التشغيل والمتغيرات المجتمعية في العراق
التحديات والسياسات

أ.د.عدنان ياسين مصطفى* أ.م.د. عبد الشهيد جاسم عباس*

ملخص:
تحاول هذه الدراسة التركيز على العلاقة بين سياسات التشغيل والمتغيرات المجتمعية في العراق. إذان بناء سياسة تشغيلية في المجتمعات المأزومة يبقى محفوفا بالتحديات والمخاطر لاسيما في البلدان التي يطول بها أمد النزاعات والازمات، ومن المهم في هذا الاطار لتحقيق تلك السياسة وبناء أسس الامن الانساني والتخفيف من الفقر والبطالة، أن نجد الوسائل الفعالة لمساعدة المجتمع على تحقيق دعائم الاستقرار والتقليل من خطر تجدد أو تكرار دوامة العنف- لكن ذلك يتطلب إعادة تفكير جذرية، بما في ذلك إعادة التفكير في طريقة تقويم المخاطر والتحديات وادارتها. وان مشروع كهذا يجب ان يقوم على اساس خارطة طريق واضحة، وعلى رؤى تنموية واضحة وفاعلة. هذه الدراسة يمكن ان تسهم في ارساء اسس لدراسات اخرى تساعد في بناء تصورات مستقبلية تمكن الشركاء الحقيقين للتنمية من الوصول الى خيارات أفضل من أجل استدامة التنمية .

مقدمة:
العراق كغيره من البلدان المنتقلة، تعرّض وبتأثير عوامل خارجية وداخلية، الى تحديات هددت البنى المؤسسية وعمقت مخاطر التمييز الاجتماعي، وأدت بشكل او باخر الى تصدع في مستوى الامن الاجتماعي، كما تعرّضت الى تحديات جديدة تمثلت في ارتفاع مستويات الجريمة المنظمة، والفساد (المالي والاداري)، والحراك الاجتماعي المزيف، وجنوح الاحداث، والادمان على المخدرات، وتجارة الجسد والاستغلال الجنسي وغيرها. وقد شهدت مؤشرات التنمية البشرية انخفاضا كبيرا بسبب تدهور البنى التحتية: تأخر عمليات التعليم وتخلفها (نسب الالتحاق، ارتفاع نسب التسرب، التمييز ضد الاناث...)، وصعوبة إيجاد فرص عمل دائمة، وظروف معقدة تتصل بالجانب الاقتصادي والمعيشي (دخل منتظم، القروض، السكن....).
إن تلك المظاهر من الانتقال تتصف بطابع الضرر الشامل والممتد، والتي تنعكس سلبا على حياة عامة الناس ومكانة الدولة في المجتمع الدولي ومستقبلها الاقتصادي والسياسي على المدى البعيد. فجرائم الارهاب التي أخذت طريقها الى المجتمع العراقي مؤخرا، تصيب الابرياء والممتلكات العامة والبنيات التحتية واسباب الرفاهية الاجتماعية. كما تصيب جرائم الفساد (الاداري والمالي) التي تستنزف جزءا كبيرا من الاموال العامة وإيرادات الدولة والمنح والقروض التي تقدمها الدول المتقدمة والبنوك الدولية، مما يعيق خطط البناء والتنمية ويضر حقوق عامة الناس في أدنى متطلبات الحياة كالصحة والتعليم والغذاء...
ولعل السؤال المهم الذي يطرح هنا: كيف أثرت الازمات وما نجم عنها في النسق الديمغرافي والقيمي السائد لدى السكان العراقيين والمتعلق بقضايا البطالة والتشغيل. وكيف يمكن قراءة هذه التحولات؟ وكيف نكون موضوعيين في قراءتنا لها؟ وماهي الخطوات والمسارات المناسبة لمواجهتها؟ إن الاجابة عن هذا السؤال يتطلب الاشارة الموجزة الى المتغيرات المجتمعية في هذا المسار والاستراتيجيات والخطط والبرامج التي اقرت خلال السنوات الاخيرة ومنها الخطة الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤.

* قسم الخدمة الاجتماعية - كلية التربية للبنات – جامعة بغداد.

ألمطلب الاول: السكان والمتغيرات المجتمعية:

١- الزيادة السكانية تشكل تحديا تنمويا مهما في العراق:

لقد نما سكان العراق بشكل متسارع بفعل السياسات السكانية السابقة التي استهدفت تشجيع النمو السكاني منذ سبعينات القرن الماضي. فقد بلغ سكان العراق عام ٢٠٠٧ اكثر من ١٠ اضعاف سكانه في عام ١٩٢٧. وقد بلغ مجموع سكان العراق وفقا لنتائج تعداد المباني والمنشأت والاسر الصادر في تموز ٢٠١١ (٣١.٦٦٤.٤٦٦) مليون نسمة[١]. وإذا استمرت معدلات الخصوبة (٤.٣) ضمن المعطيات الراهنة، سيتضاعف عدد سكان العراق مرة اخرى خلال ٢٣ سنة.

٢- **إن الحصة النسبية للشباب في تركيب السكان مرتفعة** وستستمر بالتزايد في العقدين القادمين قبل ان تبدأ بالثبات ثم تتجه الى الانخفاض.

ويلاحظ ارتفاع نسبة الشباب بعمر (١٠-١٤) سنة مقارنة بالفئتين الاعلى، وهذا يعني ان معظم الشباب هم في مرحلة المراهقة التي تتطلب من الدولة والمجتمع توفير برامج ومشروعات معينة تتصل باعدادهم صحيا وتعليميا.

كما يلاحظ ان احتياجات الفئتين العمريتين الآتيتين (١٥-١٩ و ٢٠-٢٤ سنة) تختلف بسبب وقوفهما على أعتاب مرحلة جديدة تتطلب الاختيار بين العمل وإكمال الدراسة وتكوين الاسرة.

إن وجود هذه النسبة الكبيرة من الشباب في سن العمل في العراق يعني أنه امام انفتاح لنافذته السكانية (الهبة الديمغرافية) وهو مايترك أمام البلد خيارين تنمويين:

- الخيار الاول: التعامل السلبي مع هذه الهبة والاستمرار في هدرها
- الخيار الثاني: التعامل الايجابي من خلال الاستثمار الامثل في إعداد راس المال البشري (Human Capital) معرفيا ومعلوماتيا ومهاريا وتوسيع مشاركة الشباب في العمل، وزيادة معدلات الانتاجية، وتحقيق خفض حقيقي في معدلات الإعالة الاقصادية، وبخلافه فان إقتناص هذه الهبة والاستفادة منها يمكن أن يهدر.

٣- تدني التحصيل العلمي للفئات العمرية الشابة:

إن ٤٠% من الافراد بعمر (١٠-٣٠ سنة) هم بدون شهادة فيما أكمل ٣٠% منهم المرحلة الابتدائية. إذ يلاحظ تدني التحصيل العلمي للفئتين العمريتين (١٩-٢٤) و (٢٥-٣٠ سنة) وهذا دليل على الصعوبات التي واجهتها الفئة الشابة في ظل العقوبات الاقتصادية (١٩٩٠-٢٠٠٣) ومجمل الظروف السياسية والاقتصادية التي مر بها العراق.

٤- معدل البطالة:

لم تبرز في العراق ظاهرة البطالة بمعدلاتها المتفاقمة خلال عقد الثمانيات والتسعينات من القرن الماضي بسبب ظروف التعبئة العسكرية العامة التي شملت معظم السكان النشطين اقتصادياً لذا لم تتجاوز معدلاتها ٥% حسب إحصاءات عام ١٩٨٧، إلا إن البطالة بعد عام ٢٠٠٣ أخذت تشكل هاجساً مقلقاً للدولة بعد ان تفاقمت معدلاتها وتنوعت اتجاهاتها وتعددت اسبابها بحيث تجاذبت أسباب الماضي مع ظروف الحاضر في دفع معدل البطالة الى الارتفاع ليصل الى ٢٨% حسب مسح التشغيل والبطالة لعام ٢٠٠٣ ثم تراجع الى ١٨% عام ٢٠٠٦ والى ١٥% عام ٢٠٠٨. وهذا الانخفاض يعزى الى طبيعة سياسة التشغيل التي تبنتها الحكومة بعد عام ٢٠٠٥ والهادفة إلى زيادة أعداد المشتغلين في الدولة والجهاز الأمني.

كما أظهرت بيانات مسح التشغيل والبطالة، ان معدلات البطالة بين الذكور كانت الأعلى عام ٢٠٠٣ والبالغة ٣٠.٢% انخفضت الى ١٤.٣% عام ٢٠٠٨ في حين ارتفعت معدلات البطالة للإناث عام ٢٠٠٨ الى

١٩.٦% بعد ان كانت ١٦% عام ٢٠٠٣، وقد اتسم معدل البطالة بين صفوف فئة الشباب بعمر (١٥-٢٤) سنة بالارتفاع واستحوذت على نسبة ٣٠% من العاملين وكان معدل البطالة بين ذكور هذه الفئة ٣٠% مقارنة ٣٢% للإناث في حين سجلت الفئة العمرية (٦٠-٦٤)سنة اقل معدل للبطالة ٤.٦٣% حسب نتائج مسح عام ٢٠٠٨[٢].

لقد أضحى الاختلاف أكثر وضوحاً عند المقارنة بين الحضر والريف إذ تراجع معدل البطالة في الحضر من ٣٠% عام ٢٠٠٣ إلى حوالي ١٦% عام ٢٠٠٨ في حين انخفضت النسبة في الريف من ٢٥% عام ٢٠٠٣ إلى حوالي ١٣% عام ٢٠٠٨ (الجدول ٨). هذه النسب تؤكد اتخاذ ظاهرة البطالة في العراق بعداً جغرافيا اتخذ مساراً باتجاه توطن البطالة في مناطق جغرافية معينة. وقد استحوذت ذي قار على أعلى المعدلات وبنسبة ٢٨% عام ٢٠٠٧، ولعل غياب الامن وعجز مشاريع إعادة الأعمار عن توليد فرص عمل جديدة وانخفاض تخصيصات الإنفاق الاستثماري من إجمالي النفقات العامة وغياب الاستثمار الأجنبي المعزز لمبدأ تشغيل قوة العمل الوطنية وعدم فاعلية المنح والقروض الخارجية باتجاه توليد فرص عمل.. جميعها تعد حزمة من العوامل ذات التأثير المتبادل في رفع معدلات البطالة في العراق.

جدول (١) يبين معدلات البطالة في العراق حسب البيئة والجنس(٢٠٠٣-٢٠٠٨)[٣]

السنة	حضر			ريف			مجموع		
	ذكور	إناث	مجموع	ذكور	إناث	مجموع	ذكور	إناث	مجموع
٢٠٠٣*	٣١.١	٢٢.٣	٣٠.٠	٢٨.٩	٦.٧	٢٥.٤	٣٠.٢	١٦.٠	٢٨.١
٢٠٠٤*	٢٨.٣	٢٢.٤	٢٧.٧	٣١.٢	٣.١	٢٥.٧	٢٩.٤	١٥.٠	٢٦.٨
٢٠٠٥**	١٨.٦٠	٢٢.٦٨	١٩.٢٧	٢٠.١٨	٢.٥٥	١٦.٩	١٩.٢٢	١٤.١٥	١٧.٩٧
٢٠٠٦***	١٩.٧٤	٣٧.٣٥	٢٢.٩١	١٥.٠٤	٨.٠٤	١٣.١٧	١٦.١٦	٢٢.٦٥	١٧.٥٠
٢٠٠٧***	١١.٤	١٤.٧	١١.٩	١٢.٣	٥.٠	١١.٠	١١.٧	١١.٧	١١.٧
الربع الأول ٢٠٠٨	١٦.٠٤	٢٦.٠٤	١٧.٨٣	١٧.٢٨	١١.٣٣	١٦.٠٥	١٧.٠٨	٢٣.٣٥	١٨.٢٣
الربع الثاني	١٣.٤١	٢٥.٣٩	١٥.٥١	١٥.٧٨	٨.٤٣	١٤.٠٢	١٥.٠٨	١٩.٤٧	١٥.٩٣
الربع الثالث	١٢.٢٩	٢٦.١٢	١٤.٦٩	١٤.٦٤	٧.٥٢	١٢.٨٩	١٣.٧٧	١٨.٤٨	١٤.٦٨
الربع الرابع	١٠.٥٥	٢٢.٤٨	١٢.٦٥	١١.٧٩	٦.٢٦	١٠.٤٧	١١.٣٢	١٧.٤٠	١٢.٤٩
متوسط عام ٢٠٠٨****	١٣.٧	٢٥.٠١	١٥.١٧	١٥.١٥	٨.٣٩	١٣.٣٦	١٤.٣١	١٩.٦٨	١٥.٣٣

*باستثناء إقليم كردستان

**باستثناء الانبار واربيل ودهوك

***بيانات الحضر للمراكز الحضرية

أ- ما يزال معدل النمو السكاني في العراق مرتفعا، على الرغم من الإنخفاض البسيط في الأمد المتوسط والطويل كنتيجة طبيعية لارتفاع معدل الخصوبة الكلي، مما يتطلب الزيادة المستمرة في معدلات الإنفاق الاستهلاكي اللازم لسد متطلبات الفئة المستهلكة في الإقتصاد (فئة السكان دون سن العمل + فئة السكان خارج سن العمل) والذي قد يكون على حساب النفقات الاستثمارية.

ب- إرتفاع معدلات الإعالة في الإقتصاد حيث افرز الواقع الديموغرافي ان اقل من نصف سكان العراق هم مستهلكون والبقية منتجون تقع عليهم مسؤولية إعالة أنفسهم وإعالة الفئة المستهلكة في الإقتصاد، مما يولد ضغطاً على الموارد الإقتصادية، وتحديا لسوق العمل وإمكاناته في توليد فرص العمل الجديدة .

ت- انخفاض معدل المشاركة في النشاط الإقتصادي لفئة السكان في سن العمل (١٥-٦٤) سنة على الرغم من ارتفاع نسبتها ضمن التوزيع النسبي لإجمالي السكان.

ث- ما تزال معدلات البطالة مرتفعة في الإقتصاد العراقي والتي استقرت بشكل ملحوظ بين صنوف فئة الشباب والتي كان نصيب الإناث منها أعلى من نصيب الذكور كنتيجة لضعف استجابة سياسة التشغيل. ويعد معدل البطالة لدى الشباب مؤشرا مهما لقياس الحالة الاقتصادية العامة لـ الشباب ضمن الفئة العمرية (١٥-٢٤) سنة. وقد ارتفعت نسبة الاناث العاطلات في هذه الفئة عام ٢٠٠٧ الى (٢١%) مقابل (٢٣%) من الذكور في الفئة العمرية نفسها. وهذان المعدلان مرتفعان قياسا بالمعدل العام للبطالة البالغ (٢٠%) للاناث و (١٤%) للذكور[٤].

ج- سلبية اثر ارتفاع درجة التحضر على اتجاهات التشغيل في العراق حيث أثبتت المعطيات الإحصائية على تمركز قوة العمل في الأنشطة غير السلعية على حساب الأنشطة السلعية مما أدى الى تضخمها.

ح- ضعف كفاءة سياسة التشغيل في الاستجابة لمتطلبات سوق العمل العراقي وذلك لابتعاد الأخير عن النواظم الإقتصادية التي تتحكم بمسار مكوناته.

المطلب الثاني: الشباب والتشغيل

أعتمد مسح الفتوة والشباب المنفذ من قبل الجهاز المركزي للاحصاء مفهوم الشباب على أساس الفئة العمرية (١٥-٢٩)[٥]. في هذا البحث تناولنا الشباب ذكورا وإناثا. أما الثاني فقد تناول المرأة حصرا في الفئة العمرية ١٥ سنة فأكثر.

أولا- تحليل الواقع:

طبقا لتقديرات السكان لعام ٢٠٠٧، بلغ عدد الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين (١٥-٢٤) سنة ما يقارب (٦) ملايين، أي حوالي خمس السكان، نصفهم من الإناث. ومن المعلوم ان الهرم السكاني في العراق يمتاز بارتفاع نسبة السكان الذين تقل أعمارهم عن (١٥) سنة والتي تشكل (٤٣%). أما الذين تزيد أعمارهم عن (٦٥) سنة فتبلغ نسبتهم (٢.٨%) ما يجعل معدل نمو السكان النشطين اقتصاديا (١٥-٦٤ سنة) أقل من معدل نمو الفئات المعالة مما يفرض المزيد من الضغوط على المستويات المعيشية، وبالتالي تصبح بطالة الشباب بمثابة ضغط إضافي على الأسرة، وعلى المجتمع معا.

أظهر مسح التشغيل والبطالة (٢٠٠٣) إن نسبة العاطلين الذين لم يسبق لهم العمل ويبحثون عنه بعمر (١٥-٢٤) سنة (٢٦.٦%)، وان العاطلين الذين سبق لهم العمل ويبحثون عنه (٣.٧%) في نفس الفئة العمرية[٦]. وفي عام ٢٠٠٦، وطبقا لمسح بالعينة أن من بين (٨٩٦٥٨) فردا في (١٥٢٢٨) أسرة موزعة على جميع محافظات العراق (باستثناء محافظات الانبار واربيل ودهوك)، كان هناك (٥٢٨١) فردا عاطلين عن العمل، وان أكثر المتعطلين هم في الفئة العمرية (١٥-٢٩) سنة ثم تقل تدريجيا في الفئات اللاحقة، ويبين الجدول الآتي توزيع حجم العينة في فئتي العمر المبينة:

جدول (٢)[٧] توزيع حالات العمل في ضوء نتائج مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٦

الفئات العمرية	عاطلين	%	عاملين	غير نشطين اقتصاديا	مجموع
١٥-١٩	١١٥٠	١١.٣	٢٢٦٠	٦٧٤٩	١٠١٥٩
١٩-٢٤	١٢٢٥	١٤.٣	٣٢٠٩	٤٠٧٥	٨٥٠٩
٢٥-٢٩	٨٢٧	١٠.٩	٣٧٧٢	٢٩٣٧	٧٥٣٦

ويلاحظ أن نسبة العاطلين تبلغ (٢٥.٦%) من مجموع فئتي العمر (١٥-١٩) و (١٩-٢٤) سنة، أي (٩.١%) من مجموع الأفراد المبحوثين والبالغ (٨٩٦٥٨).

وإذا أردنا الحصول على مؤشرات أوضح نجد ما يلي:

جدول (٣)[٨] معدلات البطالة للفئة ١٥-٢٤ سنة حسب فئات العمر والبيئة لسنة ٢٠٠٦

حضر-مركز	حضر-أطراف	ريف	مجموع
٤١.٠٨	٣٢.٦٤	٢١.٦	٣٠.٢٨

ويتضح من الجدول (٣) أن النسبة الأعلى تتركز في المراكز الحضرية وتنخفض في الحضر/الأطراف بحوالي (٨.٤) نقطة نسبة عنها في المراكز، وتواصل انخفاضها في الريف إلى (٢١.٦%) بحوالي (١٩.٤%) نقطة عن مراكز الحضر وبحوالي (١١) نقطة عن الحضر الأطراف. مع ملاحظة أن مفاهيم مثل العمل، والبطالة، والبطالة الناقصة قد تكون مختلفة في الريف حين يؤخذ في الاعتبار العمل في نطاق الأسرة الصغيرة أو الممتدة بأجر أو بدون أجر. إلى جانب ظاهرة البطالة المقنعة ، إن نسبة العاطلين في الريف (٢١.٦%) يمكن أن تفسر على أساس نمطية العمل في الريف وليس على أساس العمل بمفهومه الاجري. ولذلك فان هذه النسبة لا تلغي حقيقة أن الفقر في الريف منتشر بين السكان بنسبة تقرب من (٤٠%) مقابل حوالي (١٦%) في الحضر[٩]. وقد أظهر مسح التشغيل أن (٣%) من الذكور و (٩.٣%) من الإناث- من مجموع قوة العمل- يعملون في الريف بدون أجر[١٠].

من زاوية أخرى، تبدو البطالة ذات توزيع مختلف في محافظات العراق، إذ يتضح من الجدول رقم (٤) أن أعلى نسب العاطلين وبالتالي معدلات البطالة تظهر في (محافظة نينوى) بشكل خاص (١٣.٩%)، ثم ذي قار (١٢.٧%) والمثنى (١٠.٦%)، وتتقارب في صلاح الدين والنجف والقادسية (بحدود ٩%)، وتنخفض في بغداد والسليمانية إلى حوالي (٧%). أما أقل نسب العاطلين فهي في واسط (٤.٧٩%) والبصرة (٥.٦٧%). وهي نتائج تظهر ضعف الصلة بين مفهوم الفقر والبطالة. إذ باستثناء المثنى حيث ترتفع نسبة السكان الفقراء إلى (٤٩%) وتبلغ فجوة الفقر (١٤) ونسبة العاطلين (١٠.٦٩%) فان المحافظتين الأفقر وهما صلاح الدين حيث نسبة الفقر (٤٠%) وفجوة الفقر (١) وبابل حيث نسبة الفقر (٤١) وفجوة الفقر (٩) لا تزيد فيهما نسبة العاطلين عن (٩.٢٦%) و (٨.٧٩%) فيهما على التوالي.

جدول (٤)[١١] التوزيع النسبي للسكان حسب حالة النشاط الاقتصادي والمحافظة والجنس لسنة ٢٠٠٦

المحافظات	النشطون اقتصاديا مشتغل	النشطون اقتصاديا عاطل	معدل البطالة
نينوى	٣٦.٧٥	١٣.٩٣	٢٧.٤٨
كركوك	٤٢.٢٤	٣.٦٢	٧.٩٠
ديالى	٣٨.٢١	٨.٦٦	١٨.٤٧
بغداد	٤١.٨	٧.٦٧	١٥.٧٤
بابل	٥٣.٥١	٨.٧٩	١٤.١٠
كربلاء	٣٧.٥٨	٨.٥٥	١٨.٥٣
واسط	٤٩.٥	٤.٧٩	٨.٨٢
صلاح الدين	٤١.١٧	٩.٢٦	١٨.٣٦
النجف	٣٨.٧	٩.٠٣	١٨.٩٠
القادسية	٤٠.٢	٩.٩٩	١٩.٨٩
المثنى	٣٥.٩	١٠.٦٩	٢٢.٩٤
ذي قار	٣٣.٠٣	١٢.٧٣	٢٧.٨٢
ميسان	٣٨.٤٩	٨.٨٤	١٨.٦٨
البصرة	٣٩.٨	٥.٦٧	١٢.٤٦
السليمانية	٤٣.٩٠	٧.٠	١٣.٧٥
المجموع الكلي	٤١.٠٢	٨.٧٠	١٧.٥٠

إن لكل محافظة ظروفها الخاصة، وخصوصا من الناحية الأمنية، وتوفر الموارد. ويمكن الافتراض أن الشباب يشكلون نسبة عالية من بين العاطلين. وحين نتناول الحالة التعليمية للشباب العاملين بعمر (١٥-٢٤) سنة نجد أن النسبة الأعلى منهم تمثل أولئك الذين بمستوى الأمية أو يقرأون ويكتبون، أو حاصلين على الابتدائية (٢٧.٥% و ٣٥.٥% و ٣٢.٣%) من مجموع المشتغلين في كل فئة تعليمية[١٢] ، وهذا يعني أن الحالة التعليمية للشباب المشتغلين متدنية بشكل واضح، وهو ما يعكس بالتأكيد طبيعة مهنهم ومستويات أجورهم. من جانب آخر فان نسب البطالة تتباين بتباين الفئات العمرية للشباب.

جدول (٥)[١٣] توزيع نسب البطالة بحسب المحافظات والفئات العمرية (%)*

التسلسل	المحافظة	فئات العمر	فئات العمر	فئات العمر
		١٩-١٥	٢٤-٢٠	٢٩-٢٥
١	نينوى	٢٠.٩	١٦	١٣
٢	كركوك	١.٤	١.٩	١.١
٣	ديالى	٢.٧	٤.٣	٤.٤
٤	بغداد	١٦.٥	١٦.٦	١٨.٩
٥	بابل	٧.٥	٨.٣	١٠.٥
٦	كربلاء	٣	٣.١	٤.٢
٧	واسط	١.٤	٣	٣.٢
٨	صلاح الدين	٥.٣	٦.٧	٧.٦
٩	النجف	٤.٨	٤.٤	٣.٨
١٠	القادسية	٥.٥	٤.٦	٥.١
١١	المثنى	٤.٣	٤.١	٣
١٢	ذي قار	٨.٨	٩.٣	٩.٩
١٣	ميسان	٤.٧	٤.٧	٤
١٤	البصرة	٧.٤	٧.٢	٦.٧
١٥	السليمانية	٥.٨	٥.٩	٤.٦

يلاحظ من الجدول رقم(٥) أن من الصعب تحديد مؤشرات واضحة تتعلق بالفئة العمرية بشكل عام، وان كان ذلك ممكنا بحسب كل محافظة. وتبدو بعض المحافظات مثل كركوك وواسط وكربلاء مميزة بالنسب المنخفضة في كل الفئات العمرية. بينما تبدو نينوى ذات نسب عالية في الفئات العمرية الثلاث مع انخفاض واضح في فئة (٢٥-٢٩)سنة.

أما عمالة الاطفال فقد اظهرت نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للاسرة في العراق ٢٠٠٧ أن نسبة عمالة الاطفال بعمر (٦-١٤سنة) بلغت ٣% وهي أكبر بين الذكور (٥%) منها بين الاناث (١.٤%) ، كما انها تبلغ ذروتها للاطفال بعمر ١٤سنة (١٠% إجمالي، ١٦.٥% ذكورن و٣.٧% إناث).

في ضوء ما تقدم يمكن القول أن الأوضاع الحالية لتشغيل الشباب تعكس مؤشرات عدة من النواحي التعليمية والعمرية والتوزيع الجغرافي، وان النظر إلى هذه المؤشرات لابد أن يكون شاملا ومترابطا في إطار سياسات متكاملة.

ثانيا: التحديات

إن من الموضوعية القول بان هذه التحديات هي- في جانب منها على الأقل- تمثل تراثا أفرزته عقود من سوء الإدارة الاقتصادية وسوء استثمار الموارد البشرية والمادية[١٤]. عززت نتائجها السلبية إفرازات الحروب المتوالية وظروف الاحتلال. وإذا ما حاولنا البحث في التحديات التي تشكل عائقا، أو عقبات أمام

سياسة فعالة ومثمرة لاستثمار طاقات الشباب وتشغيلهم وخفض معدلات بطالتهم، فان أهم التحديات التي تواجه شباب العراق:

١-مشكلات اقتصادية بنيوية، أي أنها جزء من بنية النظام الاقتصادي في العراق وأهمها افتقاره للتنوع واعتماده الكلي تقريبا على الريع النفطي، مع ملاحظة ان قطاع النفط يولد نصف إلى ثلثي الناتج المحلي الإجمالي، في حين لا يشغل سوى نسبة تتراوح بين ٢%-٣% من إجمالي القوة العاملة[١٥].
٢-عدم وجود سياسات تشغيل مناسبة بإمكانها أن تخلق فرص عمل جديدة للشباب العاطل عن العمل بسبب ضعف الدور الذي يضطلع به القطاع الخاص وتدني كفاءته التنظيمية. كما أن تدني مستويات الاستثمار حدد من إمكانات خلق فرص عمل جديدة تساهم في معالجة مشكلة البطالة.
٣-غياب السياسة الوطنية الشاملة الموجهة للقطاع الشبابي جعل الخدمات المقدمة للشباب تشوبها الضبابية مما أفرغها من محتواها وفوائدها المرجوة.
٤-التعدد والاختلاف في المؤسسات التي تقدم خدماتها للشباب أدى إلى غياب التنسيق وبعثرة الجهود مما يتطلب وجود منظومة شاملة ومترابطة ومتكاملة الأهداف والغايات سواء أكانت مؤسسات أو أفراد.
٥- محدودية الدور السياسي والمجتمعي المعطى للشباب.
٦-الخوف من المستقبل في ظل الأوضاع السياسية والاقتصادية غير المستقرة في البلاد فمع ازدياد تكاليف المعيشة وارتفاع مستوى البطالة إلى غير ذلك فان الكثير من هؤلاء الشباب يعيش قلقا كبيرا وهاجسا ضاغطا على مستقبله الوظيفي والحياتي.
٧-ضعف في تأهيل وخبرة الكادر المتخصص لإدارة المؤسسات الشبابية من الناحية الإدارية والفنية.
٨-محدودية الموارد المالية المخصصة للأنشطة الشبابية واحتلالها مراتب متدنية ضمن الموازنة الاتحادية للدولة.
٩- ضعف تأثير العمل النقابي على حركة التشغيل[١٦]. و تبدو الحركة النقابية العراقية منقسمة على نفسها غير قادرة على تشكيل قوة ضغط تحمي مصالح العمال العراقيين حتى حين يتعلق الأمر بتسهيلات الاستثمار الأجنبية.
١٠-مشكلة الكثير من العراقيين-وخصوصا الشباب- في أنهم لا يقبلون مزاولة كل المهن المتاحة. ومع أن البطالة والفقر أجبرتا كثيراً منهم على تقبل ما لم يكونوا يتقبلونه، فما زال بعضهم يرفض بعض المهن. ولذلك ظل بعض الفرص شاغرة. إن من المهم إشاعة ثقافة مهنية تقبل العمل ، ما دام شريفا ومنتجا ومجزيا. إذ من الخطأ ربط نوع الممارسة المهنية بالمنزلة الاجتماعية طبقا للرؤية التقليدية للعمل[١٧].

ثمة تحديات لا نريد الخوض في تفاصيلها نظرا لما هو متاح من معرفة عنها وأهمها:
أ-تحديات الأمن: إذ لا يعقل أن تحدث تنمية حقيقية في بيئة تفتقر إلى الأمن، وهو أحد عناصر البيئة المؤاتية للتقدم والرخاء. خصوصا وان العنف الإرهابي المنظم صار يتوجه نحو مؤسسات اقتصادية مهمة كالمصارف ، إلى جانب تصفيات للعلماء والأكاديميين، وأنابيب النفط وغيرها.

ب-الفساد: وهو نمط من الإرهاب الخفي أحيانا والعلني في أحيان أخرى، وفي الحالتين يشكل عنصرا محبطا في بيئة الإعمار والتنمية[١٨]. ولا نريد الخوض في تفاصيل تأثيره على مجمل عملية التنمية أيا كان تعريفها فهي تفاصيل أصبحت معروفة.

ج: تفتقر قوة العمل العراقية باختلاف فئاتها العمرية إلى أن تكون مؤهلة وخصوصا من نواحي التعليم والصحة. فالتعليم في العراق-في سبيل المثال- مازال يعتمد مبدأ التلقين ويستهدف تخريج كتاب وموظفين إداريين، دون مخرجات فنية وعلمية تنسجم مع احتياجات سوق العمل. إن آلاف الخريجين في الأقسام الإنسانية والأدبية والثقافية لا يجدون فرص عمل لأن دوائر الدولة ازدحمت بهم ولم تعد قادرة على استيعابهم في مقابل البطالة المقنعة السائدة في تلك الدوائر. لقد أصبح النظام التعليمي بحد ذاته عقبة في

طريق التنمية لأن مخرجاته لم تعد منسجمة مع احتياجات المجتمع، سوقا، وإدارة، خصوصا وان تلك المخرجات تفتقر للحدود الدنيا اللازمة من التأهيل والكفاءة بسبب ضعف كفاءة النظام التعليمي ذاته الذي أصبح أحد مصادر البطالة في العراق.

د-افتقار الشباب العراقي إلى روح المبادرة والانجاز. فأكثر الشباب يبحثون عن وظيفة في دوائر الدولة حصرا، ولذلك أسباب عديدة لعل في مقدمتها ان العمل في السوق غير النظامي لا تتوفر فيه ضمانات مستقبلية كتلك التي تتوفر للعاملين في دوائر الدولة. كما أن مدخولات الوظائف الحكومية مستمرة بغض النظر عن النشاط المبذول، وما يطرأ على الاقتصاد من تأثيرات محلية أو دولية.

تلك التحديات الأساسية، وبعضها الآخر الذي قد يكون فرعيا، تشكل عائقا مهما باتجاه سياسة فاعلة لتشغيل الشباب . ان كثيرا من الناس-وربما بعض السياسيين ومتخذي القرار- يعتقدون أن إعادة الاعمار تعني إعادة توفير الخدمات، وإعادة تشغيل البنى التحتية، دون تركيز واضح على أن الاعمار يعني أيضا توفير المزيد والمزيد من فرص العمل. مع ملاحظة أن المفارقة التي أوجدتها المرحلة الانتقالية هي المزيد من الإفراط في نمو أجهزة الدولة وعدد العاملين فيها بمعدلات تفوق معدل النمو الاقتصادي وهو أمر يجد تفسيره في عاملين: الأول هو أن الدولة الجديدة قد ورثت جهازا متضخما قياسا بالموارد التي يديرها والثاني: إن سلطة الائتلاف والحكومات المتعاقبة عمدت إلى المحافظة على اتجاه تضخم أجهزتها لتحقيق جملة من الغايات أهمها امتصاص البطالة العالية. إن هذا التضخم قد استوعب البطالة في سوق العمل لدمجها في بطالة أخرى مقنعة تخفي تناقضات المجتمع والاقتصاد[١٩]. بل ويمكن القول أن السياسة الاقتصادية في العراق تتصرف على أساس (تطمين غضب الشارع) من هياج أو تمرد بسبب الفقر أو البطالة. بمعنى أن تشغيل آلاف في مهن مثل: تنظيف الشوارع، والحمالة، والحراسات وما يماثلها، هو إجراء لخفض التوترات والانفجارات الاجتماعية المحتملة.

ثالثا-السياسات:

غالبا ما تركز سياسات التشغيل على الأبعاد الاقتصادية دون الأبعاد الاجتماعية والثقافية. والواقع أن التشغيل ليس مفهوما اقتصاديا صرفا. فهو يعني او يتضمن: عنصرا بشريا هو العامل، وعنصرا مهنيا، هو العمل ذاته، ثم ما يترتب على ذلك من أجر. غير أننا حين نتعمق في دراسة مفهوم التشغيل نجد أن العامل-الإنسان- لا يستطيع أن يشغل أية فرصة عمل. ولذلك فان تعريف التنمية البشرية بكونها (توسيع فرص الناس) لا يشكل سوى نصف ما هو مطلوب. إذ أن النصف الآخر لابد أن يعني (تمكين الناس من إشغال أو استثمار تلك الفرص). إذ ما قيمة مدرسة تنشأ في محلة أو قرية ولا يلتحق بها أحد. وما قيمة مصنع تظل أجهزته صامتة ولا يتمكن أحد من تشغيلها بسبب نقص الخبرات المتاحة. إن هذا التصور يقودنا إلى المبدأ الأول في سياسة التشغيل المطلوبة للشباب ومنها :

١- إيجاد برامج تمكين مؤثرة فنيا وثقافيا للشباب[٢٠] ، وهو هدف يتطلب إعادة النظر في البرامج التدريبية الحالية واعتبار التمكين عملية شمولية ذات مضامين مهنية فنية إلى جانب مضامين نفسية وثقافية تستهدف بناء شخصية منجزة مبدرة وقادرة على المشاركة والكفاح في سوق العمل دون انتظار لوظيفة حكومية تأتي بالصدفة أو بالواسطة.
٢- تحويل منتديات الشباب إلى مراكز يتداخل فيها الإعداد المهني والنفسي مع برامج ترويحية تعزز الثقة بالنفس، وتعمق الوعي بدور الشباب في بناء المجتمع، وإعادة اعماره - برامج ذات صلة مباشرة بالأهداف التنموية.
٣- ربط التعليم بسوق العمل، دون تطرف أو مبالغة. أي أن التعليم ، كنظام ينبغي أن يظل حرا، يعبر عن أهداف وطنية، فلا تستخدمه الدولة لمشاريعها ولا سوق العمل لأهدافه، بل أن يكون بيئة تمنح النظم الثقافية والاقتصادية حيويتها واحتياجاتها. إن هذا الهدف يتطلب إعادة نظر موضوعية بكل

مفردات وعناصر النظام التعليمي، وهو هدف ندرك صعوبته، إلا أن الإصلاح يتطلب إرادة الخطوة الأولى، لكي يتواصل وينتج.

٤- إن للتشغيل في العراق خلفية ثقافية قائمة على مبدأ التمييز ولابد من التحرر الكامل من تأثيراتها. ولعل أهم مؤشرات ذلك المبدأ هو التمييز ضد النساء، والنظرة المتدنية إلى سكان محافظات معينة، أو بيئات معينة. إن سياسة التشغيل المطلوبة لابد أن تقوم على أساس مبدأ العدالة والمساواة، وجوهره هو المواطنة وليس الانحياز ألاثني أو الجنسي أو الثقافي. إن خارطة العمل في العراق ينبغي أن تكون مفتوحة للجميع فالفيدرالية واللامركزية لا تعني أبدا توزيعا اثنيا أو جنسيا لحق العمل.

٥- مراعاة ودراسة المصادر الجديدة للبطالة في المدن. من ذلك على سبيل المثال لا الحصر أن تراجع مستوى الأمن المائي في جنوب العراق-المحافظات الجنوبية وبشكل أساسي البصرة- بسبب السياسات المائية لدول الجوار وقصور السياسات الوطنية، ستؤدي إلى هجرة مئات الآلاف من الأسر إلى مراكز المدن، مما سيوجد ضغوطا شديدة على أسواق العمل وعلى البنى التحتية والخدمات. ويماثل ذلك ما يحدث لسكان الاهوار بعد ما لحق بمناطقهم من جفاف. وايضاً ماحدث في مناطق من العراق دفع الإرهاب والعنف بسكانها إلى الهجرة. إن خارطة التوزيع السكاني تحتاج إلى توثيق والى ربط واضح مع سوق العمل.

٦- ينبغي التفكير بآلاف من الشباب المهاجرين والمهجرين الذين بدأوا بالعودة أو سيعودون إلى العراق مع تحسن الأوضاع الأمنية، إن هؤلاء سيشكلون ضغطا هائلا على سوق العمل الغير قادر على استيعابهم في الظروف الحالية[٢١].

٧- تشجيع كبار السن العاملين في دوائر الدولة على طلب التقاعد وذلك لفسح المجال للشباب العاطلين لإشغال مكاناتهم الإدارية والفنية دون أن يعني ذلك إهمال عنصر الخبرة وإعادة استثمارها دون اعتبار للسن.

٨- إن سياسة التشغيل لابد أن تعتمد على مبدأ مفاده أن الحياة الاقتصادية برمتها تتطلب أن يكون هناك عقد اجتماعي مابين الدولة والمجتمع والسوق وهو اقتراح طرحته الأمم المتحدة لخفض معدلات الفقر في البلاد العربية. غير أننا في العراق نحتاج إلى توسيع أعداد المشاركين في هذا العقد. إذ لابد أن نضيف منظمات المجتمع المدني ونقابات العمال والفلاحين واتحادات الأدباء والمثقفين. فالتنمية هي عملية تشاركيه يمكن أن تستوعب كل جهد منظم تنسجم أهدافه الفرعية مع أهدافها الإستراتيجية.

٩- ضرورة أن تأخذ سياسة التشغيل بنتائج مسح IHSES فيما يتعلق بتوزيع الفقر، وفجوة الفقر، في المحافظات العراقية لكي تعتمد الموازنة الوطنية على قاعدة معرفية موضوعية واضحة.

١٠- ضرورة التكامل بين السياسة الوطنية للتشغيل والخطط الوطنية للتنمية وإستراتيجية تخفيف الفقر، فضلا عن الخطط القطاعية، وذلك بهدف تكوين منظور شامل على المستوى الوطني يأخذ في الاعتبار كل المتغيرات ذات الصلة مع التركيز على عدم إغفال الأبعاد الاجتماعية والثقافية.

١١- تنظيم منتدى وطني للتعليم يناقش الصعوبات والإشكالات الحالية ويخرج بخطة عمل شاملة تحدد صلة التعليم بسوق العمل وتحميه في الوقت ذاته من أية إيديولوجيا ذات مضمون مصلحي أو تمييزي

المطلب الثالث: المرأة والتشغيل:

في كل البلاد العربية يظهر واقع التمييز ضد المرأة في سوق العمل واضحا من خلال المصاعب الجمة التي تواجه الشابات والمتعلمات ومن خلال تركز نسبة عالية من النساء في القطاع الزراعي والمنزلي الأجور وفي وظائف من دون ضمان. إن معدلات البطالة بين النساء تشير لما هو أبعد من إخفاق الاقتصادات العربية عموما في إيجاد فرص عمل جديدة، فهي تشير إلى مجموعة من التحيزات الاجتماعية المتأصلة ضد توظيف النساء[٢٢]. إن وسائل إدماج المرأة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية تبدأ من دراسة وتقدير الواقع

الحالي، وان لا يعني الإدماج مجرد مظهر من المظاهر السطحية لتحديث المجتمع ولا محاكاة لأنماط من تطور المجتمعات الصناعية (المتقدمة)، وإنما هو في جوهره تطوير حضاري خلاق لتحرير الإنسان وتمكينه[٢٣].

لقد حرصت الدولة العراقية منذ تأسيسها وبدرجات متباينة من وضوح السياسات والإجراءات على أن تهيئ للمرأة العراقية فرص التمكين المؤسساتية الرسمية (التعليم، الصحة، مراكز التدريب، وغير ذلك)، إلا أنها أهملت بقصد أو بدون قصد حقيقة مؤداها أن التمكين هو ليس مجرد إجراءات فنية، بل هو أيضا عملية تغيير لثقافة التمييز وبناء ثقافة التكافؤ والمساواة بكل أبعادها القيمية والنفسية والقانونية[٢٤].

أولا-تحليل الواقع:

يمكن تلخيص الوضع الحالي بعبارة مقتضبة هي: إن نشاط المرأة الاقتصادي المأجور محدود بالمقارنة مع نشاط الذكور. وان هناك أسباباً عدة كما يبدو، باتفاق كثير من الباحثين، سنشير إليها لاحقا. إن كل إهمال للنساء يشكل خطرا على التنمية كما يمثل انتهاكا لحقوقها غير القابلة للتجزئة.

تشكل النساء نصف المجتمع عدديا، إلا أن العدد بحد ذاته لا يشكل قيمة إن لم يكن له وزن اجتماعي. وبالرغم من أن المرأة العراقية أحرزت تقدما هاما في مجالات عديدة لعل في مقدمتها التعليم والعمل الاجتماعي وغيرها، إلا أن معدل نشاطها الاقتصادي ما يزال متدنيا.

يظهر الجدول (٦) إن الفوارق النسبية بين الجنسين كبيرة في كل الفئات العمرية. وتبدو أكثر ارتفاعا في الأعمار (٢٥) سنة فأكثر. غير أن الصورة ستختلف إذا نظرنا إلى معدل البطالة بين الجنسين، حيث يرتفع بين الذكور بالمقارنة مع الإناث باستثناء عام ٢٠٠٦ وكما هو مبين في الجدول الآتي:

جدول (٦) يبين معدل النشاط الاقتصادي حسب العمر والجنس ٢٠٠٧ (%)[٢٥]

الفئة العمرية	ذكور	إناث	الإجمالي
١٩-١٥	٤٦.٧	٤.٧	٢٥.٦
٢٤-٢٠	٧٥.٤	١٠.٨	٤٢.٩
٢٩-٢٥	٩٢.٤	١٦.٥	٥٤.٣
٣٤-٣٠	٩٣.٩	١٨.١	٥٦.٤
٣٩-٣٥	٩٥.٨	١٩.٥	٥٧.٧
٤٤-٤٠	٩٢.٥	٢١.٣	٥٦.٨
٤٩-٤٥	٩١.٠	١٨.٩	٥٢.٠
٥٤-٥٠	٨٠.٠	١٢.٤	٤٢.٣
٥٩-٥٥	٥٩.٢	١٠.٤	٣٤.٩
٦٤-٦٠	٤٦.١	٦.٩	٢٦.٦
٦٥ فأكثر	٢٠.٢	٣.٠	١٠.٥

وبمقارنة معدلات البطالة خلال الأعوام ٢٠٠٣-٢٠٠٦ يلاحظ ان كثيرا من النساء بدأن يمارسن العمل في بيوتهن لسد احتياجات الأسرة في وقت انهار فيه الاقتصاد وتهاوت مؤسسات الدولة. كذلك يلاحظ أن الفوارق بين الذكور والإناث تنخفض مع تصاعد السنوات. ففي عام ٢٠٠٣ كان الفارق (١٤.٢) نقطة نسبية. وفي السنة التي تليها بلغ (١٤.٤) نقطة لكنه انخفض إلى (٥.٠٧) نقطة في سنة (٢٠٠٥)، ثم تحول لصالح الذكور عام ٢٠٠٦ (٢٢.٦٥) للإناث مقابل (١٦.١٦) للذكور.

جدول (٧) يبين معدلات البطالة بحسب السنوات ٢٠٠٣-٢٠٠٦ حسب الجنس (%)[٢٦]

الجنس	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦
ذكور	٣٠.٢٠	٢٩.٤٠	١٩.٢٢	١٦.١٦
إناث	١٦	١٥	١٤.١٥	٢٢.٦٥
المجموع	٢٨.١٠	٢٦.٨٠	١٧.٩٧	١٧.٥٠

وحين نتناول بيانات أحدث نسبيا وهي التي أوردها المسح الاجتماعي والاقتصادي IHSES ، نجد أن نسبة الذكور النشطين اقتصاديا تتفوق على نسبة الإناث في كل المحافظات كما في الجدول (٨).

جدول (٨) توزيع السكان النشطين اقتصاديا حسب المحافظات ٢٠٠٧ (%)[٢٧]

المحافظة	ذكور	إناث	المجموع
دهوك	٦٤.٨	٨.٦	٣٦.٢
نينوى	٧٢.٦	٤.٢	٣٧.٤
السليمانية	٧٤.٤	١٧.٣	٤٤.٦
كركوك	٧٤.٦	١٠.٤	٤٢.٨
اربيل	٦٧.٢	١٠.٤	٣٧.٥
ديالى	٦٥.٨	١٦.٣	٤١.٠
الانبار	٧١.١	٢٠.٣	٥٤.٧
بغداد	٧٤.٦	١٢.٢	٤٣.٠
بابل	٧٦.٠	٢٣.٣	٤٩.٣
كربلاء	٨٠.٦	١٢.١	٥٤.٦
واسط	٧٦.١	١٢.٢	٤٣.٥
صلاح الدين	٧٧.٨	١٧.١	٤٧.٦
النجف	٨٢.٣	١٥.٣	٤٧.٨
القادسية	٧٨.٠	٢١.٤	٤٨.٩
المثنى	٧٩.٧	١٣.٠	٤٤.٦
ذي قار	٧٤.٩	١٠.٦	٤٢.٠
ميسان	٨٤.٢	٦.٥	٤٤.٩
البصرة	٧٧.٤	٨.٩	٤٢.٧
مركز المحافظة	٧٤.٩	١٢.٥	٤٣.١
بقية الحضر	٧٢.٩	٩.٨	٤١.٠
ريف	٧٦.١	١٦.٦	٤٥.٧
الإجمالي	٧٤.٦	١٢.٨	٤٣.٢

إن هذه الفوارق لابد أن تنعكس على معدلات البطالة. ويلاحظ أن معدلها في عام ٢٠٠٦ يظهر انخفاضا نسبيا بسيطا عن عام ٢٠٠٥، كما انه يظهر ارتفاع المعدل بين الإناث وانخفاضه بين الذكور بفارق (٦) درجات نسبية تقريبا. وفي اعتقادنا أن كل البيانات الواردة ما بين ٢٠٠٣-٢٠٠٥، وربما حتى نهاية ٢٠٠٦ تتسم بكونها متأثرة بالأحداث السياسية والأمنية (تسريح عاملين، اجتثاث، إرهاب وعنف ...الخ)، أكثر من كونها مؤشرات موضوعية عن أوضاع الاقتصاد العراقي وسمات العاملين او العاطلين. وتؤكد بيانات IHSES وهو مسح احدث من مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٦، (إذ أن جمع بيانات IHSES بدأ في ٢٠٠٦/١١/١١). إن معدلات البطالة بين الذكور والإناث واضحة وتتميز بارتفاعها بين الإناث وخصوصا

في الفئة العمرية (٢٠-٢٤سنة) حتى فئة (٣٥-٣٩ سنة) ، ثم تصبح لصالح الإناث وكما مبين في الجدول التالي:

جدول (٩) معدل النشاط الاقتصادي ومعدل البطالة للأفراد بعمر (١٥) سنة فأكثر حسب خصائص الأفراد (%)[٢٨]

الفئة العمرية	معدل رجل	النشاط الا امرأة	قتصادي إجمالي	معدل رجل	البطالة امرأة	إجمالي
١٥-١٩	٤٦.٧	٤.٧	٢٥.٦	٢٨.٦	٦.٣	٢٦.٥
٢٠-٢٤	٧٥.٤	١٠.٨	٤٢.٩	١٦.٩	٣٥.٧	١٩.٣
٢٥-٢٩	٩٢.٤	١٦.٥	٥٤.٣	١٢.٩	١٧	١٣.٦
٣٠-٣٤	٩٣.٩	١٨.١	٥٦.٤	٨.١	٨.٦	٨.٢
٣٥-٣٩	٩٥.٨	١٩.٥	٥٧.٧	٥.٨	٧.٥	٦.١
٤٠-٤٤	٩٢.٥	٢١.٣	٥٦.٨	٥.٣	٤.٢	٥.١
٤٥-٤٩	٩١	١٨.٩	٥٢	٥.٥	٣.٥	٥.١
٥٠-٥٤	٨٠	١٢.٤	٤٢.٣	٥.٥	٢.٦	٥
٥٥-٥٩	٥٩.٢	١٠.٤	٣٤.٩	٥.٢	١.١	٤.٦
٦٠-٦٤	٤٦.١	٦.٩	٢٦.٦	٤.٩	...	٤.٣
٦٥ فأكثر	٢٠.٢	٣	١٠.٥	٣.٧	٨.٢	٤.٤

ويتضح من الجدول (٩) ان معدل البطالة مرتفع بين الرجال في الفئة ١٥-١٩ سنة بالمقارنة مع الإناث (٢٨.٦ مقابل ٦.٣) بفارق (٢٢.٣) درجة نسبية لكن معدلات النساء ترتفع بعد تلك الفئة حتى فئة (٤٠-٤٤ سنة) وتستمر حتى آخر فئة عمرية (٦٥سنة فأكثر) حيث ترتفع بين النساء مقابل الرجل.
إن جانبا من هذه البيانات يخضع في تفسيره للظروف الطارئة أيضا. أما معدلات النشاط الاقتصادي فظلت لصالح الرجال في كل الفئات العمرية، وتزداد الصورة وضوحا حين نتناول بيانات ٢٠٠٧-٢٠٠٨. جدول(١٠).

جدول (١٠) معدلات البطالة حسب الجنس والسنوات المؤشرة (%)[٢٩]

السنة	معدل البطالة إناث	ذكور	المجموع
٢٠٠٧	١٤.٧	١١.٤	١١.٩
٢٠٠٨	٢٥.٠١	١٣.٧	١٥.٧

فالظروف الأمنية دفعت بكثير من الذكور إلى سوق العمل، أيا كانت صفة العمل ومستوياته ومهاراته. فيما رفع من معدل بطالة الإناث إلى (٢٥.١%) أي بفارق (١١.٣%) نقطة.
إن سؤالا مهما يطرح نفسه، وله صلة بكل سياسة تشغيلية مرتقبة للإناث وهو: لماذا تتراجع معدلات لشتغل النساء عن الرجل وترتفع بالتالي معدلات بطالتهن في مختلف الفئات العمرية؟
إن معظم الإجابات عن هذا السؤال معروفة. ليس بالنسبة للعراق فقط، بل بالنسبة لكل البلدان العربية ولمعظم البلدان الإسلامية. وأولها أن ثقافة المجتمعات الأبوية التي يعد الجنس أحد أهم مصادر السلطة فيها إلى جانب العمر ، ترى أن قيمة المرأة وشرفها، وبالتالي قيمة الأسرة، تتطلب بقاء المرأة في البيت وان تربى على إشغال منزلات منسوبة ثقافيا أهمها: أن تكون زوجة وأماً. وإذا أتيح لها أن تدرس، وان تحصل على شهادة، فان عملها الذي تفضله الأسرة هو: أن يكون امتدادا لمنزلاتها الأسرية، مثل أن تكون معلمة في روضة أو مدرسة ابتدائية. الثقافة تنمط النشاط الاقتصادي المتاح للمرأة وليس سوق العمل أو احتياجات

الأسرة أو رغبات المرأة. وإذا كان الوضع قد تغير نسبيا في المناطق الحضرية، وخصوصا المدن الكبرى، فانه لم يتغير كثيرا في الريف حيث مازالت المرأة- في كثير من الأحيان- تعد سلعة قابلة للتبادل في الحلول العشائرية للمشكلات، ولذلك تبدو المؤشرات الإحصائية مع كل محاولات التدقيق فيها غير مؤهلة للإجابة على سؤال: لماذا تنخفض معدلات بطالة النساء في الريف؟

ويتضح إن معدلات بطالة الإناث منخفضة في الريف بالمقارنة بالحضر. ففي عام ٢٠٠٣ كان معدل بطالة الإناث في الحضر (٢٢.٣%) مقابل (٦.٧%) في الريف. وفي عام ٢٠٠٤ (٢٢.٤%) مقابل (٣.١%). وتظل الفروقات في السنوات التالية والحقيقية التي لا ينبغي إغفالها هي : إن المرأة تعمل في الريف فعلا لكن عملها لا تتحقق فيه شروط العمل بمعانيه المهنية والإنسانية والاقتصادية. أما في الحضر فان الصورة مختلفة إلى حد كبير، فالحياة الحضرية، مع استمرار تأثير الثقافة التقليدية، تمثل بيئة أكثر انفتاحا وأقوى اعترافا بحقوق المرأة والطفل. كما إن فرص العمل المتاحة لها تتنوع فتصبح المرأة أكثر قدرة على الاختيار.

إن تأثير الثقافة التقليدية عام في المجتمع، إلا انه يزداد عمقا في الريف، ويتعلق إلى حد ما بتعليم الإناث. إذ أن مراجعة لسجل التعليم في العراق تظهر أن هناك فرصاً كانت في الغالب متاحة للذكور أكثر منها للإناث، سواء في معدلات الالتحاق أو المواظبة على الدوام، أو في معدلات الرسوب والنجاح، وكذلك من حيث التخصصات التي تسعى الإناث للحصول على مهاراتها وشهاداتها[٣٠]، وبالتالي فرص العمل التي تعبر عنها في السوق. ففي سبيل المثال بلغ معدل الالتحاق في المرحلة الابتدائية للإناث (٨٢.١%) مقابل (٨٧.٢%) للذكور. وتزداد الفجوة في المرحلة المتوسطة (١٢-١٤سنة) بواقع (٤٠.١) للذكور مقابل (٣٣.٣%) للإناث. وتبدو الفروق واضحة أيضا بين الريف والحضر. وثمة ملاحظة أخرى مهمة هي أن معدلات الالتحاق تزداد انخفاضا بين الأسر الفقيرة أكثر منها بين الأسر الغنية. لقد أظهرت دراسة عن النساء المعيلات لأسرهن أن المؤهل العلمي محدد أساسي لدخول سوق العمل وأحد مرتكزات التمييز في الدخول المكتسبة من العمل غير المؤهل، كما أظهرت الدراسة ارتباط المستوى التعليمي بوظائف الدخل الثابت. كذلك تبين ان أي تحسن في مستويات التعليم للأسرة ينعكس ايجابيا على أوضاعها في الميادين الأخرى. وحين ننظر إلى نسب الحرمان من التعليم عموما نجد أنها ترتفع لدى الإناث إلى حوالي (٤٧%) مقابل (٢٨%) للذكور[٣١].

إن ملامح صورة العلاقة بين التعليم والبطالة تعزز الرأي الذي يربط بين التعليم والعمل.

جدول (١١) العاطلات عن العمل حسب الحالة التعليمية (%)[٣٢]

الإناث العاطلات %	الحالة التعليمية
٢٩.٦	أمية/ تقرأ وتكتب
٢٠	ابتدائية
١٠.٤	متوسطة
٩.٤	إعدادية
٣.٤	مدارس او مراكز مهنية
١٢.٤	دبلوم
١٤.٨	بكالوريوس
٠.١	أعلى
١٠٠%	المجموع

ويلاحظ من الجدول (١١) ان هناك اتجاها تنازليا للبطالة، مع بعض الاستثناءات القليلة إذا قورنت نسب المستويات العلمية مع المستوى الأول (أمية/تقرأ وتكتب). بمعنى ان تشغيل الإناث هو استثمارهم سواء على الصعيد الفردي و الأسري أو على الصعيد الاجتماعي.

ويلاحظ أن بعض اختصاصات الإناث اللواتي حصلن على شهادات تتجاوز مستوى الإعدادية تتميز بأهمية تنموية عالية، إلا أن معدل البطالة فيها عال مثل العلوم الزراعية (٤٧.٢٥%) والحاسبات (٤٩.٥٢%) والصيدلة (٣٨.٠٤%) والإدارة والاقتصاد (٤٠%)[٣٣].

ثانيا: التحديات:

على الرغم من ان المرأة العراقية حققت نجاحات مهمة طوال العقود الماضية وخصوصا في مجالات التعليم، إلا إن جانبا من تلك النجاحات كان شكليا الى حد كبير. فارتفاع إعداد الخريجات لا يعني نجاحا تاما للنظام التعليمي، إذ أن ذلك يعتمد على كفاءة التعليم ومدى ارتباطه بحاجات السوق. ولان الدولة كانت الطرف المهيمن على شؤون الاقتصاد، فان كثيرا من العراقيين، وخصوصا الإناث، نظروا إلى التعليم بوصفه تهيئة للتوظيف في دوائر الدولة. ومع أن سنوات التسعينات من القرن الماضي شهدت موجة واسعة من التقاعد بسبب ضئالة الأجور والمرتبات في الدوائر الرسمية، إلا إن ذلك لم يحقق الكثير على صعيد سوق العمل خارج تلك الدوائر، بسبب ضعف القطاع الخاص من جهة، وبسبب مواقف الأسرة العراقية من عمل الإناث في الشركات والمصالح التي لا تعود للدولة. وبذلك أصبح الموقف من عمل الإناث أكثر تعقيدا. إذ أن هناك ابتداء موقفا سلبيا من تشغيل الإناث وتهيئتهن بدلا من ذلك لادوار أسرية تقليدية كالزواج والأمومة، كما أن ضئالة المرتبات الرسمية، والموقف السلبي من عملهن في القطاع الخاص –مع محدوديته- كل ذلك زاد من عوائق اشتغالهن، على أن ظاهرة ملفتة للنظر بدأت بالظهور على نحو واسع في سنوات تسعينات القرن الماضي، وهي تعاظم أعداد النساء في سوق العمل الهامشي أو غير النظامي. لقد كانت نشاطاتهن هذه بمثابة طريق وسط ما بين الوظيفة الرسمية وبين العمل في القطاع الخاص. إذ أن العمل الهامشي يعبر عن اعتماد على الذات. ومع انه كان بسيطا في أحيان كثيرة إلا انه شكل تحديا لظروف الفقر والحرمان التي افرزها الحصار[٣٤]. وكانت الحرب العراقية الإيرانية قد شغلت آلافاً من الرجال الذين اضطرت زوجاتهم وأخواتهم إلى العمل في السوق غير النظامية كآلية دفاعية عن حياة الأسرة.

أن ظروف الاحتلال ، وما تبعه من فوضى وعنف، وبطالة وفقر، أدت بمجموعها إلى إعادة تعزيز تحديات الثقافة التقليدية لعمل المرأة. إذ أن كثيرا من الأسر لاسيما قبل عام ٢٠٠٧، حالت بين بناتها والتعليم، وبين العمل حذرا وخوفا عليهن من الخطف، او العمليات الإرهابية. كما أن عمليات التهجير ألقسري والهجرة، جعلت المرأة أكثر عزلة داخل جدران بيتها.

ومع كل ما تقدم يمكن القول أن العامل الثقافي القائم على مبدأ التمييز ضد المرأة مازال العامل الأشد تأثيرا. إذ أصبح (الخوف على الفتاة أو الشابة...) مبررا لتزويجها مبكرا أو منعها من مواصلة الدراسة. كما أدى الفقر إلى تقليص نسبة التحاق الإناث بالتعليم، ومن ثم يمكن القول أن الثقافة التقليدية والتعليم المتدني، تبادلا التأثير على الأوضاع المهنية للمرأة.

من جانب آخر، فان ضعف وتيرة البناء وإعادة الاعمار، تشكل تحديا خطيرا يضعف من قدرة الاقتصاد العراقي على النمو، كما يضعف من قدرة سوق العمل الرسمي والخاص على توليد فرص عمل تتناسب مع منتظري هذه الفرص. فالمستثمر الأجنبي مازال مترددا بالرغم من المزايا التي وفرها قانون الاستثمار. ويؤدي الفساد الإداري والمالي دوره الخطير في تعثر مشاريع التنمية وإعادة الاعمار.

إن تصورات الأسرة العراقية عن العمل المناسب للأنثى مازالت تقليدية إلى حد كبير. إذ مازالت الرغبة بالوظيفة الحكومية هي الأقوى والأشد تفضيلا. ويرجع ذلك إلى أن دوائر الدولة توفر ضوابط ومزايا لا يوفرها القطاع الخاص كما تعتقد تلك الأسر حتى إذا كانت أجور الوظائف الرسمية أقل. ويلاحظ إن بعض المهن –كالصيدلة مثلا حيث معدل البطالة بين الإناث الصيدلانيات(٣٨%) والطب البيطري (٣٧.٢%) والحاسبات (٤٩.٥%) وغيرها- هي الأكثر قربا من حاجات الناس، ومع ذلك فان الإناث اللواتي تخصصن فيها لا تتوفر لهن جميعا فرص عمل. مع ملاحظة أن مفهوم (العاطل) قد لا يكون واضحا أو متفق المعاني لدى المبحوثين. فالصيدلانية التي تعمل في صيدلية خاصة بأجر قد تعد نفسها عاطلة على أساس أن التوظيف في مستشفيات الدولة هو المعيار الوحيد للعمل. ويلاحظ أيضا أن خريجات فروع الآداب يظهرن معدل بطالة أقل (١٦.٦%) وهي فروع ليس لها مكانة واضحة في القطاع الخاص.

ثمة ملاحظة أخرى تشكل تحديا اجتماعيا وثقافيا مهما، فالأسرة الفقيرة قد تضطر لتشغيل بناتها حين يصبح ذلك إلية لتوفير دخل إضافي للأسرة. إلا إن الأسر الغنية قد تجبر بناتها على البقاء في المنزل بدون عمل، أو تزويجهن في عمر مبكر حتى إذا حصلن على مستويات دراسية مناسبة. وينطلق ذلك من فكرة مفادها أن عمل المرأة يعني مجرد (راتب) أو (دخل إضافي) مع ان للعمل تأثيرات ايجابية على شخصية المرأة وعلى علاقاتها الاجتماعية وتصوراتها عن ذاتها وتصورات المجتمع عنها، فضلا عن كونه حقاً أساسياً من حقوقها كانسان. إن التفكير بعمل المرأة بوصفه (دخلا) أو (قضاء وقت فراغ) يسقط من مفهوم العمل قيمته النفسية والحضارية والإنسانية.

إن تحديات تتعلق بالمرأة ذاتها لا تقل أهمية وان كانت غير منعزلة أو مقطوعة عن التحديات المذكورة آنفا، ومنها:

أ-ارتفاع نسب النساء ألاميات في الحضر والريف، ولكنها ترتفع بشكل ملحوظ في الريف

ب-عدم وعي المرأة ذاتها بحقوقها وعجزها عن المطالبة بها حتى حين تصبح على وعي بها.

ج-إن تصورات كثير من النساء عن مستقبلهن مرتبطة بفكرة الزواج قبل الدراسة والعمل وهي تصورات ناجمة عن النمط الأسري للتنشئة.

د-ضعف ثقة المرأة بذاتها واتكاليتها على الرجل أو على الأسرة، مما يجعل مبادراتها الاقتصادية محدودة.

ه- انخفاض نسب مساهمتها في القطاع الخاص ،بسبب القيم والتقاليد التي تحدد أدوارها

ثالثا- السياسات:

يمكن تحديد أهم ملامح السياسات المطلوبة بالاتي:

١- إحداث تغييرات نوعية في الثقافة السائدة القائمة على التمييز الجنسي، وعلى تصورات سطحية عن عمل المرأة.

٢- تعميم الكوتا لتشمل كل دوائر الدولة، ولكن ليس على أساس المحاصصة أو الانتماءات الفرعية، بل على أساس الاختصاص والقدرة الذاتية. إن تحقيق هذا الهدف يتطلب هدم المعوقات التي كرستها ثقافة التمييز وكانت حائلا بين المرأة وبين إشغالها لمراكز اتخاذ القرار والوصول إلى الموارد.

٣-ثمة مصادر مهمة ينبغي أن تكون نصب أعين واضعي السياسات في مسألة تشغيل النساء ومن أهمها: قرارات مؤتمر بكين ١٩٩٥، الأهداف الإنمائية للألفية ٢٠٠-٢٠١، إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق، والبيانات الصادرة عن الجهات الرسمية، او البحوث والدراسات الخاصة بالتشغيل والبطالة

٤-إن وجود أعداد كبيرة من العاملين في سوق العمل الهامشي- من الرجال والنساء- يتطلب وضع قانون للضمان- أو توسيع شمول القانون الحالي- لكي يوفر لهؤلاء العاملين الضمانات المستقبلية المطلوبة. فضلا عن ضرورة تنشيط فرق تفتيش العمل وذلك لضمان بيئة سليمة وعمل لائق وضمانات عادلة لتشجع النساء على العمل في القطاع الخاص.

٥-نشر المزيد من مكاتب التشغيل، وتنشيط برامجها وتسهيلاتها.

٦-إن دعم القطاع الخاص لا يشكل ضرورة اقتصادية فقط، بل هو ضرورة كأداة او آلية للنهضة المتوخاة في العراق بما في ذلك امتصاص البطالة.

٧-إعادة تشغيل ما يقرب من (٣٤) ألف مصنع ووحدة صناعية مسجلة في اتحاد الصناعات العراقي، لما لذلك من أثر هام في امتصاص البطالة ، مما يمكن النساء من الإسهام في نشاطاتها.

٩-توسيع برامج التدريب والتمكين للنساء في شتى الاختصاصات والمجالات المدرة للدخل والمنسجمة مع احتياجات وتطورات الاقتصاد الوطني

١٠-توسيع مظلة الأمان الاجتماعي لتوفر لكل الفئات –خصوصا النساء- ضمانات كافية.

١١-تحرير خطة التشغيل الوطنية من تأثيرات المحاصصة والتجاذبات الحزبية وتأسيسها على قاعدة الاحتياجات الفعلية والتخصص المهني والعلمي، ومن خلال المنافسة الموضوعية.

١٢-إن تأثير الثقافة التقليدية على مسألة اشتغال النساء تستدعي تكاملا مابين السياسات الاجتماعية والاقتصادية، على نحو يجعل برامج التمكين أكثر من برامج تدريبية أو فنية صرفة، بل برامج بناء للشخصية وخلق قيم حضارية تشجع على المبادرة والتجديد والثقة بالنفس والرغبة في المشاركة.
١٣-تعزيز دور منظمات المجتمع المدني-النسوية وغير النسوية- في الحث على تعليم النساء وتشغيلهن كجزء من نهضة المجتمع وتجاوزه لمعوقات التخلف.
١٤-توسيع الفرص والتسهيلات الائتمانية وزيادة مبالغ القروض في إطار خطة وطنية لتشجيع المبادرات النسوية.

إن السياسة الاجتماعية المستقبلية في العراق ينبغي أن تقوم على أساس القواعد آلاتية:
-توازن ما بين الرسمي والطوعي في مجالات التمويل والمشاركة والتقويم والنقد.
-دور فاعل لمظمات المجتمع المدني.
-انفتاح اكبر على الخبرات والمساعدات الدولية والعربية.
-الاعتماد على نتائج البحث العلمي بدلا من الاجتهادات الفردية المجردة.
-تأكيد دور المجالس المحلية والبلدية في تحديد احتياجات مجتمعاتها المحلية، ووضع خططها، وتمويل برامجها ذات الطبيعة المحلية.
إن الخيارات المستقبلية لتحقيق النهوض ينبغي أن تعتمد سياسات اجتماعية تقوم أساسا على وضع الترتيبات المناسبة التي من شأنها امتصاص الآثار الناجمة عن الأزمات وتحسين نوعية الحياة وخلق فرص العمالة المنتجة ووضع معايير عالية للتعليم والرعاية الصحية بوصفها نوعا من أنواع الاستثمار المنتج وكجزء من شروط ومتطلبات تحقيق الأمن الإنساني

المطلب الرابع: الافاق المستقبلية:
"لا يستطيع كل فرد منا إلا تحقيق القليل، لكنا معا يمكننا تحقيق إنجازات كبيرة"
هيلين كيلر (تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٧)
إن الرؤية المستقبلية الواسعة الداخلة هنا هي أحد العوامل الافضل بكثير الذي يمكن أن نطمح اليه من الناحية الواقعية. ويمكن تحقيق هذه الرؤية من خلال استراتيجيات أكثر إتقانا بوضع مزيد من الاهداف الطموحة وتصميم سياسة وطنية أكثر تاثيرا من أجل استخدام تلك الاستراتيجيات. ومن أجل إيجاد بيئة تنموية أفضل، يترتب على الجميع إعتماد نماذج غير تقليدية لمواجهة المخاطر وإعطاء نظرة جديدة لحلول المشاكل التي تواجه مجتمعنا. وإذا ماتم توحيد الكلمة للوصول الى الاهداف المنشودة، فان الجميع يمكن أن يخطو خطوات كبيرة نحو تحقيق رؤية طموحة للمستقبل. ومن خلال استخدام أفضل ماهو متاح لنا من استراتيجية وتعبوية وبنية وتنظيم في مواجهة الخطر الاكبر والتحدي الاعظم.
يستخلص من التجارب العديدة عن الفشل والنجاح عدد من الدروس القيمة التي يمكن لها أن تزيد في المعلومات وتوضح الاراء. وتظهر جميع تلك القصص أهمية الاهتمام المتوازي باعتماد النهج التشاركي بجميع أجزاء منظومة النهوض، وهذا لايمكن أن يحدث الا إذا وجدت الرؤية الشاملة Strategic Vision والعزيمة الصادقة والمهارة العالية والاداء النوعي. إن الاهتمام والتركيز على جانب واحد دون اخر، جر الويلات للعديد من الامم والشعوب.
لقد جربت العديد من المجتمعات النامية كل هذه الحلول، لكنها لم تقدم الحلول التي تنقذ المجتمع مما اصابه من وهن وتدهور في منظوماته القيمية وتخلف في مؤسساته البنيوية. لذا فاننا بحاجة لرؤيا شاملة تتخطى الجزئيات وتتناول الكليات تناولا شموليا من الناحية الفكرية والاجتماعية والروحية والمادية والنفسية والاقتصادية، وضمان نجاح ذلك هو القدرة على استصحاب المجتمع في مشروع النهضة، فالطريق للنهضة طريق شاق وطويل ويحتاج كما قال (المهاتير محمد) الى الكثير من التضحية وإن لم نقدمها نحن لن يقدمها لنا أحد[٣٥].

ولكي تكون السياسات الاجتماعية أكثر فاعلية جاعلة التكيف أكثر نجاحاً واستجابة لاحتياجات المحرومين عندما يكون صوت الفقراء هو الذي يحدد الأولويات ويشكل تصميم السياسات. فوجود الحكومة القادرة على الاضطلاع بالمسؤولية وعلى تلبية مطالب الشعب وتفويضهم القدرة على تحسين حياتهم هي شروط ضرورية من أجل حمايتهم وتحقيق النهوض المجتمعي الناجح، مثلما هي ضرورية لتحقيق التنمية البشرية .
ان تحقيق البرامج والسياسات لمواجهة كلف التدمير والتصدع يتطلب المضي الى أبعد من ذلك. فاعادة الاعمار والتنمية التي محورها الانسان لاتتحقق بالعمل الفكري فقط، بل تعني بناء التقدم على اسس منصفة وشاملة. تعني تمكين الناس من المشاركة الفعالة في التغيير. كما تعني ضمان تحقيق الانجازات من غير المساس بحقوق الاجيال القادمة ومواجهة التحديات ليست أمرا ممكنا فحسب بل هي ضرورة وضرورة ملحة اليوم أكثر من اي وقت مضى.
وعلى خلفية هذه الرؤى والمسارات، ينبغي أن تستند السياسات والبرامج في تفاصيلها وخطوطها العامة إلى رؤية شاملة، تستوعب العلاقات الوظيفية المتبادلة بين القطاعات التي تتناولها من حيث التأثير المتبادل. فالتعليم بقدر ما يمثله من عملية تربوية، لا ينفصل عن عملية تمكين واستثمار الموارد البشرية وتنميتها أخلاقيا ووطنيا . إن هذه الرؤية الشاملة تصدر عن حقيقة إن المجتمع الإنساني نفسه وحدة غير قابلة للتجزئة.
لقد أصبح السؤال الكبير الذي يعقب فهما لما هو ممكن فعلا واضحا الان: كيف يمكن للمؤسسات والافراد وشركاء التنمية، في زمن الازمات، أن يصلوا الى مستويات عالية من الارادة الجماعية والأداء. ولكن إذا طال الانتظار حتى تغدو الاخطار حقيقية في المجالات الأكثر تهديدا قبل إشراك من هم أفضل قدرة على التعامل، فيكون قد فات الاوان، والزمن لايعرف التوقف. والتكاليف شأنها شان الاخطار، إذ انها تتسارع بمتوالية هندسية.
وهنا لابد من التأكيد بأن الاثر السلبي لسياسات التصحيح التي تقترن بالمراحل الانتقالية، يعتمد في مدى تاثيره على عوامل عدة:

- طبيعة السياسات التصحيحية المعتمدة
- طول المرحلة الانتقالية
- كفاءة الحكومات في إدارة عملية الانتقال
- تنفيذ السياسات وبرامج الحماية الاجتماعية التي تحتوي تلك الاثار في الاجل القصير تمهيدا لمستويات رفاه أعلى في المستقبل.

وهنا لابد من الاعتراف ب:

- ❖ مناخ التحول الاقتصادي منذ عام ٢٠٠٣ لم يكن ملائما، فاستمرار العنف وتأخر اعادة الاعمار وتعثر نمو القطاع الخاص المحلي، وتباطؤ الاستثمار الاجنبي والتمويل من الدول المانحة أسهمت جميعا في إبطاء عملية التحول واحراز نتائجها.
- ❖ لقد اصبح بديهيا مالتحرير الاسواق وسياسات التصحيح الهيكلي التي اعتمدت في اطار سياسة الاقتصاد الكلي من اثار سلبية في الاجل القصير، تعزى اليها التوترات الاجتماعية والازمات الاقتصادية، إلا ان الخشية تكمن في امتداد تلك الاثار، وربما تفاقمها، في الاجل الطويل بسبب طبيعة الاقتصاد العراقي المثقل باعباء الماضي.

في العراق تثير توجهات وضع الموازنات المالية العامة منذ عام ٢٠٠٤ الخشية من أمرين:
الاول: إستمرار ربط الانفاق العام ومنه- الانفاق الاجتماعي-بعائدات النفط (لاتقل عن ٩٠%) مما يعني، رهن المستقبل بعائدات النفط التي تحدده عوامل السوق العالمية...وهو استمرار لنمط النمو الاقتصادي الذي ميز هيكل الاقتصاد العراقي منذ نهاية السبعينات.

الثاني: التخوف من تراجع الانفاق العام على التنمية البشرية بسبب الزيادة المتوقعة في الانفاق على القطاع العسكري (لدواعي أمنية) بعد انسحاب قوات الاحتلال. إذ تصاعدت أهميته النسبية من ١% عام ٢٠٠٤ الى ١٩% من مجموع الانفاق الحكومي في الموازنة التقديرية لعام ٢٠٠٨.

لعل من الملاحظ ان هناك مفارقة هامة هي ارتباط مرحلة الانتقال بتضخم حجم الدولة. إلا ان الدولة لاتشبه الصورة الموروثة للدولة التي توفر الامن والخدمات المجانية وفرص العمل.

إن ضعف الامن وزيادة البطالة وتراجع مستويات المعيشة، يضعف ثقة الناس في مؤسساتها وتجعل ضعف الدولة ذاته تحديا عليها مواجهته وتعزيز قدرتها على تحفيز مشاركة الناس ووقوفهم وراء الاصلاحات التي تسعى اليها.

لقد حظيت سياسات التعليم والصحة باهتمام ادنى في سياسات تخصيص الموارد طوال ثلاثة عقود شهدت حروبا وعقوبات اقتصادية وفي المرحلة الانتقالية بات القطاع الاجتماعي يتحمل أعباء اضافية في ظل تضييق الدور الاجتماعي للدولة. فالموازنات المالية للسنوات مابعد ٢٠٠٣، رغم انها تتجه نحو تحسين تخصيصات القطاع الاجتماعي لكنها لاتلبي احتياجاته من اجل تمكين الناس في الحاضر والمستقبل، بالنظر لضخامة حجم المشكلات والاختلالات الموروثة من جهة والاثار المباشرة للنزاعات وفقدان الامن من جهة أخرى.

وفي اطار ماتقدم يبدو من المفيد التأكيد على بعض الافكار والتوصيات العملية من أجل بناء سياسات تشغيلية التي من شأنها تحقيق استدامة التنمية:

١- العمل المؤسسي المتناسق هو مفتاح الاستقرار: فعندما لاتنهض مؤسسات الدولة بما يكفي لحماية المواطن، والوقاية من الفساد، أو توفير سبل الحصول على العدالة، وعندما لاتوفر أسواق العمل الفرص المناسبة للشباب بما يحقق المكانة والهيبة، أو عندما تفقد المجتمعات المحلية تماسكها الاجتماعي تزداد إحتمالات فقدان الامن الانساني وبالتالي تكون الكلف الاجتماعية للازمات باهضة الثمن بسبب ارتفاع مستويات العنف والانحراف.

وفي المراحل الاولى، غالبا مايكون المجتمع في حاجة الى استعادة ثقة الجمهور في العمل الجماعي الاساسي، حتى قبل الشروع في إحداث التحول في المؤسسات البنيوية الاساسية التي تشكل اساس النسيج الاجتماعي.

٢- إن السير قدما في الاستثمار في توفير أمن المواطن والعدالة وفرص العمل وبناء شبكات امان اجتماعي فاعلة، أهمية بالغة في خطى بناء الدولة. على الرغم من وجود فجوات هيكلية كبرى في قدراتنا الجماعية على تقديم الدعم في هذه المجالات. وهنا لابد من التشديد وبدرجة أكبر على المشروعات المبكرة لتوليد فرص العمل، ولاسيما من خلال القطاع الخاص (القطاعات كثيفة العمل)، الزراعة، البناء والانشاءات.... واشراك النساء في الائتلافات السياسية وفي اصلاحات نظم ألامن والعدالة والتمكين الاقتصادي.

٣- من أجل مواجهة التحديات البنيوية بفعالية لابد للمؤسسات من أن تتغير. ولابد للشركاء التنمويين من تطويع إجراءاتهم لكي تصبح باستطاعتهم أن يستجيبوا بمرونة وسرعة للمتغيرات، وأن يصبح لهم منظور أطول أمدا، وقدرة أكبر على البقاء. ولابد من أن تتسم برامج المشاركة والمساعدة بالتكامل والتنسيق. وقد أثبتت العديد من تجارب البلدان التي مرت بظروف مشابهة أهمية التكامل والتنسيق في تحقيق الاهداف مع تخفيف الاعباء الواقعة على كاهل الحكومات.

٤- الحاجة الى اتباع منهج متدرج الطبقات: إذ ان بعض المشكلات المجتمعية يمكن معالجتها على المستوى المحلي، وأخرى على مستوى المحافظات، ولكن هناك مشكلات أخرى لابد من معالجتها على المستوى الاقليمي. مثل اقامة أسواق تستوعب الشباب في المناطق غير الامنة وتعبئة الموارد من أجل بناء القدرات. واليوم أكثر من أي وقت مضى تظهر التحركات على المستوى العالمي في بناء القدرات واصلاح نظام العدالة وتوليد فرص العمل، ومن خلال اقامة شراكات بين البلدان المنتجة والمستهلكة للحد من أنشطة الاتجار غير المشروع، والعمل على تخفيف الضغوط الناجمة عن تقلبات اسعار الغذاء وارتفاع مستويات التضخم.

٥- لابد لنا ونحن نسير على هذا النهج من أن نكون مدركين لحقيقة أن المشهد العالمي آخذ في التغير. وأن عوامل التأثير والتأثر على الصعيد المحلي بات أكثر بالمتغيرات العالمية، وأن المؤسسات الاقليمية والدولية كما المؤسسات المحلية باتت أكثر تداخلا. وهذا يعني ان نولي مزيدا من الاهتمام بتبادل الاراء فيما بين الشركاء التنمويين (الحكومة/القطاع الخاص/ المجتمع المدني)، الى جانب التبادل المستمر للاراء والاستفادة من تجارب التحول التي شهدتها العديد من البلدان خلال العقدين الاخيرين.

ان بناء سياسة تشغيلية في المجتمعات المأزومة يبقى محفوفا بالتحديات والمخاطر لاسيما في البلدان التي يطول بها أمد النزاعات والازمات، إذ يمكن ان تتراجع بأكثر مما هو متوقع مؤشرات التنمية البشرية (التعليم/الصحة/الفقر...). ومن المهم للغاية لتحقيق تلك السياسة وبناء أسس الامن الانساني والتخفيف من الفقر والبطالة، أن نجد الوسائل الفعالة لمساعدة المجتمع على تحقيق دعائم الاستقرار والتقليل من خطر تجدد أو تكرار دوامة العنف- لكن ذلك يتطلب إعادة تفكير جذرية، بما في ذلك إعادة التفكير في طريقتنا في تقويم المخاطر والتحديات وادارتها. وان مشروع كهذا يجب ان يقوم على اساس خارطة طريق واضحة، وعلى رؤى تنموية واضحة وفاعلة، ويحدونا الامل في أن تسهم هذه الدراسات في بناء تصورات مستقبلية تمكن الشركاء الحقيقيين للتنمية من الوصول الى خيارات أفضل من أجل استدامة التنمية .

الهوامش:

١-وزارة التخطيط، التعداد العام للسكان والمساكن، خلاصة نتائج تعداد المباني والمنشأت والاسر ، تموز ٢٠١١، ص ٤.

٢-وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مسح التشغيل والبطالة في العراق ٢٠٠٨.

٣-الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مسوح التشغيل والبطالة في العراق للسنوات ٢٠٠٣-٢٠٠٨.

٤-الجهاز المركزي للاحصاء، نتائج مسح التشغيل والبطالة في العراق لسنة ٢٠٠٨، (جدول (٢-٢)، ص١٢.

٥-الجهاز المركزي لإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٦؛ الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات بالتعاون مع البنك الدولي، المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق IHSES-2007.

٦-الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، نتائج مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٣، بغداد، مايس ٢٠٠٤، ص٣٢.

٧-الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مسح التشغيل والبطالة لسنة ٢٠٠٦، تموز ٢٠٠٧؛ (الجدول مستمد من جدول (٢-١) ، ص٦، والنسب المئوية من حساب الباحث.

٨-المصدر السابق نفسه، البيانات مستمدة من جدول (٣-٣)، ص٢٧.

٩-الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، تقرير خط الفقر.

١٠-الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مسح التشغيل والبطالة، مصدر سابق، ص٩. ان نسبة العاملين لدى الأسرة بدون اجر (ريفا وحضرا) تبلغ (١٨.٥%) من مجموع العاملين في القطاع الخاص (أنظر ص١٨) من المصدر نفسه.

١١ -المصدر السابق نفسه، احتسبت البيانات من الجدول (٣-٤١)، ص٤٩، ٥٠، ٥١.

١٢ -المصدر السابق، ص٧٧.

١٣-المصدر السابق نفسه، محتسب من الجدول (٣-٥٧)، ص٨١.

١٤-راجع تفاصيل في: د. عباس النصراوي ، الاقتصاد العراقي، ترجمة محمد سعيد عبد العزيز، بيروت، دار الكنوز الأدبية، ١٩٩٥، صفحات متفرقة.

١٥-النصراوي، المصدر السابق نفسه، ص٢٠٨
١٦-راجع تفاصيل مهمة في التقرير الذي نشرته جريدة المشرق، العدد (١٦١١) في ٢٠٠٩/٩/٧
١٧-كان هناك نوع من تراتبية الاحترام لأصناف من المهن في الثقافة البدوية والريفية والحضرية. إذ ان مهنا مثل الحياكة او زراعة الخضر كانت محتقرة. ان نظرة الاستعلاء والاحتقار لبعض المهن ما زالت موجودة.
١٨-اظر حول الموضوع: كريم محمد حمزة، مأزق التنمية بين دولة رخوة وإرهاب مستحكم، دراسة قدمت الى مؤتمر التنمية والإرهاب الذي نظمته جامعة الدول العربية، شرم الشيخ، كانون أول ٢٠٠٦.
١٩-راجع تفاصيل في: العراق، التقرير الوطني لحال التنمية البشرية ٢٠٠٨، ص١١٦.
٢٠- راجع حول هذا المفهوم للتمكين: التقرير الوطني لحال التنمية البشرية ٢٠٠٨، مصدرسابق، ص١٥٣ وما بعدها
٢١-تصل أعداد هؤلاء آلاف من مختلف الفئات العمرية والجنس.
٢٢-برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩، بيروت، ص١١١.
٢٣-الاسكوا، خطة العمل الإقليمية لإدماج المرأة في التنمية في دول منطقة غربي آسيا، بيروت، بدون تاريخ، ص٨.
٢٤ -العراق: التقرير الوطني لحال التنمية البشرية، ٢٠٠٨، ص١٥١-١٥٢
٢٥-الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق، مصدرسابق، ص٣٢٦.
٢٦-مسح التشغيل والبطالة لسنة ٢٠٠٦، مصدرسابق، ص٧
٢٧-المسح الاجتماعي والاقتصادي للاسرة في العراق ٢٠٠٧، IHSES، جدول (٥-٤)، ص٣٢٦
٢٨- المسح الاجتماعي والاقتصادي للاسرة العراقية ٢٠٠٧ ، IHSES، جدول (٥-٣)، ص٣٢٥
٢٩- أظهر مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٦، إن ٩.٣% من الإناث في الريف يعملن لدى الأسرة بدون أجر : الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مسوح التشغيل والبطالة في العراق للسنوات ٢٠٠٣ -٢٠٠٨
٣٠-من المعلوم ان الهدف الثالث من الأهداف الإنمائية للألفية قد أكد على تحقيق المساواة في المؤشرات التعليمية الأساسية (الالتحاق والأمية) بين الرجال والنساء.
٣١-الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات،خارطة الحرمان في العراق، مصدر سابق، ص٣٥-٣٦. كذلك راجع الجهاز المركزي للإحصاء، التحليل الشامل للأمن الغذائي والفئات الهشة، بغداد، ٢٠٠٦، ص٦٧.
٣٢ -مسح التشغيل والبطالة، محتسب من الجدول رقم (٢-٥)، ص١١
٣٣-أنظر تفاصيل في: المصدر السابق نفسه، ص١٤
٣٤-أظهرت إحدى الدراسات التي تناولت عينة من (٨٠٧) اسر ان نسبة الأسر الريفية التي انتقل مستواها الاقتصادي الى مستوى أدنى بلغت (٢٩%) وان هذه النسبة ارتفعت الى (٦٥%) بين الأسر الحضرية. أما الأسر التي حافظت على مستواها في الريف والحضر فقد بلغ (٢٩%) فقط (شيماء فالح حسين، تشخيص وتحليل التفاوت في توزيع الدخل مع إشارة خاصة للعراق، ١٩٨٨-١٩٩٨، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ١٩٩٩، ص١٦٥.
٣٥-د. عبد العزيز محمد الحر، التربية والتنمية والنهضة، بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ٢٠٠٣، ص٢٠٢

المصادر:

١. الاسكوا، خطة العمل الإقليمية لإدماج المرأة في التنمية في دول منطقة غربي آسيا، بيروت
٢. الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق، ٢٠٠٧
٣. الجهاز المركزي لإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مسح التشغيل والبطالة، ٢٠٠٦.
٤. الجهاز المركزي للاحصاء، نتائج مسح التشغيل والبطالة في العراق لسنة ٢٠٠٨
٥. الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، تقرير خط الفقر، ٢٠٠٩
٦. الحر، عبد العزيز محمد، التربية والتنمية والنهضة، بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ٢٠٠٣
٧. حسين، شيماء فالح ، تشخيص وتحليل التفاوت في توزيع الدخل مع إشارة خاصة للعراق، ١٩٨٨-١٩٩٨، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ١٩٩٩، ص١٦٥.
٨. حمزة، كريم محمد ، مأزق التنمية بين دولة رخوة وإرهاب مستحكم، دراسة قدمت الى مؤتمر التنمية والإرهاب الذي نظمته جامعة الدول العربية، شرم الشيخ، كانون أول ٢٠٠٦
٩. النصراوي، عباس، الاقتصاد العراقي، ترجمة محمد سعيد عبد العزيز، بيروت، دار الكنوز الأدبية، ١٩٩٥
١٠. وزارة التخطيط، العراق، التقرير الوطني لحال التنمية البشرية ٢٠٠٨،
١١. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، التحليل الشامل للامن الغذائي والفئات الهشة، ٢٠٠٦
١٢. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق ٢٠٠٦
١٣. وزارة التخطيط، التعداد العام للسكان والمساكن، خلاصة نتائج تعداد المباني والمنشأت والاسر ، تموز ٢٠١١.

Employment and Societal Changes in Iraq Challenges and Policies

Prof. Dr. Adnan Y. Mustafa **asst. Prof. Dr. Abdul SahedJ.Abass**
Baghdad University - College of Education for Women

Abstract

This study attempts to focus on there lation ship between employment policies and societal change sin Iraq. Thecon struction of operational policyin communities in crisis remains fraught with challenges and risks, especially in countries that have longout-standing conflict sand crises, it is important in this context to achieve those policy and build the foundations of human security and poverty alleviation, unemployment, to find effective ways to help the community to achieve stability and reduce the risk of renew edorrepeat the cycleofviolence-butthatwouldrequirearadicalrethinking, including rethinking the way evaluating therisksandchallengesand management.And thatsuchaprojectshouldbe based ona clear roadmap, andthevisionsofdevelopmentanda clearandeffective. This studymay contribute tolaying the foundation forother studieshelp buildfuture scenariosenablespartnersin development of access to better options for sustainable development.