البطالة في الاقتصاد العراقي الآثار الفعلية و المعالجات المقترحة

الأستاذ المساعد الدكتور حنان عبد الخضر و المدرس المساعد إيمان عبد الكاظم والمدرس المساعد فرحان محمد حسن هاشم
جامعة الكوفة / كلية الإدارة و الاقتصاد جامعة كربلاء / كلية الإدارة و الاقتصاد جامعة الكوفة / كلية الآداب

المقدمة :-

إن العمل بحد ذاته يعد وسيلة، و ليس غاية فهو وسيلة الإنسان التي تمكنه من الإسهام في الحياة و النشاط الاقتصادي، و بذلك تجنبه معاناة الشعور بالعجز أو الفشل.

وهو وسيلة الإنسان لتحقيق الدخل له و لأسرته و بالتالي إشباع حاجاته الأساسية و الكمالية، حيث انه يمثل المصدر الرئيس للدخل الذي يمكن الإنسان من المعيشة بكرامة و رفاهية، وهو وسيلة المجتمع لتوزيع مجمل الدخل القومي المتحقق سنويا كما إن العمل يمثل وسيلة استخدام الطاقة البشرية و تلافي إهدارها أو ضياع ما تحمله من عبقريات و معارف و مهارات ذهنية و بدنية، و عندما يصبح من الصعب اعتماد هذه الوسيلة لأي سبب كان ، فان مشكلة خطيرة ستبرز في الحياة الاقتصادية، هذه المشكلة تعرف بـ((البطالة)) .

إن ظاهرة البطالة تعد مشكلة اقتصادية واجتماعية خطيرة و تحتل مكانا بارزاً في معظم الأدبيات الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية وهي واحدة من أهم المشاكل الاقتصادية التي يتناولها بشكل أساس (التحليل الاقتصادي الكلي)، باعتبارها من ابرز المشاكل الاقتصادية الكلية التي يهتم بها هذا النوع من التحليل الاقتصادي، و قد طرحت العديد من المفاهيم المتعلقة بهذه الظاهرة بهدف دراستها ووضع المعالجات المناسبة للتقليل من مخاطرها و آثارها الاقتصادية و الاجتماعية إلا أن قياس شريحة العاطلين عن العمل ليس من الأمور

السهلة، و إنما هي محل جدل و خلاف بين المختصين بسبب الأمور الفنية و العوامل الموضوعية و الذاتية التي تدخل في تحديد هذه الفئة من السكان، و من اجل تقديم صورة واضحة لأبعاد هذا المفهوم كان لابد من محاولة الطرح الملائم لهذه الظاهرة في هذا البحث و بما يحقق الإحاطة الشمولية بها.

و بقدر تعلق الأمر بالاقتصاد العراقي، فانه يواجه في ظل الظروف الراهنة مشكلة الارتفاع الكبير في معدلات البطالة، حيث إنها تعتبر واحدة من ابرز المصاعب و التحديات التي يواجهها هذا الاقتصاد، و ذلك لما لها من انعكاسات عميقة و خطيرة على الأوضاع الاجتماعية و الاقتصادية و مما يزيد من حدة هذه المشكلة استمرارها ووجودها لمدة طويلة مع ارتفاع معدلاتها في السنوات الأخيرة و ظهورها بأشكال و أنواع مختلفة مقابل استمرار ضعف قدرة القطاعات الاقتصادية على استيعاب الأعداد المتزايدة من الأيدي العاملة القادرة على العمل و الراغبة فيه، فقد أصبح أكثر من نصف شباب العراق عاطلين عن العمل ، و يأتي العراق في مقدمة دول الشرق الأوسط و بنسبة بطالة تقدر بحوالي (59٪) من حجم قوة العمل و حوالي (31 ٪) بطالة مؤقتة و نحو (43 ٪) بطالة مقنعة، إلى جانب ارتفاع نسبة النساء العاطلات عن العمل في العراق إن تنامي هذه المشكلة في الاقتصاد العراقي تمثل انعكاس لاختلال هيكلي ينبغي معالجته على مستوى الاقتصاد الكلي، و ليس من خلال اعتماد أساليب لا تلبث أن تزول.

فرضية البحث :-

إن البطالة التي انتشرت في جسد الاقتصاد العراقي، هي في معظمها (بطالة هيكلية)، وهي أشد حدة من الأنواع الأخرى، وقد امتدت لمدة زمنية أطول، و قد نتجت أساسا من عدم توفر عمل للأشخاص القادرين على العمل و الراغبين فيه بسبب فشل السياسات التشغيلية و عدم انتظام أسواق العمل و ضعف القدرة الاستيعابية للنشاط الاقتصادي.

مشكلة البحث :-

إن من ابرز ما تمتاز به سوق العمل العراقية، الارتفاع المستمر في وثائر نمو العرض من العمالة، بالمقابل هناك تباطؤ واضح في نمو الطلب على العمالة ناتج عن عوامل عدة منها ضعف معدلات الاستثمار و من ثم ضعف القدرة على توليد فرص التشغيل و تواضع مستويات الإنتاج و كفاءة الإدارة، مما ترتب عليه استفحال مشكلة البطالة خاصة بين الشباب الخريجين وغيرهم.

هدف البحث :-

التعرف على الجذور الحقيقية لمشكلة البطالة في الاقتصاد العراقي و تقديم عرض لمراحل نموها، و الأسباب التي عمقت المشكلة خلال كل مرحلة، مع الأخذ بنظر الاعتبار طبيعة الوضع الاستثنائي الذي مر به هذا الاقتصاد، و الذي أسهم في تدعيم المشكلة.

هيكلية البحث :-

إن المحاور الأساسية التي يقسم إليها البحث هي:-

المحور الأول: – تقديم عرض نظري لمشكلة (البطالة) في التحليل الاقتصادي

المحور الثاني: – يتناول سياسات التشغيل في الاقتصاد العراقي في ظل سماته الأساسية.

المحور الثالث: – يتناول البطالة في الاقتصاد العراقي و المعالجات المقترحة، من خلال الجوانب الآتية:– أولا– واقع البطالة في الاقتصاد العراقي.

ثانياً:– أنواع البطالة في الاقتصاد العراقي.

ثالثاً:– العوامل و التحديات التي تقف وراء مشكلة البطالة في الاقتصاد العراقي.

رابعاً:– أنماط الطلب على القوى العاملة و مستويات البطالة في العراق.

خامساً:– النتائج الاقتصادية و الاجتماعية التي افرزتها ظاهرة البطالة في الاقتصاد العراقي

سادساً: – المعالجات المقترحة لمشكلة البطالة في الاقتصاد العراقي.

المحور الأول : – الإطار النظري لمشكلة (البطالة) في التحليل الاقتصادي

أولا – البطالة : تعريفها ، أنواعها ، أسبابها ، آثارها

1– تعريف البطالة :–

عند محاولة إعطاء تعريف للبطالة فان أول تساؤل يتبادر إلى الذهن هو : من هو العاطل عن العمل ؟ و بالرغم من بساطة الإجابة، إلا إنها من المؤكد ستكون: بان العاطل عن العمل ، هو الذي لا يعمل not working [i] . لكن هذا المفهوم يعتبر غير كافي حيث هنالك أفراد لا يعملون لأنهم غير قادرين على العمل و بالتالي لا يمكن اعتبارهم عاطلين عن العمل مثل (الأطفال، المرضى، العجزة، كبار السن) و الذين أحيلوا على التقاعد و هم الآن يقبضون الرواتب كما إن هناك بعض الأفراد القادرين على العمل و لكنهم لا يعملون فعلا ، و مع ذلك لا يجوز اعتبارهم عاطلين عن العمل لأنهم لا يبحثون عن العمل لهذا لا يصح إدراجهم ضمن العاطلين، كذلك هناك بعض الأفراد القادرين على العمل لكن لا يبحثون عنه [ii] . و من ناحية أخرى هناك بعض الأفراد الذين يعملون فعلا غير أنهم مع ذلك يبحثون عن عمل إضافي، و بالتالي لا يمكن إدراجهم ضمن العاطلين، و هكذا فانه ليس كل من لا يعمل عاطلاً ، و ليس كل من يبحث عن عمل يعد ضمن وصف العاطلين.

مما سبق يمكن القول بان البطالة بالمفهوم الاقتصادي يقصد بها التوقف عن العمل أو عدم توافر العمل لشخص قادر عليه أو راغب فيه .

وبالتالي سيكون هناك تعطل (توقف) جبري لجزء من قوة العمل في مجتمع ما و خلال فترة زمنية معينة لأسباب خارجة عن أرادتهم .

لقد عرفت منظمة العمل الدولية (ILO) المتعطل عن العمل على انه :– كل شخص قادر على العمل، و راغب فيه و يريده و يقبل به عند مستوى الأجر السائد ، لكنه لا يجد هذا العمل.

وهذا يعني أن المتعطلين نوعان الأول الذين يدخلون سوق العمل لأول مرة، و الثاني المتعطلين الذين سبق لهم العمل و اضطروا لتركه لأي سبب من الأسباب.

وتعرف البطالة أيضا بأنها ظاهرة تتمثل في عدم ممارسة الأفراد الذين هم في سن العمل للنشاط الاقتصادي خلال مدة زمنية معينة لظروف خارجة عن إرادتهم بالرغم من قدرتهم على العمل و رغبتهم فيه و بحثهم عنه.

ويمكن القول ببساطة إن الناس الذين لا يمتلكون عملا وكانوا يبحثون عنه يكونون عاطلين. وتكون قوة العمل الكلية عبارة عن إجمالي المستخدمين و العاطلين، و الذين هم بعمر (16) سنة فما فوق.

2- أنواع البطالة :-

هنالك العديد من المعايير التي يتم الاعتماد عليها لتحديد أنواع البطالة، و باختلاف هذه المعايير من حيث الزمان و المكان تتعدد أنواع البطالة و البعض منها يصبح صفة تتميز بها بعض المجتمعات و النظم بشكل واضح بسبب مرحلة نموها الاقتصادي، و طبيعة تركيب اقتصادها و علاقات الإنتاج السائدة فيها فضلا عن بعض السمات الاجتماعية التي تسودها ، و البطالة تكون على أنواع عديدة أهمها ما يأتي [iii] :-

أ- البطالة الدورية Cyclical Unemployment

يظهر هذا النوع نتيجة للدورات الاقتصادية أو التقلبات في الأعمال التي أخذت تصيب البلدان الصناعية بشدة وبصورة منتظمة منذ الثورة الصناعية، ازدادت هذه الدورات شدة في أواخر القرن التاسع عشر و أوائل القرن العشرين، ويرافق هذه الدورات و التقلبات في الأعمال فترات من الركود في الفعاليات الاقتصادية أو فترات كساد، حيث يقل الطلب الكلي ويتقلص الإنتاج و تتولد البطالة.

إن مدى تأثير هذا النوع لم يعد مقتصرا على الدول المتقدمة، و لم يعد صفة ملازمة للاقتصاد الرأسمالي فقط حيث إن تأثيره قد اتسع ليشمل الدول النامية أيضا وذلك لارتفاع درجة الترابط و الاعتماد بين اقتصاد هذه البلدان مع اقتصاد الدول المتقدمة فالدول النامية هي في الغالب دول مصدرة للمواد الأولية التي تعتمد عليها الدول الصناعية في اغلب نشاطاتها الصناعية، وهذا يعني أن الركود الذي يصيب الصناعة في الدول المتقدمة سيؤدي

حتما إلى انخفاض الطلب على المواد الأولية متسببا بذلك في انخفاض إيرادات الدول النامية، و إلى تأثر النشاط الاقتصادي فيها و الذي ينعكس على حجم القوى العاملة فيها، وبظهور البطالة بشكل ملازم لظهورها في الدول المتقدمة.

ب – البطالة الموسمية Seasonal Unemployment

تنشأ في الأعمال و المشاريع التي يتأثر العمل فيها بتغير المواسم أو الظروف المناخية و التي يرتبط إنتاجها بالظروف الطبيعية و المناخية و التي تؤثر بشكل مباشر بحجم النشاط الاقتصادي و إنتاجه خلال بعض فصول السنة، حيث يتأثر الإنتاج زيادة و انخفاضا أو ركودا تبعاً للتغيرات المناخية و الطبيعية، و ما يتبع ذلك من انخفاض الطلب على القوى العاملة أو زيادته، و يظهر هذا النوع من البطالة في القطاع الزراعي و في النشاطات التي تعتمد عليه ، كما يظهر في قطاع السياحة وفي نشاطات البناء و التشييد و صيد الأسماك.

ج – البطالة الاحتكاكية Frictional Unemployment

تنشأ نتيجة صعوبة انتقال العمال بين المشاريع الإنتاجية المختلفة في البلد، و تعود هذه الصعوبة إلى جهل العمال بفرص العمل المفتوحة أمامهم في المناطق الأخرى، أو ترجع إلى صعوبة انتقالهم من محلات العاطلين إلى مقرات أعمالهم كما و تظهر هذه البطالة نتيجة عدم تدريب العمال العاطلين على المهن و الأعمال التي يحتاجها المجتمع، أما بسبب عدم رغبتهم في التدريب أو إلى عدم رغبتهم في القيام بأعمال أخرى غير الأعمال التي مارسوها سابقا، يعود سبب ظهور هذه البطالة إلى عاملين أساسيين هما :-

- تغير الطلب على الصناعات و حدوث تغيير كبير في الهيكل الصناعي كظهور صناعات جديدة أو اختفاء الصناعات القديمة.
- قد تظهر البطالة الاحتكاكية نتيجة للتقدم التكنولوجي في الإنتاج و إحلال الآلة أو طرق الإنتاج الحديثة محل العمال.

كما يطلق على البطالة الاحتكاكية التي تنشا نتيجة للتقدم التكنولوجي في الإنتاج و إحلال الآلة أو طرق الإنتاج الحديثة محل العمال بالبطالة الفنية أو التكنولوجية (Technological Unemployment).

و مما تجدر الإشارة إليه، إن البطالة الاحتكاكية، و إن كانت تنشأ بسبب تنقلات الأفراد بين المهن و المناطق المختلفة فأن السبب الرئيسي لها هو نقص المعلومات [iv]

و لابد من الإشارة أيضا إلى إن البطالة الاحتكاكية قد تنشا نتيجة التغيرات التي تتعرض لها التجارة الخارجية و التي تتمثل بإحلال بعض المواد الأولية الجديدة بدلا من السائدة، و يطلق على هذا النوع من البطالة في بعض الأحيان بصورة غير دقيقة البطالة التركيبية أو الهيكلية (Structural Unemployment) إن الفرق بين البطالة الهيكلية و الاحتكاكية ليس واضحا و هذه الصعوبة في التفريق ليس بسبب نقص المعلومات عن الطلب والعرض و لكن بسبب التغير الشديد الذي يحصل في الصناعة أو في هيكل المنطقة.

البطالة الهيكلية تختلف عن الاحتكاكية في الدرجة و ليس في النوع ذلك إن البطالة الاحتكاكية تعكس غياب المعلومات الكاملة و حرية الانتقال الكاملة ثم تتطلب ضرورة البحث و الاختيار سواء من جانب العمال أو من جانب أصحاب العمل أو من قبلهم معا و يرتبط مفهوم البطالة الهيكلية عادة بالقيود الخطيرة المستمرة على حرية الانتقال بالنسبة للعمال.

د- البطالة القطاعية Sect oral Unemployment

تحدث في القطاعات الاقتصادية نتيجة لتغير ظروف الإنتاج و الأسواق، و يتأثر بهذا النوع من البطالة العديد من القطاعات و خصوصا القطاع الصناعي، ففي حالة حدوث نقص في المواد الخام أو عدم الإقبال على بعض المنتجات بسبب رداءة إنتاجها تغلق بعض المصانع أبوابها و تسرح العاملين فيها كما يصيب هذا النوع من البطالة القطاع التجاري الذي يتأثر بشكل مباشر عند حدوث أي ظرف بسبب غلق باب الاستيراد و التصدير و الذي يجعل

استمرار هذا القطاع في نشاطه أمر غير مجد ، و ما يتبع ذلك من التخلي عن غالبية العاملين فيه وظهور البطالة القطاعية.

هـ – البطالة المقنعة Disguised Unemployment

تعني صرف الوقت في أعمال قليلة الإنتاج و تطلق على العمال الذين قبلوا وظائف أو أعمال دون مستواهم الإنتاجي نتيجة الاستغناء عنهم من قبل الصناعات التي كانت تعاني من نقص في الطلب عليها، و كانت تشير بذلك إلى العمال الذين ينخفض الناتج الحدي لعملهم انخفاضا كبيرا ربما وصل إلى الصفر وهذا النوع من البطالة هو تعبير عن الاختلال بين حجم العاملين و مقدار إنتاجيتهم و دورهم في العملية الإنتاجية، يصيب هذا النوع من البطالة القطاعات الاقتصادية ذات الإنتاجية المنخفضة و التي تتميز عادة بضخامة عدد العاملين فيها و خصوصا القطاع الزراعي في الدول النامية.

و قد انتقل هذا النوع من البطالة إلى معظم القطاعات الحكومية في الدول النامية لسعيها بعد استقلالها إلى تامين العمل لمواطنيها من خلال خلق فرص عمل في مؤسساتها دون مراعاة الحاجة الفعلية لهذه المؤسسات انطلاقا من اعتبارات سياسية و اجتماعية هادفة لضمان حصول اغلب قوة العمل فيها على دخول تؤمن لها مستوى معيشي لائق دون مراعاة الآثار الاقتصادية الناجمة عن ذلك.

و – البطالة غير المنظمة (المؤقتة) Casual Unemployment

وهذا النوع من البطالة ينشا بشكل عرضي و يرتبط بالعمال العرضيين أو المؤقتين الذين لا يحملون مهارات محددة، تنشا بسبب التغير المستمر الذي يحدث في حجم العمل الذي يقتضي في بعض الأحيان الاستغناء عن خدمات بعض العاملين لفترات محددة .

ي – البطالة الظاهرة (السافرة) External Unemployment

هم الناس الذين في سن العمل (15 – 65) و القادرون على العمل (غير العاجزين عنه) و الراغبون فيه، و الباحثين عنه، و لا يجدونه بوقت جزئي أو كلي، و البطالة من هذا النوع

يمكن إن تكون احتكاكية أو هيكلية أو دورية، و مدتها الزمنية قد تطول أو تقصر بحسب طبيعة نوع البطالة و ظروف الاقتصاد القومي.

3 – وسائل قياس البطالة و عدد العاطلين :-

تعد عملية حصر العاطلين و حساب البطالة أكثر دقة و أيسر تحقيقاً في الدول المتقدمة بالقياس إلى الدول النامية، و ذلك لكون الأولى تتمتع بوجود المراكز الإحصائية المتطورة ووجود نظم التأمينات الاجتماعية بمفهومها الواسع، فضلاً عن دقة المفاهيم الخاصة بشرائح السكان النشطين اقتصادياً، بينما نجد أن غالبية الدول النامية تفتقد إلى الكثير من الأدوات الإحصائية بضمنها العنصر البشري، فضلاً عن تخلف نظم التأمينات الاجتماعية ، و تأثر عملية قياس العاطلين بالعديد من العوائق الاقتصادية و الاجتماعية .... الخ.

إن وسائل قياس و حصر العاطلين عن العمل في أي اقتصاد يمكن تمثيلها بالاتي :-

١ -مؤسسات التأمينات الاجتماعية : تقدم هذه المؤسسات معلومات دقيقة عن أعداد العاطلين في الدول التي تقدم إعانات البطالة للعاطلين خلال فترات تعطلهم، و تستطيع مثل هذه المؤسسات تقديم معلومات البطالة في أي وقت في ضوء التطور الحاصل في الأجهزة و نظم المعلومات المستعملة فيها و هي أكثر اعتماداً في الدول المتقدمة في حين تعاني الدول النامية من عدم وجود أو تخلف مثل هذه المؤسسات فيها.

٢ -مكاتب التشغيل : وتقدم هذه المكاتب معلومات عن حجم العاطلين المسجلين في سجلات طالبي العمل.

٣ -المسح الدوري و الطارئ : يتم مسح العاطلين من خلال المسح الدوري الذي يجري بشكل منتظم في معظم الدول حيث يعد التعداد العام للسكان احد أهم أنواع المسح الذي يقدم معلومات دقيقة ووافية عن حجم العاطلين إلا إن تباعد الفترات التي يجري فيها يجعل البيانات التي يوفرها لا تمثل الواقع في الفترات الواقعة بين تعداد و آخر.

و عموما فأنه لقياس معدل البطالة تستعمل الصيغة الشائعة الآتية[٧] :

$$U=N/CI$$

إذ تمثل :-

U: معدل البطالة

N: عدد العاطلين

CI: عدد المستخدمين المدنيين

4- أسباب البطالة :-

إن التعرف على الأسباب التي تؤدي إلى حدوث ظاهرة البطالة يساعد في وضع الحلول و المعالجات لهذه المشكلة الاقتصادية و الاجتماعية، وبطبيعة الحال فان هذه المشكلة هي نتيجة حتمية لاختلال التناسب بين العرض و الطلب على القوى العاملة. و هنا سنتعرف الأسباب العامة للبطالة و الواردة في الأدبيات الاقتصادية و التي هي :-

1- التقلبات الموسمية: تخضع الأعمال لتقلبات موسمية تحدث فيها فتترك أثرها باتجاه الركود في فصول معينة من السنة و باتجاه الرواج في فصول أخرى و من هذا يتبين إن التقلبات الموسمية من حيث انتظامها و مداها و أثرها تؤثر في حركة البطالة.

2- الدورات الاقتصادية : إن اضطراب التوازن الاقتصادي ينجم عنه تغير في حركة الاستثمار، وخلال مدة الرواج الاقتصادي يزداد الطلب على القوى العاملة، على العكس من حالة الكساد التي يكون من نتائجها الاستغناء عن عدد كبير من القوى العاملة و بالتالي تفشي حالة البطالة بينهم.

3- تدهور الكفاية الصناعية للقوى العاملة : إن لهذا السبب بعد يعمل على زيادة العطل بين العاملين و هو استعمال المبتكرات و المستحدثات العلمية و بشكل واسع حيث إن التغيرات الفنية الدائمة و الطارئة كثيراً ما يؤدي إلى إن يفقد بعض العاملين أعمالهم

4- العامل الشخصي و دوره في إحداث البطالة : المقصود بالعامل الشخصي هنا هو مدى استعداد الشخص لمزاولة عمل ما و بالتالي ما يتصف به ذلك الشخص من صفات تجعله مرغوبا في سوق العمل كالاستقامة و الاستعداد النفسي و الجسمي ... الخ .إن من أهم مقومات العامل الشخصي هو الرغبة في العمل ، وما يرتبط بها من شعور بضرورة القيام بالعمل

خير قيام و يعد هذا من أهم الصفات و المميزات التي تجعله مرغوبا إن اثر العامل الشخصي لا يظهر ألا من خلال فترات الكساد الاستثنائي التي يكون من نتائجها الاستغناء عن عدد معين من القوى العاملة الأقل فائدة، و تختلف عملية الاستغناء هذه بدرجة الكساد و نوع و طبيعة المهن، أحيانا تقتضي الضرورة القصوى الاحتفاظ بالقليل من القوى العاملة من الذين اظهروا كفاءة عالية في العمل ، لكن إذا كان الكساد اقل حدة فلا يسرح من القوى العاملة إلا الذين تكون كفاءتهم دون المتوسط.

5- آثار البطالة :-

إن للبطالة آثارا مباشرة و سلبية على الحالة الاقتصادية للمتعطلين عن العمل، حيث ينخفض دخلهم أو يصل إلى الصفر، و في هذه الحالة يلجأ المتعطلون عن العمل إلى إنفاق ما سبق إن ادخروه ، و انخفاض الدخل أو عدم وجود دخل يترتب عليه انخفاض مستوى الإنفاق و من ثم يؤثر ذلك على صحة الأفراد مما يترتب عليه انخفاض إنتاجيتهم في حالة عودتهم إلى العمل مرة أخرى [vi] ، من ناحية أخرى سينخفض حجم الادخار بفعل انخفاض الدخل و قد ينتج عن ذلك كساد و فائض في الناتج الكلي للاقتصاد [vii] ، و حتما سينجم عن ذلك حصول تباطؤ في معدلات النمو الاقتصادي ، مما يعني حصول ارتفاع جديد في معدلات البطالة [viii].

و لا تقتصر آثار البطالة على المتعطلين أنفسهم، وإنما تمتد لتشمل اقتصاد الدولة ككل، ففي حالة وجود ركود اقتصادي و الذي يعني وجود بطالة و ركود حركات الإنتاج والبيع والشراء سينخفض معدل الاستثمار الذي يعتبر بمثابة المحرك الأساس للنشاط الاقتصادي، مما يعني في النهاية انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي و تراجع في عجلة التنمية الاقتصادية [ix]

إذن سيترتب على البطالة آثار متنوعة في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، وهي بالتأكيد آثار سلبية، نذكر منها الآتي :-

١ -نقص الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ما كان يمكن أن ينتجه المتعطلون فيما لو اشتغلوا و بالتالي فان حجم السلع و الخدمات المتوافرة في السوق سيكون اقل في حالة وجود البطالة و يزيد هذا النقص مع زيادة حجم البطالة، و ارتباطاً بذلك سيخسر المجتمع قيمة هذه السلع و الخدمات المفترضة ومن هنا سيكون الإنتاج أدنى من حالة التشغيل الكامل، بالتالي تلعب قوى السوق دورها لإعادة الوضع الصحيح للاقتصاد من خلال انخفاض الأجور الذي يدفع المنتجين إلى زيادة طلبهم على العمل و رفع مستوى التشغيل فيما بعد.

٢ -تعطل جزء من رأس المال المتمثل بالمعدات و الآلات و خطوط الإنتاج التي كان يشتغل بها هؤلاء المتعطلون مما يدل على انخفاض مستوى الانتفاع الأمثل من الموارد المتاحة للمجتمع و بالتالي ترتبط البطالة بالاستخدام غير الكفوء للموارد، و هذا يؤدي إلى التأثير في النمو الاقتصادي و الرفاهية الاقتصادية للإفراد.

٣ -كلما طالت مدة تعطل الفرد فقد معها مهارته و موهبته في العمل الذي كان يمارسه ، و بالتالي تتجه كفاءته إلى الانخفاض مع مرور الزمن، وهذا يعني إن تشغيله من جديد سيتم بكفاءة أدنى، مما يشير إلى ضرورة تدريبه و تأهيله أي إن إنفاقا متزايداً عليه سيتم لإعادته إلى مستواه السابق قبل تعطله، مما يشكل هدراً في الموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع، كان من المفترض الاستفادة منها في إعداد و تأهيل ملاكات جديدة تدخل إلى سوق العمل بدلاً من إعادة إنفاقها على الكوادر القديمة لا لزيادة كفاءتها بل لإعادة هذه الكفاءة إلى المستوى السابق.

٤ -زيادة نفقات الدولة من خلال زيادة حجم تعويضات البطالة التي تدفعها للمتعطلين، حيث كان يمكن توجيه هذه النفقات إلى مجالات أخرى أكثر فائدة للمجتمع.

٥ -البطالة قد تدفع الفرد إلى إتباع أساليب غير مشروعة في الحصول على دخل، مما يسهم في زعزعة الاستقرار الاجتماعي بشكل عام من جهة، وما يترتب عليها من ضرورة في زيادة نفقات الدولة لتوفير حماية اكبر للأمن الداخلي من جهة أخرى.

٦ –إن بطالة المتعلمين أو الخريجين قد تكون لها آثار سياسية خطيرة ، تدفع بهؤلاء إلى إنشاء تجمعات تزعزع الاستقرار السياسي.

٧ –للبطالة المقنعة آثار سلبية معروفة، إذ إنها تؤدي إلى تقليل الإنتاجية بشكل عام، و تردي كفاءة الأداء بالرغم من الزيادة المطلقة في الإنتاج التي ستتوقف عن حد معين ثم تبدأ بالتناقص هي الأخرى.

ثانيا - البطالة في التحليل الاقتصادي :-

لقد كانت و لازالت غالبية المتغيرات و الظواهر الاقتصادية عرضة للتحليل و البحث حول حقيقة وجودها و أسباب ديمومتها و آلية عملها و طبيعة آثارها، كل ذلك في سبيل التخفيف من حدة هذه الآثار إذا كانت ضارة عن طريق إيجاد المعالجات المناسبة التي تتفق مع الرؤية الاقتصادية التي يؤمن بها كل تيار فكري اقتصادي، أما إذا كانت الآثار ذات نفع اقتصادي، فمن المؤكد فان السعي حول استمرارها سيكون حثيثا .

إن مشكلة (البطالة) هي واحدة من هذه الظواهر التي وضعت تحت (المجهر الاقتصادي) لتحليل أبعادها العامة، ومنذ اجل بعيد، وبغية عدم الإطالة سنعرض التحليل الآتي مبتدئين بأبرز المدارس الاقتصادية على صعيد تاريخ الفكر الاقتصادي :–

لقد كان التوازن الاقتصادي لدى الكلاسيك هو توازن التوظف الكامل وهو الوضع الطبيعي بالنسبة لهم، و إن أي مستوى دون مستوى التوظف الكامل لجميع الموارد الاقتصادية و البشرية هو توازن غير مستقر، و مع ذلك افترضوا التساوي الدائم بين الادخار و الاستثمار، و استحالة حدوث البطالة على نطاق واسع، فإذا كانت هناك بطالة بين العمال ، بمعنى إن عرض العمل اكبر من الطلب عليه، فان علاج ذلك يكون سهلا من خلال انخفاض الأجور، حيث تؤدي البطالة إلى إيجاد التنافس بين العمال للحصول على فرص التوظف، مما يجعلهم يقبلون أجورا اقل والأجور الأقل تعني انخفاضاً في تكاليف الإنتاج، و انخفاض تكاليف الإنتاج يؤدي إلى زيادة الإرباح لدى رجال الأعمال، ومن ثم تزيد حوافزهم على زيادة الإنتاج، و بالتالي زيادة الطلب على العمال إلى أن تختفي البطالة بين صفوفهم.

و عليه فان علاج البطالة عند الكلاسيك يتأتى من خلال مرونة تغير الأجور بالانخفاض في إطار الآليات التي توفرها المنافسة السارية في سوق العمل.

أما بالنسبة للاقتصاديين النيوكلاسيك فقد كان هناك اقتناع بأنه ليس من الممكن حدوث بطالة على نطاق واسع من جراء حدوث أزمة إنتاج عامة (و ذلك انطلاقاً من إيمانهم بصحة قانون ساي للأسواق)، و من ثم لا توجد مشكلة أمام النظام الاقتصادي للوصول إلى مرحلة التوظف الكامل. إن النيوكلاسيك قد أنكروا إمكان تعرض النظام الاقتصادي لازمات إفراط الإنتاج العامة، و من ثم نفوا احتمالات وجود البطالة على نطاق واسع وقد اتفقوا على افتراض حالة المنافسة التامة وتوافر مرونة أسواق العمل وعدم جمود الأجور لعلاج ما عسى أن يحدث من بطالة جزئية في بعض القطاعات وعليه فان البطالة التي تسود في أي فترة أما أن تكون اختيارية أو هيكلية.

و عليه فان هناك إيمان لدى النيوكلاسيك بوجود ميل في النظام الاقتصادي يدفعه نحو تحقيق التوظف الكامل، باستثناء الفترات التي تحدث فيها كوارث طبيعية أو حروب أو اضطرابات نقدية شديدة.

أما الاقتصادي كينز فقد استخدم فكرة الطلب الكلي الفعال ليعطي من خلالها تفسيراً لأسباب عدم التوازن و موجات البطالة و الانكماش، فلديه تعود البطالة إلى نقص الطلب الكلي الفعال، فهو يرى (على عكس الكلاسيك) عدم التطابق بين الادخار و الاستثمار هو أمر ممكن بسبب اتجاه معدل الربح للتناقص، نتيجة انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال و ثبات سعر الفائدة و بسبب العوامل النفسية للمستثمرين، ومن هنا توصل إلى إن هذه العوامل من شانها أن تعوق نمو الطلب الاستثماري إلى الدرجة التي لا يمكن فيها تحقيق التوظف الكامل والاستغلال الكامل للموارد، و هنا تظهر البطالة و يقع النظام الاقتصادي في هاوية الأزمات، و قد دعا كينز إلى ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية نظراً لإيمانه اللامحدود بقدرة السوق على تحقيق التوازن المستمر (عند التوظف الكامل) و قد كانت دعوته على أساس أن الأسعار قد فقدت مرونتها التي كانت تتسم بها في عهد

رأسمالية المنافسة الحرة، و كان في ذهنه دائماً قوة نقابات العمال و تأثيرها المتعاظم في تحديد مستويات الأجور.

وهناك تيار فكري مميز لبعض الاقتصاديين، و الذين شكلوا ما عرف بالمدرسة النقدية Monetarism ، فقد فسروا البطالة الدورية من خلال العوامل النقدية البحتة، ومن ثم رأوا إن علاجها يتحقق من خلال استخدام أدوات السياسة النقدية. لقد اعتبر النقديون أن البطالة السائدة في البلدان الصناعية هي بطالة اختيارية، فالعمال يتعطلون بمحض إرادتهم لأنهم يطالبون بأجور أعلى من الأجور السائدة، أما البطالة الإجبارية فلا مكان لها إطلاقاً عند تحليلهم، و يرفض عدد كبير من الاقتصاديين هذه النظرة لمشكلة البطالة، حيث إن الشطر الأكبر من المتعطلين قد تم إبعادهم من أعمالهم قسرا، ناهيك عن العمالة الجديدة التي تدخل السوق لأول مرة و لا تجد فرصة العمل أصلا [x].

المحور الثاني

سياسات التشغيل في الاقتصاد العراقي في ظل سماته الأساسية

أولا - سمات الاقتصاد العراقي :

لا يمكن فهم و تحليل أي مشكلة اقتصادية في أي بلد، إلا من خلال فهم السمات الاقتصادية العامة لذلك البلد، حيث أن هذه السمات سواء أكانت ايجابية أم سلبية فإنها ستؤثر حتماً في طبيعة معالجة المشاكل الاقتصادية التي يعاني منها البلد وهذا الكلام ينطبق على الاقتصاد العراقي شانه في ذلك شان الاقتصادات الأخرى.

إن سمات الاقتصاد العراقي يمكن إيجازها بالاتي :-

١ -اختلال الهيكل الاقتصادي :- حيث يهيمن القطاع النفطي بشكل واضح على مجمل القطاعات الاقتصادية الأخرى، ويدل على ذلك عوائده التي تشكل ما يزيد على (95٪) من حصيلة إجمالي عوائد الصادرات، و كذلك نسبة مساهمة هذه العوائد في الناتج المحلي الإجمالي العراقي، و التي كانت تفوق الـ(70 ٪) منذ عام 2005 و لحد الآن[xi] .

٢ -اختلال الهيكل التجاري: وهو اختلال من نوع (Generative disorder) تولد عن الاختلال السابق، و قد انعكس بصورة هيمنة عوائد الصادرات النفطية على عوائد الصادرات السلعية الأخرى. و مما تجدر الإشارة إليه أن ميزان المدفوعات العراقي يعاني من عجز تام في حقيقته و إن كانت فقرة الميزان التجاري تسجل فائضا، لكنه فائض ناتج عن فهم خاطئ في (الحسابات القومية) ، التي لا تفرق بين الثروة بوصفها رصيد و الدخل بوصفه تيار أو تدفق، و بالتالي يحصل تضخم للقيمة المضافة في الصناعة الاستخراجية، و يترتب على مشاكل عدة أبرزها المبالغة في حجم الدخل القومي [xii] .

٣ -اختلال الهيكل الإنتاجي:- حيث تسيطر على الاقتصاد العراقي ظاهرة تراجع الصناعات التحويلية، مما انعكس بصورة اختلال في أهمية الفروع الصناعية القائدة لعملية الإنتاج في البلد.

٤ -تفاقم مشكلة المديونية الخارجية:- وهي مشكلة ساعد في تفاقمها الظروف السياسية و الاقتصادية و الإجراءات المعتمدة غير المدروسة التي مر بها الاقتصاد العراقي لفترة ما قبل سقوط النظام السابق، فأصبحت داء ينخر في جسد الاقتصاد العراقي، و امتد بآثاره ليعاني من تبعاته اقتصاد البلد حتى ما بعد سقوط ذلك النظام، فقدرت الديون العراقية بمليارات الدولارات التي أثقلت كاهل الاقتصاد.

٥ -تراجع مصادر الاستثمار:- حيث أن المصادر الممولة للاستثمار، امتازت بشحتها سواء أكان الاستثمار محلي أم أجنبي.

٦ -هيمنة المدخلات الإنتاجية المستوردة :- حيث أن مدخلات الإنتاج في الصناعة العراقية، اغلبها من السلع المستوردة.

٧ -ارتفاع معدلات البطالة بشكل ملفت للانتباه.

مما سبق يتضح، إن الركائز الأساسية التي يستند إليها الاقتصاد العراقي تتسم بكونها (رخوة) ، و بالتالي فهو اقتصاد غير قادر على مواجهة غالبية التحديات، و منها التحدي الذي تفرضه مشكلة (البطالة).

ثانيا - سياسات التشغيل :-

قبل التطرق إلى سياسات التشغيل في الاقتصاد العراقي، لابد إن نبين أولا ابرز مجالات التشغيل و كما توضحها منظمة العمل العربية [xiii]:-

١ - مجال التشغيل التقليدي : ويتمثل بالزراعة في الكثير من الاقتصادات كونها الوعاء الرئيس للتشغيل في مثل هذا المجال الذي يتسم بالاتي :-

أ – الطابع الموسمي غير المتواصل للعمل و الذي يعد البيئة الأصلية للبطالة المقنعة.

ب – الانخفاض في مستوى الدخل المتحقق.

ج – عملية التحديث في هذا المجال كثيراً ما تتسم بالتعثر و البطئ و نتائجها محدودة .

د– إن النزوح من هذا المجال إلى المدن، يحول البطالة المقنعة إلى أداة تدعم تفاقم العمالة الهامشية في هذه المدن.

2– مجال التشغيل الهامشي:– و هو يتمثل بتجمع آلاف الأفراد من القوى العاملة الذين لا ينتمون إلى القطاع الحكومي و لا يشتغلون في مؤسسات القطاع الحديث و إنما يعملون في الأغلب لحسابهم أو لحساب أسرهم أو يعملون باجر في وحدات صغيرة للإنتاج اليدوي و الحرفي أو الخدمات الشخصية.

إن الانخراط في هذا المجال يعد أمراً يسيراً فلا يتحدد بقيود أو شروط معينة حيث أن العمل غالباً ما يكون عرضي أو طارئ و الأعمال المتاحة خدمية و شخصية.

3– المجال الحديث :– وهو المجال الذي يمثل القاعدة الأساس في عملية التنمية الاقتصادية، إذ ينصب عليه جل اهتمام الحكومات في غالبية الدول، و يضم الصناعات الاستخراجية و التحويلية، و هو يتميز بكثافة رأس المال المستخدم فيه، أما وحداته الكبيرة و المتوسطة فتدار بأسلوب علمي و متطور أما نصيبه من الاستخدام فهو منخفض مقارنة

بالمجالين السابقين و يميل إلى اعتماد قوة عمل ذات مواصفات خاصة تمتلك المهارات الفنية الحديثة 0

أبعاد العمالة الكاملة:-

إن العمالة الكاملة تمثل حالة من حالات الاستخدام بالغة التعقيد بقدر ما هي صعبة المنال وهي حالة ذات أبعاد متكاملة لا تقوم لها قائمة بدونها، و هذه الأبعاد يمكن إيجازها بالاتي :-

أ -البعد الكمي:- ويعني توفير وظيفة لكل طالب عمل بما في ذلك احتفاظ المشتغلين و استمرارهم في وظائفهم، و تجهيز الوظائف للداخلين الى القوى العاملة لأول مرة، و التدبير العاجل لتشغيل المتأثرين بالبطالة الاحتكاكية حتى لا تطول فترة تعطلهم و هذا الأمر بحد ذاته يعكس قوة الاقتصاد و قدرته على تحقيق معدلات متصاعدة من التنمية تضمن حصول نمو في الطلب على القوى العاملة، يعادل من الناحية الكمية، نمو العرض السنوي من القوى العاملة، بالحجم الذي يفرزه و يفرضه الواقع السكاني بجميع هياكله العمرية و هيكل النوع.

ب -البعد الكيفي (النوعي) :- و يعني أن تكون الوظيفة متوافقة في متطلباتها مع ما يمتلكه طالبها أو شاغلها من المؤهلات و المهارة و الخبرة أي أن العمالة الكاملة في بعدها النوعي لا تقوم بل لا ينبغي إن تقوم على إهدار المهارات التي اكتسبها أفراد القوى العاملة و التي كانت محصلة استثمارات المجتمع في التعليم و التدريب و الحديث عن البعد الكيفي أو النوعي للعمالة الكاملة، إنما يعني أننا نتحدث عن مسالتين متلازمتين و مترابطتين في الوقت نفسه ، هما :-

-قدرة الاقتصاد الوطني على إقامة نظام للتعليم و التدريب، قادر على خلق المهارات الذهنية و اليدوية بالحجم و المستوى اللازم لمواجهة مجمل الطلب على القوى العاملة

-قدرة النظام التعليمي و التدريبي على مواكبة التغيرات التكنولوجية و متطلباتها في المهارات.

ج- البعد الذي يؤكد على حرية اختيار العمل:-حيث أن العمالة الكاملة، تفقد معناها و مضمونها الحقيقي، إذا اقترنت بالقسر و حرمان الإنسان من حريته في اختيار العمل و إن حرية الاختيار ينبغي أن يكملها حق الفرد في الضمانات الاجتماعية في حالة ظهور خلل في تطبيق العمالة الكاملة.

نستنتج مما سبق :- إن العمالة الكاملة هي الهدف الاستراتيجي للاستخدام، و هذا يتطلب اتخاذ قرارات شمولية غير منعزلة، ترتبط مع بقية السياسات الاقتصادية بغية تحقيق الهدف المنشود، في التغلب على المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد المعني كما أن واقع الحال سيتطلب الأخذ بنظر الاعتبار لقضايا و مجالات أخرى ترتبط بالواقع السكاني و الوضع الديموغرافي و الاتجاهات المتعلقة بالنمو السكاني بالإضافة إلى الواقع التعليمي و التدريبي و مدى قدرته في توفير متطلبات السوق من المهارات الأساسية كذلك لا يفوتنا ذكر الواقع التكنولوجي (باعتباره احد ابرز قضايا العصر)، و الذي يقود إلى إبراز الطاقات المبدعة و المنتجة للإنسان، خصوصا إذا ما أحسن استغلالها، و بالتالي إتاحة الفرصة أمام عملية الوصول إلى تكنولوجيا كثيفة العمل.

ثالثا – سياسات التشغيل في الاقتصاد العراقي[xiv] :-

إن تناول هذه القضية، يفرض الحديث عن هذه السياسات خلال المراحل الثلاث الآتية : الأولى / قبل عام 1987 ، و الثانية / بعد عام 1987 ، الثالثة / بعد عام 2003 .

– المرحلة الأولى / منذ بداية السبعينات كانت خطط التنمية القومية، تؤكد على مواصلة الجهود المكثفة في حال الاستثمار الموجه للعناية بالإنسان، و رفع الكفاءة الفنية للطاقة البشرية، و بما يعزز إمكانات سكان القطر و يرفع من قدراتهم على الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية بالشكل الذي يحقق أعلى إنتاجية ممكنة إن الأهداف الأساسية التي تم التأكيد عليها خلال هذه المرحلة تمثلت بالاتي:-

١ -تحقيق التشغيل الكامل و خلق فرص عمل لهذا الغرض.

٢ -العمل على تشخيص مواقع البطالة المقنعة و إعادة توزيع العاملين الفائضين مما يؤدي الى زيادة الإنتاجية على مستوى الاقتصاد ككل.

٣ -اعتبار العمل ركيزة أساسية للتربية.

٤ -توزيع القوى العاملة و بشكل خاص الماهرة منها، على عموم القطاعات الاقتصادية في القطر.

٥ -توفير الظروف المناسبة للقوى العاملة وفقا لمستلزمات التطور الاجتماعي

لقد استهدفت خطة التنمية القومية للسنوات (1976 – 1980)، زيادة أعداد المشتغلين وفقاً لاحتياجات الخطة المقدرة بـ (513722) عامل، في حين بلغ العرض من القوى العاملة (216051) من الخريجين، وهذا يعني أن العجز المقدر يبلغ (297671) عامل مما انعكس في ارتفاع معدلات التشغيل بشكل عالي للوصول إلى التشغيل الكامل للقوى العاملة إن هذه الزيادة في الطلب على العمل في تلك المدة تعكس متطلبات المرحلة التي عاشها الاقتصاد العراقي، بعد تأميم النفط العراقي، و ارتفاع صادرات العراق النفطية، التي رافقها ارتفاع الأسعار، حيث كان معدل نمو القوى العاملة مقدرا بـ (3.5 %) خلال المدة (1970 – 1975) [xv] .

لقد تم تطبيق أسلوب التوزيع المركزي للخريجين في نهاية السبعينات، و تحديداً في عام 1979، و قد كان هذا الأسلوب أهم ما يميز سياسة التشغيل المتبعة في العراق في المرحلة التي نحن بصدد الحديث عنها، و كان هذا الإجراء من اجل تلبية الطلب المتزايد على القوى العاملة بالشكل الذي يؤمن سد احتياجات الوزارات و الدوائر في ظل متطلبات خطة التنمية القومية0

من جهة أخرى، استهدفت خطة التنمية القومية (1980 – 1985) ، زيادة أعداد المشتغلين وفقا لاحتياجات الخطة المقدرة بـ (880422) عامل، في حين بلغ العرض من القوى العاملة (310203) من الخريجين، وهذا يعني أن العجز المقدر يبلغ (570219) عامل.

إن الفجوة بين العرض و الطلب على القوى العاملة، قد ازداد كثيراً ، و لأسباب من أهمها الحرب العراقية – الإيرانية و ما رافقها من تجنيد للطاقات البشرية و ما ترتب عليه من سحب للقوى العاملة الماهرة و تقليل المعروض، الأمر الذي دفع الى زيادة الاعتماد على العمالة الوافدة، التي كان أهم ما يميزها هو قلة مهارتها، وبالتالي كان الاعتماد عليها من اجل تمشية الأنشطة الخدمية اليومية.

لقد تميزت المرحلة بتحميل القطاع العام لأعباء تحقيق التشغيل الكامل، باعتباره القطاع القائد في حركة التغيير و التنمية، إن سياسة التشغيل الكامل تطلبت حدوث توسعات هيكلية واسعة و غير منظمة في الوحدات الإدارية لأجهزة الدولة و مؤسسات القطاع العام لاستيعاب القوى العاملة إذ تم توجيه معظم مخرجات النظام التعليمي لسد احتياجات أجهزة الدولة و التوسع في تشغيل الإناث، و تشغيل المعوقين القادرين على العمل، وتم اتخاذ الإجراءات الإدارية لمنع تسرب العاملين من دوائرهم الى القطاعات الأخرى، و قد كانت حصيلة هذه الإجراءات زيادة عدد المشتغلين و كان من الطبيعي أن ينتج عن هذه السياسة التي تتجاوز الأسس و الضوابط لاختيار العاملين والتي تبتعد عن مبدأ المطابقة بين المهنة و الاختصاص ظهور (البطالة المقنعة) في أجهزة و دوائر الدولة المختلفة.

في الوقت الذي استطاع فيه القطاع الخاص أن يوفر جزءا كبيرا من احتياجاته من القوى العاملة من الأيدي العاملة الوافدة (العربية خاصة) في الفترة التي شهدت الحرب بين العراق و إيران (1980–1988)، عندما تم تعبئة القوى العاملة في القوات المسلحة.

+المرحلة الثانية / لقد كان لسياسة التشغيل لمجرد التشغيل بهدف تشغيل اكبر عدد ممكن بغض النظر عن الاختصاص أو درجة المهارة بصورة تفتقر للتخطيط العلمي المدروس الأثر الذي ترتب عليه ظهور (البطالة المقنعة)، و بشكل أكثر عمقا من المرحلة الأولى نتيجة لتراكم الخريجين ففي مطلع سنة 1987 ، انتهجت الدولة ما عرف بسياسة التشغيل الأمثل و الكفوء و بدأت بما عرف بالثورة الإدارية التي تبنت ما عرف بـ(ترشيق أجهزة الدولة)، التي تم على أثرها إلغاء بعض المؤسسات و الدوائر واتخذت إجراءات عديدة و بإدارة مباشرة من

أعلى سلطة في الدولة بهدف تقليص عدد العاملين وصولاً إلى القضاء على (البطالة المقنعة)، فقد تم فتح باب التقاعد والاستقالة التي كانت قبل سنة 1987 ، ضرباً من الخيال، كما وتم إلغاء التعيين المركزي سنة 1989 ، فضلاً عن انخفاض الأجور في القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص، الأمر الذي ترتب عليه توجه الأيدي العاملة نحو القطاع الخاص.

لقد استمر انتهاج هذه السياسة خلال فترة الحصار الاقتصادي على العراق، و حتى سنة 1996، حيث بدأت الدولة بفتح باب التعيين بعقود و بنسبة (50 ٪) ممن تم إخراجهم خلال عملية الترشيق في أجهزة الدولة، و بعد ما تم تطبيق ما عرف بمذكرة التفاهم أخذت الدولة تسمح بالتعيين لكن بنسبة قليلة إلى أن تم إعادة العمل بالتعيين المركزي سنة 1999 ، لكن بصورة اقتصرت على خريجي الكليات الهندسية ، لقد كانت كل هذه الإجراءات محاولة لإيقاف النزوح الكبير للأيدي العاملة من القطاع العام الى القطاع الخاص بسبب الانخفاض الكبير في الأجور في هذا القطاع مقارنة بالأسعار، في الوقت الذي تجاوز فيه سعر صرف الدينار العراقي ثلاثة الاف دينار عراقي مقابل الدولار الواحد ، أي أن متوسط الأجر الشهري الذي هو ثلاثة الاف دينار يعادل دولار واحد. كما إن إعادة العمل بالتعيين المركزي للاختصاصات الهندسية جاء كخطوة نحو إيقاف هجرة (الكفاءات العراقية)، التي ملأت ارض الشتات بحثا عن العيش الكريم، فتحول العراق الى واحد من البلدان المصدرة للعمالة، بعد أن كان من مراكز الجذب للقوى العاملة الوافدة في نهاية عقد السبعينات إذ بلغ عدد العمالة الوافدة له الى ما يقرب من (3) ملايين شخص في النصف الأول من عقد الثمانينات[xvi] الذين كان اغلبهم من العمال غير الماهرين و الذين تركز عملهم بشكل خاص في القطاع الهامشي.

+المرحلة الثالثة / إن هذه المرحلة، وما شهدت من تغييرات جذرية في واقع المجتمع العراقي بفعل الأحداث السياسية التي عاشتها الساحة العراقية، و ما تبعها من انعكاسات هائلة على مجمل مفاصل الحياة في البلد، بضمنها الحياة الاقتصادية، فقد شهدت أيضا و

خصوصاً فيما يتعلق بسوق العمل العراقية، بروز ظاهرة الارتفاع المتزايد في وتائر نمو العرض من العمالة و الناجم بشكل أساس عن أسباب نذكر منها :-

١ -عودة الكثير من المهجرين قسراً و المهاجرين طوعاً إلى خارج البلد خلال مرحلة الحكم السياسي الذي سيطر على العراق قبل سنة 2003 .

٢ - مطالبة العديد من المفصولين السياسيين في ظل النظام السابق في العودة إلى إعمالهم بعد سقوطه.

٣ -بفعل التحسن الحاصل في مستويات الأجور و الرواتب بعد 2003 ، و الذي جاء بفعل محاولة تحسين واقع الإنسان العراقي ليشعر بمبررات ووطأة المرحلة التي يعاصرها، فقد تشجع العديد من الأفراد الذين تركوا أعمالهم طواعية قبل هذه السنة، على العودة إليها، و بأي وسيلة كانت.

٤ -كذلك و بفعل تحسن مستويات الأجور والرواتب أيضا، و إلى جانب ظهور متطلبات استهلاكية جديدة خلقها التغيير الذي شهدته المرحلة، فقد بدأت فئات جديدة تندفع باتجاه سوق العمل، بعد عزوفها في فترات سابقة عنه نتيجة الانخفاض في مستويات الأجور و الرواتب و محدودية متطلبات الحياة التي فرضها الحصار الاقتصادي قبل سنة 2003 .

٥ -و بفعل الأسباب السابقة (و غيرها) ، فقد شهدت سوق العمل العراقية تزايد دخول المرأة إليها.

٦ -تزايد ظاهرة الهجرة من الريف الى المدينة، و ما رافقها من تزايد في إعداد الباحثين عن فرصة عمل.

٧ -بعد أن تم اتخاذ القرار بحل الجيش السابق و تسريح مئات آلاف من المطوعين و المكلفين في الجيش و الشرطة و قوى الأمن الداخلي، فضلا عن توقف العمل بقانون الخدمة الإلزامية، شكلت هذه الخطوة سبباً مهماً في ازدياد النمو في عرض العمالة العراقية.

و كل ما ذكر في أعلاه، قد رافقه تباطؤا في نمو الطلب على العمالة نتيجة عوامل عدة منها ضعف معدلات الاستثمار، و من ثم ضعف القدرة على توليد فرص التشغيل و تواضع

مستويات الإنتاج و كفاءة الإدارة، مما ترتب عليه استفحال مشكلة البطالة خاصة بين الشباب المتعلمين فقد طالت هذه الظاهرة في السنوات الأخيرة خريجي الجامعات و المعاهد العليا بشكل متزايد .

إن أهم ما يميز هذه المرحلة هو عدم توافر البيانات الكافية و الدقيقة بشان ظاهرة البطالة ، مما يجعل من الصعب الوقوف على نتائج الجهود المبذولة لها.

المحور الثالث

البطالة في الاقتصاد العراقي و المعالجات المقترحة

أولا - واقع البطالة في الاقتصاد العراقي ÷

مما تجدر الإشارة إليه إن غالبية الإحصائيات تشير أن الأفراد العاطلين عن العمل في العراق هم من الفئة العمرية (15-29) ، ثم تقل هذه النسبة تدريجيا في الفئات العمرية اللاحقة، . ويمكن استعراض معدلات البطالة بحسب الفئات العمرية في العراق في الجدول الآتي :-

الجدول (1) توزيع الفئة العاطلة عن العمل في العراق لسنة 2006

الفئة	دون سن العمل	عاطلين	عاملين	غير نشطين اقتصاديا	مجموع
4-0	13081	-	-	-	13081
9-5	2513	137	191	8745	11587
14-10	-	439	774	9690	10902
19-15	-	1150	2260	6749	10159
24-20	-	1225	3209	4075	8509
29-25	-	829	3772	2937	7536
34-30	-	512	3280	2383	6175
39-35	-	334	2952	1976	5263

4066	1594	2247	226	–	44–40
2944	1370	1452	122	–	49–45
3108	1629	1352	127	–	54–50
2326	1324	912	90	–	59–55
1400	945	409	46	–	64–60
2602	2213	343	46	–	65 فأكثر

المصدر : وزارة التخطيط ،الجهاز المركزي للإحصاء و تكنولوجيا المعلومات ، مديرية إحصاءات السكان و القوي العاملة ، مسح التشغيل و البطالة في العراق لسنة 2006 ،ص 6 .

بصورة عامة يمكن القول أن نسبة العاملين إلى العدد الإجمالي للسكان يعتبر مؤشر على قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل جديدة ، وتشير الإحصائيات إلى أن نسبة العاملين من قوة العمل هي (25.8٪) وهذه النسبة منخفضة في كل من حضر المركز و الأطراف مقارنة مع الريف و يعود السبب في انخفاض معدلات المشاركة للإناث في المناطق الحضرية و ارتفاعها النسبي في الريف و يمكن توضيح ذلك من خلال الجدول الآتي :-

الجدول (2): توزيع السكان حسب النشاط الاقتصادي و البيئة لسنة 2006 نسبة مئوية

البيئة	عاملين	عاطلين	غير نشطين اقتصاديا				دون سن العمل	مجموع
			طالب	ربة بيت	متقاعد	له إيراد و لا يعمل	أخرى	
حضر مركز	23	7,3	26,6	21,5	3	1,5	1,3	15,8	100
حضر أطراف	23.7	5,1	26,6	22,1	2,5	1,6	1,5	16,8	100
ريف	30,3	5,1	2,9	18,9	1,2	1,3	1,8	19,4	100
مجموع	25,8	5,9	24,9	20,7	2,2	1,5	1,6	17,4	100

المصدر : وزارة التخطيط،الجهاز المركزي للإحصاء و تكنولوجيا المعلومات، مديرية إحصاءات السكان و القوي العاملة ، مسح التشغيل و البطالة في العراق لسنة 2006 ،ص 17

وقد يتأثر معدل النشاط الاقتصادي للإناث بالحالة الزوجية وعدد الأطفال لديها حيث يلاحظ أن نسب ربات البيوت تشكل (20,7٪) من مجموع السكان الكلي في حين نسبة العاملين من السكان (25,8٪) كما و يلاحظ أن نسب ربات البيوت تكون عالية جدا عندما يكون حجم الأسرة صغيرا (1-2) فرد و (3-4) فرد مع العلم أن نسبة (97,6٪) من ربات البيوت يعتمدن في مورد عيشهن على الأهل و نسبة (1 ٪) فقط منهن يعتمدن على الراتب التقاعدي.

الجدول (3): معدل النشاط الاقتصادي بحسب حجم الأسرة و الجنس و نسبة ربات البيوت

معدل النشاط و الجنس	حجم الأسرة						المجموع
	2-1	4-3	6-5	8-7	10-9	11 فأكثر	
ذكور	73,04	82,72	78,87	75,63	76,87	80,12	87,3
إناث	20,16	19,03	20,39	19,95	22,22	22,53	69,20
نسبة ربات البيوت	33,2	25,4	19,8	18,8	19,4	21,4	20,7

المصدر : وزارة التخطيط ،الجهاز المركزي للإحصاء و تكنولوجيا المعلومات ، مديرية إحصاءات السكان و القوي العاملة ، مسح التشغيل و البطالة في العراق لسنة 2006 ،ص 17

وتشير نتائج الإحصائيات أيضا إلى أن ما نسبتهم (69,7٪) من العاملين يعملون في القطاع الخاص و بالدرجة الأولى في فئة السكان الشباب عند الفئة العمرية (15- 19) ، و ترتفع نسبة العاملين الشباب في نفس الفئة العمرية لدى الأسرة بدون اجر و الذي أكثر ما يشكله النساء العاملات.

الجدول (4): العاملين من القطاع الخاص و العاملين بدون اجر لدى الأسرة و الذين لا يرغبون بأعمالهم الحالية نسبة مئوية

العاملين	الفئات										مجموع
	15-	20-	25-	30-	35-	40-	45-	50-	55-	60-	

	64	59	54	49	44	39	34	29	24	19	
العاملين بالقطاع الخاص	68,2	66,5	60,5	61,1	62,7	62,6	65	65,1	74,6	92,2	69,7
العاملين لدى الأسرة بدون اجر	5,5	9	10,2	8,3	8	8,5	12,4	17	26,2	43	18,5
العاملين الذين لا يرغبون بعملهم الحالي	5,6	11,5	4,6	10,9	7,9	13,3	14,1	12,8	19,3	25,2	15,8

المصدر : وزارة التخطيط ،الجهاز المركزي للإحصاء و تكنولوجيا المعلومات ، مديرية إحصاءات السكان و القوي العاملة ، مسح التشغيل و البطالة في العراق لسنة 2006 ،ص 18 .

ثانيا - أنواع البطالة في الاقتصاد العراقي:

إن البطالة التي انتشرت في جسد الاقتصاد العراقي أخذت في الواقع أنواع متعددة، إلا أن معظمها كانت (بطالة هيكلية)، و هي أشد حدة من الأنواع الأخرى، وقد امتدت لمدة زمنية أطول، وكما أسلفنا فان هذا النوع ينتج أساسا بسبب عدم توفر عمل للأشخاص القادرين على العمل و الراغبين فيه بسبب فشل السياسات التشغيلية وعدم انتظام أسواق العمل و ضعف القدرة الاستيعابية للنشاط الاقتصادي وهذه الأسباب شكلت بمجموعها واقع البطالة في الاقتصاد العراقي، وهذه البطالة كانت ناتجة في أغلب الأحوال عن فيض في الأيدي العاملة غير الفنية ومما تجدر الإشارة إليه بان البطالة الهيكلية، لا يمكن استئصالها بشكل كامل من سوق العمل، حيث انه لابد من وجود حد أدنى للبطالة لان تخفيض معدل البطالة الإجمالي إلى الصفر هو أمر مستحيل في أي مجتمع من المجتمعات و قد يكون غير مرغوب فيه لأنه يعني عمليا تقييد حرية العمال في الانتقال من عمل الى آخر أو أن يقبلوا بأول فرصة عمل تتاح لهم بدلا من السعي للحصول على أفضل الفرص و التي يمكن تعريفها بأنها الفرص التي تحقق أعلى إنتاجية و أفضل اجر[xvii] .

ومن ناحية أخرى، يمكن القول أن البطالة الهيكلية في الاقتصاد العراقي كانت ناجمة عن الأسباب الآتية :-

1- تلكؤ قطاعات الإنتاج الرئيسية و بخاصة قطاع الزراعة و الصناعة التحويلية و معظم الأنشطة الخدمية .

2- التحول في أنماط الطلب على القوى العاملة في سوق العمل .

3- سيادة العامل الموضوعي المرتبط بطبيعة سوق العمل التي تتطور تلقائيا بسرعة اكبر من التطور في نظام التعليم و التدريب، الأمر الذي ترتب عليه اختلال العلاقة بين الشروط المطلوبة في سوق العمل و المؤهلات المعروضة من مخرجات النظام التعليمي.

كما انتشر نوع آخر من البطالة في الاقتصاد العراقي و هو (البطالة الدورية) و تسمى البطالة الانكماشية وهي بطالة متجددة ناتجة عن الكساد و الانكماش الاقتصادي و انخفاض الطلب على السلع و الخدمات المنتجة.

إن الظروف المستجدة و التغييرات الاقتصادية التي توالت على الاقتصاد العراقي قد ألقت بظلالها على أداء السياسات الاقتصادية كما إن طول مدة الحصار الاقتصادي خلال عقد التسعينات من القرن العشرين قد أسهم في ظهور هذا النوع من البطالة حيث توقفت العديد من المشاريع المختلفة وخلال السنوات الأولى من القرن الواحد و العشرين كان وقوف هذه المشاريع بسبب المنافسة الشديدة بين منتجاتها و المنتجات المستوردة على مستوى الأسعار و الجودة و النوعية بعد رفع القيود و الضرائب على السلع و المنتجات المستوردة مما أسهم في تسريح العديد من العمال و أصبحوا في عداد العاطلين عن العمل.

وهناك (البطالة الاحتكاكية) و هذا النوع ينشأ لعدم التوافق بين الوظائف الشاغرة و الأفراد العاطلين عن العمل فقد تكون فرص العمل شاغرة بحاجة إلى أفراد ذوي مؤهلات خاصة و ليس من العاطلين وفي العراق يوجد هذا النوع من البطالة منذ مدة طويلة والناجمة عن سوء توزيع قوة العمل و الذي نجم عنه انخفاض إنتاجية العامل العراقي مقارنة بأقرانه في دول أخرى أي إن إنتاج الفرد أدنى من قدراته و خبراته و مستوى تعليمه.

أما (البطالة المقنعة) فان هذا النوع وجد في الاقتصاد العراقي بفعل الترهلات التي أصابت الجسد الإداري و سوء توزيع العمل وفقا للحاجات الأساسية المطلوبة، وهذا النوع

وجد البيئة المناسبة له في الاقتصاد العراقي بعد أن تم حل العديد من المؤسسات و المشاريع وتوقف عدد من المشاريع للقطاع الخاص مما اضطر العديد من العاملين إلى التوجه نحو مؤسسات القطاع العام التي تعاني أصلا من فائض في قوة العمل للوصول إلى فرص عمل خاصة بعد ارتفاع أو زيادة مستوى الرواتب للعاملين في مؤسسات الدولة .

أخيرا لدينا (البطالة الموسمية) ، وكما نعلم فان هذا النوع غالبا ما يكون رهن الأحوال المناخية و العادات الاجتماعية ، حيث تظهر في الأنشطة الاقتصادية الموسمية التي يقتصر الإنتاج فيها خلال فصل معين من السنة كما هو الحال في القطاع الزراعي و كذلك في بعض الصناعات الاستهلاكية بحيث يتعطل الكثير من العمال خلال جزء من السنة ، وهذا النوع قد كان له وجود أيضا في الاقتصاد العراقي شأنه في ذلك شأن الاقتصادات النامية .

ثالثا – العوامل و التحديات التي تقف وراء مشكلة البطالة في العراق :–

إن الأسباب الحقيقية التي تقف وراء البطالة في غالبية الدول العربية ومنها العراق من حيث نشأتها هي إنها كانت نتيجة مخاض لاقتصادات تعاني من اختلالات هيكلية (و التي سبق الإشارة إليها عند الحديث عن سمات الاقتصاد العراقي)، و التي أدت إلى أن يكون الاقتصاد العراقي ريعياً يعتمد على استخراج و تصدير سلعة طبيعية استراتيجية واحدة (النفط) و التي تتعرض باستمرار الى تقلبات أسواق النفط العالمية و لسنوات متلاحقة، و قد تركت هذه الحالة اثاراً سلبية على الاقتصاد المحلي، و لم يعد القطاع العام مؤهلا و كافيا لاستيعاب قوة العمل الجديدة، خاصة من الخريجين الجدد، بالإضافة إلى ما رافق ذلك من تراجع في القوة الشرائية للنقود، و تضخم مفرط، لم يشهده الاقتصاد العراقي سابقا، لذلك بدأت تطفو على السطح مشكلة البطالة، و ما ارتبط بها من محاولة البحث عن مصادر للعمل و الدخل خارج القطر.

لقد ارتبطت مشكلة (البطالة) في العراق بمجموعة واسعة و متشابكة من العوامل و التحديات وفي مقدمتها التوجهات غير الصحيحة للسياسات الاقتصادية التي اعتمدها النظام السابق و التي انصبت حول الآتي :–

١ -إهمال القطاعات الإنتاجية .

٢ -تسخير الإيرادات النفطية لتمويل الحروب .

٣ -تبني السياسات النقدية و المالية التوسعية و تمويل العجز في الموازنة العامة عن طريق الإصدار النقدي الجديد مما أدى إلى ارتفاع معدلات التضخم و تدهور مستويات المعيشة .

٤ -تخفيض الإنفاق على قطاعات التعليم و الصحة، مما ترتب على ذلك انخفاض في كفاءة التعليم و ازدياد معدلات التسرب المدرسي و تدهور إنتاجية رأس المال البشري و بالتالي تعرض فرص التشغيل إلى أضرار فادحة.

٥ -استفحال حالة الركود الاقتصادي و تراجع الأداء الاقتصادي، مما أدى إلى انحسار الطلب على الأيدي العاملة، الأمر الذي شكل بدوره خطرا هدد العملية الاقتصادية بمجملها .

٦ -تعرض اغلب المشاريع الإنتاجية العامة و الخاصة إلى الخسائر مما تسبب في تسريح العاملين في هذه القطاعات .

٧ -فشل برامج التنمية في العناية بالجانب الاجتماعي بالقدر المناسب.

٨ - تراجع قدرة القوانين المحفزة على الاستثمار في توليد فرص عمل بالقدر الكافي .

٩ -تراجع دور الدولة في إيجاد فرص عمل في مؤسسات الدولة و المرافق العامة، وانسحابها تدريجيا من ميدان الإنتاج.

١٠ - الحروب التي خاضها العراق خلال العقود المنصرمة، و الحصار الاقتصادي الدولي الشامل على العراق،الأمر الذي أدى إلى تراجع الاستثمارات بشكل كبير، خصوصا و إن الأموال لم تكن توجه نحو خلق طاقات إنتاجية التشغيل [xviii] .

١١ - الفساد المالي و الإداري الذي انتشر في غالبية مؤسسات الدولة .

١٢ - غياب التنسيق بين التعليم و مخرجاته و سوق العمل، حيث أن العلاقة بين التعليم و سوق العمل ليست عددية و حسب، و لا نوعية، من ناحية الجودة و نوع المناهج الدراسية، و إنما هي علاقة متحركة (ديناميكية) لأنه يفترض مستقبلا إن حركية الاقتصاد تتجه نحو التقدم و الازدهار، و ليس التراجع و الركود و الملاحظ في نظام التعليم العالي في

العراق وجود نسبة عالية من الكليات الإنسانية على حساب الكليات العلمية التي تؤهل الخريجين لوظيفة عملية إنتاجية، ففي كليات الآداب والتربية (مثلا) هناك أقسام تخرج سنويا آلاف الطلبة يضافون إلى جيش البطالة [xix]

و مما تجدر الإشارة إليه إلى إن هناك بعض الأمور، قد أدت إلى استفحال مشكلة البطالة في العراق حتى بعد 2003 .

منها : شيوع الأعمال الإرهابية و التخريبية التي عطلت الكثير من الأعمال و العاملين، و أدت في نفس الوقت إلى اضطراب المناخ الاستثماري في العراق حيث لم يعد مشجعا للمستثمر المحلي و الأجنبي على حد سواء بفعل غياب متطلبات الأمن و الاستقرار، إضافة إلى ذلك لم تكن العملية الاستثمارية موجهة بشكل صحيح و ما يؤيد ذلك الاستخدام غير الصحيح و أللاقتصادي للتخصيصات و المنح التي تنفق بلا طائل ، فهي لا تسهم بشكل حقيقي في زيادة الطاقة الإنتاجية ، و بالتالي لا توجد مشاريع كافية لجذب العاطلين عن العمل

رابعا – أنماط الطلب على القوى العاملة و مستويات البطالة في العراق:

إن أنماط الطلب على القوى العاملة و مستويات البطالة في العراق قد كانت رهينة بالسياسات الاقتصادية التي طبقت و خلال فترات متعاقبة، و لمتابعة تأثير تلك السياسات سيجري التمييز بين مرحلتين مهمتين في مسيرة الاقتصاد العراقي :-

المرحلة الأولى :-

هي مرحلة الفورة النفطية التي استغرقت عقدا كاملاً هو عقد السبعينات من القرن العشرين وما صاحبها من فائض في الموازنة العامة، وكذلك تبني السياسات الاقتصادية التوسعية و زيادة حجم التخصيصات الاستثمارية الموجهة نحو جميع الأنشطة الاقتصادية. وقد أظهرت تجربة التنمية في تلك المرحلة عن وجود إمكانيات كبيرة لتوظيف الموارد النفطية في مشاريع عامة منتجة و القدرة على تطوير الطاقات المؤسسية في إدارة الاقتصاد .

المرحلة الثانية :-

هي مرحلة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية و السياسية التي بدأت منذ مطلع الثمانينات من القرن العشرين و مازالت مستمرة حتى الآن، حيث واجه الاقتصاد العراقي هذه المرحلة مختلف أنواع المصاعب بدءا من التدهور الكبير في إيرادات النفط مروراً بالحروب المدمرة و عسكرة الاقتصاد و الحصار الاقتصادي و انتهاءاً بظروف الاحتلال لقد ساهمت هذه الظروف في تعميق الاتجاه الركودي في الاقتصاد و تدهور قابلية القطاعين العام و الخاص على استيعاب المشتغلين.

كما شهدت نوعية التعليم تراجعا ملحوظا نتيجة لتوقف عمليات تطوير البنية التحتية المتعلقة بالبنية المدرسية و الجامعات و المعاهد و عمليات تطوير المناهج و ساهم الارتفاع في معدلات التضخم في تدهور مستويات الرواتب وأضعاف حوافز أعضاء هيئة التدريس. وكانت المحصلة هي عجز النظام التعليمي عن إنتاج الخريجين المؤهلين للعمل، و النقص الواضح في المهارات و هبوط الإنتاجية، كما شهدت هذه المرحلة تفاقم ظاهرة بطالة الخريجين المؤهلين للعمل نتيجة لتخلي الدولة عن سياسات التعيين المركزي في توظيف الخريجين و إخفاق خطة القبول المركزي في تحقيق المواءمة بين مخرجات التعليم و احتياجات سوق العمل فضلا عن القيود التي وضعتها الضغوط الاجتماعية و التي حصرت مشاركة المرأة في بعض الأنشطة كالتدريس، كما أدت العوامل الاجتماعية إلى تركز المشتغلين في الأجهزة الحكومية وتضخم الجهاز الإداري، كما دفعت تلك الضغوط صانعي السياسات التعليمية إلى مخالفة شروط سوق العمل و الاستجابة للشروط الاجتماعية.

إن ظاهرة البطالة لم تبرز بوضوح خلال عقد الثمانينات و التسعينات بسبب ظروف التعبئة العسكرية التي شملت معظم الأفراد النشطين اقتصاديا، إلا إنها استفحلت بعد عام (2003) نتيجة لتوقف معظم المشاريع و المصانع عن الإنتاج بعد تدهور الوضع الأمني و عدم توفر الطاقة الكهربائية، وبعد أن تم اتخاذ القرار بحل الجيش السابق و تسريح مئات آلاف من المطوعين والمكلفين في الجيش و الشرطة و قوى الأمن الداخلي، فضلا عن توقف العمل بقانون الخدمة الإلزامية، وقد تفاقمت أزمة البطالة في العراق نتيجة استمرار تدهور الإنتاج

الصناعي والزراعي و الخدمي وعدم اتخاذ الإجراءات السريعة لمعالجة البطالة العالية و الفقر و ارتفاع الأسعار وتعمير البنية الأساسية، و تأهيل الصناعات الرئيسية وبدلا من ذلك تم التركيز على تصدير النفط الخام و التمهيد لخصخصة الصناعة النفطية و الترويج لقضية منح الأسبقية للشركات الأجنبية في منح الاستثمار .

خامسا – النتائج الاقتصادية و الاجتماعية التي افرزنها ظاهرة البطالة في الاقتصاد العراقي :-

أن البطالة بأشكالها المختلفة تؤدي إلى هدر كبير لطاقات المجتمع و لهذا تعمل المجتمعات التي تحرص على التنمية في بلدانها للتخلص من البطالة بأشكالها و ذلك بإيجاد الكثير من فرص العمل و تطوير أساليب العمل الإداري و توجيه الفائض من الأيدي العاملة نحو الأعمال الإنتاجية. لقد أفرزت مشكلة البطالة في العراق نتائج اقتصادية و اجتماعية بالغة الخطورة نذكر البعض منها :-

١ -تدني مستوى المعيشة للفرد العراقي العاطل عن العمل ، مما أدى إلى تفاقم ظاهرة الفقر في العراق.

٢ -التأثير سلبيا على مسارات الدخل المحلي، كون ذلك مؤشر على إن الموارد المتاحة لم يتم استغلالها بالشكل الصحيح ومنها المورد البشري، و بالتالي فان ذلك يعني بان بعض القطاعات المهمة في الاقتصاد الوطني ستكون معطلة.

٣ -إن وجود البطالة في الاقتصاد العراقي أدى إلى تعميق ظاهرة الركود الاقتصادي، مما شكل عبأ أثقل كاهل الطبقات الكادحة.

٤ -وضع شريحة مهمة من السكان النشطين خارج العملية الاقتصادية، وهذا بحد ذاته يعتبر تبديد لأحد مصادر الثروة في العراق، والتي بالإمكان استغلالها في عملية تنمية و تطوير الاقتصاد العراقي.

5- أدت البطالة وخاصة بين أصحاب المؤهلات العالية إلى هجرة العديد منهم إلى الخارج بحثا عن فرصة للعمل، وهذا يعد تبديد للكفاءات المحلية العراقية التي لا غنى عنها في عملية تطوير الاقتصاد العراقي.

6- للبطالة انعكاسات اجتماعية سلبية على واقع المجتمع العراقي، من حيث التأثير على عملية الاستقرار الاجتماعي، والانحدار إلى هاوية الجريمة بمختلف أشكالها، حيث أوضحت دراسة للأمم المتحدة أجريت قريبا بان 85 ٪ من المتهمين بجرائم مختلفة هم من الشباب العاطلين عن العمل و غالبيتهم من فئة عمرية تتراوح بين (10 – 24)[xx] ،و من الانعكاسات الأخرى زيادة عدد المتسربين من المدارس و ما يتبع ذلك من زيادة في نسبة الأمية، إضافة إلى ازدياد حالات الاكتئاب و الإحباط و التوترات النفسية بين الشباب العاطلين عن العمل.

سادسا – المعالجات و المقترحات :-

مما تقدم فان جملة الأسباب (التي تم استعراضها آنفا) والتي تقف وراء بروز ظاهرة البطالة في الاقتصاد العراقي، يصبح من الضروري معالجتها من خلال اتخاذ الخطوات الكفيلة لمعالجة هذه المشكلة و بالاستناد إلى المبدأ الآتي:- (إن النظرة العلمية و الشمولية لواقع العراق و المعالجات الصحيحة لأي مشكلة اقتصادية يتطلب حلا متكاملا و ليس مجزءاً ، يسير في تنفيذ الخطط و المعالجات بشكل متوازن و بما يحقق نقلة نوعية في حل غالبية المشاكل الاقتصادية في العراق) و سنذكر هنا البعض من هذه الخطوات، مع الأخذ بنظر الاعتبار لقضية مهمة هو إن المعالجات المقترحة في أي دراسة تقدم بهذا الخصوص لابد أن تكون مستمدة من واقع الاقتصاد العراقي :-

١ -توجيه النسبة الكبرى من التخصيصات الاستثمارية لدعم القطاعات السلعية الأساسية و بخاصة في الزراعة و الصناعة و مشروعات البنية التحتية و الكهرباء و المياه، وذلك كخطوة لتوفير فرص العمل للعاطلين.

٢ -تبني ستراتيجية(مثلى) ، تتسم بالشمولية للبناء الاقتصادي، غايتها تنويع مصادر الدخل القومي و تحقيق الاستفادة القصوى مما يملكه العراق من ثروة نفطية.

٣ -إن الستراتيجية السابقة لابد إن تكون جادة وواقعية، في القضاء على مجمل المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، بما فيها مشكلة البطالة، إلى جانب تحقيق الهدف الأعم و الاشمل وهو رفع معدلات النمو الاقتصادي، وذلك يتحقق عن طريق جملة من الإجراءات البعض منها هو:-

أ -تحقيق نمو متوازن في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي، و تصحيح اكبر قدر ممكن من التشوهات في البناء الاقتصادي، و بما يؤدي بالمحصلة النهائية إلى رفع إنتاجية هذه القطاعات و زيادة مساهمتها في تكوين الناتج المحلي الإجمالي العراقي.

ب – إن الخطوة السابقة تستدعي الارتفاع بمعدل الاستثمار القومي، و هذا يعني استيعاب اكبر قدر ممكن من العاطلين عن العمل.

ج – تشجيع و اجتذاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة ووفق ضوابط تلائم ظروف الاقتصاد العراقي ،منها استيعاب اكبر قدر ممكن من العاطلين عن العمل في العراق.

د – السعي و باستمرار إلى تأهيل و تطوير الأيدي العاملة غير الماهرة و تهيئتها لممارسة أي نشاط اقتصادي متطور.

و – لابد إن يسهم القطاعين العام و الخاص في القضاء على جذور مشكلة البطالة

٤ -وضع خطة متكاملة لتنمية وتطوير الصناعات الثانوية، و تخصيص موارد مالية كافية للنهوض بها بغية تهيئتها لاستيعاب العديد من الأيدي العاملة العاطلة عن العمل

٥ -دعم القطاع الخاص من اجل خلق المنافسة المشروعة بينه و بين القطاع العام خدمة لدعم الاقتصاد الوطني عامة، و لجذب المزيد من الأيدي العاملة العاطلة عن العمل. وهذا الواقع يتطلب التأني والدراسة المستفيضة لبرامج الخصخصة، لاسيما في المشاريع الناجحة والتحول التدريجي و المرحلي لاقتصاد السوق.

٦ -انطلاقا من الخطوة السابقة، يمكن أن يتبنى القطاع الخاص مشاريع ذات أهمية نسبية في الاقتصاد العراقي، وبمساحات واسعة وفي أي مجال يخدم واقع الاقتصاد العراقي ومن جميع الجوانب كأن يكون مثلا في المجال التربوي أو الصحي ...الخ، مما يهيأ إمكانية استيعاب عدد من العاطلين خصوصا من الخريجين الذين لا يستوعبهم القطاع العام، وهذا الأمر بحد ذاته يتطلب تنمية روح الاستثمار لدى أصحاب رؤوس الأموال في العراق وتوعيتهم بتوجيه استثماراتهم نحو هكذا استثمارات وتوفير الدعم الكافي لهم عن طريق مثلا تقديم التسهيلات والقروض المصرفية.

٧ -ضرورة تشجيع التوزيع النسبي لعوامل الإنتاج والموارد وتحديد النمط أو المسار التنموي بحيث يتم بموجب ذلك تبني ستراتيجية تنموية كثيفة الاستخدام لعنصر العمل ، و هذا يتطلب تعزيز التشابكات و الروابط الأمامية والخلفية بين الصناعات و القطاعات و الأنشطة الاقتصادية المختلفة.

٨ -تحسين المناخ الاستثماري لتشجيع الاستثمارات المحلية و الأجنبية لخلق فر ص العمل للخريجين و حسب مؤهلاتهم العلمية.

٩ - لابد إن يكون الإنفاق الاستثماري موجها نحو البنى والهياكل التحتية، و بالشكل الذي يؤمن تشجيع الاستثمارات مستقبلاً، و من جانب آخر فان هذا الإنفاق إذا كان موجها للبنى التحتية الكثيفة العمل، فانه سيستوعب حتما المزيد من العاطلين، و صحة ذلك تثبته حركة بناء المطارات في محافظات الفرات الأوسط التي بدأت تستقطب الكثير من الأفراد الراغبين بالعمل والقادرين عليه.

١٠ - العمل على إعداد مناهج في المؤسسات العلمية و البحثية و الأكاديمية و التوفيق بين العمل العلمي والبحثي والصناعي، وحسب ما تحتاجه سوق العمالة من ملاكات و متخصصين للإسهام في عملية التنمية الاقتصادية .

١١ - الاهتمام بخطة القبول المركزي من خلال التركيز على هدف المواءمة بين مخرجات التعليم و احتياجات سوق العمل، بالإضافة إلى ذلك، لابد من التركيز أيضا على عملية تحسين كفاءة نظام التعليم.

١٢ - التنسيق بين وزارات التعليم العالي و البحث العلمي و التربية و التخطيط و التعاون الإنمائي و العمل و الشؤون الاجتماعية و المالية بخصوص خلق حالة من التوازن بين مخرجات التعليم العراقي و متطلبات سوق العمل.

13- الاهتمام بالتعليم المهني والتقني بما يعزز مهارات الخريجين و يلبي احتياجات سوق العمل.

14- تهيئة الدعم النقدي والتنفيذي والتطويري لبرامج استصلاح أراضي زراعية جديدة، تستوعب أعداد من العاطلين عن العمل في العراق.

15- إعادة النظر بسلم الرواتب والأجور الحقيقية بين وقت و آخر ، وذلك لغرض تهيئة الظروف الملائمة للعاملين لمواجهة الارتفاع في معدلات الأسعار.

16- الاهتمام بالطبقات الكادحة و دورها في إعادة البناء والمشاركة في صياغة السياسات الاقتصادية- الاجتماعية و التأكيد على دور هذه الطبقات بناء المجتمع العراقي

17- إيجاد المعالجة السليمة لكل نوع من أنواع البطالة وعلى النحو الآتي :-

أ- البطالة المقنعة : توزيع العمال بشكل عادل يستند الى أسس علمية بين القطاعات الإنتاجية المختلفة، بحيث يتم سحب فائض العمالة من القطاعات التي تعاني من البطالة المقنعة و استخدامهم في القطاعات التي تعاني من نقص في الأيدي العاملة، وبذلك تتحقق حالة التوازن في توزيع العمالة.

ب – البطالة الموسمية والهيكلية : استخدام التقنيات العلمية الحديثة في الأنشطة الاقتصادية، و تدريب العاملين بهدف زيادة وتطوير مهاراتهم المحدودة.

ج – البطالة الدورية : زيادة الاستثمارات ستفتح الأبواب أمام جيش العاطلين عن العمل، ومن هنا لابد أن يكون السعي حثيثا لاستحداث صناعات جديدة، أو تطوير صناعات قائمة، ومن المؤكد فان الطاقات المبدعة قادرة على ذلك.

18- اعتماد السياسة النقدية للإسهام في حل جزء من هذه المشكلة ، عن طريق قيام السلطات النقدية وعبر إجراءاتها بالتأثير على حجم عرض النقد، بغية التأثير في سعر الفائدة و محاولة تخفيضه، مما يسهم بالتقليل من تكاليف الاستثمار، و بالتالي زيادة الأخير الذي يعني زيادة الإنتاج، و هذا يعني خلق المزيد من العمل.

من ناحية أخرى على السياسة النقدية إن تسهم بشكل فاعل في منح التسهيلات الائتمانية و منح القروض بفوائد ميسرة ومدة سماح كافية، وبما يشجع المستثمرين على زيادة استثماراتهم التي أصبحت ضرورة ملحة لتشغيل العاطلين.

19- أيضا بالإمكان أن تسهم أدوات السياسة المالية بحل المشكلة، عن طريق (مثلا) خفض الضرائب على الدخل والإنتاج، و زيادة الدخل المتاح للأفراد و من ثم زيادة الأنفاق الاستهلاكي الخاص مما يشجع زيادة الاستثمارات التي ستفتح أبوابها أمام العاطلين عن العمل، وأن تخفيض ضرائب الإنتاج تعني تخفيض تكلفة الإنتاج و بالتالي، زيادة الإنتاج و زيادة معدل التوظف و انخفاض معدل البطالة، و مما تجدر الإشارة إليه ضرورة توظيف أدوات السياسة المالية لأغراض التوسع المستقبلي في الاستثمارات وهذا بحد ذاته يتطلب حصول نوع من التوافق مع السياسة النقدية .

20 – أيضا السياسة التجارية في العراق يمكن إن تسهم في حل هذه المشكلة، في حالة لو تم إعطاء دور لتنمية قطاع التجارة الخارجية والانفتاح على العالم بشكل ايجابي، و بما يضمن في النهاية تصحيح عملية إعادة الإنتاج

21 – التأكيد على بناء شبكة الضمان الاجتماعي وتقديم الإعانات المالية في حالات البطالة والعجز عن العمل و الشيخوخة بما يؤمن الدخل الكافي والرعاية التي تسمح بالارتقاء بنوعية الحياة في البلد حيث إن دفع إعانات للعاطلين عن العمل (وإن كانت رمزية) يعد أمرا

ضروريا بل لابد منه، كون الفرد العاطل عن العمل سينفق هذه الإعانات حتما على السلع الاستهلاكية ومن ثم يزيد الطلب على المنتجات الأمر الذي يؤدي الى زيادة الاستثمارات التي تعمل على استيعاب البطالة التي سيتم تحديدها عن طريق مكاتب العمل التي سيكون وجودها ضرورياً في هذه الحالة.

كلمة أخيرة

مر الاقتصاد العراقي، بظروف استثنائية صعبة لم يمر بها أي من دول المنطقة على الأقل، و لازالت هذه الظروف، تصيب بآثارها القاسية الإنسان العراقي، ذلك الإنسان الذي يمثل (القوة الخلاقة) و(المبدعة) القادرة على سحق المستحيل والنهوض بواقعها، و ضمان عيشها بقدر كاف من الكرامة الإنسانية، و تأمين مستقبلها و مستقبل الأجيال العراقية القادمة لتعيش في ظل وضع أفضل مما عاشه الآباء والأجداد، إن الكثير من شعوب العالم، وعبر قراءتنا للتاريخ، قد مرت بظروف اشد قسوة، و كانت تمتلك موارد و طاقات علمية محدودة، إلا إنها استطاعت إن تنهض، بل تقفز لتتجاوز المستحيل، و تصبح في مصاف

الدول المتقدمة ، وذلك من خلال ما تمتلكه من إرادة حقيقية تتحرك نحو التغيير، إن العراق غني بموارده، و غني بعقوله الكفوءة، إذن فهو قادر على قهر المستحيل.

إن ما طرحناه من قراءة لواقع مشكلة البطالة في العراق، و ما اقترحناه من معالجات ، ليس ضرباً من ضروب الخيال، أو هو (بدعة) انفردنا بها، أو هو أمر مستحيل ، بل هو واقع، و إجراءات تم اعتمادها في تجارب عالمية مختلفة سواء أكانت تجارب قديمة أم معاصرة، إننا نضع لبنة في هرم وضع فيه غيرنا لبنات، و ما ينقص نجاح أي (معالجات) تطرح، هو واقعية هذه (المعالجات) و مدى انسجامها مع ظروف الاقتصاد العراقي، وتوفر الإرادة الحقيقية لتغيير الواقع السيئ، و التطبيق الصحيح لأي منهج علمي يتم اعتماده لحل هذه المشكلة أو غيرها، و التكاتف بين جميع القوى المكونة للبناء العراقي.

المصادر :-

1- جميس جوارتيني و ريتشارد ستروب، الاقتصاد الكلي : الاختيار العام و الاختيار الخاص ، ترجمة : د.عبد الفتاح عبد الرحمن و د .عبد العظيم محمد ، دار المريخ للنشر بالرياض ، 1988

2- جوان روبنسون و جون ايتويل ، مقدمة في علم الاقتصاد الحديث ، ترجمة : فاضل عباس مهدي ، مراجعة : محمود عبد الفضيل ، دار الطليعة للطباعة و النشر ، بيروت ، 1988 .

3- رحيم كاظم حسن ، تحليل اقتصادي لاثر بعض المتغيرات الكلية على اداء الاقتصاد العراقي للمدة (1970- 2000) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الزراعة / جامعة بغداد ، 2007.

4- رفعت المحجوب ، الاقتصاد السياسي، ج 1 ، دار النهضة العربية ، 1968 .

5- رمزي زكي ، الاقتصاد السياسي للبطالة – تحليل لاخطر مشكلات الراسمالية المعاصرة ، سلسلة عالم المعرفة ، الكويت ، 1998.

6- عبد الجبار عبود الحلفي ، الاقتصاد العراقي : النفط – الاختلال الهيكلي – البطالة ، سلسلة كتب (مركز العراق للدراسات) ، العدد 30 ، مركز العراق للدراسات ، جامعة البصرة ، 2008 .

7- عبد الرحمن تيشوري، البطالة : مفهوم – تكلفة – حلول

http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=46846، الحوار المتمدن – العدد 1334 – 2005 /10/1 .

8- عبد الحسين العنبكي ، أثر النقد الأجنبي في تحديد حجم الاستثمار و الطاقة الاستيعابية في العراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الإدارة و الاقتصاد / الجامعة المستنصرية ، 1997 .

9- علاء شفيق الراوي و عبد الرسول عبد جاسم، اقتصاد العمل.

10- محمود خالد محمود المسافر، التضخم في الاقتصاد العراقي، للفترة (1980 – 1992) الاثار و المعالجات ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة و الاقتصاد / جامعة بغداد / 1993.

11- مجيد علي حسين وعفاف عبد الجبار سعيد ، مقدمة في التحليل الاقتصادي الكلي ، الطبعة الاولى ، دار وائل للطباعة و النشر ، عمان ، 2004 .

12- مجيد مسعود، الحسابات القومية كقاعدة معلومات للتخطيط ، دار طلاس للدراسات و الترجمة و النشر، دمشق ، 1989.

13- منظمة العمل العربية، مكتب العمل العربي، حو سياسة رشيدة للاستخدام في الوطن العربي ، تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي، مؤتمر العمل العربي – الدورة العاشرة ، بغداد : 6- 16 / اذار 1982.

14- وزارة التخطيط ، هيئة تخطيط القوى العاملة ، الاتجاهات و المؤشرات العامة لخطة القوى العاملة بعيدة المدى حتى عام 2000 ، آب / 1987

15- نزار سعد الدين العيسى و إبراهيم سليمان قطف ، الاقتصاد الكلي : مبادئ و تطبيقات ، الطبعة الاولى ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، عمان ، 2006 .

16 – وزارة التخطيط ،الجهاز المركزي للإحصاء و تكنولوجيا المعلومات ، مديرية إحصاءات السكان و القوي العاملة ، مسح التشغيل و البطالة في العراق لسنة 2006 .

17 – وزارة المالية ، الموازنة العامة للدولة للسنوات 2006، 2007 ، 2008 .

18 – Robert J.Gordon , Macroeconomics , Little , Brown and company , Boston , Toronto .

19 – S.P.Hargreaves , choosing the wrong natural rate : Accelerating inflation or decelerating employment and growth ? in : the Economic Journal , Sept . 1980

20- موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي www.progar.org

[i] رمزي زكي ، الاقتصاد السياسي للبطالة – تحليل لأخطر مشكلات الرأسمالية المعاصرة ، سلسلة عالم المعرفة ، الكويت ، 1998 ، ص 13 .

[ii] رفعت المحجوب ، الاقتصاد السياسي ، ج 1 ، دار النهضة العربية ، 1968 ، ص 19 .

[iii] عبد الرحمن تيشوري ، البطالة : مفهوم – تكلفة – حلول

http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=46846، الحوار المتمدن – العدد 1334 – 10/1/ 2005 .

[iv] جميس جوارتيني و ريتشارد ستروب ، الاقتصاد الكلي : الاختيار العام و الخاص ، ترجمة د.عبد الفتاح عبد الرحمن و د0 عبد العظيم محمد ، دار المريخ للنشر بالرياض ، 1988 ، ص 202 .

[v] Robert J.Gordon , Macroeconomics , Little , Brown and company , Boston , Toronto . pp. 247

[vi] مجيد علي حسين و عفاف عبد الجبار سعيد ، مقدمة في التحليل الاقتصادي الكلي ، الطبعة الأولى ، دار وائل للطباعة و النشر ، عمان ، 2004 ، ص 332

[vii] جوان روبنسون و جون ايتويل ، مقدمة في علم الاقتصاد الحديث ، ترجمة : فاضل عباس مهدي ، مراجعة : محمود عبد الفضيل ، دار الطليعة للطباعة و النشر ، بيروت ، 1988 ، ص 436

[viii] علاء شفيق الراوي و عبد الرسول عبد جاسم ، اقتصاد العمل ، ص 65

[ix] مجيد علي حسين و عفاف عبد الجبار سعيد ، مقدمة في التحليل الاقتصادي الكلي ، مصدر سابق ، ص 333

[x] S.P.Hargreaves , choosing the wrong natural rate : Accelerating inflation or decelerating employment and growth ? in : the Economic Journal , Sept . 1980 , pp. 611-619

[xi] وزارة المالية ، الموازنة العامة للدولة للسنوات 2006، 2007 ، 2008

[xii] للمزيد من التفاصيل انظر في ذلك :- مجيد مسعود ، الحسابات القومية كقاعدة معلومات للتخطيط ، دار طلاس للدراسات و الترجمة و النشر ، دمشق ، 1989

[xiii] منظمة العمل العربية ، مكتب العمل العربي ، حو سياسة رشيدة للاستخدام في الوطن العربي ، تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي ، مؤتمر العمل العربي – الدورة العاشرة ، بغداد : 6- 16 / اذار 1982 ، ص 28- 32

[xiv] رحيم كاظم حسن ، تحليل اقتصادي لاثر بعض المتغيرات الكلية على اداء الاقتصاد العراقي للمدة (1970- 2000) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الزراعة / جامعة بغداد ، 2007 ، ص 40 – 43

[xv] وزارة التخطيط ، هيئة تخطيط القوى العاملة ، الاتجاهات و المؤشرات العامة لخطة القوى العاملة بعيدة المدى حتى عام 2000 ، آب / 1987 ، ص 31

[xvi] محمود خالد محمود المسافر ، التضخم في الاقتصاد العراقي ، للفترة (1980 – 1992) الاثار و المعالجات ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة و الاقتصاد / جامعة بغداد ، 1993 ، ص 59

[xvii] نزار سعد الدين العيسى و إبراهيم سليمان قطف ، الاقتصاد الكلي : مبادئ و تطبيقات ، الطبعة الاولى ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، عمان ، 2006 ، 250

[xviii] حول ذلك انظر : عبد الحسين العنبكي ، أثر النقد الأجنبي في تحديد حجم الاستثمار و الطاقة الاستيعابية في العراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الإدارة و الاقتصاد / الجامعة المستنصرية ، 1997 ، ص 157

[xix] عبد الجبار عبود الحلفي ، الاقتصاد العراقي : النفط – الاختلال الهيكلي – البطالة ، سلسلة كتب (مركز العراق للدراسات) ، العدد 30 ، مركز العراق للدراسات ، جامعة البصرة ، 2008 ، ص 85

[xx] موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . www.progar.org