



منظمة
العمل
الدولية



بتمويل من الاتحاد الأوروبي

نحو تبني برنامج للأشغال العامة في العراق:

اعتبارات التصميم الرئيسية لبرنامج فعال

قائمة المحتويات

6	1. مقدمة
6	1.1. برامج الأشغال العامة: التعريف والأهداف
8	1.2. صلة برامج الأشغال العامة بالسياق العراقي
12	2. اعتبارات التصميم الرئيسية لبرنامج فعال:
12	2.1. وضع برنامج الأشغال العامة في إطار شامل ومستجيب للصدمات للحماية الاجتماعية يدمج التدريب على المهارات وخدمات التشغيل
13	أ. تحديد أولويات الأهلية
14	ب. تسجيل المشاركين في الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص
15	ت. دمج التدريب على المهارات ذات الصلة والروابط مع خدمات التشغيل
16	ث. برنامج سريع ومستجيب للصدمات
17	ج. أشغال عامة لائقة
19	2.2. تحديد المزيج الأمثل من الأصول والخدمات التي سيتم إنشاؤها / توفيرها في إطار البرنامج لتحقيق أقصى قدر من التأثير
20	أ. الاستثمار في الأصول والبنية التحتية لتعزيز النمو الاقتصادي
21	ب. سد الثغرات في البنية التحتية والخدمات الاجتماعية لمعالجة الفقر المتعدد الأبعاد
22	ت. دعم المجتمع والاقتصاد العراقي لمواجهة تحديات وفرص القرن ال 21
24	2.3. تبسيط الشمولية في تصميم البرامج وتنفيذها
27	3. تحديد آليات التمويل المستدامة والمتنوعة
27	3.1. مقارنة تكلفة برامج الأشغال العامة في بلدان مختارة
28	3.2. إسقاط لبرنامج الأشغال العامة
28	أ. إسقاط للعمال المشاركين في برنامج الأشغال العامة
30	ب. إسقاط الأجور في برنامج الأشغال العامة
32	ت. إسقاط التكلفة الإجمالية على برنامج الأشغال العامة
33	3.3. التمويل
34	4. الأدوار والمسؤوليات
36	المراجع
38	الملحق 1: نموذج الإسقاطات للعوامل الأساسية (الديموغرافية وسوق العمل والاقتصاد الكلي)
43	الملحق 2: نظرية التغيير المقترح

قائمة الجداول

27	الجدول 1: تقديرات التمويل الدلالية وآثارها
	الجدول 2: تكلفة النتائج: المشاركون في مشروع الأشغال العامة بالآلاف، ذكور وإناث،
29	2022-2036
	الجدول 3: العاملون في مشروع الأشغال العامة المقترح بالآلاف، حسب القطاع ومستوى المهارات،
30	2022-2036
	الجدول 4: الأجور بالدينار العراقي وكنسبة مئوية من "الأجر الأساسي"، حسب مستوى المهارات،
31	2022-2036
	الجدول 5: التكلفة الإجمالية للأجور والتكلفة الرأسمالية والتكاليف الأخرى بالمليار دينار عراقي
32	وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، حسب المستويات القطاع، 2022-2036
39	الجدول 6: الإسقاط السكاني (متغير متوسط) الخصائص الرئيسية، 2012-2036
41	الجدول 7: ملخص نتائج الإسقاطات الرئيسية للقوى العاملة، بالآلاف، 2022-2036
42	الجدول 8: ملخص مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، 2022-2036

قائمة الأشكال

7	الشكل 1: الأهداف المتعددة والخيارات لبرامج الأشغال العامة
	الشكل 2: معدل البطالة حسب الجنس والفئة العمرية والتحصيل العلمي والمحافظة،
9	مسح القوى العاملة في العراق 2021
	الشكل 3: كيف يمكن لبرنامج الحماية الاجتماعية أن يتناسب مع الحد الأدنى المقترح للحماية
12	الاجتماعية في العراق
	الشكل 4: السكان المستهدفون في مشروع الأشغال العامة كنسبة مئوية من السكان الأساسيين
28	الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و35 عامًا
	الشكل 5: التشغيل في كل قطاع كنسبة مئوية من إجمالي العمالة المقترحة لبرنامج الأشغال العامة،
29	2036 - 2022
	الشكل 6: عمال مشروع الأشغال العامة حسب مستوى المهارات كنسبة مئوية من إجمالي
30	العمالة المقترحة في مشروع الأشغال العامة، 2036 - 2022
	الشكل 7: الأجر الأساسي بالدينار العراقي وكنسبة مئوية من نصيب الفرد من إجمالي الناتج
31	المحلي (المحاور اليمنى)، 2022-2036
	الشكل 8: الإنفاق بالمليار دينار عراقي وكنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (المحاور اليمنى)،
33	2036 - 2022
38	الشكل 9: مكونات نموذج الإسقاط
39	الشكل 10: معدلات النمو السكاني حسب حالة العمل، 2020-2040
40	الشكل 11: نظرة عامة على نموذج سوق العمل
	الشكل 12: إسقاط نموذج سوق العمل: معدلات البطالة والمشاركة، حسب الجنس والفئات
40	العمرية
	الشكل 13: نتائج الإسقاط: نمو الناتج المحلي الإجمالي بالقيمة الحقيقية ومؤشر أسعار
42	المستهلك
42	الشكل 14: نتائج الإسقاط: معدلات النمو

شكر وتقدير

الهدف العام من هذه الورقة هو تحديد العوامل والتحديات التي يجب أن تؤخذ في عين الاعتبار عند تصميم ودمج برنامج الأشغال العامة في مشهد الحماية الاجتماعية في العراق، بما يتماشى مع أهداف حكومة العراق ومستنيرا بأفضل الممارسات الدولية.

وقد تم إعداد هذا التقرير من قبل موظفي منظمة العمل الدولية وبالتعاون الوثيق مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق، تحت إشراف وثيق من كبيرة الاختصاصيين الإقليميين في المرونة والاستجابة للأزمات / المنسقة القطرية للعراق في منظمة العمل الدولية مها قطاع.

الكاتبة الرئيسية لهذا التقرير هي ناتالي بوث، مسؤولة الحماية الاجتماعية والمرونة، وقد أجرى أمجد رابي، كبير المستشارين الفنيين في الحماية الاجتماعية، احتساب وبناء نموذج اسقاطات التكاليف والتخطيط لهذه الورقة. وقدم كلا من مايكيل ليو كي سونغ، الخبير في مجال الاستثمارات كثيفة العمالة في منظمة العمل الدولية في جنيف، و بشار السمارنة، المسؤول الفني للاستثمارات كثيفة العمالة في العراق، مدخلات قيمة لهذه الورقة.

ويود المؤلفون أن يشكروا الأشخاص التالية أسماؤهم على التوجيهات والتعليقات الموضوعية: رائد جبار باهض، مدير عام دائرة العمل والتدريب المهني في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، باربرا إيجر، رئيسة قسم التعاون في بعثة الاتحاد الأوروبي في العراق، بيتر راديميكر، نائب المدير الإقليمي لمنظمة العمل الدولية ومدير فريق برنامج العمل اللائق في الدول العربية، لوكا باليرانو، المستشار الإقليمي في الضمان الاجتماعي في المكتب الإقليمي للدول العربية.

وقد تم إصدار هذه الدراسة في إطار برنامج الحماية الاجتماعية في العراق: تعزيز الاستجابة الفعالة وتسريع الإصلاح، الممول من قبل الاتحاد الأوروبي. وتجدر الإشارة الى ان النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الورقة تخص المؤلفين ولا تعكس بالضرورة سياسات أو وجهات نظر الاتحاد الأوروبي او منظمة العمل الدولية.

1. مقدمة

تعكف حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان حالياً على إصلاح نظم الحماية الاجتماعية لكل منهما، والتي تعاني من التجزؤ وعدد من أوجه القصور والتي أفضت إلى ضعف الفعالية في الوصول إلى الفئات الأكثر ضعفاً. وفي إطار برنامج الإصلاح هذا، أبرزت الحكومة، على وجه الخصوص، الهدف الرئيسي المتمثل في دعم البالغين ممن هم في سن العمل والقادرين للانتقال من الفقر وتلقي المساعدات الاجتماعية إلى العمل اللائق مع إمكانية الوصول الفعال إلى تغطية الضمان الاجتماعي.

ولإثراء النقاش حول جدول أعمال الإصلاح، نشرت الأمم المتحدة مؤخراً ورقة موقف تحدد رؤية لإنشاء أرضية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى المبادئ الأساسية للشمولية، والكفاية، والإنصاف بين الأجيال. وتسلط الورقة الضوء على أهمية اعتماد نهج دورة الحياة، لتحقيق نظام شامل ومتناسك للحماية الاجتماعية يغطي مواطن الضعف الرئيسية التي يواجهها الأفراد على مدار حياتهم.

وتهدف هذه الورقة إلى استكمال ورقة الموقف تلك من خلال مناقشة الكيفية التي يمكن بها إدماج برنامج الأشغال العامة ضمن مشهد الحماية الاجتماعية في العراق، ومدى صلة هذا البرنامج بأهداف الحكومة بتعزيز التشغيل. وبصورة محددة، يشكل الغرض الأساسي لهذه الورقة على تسليط الضوء على اعتبارات التصميم الرئيسية لضمان وصول هذا البرنامج إلى كامل إمكاناته، بالاعتماد على الخبرة الدولية.

1.1 برامج الأشغال العامة: التعريف والأهداف

يشمل مصطلح "برامج الأشغال العامة" مجموعة واسعة جداً من البرامج، وكثيراً ما يستخدم المصطلح بصورة تبادلية مع مفاهيم أخرى، بما في ذلك "برامج التشغيل العامة"، و "برامج أجور العمل"، وما إلى ذلك. بيد أن جوهر مصطلح الأشغال العامة يشير إلى "برامج التشغيل الممولة من القطاع العام خارج الخدمة العامة العادية والتي تهدف إلى تشغيل الأشخاص، بحيث يتم استثمار هذا العمل بالمساهمة في تقديم الأصول والخدمات التي تخلق قيمة عامة وتساهم في المصلحة العامة" (فيليب وآخرون، 2018، ص 8).

ويمكن أن تحقق برامج الأشغال العامة ثلاثة أهداف أساسية، ويعتمد الهدف الرئيسي للبرنامج (أو الوزن النسبي لكل هدف من الأهداف الثلاثة) إلى حد كبير على أولويات السياسة العامة التي يسترشد بها في إنشاء البرنامج، وتتضمن هذه الأهداف:

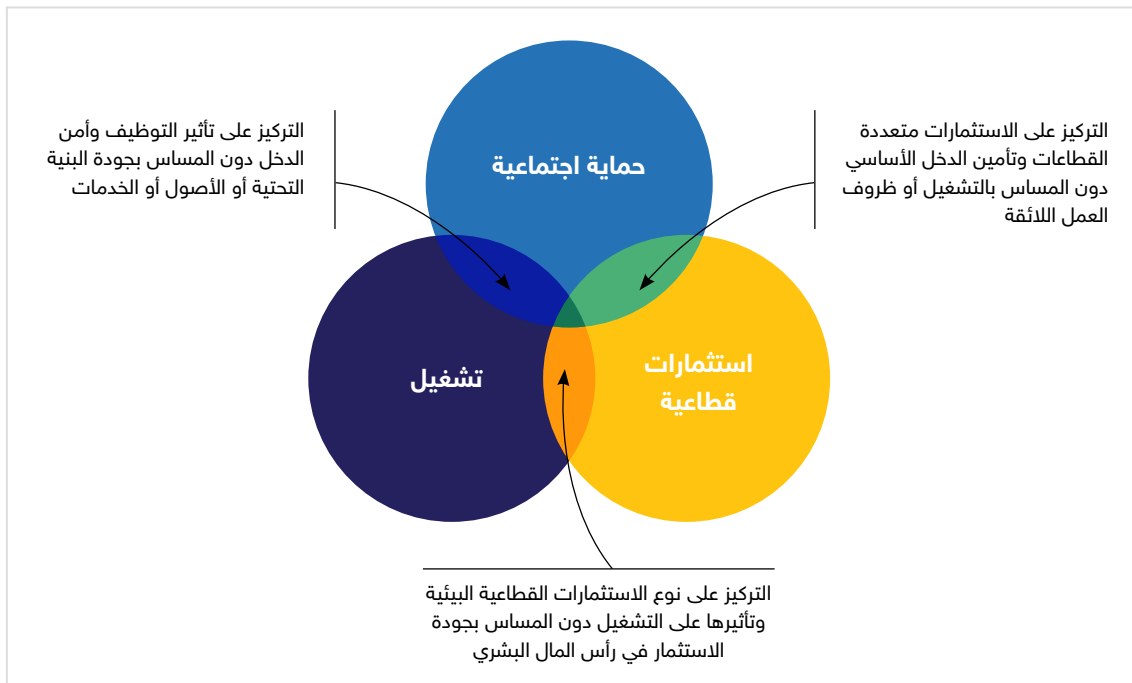
أ. الحد من البطالة و / أو العمالة الناقصة: وذلك عن طريق إيجاد فرص عمل مباشرة. وعادة ما تنفذ برامج الأشغال العامة في السياقات التي ترتفع فيها معدلات البطالة أو في حالة العمالة الناقصة، حيث يواجه سوق العمل اضطرابات رئيسية، إما على المدى الطويل، أو على أساس دوري، أو نتيجة لصدمة يتعرض لها الاقتصاد الكلي. ولخصائص سوق العمل (وحالات البطالة والعمالة الناقصة على وجه الخصوص) آثار مباشرة على التصميم الفعال للبرنامج. وفي هذا الإطار، تنظر الحكومة على أنها تعمل باعتبارها "صاحب عمل كملأذ أخير"، حيث تتدخل لتوفير فرص العمل عندما يكون القطاع الخاص غير قادر على خلق فرص كافية لتلبية الطلب. وعلاوة على ذلك، يمكن أيضاً تصميم البرامج بهدف تقديم الدعم المستدام للمشاركين في البرامج هذه عن طريق إدماج التدريب بالتشغيل، أو التدريب على مهارات محددة أو التدريب أثناء العمل، أو أي نوع آخر من خدمات التشغيل أو دعم وبناء قدرات القطاع الخاص في البرنامج. حيث تعتمد جدوى هذا المنهج على مدى توفر مثل هذه الخدمات في المواقع التي يتم فيها تنفيذ البرنامج، ولها آثار كبيرة على تصميم البرنامج وإدارته، ولكن أيضاً على إجمالي مخصصات الميزانية للبرنامج.

ب. تعزيز الحماية الاجتماعية: وهذا من خلال توفير دعم الدخل (في شكل أجر) كوسيلة لكبح الفقر بين المشاركين - الذين يتم تحديده عادة على أنهم الأكثر احتياجاً. وفي بعض الحالات، يأتي برنامج الأشغال ليكمل تدخلات المساعدة الاجتماعية الأخرى من خلال استهداف البالغين في سن العمل الذين لديهم القدرة على الانخراط في العمل. ويعتمد مدى قدرة البرنامج على المساهمة في أهداف الحماية

الاجتماعية بشكل كبير على ميزات التصميم الرئيسية، بما في ذلك المدة، ومعدل الأجور، ومعايير اختيار المشاركين، وما إلى ذلك. ولكن أيضاً على نوع فجوات الحماية الاجتماعية التي يجب معالجتها.

ت. توفير البنية التحتية والخدمات: وعادة ما يكون العمل المضطلع به في إطار برامج الأشغال العامة موجهاً نحو إنشاء أصول إنتاجية (بما في ذلك بناء البنية التحتية أو تحسينها، وتعزيز الإنتاجية الزراعية، وما إلى ذلك)، لاستكمال الثغرات في توفير الخدمات العامة، أو أي مشروع آخر يعتبر ذا صلة بالصالح العام. وفي بعض البرامج، يكون لهذا الهدف الأسبقية على الهدفين الآخرين، حيث ينصب تركيز البرنامج في المقام الأول على طبيعة ونوعية الأصول المنتجة، مع ما يترتب على ذلك من آثار رئيسية في التصميم والتنفيذ.

الشكل 1: الأهداف المتعددة والخيارات لبرامج الأشغال العامة



ويؤثر الثقل الملقى على عاتق كل هدف من هذه الأهداف على الطريقة التي تصمم بها البرامج، وهذا من الممكن ان يؤدي الى تباينات واضحة بين البرامج. أما فيما يتعلق **بشروط الأهلية**، فإن برامج الأشغال العامة هي عادة برامج ذاتية الاستهداف، حيث يتقدم أولئك الذين هم على استعداد للعمل مقابل الأجر الذي يحدده البرنامج. ومع ذلك، يمكن استخدام معايير إضافية لتحديد أولويات مجموعات معينة، أو قصر الأهلية على فئات محددة، خاصة وأن هذه البرامج لا يمكنها في كثير من الأحيان توفير فرص عمل كافية لتلبية الطلب. وهناك أيضاً تباين كبير من حيث **مدة العمل** المقدمة، التي تتوقف في حد ذاتها على حالة البطالة أو العمالة الناقصة. فعلى سبيل المثال، قد لا تنفذ بعض البرامج إلا خلال فترات معينة من السنة، بينما تنفذ برامج أخرى لفترة قصيرة من الزمن استجابة لصدمات محددة. وفي السياقات التي تكون فيها البطالة أو العمالة الناقصة مزمنة، قد تتخذ بعض البرامج شكل خطط لضمان العمالة تنفذ بصورة دائمة وتضمن حداً أدنى لعدد أيام العمل لكل فرد. ويختلف أيضاً **نوع الاستحقاقات** التي يوفرها البرنامج، حيث تقدم بعض البرامج أجراً نقدياً، بينما توفر برامج أخرى الغذاء مقابل العمل المقدم. وفي المقابل، تقدم البرامج المختلفة صور متعددة لأشكال دعم فرص تشغيل المشاركين، حيث تدمج بعض البرامج **خدمات تكميلية** مثل التدريب. وأخيراً، هناك أيضاً تنوع وتعدد في **أنواع الأصول والخدمات** المنشأة في إطار البرامج، مما يعكس التنوع في القيود الاقتصادية والاجتماعية الكامنة في ذلك السياق. ففي حين تركز بعض البرامج على زيادة كثافة اليد العاملة في مشاريع البنية التحتية الأساسية، قد تختار برامج أخرى توفير أو إنشاء مزيج من الأصول والخدمات.

الإطار 1: خطط ضمان العمل أو البرامج المؤقتة

تنفذ الهند أكبر برنامج تشغيل في العالم، حيث تتبع نهجاً قائماً على الحقوق بموجب قانون المهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية (MNREGA) لعام 2006. وبموجب هذا القانون، يحق للأسر الريفية الحصول على 100 يوم عمل مدفوع الأجر لكل سنة تقويمية، الذي يتم توفيره عند الطلب. ويُدفع بدل للبطالة حتى في حالة عدم توفر فرص العمل، ويتضمن البرنامج آليات تظلم وإنصاف قوية لمعالجة الحالات التي لم يتم فيها الوفاء بالاستحقاقات. (Ehmke, 2015).

في لايفيا، من ناحية أخرى، في أعقاب الأزمة المالية العالمية لعام 2008، والتي تسببت في سقوط الاقتصاد في ركود حاد وارتفاع معدلات البطالة والفقر، تم تنفيذ برنامج الأشغال العامة (برنامج الأشغال العامة للطوارئ في مكان العمل مع الأجور (WWS) لمدة عامين، من 2009 إلى 2011 كوسيلة لخلق فرص عمل لدعم الدخل للعاطلين عن العمل الذين لم يتلقوا استحقاقات البطالة (Azam, Ferré and Ajwad, 2013).

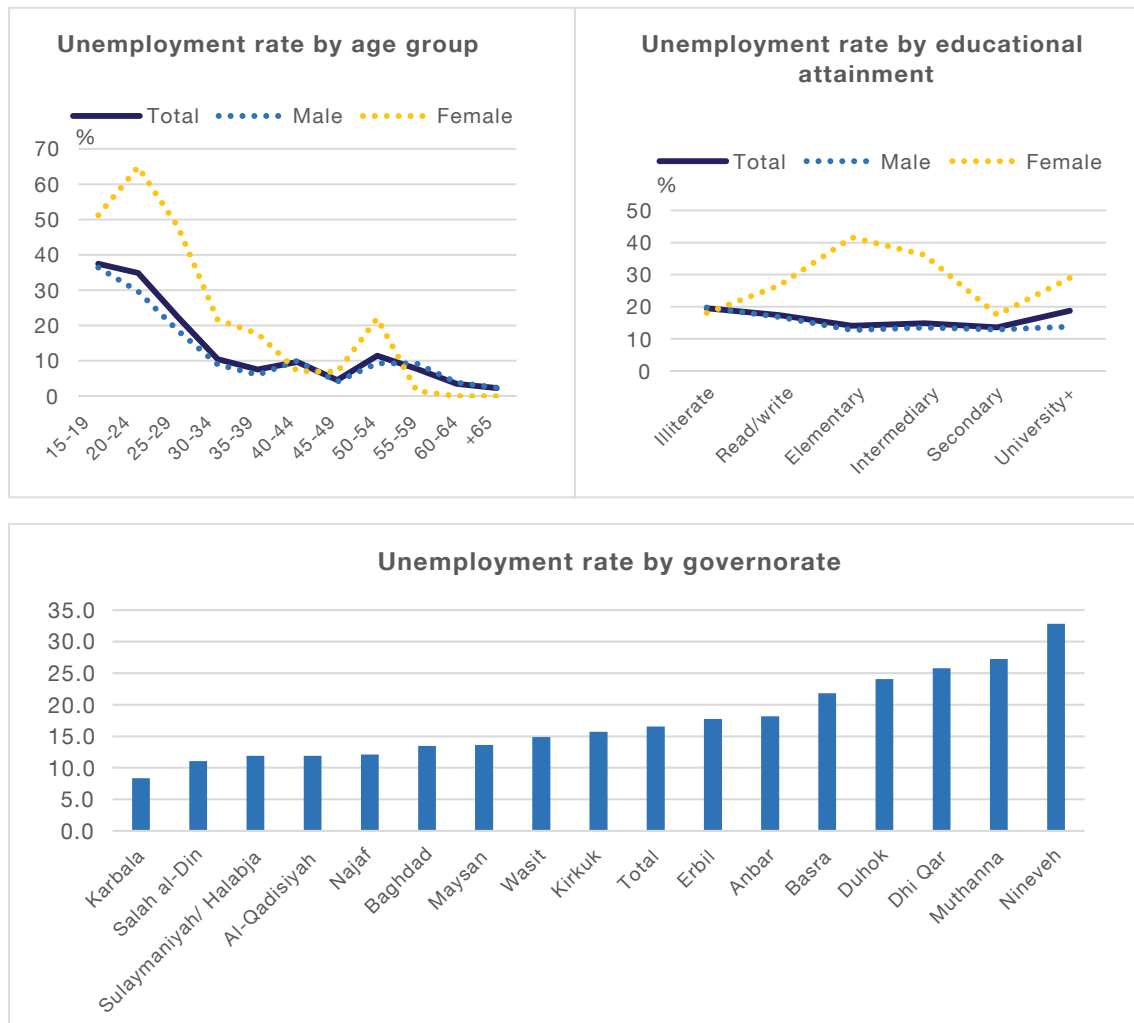
1.2. صلة برامج الأشغال العامة بالسياق العراقي

لقد تم تسليط الضوء على إنشاء برنامج للأشغال العامة في العراق كأولوية رئيسية لكل من الإصلاح الاقتصادي والتنمية المستدامة. ففي الورقة البيضاء حول الإصلاح الاقتصادي الذي اعتمدته حكومة العراق في عام 2020، تسلط الحكومة الضوء على الرغبة في "إنشاء الأطر القانونية والتنظيمية اللازمة لتفعيل برامج الأشغال العامة" وذلك في إطار المحور الثاني الذي يركز على إصلاح الاقتصاد الكلي وخلق فرص العمل (الحكومة العراقية، 2020: ص 62). وهنا، ينظر إلى الأشغال العامة على أنها وسيلة لخلق فرص عمل مستدامة - لا سيما للأسر ذات الدخل المنخفض، أو ذوي الأجور المنخفضة، أو العاطلين عن العمل - من ناحية، ولتعزيز التنمية المحلية والبنية التحتية من خلال مشاريع صغيرة محددة محلياً من ناحية أخرى. وبالمثل، فإن رؤية العراق للتنمية المستدامة 2030، بصيغتها التي صاغتها وزارة التخطيط في عام 2019، تحدد أيضاً إنشاء الأشغال العامة كأحد الركائز الاستثمارية الرئيسية لخلق فرص عمل على المدى القريب، إدراكاً منها بأن المبادرات والسياسات الرامية إلى تعزيز خلق فرص العمل في القطاع الخاص، حيث من المرجح أن تؤدي ثمارها على المدى المتوسط إلى الطويل (GOI, 2019).

وفي كلتا الحالتين، يتم تسليط الضوء بوضوح على هدف التشغيل لبرنامج للأشغال العامة، وهذا يتناسب مع الواقع والتحديات التي يواجهها المجتمع والاقتصاد العراقيان فيما يتعلق بسوق العمل. ففي العراق، فقط 39.5 في المائة من السكان ممن هم في سن العمل هم في القوى العاملة، مع وجود تفاوتات كبيرة بين الرجال والنساء، حيث 68 في المائة من الرجال في القوى العاملة مقارنة بـ 10.5 في المائة فقط من النساء. وحوالي 26.5 في المائة من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً هم فقط في **القوى العاملة**. كما توصل مسح القوى العاملة إلى أن "الأجر في الساعة للمرأة أقل بنسبة 18.4 في المائة من أجر الرجل في الساعة عندما تؤخذ فوارق العمر والتحصيل التعليمي في الاعتبار" (GOI, 2022، ص. 50).

ويبلغ معدل البطالة 16.5 في المائة (أو 1.6 مليون شخص)، مع وجود فروق كبيرة حسب العمر والجنس: ففي حين أن 14.7 من الرجال عاطلون عن العمل، فإن هذا المعدل يصل إلى 28.2 في المائة بين النساء، ويصل إلى 35.8 في المائة بين الشباب. وتنخفض معدلات البطالة بين الرجال مع ارتفاع المستوى التعليمي، وبالنسبة للنساء، فإن البطالة هي الأدنى بين أولئك الذين لا يستطيعون القراءة والكتابة، وبين أولئك الذين لديهم تحصيل علمي ثانوي. هناك أيضاً اختلافات كبيرة حسب المنطقة مع أدنى معدلات البطالة في بابل، عند 5.5 في المائة، وأعلى المعدلات في نينوى، عند 32.8 في المائة - أي أكثر من ستة أضعاف.

الشكل 2: معدل البطالة حسب الجنس والفئة العمرية والتحصيل العلمي والمحافظة، مسح القوى العاملة في العراق 2021



ومن حيث المدة، يشير مسح سوق القوى العاملة إلى أن حوالي 54 في المائة من العاطلين عن العمل كانوا يبحثون عن عمل لمدة ستة أشهر أو أكثر، وأن حوالي 526000 فرد (أو 30.8 في المائة من العاطلين عن العمل) كانوا يبحثون عن عمل لمدة عام واحد أو أكثر - وهو ما يعرف بأنه "العاطلون عن العمل على المدى الطويل". وهذا يشير إلى أن البطالة في العراق هي بطالة هيكلية وطويلة الأجل أكثر مما هي احتكاكية (فترة قصيرة من البطالة بين وظيفتين). وفي المقابل، من المرجح أن تؤثر البطالة الطويلة الأجل على العمال الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 عاماً، ولا سيما النساء اللواتي تتراوح أعمارهن بين 15 و 34 عاماً.

وتتفاقم البطالة الطويلة الأجل مع حالات البطالة المؤقتة أو القصيرة الأجل الناجمة عن الصدمات الكبيرة. فعلى سبيل المثال، أفادت دراسة استقصائية أجرتها منظمة العمل الدولية حول تأثير جائحة كوفيد-19 وتدابير الاحتواء ذات الصلة على الاقتصاد أن ما يصل إلى 25 في المائة من المستجيبين قد تم تسريحهم بشكل دائم نتيجة للجائحة، وتم تسريح 15 في المائة منهم مؤقتاً (Kebede et al, 2020).

وأشار مسح القوى العاملة 2021 إلى أن ما يقرب من 7.9 في المائة من الأشخاص العاملين (أو 683 000 عامل) يعملون أقل من 40 ساعة في الأسبوع، ويرغبون - وكانوا متاحين - العمل لساعات أطول (أي العمالة الناقصة المرتبطة بالوقت). بالإضافة إلى ذلك، من بين ما يقرب من 3.1 مليون عامل أبلغوا عن رغبتهم في تغيير وظائفهم الحالية، حدد حوالي 12.6 في المائة من العمال (390000 عامل) أن السبب هو أن عملهم الحالي مؤقت، مما يشير إلى أن **العمالة الناقصة** هي أيضاً تحدّي رئيسي في القوى العاملة في العراق.

ويمكن تفسير أسباب ارتفاع معدلات التعطل والبطالة من خلال مجموعة متنوعة من العوامل. بيد أن من المسلم به على نطاق واسع أن السبب الرئيسي لهذه المستويات المرتفعة من البطالة (وانخفاض معدلات المشاركة في القوى العاملة) هو عدم قدرة القطاع الخاص على إيجاد فرص عمل لائقة، لأسباب تتعلق بسنوات الصراع، وبيئة الأعمال السيئة، وضعف النظام المالي، ومحدودية خدمات الدعم، والافتقار إلى التنويع والمنافسة في الاقتصاد (منظمة العمل الدولية، 2019). وكثيراً ما يشار أيضاً إلى أن التفاوت الكبير في ظروف العمل بين القطاعين العام والخاص (الذين يمثلان 38 في المئة و62 في المئة من الأشخاص العاملين على التوالي) يدفع العديد من الأفراد إلى الانتظار حتى يصبح العمل في القطاع العام متوفراً، بدلاً من الانخراط في العمل في القطاع الخاص. ويعزى ذلك جزئياً إلى الحصة الكبيرة من العمل غير النظامي في القطاع الخاص (تمثل الوظائف غير النظامية 66.6 في المئة من إجمالي العمالة في العراق)، مع ما يتصل بذلك من قصور في العمل اللائق من ناحية، والمزايا السخية غير المستدامة المقدمة لموظفي القطاع العام من ناحية أخرى.

الإطار 2: برامج النقد مقابل العمل في العراق

تقوم مجموعة من الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية بتنفيذ برامج النقد مقابل العمل في العراق منذ عدة سنوات. وتختلف البرامج بشكل كبير في تصميمها وأهدافها، بما في ذلك من حيث الاستهداف - مع تركيز البعض على السكان النازحين قسراً والمجتمعات المضيفة كجزء من الاستجابة لأزمة النزوح (انظر على سبيل المثال هيئة الأمم المتحدة للمرأة (الوكالة الألمانية للتعاون الدولي 2019، 2021) وتستهدف أخرى مناطق متأثرة بالنزاع على نطاق أوسع (منظمة الأغذية والزراعة، 2018؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2021)، أو كجزء من برامج التنمية الأوسع (أوكسفام). وتختلف البرامج أيضاً اختلافاً كبيراً من حيث عدد المشاركين، مع بعض البرامج الصغيرة نسبياً حيث غطت برامج هيئة الأمم المتحدة للمرأة ومنظمة الأغذية والزراعة 513 و660 مشاركاً على التوالي ((هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2021؛ ومنظمة الأغذية والزراعة، 2018) بينما حققت برامج أخرى التغطية على نطاق أوسع مثلاً توفير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حتى الآن، فرص عمل لـ 40 ألف مشارك (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2021). كما يختلف نوع العمل الذي تقوم به البرامج بشكل كبير، اعتماداً على الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وقد اشتمل على إعادة تأهيل القنوات، والتثقيف الصحي، وزراعة الأشجار، والنجارة، وإعادة تأهيل المدارس، إلخ... (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2021؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2021؛ الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، 2021). أخيراً، بالنسبة لبعض البرامج، كان إدراج التدريب مكوناً رئيسياً للتدخل (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2021)

ومع وجود العديد من البرامج التي تعمل وتقاطع في نفس المجال، أنشأت مجموعة سبل المعيشة في حالات الطوارئ إجراءات عمل موحدة بهدف التغلب على بعض التحديات وإنشاء إطار عمل مشترك لتصميم البرنامج، بما في ذلك من حيث تحديد الأجور وعبء العمل واختيار المشاركين، إلخ.. (طرق العيش في مجموعة الطوارئ، 2021)

وفي هذا السياق، يمكن لبرنامج الأشغال العامة أن يمثل بالفعل أداة رئيسية في ترسانة الحكومة لخلق فرص العمل على المدى القريب لردم الفجوات والقصور في خلق فرص العمل في القطاع الخاص. وحيثما يعطي مخطط الأشغال العامة الأولوية للمشاريع التي تسهم في إنشاء الأصول الإنتاجية والهياكل الأساسية، يمكن لمخطط الأشغال العامة أن يسهم أيضاً في النمو الاقتصادي، وبالتالي بشكل غير مباشر، في خلق فرص العمل في القطاع الخاص، وبالتالي خلق حلقة حميدة واضحة.

وفي الوقت نفسه، تعهدت الحكومة بالتزامات واضحة بعدم ترك أحد خلف الركب. ويشار إلى أنه، وقبل جائحة كوفيد-19، بلغ معدل الفقر 20 في المئة، مع معدلات أعلى بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و14 عاماً مقارنة بالفئات العمرية الأخرى. وعلاوة على ذلك، فإن حوالي 42 في المئة من السكان العراقيين محرومين في أكثر من بعد واحد من الرفاهية (سواء التعليم أو الصحة أو الظروف المعيشية وما إلى ذلك)،

و 48.8 في المئة من الأطفال يعتبرون فقراء متعددي الأبعاد. وفي المقابل، يعيش حوالي 25.8 في المائة منهم فوق خط الفقر مباشرة، وبالتالي فهم عرضة للوقوع في براثن الفقر في حالة حدوث صدمات متباعدة أو خاصة (البنك الدولي واليونيسف، 2020).

وتنفذ الحكومة عدة برامج للحماية الاجتماعية تهدف إلى دعم من يعيشون تحت خط الفقر لتلبية احتياجاتهم الأساسية، ومنع الآخرين من الوقوع في براثن الفقر، بما في ذلك شبكة الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص. ومع ذلك، تشير البيانات المستقاة من المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسر المعيشية في العراق لعام 2012 إلى أن نظم المساعدة الاجتماعية لا تفيد سوى حوالي 20 في المائة من الأسر التي تعيش تحت خط الفقر (وزارة التخطيط، 2012). وبالمثل، لا يغطي نظام الضمان الاجتماعي سوى جزء صغير جداً من العاملين في القطاع الخاص، مما يترك الكثيرين عرضة للوقوع في براثن الفقر مع مواطني الضعف في مراحل دورة الحياة. وثمة تحدٍ رئيسي آخر يتمثل في أن هذه البرامج تفتقر إلى سياسة واضحة من شأنها أن تدعم متلقي المساعدة الاجتماعية للتحرر من الفقر، بما في ذلك من خلال التشبيك مع الصحة والتعليم، والأهم من ذلك، خدمات التدريب والتشغيل.

وعطفاً على هذه الخلفية، من الأهمية بمكان ألا يتم اغفال هدف الحماية الاجتماعية لبرامج الأشغال العامة، اما بصورة أساسية أو أن يكون الهدف مدمجاً جانبياً. وقد أشير إلى ذلك بإيجاز في الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي، الذي يشدد فيه على أن تغطية البرنامج ينبغي أن تعطي الأولوية للأسر المعيشية المنخفضة الدخل، ولكن الأمر يستحق مع ذلك التأكيد عليه. وينطوي ذلك على إدماج هدف واضح وصريح يتمثل في دعم الفئات الأكثر ضعفاً - بما في ذلك أولئك الذين يعيشون تحت خط الفقر أو بالقرب منه - للانتقال المستدام من الفقر. وهنا، تتوافق اعتبارات الحماية الاجتماعية والتشغيل جنباً إلى جنب، حيث يمكن للبرنامج أن يساهم في تحقيق هدف دعم متلقي المساعدة الاجتماعية للخروج من براثن الفقر من خلال إيجاد فرص عمل لائقة وتعزيز إمكانية تشغيل المشاركين.

ويناقش الجزء المتبقي من هذه الورقة بعض العوامل الرئيسية التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند تصميم برنامج اشغال عامة فعال في العراق.

2. اعتبارات التصميم الرئيسية لبرنامج فعال

2.1. وضع برنامج الأشغال العامة في إطار شامل ومستجيب للخدمات للحماية الاجتماعية يدمج التدريب على المهارات وخدمات التشغيل

وكما ذكر بإيجاز أعلاه، فإن نظام الحماية الاجتماعية الحالي مجزأ، ويستبعد العديد من أشد الفئات ضعفاً، ولا يلبي بفعالية احتياجات أشد الناس فقراً، وليس لديه استراتيجية عامة للانتقال من الفقر.

وتصب ورقة الأمم المتحدة المنشورة مؤخراً بعنوان "ورقة موقف: بناء أرضية الحماية الاجتماعية في العراق- الإطار والتوصيات" في الهدف العالم لإنشاء أرضية للحماية الاجتماعية، إذ تقدم الورقة رؤية وتوصيات محددة بغية بناء نظام متماسك وشامل يغطي جميع مواطن الضعف في دورة الحياة (من الطفولة إلى الشيخوخة) وهذا من خلال إنشاء حد أدنى للحماية الاجتماعية وإعطاء الأولوية لتغطية الفئات الهشة التالية:

- الحوامل
- الطفولة المبكرة (مع رؤية تمتد إلى الأعمار الأكبر سناً عندما يصبح النظام أكثر نضجاً)
- الأيتام
- الأشخاص ذوو الإعاقة
- كبار السن

ومع ذلك، فإن شبكة الأمان الاجتماعي تغطي حالياً أكثر من 2 مليون بالغ قادر جسدياً في سن العمل (من مجمل متلقي المساعدات الاجتماعية البالغ 5.3 مليون مستفيد). وللدخول من الفقر بين هذه الفئة السكانية، تقترح الورقة أن تنشئ الحكومة برنامجاً لأشغال لاستكمال البرامج الرئيسية المذكورة أعلاه من خلال توفير دعم دخل منتظم ويمكن التنبؤ به للبالغين في سن العمل والقادرين جسدياً الموجودين حالياً خارج سوق العمل، سواء كانوا عاطلين عن العمل أو يعانون من نقص العمالة، مع دعمهم للانتقال المستدام من الفقر من خلال التدريب على المهارات ودعم التشغيل. للوصول إلى العمل اللائق.

الشكل 3: كيف يمكن لبرنامج الأشغال العامة أن يتناسب مع الحد الأدنى المقترح للحماية الاجتماعية في العراق

عجوز	البالغون في سن العمل			أطفال	
	عاطل	الأشخاص ذوو الإعاقة	الحوامل		
المعاش التقاعدي القائم على الاشتراكات	إعانة البطالة في التأمين الاجتماعي	إعانة العجز في التأمين الاجتماعي/ إصابة العمل	التأمين الاجتماعي للأمومة	إعانة الطفل، الوجبات المدرسية، دعم الأيتام	القوى العاملة
المعاش الاجتماعي	برنامج الأشغال العامة	منافع غير قائمة على الاشتراكات	بدل الحمل		خارج القوى العاملة
الرعاية الصحية الشاملة نظام التوزيع العام					كافة

وإذا أُريد للبرنامج أن يحقق هذا الهدف الشامل بفعالية، فهناك مآثر أساسية يجب الاهتمام بها في تصميم البرنامج، وهي:

أ. تحديد أولويات الأهلية

كما ذكر أعلاه، فإن برامج الأشغال العامة تنطبق على أولئك الذين يرغبون في الاضطلاع بالعمل مقابل الأجر الذي حدده البرنامج. ومع ذلك، عندما تهدف البرامج إلى تلبية الحد الأدنى للأجور، فقد يتجاوز الطلب العرض، وقد يلزم تضييق الأهلية بمعايير معينة. إذ يمكن للمراحل الأولية من البرنامج المقترح أن يتم إعطاء الأولوية لمن هم في سن العمل و القادرين جسدياً الذين يتلقون حالياً مساعدات من¹ شبكة الأمان الاجتماعي أو المؤهلين للحصول عليه باستخدام سجل شبكة الحماية الاجتماعية كأساس. ونظرًا لارتفاع معدل البطالة بين الشباب والذي تمت مناقشته سابقًا، يمكن النظر في إعطاء الأولوية للمتلقين الأصغر سنًا (الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و 35 عامًا) لتشجيع دخولهم إلى سوق العمل. وهذا من شأنه أن يزيد من تأثير البرنامج على الفقر ويعزز اكتساب المهارات وإدماج الشباب في سوق العمل لدعمهم على نحو مستدام للخروج من براثن الفقر.

ومع ذلك، فكلما كان المشاركون المستهدفون أكثر هشاشة، فقد يكون من الصعب دعمهم للانتقال إلى العمل اللائق، وستحتاج مجموعة الخدمات التكميلية والدورات التدريبية (انظر أدناه) إلى اهتمام كبير لضمان النجاح. يمكن وضع اعتبارات لتشمل أولاً أولئك الأقرب إلى سوق العمل أو الذين لديهم خبرة عمل سابقة. وفي المراحل التالية، أو عندما يتجاوز عرض فرص التشغيل الطلب، يمكن توسيع الأهلية تدريجياً، مع إعطاء الأولوية لفئات محددة في موجات متتالية. ويمكن أن يشمل ذلك، على سبيل المثال، العاطلين عن العمل على المدى الطويل (مثل العاطلين عن العمل لأكثر من عام)، والشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و 35 عاماً، والأسر المعيشية ذات نسب الإعالة العالية، والسكان النازحين داخلياً، وما إلى ذلك. لذلك يجب أن يكون البرنامج قد تم تكييفه بناءً على احتياجات التوظيف والحماية الاجتماعية للمشاركين، مما يشير إلى الحاجة إلى استمرار التقييم والمراجعة لتصميم البرنامج لتلبية احتياجات المشاركين على أفضل وجه.

الإطار 3: برنامج الأشغال العامة والحلول الدائمة

يستضيف العراق حالياً عدد كبير من اللاجئين (معظمهم من السوريين) بالإضافة إلى النازحين داخلياً نتيجة للصراع، وهناك أيضاً مؤشرات واضحة على أن تغيرات المناخ تسهم بالفعل في النزوح في العراق. ومن المتوقع أن المساعدات الإنسانية لهؤلاء السكان (التي تهيمن حالياً على الدعم الوارد) ستواجه تخفيضات كبيرة في التمويل في المستقبل القريب، مما يضع ضغوطاً على جميع أصحاب المصلحة لتحديد حلول قابلة للتنفيذ وتقودها الحكومة لدعم السكان النازحين قسراً ليصبحوا معتمدين على أنفسهم. ويمكن لبرنامج الأشغال العامة أن تلعب دوراً رئيسياً في هذه الجهود من خلال ضمان إدماج السكان النازحين قسراً (الحاليين والمستقبليين) ودعم المشاركين ليصبحوا أكثر فرصة في الحصول على عمل لائق.

ومن المهم تسليط الضوء على أن الاقتراح أعلاه لا يقصر أهلية أسرة على برنامج واحد من برامج أرضية الحماية الاجتماعية. ولكي تكون أرضية الحماية الاجتماعية فعالة في التخفيف من حدة الفقر، من المهم أن يتمكن كل فرد من الحصول بفعالية على الدعم ذي الصلة عندما يواجه ضغوطات مرتبطة بمواطن الضعف في دورة الحياة، وبالتالي فإن أهلية أسرة معينة للحصول على أحد برامج الحماية أو الأشغال العامة لا تحول دون أهليتها لأي برنامج آخر، لأن الأسرة المعيشية الواحدة قد تواجه مخاطر متعددة تتعلق بدورة حياتها من اعاققة وشيخوخة وخلافه. ومن ثم، ينبغي اعتبار برنامج الأشغال المقترح مكملًا لجميع البرامج المقترحة الأخرى في ورقة العمل الخاصة بسبل اصلاح نظم الحماية الاجتماعية، وهذا يتطلب تحديد مؤهلات الأهلية على

1 مراعاة أخطاء الاستبعاد الحالية في شبكة حماية الاجتماعية.

مستوى الفرد وليس على مستوى الأسرة المعيشية، وهذا بدوره سيمثل حافزا للناس للانضواء في العمل من خلال البرنامج والحصول على دخل إضافي.

ب. تسجيل المشاركين في الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص

يجب مراعاة تيسير تسجيل المشتركين في **نظام الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص** عند تصميم برنامج الأشغال العامة. ويوجد حالياً تنسيق محدود بين المساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي في العراق، مما يؤدي إلى فجوات واسعة في التغطية ويسهم في الافتقار إلى استراتيجية خروج مستدامة من المساعدات الاجتماعية. ولهذا، من الضروري أن يشمل تصميم برنامج الأشغال العامة على دعم المشاركين في العثور على عمل (من القطاع الخاص) بعد مشاركتهم في البرنامج (المزيد عن كيفية تحقيق ذلك أدناه) ومن ثم الانضواء في نظام الضمان الاجتماعي، لما له من أهمية في منع العمال وأسرهم من الوقوع في براثن الفقر في مواجهة مواطن الضعف المرتبطة بدورة الحياة.

وبهذه الطريقة، عندما ينتقل المشاركون إلى العمل، سيتم تيسير إجراءات تسجيلهم في نظام الضمان الاجتماعي، لأن معلوماتهم ستكون موجودة بالفعل في قاعدة البيانات، وسيحتاج أرباب العمل ببساطة إلى تحديث تلك المعلومات². وفي المقابل، يمكن للبرنامج أن يدمج جلسات توعية للمشاركين بالحقوق والالتزامات بموجب نظام الضمان الاجتماعي، مما يمثل آلية فعالة لتوعية المشاركين بهذه القضايا وتشجيع المشاركين على البحث عن عمل نظامي بعد مشاركتهم في البرنامج.

ومن شأن ربط برنامج الأشغال العامة ببرنامج الضمان الاجتماعي بهذه الطريقة أن يتطلب أن يكون نظم المعلومات الإدارية وقاعدة البيانات لبرنامج الأشغال العامة قابلة التشغيل البيئي مع تلك التي يحتفظ بها كلا النظامين، وييسرها من الناحية المثالية السجل الموحد المخطط له للحماية الاجتماعية، مع وجود قواعد واضحة لتبادل البيانات. وسيعتمد البرنامج أيضاً على الأخصائيين الاجتماعيين لدعم تحديد الأفراد الذين يتلقون - أو مؤهلون - لشبكة الحماية الاجتماعية الذين ستكون مشاركتهم في برنامج الأشغال العامة ذات صلة.

2 ويمكن لواضعي السياسات أيضاً النظر في الطرق المختلفة التي يساهم بها العمل في مشروع الأشغال العامة في إضافة هذه الفترة إلى فترة الخدمة المضمونة في الضمان الاجتماعي. وسيكون هذا ضرورياً للدور المحوري للبرنامج في تعزيز إضفاء الطابع النظامي، ولكن أيضاً لمساعدة المشاركين ليصبحوا مؤهلين للاستحقاقات بموجب برامج الضمان الاجتماعي المتاحة (والتي تشمل حالياً إصابات العمل والمرض والعجز والمعاشات التقاعدية). فعلى سبيل المثال، يمكن للبرنامج تقديم مساهمات نيابة عن المشاركين في نظام الضمان الاجتماعي لأي وقت يقضيه المشاركون في البرنامج. وعوضاً عن ذلك، اعتماد نظام لاحتساب الخدمة في إطار نظام الضمان الاجتماعي، حيث أن أي وقت يقضيه المشاركون في المشاركة في برنامج الأشغال العامة من شأنه أن يكسب المشاركين فترة خدمة تحتسب كفترة مؤمنة عند احتساب استحقاقات الضمان. ففي حين أن النتيجة في كلتا الحالتين هي نفسها بالنسبة للمشاركين، فإن الاختلاف هو أساساً محاسبي، ولكنه يعرض أيضاً تداعيات على الدور المتصور للبرنامج، والذي يمثل في الحالة الأولى صاحب عمل فعلياً. وفي الحالة الأولى كذلك، يجب أيضاً مراعاة قدرة المشاركين على تقديم مساهمات الضمان الاجتماعي على أساس الأجر المدفوع.

الإطار 4: دروس مستفادة من برنامج الاستثمار المكثف للعمالة (EIIP) في العراق

في إطار شراكة "آفاق"³، تقوم منظمة العمل الدولية بتنفيذ برنامج EIIP للمساعدة في خلق وظائف لائقة للأشخاص النازحين قسراً وأفراد المجتمع المضيف في العراق من خلال تدخلات الأعمال الخضراء، مثل تحسين كفاءة أنظمة الري والتشجير وإدارة النفايات الصلبة. علاوة على ذلك، يهدف المشروع إلى إشراك المهندسين الشباب في تنفيذ أعمال البناء للسماح بالتدريب العملي وتنمية المهارات. إذ يعمل منهج التوظيف المكثف على تحسين استخدام الموارد المحلية، بما في ذلك العمالة والتقنيات المحلية، بالإضافة إلى المواد والأدوات والمعدات المتاحة محلياً من خلال الموردين المحليين، طوال دورة المشروع من مرحلة التخطيط وحتى التنفيذ والصيانة. علاوة على ذلك، يشجع هذا المنهج على إشراك جميع أصحاب المصلحة المعنيين: المجتمعات المستهدفة، ومقدمي الخدمات المحليين بما في ذلك المقاولون الناشئون، والحكومات المحلية. ويتم ضمان العمليات التشاركية خلال المشاورات لتمكين الفئات المستضعفة في المجتمع، مثل النساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة والنازحين داخلياً واللاجئين من أن يكون لهم صوت في صنع القرار والمشاركة الفعالة في عملية التنمية والتنفيذ.

كما تدعم منظمة العمل الدولية دمج مناهج التشغيل المكثف في البرامج الحالية مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى. ففي إطار الصندوق الإنمائي للاتحاد الأوروبي - مدد، تعمل منظمة العمل الدولية بالاشتراك مع اليونيسكو لتطبيق مناهج التشغيل المكثف في أعمال الحفاظ على التراث الثقافي حيث توفر مناهج التشغيل المكثف الدعم في تحسين ظروف العمل، وتطوير المهارات الفنية المتعلقة بأعمال صيانة المواقع التاريخية. كما تدعم منظمة العمل الدولية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتحويل من أساليب النقد مقابل العمل إلى مفاهيم مناهج التشغيل المكثف، فبالرغم من أن حجم المشروع كان صغيراً من حيث الميزانية والإطار الزمني، إلا أنه قدم تجربة تعليمية ممتازة لكلتا الوكالتين حول كيفية تحسين أنشطة خلق فرص العمل أثناء أعمال إعادة تأهيل البنى التحتية. ومن المقرر كذلك إقامة المزيد من الشراكات في العراق، مثل قطاعي الإسكان والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية بالتنسيق مع موئل الأمم المتحدة في المناطق الجنوبية.

ت. دمج التدريب على المهارات ذات الصلة والروابط مع خدمات التشغيل

يمكن أن يساهم برنامج الأشغال العامة في رفع إمكانية التشغيل للمشاركين عن طريق تزويدهم بخبرة عملية، ولكن لكي يحقق البرنامج أقصى قدر من هذه النتيجة، من الضروري تعزيز الفرص التي تساهم في رفع المهارات والتدريب. وفي الواقع، فإن ارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة في العراق لا ينتج فقط عن ضعف خلق فرص العمل في القطاع الخاص، بل وأيضاً عن عدم التطابق الكامن بين العرض والطلب على المهارات. فمن ناحية، فإن معدلات التحصيل العلمي في العراق منخفضة نسبياً، حيث إن 33 في المئة من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 عاماً غير قادرين على القراءة والكتابة، و33 في المئة آخرين لم يكملوا سوى التعليم الابتدائي (حكومة العراق، 2012؛ البنك الدولي، 2017). وفي المقابل، هناك فجوة واضحة في المهارات في القوى العاملة، بما في ذلك من حيث المهارات التقنية والمهنية، والمهارات الشخصية، ومهارات تنظيم المشاريع، ومهارات الحاسوب (البنك الدولي، 2018؛ اليونيسيف، 2022؛ هانيمان وزوك، 2020).

من المهم التأكيد على أنه لا يمكن لبرنامج الأشغال العامة أن يحل محل التعليم والتدريب الرسمي، ولكنه يمكن أن يدمج التدخلات التدريبية التي يمكن أن تعزز مهارات المشاركين وبالتالي قابليتهم للتشغيل. ويمكن أن يتخذ ذلك أشكالاً متعددة، سواء التدريب أثناء العمل، أو تسجيل المشاركين في برامج التعليم والتدريب التقني والمهني، أو توفير التدريب إلى جانب العمل، وما إلى ذلك. ويجب أن تأخذ القرارات المتعلقة بالنوع الصحيح من التدريب على المهارات (أو مزيج منه) في الحسبان المستوى الحالي للمهارات والطموحات المهنية

3 الشراكة من أجل تحسين آفاق المهجرين قسراً والمجتمعات المضيفة (آفاق) وهي شراكة عالمية مدتها أربع سنوات ممولة من الحكومة الهولندية (2019 - 2023)، وبالشراكة بين منظمة العمل الدولية، ومؤسسة التمويل الدولية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونيسيف، والبنك الدولي، وتهدف إلى إنشاء نموذج جديد بالاستجابة للآزمات النزوح القسري

للمشاركين من ناحية، ولكن أيضاً أنواع المهارات المطلوبة - حالياً وفي المستقبل - في القطاع الخاص. ولذلك، من الضروري في جميع الحالات أن تتخذ هذه القرارات على أساس أدلة قوية. ومن ذلك، أن جدوى هذا النوع من النهج ستعتمد بشكل كبير على توافر خدمات التدريب في المواقع التي من المتوقع أن يتم تنفيذ البرنامج فيها. لذلك قد يتطلب مثل هذا النهج تعزيزاً مصاحباً لتوافر وجودة التدريب على المهارات المقدم من قبل كل من الحكومة والمنظمات غير الحكومية ومقدمي الخدمات من القطاع الخاص.

وتجدر الإشارة أن إدراج التدريب على المهارات ذات الصلة له تأثير على كلا من مدة العمل المقدم وعلى أنواع المشاريع التي يمكن الاضطلاع بها في البرنامج: أولاً، هناك أدلة تشير إلى أنه من غير المرجح معالجة فجوة المهارات في العراق من خلال تدخلات تدريبية قصيرة (أقل من 6 أشهر) (اليونسكو، 2019)، وبالتالي يجب أن تكون مدة المشاركة مدركة لنوع التدريب المطلوب. ثانياً، سيكون من المهم أن تتيح المشاريع التي سيضطلع بها في إطار البرنامج للمشاركين الفرصة لاكتساب المهارات ذات الصلة والقابلة للتحويل إلى القطاع الخاص (المزيد عن ذلك أدناه).

وبالإضافة إلى التدريب على المهارات، سيكون من المهم أيضاً إحالة المشاركين إلى خدمات التشغيل التكميلية، بما في ذلك التوجيه والمشورة المهنية، وخدمات مطابقة الوظائف، ومعارض لفرص العمل ذات الصلة، وما إلى ذلك، كوسيلة لتقديم دعم إضافي للانتقال إلى العمل اللائق بعد مشاركتهم في البرنامج. وتعمل حكومة العراق حالياً على توسيع نطاق توافر ونطاق خدمات الدعم هذه، بما في ذلك من خلال إنشاء منصة رقمية للتشغيل من شأنها تبسيط توفير مختلف خدمات التشغيل والوصول إليها. ومن شأن ربط هذا النهج ببرنامج الأشغال العامة أن يمثل فرصة جديرة لتوسيع نطاقه، وحافزاً لتعزيز التوافر.

الإطار 5: دمج التدريب على المهارات ودعم التشغيل في برنامج التشغيل الشامل في النمسا

أطلقت مدينة مارينثال في النمسا مؤخراً برنامجاً تجريبياً للعمل المضمون الشامل يهدف إلى توفير فرص العمل للعاطلين عن العمل لفترات طويلة ودعمهم للعودة إلى سوق العمل. لذلك فإن التدريب على المهارات ودعم التوظيف هما عنصران أساسيان في تصميم البرنامج. يتم توفير التدريب التحضيري بمناهج مصممة خصيصاً، كما يستمر التدريب والاستشارة وتنمية المهارات ودعم المبادرة الذاتية والمساعدة التكميلية أثناء تشغيل المشاركين في البرنامج (Kasy and Lehner, 2020).

ويمكن أيضاً النظر في فرص الترقية أو التقدم داخل البرنامج كوسيلة إضافية لدعم المشاركين للتخرج. وتتضمن بعض البرامج التي تم تبنيها في دول أخرى مستويات من فرص العمل، بما في ذلك الفرص غير الماهرة، وشبه المهرة، والمهنية، مع مستويات الأجور ذات الصلة، بما في ذلك في كوريا الجنوبية، حيث حصل المشاركون في العمل اليدوي على دخل أعلى من المشاركين الذين لم يفعلوا ذلك (لي، 2001). ويمكن أن يتبنى برنامج الأشغال العامة في العراق هذا المنهج وأن يتم تصميمه بطريقة يمكن من خلالها تزويد المشاركين بالدعم للتقدم صعوداً بين المستويات، وبالتالي اكتساب خبرة إضافية ومهارات مؤهلة، ومن المحتمل أن يتم تعزيز ذلك بإمكانية توفير شهادة لهذه الخبرات.

ث. برنامج سريع ومستجيب للخدمات

تم استخدام برنامج الأشغال العامة في عدد من الدول كآلية للاستجابة للخدمات. ومن الأمثلة الواضحة إنشاء أو تعديل العديد من برامج الأشغال العامة للاستجابة للآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19 في عدد من الدول (منظمة العمل الدولية، 2021). ويمكن أن تمثل برامج الأشغال العامة آلية فعالة للاستجابة

3 منظمة العمل الدولية تخطط لإجراء دراسة استقصائية لاحتياجات شبكة الأمان الاجتماعي من مهارات عمل المستلمين التي يمكن أن تدعم عملية صنع القرار.

للصدمات بعدة طرق: من خلال زيادة وفرة فرص العمل اذ تؤدي الصدمات الاقتصادية إلى زيادة البطالة؛ وكذلك من خلال توفير دعم الدخل حيث تزيد الصدمات من الفقر والضعف، بما في ذلك خلال النزوح؛ وايضا في تنفيذ المشاريع التي تصلح أو تعالج الأضرار الناجمة عن الكوارث الناجمة عن المناخ، على سبيل المثال.

ومن الشروط الأساسية لنظام (وبرنامج) مستجيب للصدمات هي نضج وفعالية سمات التنفيذ الأساسية. وقد تم تسليط الضوء على ذلك بشكل واضح خلال جائحة كوفيد-19، حيث كانت تدخلات الحماية الاجتماعية الأكثر فعالية (من حيث حسن التوقيت والتغطية) في الاستجابة للصدمة هي تلك التي لديها أنظمة ناضجة. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، قواعد بيانات البرامج المحدثة التي تغطي مجموعة أوسع من السكان؛ ونظم فعالة (ورقمية بشكل مثالي) لتقديم المدفوعات؛ و قدرة تكنولوجيا المعلومات الكافية للتوسع بسرعة؛ والروابط مع أنظمة الإنذار المبكر؛ وآليات التنسيق الفعالة وغيرها.

والعديد من هذه السمات الهامة مفقودة حالياً في نظام الحماية الاجتماعية في العراق، وبالتالي فمن غير المرجح أن يتمكن البرنامج من الاستجابة بفعالية للصدمات على المدى القريب. ومع ذلك، يمكن لواضعي السياسات أن يكفلوا منذ البداية تصميم البرنامج بطريقة تمكنه من اعتماد خصائص تستجيب للصدمات عندما تتحقق بالفعل القدرة المطلوبة. وهذا يعني، على سبيل المثال، ضمان أن تكون قاعدة بيانات البرامج قابلة للتشغيل البيني مع قاعدة بيانات برامج الحماية الاجتماعية الأخرى، وذلك من الناحية المثالية عن طريق الربط بالسجل الموحد المخطط له (كما اشير سابقاً). ويمكن أن يتضمن دليل تصميم البرامج أيضاً روابط مع نظم الإنذار المبكر، ولا سيما فيما يتعلق بالكوارث المناخية. ويمكن وضع بارامترات لتعبئة وإدارة وصرف أموال الطوارئ، لضمان التمويل الفعال (أو التلقائي) لأي توسعات. ويمكن لدليل تنفيذ البرامج أيضاً أن يحدد آليات تنسيق واضحة مع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني داخل الحكومة وخارجها على السواء. ويمكن لصانعي القرار أن يبدؤوا بالفعل في صياغة خطط طوارئ/أدلة للطوارئ تحدد كيف يتوقع من البرنامج أن يستجيب لأنواع مختلفة من الصدمات (الاقتصادية مقابل البيئية؛ وعلى الصعيد الوطني مقابل الإقليمي/المحلي؛ وما إلى ذلك؛ من خلال التوسع الرأسي أو الأفقي)، وكيف أن استجابته الخاصة ستكمل استجابة البرامج الأخرى، مع أدوار ومسؤوليات واضحة.

ج. أشغال عامة لائقة

وأخيراً، سيكون من الضروري أن يعزز برنامج الأشغال العامة مبادئ العمل اللائق في فرص العمل المستحدثة، لأن أوجه القصور في العمل اللائق ترتبط ارتباطاً وثيقاً باستمرار الضعف وانعدام الأمن بين العمال. وتشمل مبادئ العمل اللائق وآثارها على تصميم وتنفيذ برنامج الأشغال العامة ما يلي:

- **العمل المنتج الذي يوفر دخلاً عادلاً.** يعد تحديد الأجور في برنامج الأشغال العامة أحد أهم الأسئلة بالنسبة لصانعي السياسات. فمن ناحية، يجب أن يحدد عند مستوى يمثل شكلاً فعالاً من أشكال دعم الدخل للمشاركين، حيث يجب أن لا يكون مرتفعاً جداً بحيث يمثل بديلاً مفضلاً عن العمل في القطاع الخاص (المنخفضة الأجر وغير النظامية في كثير من الأحيان). وستكون هناك حاجة إلى تقييمات مبنية على الأدلة لتحديد معدلات الأجور المناسبة. كما يجب تبني مبدأ "أولوية التحويلات"، حيث يضمن البرنامج دفع الأجور للمشاركين حتى في حالة عدم قدرة البرنامج على توفير عدد أيام العمل المتفق عليه بسبب مشاكل تشغيلية.

- **العمل الذي يضمن السلامة في مكان العمل.** وينبغي أن تكون الاعتبارات المتعلقة بصحة وسلامة المشاركين في البرنامج ذات أهمية قصوى، لا سيما عندما تنطوي المشاريع على أخطار عالية من إصابات العمل، مثل البناء. يجب أن يتضمن البرنامج أيضاً تدابير لتعويض المشاركين وعائلاتهم في حالة الإصابة أو الوفاة أثناء المشاركة في البرنامج.

- العمل الذي **يوسع نطاق الحماية الاجتماعية للجميع**. وكما سبقت الإشارة، فإن برنامج الأشغال العامة نفسه يعتبر عادة تدخلاً للحماية الاجتماعية، وتمت أعلاه مناقشة الروابط بين البرنامج ونظام الحماية الاجتماعية الأوسع نطاقاً (بما في ذلك الضمان الاجتماعي) في العراق. ويتم أيضاً تزويد المشاركين في البرنامج بإجازة مرضية مدفوعة الأجر أثناء المشاركة في البرنامج، لدعم هذه المبادئ في داخله.
 - العمل الذي يحدد **آفاق التنمية الذاتية والتكامل الاجتماعي** - كما نوقش أعلاه فيما يتعلق بالتدريب وخدمات التشغيل التكميلية.
 - العمل الذي **يضمن حرية الناس في التعبير عن مخاوفهم والتنظيم والمشاركة في القرارات التي تؤثر على حياتهم ويساهم في تحسين التماسك الاجتماعي**. وفي حالة برنامج الأشغال العامة، سيشمل ذلك ضمان أن تكون عمليات صنع القرار شاملة وتشاركية (بما في ذلك مشاركة منظمات العمال وأصحاب العمل، ولكن أيضاً المجتمع المدني الأوسع نطاقاً)، ولكن أيضاً أن يدمج البرنامج آليات التظلم والانتصاف، حيث يمكن للمشاركين أو مقدمي الطلبات إثارة مخاوفهم ومعالجتها بفعالية لتعزيز التماسك الاجتماعي.
 - العمل الذي **يضمن تكافؤ الفرص والمعاملة المتساوية لجميع النساء والرجال**. عند تصميم البرنامج وتنفيذه، من الأهمية بمكان ضمان عدم وجود تمييز أو معاملة غير متساوية بين الأفراد على أساس جنسهم، ولكن أيضاً على أساس سنهم وإعاقاتهم ووضعهم كمواطنين وانتماءاتهم الدينية أو العرقية. وتناقش هذه المسألة بمزيد من التفصيل أدناه.
- وفي الوقت نفسه، من المهم ضمان التمييز الواضح بين المشاركة في برنامج الأشغال العامة والتشغيل في القطاع العام، خشية أن يتوقع المشاركون الحصول على نفس المزايا التي يحصل عليها الموظفون العموميون أو استمرار العمل في القطاع العام. وتحقيقاً لهذه الغاية، من الأهمية بمكان توضيح إطار وشروط التشغيل المحددة، وأن يكون المشاركون على دراية بها قبل مشاركتهم في البرنامج.

الإطار 6: التمسك باحترام حقوق العمال في مشاريع الأشغال العامة

في لبنان، تم تبني برامج الأشغال العامة من قبل مجموعة من الجهات الفاعلة (داخل الحكومة وخارجها) كوسيلة للاستجابة لأزمة اللاجئين من خلال توفير فرص العمل لكل من السكان المضيفين واللاجئين. ووضعت الحكومة اللبنانية، بقيادة وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل وبدعم من منظمة العمل الدولية، مبادئ توجيهية لتوفير التوجيه ومواءمة النهج في تنفيذ مشاريع الاستثمار في التشغيل المكثف، على أساس 10 مبادئ شاملة، بما في ذلك العمل اللائق، والمشاركة المتساوية المرأة وعدم التمييز على أساس الإعاقة (وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل ومنظمة العمل الدولية، 2020).

وبالمثل، فإن جنوب إفريقيا، وهي دولة ذات دخل أعلى من المتوسط ولكن تعاني من معدلات بطالة عالية، تقوم بتنفيذ برنامج الأشغال العامة الموسع "EPWP" على نطاق واسع حيث يتم تضمين عنصر تدريب قوي فيه. ويتم تحديد معايير العمل وشروط التوظيف في البرنامج بوضوح في العديد من الوثائق، بما في ذلك القرار الوزاري لبرنامج EPWP، وتحديد المتعلمين، ومدونة الممارسات الجيدة لبرامج الأشغال العامة الخاصة (Shai، 2021). فعلى سبيل المثال، الوثيقة الأخيرة "تقدم مبادئ توجيهية لحماية العمال المنخرطين في EPWPs، مع مراعاة حاجة العمال إلى الحقوق الأساسية" (حكومة جنوب أفريقيا، 2011، ص 3).

2.2. تحديد المزيج الأمثل من الأصول والخدمات التي سيتم إنشاؤها / توفيرها في إطار البرنامج لتحقيق أقصى قدر من التأثير

وكما لوحظ سابقاً، فإن أحد الأهداف الشاملة الثلاثة لأي برنامج للأشغال العامة هو المساهمة في إنشاء الأصول والبنية الأساسية أو توفير الخدمات، بطريقة تزيد من كثافة اليد العاملة في العمل المطلوب. وهناك مجموعة واسعة من الأصول والخدمات التي يمكن إنشاؤها أو توفيرها في إطار هذه البرامج، والتي يعتمد اختيارها على عدد من العوامل.

ويتم اتخاذ القرارات بشأن أنواع المشاريع التي سيتم تنفيذها على مستويات متعددة. وفي نهاية المطاف، تتخذ السلطات المحلية القرارات المتعلقة بالمشاريع المحددة التي ستنفذ في إطار برنامج معين، ولديها أدق معرفة بالأولويات الرئيسية والاحتياجات المحددة في مناطقها المحلية. ومع ذلك، يمكن للسلطات على المستوى المركزي أن تضع مبادئ توجيهية وإجراءات تشغيلية موحدة يمكن في إطارها اتخاذ هذه القرارات. وعند وضع هذه المعايير، من الضروري أن تشمل عملية صنع القرار جميع الوزارات التنفيذية ذات الصلة (بما في ذلك وزارات النقل، والتشييد، والزراعة، وما إلى ذلك) لكي تعكس بدقة الأولويات الأكثر إلحاحاً في كل قطاع.

وتجدر الإشارة أن أنواعاً متعددة من المشاريع - سواء كانت تساهم في البنية التحتية أو البناء أو الخدمات - يمكن تنفيذها من خلال نفس البرنامج. فهناك أمثلة متعددة من دول مختلفة تشير إلى مساهمة برنامج عمل معين في إنشاء أو توفير أنواع مختلفة من الأصول أو الخدمات، مما يعكس تنوع مستويات مهارات المشاركين وطموحاتهم، ولكن أيضاً الأولويات المختلفة التي تحددها السلطات المحلية.

وفي العراق، يمكن التفكير في تبني نهج مختلط لاختيار المشروع، حيث تستند المشاريع من ناحية إلى الأولويات الوطنية التي من المحتمل أن تعبر حدود المجتمع المحلي (على سبيل المثال مشاريع البنية التحتية ولكن أيضاً الحفاظ على الطبيعة)، ومن ناحية أخرى، يتبنى اختيار المشروع نهج قائم على تحديد المواقع أو المنطقة حيث تكون السلطات المحلية هي التي تعطي الأولوية للمشاريع بناءً على تقييم الاحتياجات المتعددة القطاعات.

الإطار 7: تنوع المشاريع المنفذة في إطار برنامج كينوفيليس في اليونان

ويوفر برنامج كينوفيليس في اليونان فرص عمل للعاطلين عن العمل على المدى الطويل. وتتخذ القرارات بشأن المشاريع التي يتعين تنفيذها على المستوى دون الوطني، مع التركيز على تلبية الأولويات المحلية المتعلقة بالاقتصاد والمجتمع. وثمة عامل رئيسي آخر أخذ في الاعتبار وهو المستوى التعليمي الحالي للمشاركين ومهاراتهم، حيث يهدف اختيار المشروع إلى تسخير نقاط القوة لدى المشاركين والبناء عليها. ونتيجة لذلك، نفذت مجموعة متنوعة للغاية من المبادرات في إطار البرنامج، بما في ذلك:

- تنظيف القنوات لتحسين جودة المياه.
- إعادة تأهيل المساحات الخضراء ومبادرات التخضير الحضري
- رقمته أرشيف البلديات
- تنظيم الأحداث الرياضية مثل الماراثون والترايثلون
- تقديم خدمات الرعاية لكبار السن والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة
- إنشاء برامج ثقافية
- تطوير المباني الاجتماعية، بما في ذلك المدارس
- تقديم الدعم الاجتماعي للتصدي للعنف الأسري

المصدر: منظمة العمل الدولية، 2018

وتشمل العوامل الرئيسية التي يجب مراعاتها عند تحديد المزيج الأمثل من الأصول والخدمات التي سيتم إنشاؤها أو توفيرها في إطار البرنامج ما يلي:

- ما هي الأصول والخدمات التي ستسهم أكثر من غيرها في الصالح العام والنمو الاقتصادي؟
- ما هي الأصول والخدمات التي يمكن أن تعود بالنفع على المجتمع العراقي بأسره، ولا سيما الفئات الأكثر ضعفاً؟
- ما هو نوع العمل الذي يمكن أن يكمل - بدلاً من منافسة أو استبدال - توفير القطاع الخاص من ناحية ومسؤوليات الدولة الأساسية من ناحية أخرى؟
- ما هو نوع العمل الذي من المرجح أن يعزز المهارات المطلوبة في القطاع الخاص - والقابلة للتحويل إليها؟
- ما هو نوع العمل المناسب للمستوى التعليمي ومهارات المشاركين، ويمكن أن يحافظ على كرامتهم؟
- ما هو نوع العمل الذي يمكن أن يعزز شمولية البرنامج؟

ويواجه العراق تحديات متعددة تتطلب تحديد ماهية المشاريع التي يمكن لبرنامج الأشغال العامة أن يساهم في المساعدة على تغلبها، ومن هذا توصي الدراسة:

أ. الاستثمار في الأصول والبنية التحتية لتعزيز النمو الاقتصادي

تم تحديد ضعف البنية التحتية في جميع أنحاء البلاد على أنها أحد العوامل الرئيسية التي تعيق النمو الاقتصادي - وبالتالي خلق فرص العمل - في القطاع الخاص. وهناك بالفعل بعض الزخم لبرنامج الأشغال العامة في العراق للمساهمة في أنشطة ترقية البنية التحتية، كما هو موضح في الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي لعام 2020 وخطة إعادة إعمار العراق والاستثمار لعام 2018. والواقع أن الطريقة التي يمكن لبرنامج الأشغال العامة من خلالها تحقيق نتائج طويلة الأجل تتمثل في إنشاء أصول إنتاجية تسهم في تحقيق نمو اقتصادي أوسع. وحيثما يترجم هذا النمو الاقتصادي إلى خلق فرص عمل في القطاع الخاص، يمكن لهذه النهج أيضاً أن يزيد إلى أقصى حد من فرص العمل المتوفرة في البرنامج.

ومن الأمثلة على أنواع مشاريع البنية التحتية التي قد يكون لها أكبر الأثر على الاقتصاد العراقي، والتي تشكل أولوية للحكومة: النقل (يشمل إعادة تأهيل وتطوير روابط النقل، مثل الطرق والجسور والموانئ والمطارات، أو إنشاء أنظمة نقل عام جديدة داخل المواقع الحضرية والريفية وفيما بينها)؛ والكهرباء (بما في ذلك تحديث وتوسيع شبكات النقل والتوزيع للكهرباء؛ والاستثمار في البنية التحتية للطاقة المتجددة)؛ و الزراعة (بما في ذلك إعادة تأهيل الأراضي الزراعية، وتعزيز قدرة القطاع الزراعي على تحمل آثار تغير المناخ، بما في ذلك عن طريق استعادة النظم البيئية، وإعادة تأهيل تجمعات المياه، وإعادة التدرج - انظر أيضاً أدناه)، وتحديث أنظمة الري، وتعزيز القدرة على تجهيز الأغذية)؛ والسياحة (بما في ذلك إعادة تأهيل المعالم والمواقع التاريخية، وبناء أو إعادة تأهيل المرافق والأصول السياحية).

وفي الوقت نفسه، من الضروري ألا يزاحم البرنامج مشاركة القطاع الخاص واستثماراته أو أن يحل محلها. وسيكون إشراك الجهات الفاعلة في القطاع الخاص في البرنامج بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة أمراً أساسياً، بما في ذلك إمكانية أن يكون شريكاً في تنفيذ الأعمال أو الإشراف عليها، ولكن أيضاً كموردين. كما يجب ربط البرنامج بسياسات أوسع لتعزيز قدرة القطاع الخاص على تلبية الطلب المتزايد الناتج عن ارتفاع الدخل بين المشاركين. ويمكن هنا زيادة أثر البرامج إلى أقصى حد ممكن من خلال إعطاء الأولوية للمشاركة مع المؤسسات/المقاولين المتوسطين والصغيرين، كوسيلة لدعم أعمالهم التجارية من أجل النمو، بما في ذلك عن طريق دمج التدريب على تطوير الأعمال⁴.

4 ساهمت منظمة العمل الدولية في تحسين قدرة صغار المقاولين المشاركين في تطوير البنية التحتية في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في سياقات برامج العمل العام. هنا، حددت منظمة العمل الدولية عدة استراتيجيات، على أساس الركائز الأربع: البيئة التمكينية؛ الإدارة المناسبة للتعاقد والقدرة الإدارية؛ بناء القدرات؛ والمعارف والمهارات المتعلقة بممارسات العمل والضمانات الاجتماعية والبيئية. لمزيد من المعلومات، انظر (ILO, 2020b).

ب. سد الثغرات في البنية التحتية والخدمات الاجتماعية لمعالجة الفقر المتعدد الأبعاد

ويمكن أن تؤثر على برامج الأشغال العامة حالة الفقر ليس فقط للمشاركين من خلال تزويدهم بدعم الدخل من خلال العمالة، ولكن أيضاً على الفقر المتعدد الأبعاد داخل المجتمع الأوسع، من خلال دمج المشاريع التي تهدف إلى سد الثغرات في توفير الخدمات الاجتماعية أو إنشاء أو إعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية. وينبغي أن يكون ذلك أولوية رئيسية للبرنامج في العراق، حيث هذه الفجوات واسعة ومستمرة، ويرجع ذلك في جزء كبير منه إلى عدم كفاية التمويل الحكومي لهذه الخدمات، ولكن أيضاً بسبب احتياجات إعادة الإعمار للبنية التحتية الاجتماعية الرئيسية في أعقاب الدمار الذي لحق بالعراق خلال الصراع الماضي. ومن شأن إدماج برنامج الأشغال العامة في هذه المجالات ذات الأولوية أن يكفل أيضاً أن تتضمن هذه الأنواع من المشاريع تركيزاً على خلق فرص العمل.

وعلى سبيل المثال، إن المستويات المنخفضة في **التحصيل العلمي** في العراق⁵ يواجه العديد من الفجوات، بما في ذلك من حيث جودة البنية التحتية التعليمية (مثل الفصول الدراسية المكتظة، والمرافق ذات الجودة الرديئة، وغياب البنية التحتية التكنولوجية)، وعدد الموظفين الرئيسيين، وإمكانية وصول الأشخاص ذوي الإعاقة (ECI، 2021). كما أن خدمات التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة محدودة أيضاً، ووجد أحدث مسح متعدد المؤشرات أن 2.4 في المائة فقط من جميع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 36 شهراً و59 شهراً قد حضروا برامج التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة (منظمات المجتمع المدني، 2018). ومع إطلاق الاستراتيجية الوطنية لتنمية الطفولة المبكرة مؤخرًا والتدخلات المخطط لها في مجال الحماية الاجتماعية الرامية إلى معالجة الحواجز التي تحول دون الحاجة إلى خدمات الطفولة المبكرة، هناك زخم كبير لتعزيز توافر الخدمات وجودتها.

كما أن نفس القضايا المتعلقة بجودة البنية التحتية والعوائق المشار إليها في القطاع التعليمي تعاني منها أيضاً قطاع **الرعاية الصحية**، والتي تم تسليط الضوء عليها في الاستجابة لجائحة كوفيد-19 ولهذا آثار سلبية عميقة وواسعة النطاق على الصحة العامة (PHR، 2021). ولا توجد نقاط ضعف في نوعية الرعاية الصحية الأولية وتوافرها فحسب، بل أيضاً في الخدمات المتخصصة، ويعاني النظام أيضاً من غياب شبه كامل لخدمات الرعاية الصحية المنزلية، بما في ذلك لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة. كما أن تدابير السلامة والصحة غير كافية داخل نظام الرعاية الصحية، كما يتضح من الحرائق الأخيرة التي اندلعت في المرافق الطبية في الناصرية وبغداد.

ويواجه العراق أيضاً نقصاً حاداً في **المساكن** الاجتماعية وبأسعار معقولة، حيث إنه في عام 2010 (قبل صراع داعش) قدر نقص المساكن بـ 1.4 مليون وحدة، وتأثرت مئات الآلاف من المباني السكنية بالحرب (حكومة العراق، 2018). ومن المتوقع أيضاً أن تكون هناك حاجة إلى 670000 وحدة جديدة سنوياً لاستيعاب النمو السكاني (حكومة العراق، 2010). وقد أدى هذا النقص إلى الاكتظاظ والارتفاع الحاد في التجمعات غير النظامية، مع ما يتصل بذلك من ظروف معيشية خطيرة.

ويشير كل هذا إلى الحاجة الواضحة والعاجلة إلى تعزيز نوعية وتوافر البنى التحتية والخدمات الاجتماعية، وهي مجالات يمكن لبرنامج الأشغال العامة أن يساهم فيها إسهاماً كبيراً. ويمكن تقسيم المشاريع ذات الصلة هنا إلى فئتين: الأولى سيركز على بناء وإعادة تأهيل البنية التحتية الاجتماعية الرئيسية، بما في ذلك المدارس ومرافق التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، ومرافق الرعاية الصحية (مع التركيز الواضح على تحسين السلامة)، والإسكان الاجتماعي. ومن الأمثلة الأخرى على التدخلات الشائعة في عدد من الدول إنشاء وصيانة حائضات الخضروات داخل أراضي المدرسة أو بالقرب منها، كوسيلة لإنتاج مكونات لاستخدامها في الوجبات المدرسية - على النحو المقترح في ورقة الموقف حول بناء أرضية الحماية الاجتماعية - وبالتالي إقامة صلة أوضح بين برنامج الأشغال العامة وغيره من تدخلات الحماية الاجتماعية الرئيسية.

5 يستثمر العراق أقل حصة من الميزانية الوطنية في التعليم مقارنة بأي بلد في منطقة الدول العربية (اليونيسف، 2021).

والثاني هو توفير الخدمات المساعدة غير عالية التخصص، مثل مساعدي التدريس أو المساعدين، بما في ذلك في مجال الرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة، وأعمال الصيانة مثل التنظيف والطهي وخدمات الرعاية المنزلية المساعدة للمسنين أو المعوقين أو المصابين بأمراض مزمنة. ويتطلب العمل الذي ينطوي على رعاية الأطفال أو الأشخاص الضعفاء مستوى أساسياً من التدريب قبل العمل نفسه (بما في ذلك على تدابير الحماية)، لضمان أن يكون المشاركون مجهزين لأداء الواجبات المعنية. ومع ذلك، يمكن نقل هذا التدريب والخبرة في التشغيل لاحقاً إلى فرص عمل أكثر استدامة عندما تبدأ الحكومة في الاستثمار بشكل أكبر في هذه القطاعات، أو عندما يتدخل القطاع الخاص لاستكمال توفير الدولة لهذه الخدمات.

الإطار 8: العمل الاجتماعي والبناء الصغير في الأرجنتين

في نيسان / أبريل 2002، ووسط ارتفاع حاد في معدلات البطالة والفقر، بدأت حكومة الأرجنتين في تنفيذ Jefes y Jefas de Hogar Desocupados ("أرباب الأسر العاطلين عن العمل") - لتحل محل برنامج الأشغال العامة السابق. وعملت الحكومة كصاحب عمل في الملاذ الأخير حيث قدمت المساعدة للأسر التي تضم الأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والنساء الحوامل، مقابل أربع ساعات من العمل اليومي من قبل رب الأسرة (أو إعادة الاندماج في برامج التدريب). وركزت أنواع العمل المتاحة إلى حد كبير على البنية التحتية الاجتماعية، والخدمات المجتمعية، ومشاريع البناء الصغيرة وأنشطة الصيانة، ولكنها شملت أيضاً خدمات الرعاية (بما في ذلك للأطفال وكبار السن)، ومطابخ المجتمع أو المدرسة، ولكن أيضاً بناء المساكن الاجتماعية. وتشير البيانات الإدارية إلى أنه بين عامي 2003 و2006، تمت الموافقة على حوالي 5827 مشروعاً في إطار البرنامج، منها 1834 مشروعاً في البنية التحتية التعليمية، و1636 في البنية التحتية الصحية، و883 في البنية التحتية الاجتماعية.

المصدر: Subbarao et al., 2013.

ت. دعم المجتمع والاقتصاد العراقي لمواجهة تحديات وفرص القرن ال 21

وفي حين أن الاقتصاد والمجتمع العراقيين يكافحان بالفعل لمواجهة التحديات القائمة المذكورة أعلاه، سيتعين على البلد أيضاً مواجهة التحديات (والفرص) الجديدة والناشئة، والتي هو حالياً غير مجهز لها. ويشمل ذلك الحد من المساهمات في تغير المناخ والتخفيف من آثاره، والتحضر الناجم عن النمو السكاني المرتفع، وانتشار التقنيات الرقمية في جميع أنحاء المجتمع والاقتصاد. وتشكل هذه الظواهر تحديات مباشرة للمجتمع والاقتصاد العراقيين، ولكنها أيضاً قد تمثل فرص متاحة. وقد تم اعتماد برامج مبتكرة لبرنامج الأشغال العامة في عدد من الدول بغية مواجهة هذه التحديات - أو الاستفادة من الفرص ذات الصلة.

والعراق معرض بشدة لآثار **تغير المناخ**، في حين أن النمو السكاني يفرض ضغطاً متزايداً على الموارد الطبيعية. و يشار بصورة خاصة إلى إن ندرة المياه والجفاف الناجم عن انخفاض هطول الأمطار وانخفاض مستويات نهري دجلة والفرات يؤثران بالفعل على جنوب العراق. كما يسهم انخفاض هطول الأمطار - إلى جانب الممارسات الزراعية غير الملائمة - في زيادة معدل التصحر، مما يؤثر على سبل كسب الرزق وبالتالي يسهم في النزوح الداخلي (وحدة المعلومات والتحليل المشتركة بين الوكالات التابعة للأمم المتحدة، 2012؛ البنك الدولي، 2022؛ المنظمة الدولية للهجرة، 2022).

وهنا، يمكن أن تهدف المشاريع في إطار برنامج الأشغال العامة إلى المساهمة في الحد من انبعاثات غازات

الدفينة من ناحية والتخفيف من آثار تغير المناخ من خلال تعزيز القدرة على التكيف من ناحية أخرى. في الحالة الأولى، يمكن أن تهدف المشاريع إلى المساهمة في التحرك نحو توليد المزيد من الطاقة المتجددة، بما في ذلك منشآت الألواح الشمسية، أو تركيب سخانات المياه الشمسية في المساكن الاجتماعية والمباني العامة؛ وتحديث المباني العامة لتصبح أكثر كفاءة في استخدام الطاقة؛ وجمع وإعادة تدوير مواد النفايات؛ أو مبادرات التخضير وزراعة الأشجار. وفي حالة هذه الأخيرة، يمكن أن تهدف المشاريع إلى مكافحة انجراف التربة والتصحر؛ تحسين الري؛ إعادة تشجير المناطق المحمية وحراستها؛ أو، على نطاق أوسع، الاستجابة للكوارث الطبيعية عن طريق عكس الضرر الناجم. ومن شأن اعتماد مثل هذه الأنواع من المشاريع أن يمكن المشاركين أيضاً من اكتساب المهارات التي سيكون الطلب عليها مرتفعاً في المستقبل، نظراً لزيادة عدد وشدة الكوارث الناجمة عن المناخ، والحاجة الملحة إلى الحد من المساهمات الوطنية في تغير المناخ. ويمكن التفكير في الشراكة مع المنظمات غير الحكومية المحلية التي تقوم بهذا النوع من العمل في اختيار أو تنفيذ مثل هذه المشاريع.

الاتجاه الثاني الذي سيصبح تحدياً متزايداً للمجتمع العراقي هو عملية **التحضر** السريعة. إذ يعيش أكثر من 70 في المئة من سكان العراق بالفعل في المناطق الحضرية، وسيزيد النمو السكاني المرتفع من الضغوط على البنية التحتية والخدمات الحضرية. كما أدت عدة عوامل - بما في ذلك النزوح ونقص المساكن - إلى انتشار العشوائيات في جميع أنحاء البلاد، حيث تشير التقديرات الأخيرة إلى أن هناك ما يقل قليلاً عن 1700 مجتمع من هذا القبيل، يعيش فيها حالياً 3.2 مليون شخص (UN-Habitat، 2017). ويواجه السكان في هذه المناطق حرماناً كبيراً من حيث الظروف المعيشية المتدنية، ومحدودية فرص الحصول على الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم والكهرباء والمياه والصرف الصحي.

وهناك حاجة إلى تدخلات متعددة القطاعات لتحسين الظروف المعيشية في هذه المناطق، ولكن أيضاً لتعزيز التخطيط الحضري لضمان أن تكون المدن في العراق أكثر قدرة على استيعاب النمو المتوقع في عدد سكان الحضر. وكما ذكر أعلاه، يمكن لبرنامج الأشغال العامة أن يعتمد مجموعة من المشاريع المتصلة بالبنية التحتية والخدمات الاجتماعية التي ستكون ذات صلة ببرامج أوسع نطاقاً للارتقاء بالمناطق الحضرية. ومن ثم، يمكن إدماج برنامج الأشغال العامة في برامج التطوير الحضري والتخطيط البلدي كوسيلة لضمان زيادة كثافة استخدام العمالة في العمل المطلوب، والمساهمة في خلق فرص العمل.

الإطار 9: الاستجابة للكوارث وتخفيف آثار تغير المناخ والتكيف معه في المكسيك

المكسيك هي دولة ذات دخل أعلى من المتوسط وقد أظهرت ابتكاراً كبيراً في تصميم وتنفيذ برنامج المساعدة الاجتماعية. ففي عام 2000، بدأت الحكومة في تنفيذ Programa de Empleo Temporal (برنامج العمالة المؤقتة). يهدف البرنامج إلى "إقران استجابة الحكومة للمناخ أو الكوارث البيئية بالمساعدة الاجتماعية"، حيث تم تصميمه في أعقاب سلسلة من الكوارث المدمرة التي يسببها المناخ، بما في ذلك حالات الجفاف والأعاصير والعواصف. ويتم تنفيذ البرنامج من قبل وزارة التنمية الاجتماعية في شراكة وثيقة مع وزارة الزراعة والتنمية الريفية، ووزارة الموارد الطبيعية والبيئة، ووزارتي العمل والاتصالات. وبينما يغطي البرنامج مجموعة من التدخلات، هناك تركيز قوي على التكيف مع تغير المناخ على مستوى الأسرة، والحفاظ على البيئة على مستوى المجتمع، وقد أدمج مكوناً جديداً للاستجابة للكوارث لتوفير الدعم للأسر والمناطق المتأثرة بالصدمات المناخية.

المصدر: Norton et al ، 2020

وأخيراً، أدى التوسع السريع في التقنيات **الرقمية** في جميع أنحاء العالم إلى خلق فرص هائلة في جميع جوانب الحياة، وتقديم فوائد كبيرة للحكومات في تحقيق المزيد من الكفاءة في إدارة وتقديم الخدمات العامة. بيد أن العراق لم يستفد بعد استفادة كاملة مما تقدمه هذه التكنولوجيات الجديدة. ويتخلف العراق بشكل كبير عن جيرانه في المؤشرات الرئيسية المتعلقة بتغطية البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك من حيث النسبة المئوية للأفراد الذين يستخدمون الإنترنت (49 في المئة)، ونسبة السكان الذين لديهم تغطية 4G (25 في المئة) (Cusolito et al., 2022). كما أن الاستيعاب بين الشركات منخفض نسبياً، حيث تستخدم 21 في المئة فقط من الشركات البريد الإلكتروني، و15 في المئة من الشركات لديها مواقع الويب الخاصة بها. وفقاً للمعايير الإقليمية، يحتل العراق أيضاً مرتبة متدنية في مؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية. في الواقع، لا تزال العديد من العمليات التجارية داخل الحكومة غير رقمية، ولا يزال العديد من العمليات التجارية داخل الحكومة غير مؤتمتة، ولا تزال العديد من قواعد البيانات ورقية، ويمكن أن تستفيد أنظمة العمل بشكل كبير من اعتماد هذه التكنولوجيات على نطاق أوسع. كما أن السكان العراقيين غير مجهزين نسبياً لتبني التقنيات الجديدة، حيث وجدت دراسة حديثة أجرتها اليونيسف أن 59.2 في المائة فقط من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً لديهم المهارات الرقمية اللازمة لأداء الأنشطة الأساسية المتعلقة بالكمبيوتر، على سبيل المثال (اليونيسف، 2022).

ففي حين أن مفهوم "الأشغال العامة الرقمية" لا يزال جديد نسبياً، فإن الأمثلة الدولية على مشاركة برنامج الأشغال العامة في الأعمال "الرقمية" بدأت في الظهور، وهناك فرصة في العراق لتجربة مثل هذه النهج بينما تمثل أيضاً فرصة لتعزيز المهارات الرقمية للمشاركين. ومن الأمثلة على أنواع المشاريع التي يمكن اعتمادها هنا رقمنة السجلات العامة (أو الوثائق التاريخية⁶)؛ ورقمنة جمع البيانات الجغرافية المكانية للتخطيط الحضري؛ أو أي مبادرة أخرى يمكن أن تسهم في تعزيز الكفاءة في تقديم الخدمات العامة.

2.3. تبسيط الشمولية في تصميم البرامج وتنفيذها

وكما هو مبين سابقاً، فإن بعض الفئات السكانية - أي النساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة والسكان النازحين قسراً والأقليات العرقية أو الدينية - أكثر تأثراً بالبطالة أو العمالة الناقصة، ومن المرجح أن تكون خارج القوى العاملة، و/أو تمثل نسبة غير متناسبة من أولئك الذين يعيشون بالقرب من خط الفقر أو تحته. ويرجع ذلك إلى مجموعة واسعة من العوامل التي تعوق حصولهم على العمل اللائق، بما في ذلك التمييز، وعدم المساواة في المعاملة، والأعراف الاجتماعية، والخبرة المحدودة في العمل، وغيرها الكثير.

وينبغي لبرنامج الأشغال العامة أن يعمل بشكل استباقي لعكس مسار هذه التفاوتات وتعزيز العمل اللائق للجميع، من خلال تكريس مبدأ الشمولية في تصميم البرنامج وتنفيذه وبالتالي تحسين التماسك الاجتماعي بين أفراد المجتمع. ولا تشير الشمولية إلى ضمان الوصول العادل إلى فرص العمل التي يوفرها البرنامج والمساواة في المعاملة للجميع فحسب، بل تشير أيضاً إلى ضمان أن تخدم الأصول والخدمات التي تم إنشاؤها جميع أفراد المجتمع، وأن تستجيب لاحتياجات هؤلاء السكان. وهذا يتطلب من صانعي القرار أن يأخذوا في الحسبان الحواجز التي تواجهها هذه المجموعات منذ البداية، ويجب أن تكون عملية صنع القرار نفسها شاملة للجميع حتى يكون ذلك فعالاً.

ويبدأ ضمان الوصول العادل للبرنامج بعملية **التشغيل والتسجيل** نفسها. حيث إن زيادة عدد الأخصائيين الاجتماعيين لإدارة الحالات في العراق سيكون إجراءً تكميلياً هاماً، حيث سيلعبون دوراً رئيسياً هنا في زيادة الوعي وإحالة الأفراد المؤهلين إلى البرنامج، بما في ذلك بين متلقي شبكة الأمان الاجتماعي وهذا يعني ضمان أن تكون الآليات المستخدمة لتجنيد المشاركين وزيادة الوعي بالبرنامج محلية ومنتهية لاستخدام اللغة والرسائل وقنوات الاتصال الملائمة لضمان أن يكون ذلك في متناول الجميع. وعلى نطاق أوسع، ويعني

6 انظر على سبيل المثال، مبادرة مخطط لها من قبل **يونسكو** لدعم الحفاظ على الوثائق التاريخية من أجل التراث الثقافي العراقي.

ذلك أيضاً تكريس مبدأ عدم التمييز في عملية التشغيل وضمان توعية منفذي البرامج توعية كافية. ويمكن أن تتضمن بعض البرامج أيضاً حصصاً محددة للنساء وذوي الإعاقة، ولكن يجب أيضاً الجمع بين هذا النهج والجهود الاستباقية لتعزيز المشاركة إذا أُريد لها أن تكون فعالة.

كما يمكن أن تؤثر **نوعية المشاريع** المعتمدة في إطار برنامج الأشغال العامة بشكل غير مباشر على إمكانية الاستفادة من تلك البرامج لفئات محددة، حيث قد لا تكون أنواع معينة من العمل مناسبة أو جذابة لفئات محددة من السكان. على سبيل المثال، قد لا يتمكن بعض الأشخاص ذوي الإعاقة من المشاركة في المشاريع التي تتطلب عمل بدني، في حين قد لا تسعى النساء إلى المشاركة في البرنامج الخاصة بأنشطة البناء – وهو قطاع يهيمن عليه الذكور في العراق. ولذلك فإن الإدراج هنا يعزز الأهمية المبنية أعلاه لاعتماد مزيج أو توازن بين المشاريع داخل برنامج الأشغال العامة، وتقديم قائمة من الأعمال التي يمكن أن تكون جذابة ومناسبة لجميع أفراد المجتمع. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، يقوم ذراع برامج القطاع الاجتماعي التابع لبرنامج الأشغال العامة الموسع بتشغيل النساء في الغالب. وفي النمسا، استهدف مخطط تم تنفيذه استجابة لجائحة COVID-19 الأشخاص ذوي الإعاقة في المقام الأول، حيث قدم لهم “عملاً رقمياً” يمكنهم القيام به من منازلهم (Davern and Currie-Clark, 2021). وقد يكون العمل الرقمي أيضاً فرصة جذابة للشباب حيث يعزز المهارات الرقمية الأساسية. ومن شأن إدراج مهام متباينة بهذه الطريقة أن يعزز الإدماج ولكنه يجب أن يكفل أيضاً عدم تعزيز القوالب النمطية.

كما أن ضمان المساواة في الأجر عن العمل المماثل عنصر أساسي لتعزيز المساواة في الحصول على الأجر، ومن المرجح أيضاً أن يؤدي تحديد أجر يومي بدلاً من الأجر بالقطعة إلى تعزيز المساواة في الأجر. ويشار أيضاً أن هذا النهج يمكن أن يكون مثلاً يحتذى به في القطاعات الأخرى التي لا تزال فيها الفجوة في الأجور قائمة (Antonopoulos, 2007).

ويؤثر تعزيز المساواة في المعاملة والمساواة في الوصول أيضاً على **الطريقة التي يتم بها تنظيم العمل وإدارته**، مما يضمن ألا يؤدي ذلك إلى ترسيخ الحواجز القائمة التي يواجهها هؤلاء السكان. فعلى سبيل المثال، توجد في بعض البرامج مبادئ توجيهية واضحة بشأن موقع موقع العمل، والمسافة القصوى التي ينبغي أن تكون من منازل المشاركين، لتعزيز إمكانية الوصول إلى الموقع ولكن أيضاً لمعالجة الهواجس الأمنية. كما أن توفير ساعات عمل مرنة، أو أيام عمل أقصر، يمكن أن يكون جزءاً لا يتجزأ من تنفيذ البرنامج لمراعاة مسؤوليات الرعاية التي تقع على عاتق المرأة على سبيل المثال، أو أنشطة التدريب التكميلية للعمال الأصغر سناً. وحيثما كان ذلك مناسباً من الناحية الثقافية، يمكن أيضاً النظر في خيارات لترتيب فرق عمل منفصلة للرجال والنساء، كما جرت العادة في برنامج الاستثمار كثيف العمالة في الأردن. وفي جميع الحالات، من الضروري أن يمثل منفذو البرنامج تنوع خصائص السكان العراقيين وأن يعكسوه على نحو كاف. كما يمكن أيضاً تصور أهمية مرافق رعاية الأطفال في دعم مشاركة المرأة، على النحو الموصي به من خلال مراجعة برنامج النقد مقابل العمل الذي تنفذه هيئة الأمم المتحدة للمرأة في العراق والذي يستهدف اللاجئات (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2021). في جميع الحالات، من الضروري لمنفذي البرنامج أن يمثلوا ويعكسوا تنوع خصائص الشعب العراقي بشكل مناسب.

ويشير ضمان شمول برنامج الأشغال العامة أيضاً إلى **شمولية الأصول والخدمات المنتجة أو المقدمة** في إطار البرنامج. وهنا ينبغي أن تأخذ القرارات المتعلقة بأنواع الأصول والخدمات التي يتعين إنشاؤها في الحساب الاحتياجات المحددة للنساء والأشخاص ذوي الإعاقة والشباب والسكان النازحين قسراً والأقليات العرقية أو الدينية، من أجل تحديد أنواع المشاريع التي يمكن أن تلبي تلك الاحتياجات على أفضل وجه. وبهذه الطريقة، سيهدف البرنامج نفسه إلى أن يكون شاملاً للجميع بينما يشجع في الوقت نفسه على تحقيق الشمولية (ومعالجة الفقر المتعدد الأبعاد) للسكان المحرومين داخل المجتمع الأوسع. وقد سبق تقديم بعض الأمثلة في الفصل السابق، بما في ذلك توفير خدمات دعم الطفولة المبكرة التي من شأنها أن تسهم في تنمية رأس المال البشري ولكنها تدعم أيضاً المرأة - التي تمثل مسؤوليات الرعاية بالنسبة لها عائقاً أمام العمالة - لدخول سوق العمل. ومن شأن خدمات الرعاية المنزلية للأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص المصابين بأمراض مزمنة

أن تعزز مساهمة البرنامج في توفير الخدمات الأساسية غير المتاحة حالياً لهؤلاء السكان، في حين أن تحسين المباني أو المدارس العامة أو إعادة بنائها يمكن أن يشمل التركيز على ضمان أن تكون هذه الخدمات متاحة للأشخاص والأطفال ذوي الإعاقة. وفي الوقت نفسه، يعد الحصول على سكن آمن وبأسعار معقولة أحد الاحتياجات الرئيسية للسكان النازحين قسراً، لذلك يمكن إعطاء الأولوية لهذه التدخلات في المواقع الجغرافية ذات الكثافة العالية من النازحين داخليا واللاجئين.

الإطار 10: التصميم والتنفيذ الشاملان في جنوب إفريقيا والأردن

يُدمج برنامج الأشغال العامة الموسع (EPWP) في جنوب إفريقيا المساواة بين الجنسين في التصميم والتنفيذ. إذ تستجيب الحصة المحددة لمشاركة المرأة (على سبيل المثال 55 في المئة) لمؤشرات القوى العاملة بشأن مشاركة المرأة في القوى العاملة ومعدلات البطالة. ويُدْمَج البرنامج المشاريع المصممة لتكون جذابة للنساء، بما في ذلك الخدمات الاجتماعية والرعاية، ويلتزم المقاولون في إطار البرنامج بتقديم أجر متساوٍ مقابل العمل المتساوي القيمة، وتوفير مرافق دورات مياه منفصلة للرجال والنساء (Barca، 2019).

كما خصص برنامج الأشغال العامة EPWP حصة 40% لمشاركة الشباب، اتساقاً مع ارتفاع معدل البطالة بين الشباب. ولتكييف البرنامج وفقاً لاحتياجات هذه المجموعة، يشتمل برنامج تشغيل الأشغال العامة EPWP على مكون "خدمة الشباب الوطنية" الذي يشرك الشباب لمدة عام واحد، ويزودهم بالمهارات الحياتية، والتدريب الفني، والاستشارة، مع التركيز على صيانة المباني. تبرز الأدلة المستمدة من البرنامج أيضاً أن "نوع العمل يمكن أن يؤثر على مستوى مشاركة الشباب"، مشيراً إلى أهمية ضمان التنوع في أنواع الأعمال المعتمدة (ليو-كي-سونغ، بويرتو وتسوكاموتو، 2016، ص 15).

ويشمل برنامج الاستثمار كثيف العمالة المنفذ في الجزء الشمالي من الأردن، بتمويل من المانحين، مشاركة اللاجئين ودمج المكونات الأساسية التي تراعي الفوارق بين الجنسين. يهدف البرنامج إلى تحقيق توزيع عمل متساوٍ بين الأردنيين واللاجئين السوريين ويتضمن تدخلات إضافية لدعم اللاجئين في الحصول على عمل، لا سيما من خلال دعم الحصول على تصاريح العمل. وقد طور المشروع استراتيجية لتعميم مراعاة المنظور الجندي خلال دورة المشروع، بما في ذلك إنشاء بيئات عمل صديقة للنوع الاجتماعي، وعدم التسامح مطلقاً مع التحرش الجنسي، والتدريب المصمم خصيصاً للنساء في المهارات التقنية والليونة (منظمة العمل الدولية، 2019 ب).

لضمان شمولية البرنامج، من المهم أن تكون عملية صنع القرار نفسها شاملة، والتي ستشمل المشاركة النشطة للمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية

3. قدرة العراق على تحمل تكاليف برامج الأعمال العامة

3.1 مقارنة تكلفة برامج الأشغال العامة في بلدان مختارة

إن اختيار معايير تصميم البرنامج وميزات تنفيذه ستؤثر (وستكون مقيدة ب) على التكلفة الإجمالية للبرنامج، بما في ذلك معدلات الأجور وتوزيعها ، واتساع نطاق مكون التدريب والخدمات التكميلية ، ومدة المشاركة ، والتغطية ، ونوع العمل المنجز ، وكثافة العمالة ، إلخ ... على سبيل المثال . ويقدم الجدول أدناه لمحة موجزة عن التكلفة كحصة من الناتج المحلي الإجمالي للبرامج المنفذة في عدة دول وكذلك مقارنة بعدد الوظائف التي تم إنشاؤها كنسبة من القوى العاملة.

الجدول 1: تقديرات التمويل الدلالية وآثارها

تكاليف البرنامج كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	سنوات الشخص كنسبة مئوية من القوى العاملة	الوظائف كنسبة مئوية من القوى العاملة	إجمالي القوى العاملة	إجمالي عدد سنوات الأشخاص / سنوياً	إجمالي عدد وظائف برنامج الأشغال العامة في السنة	
0.2	0.44%	1.30%	16'000'000	70'000	200'000	جنوب إفريقيا: برنامج الأشغال العامة الموسع الأول (2007/2006)
0.2	0.20%	1.60%	92'000'000	181'818	1'481'481	إندونيسيا: Padat Karya (1998) (1999/PK)
0.3	0.96%	5.00%	427'000'000	4'109'091	21'200'000	الهند: القانون الوطني لضمان العمالة الريفية (NREGA) (7/2006)
1	3%	15%				الهند: القانون الوطني لضمان العمالة الريفية (NREGA) (تقدير 9/2008)
0.18	n/a	2.90%	1'400'000	n/a	41'000	أيرلندا: برنامج التوظيف المجتمعي (التسعينيات)
2	n/a	4.80%	31'000'000	n/a	1'500'000	إثيوبيا: برنامج شبكات الأمان الإنتاجية (7/2006)
0.8	n/a	0.50%	4'500'000	n/a	21'000	السفغال: وكالة تنفيذ الأشغال ذات النفع العام ضد العمالة الناقصة (2004)
3.9	n/a	3.4 - 8.9%	53'000'000	n/a	n/a	الولايات المتحدة الأمريكية: برامج الصفقات الجديدة (متوسط 1940-1933)
0.9	n/a	13%	17'000'000	n/a	2'210'000	الأرجنتين: أرباب الأسر (2003)

المصدر: McCord, 2007

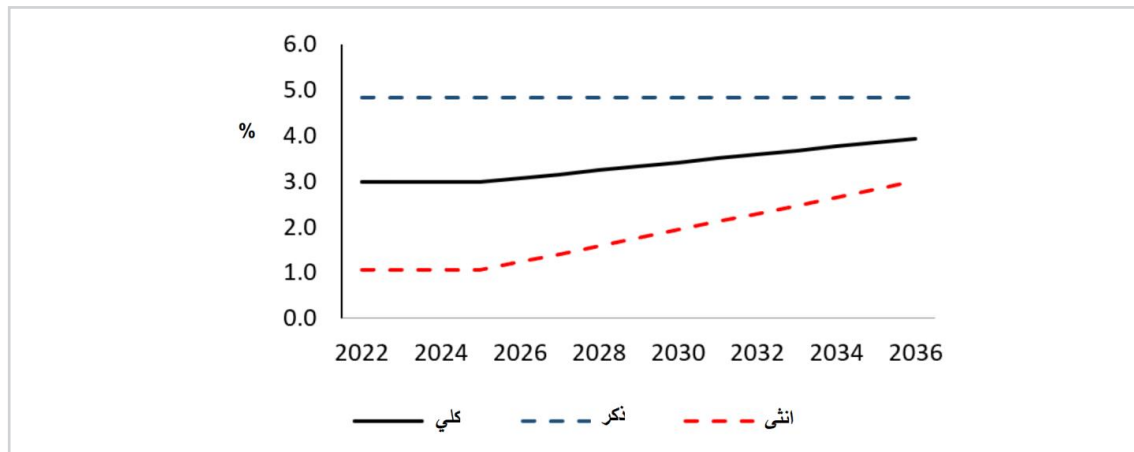
3.2. إسقاط لبرنامج الأشغال العامة

للوصول إلى تقديرات التكلفة لمشروع الأشغال العامة المحتملة في العراق، قامت الدراسة ببناء نموذج إسقاط مقسم إلى جزئين: أولاً، إسقاط للعوامل الأساسية (الديموغرافية والقوى العاملة والاقتصاد الكلي)، والتي تم تفصيلها في الملحق 1؛ وثانياً، وفي إطار مجموعة من الافتراضات حول معايير تصميم البرنامج؛ تم الوصول إلى إسقاطات تغطية مشروع الأشغال العامة المقترح، ومستوى الأجور، والتكاليف الإجمالية كما هو معروض أدناه:

أ. إسقاط للعمال المشاركين في برنامج الأشغال العامة

الافتراض الأول الذي يجب تحديده يتعلق بالسكان المستهدفين. كما تمت مناقشته سابقاً، فإن معدل البطالة المرتفع، وخاصة بين الشباب، هو مصدر قلق كبير. علاوة على ذلك، يعد توسيع شبكة الأمان الاجتماعي بين الأشخاص في سن العمل مصدر قلق آخر يجب مراعاته عند تحديد الجمهور المستهدف لبرنامج الأشغال العامة. لذلك، فإن النظر إلى المستفيدين من شبكة الأمان الاجتماعي يعد نقطة بداية جيدة بغية تحديد من يمكن استهدافه في برنامج الأشغال العامة المقترح. وتوفر شبكة الأمان الاجتماعي مزايا لما مجموعه 316,342 متلقي تتراوح أعمارهم بين 20-35 (261,754 ذكر و 54,588 أنثى) (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، 2022)، وهو ما يمثل 3.0 بالمائة (4.83 بالمائة و 1.05 بالمائة من السكان الذكور والإناث، على التوالي) من هم في هذه الفئة العمرية للعام 2022. ومن هنا، استخدمت الدراسة هذه النسبة على أنها السكان المستهدفون في مشروع الأشغال العامة كنسبة مئوية من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 20-35. وتفترض الدراسة الإبقاء على نسبة تغطية الذكور (4.83 بالمائة) حتى نهاية فترة الإسقاط (2036). ومع ذلك، نظراً لانخفاض تغطية الإناث في السنة الأولى، تفترض الدراسة أن هذه النسبة ستزيد تدريجياً من 1.05 في المائة في عام 2025 لتصل إلى 3 في المائة بحلول عام 2036.

الشكل 4: السكان المستهدفون لمشروع الأشغال العامة كنسبة مئوية من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و 35 عامًا



وتفترض الدراسة أن معدل التغطية يصل إلى 50% من مستفيدي شبكة الحماية الاجتماعية الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و35 عامًا في عام 2022، ويزيد إلى 80% بحلول عام 2025 ويظل كما هو حتى نهاية فترة الإسقاط⁷. هذا هو معدل التغطية المفترض لمراعاة الحاجة إلى توسيع نطاق البرنامج تدريجيًا، ولكن أيضًا لإدراك أنه ليس من المحتمل أن يكون جميع المشاركين في شبكة الأمان الاجتماعي الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و35 عامًا قادرين على المشاركة في البرنامج.

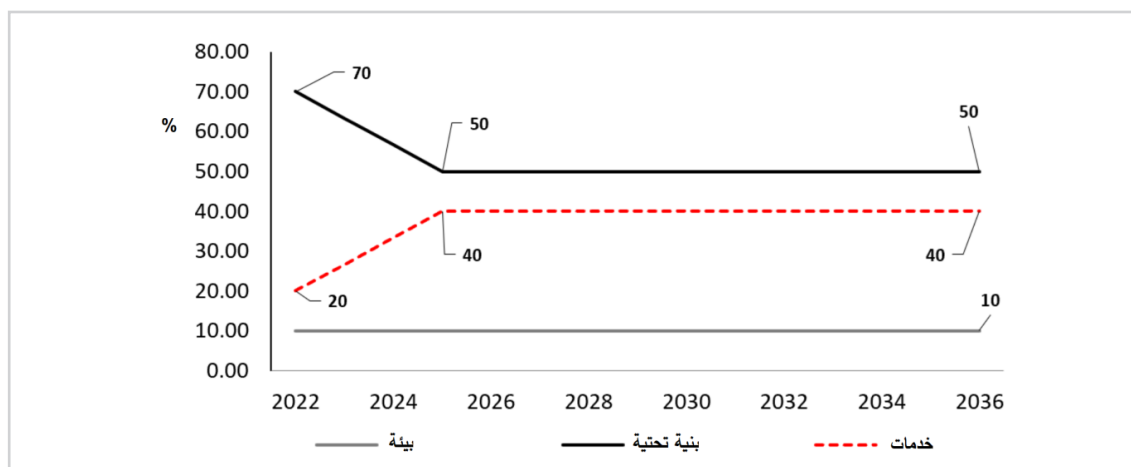
الجدول 2: اعداد المشاركين المتوقع في برنامج الأشغال العامة المقترح، بالآلاف، ذكورا وإناثا، 2036-2022

	2022	2023	2024	2025	2026	2030	2036
السكان في سن 20-35، بالآلاف	10,619.583	10,858.152	11,093.871	11,329.579	11,537.846	12,414.003	13,966.993
ذكر	5,417.97	5,539.93	5,660.37	5,780.72	5,887.76	6,338.15	7,137.20
انثى	5,193.80	5,310.42	5,425.69	5,541.05	5,642.19	6,067.60	6,821.03
المستهدفون % من السكان في سن 20-35	3.0	3.0	3.0	3.0	3.1	3.4	3.9
ذكر	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8
انثى	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.9	3.0
نسبة الإناث	50.00	60.00	70.00	80.00	80.00	80.00	80.00
ذكر	50.00	60.00	70.00	80.00	80.00	80.00	80.00
انثى	50.00	60.00	70.00	80.00	80.00	80.00	80.00
العاملون في البرنامج المقترح، بالآلاف	158.17	194.08	231.34	270.01	283.00	338.99	439.56
ذكر	130.9	160.6	191.4	223.4	227.6	245.0	275.9
انثى	27.3	33.5	39.9	46.6	55.4	94.0	163.7
نسبة الإناث للعدد الكلي	17.26	17.26	17.25	17.25	19.59	27.74	37.24

المصدر: يستند الحساب إلى بيانات من الأمم المتحدة (2019) وصندوق النقد الدولي (2022) ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية (2022)

بدوره، كما هو موضح أعلاه، يمكن لبرنامج الأشغال العامة الانخراط في مشاريع في العديد من القطاعات. لأغراض حساب التكلفة، نفترض أن البرنامج سينخرط في ثلاث قطاعات واسعة، وهي: البنية التحتية والخدمات والبيئة. فمن حيث حجم العمالة لكل قطاع بالنسبة إلى إجمالي العمالة في مشروع الأشغال العامة المقترح، يوضح الرسم البياني التالي حصة كل قطاع من إجمالي تشغيل مشروع الأشغال العامة خلال فترة الإسقاط.

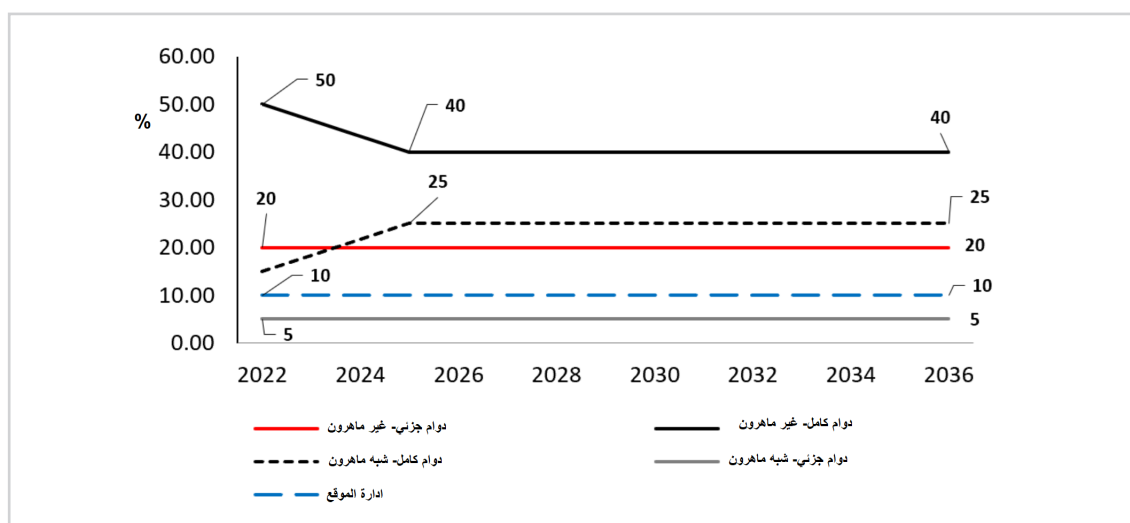
الشكل 5: العمالة القطاعية كنسبة مئوية من إجمالي العمالة المقترحة لبرنامج الأشغال العامة ، 2036 - 2022



7 يُقصد بهذه الافتراضات كنقطة انطلاق. يمكن تغييرها (والعديد من المعايير الأخرى) في أداة تحديد التكاليف ويمكن على الفور رؤية الآثار المترتبة على التكلفة لأي تغيير.

أما من حيث مستوى المهارات المستهدفة ، تفترض الدراسة مستويين من المهارات للمشاركين في البرنامج: العمال غير المهرة والعمال شبه المهرة. ولكل مجموعة، يمكن للعمال الانضمام إما على أساس التفرغ الكامل أو على أساس التفرغ الجزئي (50 في المائة من عبء العمل). من المفترض أن هناك حاجة إلى فئة عمالة لإدارة الموقع. ويعرض الرسم البياني التالي الحصة النسبية لكل فئة من هذه الفئات إلى إجمالي العمالة في برنامج الأشغال العامة المقترح خلال فترة الإسقاط.

الشكل 6: العمالة في برنامج الأشغال العامة المقترح حسب مستويات المهارات وكنسبة مئوية من إجمالي العمالة في البرنامج ، 2022 - 2036



وباستخدام الافتراضات أعلاه، يوضح الجدول أدناه توزيع العمال في برنامج الأشغال العامة المقترح حسب القطاعات ومستوى المهارات.

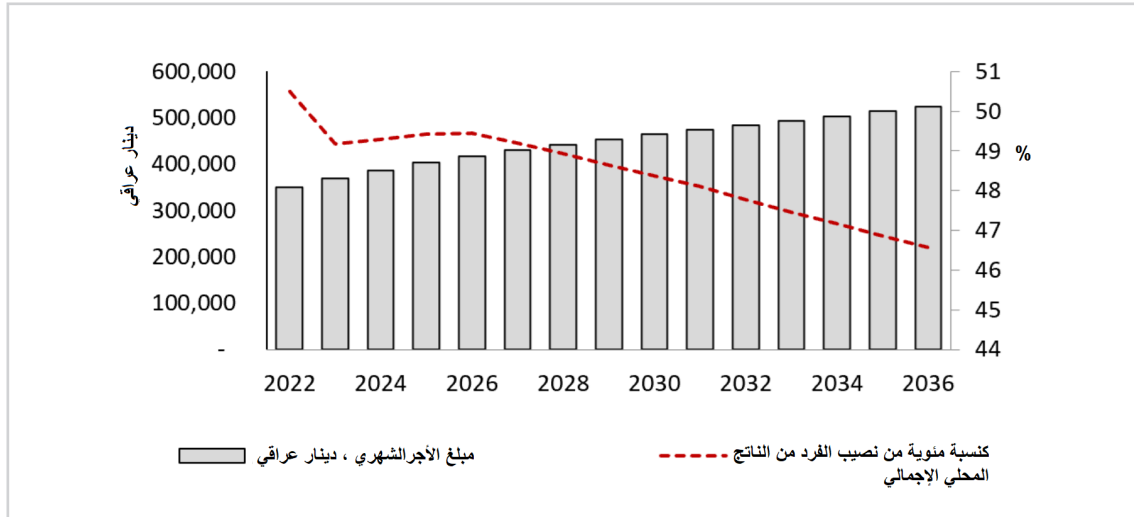
الجدول 3: العاملون في مشروع الأشغال العامة المقترح بالآلاف، حسب القطاع ومستويات المهارات ، 2022-2036

	2022	2023	2024	2025	2026	2030	2036
العاملون حسب المهارات، بالآلاف	158.17	194.08	231.34	270.01	283.00	338.99	439.56
غير ماهرون -دوام كامل	79.1	90.6	100.2	108.0	113.2	135.6	175.8
غير ماهرون -دوام جزئي	31.6	38.8	46.3	54.0	56.6	67.8	87.9
شبه ماهر - دوام كامل	23.7	35.6	50.1	67.5	70.7	84.7	109.9
شبه ماهر - دوام جزئي	7.9	9.7	11.6	13.5	14.1	16.9	22.0
إدارة الموقع	15.8	19.4	23.1	27.0	28.3	33.9	44.0
العاملون حسب القطاع، بالآلاف	158.17	194.08	231.34	270.01	283.00	338.99	439.56
بنية تحتية	110.7	122.9	131.1	135.0	141.5	169.5	219.8
خدمات	31.6	51.8	77.1	108.0	113.2	135.6	175.8
بيئة	15.8	19.4	23.1	27.0	28.3	33.9	44.0

ب. إسقاط الأجور في برنامج الأشغال العامة

تفترض الدراسة الحد الأدنى الحالي للأجور، البالغ 350.000 دينار عراقي كأجراً "أساسياً" لفئة العمال غير المهرة في البرنامج. وخلال فترة الإسقاط ، يُفترض أن يحتفظ الأجر بالقيمة الحقيقية (مفهرساً بالتضخم). ومع ذلك ، ونظراً لأنه من المتوقع أن ينمو الاقتصاد في المدى الحقيقي ، فإن مستوى الأجور سينخفض في القيمة النسبية (كنسبة من نصيب الفرد من الدخل المحلي الإجمالي) خلال فترة الإسقاط. ففي مرحلة لاحقة ، يمكن إجراء مراجعة دورية للقيمة الحقيقية للأجر لضمان الاتساق والأهمية.

الشكل 7: الأجر الأساسي بالدينار العراقي وكنسبة مئوية من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (المحاور اليمنى) ، 2022-2036



أما بالنسبة للأجور الفئات الأخرى من اصحاب المهارات ، تفترض الدراسة أن راتب العامل شبه الماهر سيكون 150 بالمائة من الأجر الأساسي (الحد الأدنى للأجور). وبالمثل ، سيكون أجر مدير الموقع 200% من الأجر الأساسي (الحد الأدنى للأجور). وسيتم منح العاملين بدوام جزئي راتبًا يتناسب مع أولئك الذين يعملون بدوام كامل لنفس الفئة الوظيفية. وينتج عن ذلك ان يصبح متوسط الأجر الإجمالي للبرنامج المقترح للأشغال العامة 106.3 في المائة من الأجر الأساسي (الحد الأدنى للأجور) في عام 2020. وبسبب التغيير في نسبة فئات العمال، كما أوضحنا سابقًا ، سترتفع هذه النسبة إلى 111.3 في المائة من الأجر الأساسي (الحد الأدنى للأجور) في عام 2025 وتبقى كما هي حتى نهاية فترة الإسقاط. ومع ذلك ، سيتغير هيكل الأجور بالدينار العراقي خلال فترة الإسقاط نتيجة فهرسة الأجور بالتضخم للحفاظ على قيمتها الشرائية. ويتتبع الجدول التالي تطور الأجور عبر فئات مهارات العمال المختلفة خلال فترة الاسقاطات.

الجدول 4: الأجور بالدينار العراقي وكنسبة مئوية من "الأجر الأساسي"، حسب مستويات المهارات ، 2022-2036

	2022	2023	2024	2025	2026	2030	2036
مبلغ الأجر الأساسي الشهري ، دينار عراقي	350,000	369,018	386,823	403,135	417,682	464,647	524,294
كنسبة مئوية من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	50.5	49.2	49.3	49.4	49.4	48.4	46.6
الأجر حسب مستوى المهارة ٠% من الأجر الأساسي	106.3	107.9	109.6	111.3	111.3	111.3	111.3
غير ماهرون -دوام كامل	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
غير ماهرون -دوام جزئي	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
شبه ماهر - دوام كامل	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0
شبه ماهر - دوام جزئي	75.0	75.0	75.0	75.0	75.0	75.0	75.0
إدارة الموقع	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0
مبلغ الأجر الشهري ، دينار عراقي	371,875	398,231	423,894	448,488	464,671	516,920	583,277
غير ماهرون -دوام كامل	350,000	369,018	386,823	403,135	417,682	464,647	524,294
غير ماهرون -دوام جزئي	175,000	184,509	193,412	201,568	208,841	232,323	262,147
شبه ماهر - دوام كامل	525,000	553,526	580,235	604,703	626,523	696,970	786,441
شبه ماهر - دوام جزئي	262,500	276,763	290,118	302,351	313,261	348,485	393,221
إدارة الموقع	700,000	738,035	773,647	806,270	835,363	929,294	1,048,588

ت. توقعات الاكلاف الإجمالية لبرنامج الأشغال العامة المقترح:

تتضمن التكلفة الإجمالية للبرنامج ثلاثة مكونات: فاتورة الأجور، والنفقات الرأسمالية، والتكاليف الأخرى. فبالنسبة لفاتورة أجور برنامج الأشغال العامة، فيُحسب إجمالي مبلغ الأجر على أنه ناتج المشتركين في برنامج الأشغال العامة ومبلغ الأجر لكل عام في فترة الإسقاط. وتجدر الإشارة الى انه يفترض أن يُعرض فترة عمل مدتها 6 أشهر فقط لكل عامل.

أما بالنسبة إلى النفقات الرأسمالية، تفترض الدراسة نسبة لكثافة العمالة لكل قطاع. ففي قطاع البنية التحتية، تفترض الدراسة أن تشكل العمالة 50 في المائة من تكلفة الميزانية للقطاع الخاصة بالعمالة والنفقات الرأسمالية. ام ما يخص قطاع الخدمات، يُفترض أن هذه النسبة ترتفع ل 75 بالمائة. وبالنسبة لقطاع البيئة، يُفترض أن تكون هذه النسبة 60 بالمائة. وهذه الافتراضات تفضي الى نسبة كثافة العمالة الإجمالية للبرنامج بأكمله، والتي تحتسب كمتوسط مرجح للقطاعات الثلاثة، تبلغ 54.55 في المائ للعام 2022. وبسبب التغييرات في حجم العمالة في كل من القطاعات الثلاثة، ستزداد نسبة الكثافة الإجمالية هذه تدريجياً (بتأثير زيادة قطاع الخدمات) لتصل إلى 58.88 بحلول عام 2025 وتبقى على حالها حتى نهاية فترة الإسقاط.

ومع هذه الافتراضات، يتم حساب النفقات الرأسمالية لكل قطاع من القطاعات الثلاثة. وبخصوص التكاليف الأخرى، فهي تشمل: تكاليف إدارية، وتكاليف التدريب، و التكاليف الوسيطة، و حساب للطوارئ. وقد تم افتراض هذه التكاليف كنسبة مئوية من تكلفة العمالة ورأس المال لكل سنة، بواقع 6 في المائة لتكلفة الإدارة، و 5 في المائة لكل واحدة من التكاليف الوسيطة وتكلفة التدريب وتكلفة الطوارئ.

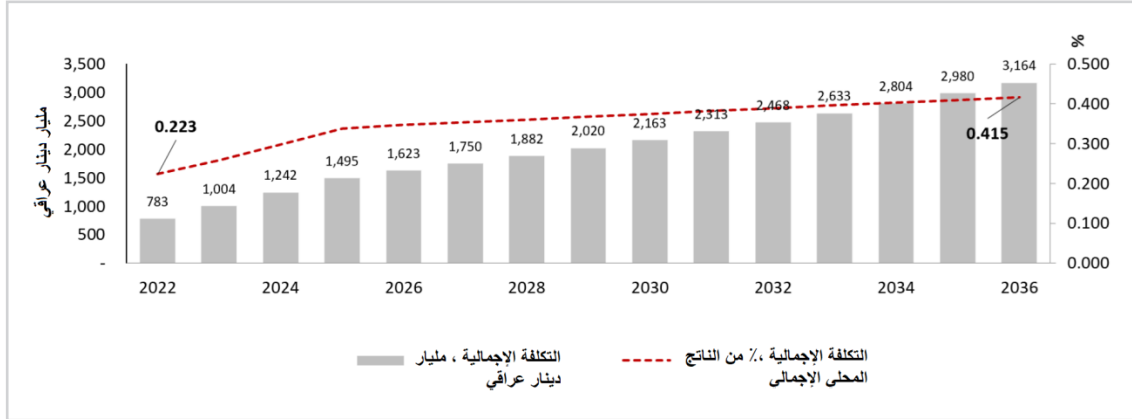
ويعرض الجدول التالي التكلفة الإجمالية المتوقعة لمشروع الأشغال العامة المقترح خلال فترة التوقع.

الجدول 5: التكلفة الإجمالية للأجور والتكاليف الرأسمالية والتكاليف الأخرى بالمليار دينار عراقي وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، حسب القطاع، 2022-2036

	2022	2023	2024	2025	2026	2030	2036
إجمالي فاتورة الأجور حسب القطاع، مليار دينار عراقي	352.9	463.7	588.4	726.6	789.0	1,051.4	1,538.3
بنية تحتية	247.0	293.7	333.4	363.3	394.5	525.7	769.1
خدمات	70.6	123.7	196.1	290.6	315.6	420.6	615.3
بيئة	35.3	46.4	58.8	72.7	78.9	105.1	153.8
إجمالي المصروفات الرأسمالية حسب القطاع، مليار دينار عراقي	294.1	365.8	438.0	508.6	552.3	736.0	1,076.8
بنية تحتية	247.0	293.7	333.4	363.3	394.5	525.7	769.1
خدمات	23.5	41.2	65.4	96.9	105.2	140.2	205.1
بيئة	23.5	30.9	39.2	48.4	52.6	70.1	102.6
تكاليف أخرى، مليار دينار عراقي	135.9	174.2	215.5	259.4	281.7	375.3	549.2
تكاليف إدارة البرنامج	38.8	49.8	61.6	74.1	80.5	107.2	156.9
تكاليف وسيطة	32.4	41.5	51.3	61.8	67.1	89.4	130.8
تكاليف التدريب	32.4	41.5	51.3	61.8	67.1	89.4	130.8
طوارئ	32.4	41.5	51.3	61.8	67.1	89.4	130.8
التكلفة الإجمالية، مليار دينار عراقي	782.9	1,003.8	1,242.0	1,494.6	1,623.0	2,162.7	3,164.3
التكلفة الإجمالية، % من الناتج المحلي الإجمالي	0.223	0.258	0.299	0.338	0.347	0.374	0.415

ويخلص الشكل التالي تكلفة البرنامج بالدينار العراقي وكنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي للسنة ذاتها.

الشكل 8: إجمالي الإنفاق بالمليار دينار وكنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (المحاور اليمنى)



3.3. التمويل

بالنظر إلى اتساع نطاق الأهداف التي يمكن لبرنامج الأشغال العامة الوصول إليها، وكذلك مجموعة أصحاب المصلحة المحتمل تأثرهم بالبرنامج والاستفادة منه، هناك العديد من الطرق المختلفة لتحديد آليات تمويل برامج الأشغال العامة. وعادةً ما يتم تمويل مشروع الأشغال العامة من الميزانيات الحكومية (عادةً ضمن الحماية الاجتماعية أو تمويل الحد من الفقر. ولكن يمكن استكمال التمويل باستثمارات الميزانية الحكومية في مجال البنية التحتية، حيث يهدف مشروع الأشغال العامة إلى زيادة كثافة اليد العاملة في العمل المطلوب، أو التمويل القطاعي حيث تتضمن البرامج تدخلات في الخدمات الاجتماعية والبنية التحتية. ويمكن أيضًا النظر في استثمار القطاع الخاص، لا سيما في مشاريع البنية التحتية حيث يتوقع عوائد استثمارها متضمنة قطاعات النقل أو البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية، ولكن أيضًا الإسكان الاجتماعي. فعلى سبيل المثال، فأن العديد من مشروعات الأشغال العامة التي تم تنفيذها في الماضي في جنوب إفريقيا قد ضمنت استثمارات من القطاع الخاص في أنشطتها (حداد وأداتو، 2001).

علاوة على ذلك، تعمل منظمة العمل الدولية أيضًا على صياغة ورقة تتعمق أكثر في تمويل الحماية الاجتماعية في العراق، والتي تشمل مشروع الأشغال العامة وسيتم تنفيذها كمتابعة لهذه الورقة. وبهذا الصدد، من المهم أن نضع في الاعتبار أن مشروع الأشغال العامة - إذا تم تصميمه بشكل مناسب - يمكن اعتباره فرصة استثمارية، وليس تكلفة فقط. يمكن أن يمثل مشروع الأشغال العامة استثماراً في تنمية رأس المال البشري (من خلال نتائج التشغيل وكبح الفقر، ولكن أيضًا حيث تتضمن مشاريع البرنامج تدخلات في الخدمات الاجتماعية والبنية التحتية مثل الرعاية الصحية والتعليم)، كذلك يمثل استثماراً في تحفيز الاقتصاد (حيث يشمل البرنامج مشاريع البنية التحتية، مثل الطرق والموانئ والاتصالات أو إعادة التأهيل الزراعي، إلخ...). وأخيراً، يمثل استثماراً في البيئة (مع تأثيرات أوسع على الإنتاجية الزراعية، ولكن أيضًا رفاهية أوسع).

4. الأدوار والمسؤوليات

إن برامج الأشغال العامة متعددة القطاعات بطبيعتها، وتتطلب عمليات تصميم وتنفيذ هذه البرامج مشاركة نشطة من جانب العديد من أصحاب المصلحة الرئيسيين. ونختتم بياننا بإيجاز شديد بعض الخطوات الرئيسية التالية لكل جهة فاعلة بدورها.

ويتعين على **حكومة العراق** أن تكون في موقع القيادة في تصميم وتنفيذ البرنامج، وفي قيادة التنسيق مع الجهات الفاعلة الخارجية المشاركة في القطاعات ذات الصلة فيه. وستتطلب الخطوة الأولى الشروع في توليد الأدلة والتقييمات والتحليلات لإثراء مؤشرات أداء واقعية لتصميم البرامج وطرائق التنفيذ وتيسير عملية شاملة وتشاركية لتحديد العناصر المذكورة أعلاه والاتفاق عليها. وسوف يشمل البحث والتقييم المطلوب:

- تقييم للقدرة المؤسسية الحالية على تصميم وتنفيذ البرنامج، ومقترحات للترتيبات المؤسسية وآليات التنسيق الفعالة.
- مسح الأجور لتكوين فهم لمعدلات الأجور السائدة في مختلف القطاعات، والاحتياجات متعددة الأبعاد، كوسيلة لتحديد معدل الأجور المناسب داخل البرنامج.
- تقييم أولويات السياسة والاحتياجات عبر القطاعات على المستويين الوطني والمجتمعي حيث يمكن لمشروع الأشغال العامة أن يساهم من خلال زيادة كثافة اليد العاملة.
- تحديد مدى توافر وجودة خدمات التدريب والتوظيف في جميع أنحاء البلاد والتي يمكن للبرنامج أن يتكامل معها.
- تقييم مستوى المهارات واحتياجات التدريب على المهارات للمشاركين المحتملين (بما في ذلك المشاركون المحتملون في شبكة الأمان الاجتماعي، كما هو مذكور أعلاه) والعقبات التي تواجه الحصول على عمل.
- مراجعة الحيز المالي المتاح لتنفيذ مثل هذا البرنامج، ورسم خرائط لفرص التمويل الحالية للاستثمار في قطاعات المشاريع المحددة.

ومن المجالات الأخرى ذات الأولوية أن تحدد الحكومة مصادر مستدامة لتمويل البرنامج، معتبرة برنامج الأشغال العامة فرصة استثمارية رئيسية لتحقيق آثار مستدامة وطويلة الأجل على العمالة والنمو الاقتصادي والحد من الفقر⁸. وعندئذ ستكون هناك حاجة إلى تفعيل معايير التصميم والتنفيذ من خلال صياغة واعتماد السياسات الرئيسية والإجراءات التشغيلية الموحدة وأدلة التنفيذ وخطط الطوارئ. وسيتعين أن تيسر هذه العمليات جنباً إلى جنب مع أنشطة تعزيز القدرات الأساسية على الصعيدين الوطني والمحلي لتعزيز قدرة الحكومة على تنفيذ البرنامج بفعالية.

الجهات الفاعلة في القطاع الخاص أيضاً شركاء حاسمين في عملية صنع القرار، وذلك أساساً كوسيلة لضمان أن يكمل البرنامج أنشطة القطاع الخاص وأن يكيف خدمات التدريب والعمالة مع متطلبات السوق. ويمكن أيضاً إشراك الجهات الفاعلة في القطاع الخاص كمتعاقدين في تنفيذ المشاريع، حيث يمكن أيضاً تزويدها بتنمية مهارات الأعمال التجارية وتنظيم المشاريع.

8 تعكف وكالات الأمم المتحدة حالياً على إجراء مختلف أنشطة البحث والتقييم لتحديد الحيز المالي لإصلاح الحماية الاجتماعية، الأمر الذي يمكن أن يساهم في إثراء مثل هذه القرارات.

الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والمنظمات المجتمعية تلعب أيضاً دوراً رئيسياً في تصميم وتنفيذ مشاريع الأشغال العامة. على سبيل المثال، قد يلعب الناشطون في المجتمع المدني دوراً حاسماً في عملية صنع القرار لضمان تصميم برنامج شامل. في المقابل، يمكن للمنظمات المجتمعية أن تساهم كذلك في عمليات صنع القرار المرتبط بنوعية المشاريع التي سيتم تبنيها، للتأكد من أنها ذات صلة بمجتمعاتها، ولا سيما الأكثر ضعفاً. كما يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تلعب دوراً في تنفيذ المشاريع التي تهدف إلى مواجهة التحديات البيئية، على النحو المشار إليه أعلاه.

المانحين حيث يمكن النظر في مواءمة تدخلاتهم التمويلية لدعم إعادة الإعمار والبنية التحتية والخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية في العراق مع برنامج الأشغال العامة العراق كوسيلة لتعزيز كثافة العمالة - وبالتالي تأثير العمالة - لهذه البرامج، تحت قيادة الحكومة وتنسيقها.

الشركاء في مجال الدعم الإنساني والتنموي، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية والمنظمات المحلية غير الحكومية، هم على استعداد لتقديم الدعم الفني لمستويات الجهود الحكومية الموضحة أعلاه كما هو مطلوب. هناك أولوية أخرى تشمل هذه الجهات الفاعلة المشاركة حالياً في تنفيذ النقد مقابل العمل والتدخلات ذات الصلة للانتقال من تقديم الدعم إلى تعزيز قدرات الحكومة، وتعزيز التنسيق لنقل أعباء العمل الإنساني إلى البرنامج الحك

المراجع

- أنطونوبولوس، رانيا (2007). الحق في العمل، والأنواع الصحيحة من المشاريع: سياسات ضمان العمالة من منظور جنساني، ورقة عمل رقم 516 الصادرة عن معهد ليفي للاقتصاد التابع لكلية بارد.
- المكتب المركزي للإحصاء (2018)، موجز المسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام 2018 (MICS6)، متاح [هنا](#).
- Davern, Eamonn and Currie-Clark, Gabriel (2021), *Mapping Innovative Practices in the Field of Active Labor Market Policies* European Training Foundation, available [here](#), 19, خلال أزمة كوفيد -
- (2021) ECI، الفجوات في التعليم الرسمي في العراق، اتحاد التعليم في العراق، متاح [هنا](#)
- حكومة العراق (2018)، إعادة إعمار العراق واستثماره، متاح [هنا](#)
- حكومة العراق (2019)، المستقبل الذي نريده: رؤية العراق للتنمية المستدامة 2030، متاح [هنا](#)
- حكومة العراق (2020)، الكتاب الأبيض للإصلاح الاقتصادي
- حكومة العراق (2022)، مسح القوى العاملة 2021، متاح [هنا](#)
- هانيمان، كاثرين. Zuzek, Hannah (2020), Iraq ELITES Rapid Work Market Assessment Report, available [here](#).
- المنظمة الدولية للهجرة (2022)، النزوح الناجم عن المناخ - وسط وجنوب العراق، متاح [هنا](#)
- منظمة العمل الدولية (2012)، نحو الحق في العمل: دليل لتصميم برامج مبتكرة للعمالة العامة، جنيف: منظمة العمل الدولية، متاح [هنا](#)
- منظمة العمل الدولية (2018)، الحق في العمل الآن، منظمة العمل الدولية: أثينا، متاح [هنا](#)
- منظمة العمل الدولية (2019)، البرنامج القطري للعمل اللائق - العراق: الإنعاش والإصلاح، بغداد: منظمة العمل الدولية، متاح [هنا](#)
- منظمة العمل الدولية (2021)، مبادرات التشغيل العامة وأزمة كوفيد-19، متاح [هنا](#)
- (2020) Kebede et al، التقييم السريع لتأثير كوفيد-19 على الفئات السكانية الضعيفة والشركات الصغيرة في العراق، منظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة، متاح [هنا](#)
- ماكورد، آنا (2013)، الأشغال العامة والنظم الغذائية المرنة، لندن: ODI، متاح [هنا](#)
- وزارة البناء والإسكان (2010)، السياسة الوطنية للإسكان، متاح [هنا](#)
- وزارة التخطيط (2012)، المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسر المعيشية في العراق 2012
- البنك الدولي (2017)، العراق - التشخيص المنهجي للبلدان، متاح [هنا](#)
- البنك الدولي (2019)، الوظائف في العراق: تمهيد حول خلق فرص العمل على المدى القصير، متاح [هنا](#)
- البنك الدولي (2022)، بوابة المعارف المتعلقة بتغير المناخ
- الأمم المتحدة (2022)، ورقة موقف: بناء أرضية الحماية الاجتماعية في العراق: الإطار والتوصيات، متاحة [هنا](#)

- وحدة المعلومات والتحليل المشتركة بين الوكالات التابعة للأمم المتحدة في العراق (2012)، تغير المناخ في العراق
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2017)، بحث جديد يجد 3.2 مليون عراقي يعيشون في مستوطنات عشوائية، متاح [هنا](#)
- اليونسكو (2019)، تقييم سوق العمل وتحليل المهارات: العراق وإقليم كوردستان - العراق - القطاع غير النظامي، متاح [هنا](#)
- اليونيسف (2021)، التعليم: كل طفل في المدرسة، والتعلم، متاح [هنا](#)
- اليونيسف (2022)، حوالي 60% من الشباب في العراق يفتقرون إلى المهارات الرقمية اللازمة للعمل والإدماج الاجتماعي، وفقا لتقرير جديد، متاح [هنا](#).
- اليونيسف والبنك الدولي (2020)، تقييم تأثير كوفيد-19 على الفقر والضعف في العراق، متاح [هنا](#)

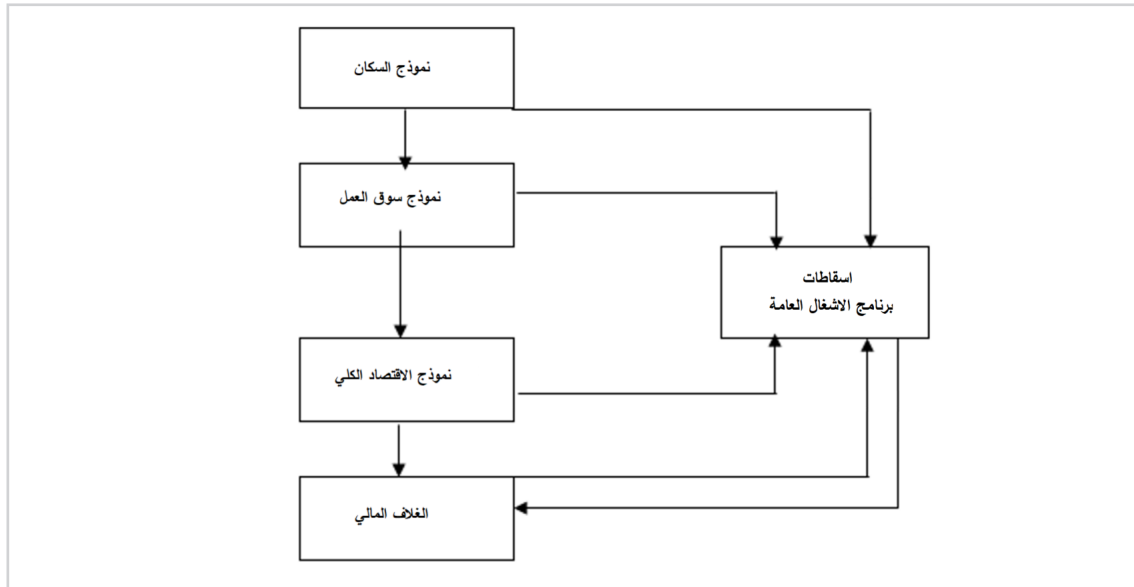
المصادر العالمية لمنظمة العمل الدولية

- منظمة العمل الدولية (2012)، نحو الحق في العمل: دليل لتصميم برامج توظيف عامة مبتكرة، متاح هنا
- منظمة العمل الدولية (2013)، نحو أجور مقبولة لبرامج التوظيف العامة: دليل لإجراء دراسات لتحديد الأجور وتقدير الاستجابة لعرض العمالة، متاح هنا
- منظمة العمل الدولية (2013)، خلق فرص العمل السريع في أوقات الأزمات: من النقد مقابل العمل إلى الانتعاش المستدام وتنمية سبل العيش، المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية لآسيا والمحيط الهادئ، متاح هنا
- منظمة العمل الدولية (2015)، إرشادات مصورة لبرامج الاستثمار المكثف للعمالة المراعية للمنظور الجنساني، متاح هنا
- منظمة العمل الدولية (2017)، نحو الحق في العمل: دليل لتصميم IPEP، الخلفية والتجارب من أزمة اللاجئين السوريين في لبنان، متاح هنا
- منظمة العمل الدولية (2019)، بناء مستقبل منصف بين الجنسين من خلال برامج الاستثمار المكثفة للعمالة، متاح هنا
- منظمة العمل الدولية (2020)، برامج التوظيف العامة (PEPs): خلق وظائف لائقة من خلال الاستثمارات الوطنية برنامج الاستثمار المكثف للعمالة (EIIP)، متاح هنا
- منظمة العمل الدولية (2020)، النهج القائمة على الموارد المحلية والبنية التحتية المجتمعية: تلبية الاحتياجات المحلية من خلال النهج المحلية القائمة على الموارد، متاح هنا
- منظمة العمل الدولية (2020)، الأعمال الخضراء تخلق وظائف لائقة من خلال الاستثمارات: تعزيز استعادة الغابات والري والحفاظ على التربة والمياه والحماية من الفيضانات، متوفرة هنا
- منظمة العمل الدولية (2020)، تطوير المقاول الصغير في قطاع البناء: برنامج الاستثمار كثيف العمالة (EIIP)، متاح هنا
- منظمة العمل الدولية (2020)، استخدام التكنولوجيا الرقمية في الأعمال كثيفة العمالة، متاح هنا
- منظمة العمل الدولية (2021)، دليل منظمة العمل الدولية لتنمية المهارات في برامج الاستثمار كثيفة العمالة، متاح هنا
- ليو كي سونغ، مايكيل (2009)، الوظائف الخضراء للفقراء: نهج التوظيف العام، متاح هنا
- ليو كي سونغ، مايكيل ؛ بويرتو، سوزانا ؛ تسوكاموتو، ميتو (2016)، تعزيز عمالة الشباب من خلال الأشغال العامة، ورقة عمل منظمة العمل الدولية، متوفرة هنا

الملحق 1 : الملحق 1: نموذج الإسقاطات للعوامل الأساسية (الديموغرافية وسوق العمل والاقتصاد الكلي)

تم بناء تقديرات التكلفة المقدمة سابقا في نص الورقة نموذج للإسقاط للعوامل الأساسية (الديموغرافية والقوى العاملة والاقتصاد الكلي). و يوضح الرسم البياني التالي الروابط وهيكل التبعية لأجزاء الإسقاط.

الشكل 9: مكونات نموذج الإسقاط



مزيد من التفاصيل حول إسقاط كل مكون من العوامل الأساسية موضحة أدناه:

النموذج الديموغرافي:

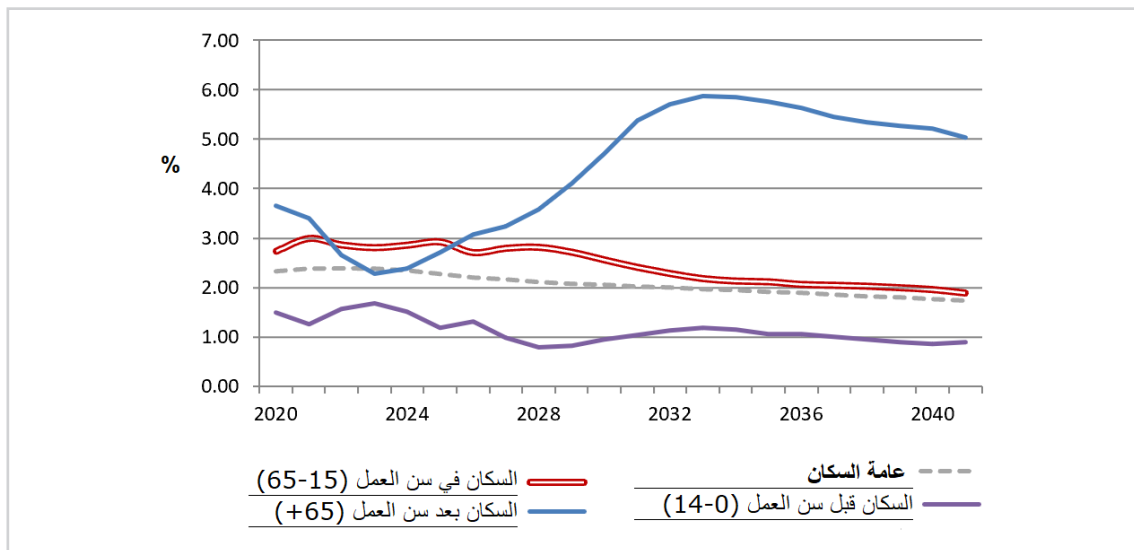
بالنسبة للإسقاط الديموغرافي، تستخدم الدراسة الإسقاط السكاني ذو المتوسط المتغير والذي توفره إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان (الأمم المتحدة، 2019). ويتم تصنيف مجموعة البيانات حسب الجنس والعمر لكل سنة من سنوات الاسقاطات. يلخص الجدول التالي الخصائص الرئيسية للإسقاط السكاني ذات الصلة بالدراسة.

الجدول 6: الإسقاط السكاني (متغير متوسط) الخصائص الرئيسية، 2012-2036

	بالآلاف			
	2022	2026	2030	2036
عامة السكان	42,165	46,186	50,194	56,386
السكان قبل سن العمل (14-0)	15,603	16,510	17,101	18,263
السكان في سن العمل (15-65)	25,214	28,187	31,385	35,747
السكان بعد سن العمل (+65)	1,470	1,629	1,899	2,649
كنسبة مئوية من مجموع السكان				
عامة السكان	100.00	100.00	100.00	100.00
السكان قبل سن العمل (14-0)	37.00	35.75	34.07	32.39
السكان في سن العمل (15-65)	59.80	61.03	62.53	63.40
السكان بعد سن العمل (+65)	3.49	3.53	3.78	4.70
نسبة الإعالة ، نسبة مئوية				
نسبة الإعالة للأطفال	61.9	58.6	54.5	51.1
نسبة الإعالة للشيخوخة	5.8	5.8	6.1	7.4
نسبة الإعالة الكلية	67.7	64.4	60.5	58.5

المصدر: يستند الحساب إلى بيانات من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (2019).

الشكل 10: معدلات النمو السكاني حسب حالة العمل، 2020-2040

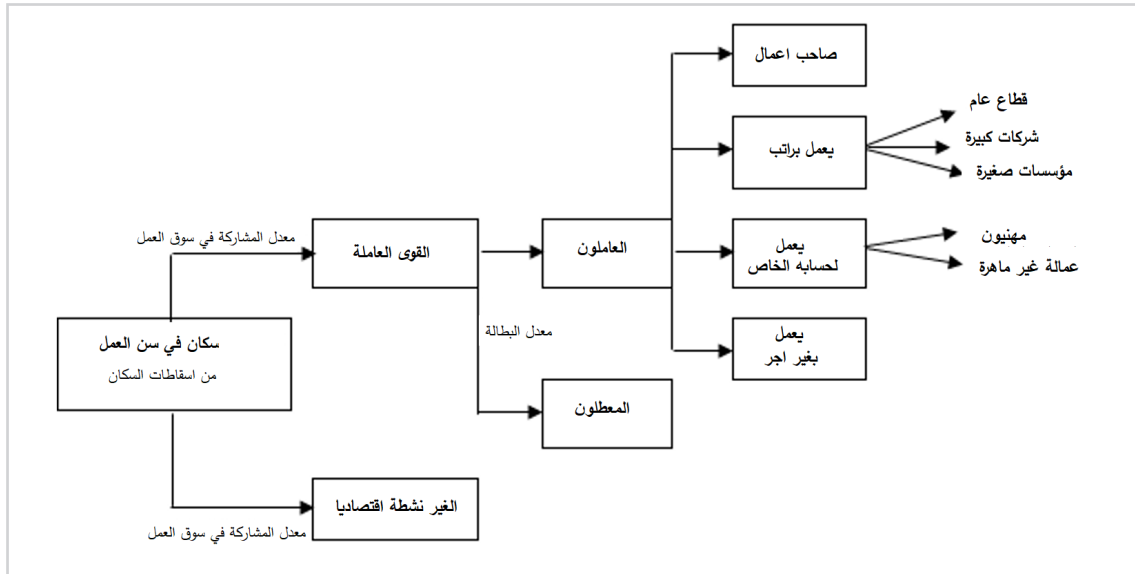


المصدر: يستند الحساب إلى بيانات من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (2019).

نموذج سوق العمل:

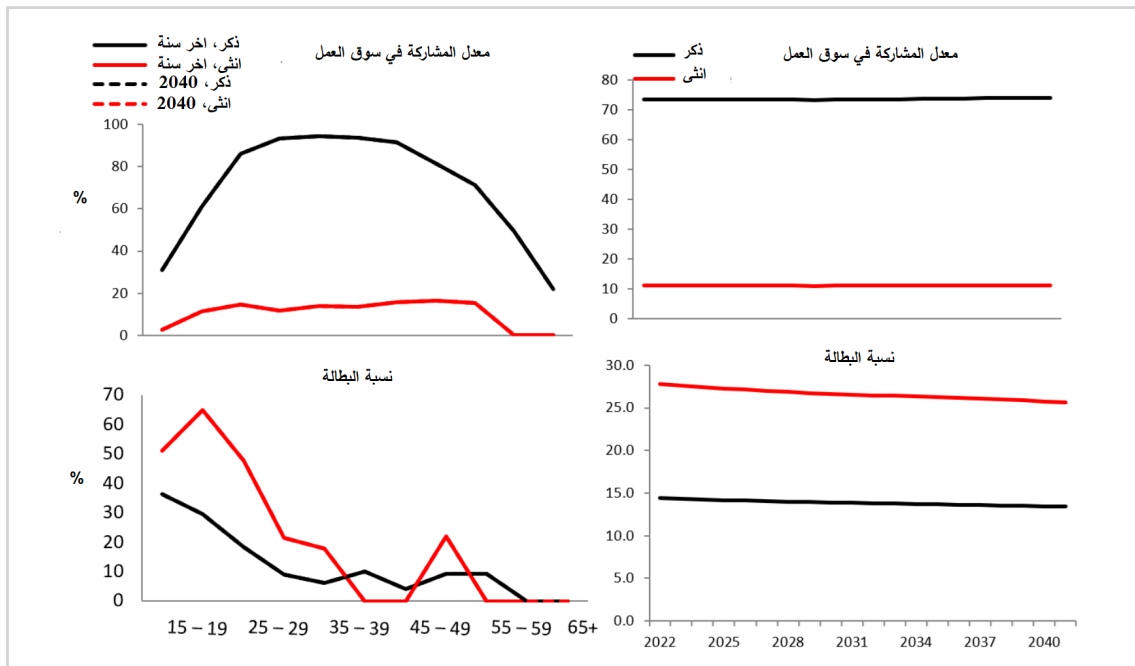
نموذج سوق العمل مبني مباشرة على نموذج السكان. ويعرض الرسم البياني التالي العلاقات الهيكلية التي تربط كلا النموذجين (نموذج السكان ونموذج القوى العاملة) لكل سنة في فترة الإسقاط والتصنيف حسب العمر والجنس.

الشكل 11: نظرة عامة على نموذج سوق العمل



وللتقدم من نموذج السكان الى نموذج سوق العمل حسب الشكل اعلاه، تم وضع افتراضات حول معدلات المشاركة ومعدلات البطالة لفترة الاسقاط. فبالنسبة لمعدل المشاركة، تفترض الدراسة أن معدلات المشاركة حسب الفئات العمرية لعام 2021 ستبقى كما هي خلال فترة الإسقاط للسكان في سن العمل. وكذلك بالنسبة لمعدل البطالة، يُفترض أن معدلات البطالة الخاصة بالعمر والجنس في عام 2021 من المتوقع أن تظل كما هي خلال فترة التوقع. بيد إن الانخفاض الطفيف العام في معدل البطالة خلال فترة الإسقاط ناتج أساساً عن التغيير في الهيكل الديموغرافي للسكان.

الشكل 12: إسقاط نموذج سوق العمل: معدلات البطالة والمشاركة، حسب الجنس والفئات العمرية



المصدر: افتراضات مبنية على (حكومة العراق ، 2022)

ويؤدي تطبيق معدلات المشاركة الخاصة بالعمر والجنس ومعدلات البطالة على السكان في سن العمل (تم الحصول عليها من الإسقاط السكاني) لكل سنة من فترة الإسقاط إلى إنتاج القوى العاملة المطلوبة مصنفة حسب العمر والجنس وحالة العمل (نشطة أو غير نشطة اقتصاديًا، يعمل العاطل عن العمل).

الجدول 7: ملخص نتائج الإسقاطات الرئيسية للقوى العاملة ، بالآلاف ، 2022-2036

بالآلاف	الكلية			
	2022	2026	2030	2036
في سن العمل	25,214	28,187	31,385	35,747
نشطون اقتصادياً	10,746	12,059	13,394	15,371
يعملون	9,010	10,153	11,311	13,024
معطلين	1,735	1,906	2,083	2,347
غير نشط اقتصادياً	14,390	16,024	17,879	20,293
ذكر				
في سن العمل	12,732	14,263	15,913	18,154
نشطون اقتصادياً	9,340	10,489	11,666	13,387
يعملون	7,995	9,009	10,043	11,559
معطلين	1,345	1,480	1,623	1,827
غير نشط اقتصادياً	3,314	3,669	4,136	4,685
انثى				
في سن العمل	12,482	13,925	15,471	17,593
نشطون اقتصادياً	1,406	1,569	1,729	1,984
يعملون	1,015	1,144	1,268	1,465
معطلين	390	425	460	520
غير نشط اقتصادياً	11,076	12,355	13,743	15,608

المصدر: يستند الحساب إلى افتراضات (الأمم المتحدة ، 2019) ، (حكومة العراق ، 2022) ونموذج الافتراضات الموضح اعلاه

نموذج الاقتصاد الكلي:

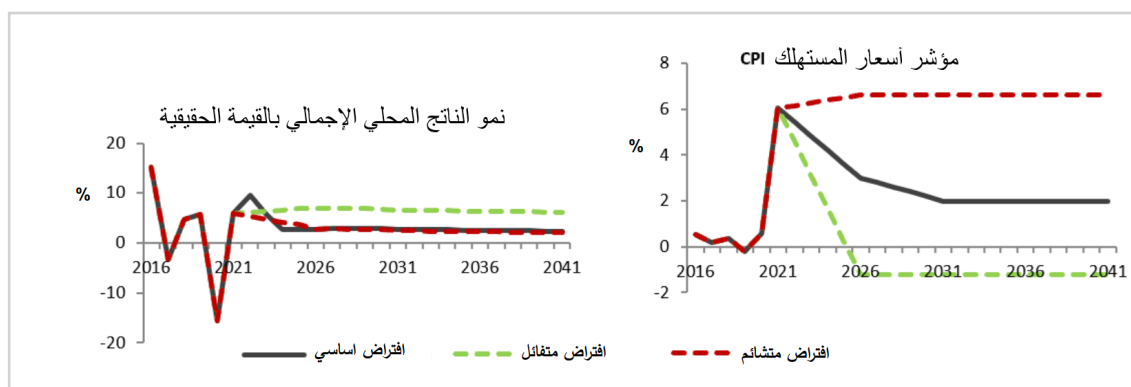
تم بناء النموذج استناداً لتصوير مسار النمو الاقتصادي الكلاسيكي الجديد طويل المدى (neoclassical long-run path of economic growth) ، والذي يقسم النمو إلى مكونين: معدل نمو السكان العاملين وإنتاجية العمل (يعكس التقدم التكنولوجي ورأس المال البشري ونسبة رأس المال / العمالة). ويتم تغذية نمو العمالة مباشرة من نموذج القوى العاملة المشار إليه سالفاً. فخلال الفترة من 2016 إلى 2021 ، نمت إنتاجية العمل في العراق بمتوسط معدل سنوي قدره 3.72- في المائة ، وهو ما تأثر إلى حد كبير بـ COVID 19. لذلك ، و تفترض الدراسة أن هذا المعدل سيرتفع إلى 0 بحلول عام 2026 ثم يرتفع تدريجياً إلى أن يبلغ 0.25 في المائة بحلول عام 2036. أما بالنسبة لمعدل التضخم (CPI) ، فقد قدر متوسط المعدل السنوي على مدى السنوات الخمس الماضية بنسبة 1.39 في المائة ، وبلغ عام 2021 ما نسبته 6.04 في المائة. وتفترض الدراسة أن هذا المعدل سينخفض تدريجياً ليصل إلى 3٪ بحلول عام 2026 وينخفض تدريجياً إلى 2٪ بحلول عام 2031، ومن المتوقع أن يظل كما هو خلال باقي فترة الإسقاط. ام معامل انكماش الناتج المحلي الإجمالي (GDP deflator) فهو مرتبط بمؤشر أسعار المستهلك وبدءاً من عام 2026 يتم معادلة المعدلين.

الجدول 8: ملخص مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية ، 2022-2036

المؤشرات الاقتصادية	2022	2026	2030	2036
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية مليار دينار	350,720,143	468,171,766	578,589,102	761,624,713
الناتج المحلي الإجمالي للفرد ، الجاري ، بالدينار العراقي	8,317,810	10,136,670	11,527,112	13,507,266
التضخم (CPI) ، %	5.43	3.00	2.20	2.00
نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ، %	9.50	2.78	2.83	2.50
نمو إنتاجية العمل ، %	1.99	0.00	0.20	0.25

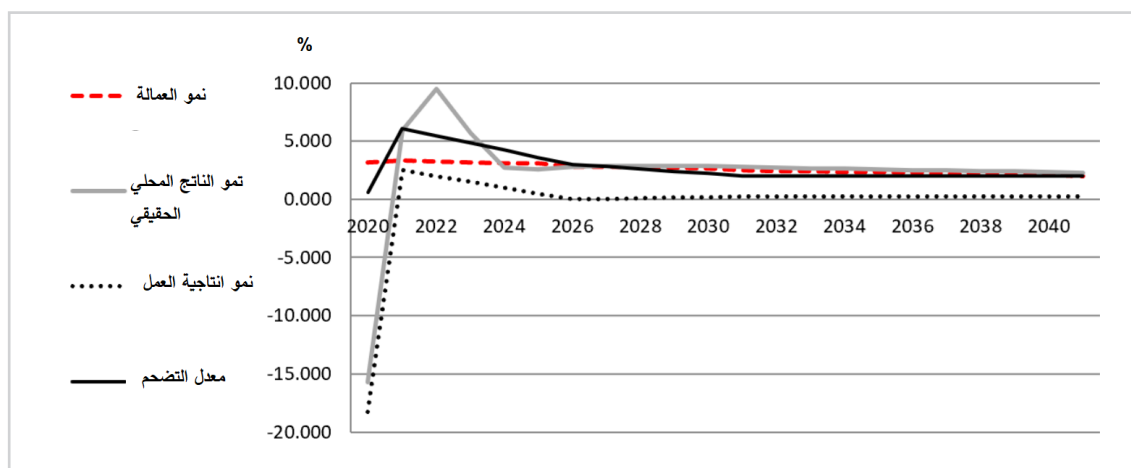
المصدر: يستند الحساب إلى (صندوق النقد الدولي، 2022)

الشكل 13: نتائج الإسقاط: نمو الناتج المحلي الإجمالي بالقيمة الحقيقية ومؤشر أسعار المستهلك



المصدر: يستند الحساب إلى (صندوق النقد الدولي، 2022)

الشكل 14: نتائج الإسقاط: معدلات النمو



المصدر: يستند الحساب إلى (حكومة العراق، 2022)، (الأمم المتحدة، 2019) ، و (صندوق النقد الدولي ، 2022)

الملحق 2: نظرية التغيير المقترح

