السكاني، كما في حالة دول الخليج. وفي كل الأحوال، تتضمن عملية انتقال العمالة كلفاً اقتصادية واجتماعية تتحملها الدول المرسلة والمستقبلة في الوقت نفسه، وإن كانت الثانية منها ستتحمل العبء الأكبر.

هذا، علاوة على أن هناك أسباباً سياسية وأمنية تساهم في الهجرة أيضاً، سواء بالنزوح الإجباري إلى البلد المرسل (البلد الأم)، أو الهجرة من البلد الأم إلى بلدان أخرى بقصد العمل. فقد انتقل حوالي مليوني وافد^(٢) من العراق والكويت والسعودية خلال الأشهر الخمسة التي سبقت اندلاع حرب الخليج عام ١٩٩١، وعادوا إلى أوطانهم^(٣). وخير مثال هنا ينطبق على العراق، حيث هاجر ملايين من السكان، ومن ضمنهم العلماء والأطباء وأساتذة

(١) هجير عدنان زكي أمين، الاقتصاد الدولي: النظرية والتطبيقات (دمشق: دار الفكر، ٢٠٠٨)، ص ١٧.

(٢) طارق يوسف، «دور العمالة المهاجرة المتغير في التكامل الاقتصادي العربي»، ورقة قدمت إلى: التكامل الاقتصادي العربي: التحديات والآفاق: ندوة، تحرير سعود البريكان [وآخرون] (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ٢٠٠٥)، ص ١٥٦.

(٣) شملت أعداد العمال الراحلين ما يقدر بـ ١٥٠ ألف فلسطيني، و ٣٠٠ ألف أردني، و ٥٠٠ ألف مصري، و ٨٠٠ ألف يمني من الذين نزحوا هرباً من النزاع.

الجامعات، ومن ذوي المهن المختلفة الذين يشكّلون جزءاً كبيراً من القوى العاملة، بحثاً عن بيئة آمنة والعمل فيها على أثر الحرب على العراق في عام ٢٠٠٣، حيث تشير بعض البيانات إلى هجرة ٣,٥ مليون من العراقيين إلى دول الجوار وغيرها. كما يمكن القول إن عملية النزوح والعودة إلى الأوطان تُعدّ بحدّ ذاتها مشكلة ما تزال قائمة بين الدول، بعدما اعتاد المهاجرون على العيش في البلد الذي هاجروا إليه وتكيّفوا مع طبيعة مجتمعه، وضمنوا العمل والإقامة فيه، وربما اعتادوا على مستوى معيّن من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، إن كان ذلك ممكناً. ثم إن العودة إلى الأوطان تمثل - في كثير من الأحيان - هجرة ثانية لهم، كما حصل بالنسبة إلى المغاربة الذين هاجروا إلى بعض البلدان الأوروبية، مثل فرنسا وألمانيا وإيطاليا، ثم اضطّر بعضهم إلى العودة إلى بلدانهم بفعل بعض قوانين الهجرة التي وضعت المحدّدات والعراقيل أمام وجودهم في البلدان التي هاجروا إليها، ولا سيما بعدما تزوّجوا وأنجبوا هناك، وبالتالي فإن الجيل الثاني من المهاجرين لم تكن لديه الرغبة في العودة إلى بلدانهم الأصلية أو التكيّف مع طبيعة الحياة فيها. ثم إن عملية العودة يمكن اعتبارها سلبية - على الأقل من وجهة نظر الحكومات - باتجاهين: الأول، أنها تمثل ضغطاً مضافاً على سوق العمل المحلية، والاتجاه الثاني، أنها تحرم البلد تحويلات العاملين التي تشكّل نسبة لا يستهان بها في ميزان المدفوعات، كما في حالة مصر وبعض دول المغرب العربي، على سبيل المثال.

ومن جانب آخر، فإن العديد من دول العالم المستقبلية للعمالة الأجنبية، أو التي كانت كذلك في وقت من الأوقات، صارت تعاني اليوم البطالة (كما في دول مجلس التعاون الخليجي) أو أعمال عنف معينة (كما في بعض الدول الأوروبية)، ولذلك قامت بوضع القيود أمام هجرة العمالة الخارجية. ففي مواجهتهم لوجود ٤٨٠ ألف عاطل عن العمل، إلى جانب ٧ ملايين من العمال الأجانب، في دول مجلس التعاون، سعى واضعو السياسات في تلك الدول إلى توطيق القوى العاملة فيها من خلال أنظمة الحصص والقيود المتزايدة على منح تراخيص العمل للوافدين، واستخدام آليات الدعم لتحفيز استخدام المواطنين. ففي قطر، استحدثت الحكومة، مثل بقية دول مجلس التعاون، لجنة للنظر في الطلبات المقدمة من الشركات الخاصة لاستقدام العمالة الأجنبية. وفي عُمان، وضعت الحكومة قيوداً على العدد الإجمالي لتراخيص العمل، وفرضت رسوماً على الأجانب. أما في الكويت، فقد تم في عام ٢٠٠٠، إقرار قانون يقضي بتوفير العلاوات الاجتماعية الحكومية للمواطنين العاملين في القطاع الخاص، وبإنشاء برنامج تأمين ضد البطالة وتوفير الدعم للتدريب^(٤).

لذلك، يمكن القول إن هناك عوامل تستدعي الهجرة أو استقدام العمالة الأجنبية، من أهمها:

أ - مدى الحاجة إلى الأيدي العاملة في مختلف المهن والتخصّصات والمهارات لسدّ النقص الذي تعانيه سوق العمل المحلية.

(٤) لمزيد من التفاصيل، انظر: يوسف، المصدر نفسه، ص ١٥٨-١٥٩.

ب - مدى توافر مشكلة الفراغ السكاني الذي تعانيه بعض الدول، كما في حالة دول الخليج العربي، مثل السعودية والإمارات وقطر.

ج - مدى توافر حالة الاستقرار السياسي والاقتصادي التي تشجع على الهجرة إلى البلدان التي تتمتع بهذه الميزة.

د - مدى وجود خطط لاستكمال البنى التحتية، مما يعني وجود حالة إعمار متسارعة، علاوة على وجود الفراغ السكاني، كما في حالة إمارة دبي، التي من المؤمل أن تستكمل البنى التحتية فيها في العام ٢٠٣٠.

هـ - مدى ارتفاع مستوى الأجور، وتحسن المستوى المعيشي، وتحقق نوع من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية.

و - مدى توافر إطار قانوني يشجع على هجرة طالبي العمل، بما يوفر لهم فرص العمل، والتكيف مع المجتمع الجديد، ومدى استجابة المجتمع لتقبل هذه العمالة.

ز - مدى وجود قبول مجتمعي في الدول المستقبلية للهجرة، بمعنى آخر، وجود وعي بقبول الآخر، بغض النظر عن الاختلافات المجتمعية أو العرقية أو العادات والتقاليد وغير ذلك.

ثانياً: العمالة الأجنبية الوافدة إلى العراق: طبيعتها وموجباتها

١ - طبيعة العمالة الوافدة

من متابعة العمالة الأجنبية في سوق العمل العراقية والمهن التي يعملون فيها، يتضح أن هناك مكاتب للتشغيل قد تكون غير مجازة - بحسب رأي وزارة العمل - هي التي تتولى مهمة استقدام العمالة الآسيوية إلى العراق، وأغلبها من بنغلادش، وأن بعضها يتم استقدامه من دول الخليج، ولا سيما بعد الأزمة المالية العالمية في العام ٢٠٠٨. وقد استغلت الشركات والمكاتب الأهلية الظروف الأمنية التي يمرّ بها العراق، فقامت بإدخال العمال الأجانب إلى العراق بدون أية موافقات من الجهات المعنية، إذ إن أية وزارة لم تتصدّ لهذه الظاهرة إلا بعد ازديادها والشعور بخاطر تزايدها على أمن العراق، بحسب رأي وزارة الداخلية. ومع أنه لا توجد إحصاءات رسمية بأعداد العمالة الأجنبية في العراق، إلا أن هناك إشارات إلى أنها بلغت تقريباً ٨٠٠٠٠ عامل. وعلى الرغم من ضآلة هذا العدد، فمن الواضح أنه سيزداد في المستقبل القريب، إذا ما استمر عمل الشركات المستقدمة للعمالة الوافدة، بعيداً عن التنظيم والمراقبة، وإذا ما بقيت الإجراءات الرسمية (الحكومية) ضعيفة وبدون جدوى^(٥)، بعد إقدام

(٥) هناك معلومات تشير إلى أنه تمّ منع استقدام العمالة الأجنبية في الوقت الحاضر، على الرغم من أن الواقع يتناقض مع هذا الأمر تماماً، إذ تشهد سوق العمل العراقية استقدام المزيد من هذه العمالة، حتى صار وجود هؤلاء العمال في كلّ مكان مسألة طبيعية.

الكثير من المشاريع الخاصة على زيادة الطلب على هذا النوع من العمالة، نظراً إلى انخفاض الأجور التي يطالبون بها، واشتغالهم لساعات طويلة مقابل توفير المأكل والمسكن.

هذا مع العلم أن العمالة الآسيوية بدأت تتوافد إلى العراق على أثر التحسّن النسبي في الأوضاع الأمنية^(٦)، على الرغم من ارتفاع معدلات البطالة التي تصل إلى ١٨ بالمئة، بحسب الأرقام الرسمية، حيث يتقاضى العامل الآسيوي راتباً شهرياً يتراوح بين ١٥٠ - ٣٠٠ دولار، بحسب الخبرة، ولم يقتصر الأمر على القطاع الخاص، بل شمل أيضاً بعض المشاريع الحكومية، حيث تم استقدام ١٠٠٠ عامل هندي للعمل في مشروع ماء الرصافة الكبير^(٧).

وفي ظلّ غياب القانون الذي ينظّم دخول العمالة الأجنبية إلى العراق^(٨)، فقد أُنظمت قانون الاستثمار الرقم (١٣) للعام ٢٠٠٦، هذه المهمة إلى الهيئة الوطنية للاستثمار التي استحدثت بموجبه من أجل وضع ضوابط استقدام العمالة الأجنبية المصاحبة للشركات الاستثمارية. ولكن، على ما يبدو، ما يزال هذا الأمر معلقاً ينتظر التشريع. وصارت سوق العمل تستقبل المزيد من العمالة الأجنبية، وتحديداً الآسيوية، وهي في مجملها عمالة متجانسة في كونها غير ماهرة، ولا تحتاج إليها سوق العمل، كما أن استقدامهم يتمّ من قبل مكاتب التشغيل عن طريق تأشيرة زيارة، وليس تأشيرة عمل. وقد انتهت المدّة الممنوحة بموجب هذه التأشيرة، ومعنى هذا أن العمالة الأجنبية في مجملها معرّضة للملاحقة والطردها في حال متابعة هذا الموضوع أو تفعيل الجانب الرقابي من قبل وزارة العمل أو وزارة الداخلية، أو كليهما معاً.

ومن خلال متابعتنا للموضوع، يبدو أن الطلب المحلي في تزايد على هذه العمالة للعمل في خدمة المنازل والمطاعم والفنادق ومحال المواد الغذائية والكماليات، وحتى محطات غسيل السيارات وغيرها، الأمر الذي يؤكد أن العمال الأجانب لا يتمتعون بأية مهارة يمكن أن تميّزهم من العمال العراقيين، ولكن الرغبة في استخدامهم والاعتماد عليهم تكمن في ظلّ غياب القانون الذي يحميهم، وزيادة عدد ساعات العمل، وقناعتهم بالعمل الذي يستلمون الأجر على أساسه، علماً أن هذا الأجر هو أقل بكثير مما يطالب به العامل العراقي، لكونه من الطبقات الفقيرة، والغربة تفرض عليه التنازل عن الكثير من الحقوق مقابل ضمان العمل.

(٦) المقصود بهذا القانون هو قانون العمل الرقم (٧١) للعام ١٩٨٧، ولا سيّما المادة (٢٣) منه، التي حدّدت الضوابط اللازمة لحصول العامل الأجنبي على العمل في العراق، والتي سيتمّ ذكرها لاحقاً في محور الإطار القانوني للعمالة الأجنبية.

(٧) أعلن ذلك الوكيل الأقدم لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بينما يؤكد المتحدث باسم أمانة بغداد أن هؤلاء العمال هم من العمالة المتخصصة، وقد استقدمتهم الشركة الأجنبية المنقّدة، وليس الأمانة، انظر: إذاعة العراق الحرّ، <http://www.iraqhurr.org/content/1948577>.

(٨) هناك مشروع قانون مقترح لتنظيم العمالة الأجنبية في العراق قُدّم منذ ثلاث سنوات إلى الجهات ذات العلاقة، لكنّه لم يشرع حتى الآن.

٢ - موجبات استقدام العمالة الأجنبية إلى العراق

من الملاحظ أن الكثير من الدساتير كانت قد ضمنت حرية انتقال العمالة، داخل البلد الواحد، ومن بين هذه الدساتير، الدستور العراقي، الذي أعطى في المادة الرقم (٢٤) الحق للأيدي العاملة بالانتقال بين مناطق العراق المختلفة، وأكد كفالة الدولة لذلك، حيث جاء من ضمن الفقرة أعلاه: «تكفل الدولة حرية الانتقال للأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين الأقاليم والمحافظات»، كما ضمن الدستور حق العمل لكل مواطن عراقي، في الوقت الذي ما يزال الاقتصاد العراقي فيه مثقلاً بمشاكله، مترافقاً مع فساد مالي وإداري عُدَّ العراق بسببه، وبموجب مؤشرات منظمة الشفافية الدولية، من أكثر دول العالم فساداً، مع الإشارة إلى الجهود الحثيثة التي تبذل سعيًا إلى معالجة هذه المشاكل^(٩)، في ظلّ واقع يؤكد تدني المؤشرات الاقتصادية الإيجابية في قطاعاته كافة، باستثناء القطاع النفطي الذي تمثل عوائده المصدر الأساسي للإيرادات العامة، مع العلم أنه ما يزال متأرجحاً في إنتاجه وأسعاره. ولا يخفى تأثير الأزمة المالية العالمية فيه مباشرة، التي أدت إلى انخفاض أسعاره من ١٤٧ دولاراً للبرميل الواحد، إلى ما دون الـ ٥٠ دولاراً، وإن كانت قد عاودت الارتفاع ثانية حتى وصلت إلى أكثر من ٧٠ دولاراً للبرميل.

في ضوء ما تقدم من العوامل التي تستدعي الهجرة أو استقدام العمال، يمكن التساؤل الآن: هل يمكن أن تنطبق أية من الحالات السالفة الذكر على العراق؟ من المؤكد أن الحال فيه بعض الاختلاف بالنسبة إلى العراق، الذي لا يعدّ من البلدان التي تعاني الفراغ السكاني، كما أن سوق العمل العراقية تضم مختلف المهن والتخصصات العلمية والمهارية من العمال الماهرين وغير الماهرين، ومن خريجي الجامعات، وبالتالي فإن عرض العمل أكثر من الطلب عليه، وحالة الاستقرار السياسي والاقتصادي لما تزل غير متحققة، وخطط إعادة الإعمار لم يجر تنفيذها بعد.

علاوة على ذلك، فإن وزارة التخطيط أكدت من جانبها أن نسبة الفقر في العراق ٢٣ بالمئة^(١٠)، بمعنى آخر يصل عدد العراقيين الذين يعانون الفقر إلى ٧ ملايين عراقي تقريباً، كما أن ثقافة التوظيف في مؤسسات الدولة - لدى الحكومة - ما تزال شائعة للاعتقاد السائد بأنها الأضمن مستقبلاً (من حيث الخدمة والتقاعد)، مقارنة بعملية التوظيف لدى القطاع الخاص الذي لم يأخذ دوره حتى الآن بشكل فعلي وواقعي في الاقتصاد، مع أن القطاع العام

(٩) من بين الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد، صدور الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١٠ - ٢٠١٤)، عن المجلس المشترك لمكافحة الفساد، الذي تأسس بموجب الأمر الرقم (٩٩) في ٣٠/٥/٢٠٠٧، برئاسة الأمين العام لمجلس الوزراء وعضوية رؤساء: مجلس القضاء الأعلى، وديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة، ومسئول رئيس الوزراء للشؤون الرقابية، وممثل عن المفتشين العموميين.

(١٠) مهدي العلق، «استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق»، محاضرة أُلقيت في المؤتمر العلمي السادس لمركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية المنعقد في ٢٢-٢٣/٥/٢٠١٠.

عاجز عن استيعاب العاطلين والداخلين الجدد إلى سوق العمل. وعلى ذلك، فإنه حتى الآن لا موجبات موضوعية تستدعي استقدام الأيدي العاملة الأجنبية إلى العراق.

من بين المشاكل التي ينبغي الإشارة إليها هنا، مشكلة البطالة، وما نودّ قوله: إننا لا نعتقد بوجود البطالة الاختيارية التي أقرتها النظرية الكلاسيكية، والتي مؤداها أن سبب البطالة يعزى إلى أن بعض العمال يطلبون أجوراً أعلى من الإنتاجية الحديثة للعمل.

لذا، فإن تعطلهم يكون بسبب رفضهم أجوراً نقدية منخفضة، وهذا راجع إلى إيمان الكلاسيكيين بقانون «ساي» القائم على أن العرض يخلق الطلب^(١١).

ومع أننا لا نريد الدخول في تفاصيل البطالة، إذ إنها أشبعت دراسة، وقدمت بشأنها العديد من التوصيات، فإنه يكفيننا تأكيد الجهود العلمية المشتركة التي تبذل من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ونخبة من الأكاديميين، عبر فرق علمية تسعى اليوم إلى صياغة سياسات التشغيل في العراق، وقد قطعت شوطاً مهماً في هذا المجال.

ومن الواضح أن ما تقدم يمثل جزءاً من سعي الدولة ومؤسساتها في سبيل معالجة مشكلة البطالة، إلا أن الأمر غير المقبول - في الوقت الذي لم تفعل فيه هذه القوانين، ولم تحلّ هذه المشكلة حتى الآن - أن يجري استقدام العمالة الأجنبية إلى العراق للعمل في مهن لا تمتّ بأي صلة إلى المهارة أو التكنولوجيا الحديثة بشيء، ولم تأت بها شركات استثمارية، الأمر الذي يؤكد عدم موضوعية هذه الخطوة على الإطلاق، إذ لا توجد مبررات منطقية لاستقدام هذه العمالة، إلا في حالة البدء فعلاً بعملية إعادة الإعمار والسعي إلى تحقيق التنمية الاقتصادية المرجوة من خلال النهوض بالقطاعات الاقتصادية كافة، ولا سيما الحقيقية منها، كالزراعة والصناعة.

لقد حذرت منظمة العمل العربية من مخاطر تزايد العمالة الأجنبية مؤكدة ضرورة إعطاء الأولوية في العمل للمواطنين، ثم أبناء الدول العربية، تنفيذاً لاتفاقيات العمل العربية، وتعزيزاً للأمن القومي العربي. ودعت المنظمة في تقرير لها إلى مراجعة سياسات التشغيل في الدول العربية، والعمل على إعطاء الأولوية للمواطنين، ثم أبناء الدول العربية، وإلى تنمية فرص العمل من خلال دفع عملية التنمية الشاملة، ومن بينها حسن استخدام الموارد المتاحة، والاهتمام بعنصر التنمية البشرية، وتنظيم عملية النمو السكاني المتزايد، وأكدت ضرورة وضع خطة طويلة الأمد، وخطط فرعية مرحلية للمواءمة بين مخرجات التعليم والتدريب، وحاجة سوق العمل، وإلى التوسع في إنشاء مؤسسات لتدريب العمالة العربية وتأهيلها والاهتمام بقضية الإنتاج وزيادة الإنتاجية^(١٢).

(١١) لمزيد من التفاصيل، انظر: علاء شفيق الراوي وعبد الرسول عبد جاسم، اقتصاد العمل (بغداد: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ١٩٨٩)، ص ٢٥.

< <http://www.aliraqanews.net> > .

(١٢) انظر: وكالة أنباء الإعلام العراقي،

ثالثاً: الإطار القانوني للعمالة الأجنبية والموقف الرسمي منها

بشكل عام، يمكن القول إن القوانين المشرعة في هذا المجال تنقسم إلى نوعين: النوع الأول، الذي يشجع على هجرة الأيدي العاملة، والنوع الثاني، ذلك الذي يضع قيوداً عليها. والدول التي تتبنى أي من هذين الخيارين، إنما يعود ذلك إلى توجهاتها السياسية (الأيديولوجية) والاقتصادية (البناء والإعمار، وتحديث أو إكمال البنى التحتية) والاجتماعية (ما يتعلق منها بالفراغ السكاني).

أما بالنسبة إلى العراق، وبما أنه لا يوجد قانون خاص بالعمالة الأجنبية بشكل مستقل، وأن قانون العمل القديم ما يزال سارياً، فلا يعرف بالضبط ما هو الإطار القانوني الذي استند إليه أصحاب مكاتب التشغيل في التوجه نحو إغراق سوق العمل العراقية بالعمالة الأجنبية، بحيث صارت هذه المكاتب تنتشر في العاصمة بشكل لافت للنظر تحت مسمى «التنمية البشرية»، مع انتشار إعلاناتها بشكل واضح للعيان في كل مكان. ونعتقد أن الأساس الذي اعتمد عليه لا يتعدى قانون الاستثمار الرقم (١٣) للعام ٢٠٠٦، وهذا القانون في هذا المجال استغل لأغراض غير التي شرع من أجلها.

١ - الإطار القانوني للعمالة الأجنبية: مراجعة في مضامين القوانين النافذة

أ - قانون العمل الرقم (٧١) للعام ١٩٨٧

من الطبيعي القول إن العديد من القوانين، في ضوء المتغيرات الجديدة، بحاجة إلى إعادة نظر وتعديل، لكي تتماشى والتطورات الجديدة. ومن هذا الباب، يواجه قانون العمل الرقم (٧١) للعام ١٩٨٧^(١٣) عدداً من الانتقادات، ومع أننا لسنا هنا في مجال تناول هذه الانتقادات، إلا أنه يمكن القول إن من بينها ما يتعلق بتشغيل العامل العربي والأجنبي، وكذلك ما يتعلق بالعقوبات التي نصّ عليها القانون في مادته الرقم (٢٤)، المعدلة بموجب قانون تعديل مبالغ الغرامات المنصوص عليها في قانون العمل الرقم (٤١) للعام ١٩٩٨، والمتعلقة بمن خالف الأحكام الخاصة بتشغيل العامل العربي والأجنبي، وهذه المادة لم تعد واقعية، من حيث مبلغ الغرامات التي نصّت عليها في ضوء قيمة الدينار العراقي، وسعر صرفه في الوقت الراهن.

وعلى الرغم من الانتقادات التي توجه إلى القانون، فإنه ضمن حق العمل لكل فرد قادر عليه، ونظّم العلاقة بين العامل ورب العمل، وقدم الضمانات لذلك، مؤكداً أن علاقات العمل تقوم على أساس التضامن الاجتماعي بين أطرافها، وتدريب العمال، ورفع مستوى كفاءتهم المهنية. وقد أكد أيضاً أن هدفه توظيف العمل في خدمة عملية بناء الاقتصاد

(١٣) صدر هذا القانون في ٢٧/٧/١٩٨٧، ونشر في: الوقائع العراقية، ١٧/٨/١٩٨٧.

الوطني من أجل الرفاهية وتحسين ظروف الحياة. وبموجب المادة الرقم (١٥)، تتولى دائرة العمل في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، عن طريق مكاتب العمل التابعة لها، تنظيم تشغيل العمال، بحسب الفرص المتاحة في مجالات العمل بما يضمن تحقيق العدالة والمساواة بينهم.

ومن بين ما نصّت عليه المادة الرقم (٣) من قانون التعديل الثاني لقانون العمل (٧١/١٩٨٧) الرقم (١٧) الصادر في ١٣/٣/٢٠٠٠، ما يأتي: «لصاحب العمل تشغيل العامل العربي، بشرط إخبار قسم التشغيل في بغداد، وأقسام العمل والضمان الاجتماعي في المحافظات بذلك خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ التشغيل».

على العموم، فإن ما تناوله القانون حول تشغيل العامل الأجنبي جاء في المادة الرقم (٢٣)، التي نصّت على ما يأتي: لا يجوز تشغيل أي عامل أجنبي، ما لم يكن قد حصل على إجازة عمل وفقاً للشروط والإجراءات التي تحدد بتعليمات يصدرها وزير العمل والشؤون الاجتماعية.

أما الفقرة (ثانياً) من المادة الرقم (٢٤) المعدلة، فقد جاء فيها: «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر، ولا تزيد على ستة أشهر، وبغرامة لا تقلّ عن ألف دينار، ولا تزيد على عشرة آلاف دينار، كل من خالف الأحكام الخاصة بتشغيل الأجانب»^(١٤).

ب - قانون الاستثمار الرقم (١٣) للعام ٢٠٠٦

يعدّ قانون الاستثمار العراقي الرقم (١٣) للعام ٢٠٠٦، من أفضل القوانين الخاصة بالاستثمار على المستوى العربي والافليمي، نظراً إلى ما تضمّنه من تسهيلات وامتيازات، وربما يعزى السبب في ذلك إلى طبيعة الظروف الأمنية والسياسية والاقتصادية التي يمرّ بها العراق، والرغبة في تسريع عملية إعادة الإعمار، والحاجة إلى رأس المال الأجنبي كواحد من أهم مصادر التمويل التي قد لا تحمّل العراق أعباءً، كما في حالة القروض، ولا سيما بعدما أعلنت وزارة المالية مجدداً في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ أن الديون التي بذمة العراق تبلغ ١٢٠ مليار دولار.

وما نوّد قوله، في ضوء هذا الموضوع، إن قانون الاستثمار المذكور آنفاً هو من أول القوانين الصادرة بعد العام ٢٠٠٣، وقد أكد عملية تشغيل العراقيين العاطلين، وحدّد متى يمكن الاستعانة بالعمالة الأجنبية. فقد جاء في الفقرة (أولاً) من المادة الرقم (١٢) من قانون

(١٤) جرى تعديل المادة الرقم (٢٤) بموجب قانون تعديل مبالغ الغرامات المنصوص عليها في قانون العمل الرقم (٤١) للعام ١٩٩٨، وكان النصّ القديم للمادة:

أولاً: يُعاقب بغرامة لا تقلّ عن خمسين ديناراً، ولا تزيد على مئة وخمسين ديناراً، كلّ من خالف الأحكام الخاصة بتشغيل العامل العربي المنصوص عليها في هذا الفصل.

ثانياً: يُعاقب بالحبس مدة لا تقلّ عن شهر، ولا تزيد على ستة أشهر، وبغرامة لا تقلّ عن مئة دينار، ولا تزيد على ثلاثمئة دينار، كل من خالف الأحكام الخاصة بتشغيل الأجانب المنصوص عليها في هذا الفصل.

الاستثمار الرقم (١٣) للعام ٢٠٠٦: «يحق للمستثمر توظيف واستخدام عاملين من غير العراقيين في حالة عدم إمكانية استخدام عراقي يملك المؤهلات اللازمة وقادر على القيام بالمهمة نفسها، وفق ضوابط تصدرها الهيئة (أي الهيئة الوطنية للاستثمار)». وإذ أعطت هذه الفقرة الحق للمستثمر (الأجنبي والعراقي) بتوظيف واستخدام عاملين من غير العراقيين، فإن المشرّع هنا لم يترك الباب مفتوحاً في هذا المجال، وإنما اشترط فيه عدم إمكانية استخدام عراقي يملك المؤهلات اللازمة وقادر على القيام بالمهمة نفسها. ومعنى هذا أن التشديد ينبغي أن يكون على تشغيل العامل العراقي أولاً، إلا في حالة عدم توفر المؤهلات اللازمة، فعند ذلك يمكن للمستثمر الاستعانة بالعامل الأجنبي. ثم إن المسألة المهمة هنا ترتبط بالمؤهلات، أي أن العمل يرتبط بالمهارة والخبرة أو الشهادة العلمية، فإذا ما توافرت هذه المزايا في العامل العراقي، وكان سوق العمل مؤهلاً لتوافر العمالة المطلوبة بالمزايا المذكورة التي يحتاجها ويطلبها المستثمرون، فلا يحق لهم الاستعانة بالعامل الأجنبي، ومن ذلك يُفهم انتفاء الحاجة إلى العمال غير الماهرين عموماً.

إن الهدف من وراء هذا الإجراء هو ما أكدته الفقرة (ثالثاً) من المادة الرقم (٢) من القانون المذكور التي نصّت على: «تنمية الموارد البشرية بحسب متطلبات السوق، وتوفير فرص عمل للعراقيين».

ويلاحظ من هذه الفقرة تأكيدها جوانب ثلاثة: توفير فرص العمل للعراقيين، وتنمية الموارد البشرية، والتشديد على ربط هذه التنمية بالسوق، على اعتبار أن السوق في اقتصاد حرّ يمثل المعيار والمحدد في هذا المجال، بحسب متطلباته ومتغيراته الحديثة من حيث المهنة والتأهيل والتدريب والحاجة، وهي إشارة ذكية إلى أن السوق، وليس الدولة، هي المعيار المستقبلي الذي ينبغي اعتماده على اعتبار أن الاقتصاد في مرحلة التحوّل الآن من الاقتصاد المخطّط إلى اقتصاد السوق (الحر)، على الرغم من أن القانون هنا لم يلزم المستثمر بنسبة محددة من العاملين العراقيين أو الأجانب.

ج - قانون الاستثمار الخاص بتصنيفية النفط الخام الرقم (٦٤) للعام ٢٠٠٧

القانون الآخر الذي نودّ مناقشة ما يتعلق منه بموضوعنا هو قانون الاستثمار الخاص بتصنيفية النفط الخام الرقم (٦٤) للعام ٢٠٠٧. ومع أنه لم يجر تسليط الضوء على هذا القانون بما فيه الكفاية، فإنه يتميّز بأهميته التي تكمن - باعتقادنا - في: أنه لا يتعارض مع قانون الاستثمار الرقم (١٣) للعام ٢٠٠٦، بل يكمل أحدهما الآخر، ثم إنه اختصّ بالاستثمار في ركن مهم من أركان الصناعة النفطية، وأخيراً أكد مسألة التشغيل بموضوعية بالغة. فقد نصّت المادة الرقم (٣) منه على ما يلي: «تلتزم الشركات المستثمرة بتشغيل ملاكات عراقية بما لا يقل عن ٧٥ بالمئة من مجموع العاملين». وتفسير ذلك في مسألتين مهمتين: فمن جانب، التشديد على تشغيل الملاكات العراقية، وعبارة ملاكات عراقية هنا تشير ضمناً إلى الخبرة والتدريب والمهارة التي تتميّز بها الأيدي العراقية العاملة في القطاع النفطي، وهي معروفة،

إذ إن طبيعة العمل في هكذا مشاريع تتطلب تحديد المميّزات أو مواصفات الأيدي العاملة المطلوبة. ومن جانب آخر، حدّد القانون نسبة الملاكات العراقية بـ ٧٥ بالمئة، تاركاً نسبة ٢٥ بالمئة للملاكات الأجنبية.

لقد تميّز هذا القانون من سابقه بهذين الأمرين، علاوة على الأمر الثالث، وهو الاختصاص بجزء من الصناعة النفطية استثناءً بدون غيرها من الصناعات الأخرى، نظراً إلى ما يشكّله هذا الجانب من أهمية بالنسبة إلى الاقتصاد والمجتمع بعد عدد من الأزمات التي عاناها العراقيون بالنسبة إلى توافر المشتقات النفطية.

هنا نوذّ التنويه إلى مسألة الخلط أحياناً في فهم مضامين كلا القانونين المذكورين في (ب) و(ج) في ما يتعلق بتشغيل الأيدي العاملة العراقية، إذ إن قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام الذي أشرنا إليه هو الذي شدّد في مضامينه على تشغيل نسبة ٧٥ بالمئة من الأيدي العاملة العراقية، واصفاً إياها بـ «الملاكات»، بينما لم يؤكّد قانون الاستثمار الرقم (١٣) هذه النسبة، وبالأحرى لم يشر إليها على الإطلاق. وفي رأينا، فإن تأكيد هذه النسبة كان مقصوداً ومتعمّداً، ولا يمكن الإشارة إليها في قانون الاستثمار الذي جاء عاماً - وليس خاصاً - لكل حالات الاستثمار، وفي جميع المشاريع بدون استثناء.

٢ - الموقف الرسمي من العمالة الوافدة

هنا يمكن البدء بالسؤال الآتي: ما الجهة الحكومية التي يمكن الرجوع إليها عند استقدام العمالة الأجنبية، أو التي تمنح الإجازة للشركات الخاصة العاملة في هذا المجال، هل هي وزارة التخطيط، أم وزارة العمل، أم الهيئة الوطنية للاستثمار؟

والإجابة عن هذا السؤال لا تنفصل في الحقيقة عن مجمل الوضع الاقتصادي والسياسي الذي يؤكد حالة من الفوضى في الإجراءات، وتداخل الصلاحيات، وفوضى التوجّهات الاقتصادية ومرجعياتها القطاعية. وفي موضوعنا هذا، يظهر أن هناك أكثر من جهة حكومية ذات علاقة بهذا الملف، كل منها بحسب مسؤولياتها ومجال عملها. ولذلك نعتقد أن الإجابة عن السؤال تمثل مفارقة غريبة بحدّ ذاتها، ففي الوقت الذي منح قانون الاستثمار الصلاحية إلى الهيئة الوطنية للاستثمار لوضع المعايير أو الضوابط الخاصة بالعمالة الأجنبية^(١٥)، فإن مسؤولية منح الإجازة للشركات الأجنبية، التي يمكن أن تستقدم معها العمالة الأجنبية، تقع على عاتق وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، التي منحت فعلاً ترخيصاً لبعض الشركات لاستقدام عمالة في مجال خدمة المنازل. أما الإجازة التي تمنح إلى الشركات العربية التي تستقدم العمالة العربية إلى العراق، فتقع على مسؤولية وزارة التجارة، ثم أخيراً أُنيطت مسؤولية منح الإجازات إلى بعض المكاتب التي تستقدم هذه

(١٥) كما جاء في الفقرة (أولاً) من المادة الرقم (١٢) التي ذكرناها سابقاً في توضيح قانون الاستثمار الرقم (١٣) للعام ٢٠٠٦.

العمالة إلى وزارة الداخلية^(١٦) انطلاقاً من مسؤولياتها الأمنية، وما يتعلق بهذا الشأن من أجل المتابعة، وحصر أعداد الداخلين إلى العراق، وتدقيق المعلومات الخاصة بهم تحسباً لأي أعمال تمسّ بالجانب الأمني. وعلى هذا، فإن تعدد جهات القرار سوف يوجد نوعاً من الفوضى، ولا يسمح بتوفير أية قاعدة للبيانات حول العمالة الأجنبية.

وبالتالي، فإن هذه العمالة غير قانونية، ولا تحظى بأي غطاء شرعي قانوناً، وهذا ما أشار إليه وزير العمل والشؤون الاجتماعية، حيث صرح بما يلي: «إن العمالة الأجنبية الموجودة في البلاد غير قانونية، كونها جاءت في ظل ظروف أمنية ضعيفة وغير مسيطر عليها، مؤكداً وجود لجنة مشكّلة من قبل رئاسة الوزراء وبعض الوزارات الأمنية حول آلية استيراد العمالة لمنع دخول العناصر المسلحة بحجة العمل إلى البلاد. وأوضح أن «قانون العمل القديم»^(١٧)، ما زال ساري المفعول (حيث أجاز تشغيل أي عامل أجنبي شريطة أن يكون قد حصل على إجازة عمل وفقاً للشروط والإجراءات التي تحدّد بتعليمات يصدرها وزير العمل والشؤون الاجتماعية، كما تم توضيح هذا سابقاً في قانون العمل)، إضافة إلى أن نسبة البطالة بين العراقيين مرتفعة، وبالتالي نحن بحاجة إلى مضاعفة الجهود لإيجاد فرص عمل للعاطلين من الشباب، وليس توفيرها للأجانب، على حدّ تعبيره، وأفاد أن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية لم تمنح أية إجازة لإدخال العمالة الأجنبية إلا في حالات خاصة، مثل خدمة المنازل فقط، وهي محدودة لأن العراقيين لا يتقبلون هذه المهنة، مبيّناً أن الوزارة شكّلت فرق تفتيش تأخذ على عاتقها مهمة متابعة موضوع العمالة الأجنبية الموجودة في بعض المطاعم والمحال، حيث يتم تبليغ الجهات الأمنية من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها»^(١٨). بدوره، اعتبر مدير عام دائرة التدريب والتشغيل المهني أن دخول العمالة الأجنبية

(١٦) أعلن وزير الداخلية مؤخراً موافقته على المقترحات الخاصة باستقدام العمالة الأجنبية، وقال بيان صحفي للوزارة: «إن مكتب وزير الداخلية قدّم مقترحات بشأن استقدام العمالة الأجنبية بعد أن لوحظ في الآونة الأخيرة تزايد دخول العمال الأجانب إلى العراق بشكل واسع عن طريق بعض الشركات الأهلية التي تقوم بإدخالهم وتركهم بدون الحصول على عمل أو عدم إعادتهم بعد انتهاء الحاجة إليهم». وأضاف: «إن صعوبة متابعتهم من قبل الأجهزة الأمنية يجعلهم عبئاً على الوضع الأمني والاجتماعي، تحسباً من انخراطهم مع بعض المجموعات الإرهابية. وللسيطرة على هذه الحالة، اقترح مكتب الوزير عدم ترويج طلبات استقدام العمالة الأجنبية إلا بعد تقديم الشركات المختصة العقد المبرم بين الشركة المعنية والعمال الأجانب، واستحصال موافقة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية» (مكتب الوزير حصراً).

(١٧) انظر: الملدى، < <http://www.almadapaper.com> >.

وفي ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ عُقد اجتماع مشترك للجنة الوطنية لسياسات التشغيل والتدريب المهني، وخبراء سياسة التشغيل، برئاسة وزير العمل والشؤون الاجتماعية، باعتباره رئيساً للجنة الوطنية لسياسات التشغيل، وكان الاجتماع مخصصاً لإقرار سياسة التشغيل وتوصيات ندوة العمالة الأجنبية. ورداً على سؤال الباحث حول المرجعية المؤسسية التي تمنح الإجازة، أكد وزير العمل أنه: لا مرجعية مؤسسية غير دائرة العمل والتدريب المهني، وقد تمّ منح ٤٠ إجازة تقريباً لجلب عمالة خدمية (تعمل في خدمة المنازل).

(١٨) وكان الحاكم المدني الأمريكي السفير بول بريمر قد أصدر قراراً يقضي بجلب العمالة الأجنبية وتشغيلهم داخل العراق، وحدّد عملهم داخل المنطقة الخضراء (التي تضمّ مباني السفارتين الأمريكية والبريطانية، وكذلك مقر الحكومة العراقية).

بدأ بعد حصول بعض المكاتب على إجازات من وزارة التجارة، بالإضافة إلى العمالة التي كانت في المنطقة الخضراء، وخرجت عند إعلان جدولة انسحاب القوات الأمريكية^(١٩). وتعتبر غالبية العمال من بنغلادش، تليها إندونيسيا، وهناك إندارات وجهت إلى المكاتب بعدم التعامل مع العمالة الأجنبية^(٢٠)، وقد أشار المدير إلى أن هذه العمالة أثرت كثيراً في ارتفاع البطالة، فضلاً على خطرهما على الأمن، علماً بأن هذه العمالة بدأت في الانتشار بشكل فوضوي، وتركز نشاطها في بغداد وبعض المحافظات الأخرى، مثل كربلاء والنجف.

لقد بذلت وزارة العمل، ممثلة بدائرة العمل والتدريب المهني، جهوداً كبيرة في استحداث قاعدة بيانات مفصلة عن العاطلين عن العمل من الذين راجعوا الدائرة وسجلوا بياناتهم، بانتظار فرصة العمل الملائمة. وتشير إحصاءات دائرة العمل والتدريب المهني في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى أن عدد العاطلين عن العمل المسجلين ضمن قاعدة بيانات الدائرة يصل إلى نحو مليون ونصف المليون عاطل عن العمل.

وهنا ينبغي التشديد على وزارات الدولة ومؤسساتها والمستثمرين من الأجانب والعراقيين لمراجعة الدائرة المذكورة، لاستشارتها في هذا الشأن، والتعرف على بيانات العاطلين ومؤهلاتهم، ومن ثم تقوم دائرة العمل بترشيح من ترى أن مؤهلاته متوافقة مع الطلب على العمل، وبدون عملية التنسيق والتعاون هذه ستظل مشكلة البطالة قائمة، وسيتم إغراق سوق العمل العراقية بالعمالة الأجنبية بدون جدوى، جراء الاجتهادات في تفسير القوانين، وترك الموضوع بدون ضوابط أو إشراف واقعي من قبل الجهات المختصة، ولا سيما مع تسارع استقدام العمالة الأجنبية حتى من قبل مؤسسات رسمية^(٢١). ونكون بذلك قد عملنا على زيادة تعقيد المشكلة بدلاً من إيجاد الحلول الناجعة لها، تحقيقاً لهدف تنمية الموارد البشرية العراقية الذي أكدته قانون الاستثمار.

رابعاً: الآثار الاقتصادية للعمالة الأجنبية

من الطبيعي القول إن العمالة الأجنبية يتم استقدامها من بيئات وثقافات مختلفة، لذلك لا بد لها من أن تترك بصماتها في البلدان المستقبلية والمرسلة معاً. فعلى أقل تقدير، إنها في الوقت الذي تمثل فيه تخفيفاً للأعباء التي يتحملها سوق العمل، وانخفاضاً في نسبة البطالة في البلدان المرسلة، فإنها تمثل ضغطاً على سوق العمل في البلدان المستقبلية. كما أن زيادة

(١٩) من حوار مباشر بين الباحث ومدير عام العمل والتدريب المهني في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية حول العمالة الأجنبية وكيفية استقدامها إلى العراق، والجهات أو الشركات التي قامت باستقدامها، على هامش أحد اجتماعات فرق سياسات التشغيل في الوزارة.

(٢٠) لقد حضر الباحث الاجتماع الذي عقد في ١٩/٩/٢٠١٠ (المذكور سابقاً)، بصفته أحد خبراء التشغيل، ورداً على بعض الأسئلة والمناقشات التي أوردتها الباحثة، أكد مدير عام العمل والتدريب المهني في الوزارة أن فرق التفتيش ستحيل فوراً أصحاب المشاريع أو المحال التجارية التي تشغل عمالاً أجانب إلى المحاكم المختصة.

(٢١) مثل أمانة بغداد ووزارة الصحة، حيث امتلأت المستشفيات والمراكز الصحية بالعمالة الأجنبية.

استقدام العمالة الأجنبية، وأحياناً برفقة عوائلهم، سوف تؤدي إلى الاختلال الكبير في التركيبة السكانية، ومن ثم تؤثر سلباً في مجتمعنا في المستقبل القريب في جوانب تمس الهوية، والانتماء، والولاء، والأمن النفسي والاجتماعي، وغيرها.

إن استقدام العمالة الأجنبية بالكيفية التي تتم بها اليوم، وبدون إطار أو غطاء قانوني، يعطي صورة قد تكون سيئة عن نوع العمالة، بمعنى أن هناك من يسعى إلى استقدام عمالة غير ماهرة، وهي فعلاً عمالة متجانسة من حيث إنها غير ماهرة، ولا تحتاجها عملية إعادة الإعمار والتنمية الاقتصادية، مما يؤدي إلى انعكاسات سلبية، قد تتجاوز، حتى الأمور الاقتصادية، إلى الآثار الاجتماعية والأمنية في ظل أوضاع سياسية واقتصادية وأمنية غاية في الصعوبة، نظراً إلى الخليط غير المتجانس مهنيًا وعلميًا وأخلاقياً. لهذا، فإن هذا النوع من العمالة سيخلق مزاحمة أو منافسة غير واقعية وغير منصفة للعمالة الوطنية، مما يولد لديها شعوراً بالإحباط في العمل أو عدم الرغبة فيه، أو يولد عداً للآخر، وعدم قبوله من قبل المجتمع، ويزيد من نسبة بطالة العمالة الوطنية وتضخمها في سوق العمل، ولا سيما أن العمالة الأجنبية تتقاضى أجوراً أقل بكثير مما تتقاضاه العمالة الوطنية، مما يؤدي بالنتيجة إلى استنزاف العملة الصعبة أو الاحتياط النقدي من العملات الصعبة في البلد، بسبب عملية التحويلات التي يقوم بها الأجانب إلى الخارج، وزيادة استيرادات السلع الاستهلاكية جراء الأعداد المتزايدة من العمال الوافدين، وقصور الإنتاج المحلي عن سدّ احتياجات الطلب، مما يؤدي إلى التأثير سلبياً في ميزان المدفوعات، جراء التحويلات من جهة، وتغيّر النمط الاستهلاكي من جهة ثانية. ومع أن العمالة الوافدة إلى دول مجلس التعاون الخليجي أسهمت في التوسع الضخم للنشاط الاقتصادي، إلا أنها تفرض ضغوطاً اقتصادية هائلة على دول الخليج، وخصوصاً أن الدخل المحول لهذه العمالة إلى بلدانها، يعني في المقابل سحباً من السوق الداخلية، فيما تصل تكلفة العمالة الوافدة إلى ٢٠ مليار دولار سنوياً. وتشير الإحصاءات إلى أن قيمة الأموال المرسله ربما بلغت ٣٠ مليار دولار في العام، نصفها من السعودية وحدها^(٢٢).

ومع تزايد أعداد العاملين الأجانب، وفي المستقبل استقدام عوائلهم، فإن ذلك سيؤثر حتماً في النمط الاستهلاكي السائد في البلد، وفي نمط تخصيص الموارد لصالح العمال الأجانب، بشكل غير متوازن. ويرافق عملية استقدام العمالة الأجنبية جملة من السلبيات تنعكس على البلدان المضيفة، منها ضعف جدوى التوجّهات المتعلقة بالإسراع في التنمية، مقابل التكاليف الاقتصادية والاجتماعية التي تتحمّلها هذه الدول، وعلى رأسها تضخم أعداد العمالة، واختلال الدخل وهيكل أسعار السلع والخدمات وحجم تدفقاتها^(٢٣).

(٢٢) علي أسعد وطفة، «العمالة الوافدة وتحديات الهوية الثقافية في دول الخليج العربية»، المستقبل العربي، السنة ٣٠، العدد ٣٤٤ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، ص ٧٨.

(٢٣) الراوي وعبد جاسم، اقتصاد العمل.

والتحديات الاقتصادية في حقيقتها لا تقل أهمية وخطورة عن التحديات الثقافية والسياسية للعمالة الوافدة، وغالباً ما يقدر الخطر الاقتصادي بحجم التحويلات الكبيرة لهذه العمالة التي تقدر بمئات الملايين من الدولارات سنوياً، ولكن بعض الخبراء يرصد جانباً تدميراً آخر يتعلق بالاستنزاف الاقتصادي غير المباشر لهذه العمالة، الذي يتمثل بالنفقات الهائلة التي تقدمها الدولة عبر الخدمات الاجتماعية العامة التي تتعلق بالرعاية الصحية والتعليم والمواصلات والكهرباء والماء وتأمين المرافق العامة والتلوث والجريمة. وبحسب شركة ماكينزي، تبلغ تكلفة كل أجنبي موجود في البحرين ٤٠ ديناراً شهرياً (أي نحو ١٠٦ دولارات)، ويغطي هذا الرقم أموراً مثل الأمن العام والصحة والكهرباء والماء^(٢٤).

ومن بين آثارها الاقتصادية المهمة أنها تؤدي إلى الهدر الكبير في الموارد البشرية المحلية وطاقتها من خلال فقدان المهارات المهنية والعلمية التي اكتسبتها الأيدي العاملة أثناء التعليم والتدريب المهني، وانخفاض مستوى الدخل الفردي، مما يؤدي إلى انخفاض الإنفاق الاستهلاكي للأسرة وانخفاض مدّخراتها، ومن ثم عدم تلبية حاجاتها الاقتصادية والاجتماعية. وقد تؤدي لاحقاً إلى زيادة نسبة الفقر في العراق، وتعمل على تنمية توجهات العمالة المحلية نحو الهجرة للبحث عن فرص للعمل في بلدان أخرى. ولننظر في هذه الحالة، كم ستكون خسارة الاقتصاد والمجتمع جراء تسرب الطاقات والكفاءات المحلية.

الاستنتاجات والتوصيات

١ - الاستنتاجات

إن البحث في ظاهرة حديثة لم تتبلور معالمها ضمن إطار قانوني، وغياب التخطيط السليم الذي يستند إلى حقائق الواقع الاقتصادي، مع غياب الدراسات التي يعتدّ بها في مجالها، تُعدّ من الإشكاليات التي تواجه الباحث في سعيه العلمي إلى دراسة واقع الظاهرة، كما هو كائن ضمن المنهج الاستنباطي، وصولاً إلى استقراء مكوناتها مستقبلاً.

والعمالة الأجنبية اليوم في العراق، وإن كانت في بداياتها، ولم تتبلور كظاهرة بعد، تقع ضمن هذا التوصيف لإثبات عدم قانونيتها في ظل غياب الإطار التشريعي، وعدم تحديد المرجعية المؤسسية، وغياب الإجراءات الحكومية الفاعلة.

هذه البيئة الرخوة تم استغلالها من قبل عدد من مكاتب التشغيل أو الشركات الخاصة العاملة في مجال التشغيل، التي عمدت إلى استقدام العمالة للعمل في مهن ليس لها أدنى علاقة بالمهارة أو الخبرة، بدون مراعاة تدني الأداء الاقتصادي، وتفاقم الفقر في المجتمع، ومعدلات البطالة التي صارت تطاول خريجي الجامعات في مختلف تخصصاتهم العلمية، وعدم توافر المناخ الاستثماري الذي يتيح الاعتماد على هذه العمالة بمصاحبة الشركات

(٢٤) وطفة، المصدر نفسه، ص ٧٨-٧٩.

الأجنبية الاستثمارية عبر قانون الاستثمار الرقم (١٣) للعام ٢٠٠٦، للمشاركة في عملية إعادة الإعمار والنهوض بالاقتصاد والمجتمع من خلال التنمية الاقتصادية والبشرية المستدامة.

وبدون مناخ استثماري ملائم، وشركات استثمارية تتمتع بالخبرة والكفاءة، وفاعلية قانون الاستثمار، وعملية إعمار حقيقية بعيداً عن الفساد المالي والإداري، وتنمية بشرية وفق أهداف قانون الاستثمار من خلال خلق فرص العمل للعراقيين، لا جدوى من العمالة الأجنبية الوافدة الماهرة وغير الماهرة، ولا موجبات اقتصادية تحتم الاعتماد عليها.

٢ - التوصيات

من المؤكد أن الموضوع الذي تناوله البحث، ربما ما يزال في بدايات بلورته أو تأكيده على أرض الواقع، ومع ذلك فهو مشكلة حقيقية، على المجتمع والاقتصاد أن يواجهها بموضوعية، وعلى الدولة أن تقف أمام هذا التحدي الجديد بمسؤولية، وأن لا تفتح الباب على مصراعيه، وإنما يجب أن تسعى إلى غلقه، ما لم يكن عن طريق الشركات الأجنبية المستثمرة، وبحسب حاجتها الفعلية إلى هذه العمالة، ووفق القوانين العراقية السارية. وعليه، فإن البحث يوصي بما يأتي:

أ - تحديد الجهة الحكومية

من المهم جداً تحديد الجهة المؤسسية التي يمكن اعتبارها مرجعية حكومية لمنح الإجازات إلى الشركات والمكاتب الأهلية التي تعمل في هذا المجال، بالتنسيق مع بعض الجهات الحكومية، ومنها وزارة الداخلية. وعلى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية تحديد ضوابط منح الإجازة إلى المكاتب أو الشركات التي تعمل على استخدام القوى العاملة تحت عنوان تنمية الموارد البشرية وتشغيلها، ومتابعة المكاتب التي لم تحصل على الإجازة ومحاسبتهم قانونياً.

وعلى الرغم من حصر هذه الإجازات، بحسب رأي وزارة العمل، بدائرة العمل والتدريب المهني، إلا أن حقيقة الأمر تشير إلى وجود أكثر من جهة في هذا المجال، بل إن بعض الوزارات أو المؤسسات خوّلت نفسها بهذا الأمر بدون الرجوع إلى أية جهة مختصة أخرى، ولذلك يتميّز موضوع منح الإجازة بحالة من الفوضى.

ب - دور الهيئة الوطنية للاستثمار

على الهيئة الوطنية للاستثمار وضع التعليمات والضوابط الخاصة باستقدام العمالة الأجنبية وفق ما أقرّه قانون الاستثمار، وتحديد الاحتياجات الفعلية منها بحسب حاجة سوق العمل المحلية وعملية إعادة إعمار العراق، من خلال الشركات الأجنبية المستثمرة، في حالة عدم إمكانية استخدام عراقي يملك المؤهلات اللازمة، وقادر على القيام بالمهمة نفسها، كما جاء في الفقرة (أولاً) من المادة الرقم (١٢) من قانون الاستثمار الرقم (١٣) للعام ٢٠٠٦.

ج - إكمال الإطار القانوني

العمل على تعديل قانون العمل الرقم (٧١) للعام ١٩٨٧، والإسراع بإصدار قانون العمالة الأجنبية الذي ينتظر التشريع، لضمان تحديد حاجة السوق العراقية، وتنظيم آلية استفادتهم إلى العراق، وضمان حقوق العمال، وعدم مزاحمة العمالة العراقية في سوق العمل.

د - تفعيل الدور الرقابي

تفعيل دور اللجان الرقابية من خلال التنسيق والتعاون الفاعل بين وزارة العمل والمؤسسات الحكومية الأخرى، مثل التخطيط والداخلية والهيئة الوطنية للاستثمار، في مجال متابعة العمال الأجانب الموجودين الآن في سوق العمل، الذين يعملون فعلاً من حيث تدقيق جوازاتهم وتأشيرات دخولهم إلى العراق ونوعها، والتحقق من مجالات عملهم والجهات الضامنة لوجودهم في العراق، والتأكد من مدى حاجة الاقتصاد العراقي إلى هذه العمالة، والعمل على الحد منها في الوقت الحاضر.

هـ - تنمية الموارد البشرية

من الضروري تنمية الموارد البشرية العاملة والعاطلة عن العمل، عن طريق وضع خطة للارتقاء بكفاءة العامل المحلي وتنمية قدراته المهنية، من خلال إعادة التأهيل ودعم البرامج التدريبية وتطويرها، بالتنسيق مع فرق مشتركة من الوزارات الأخرى ذات العلاقة، والمنظمات الدولية الداعمة لتعزيز تنمية الموارد البشرية، مثل منظمة العمل الدولية، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، لضمان خلق منافسة عادلة في سوق العمل.

و - مراجعة أجور العمل

تحديد أجور عادلة لعمل لائق، وفقاً لمعايير التنمية البشرية المستدامة، تلبية الحاجات الأساسية للعاملين، وتضمن كرامتهم، مع مراجعة سلم الأجور، في القطاعين العام والخاص، بين آونة وأخرى، وبحسب متغيرات سوق العمل العراقية، والمستوى المعيشي، ومعدلات التضخم، هذا مع العلم أن وزارة العمل كانت قد حددت الحد الأدنى للأجور بـ ١٢٥,٠٠٠ دينار عراقي شهرياً للعمالة غير الماهرة. وهذا المبلغ، في ضوء معطيات السوق ومتطلبات المعيشة، لا يمكن أن يلبّي الحاجات المتعددة للعائلة العراقية. ولهذا، لا بد من مراجعة الأجور بين آونة وأخرى، والسعي إلى تعديلها، بحسب نوع العمل والظروف الاقتصادية.

ز - الهيئة الوطنية لسياسات التشغيل

استثمار وجود الهيئة الوطنية للتشغيل وخبراء سياسات التشغيل في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، لطرح الأفكار، ووضع الخطط، واقتراح ما يمكن تطبيقه لمعالجة هذه المشكلة، والاستفادة قدر المستطاع من استراتيجية التشغيل بعد الانتهاء من إنجازها بالتنسيق مع منظمة العمل الدولية ■