

مركز البيان للدراسات والتخطيط  
Al-Bayan Center for Planning and Studies



# التشغيل والبطالة في المجتمعات المتأثرة بالنزاع حالة العراق

أ. د. عدنان ياسين مصطفى



**حقوق النشر محفوظة © 2018**

**[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)**

**[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)**

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدة تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

## التشغيل والبطالة في المجتمعات المتأثرة بالنزاع حالة العراق

أ. د. عدنان ياسين مصطفى \*

### مقدمة

تسبب النزاعات في العديد من البلدان النامية فضلاً عن الوفيات والنزوح والصدمات، بدمار واسع النطاق على جميع جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية (البنية التحتية والخدمات وبيئة الاعمال والقطاع الخاص)، وأدى خفض الإنتاج بنحو كبير مما دعا إلى ظهور مجموعات هشة ارتفعت نسبتها وتعاضمت مشكلاتها وخسائرها، ولعل أبرز ما أودت إليه تلك النزاعات الحالية في المنطقة ما يأتي:

- نشأت عن عقد اجتماعي منقطع للأتموج الاقتصادي الذي تقوده الدولة، والذي انعكس في مسار «التنمية غير السعيدة»، التي غذت بدورها كثيراً من المشكلات في مقدمتها الإرهاب والعنف، مع آثار عابرة للحدود.
- تسببت في وقوع أعداد كبيرة من اللاجئين والنازحين داخلياً، مما انعكس -على المدى القصير وال المدى الطويل- على المجتمعات المضيفة وانتشارها في البلدان المجاورة.
- تركت نتائج تلك النزاعات آثاراً بنوية على جميع المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وفي مقدمتها فرص التشغيل والبطالة، التي انعكست بالتالي على جودة نوعية الحياة وفرص استدامتها.

فالبطالة ومعدلات المشاركة في العمل هي مشكلات سلبية وحرجة، ومن الصعب أحياناً تقدير مستوياتها في الاقتصاديات النامية، وتقلل التقديرات -غالباً- من المستوى الفعلي للعالم الحقيقي للبطالة. إذ يكف الكثيرين عن محاولة المشاركة في قوة العمل الرسمية حينما يتعرض الاقتصاد إلى مشكلات بنوية حادة، وإن البلدان الفقيرة تحاول توليد العديد من الوظائف غير المنتجة ذات المخرجات غير النافعة، أو إن العديد من العاملين يقومون بعمل منتج من عامل واحد فقط أو يعملون لأسباب عائلية أو اجتماعية أو سياسية أخرى. وتبقى الفجوات قائمة بين الرقم

\* أستاذ علم اجتماع التنمية/ جامعة بغداد.

المسجل ومستوى العالم الحقيقي للبطالة المقنعة، التي يمكن أن تجعل بسهولة المستوى الإجمالي لعالم البطالة بين الشباب مرتفعاً. وفضلاً عما ذكر فإن التأثيرات الاقتصادية توزعت بنحو مختلف جداً حسب المدينة والمنطقة والمهنة، وإن معاناة جزء كبير من كل نسبة يمكن أن تكون أكبر بكثير.

لقد أظهرت نتائج مسح الهشاشة والأمن الغذائي ٢٠١٦ في العراق ارتفاعاً حاداً في مستويات العمالة الناقصة (٢٨,٤٪)<sup>١</sup>، على الرغم من محاولة الكثير من العراقيين المشاركة في قوة العمل. وتظهر المعطيات أن معدل مشاركة الإناث في النشاطات الاقتصادية منخفضة جداً (حوالي ١٤٪)، في بلد يتمتع بمعايير تعليمية عالية للمرأة، إذ بلغت نسبة البطالة عند الذكور (٨,٥٪) مقابل (٢٢,٢٪) للإناث<sup>٢</sup>. وهذا صحيح على الرغم من قطاع الدولة المتضخم. ومن شبه المؤكد أنها مصدر رئيس لتيار الاحتجاجات، يضاف إليها حقيقة أن العديد من العاطلين عن العمل هم من الخريجين.

وبسبب هذه الخصائص، لا يمكن بناء فرص السلام والإعمار، ولا العمل بطريقة طبيعية دون إيلاء الاهتمام للمتغيرات المجتمعية التي تصاحب ظروف النزاع والآثار الناجمة عنه، أو تحسين تصميم البرامج لمواجهة الديناميات المحرصة للنزاع.

وليس ثمة شك أن كل خطوة من الخطوات الحالية للسياسات الانمائية يمكن أن تساعد قليلاً بـ «حل» مشكلة التشغيل في البلدان الخارجة من النزاع أو بتعزيز فرص الحفاظ على السلام؛ لذا فإن مساقات هذه الدراسة تحاول أن تحلل معطيات كل خطوة. ففي القسم الأول من هذه الدراسة برز استعراض موجز لمفاهيم العمالة والبطالة فيما يخص أسواق العمل في البلدان النامية. ويناقش القسم الثاني العلاقة بين وضع التشغيل واحتمال نشوب الصراعات المسلحة. بينما يستعرض القسم الثالث من خلال الشواهد كيفية تأثر أوضاع التشغيل بالنزاع. في حين يناقش القسم الرابع سياسات ما بعد النزاع نحو التوظيف في ضوء التحليل السابق.

١. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح تحليل الأمن الغذائي والهشاشة في العراق لسنة ٢٠١٦.

٢. المصدر السابق نفسه.

## ماذا نقصد بالتشغيل وما هي البطالة؟

لقد بات من المسلم به أن في كل خطوة من خطوات البحث والتقصي والإحاطة بهذا الموضوع، هناك فكرة ضمنية عن التشغيل والبطالة مستمدة من نماذج البلدان المتقدمة؛ وبعبارة أخرى: أن التشغيل يشمل ما يقوم به الشخص من وظائف منتظمة ومحددة بأجر - مع عقود - في مؤسسات وشركات مسجلة. وتشير البطالة في مضامينها إلى الأشخاص الذين يفتقرون إلى شغل عمل اقتصادي ويسعون بنشاط وحيوية إلى الحصول على عمل مأجور<sup>٣</sup>. ويعكس هذا النموذج على نطاق واسع - وإن لم يكن بالكامل - الحقائق الرئيسة في البلدان المتقدمة، ولكن في معظم البلدان النامية، تتركز الأعمال التعاقدية في الشركات المسجلة ذات الأعداد القليلة من السكان العاملين - الذين يعملون فيما يسمى بالقطاع «الحديث» - وأن معظم الناس يعملون في القطاع غير الرسمي (الزراعي وغير الزراعي) لحسابهم الخاص أو لغيرهم، وغالباً ما يعملون في المشاريع العائلية. والبطالة المفتوحة ليست ترفاً في البلدان التي لا تتوافر فيها عمليات تأمين ضد البطالة؛ وهذا لا يعني أن كل شخص آخر يعمل بنحوٍ كامل، إذ إن الكثيرين في القطاع غير الرسمي قد يعملون لساعات قصيرة، ويكونون في الغالب جاهزين عند توفر فرصة للعمل.

ويهدف إجراء التحليل العلمي الموضوعي يمكننا تقسيم السكان العاملين على ما يأتي:

- العاملون بانتظام في القطاع الرسمي، ممن يمتنون «أعمالاً لائقة».
- العاملون في القطاع غير الرسمي.
- العاملون في المؤسسات المزدهرة، المرتبطة مع القطاع الرسمي، وتحقق إيرادات جيدة ومعقولة (وأحياناً جيدة جداً)، وغالباً ما يوصف بأنه القطاع الحديث غير الرسمي<sup>٤</sup>.
- العاملون في المهن ذات الإنتاجية المنخفضة، أو يعملون في الغالب لساعات قصيرة تقل عن ٣٥ ساعة أسبوعياً، و(تعرف أحياناً بالقطاع غير الرسمي التقليدي).
- العاطلون عن العمل كلياً، الذين يحظون بدعم من برامج التأمين والأسر.

3 - Frances Stewart, Employment in Conflict and Post-conflict Situations, UNDP, Occasional paper, 2015.

4 - Ranis, G., and F. Stewart. "V-goods and the role of the urban informal sector in development." Economic Development and Cultural Change 47(2): 259-288, 1999.

## أولاً: التشغيل والبطالة باعتبارها محركات للنمو:

هناك إجماع مشترك لدى المختصين في الشأن العلمي والتنموي بأن البطالة تشكل عاملاً حاسماً يؤدي إلى الصراع، وأن العمالة -غالباً- تكون ضحية للنزاعات والأزمات؛ ومن ثم يعد إيجاد الوظائف وفرص العمل من الأولويات في مراحل ما بعد الصراع؛ بهدف تقويض احتمالات تكرار وقوع الصراع، فضلاً عن توليد الدخل والارتقاء بعمليات الإنتاج، والارتقاء بجودة نوعية الحياة؛ وبالتالي فإن كثيراً من التوجهات التنموية في مرحلة ما بعد النزاع تسعى إلى رسم سياسات تعزز فرص توفير العمل اللائق.

وثمة قضية تجدر الإشارة إليها هي أن معظم الوصفات الحالية للسياسات والبرامج الوطنية أو المحلية لا تشارك إلا قليلاً في «حل» مشكلات العمل في البلدان الخارجة من النزاع أو للحفاظ على فرص السلام، والقسم الأول استعراضاً موجزاً لمفاهيم العمالة والبطالة فيما يخص أسواق العمل في البلدان النامية. وسيناقش القسم الثاني العلاقة بين وضع العمالة واحتمال نشوب الصراعات العنيفة، وسيستعرض القسم الثالث شواهد وأدلة على كيفية تأثر العمالة بالنزاع، بينما سيناقش القسم الرابع سياسات ما بعد النزاع نحو التوظيف في ضوء التحليل السابق.

### ١. البطالة والأمن الإنساني:

تعد بطالة الشباب إحدى أهم مهددات الأمن والاستقرار المجتمعي، إذ إن عدم استيعاب الشباب وتأطيرهم بالحياة العامة، وتوفير العمل اللائق لهم يشكل قبلة موقوتة تهدد السلم في المناطق التي يعيشون فيها وخارجها.

لقد أظهر تقرير للبنك الدولي عن التنمية في العالم أن وجود نسبة كبيرة من الناس خارج العمل يشكلون عاملاً رئيساً للتوتر، وعلى الصعيد الأكاديمي، أشار أوردال «Urdal» عام ٢٠٠٦<sup>٦</sup> إلى أن انتفاضات الشباب ترتبط عادةً بتزايد خطر نشوب الحروب الأهلية، داعماً رأيه بأدلة إحصائية، مؤكداً علاقة هذا المتغير بانعدام فرص العمل للشباب. وقد أكد كولير أن البطالة المغذية للشعور بالغبن والقهر والاقصاء تشكل دافعاً للانضمام الى دائرة الصراع، لأن البطالة تشكل حلقة تظلم واحباط واضحة، في الوقت الذي تقل فيه مساحة الفرص البديلة مما يدفع البعض

5 - World Bank, World Development Report: Conflict, Security and Development. Washington, DC., 2011.

6 - Urdal, H.. "A clash of generations? Youth bulges and political violence." International Studies Quarterly 50(3), 2006: 607-630.

للوقوع في مصيدة الانحراف أو الانضمام إلى زمر التمرد؛ وبالتالي تعد حافزاً رئيساً يدفعهم بلا هوادة إلى طريق اللا عودة. وهكذا، كلما اتسعت مساحة توافر الفرص للباحثين الجدد عن عمل لائق، تقلصت احتمالات تجنيدهم في زمر المتمرد والعصيان<sup>7</sup>. وتخلص مجموعة من الدراسات المعنية بالشأن التنموي إلى أن الانضمام للجماعات المسلحة يمكن أن يكون خياراً جذاباً عند غياب الفرص التي تحقق لهم المكانة والهيبية والشعور بالاندماج<sup>8</sup>.

وكثيراً ما تدور هذه المناقشات حول بطالة الشباب، بيد أن المنطق الأساس للجدل يشير إلى العوامل الكامنة وراء توقع وجود علاقة بين البطالة واحتمالات تفجر النزاع، الذي يمتد في الغالب إلى الشباب الذين يوظفون بأنشطة هامشية منخفضة الدخل والإنتاجية، ومعظمهم لم تظهر بطالتهم عن العمل علناً، ولكنهم يقعون في الجزء "التقليدي" من القطاع غير الرسمي، وتستند فرضية التضخم الشبابي إلى ارتباط إحصائي بحث بين نسبة السكان من شريحة الشباب ونشوب النزاع. ويفسر كولير وكين وآخرون هذه التعبئة الشبابية من خلال المزايا الاقتصادية (وغيرها) عند الانضمام إلى القوات المقاتلة، التي لا تشمل فقط عمليات دفع المال، ولكنها في كثير من الأحيان تقدم رخصة مشجعة للنهب وتعزيز للإحساس بالهدف، والهوية والاتصالات الاجتماعية<sup>9</sup>. وتنطبق هذه المزايا بقدر أكبر على أولئك العاملين في الأنشطة الهامشية غير الرسمية أو العاطلين عن العمل.

وقد يبدو الفرق بين «البطالة» والعمالة الناقصة والتهميش أمراً بالغ الأهمية، ولكنه ليس كذلك؛ لأنه ينطوي على آثار مهمة على السياسات. فالفكرة القائلة إن إيجاد فرص العمل سوف تحل المشكلة معقولة إلى حد كبير إذا كنا نشعر بالقلق إزاء العدد القليل نسبياً من الأشخاص العاطلين عن العمل، ولكن حينما يختص الأمر بجميع العاملين، بما في ذلك العاملين في الأنشطة الهامشية، فمن المرجح ألا يؤدي خلق فرص العمل إلا إلى جزء من الأرقام، وهناك حاجة إلى اعتماد نهج مختلف.

7 - Collier, P., "Doing well out of war: and economic perspective." In M. Berdal and D. Malone, eds. Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars. London and Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2000, p.4.

8 -Justino, P., "War and poverty." Microcon Working Papers. Sussex: IDS; Keen, D. 1998. The economic functions of violence in civil wars. Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 2010.

9 -Keen, D., "Sudan: conflict and rationality." In F. Stewart and E.V.K. Fitzgerald and Associates, eds., War and Underdevelopment, volume two: 220-239. Oxford, Oxford University Press, 2001; Guichaoua, Y., "Who joins ethnic militias? A survey of the Oodua People's Congress in Southwestern Nigeria." CRISE Working Paper. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, 2007.

وليس من شك أنه حينما تتدنى كلٌّ من خصائص السكان والظروف المعيشية، تتنامى صناعة الفقر والتهميش الإنساني، وتظهر الضغوط المجتمعية، وحينما تزداد وطأة الضغوط المجتمعية، تزداد وطأة التهميش وتكوين المجتمعات المنغلقة على نفسها واختزان طاقة سلبية مكبوتة تهدد مستقبل المجتمع كله، مولّدة أنماطاً سلوكية سلبية، لكنها تظهر في حالات فردية ربما تتكرر أو تتواتر من وقت إلى آخر، ويؤدي تراكم الطاقة السلبية إلى تكوين المناطق الحمر القابلة للتفجر في حالة تعرضها مستقبلاً لضغوط مضافة يمكن أن تنتهي بتفجر أوضاع مجتمعاتها.

وحين البحث في العلاقة بين الأمية والبطالة، نجد أن الفرد المتعطل يعيش حالة من الصراع تتشكل نتيجة زيادة الرغبات من دون القدرة على تحقيق أي منها، ومن ثم يبيت عرضة للانسياق لعالم الانحراف والإدمان. أما الأمية، فإنها تجعل كل فرد يتصرف بمفهومه الضيق، وهو ما يقوض في النهاية أحلام الكثيرين وطموحاتهم، وتظهر العلاقة وثيقة بينهما؛ فالبطالة تعد مؤشراً اقتصادياً ونتاجاً طبيعياً للأمية، والامية مؤشر اجتماعي يعُدُّ انعكاساً واضحاً للكتلة المتعطلة.

في الحروب الأهلية، تشارك الدولة عادة كمحرض أو مدافعاً عن نفسها أو مؤسساتها، أما المجموعات المتمردة، على وفق اعتبارات أيديولوجية أو عرقية أو دينية أو إقليمية. وإن أشكال التنظيم والغايات -تكون غالباً رسمية، وأحياناً غير رسمية- هي التي تميّز الحروب الأهلية عن أعمال العنف العشوائية، بينما يميّز حجم المجموعات والغرض منها، وطبيعة هويتها التي توحدتها، عن العصابات الإجرامية. وبنحو عام هناك سمتان حاسمتان للحروب الأهلية هما: التنظيم الذي ينطوي على وجود القيادة، والاختلافات في الهوية بين المشاركين. وفي حال حدوث حرب أهلية، فلا بد من أن تتوافر عوامل أخرى إلى جانب البطالة والعمالة الناقصة، بما في ذلك القادة المتحمسون والاختلافات الكبيرة في الهوية، ويمكن للقادة «تعميق اختلافات الهوية عن طريق التأكيد على الاختلافات الكامنة، ولاسيما أن بعض الاختلافات الفعلية أو الكامنة واضحة وموجودة بنحو معتاد، وعلى استعداد ليتم استدعاؤها إذا كان هناك ما يكفي من الدوافع للقيام بذلك»<sup>10</sup>.

وتدل كثيراً من مشاهد الحروب الأهلية أنه من غير المحتمل أن تؤدي البطالة والبطالة الناقصة لإحداث نزاعات مسلحة؛ إذ إن هذا الوضع الوظيفي من المرجح أن يؤدي إلى نزاع حينما يقترن بدفع منظم من بعض الجهات أو القادة أو حينما تكون هناك فروق وتمييز بين الناس على أساس الهوية. ويساعد هذا المنظور على تفسير وجود العديد من المجتمعات التي تعاني من مستويات عالية

10 -Stewart, F., ed.. Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies. London: Palgrave, 2008.

من البطالة والعمالة الناقصة ومع ذلك تتوافر فيها دعائم السلم والاستقرار (على سبيل المثال، ملاوي أو زامبيا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى). وقد يبرز نفوذ بعض القادة القائمين بالتعبئة حينما يشعرون بالاستبعاد من السلطة السياسية أو يعارضون أيديولوجيا القوى المهيمنة في المجتمع. ومن المرجح أن تحظى عمليات التعبئة بالدعم من السكان إذا شعرت تلك الجماعات بالاستبعاد والإقصاء من الفرص الاقتصادية والاجتماعية. وقد بينت أدلة الاقتصاد القياسي ودراسات الحالة أنه في حين أن التفاوتات الأفقية السياسية أو الاجتماعية والاقتصادية وحدها قد تشعل خطر نشوب نزاعات، فإن دمج تلك التفاوتات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الأفقية بنحوٍ خاص قد تكون مميتة<sup>11</sup>، وفضلاً عن ذلك، من المرجح أن تكون عمليات التعبئة قائمة ليس بسبب التهميش، ولكن أيضاً حينما يشعر الناس بالتمييز. وتوضح هذه الصورة في الوقت الراهن بجماعات بوكو حرام في نيجيريا والشباب في كينيا. وفي كلتا الحالتين، تجد الدوافع الأيديولوجية-الدينية تدعم وتحفز القادة للحد من مخاطر وتداعيات التهميش والتمييز الاقتصادي والسياسي والثقافي ضد الذين يسعون إلى تعبئتهم.

لقد أدى استبعاد الشباب -نقص التعليم والعمل والصدمات النفسية والتمييز والإقصاء- إلى جانب كبير من عدم الثقة في السلطات المحلية، إلى الدفع باتجاه تعزيز حالات التطرف عند الشباب بل وتسهيل تجنيدهم من قبل الجماعات الإرهابية والعنيفة. وقد أبرزت دراسة مسحية حديثة للشباب العربي أجراها كل من (Burson and Marsteller) عام ٢٠١٦ للبحث في الصلة بين بطالة الشباب واحتمال التطرف، ذكرت أن ما يقرب من ربع ٢٤٪ الشباب الذين شملهم الاستقصاء يعود إلى عدم وجود فرص عمل وغياب الفرص الأخرى باعتبارها السبب الرئيس لانضمام بعض الشباب إلى التنظيمات الإرهابية ... وفي بلدان مثل العراق التي تعرضت مناطق واسعة ولمدة طويلة لاحتلال التنظيمات الإرهابية، وربما تبلورت لدى بعض الشباب تصورات سيئة عن الاقتصاد والصراعات العرقية والطائفية<sup>12</sup>.

وعلى صعيد آخر، يمكن للمجموعات المتطرفة أن تملأ الفراغ الذي خلفته الحكومة عبر تزويد الشباب المهمش بالشعور بهويتهم وتوفير فرص الحراك الاجتماعي والاقتصادي الصاعد. وأن انخفاض الدخل والبطالة يحدان من تكاليف الفرصة البديلة للانحراف، ومعظم الشباب العراقيين

11 -Guichaoua, Y., "The Making of an Ethnic Militia: The Oodua People's Congress in Nigeria." CRISE Working Paper. Oxford, Queen Elizabeth House, 2006; Cederman, L. E., K. S. Gleditsch and H. Buhaug. Inequality, grievances, and civil war. New York: Cambridge University Press, 2013.

12 -Cordesman H., Anthony, After ISIS: Creating Strategic Stability in Iraq. CSIS Report, July 2017, p.21.

الذين انضموا إلى الإرهاب لديهم فرص اقتصادية ضعيفة وقد فشلوا في إتمام التعليم الابتدائي أو الثانوي، وأظهرت مجموعة الأزمات العراقية (ICG) أن المقاتلون الشباب يعملون عادة في ظروف عمل محفوفة بالمخاطر، ولم يحصلوا على أكثر من ٢٥,٠٠٠ ألف دينار في الأسبوع (٢١,٤ دولار أمريكي)، مما يجعلهم غير قادرين على تحمل إيجار أساسي محدود ٢٠٠,٠٠٠ ألف دينار (حوالي ١٨٠ دولاراً أمريكياً)<sup>١٣</sup>.

وتتكرر -غالباً- حالات الضياع للأطفال والشباب في معظم مناطق الصراعات، سواء طوعاً أو إكراهاً، ويبقى أحد التحديات الرئيسية التي تواجه المنظمات الإغاثية الإنسانية والمؤسسات الأممية المعنية بالطفولة ما يختص بتوفير حماية للأطفال، ولاسيما من فقدوا ذويهم، لأن ذلك يترك عواقب طويلة المدى على المستقبل التنموي للبلدان، لا تقتصر على البنية التحتية المتضررة والاقتصاد المتهالك والخسائر البشرية، وإنما تمتد إلى ما هو أبعد، وفي مقدمتها كيفية استيعاب الشباب وتأطيرهم في الحياة العامة وتعزيز آفاق الاندماج في المجتمع للتخفيف من الصدمات ودرء مخاطر الجروح الخفية المرتبطة بتأثير الصراعات الداخلية على الصحة النفسية والجسمية في بؤر الصراعات.

ولعل من بين أهم التحديات المستقبلية للأمن الإنساني في مناطق النزاع هو عدم تقبل قطاعات من المجتمع لانتماعات بعض الأطفال والشباب، ولاسيما أن أسرهم قد تكون متورطة في دعم الإرهاب والجماعات المسلحة، وشاركوا في تشريد الأسر، وتدمير البنية التحتية في المناطق التي سيطروا عليها، واحتجاز عائلاتهم بعد تحرير المناطق في أماكن معزولة؛ الأمر الذي يشير إلى ظهور جيل من المنبوذين. وحتى حين التعرف على مكان وجود أقارب هؤلاء الأطفال، يرفض البعض التكفل بهم. وهؤلاء الأفراد فقدوا مصادر الأمن الإنساني وفي مقدمتها الأمن الاقتصادي بعد أن فقد بعضهم وظائفهم وربما فرص الانخراط بفرص العمل المتاحة مما يجعلهم فريسة لكل من يعدهم بالخلاص من مأساتهم وتحسين أوضاعهم.

## ٢ . العلاقة بين التشغيل والبطالة والفقر:

تعدُّ العلاقة بين البطالة والفقر والتشغيل في ظروف الازمات وما بعدها من العوامل الحاسمة في رسم سياسة التشغيل وتصميمها، وإن الأساس المنطقي لهذا النوع من السياسات والبرامج والمشاريع هو وجود شبكة أمان تمنع الأسر من الوقوع في الفقر المدقع وانعدام الأمن الغذائي.

ولعل واحدة من أهم المسارات التنموية الرئيسية في مجتمعات ما بعد النزاع تبني برامج

13 - Cordesman H., Anthony, After ISIS: Creating Strategic Stability in Iraq. CSIS Report, July 2017, p.21.

للأشغال العامة تنطلق من تطوير وصيانة البنية التحتية الأساسية للمجتمع والتخطيط لأنشطة البناء وإعادة التأهيل والصيانة التي يتعين الاضطلاع بها في إطار مشروع الأشغال العامة من خلال الأولويات الوطنية المحددة ضمن خطط التنمية الوطنية، وعلى وفق هذا التوجه تُراجع المعلومات الأساسية القطاعية لخطة التنمية التي تشمل الأهداف الكمية والنوعية لكل قطاع لتحديد الفرص المتاحة لمشروع الأشغال العامة المقترحة لدعم تحقيق أهداف خطة التنمية الوطنية.

وعلى الرغم من أنه من المهم أن يتم اختيار أنشطة مشروع الأشغال العامة بناءً على الاحتياجات التي تم تحديدها على مستوى المجتمع المحلي وبالقدر نفسه من الأهمية يجب التأكد أن أنواع الأنشطة التي يقدمها مشروع الأشغال العامة الوطنية تتماشى مع الأولويات الوطنية، التي من شأنها أن تكون مضمونة من خلال مواءمة أنشطة مشروع الأشغال العامة مع الحزب الوطني.

أهمية التقاء نشاطات برنامج الأشغال العامة مع أهداف خطة التنمية الوطنية لضمان تحقيق أثر أكبر لكل الجهود ولضمان استقرار مالي للمشروع حيث إن الميزانيات الاستثمارية الاتحادية والخاصة بالمحافظات هم مخصصين أصلاً لتحقيق أهداف خطة التنمية الوطنية.

وسيكون دمج مشروع أشغال عامة مع خطة التنمية الوطنية بمنزلة أداة دعم لتحقيق أهداف التنمية الوطنية لكن الفائدة المضافة هي التركيز على البطالة، والفقر، وانعدام الأمن الغذائي.

ويتطلب تصميم مشاريع وطنية مهمة وتنفيذها للتشغيل في ظروف ما بعد النزاع لا تنحسر في وزارة أو مؤسسة واحدة، يتطلب تضافر الجهود من قبل الجهات الوطنية المعنية التي تضم كلاً من القطاعين العام والخاص، بما في ذلك المنظمات المجتمعية غير الربحية والمجتمع المحلي. إذ إن تبني سياسات تشغيل فاعلة في مجتمعات ما بعد النزاع يعتمد على التزام جميع الجهات ذات الصلة التي حددت أدوارها بوضوح، وعلى وفق ذلك ينبغي أن تعقد مشاورات وطنية مع جميع أصحاب المصلحة لمناقشة مستوى الالتزام، ونهج التمويل، وأنموذج التنفيذ، وتحديد الأدوار للجهات ذات الصلة.

ومن المستحسن أن تشمل المشاورات الوطنية للجهات ذات الصلة تقيماً تشاركياً نوعياً مع المستفيدين المحتملين من أجل تقييم مستوى قبول المشروع، بما في ذلك مدة الأنشطة وتوقيتها، وقيمة الأجر واستعدادها للمشاركة؛ وهذا هو عنصر مهم في تصميم مشروع الأشغال العامة لضمان الاستجابة لاحتياجات المستفيدين، على أن يبدأ التنفيذ على نطاق محدود جغرافياً وكذلك من

حيث فئات المستفيدين ومن ثم البدء بالتوسع التدريجي كما كان الحال مع مشروع النقد مقابل العمل لبرنامج الأغذية العالمي/ برنامج العمل الذي بدأ في العراق عام ٢٠١٠. حيث وضع مشروع برنامج الأغذية العالمي بالفعل العديد من الآليات التي قد يمكن استخدامها لمشروع الأشغال العامة مثل اختيار أنشطة المشروع على وفق المجتمع المستفيد، وتحديد مواقع العمل والإشراف، ووضع قواعد عمل خاصة بالعراق لتحديد عدد العمال المطلوب لاستكمال الأنشطة المرسومة وآليات الدفع.

### ٣. التشغيل والبطالة في ظروف النزاع:

تتنوع الاقتصادات بين البلدان المتنازعة وفي اثناء النزاعات المسلحة، ومن الصعب التكهن بالعواقب الاقتصادية للنزاع لسببين: الأول: ما تكون البيانات -غالباً- نادرة وغير موثوقة ويصعب خلالها إجراء المسوح والتعدادات؛ والآخر: ليس من السهل معرفة العواقب والنتائج التي ستفضي إليها الأزمات والحروب، ومن الضروري أيضاً التفريق بين الحروب الدولية والداخلية<sup>١٤</sup>.

لقد اهتمت الدراسات الحديثة بالقضايا المتعلقة بالحروب الداخلية، واعتمدت مناهج لمعالجة المشكلة وتداعياتها بما في ذلك حالات التراجع والانحدار عبر البلدان، وتنظيم المقارنات وطرح النماذج التنموية<sup>١٥</sup>؛ وتشير جميع تلك النتائج إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي المرتبط بالنزاع، ولكن تظهر بوضوح تباينات كبيرة بين البلدان تبعاً للنطاق الجغرافي وطبيعة النزاع ومدته<sup>١٦</sup>. وتكشف الدراسات أيضاً عن الآثار السلبية على بيئة الاستثمار الخاص والصادرات. وتظهر بلدان النزاع نسباً متزايدة من الناتج المحلي الإجمالي والإنفاق العام على الأمن والدفاع مقارنة بالنفقات المدنية. العراق -على سبيل المثال- ارتفعت كلف الحرب ضد الإرهاب وأدت إلى تراحم أولويات الحرب مع أولويات التنمية وإعادة الإعمار وعموم الإنفاق التنموي والاجتماعي، وقد تضمن قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٧ إنفاقاً عسكرياً على التسليح بحوالي ٥ مليارات دولار، وحوالي ١٩ مليار دولار أخرى إنفاقاً على الأمن والدفاع تشكل حوالي ٢٢,٦٪ من إجمالي الإنفاق العام، مقابل

14 -Stewart, F., and Valpy Fitzgerald and Associates. War and Underdevelopment: The Economic and Social Consequences of Conflict. Oxford: Oxford University Press, 2001.

15 -Imai, K., and J. Weinstein. 2000. "Measuring the impact of civil war." Center for International Development at Harvard University Working Papers. Cambridge, Massachusetts, 2000 ; Collier, P., "On the economic consequences of civil war." Oxford Economic Papers 1999, 51: 168-183.

16 -Lindgren, G. 2005. "Measuring the economic costs of armed conflict: a review of empirical estimates." Ninth Annual International Conference on Economics and Security, 23-25 June. University of the West of England.

٩,٣٪ على التربية والتعليم، وحوالي ٣,٨٪ على الصحة<sup>١٧</sup>.

وفي ظروف الأزمات لا تتوفر معلومات قابلة للمقارنة عن التشغيل أو البطالة؛ ويرجع ذلك جزئياً إلى نقص البيانات بسبب تدهور الأمن وتأزم الأوضاع؛ غير أن التغيرات الكلية بمجملها تشير إلى ما يمكن أن يحدث؛ إذ يتأثر الناتج المحلي الإجمالي والاستثمار تأثيراً سلبياً، حيث تنخفض العمالة في القطاع الرسمي، مقابل ارتفاع أعداد العسكريين ومن يعمل في الجهد الأمني والدفاعي. وفي إطار هذا السياق المشحون بأجواء التوتر والنزاع، قد تصبح البطالة المفتوحة خياراً غير مناسب. ويشير كرامر (Cramer) في هذا السياق إلى ما يأتي: «ربما تدفع الحرب العديد من الناس اليائسين للبحث عن العمل بأجر<sup>١٨</sup>». وتبرهن كثير من دراسات الحالة توسع القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية، حيث يهرب العديد من الشباب إلى المدن ويتخذون نهجاً إبداعياً لكسب بعض أنواع المعيشة، ويتجلى هذا المسار جيداً في دولة موزمبيق<sup>١٩</sup>. وحدث توسع كبير في القطاع غير الرسمي في مابوتو (Maputo)، مع انتعاش بعض الأنشطة المتصلة بالحرب وغير المتصلة بها، التي حفز بعضها القيود المفروضة على الواردات، وبعضها الأسواق الجديدة الناجمة عن التوسع الحضري.

ولعل من المناسب الإشارة إلى أن كثيراً من الفرص يمكن أن تطفو على السطح بسبب الصراع وفقدان الأمن، غير أن العديد منها غير قانونية، مثل التهريب، والاتجار بالمخدرات والأسلحة<sup>٢٠</sup>. ففي أفغانستان في التسعينيات من القرن الماضي، شكلت زراعة الخشخاش وتهريبها نسبة كبيرة جداً من الدخل القومي وتوفير سبل العيش، وكثير منها وقع أيضاً في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين<sup>٢١</sup>. فالتهميش والفقر الحادان يقعان وبنحو أكثر احتمالاً في المناطق المتأثرة مباشرة بالحرب والعنف، مثل مثلث مابوتو في أوغندا في منتصف الثمانينيات نتيجة للأنشطة الحربية وبالمثل ازداد تهميش شمال شرقي سرّي لأنها خلال أزمات الصراع هناك.

١٧. وزارة التخطيط، استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق، ٢٠١٨-٢٠٢٢.

18 - Cramer, C.. "Unemployment and participation in violence." Background paper for the World Development Report 2011. Washington, DC: World Bank.

19- Chingono, M.. "War, economic change and development in Manica Province, 1982-1992." In F. Stewart and E.V.K. Fitzgerald and Associates, eds., War and Underdevelopment, volume two: 89-118. Oxford: Oxford University Press, 2001.

20 - Duffield, M. R. 2001. Global Governance and the New Wars: the Merging of Development and Security. London: Zed Books.

21 - Goodhand, J., C. Dennys and D. Mansfield. "A dangerous peace? Drugs, post- conflict state building and horizontal inequalities in Afghanistan." In A. Langer, F. Stewart and R. Venugopal, eds., Horizontal Inequalities in a Post-conflict Context. London: Palgrave, 2012.

وفي العراق ومع تفاقم تحديات الاحتلال والإرهاب شهدت السنوات العشر الأخيرة ارتفاعاً ملحوظاً في مستويات انتشار المخدرات ولاسيما في المحافظات الجنوبية، عد تهديداً كبيراً للأمن الإنساني وكفاءة الأداء المؤسسي وتماسك النسيج الاجتماعي، وشكل ذلك كله بيئة مناسبة للسلوك المنحرف والجريمة بأصنافها المختلفة، إذ باتت الكلفة الاجتماعية لانتشار ظاهرة المخدرات واتساعها بهذا المستوى عالية، بعد أن أصبحت بعض الأسر والأشخاص هدفاً يمكن للمجرمين اصطياده وتسخيره في عمليات خطيرة ذات نتائج تنطوي على أضرار اجتماعية ونفسية كبيرة<sup>٢٢</sup>.

ولقد كشفت كثير من الدراسات والمسوح الميدانية في تسعة بلدان توافرت لديها بيانات عن وفيات المعارك ومعدلات البطالة، وجود علاقة ضعيفة وملتبسة أحياناً بين معدلات البطالة والنزاعات. وبلغت معدلات الوفيات ذروتها في أثناء المعارك التي وقعت في الجزائر وفي بيرو والفلبين، ولكن في كولومبيا، انخفضت معدلات البطالة في الوقت الذي ارتفعت فيه وفيات المعركة. وفي تركيا، انخفضت وفيات المعركة في حين ارتفعت معدلات البطالة، وفي البلدان الأخرى لا يمكن الكشف عن وجود أي علاقة.

وباختصار يمكن القول: في الوقت الذي تدمر الحروب الأهلية الفرص والوظائف في القطاع الرسمي، فإنها تخلق فرصاً جديدة، قانونية وغير قانونية، وتؤدي في الغالب إلى انخفاض مستويات الدخل، ولكن هناك بعض الفرص للإثراء والصعود بفعل الإزاحة (Replacement) في الهرم الاجتماعي. ولا يبدو أن البطالة المفتوحة تتأثر منهجياً، بيد بعض الفئات تواجه تهميشاً وفقراً متزايدين؛ وهنا من الضروري أن تستجيب لهذه الحالة سياسات ما بعد الصراع، التي تتفاقم بفعل ثلاثة عوامل رئيسية هي: أولاً: الإضافات الجديدة إلى سوق العمل والناجمة عن تسريح كلا الجانبين. ثانياً: النازحون واللاجئون العائدون الذين يبحثون عن سبل الكسب الآمن والعيش المستقر. ثالثاً: فقدان أو قلة الفرص المتصلة بظروف النزاع والحرب، مثل حالات النهب أو التهريب.

٢٢. الأمانة العامة لمجلس الوزراء، مشكلة المخدرات وأثرها في الامن الإنساني للمجتمع العراقي، دراسة ميدانية محافظات (البصرة، وذي قار، وميسان)، (دراسة غير منشورة)، أيلول ٢٠١٧.

## ثانياً: العمل والمتغيرات الديمغرافية:

في تشرين الثاني ٢٠١٦، نشرت منظمة (الاسكوا) دراسة بعنوان بحث في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية (٢٠١٥-٢٠١٦) أوضحت فيها التكاليف الأوسع للاضطرابات والاقتتال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إذ بدأت تلك التحولات في البلدان العربية عام ٢٠١١ بأحداث اجتماعية - سياسية عُرفت إجمالاً (بالربيع العربي) أسفرت عن عدم الاستقرار وفي بضعة حالات عن الحرب. ولم يتم التحسس بآثارها السلبية في الدول التي تحملت عبء العنف المسلح بدرجات متفاوتة مثل العراق، وليبيا، وسوريا، واليمن، بل أيضاً في الدول المجاورة... ويجد البحث أنه بالمقارنة مع التوقعات التي جرت قبل العام ٢٠١١ أدت الصراعات في المنطقة إلى خسائر كبيرة في النشاط الاقتصادي بلغت (٦١٣,٨) مليون دولار، وعجز مالي بلغ (٢٤٣,١) مليار دولار. وأدت تلك الصراعات إلى تدهور أكبر في المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى كالبطالة، والفساد، والتعليم، والفقر. وتلقي أزمة النزوح واللجوء أعباءً ثقيلة على المجتمعات التي خرج سكانها لاجئين، وعلى البلدان التي تتعرض لتأثيرات اللاجئين الوافدين تمثل أبرزها في تدهور مؤشرات التنمية البشرية وزيادة المعاناة في الحالات الصحية السيئة وسوء التغذية، ومحدودية وسائل العمل والتعلم.

وقد تأثرت جميع أطراف المجتمع بهذه التحولات القسرية، وقد تحملت المرأة العبء الأكبر من التأثيرات السلبية وهنالك اليوم حاجة إلى تدخلات وبرامج وسياسات أكبر للتعامل مع هذه القضايا للحد من أثر تعقيدات الادمج في بؤر الصراع واستلحاق «الاجيال الضائعة» ولاسيما الأطفال والشباب بتخفيف الصدمات ودرء المخاطر الناجمة عن تأثير النزاعات المسلحة.

وتظهر المؤشرات الديمغرافية المستوى الخطير للنمو السكاني المتسارع ولاسيما في البلدان النامية، حيث يستمر الارتفاع في معدلات الخصوبة الذي ينعكس على نسبة السكان الشباب في الدول الاسلامية، والسرعة الكبيرة التي تنمو بها القوى العاملة في معظم تلك البلدان - وسوف تنمو أكثر- إذ فشلت الحكومات ولعقود طويلة في تلبية احتياجات كل من شبابها والسكان عموماً لتحقيق النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل. وتشير تقديرات النمو السكاني في كثير من البلدان إلى تضاعف أعداد السكان في المدة من ١٩٥٠ حتى ٢٠١٥ في عدد كبير من الأقطار على الرغم من الصراعات والحروب الأهلية للمستويات الآتية:

## التشغيل والبطالة في المجتمعات المتأثرة بالنزاع .. حالة العراق

ت	الدولة	تقديرات النمو
١	العراق	٧,٤ مرة
٢	ليبيا	٦,٨ مرة
٣	اليمن	٥,٧ مرة
٤	إيران	٥,٠ مرة
٥	اليمن	٥,٧ مرة
٦	مصر	٤,٥ مرة
٧	تونس	٣,٢ مرة

وبنظرة فاحصة لهذه المتغيرات، نجد أن عدد سكان أوروبا الغربية ازداد بمعدل ١,٤ مرة خلال المدة نفسها، وازداد سكان الولايات المتحدة ٢,١ مرة.

وعلى الرغم من الظروف الاستثنائية والحروب شهدت البلدان غير المستقرة ومنها العراق زيادة كبيرة في عدد سكانها من الشباب، وأدى هذا الضغط السكاني إلى بطالة كبيرة لدى الشباب وإلى كثافة شديدة في المدن مع تزايد الأحياء الفقيرة والخوف من المستقبل المجهول في أي وظيفة بالحكومة أو بالمشاريع المملوكة للدولة والتدهور البطيء في التعليم، والصحة، وخدمات البنى التحتية الأخرى.

وثمة قضية مهمة تتطلب التركيز العالي في إطار التحولات الديمغرافية في العراق، إذ على الرغم من انخفاض معدل النمو -وان كان بطيئاً بسبب انخفاض معدلات الخصوبة- لكن نسبة الفئة العمرية (١٥-٦٤) بالمجتمع استمرت بالزيادة؛ وبالتالي تزيد نسبة إحلال القوة العاملة فتزيد معها نسبة السكان النشطين اقتصادياً، وإذا بلغت الفئة العمرية (١٥-٦٤) ما يقارب ٦٠٪ من السكان فسيدخلون المجتمع مرحلة النافذة الديمغرافية، ويتم الاستعداد لهذه المرحلة في كثير من بلدان العالم التي تتطلع إلى التنمية والتطوير من أجل الاستفادة القصوى؛ لأن المجتمعات تمر بهذه المرحلة مرة واحدة لن تتكرر تمتد لمدة تتراوح بين (٣ إلى ٣٥) عاماً؛ ولذلك تسمى بالهبة الديمغرافية أو الفرصة السكانية أو النافذة الديمغرافية، وهذه التحولات السريعة هو ما نلاحظه في العراق، إذ مثلت هذه الفئة العمرية ما نسبته ٥٠,١٪ من إجمالي السكان في عام ١٩٨٧ وازدادت إلى ٥١,٦٪ في

عام ١٩٩٧ وإلى ٥٦,١٪ في عام ٢٠٠٩ وإلى ٥٦,٧٧٪ في عام ٢٠١٤). ومن اللافت للنظر أن هذه النسبة مستمرة بالزيادة ويبدو أن العراق على أعتاب النافذة الديمغرافية وهي مرحلة حرجة جداً في ظل ظروف العراق الحالية، فاستثمارها يساعد على خفض معدلات البطالة والإعالة ويزيد من فرص الادخار على مستوى الفرد والمجتمع، ومن ثم يساعد على تسريع عجلة التنمية، وبخلافه تصبح تأثيراتها بالغة الخطورة يتساقط أثره على معدلات البطالة والفقر ولاسيما بين الشباب.

وعلى صعيد آخر يتسبب نقص الماء والأراضي غير الصالحة للزراعة بمشكلات كثيرة بسبب النمو السكاني العالي وتضخم القوة العاملة في المناطق الحضرية. ومن المؤكد أن نسبة تحوّل السكان إلى المدن في معظم البلدان النامية قد ازدادت إلى حد كبير بنحو ثلاثة أضعاف ما بين عام ١٩٥٠ إلى ٢٠١٦؛ مما أوجد أحياءً سكن فقيرة واسعة حول أطراف المدن ودفع الطوائف والجماعات العرقية والقبائل إلى تماس من نوع جديد، وفي بعض الأحيان إلى التوتر والعداء؛ وكنتيجة طبيعية لا يؤدي الضغط السكاني إلى زيادة البطالة بين الشباب فحسب، بل يُوجد حشوداً جديدة من السكان في أحياء فقيرة في المناطق الحضرية حيث تكاليف الحياة عموماً أعلى من المناطق الريفية.

واللافت للنظر هو أن العديد من الحكومات تُخفي ثقل مثل هذه المشكلات؛ من أجل مصالحها. وفي الوقت الذي يبدو أن عدداً كبيراً من البلدان تصرّح عن معدلات الفقر بأقل مما هم عليه في الحقيقة، وتتجاهل توصيفهم للفقر في بلدانهم التي يزداد ازدحام السكان في مدنها الرئيسية.

ويمكن القول إن الضغوط السكانية الحادة والإدارة غير الرشيدة والفساد والانقسام العرقي والقبلي والطائفي وضياع فرص التنمية والبطالة الكبيرة والمستقبل المجهول وقضايا ذات علاقة أخرى يمكن أن تتعكس سلباً على شبكات الأمان الاجتماعي، وربما تغذي التطرف والعنف ومدد طويلة.

### ثالثاً: التشغيل والبطالة في العراق: إشكالية التجذر وجمود الفرص

تعد أوضاع سوق العمل نتيجة طبيعية لواقع المتغيرات الاقتصادية والسياسية والسكانية من حيث مستوى الاختلالات فيه، أو من حيث طبيعة مساره سواء باتجاه الانتعاش أو الانكماش. وتؤدي سياسات التشغيل دوراً هاماً في توفير فرص العمل والتخفيف من حدة البطالة، فالبطالة مشكلة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية، وفي العراق باتت مشكلة متجذرة بنسباً بسبب التحديات الكبيرة التي تواجهها سياسات التنمية المعتمدة من قبل الحكومة، ليس لأن مستوياتها عالية إلى حد ما بل لأنها ظهرت بأشكال متعددة فبعضها بطالة مقنعة وبعضها الآخر ناقصة.

وعلى صعيد الإسقاطات السكانية في العراق تشير التقديرات إلى أن مجموع السكان بلغ حوالي ٣٤ مليون نسمة عام ٢٠١٥ منهم ٩ ملايين نسمة قوة عمل؛ أي: ما يقارب ٢٥٪ من إجمالي السكان، ويشكل الذكور العاملون ٨٣٪ من إجمالي قوة العمل، ونسبة النساء ١٧٪ فقط.

لقد كان للأزمة المزدوجة التي عاشها العراق منذ منتصف ٢٠١٤ واحتلال التنظيمات الإرهابية لعدد من المحافظات والمناطق تأثيراتها على مجمل الأوضاع ولاسيما الاقتصادية والاجتماعية، وتفاقت آثارها على الفرد والأسرة والمجتمع، مولدة بيئة هشة غير محمية تعاني من عدم الاستقرار والتشتت، وانعكست على حال التشغيل، والاستثمار، والإنتاج، والنمو، والحراك السكاني.

ولم تتمكن خطة التنمية الوطنية ٢٠١٣-٢٠١٧ من تحقيق أهدافها المرسومة بخفض معدلات البطالة إلى ٦٪ في عام ٢٠١٧، ورفع نسبة المشاركة في النشاط الاقتصادي إلى ٥٠٪ في عام ٢٠١٧، وتطوير فعاليات مؤسسات سوق العمل، ورفع إنتاجية العمل، وتوفير بيئة عمل لائقة.

لكن استمرار الخلل وعدم التوازن في سوق العمل وانفصام مخرجات التعليم، مع تأثيرات مباشرة وعميقة لأزمة الإرهاب والعنف وما رافقها من نزوح، وأضرار، وخسائر مادية وبشرية واجهت ملايين السكان، بلورت تفسيرات مقنعة لارتفاع معدلات البطالة الظاهرية لتصل الى ٢١٪ عام ٢٠١٣، وارتفاع معدلات العمالة الناقصة إلى ٢٨,٢٪ - جدول ٣-؛ إذ ترك سكان مناطق المحتلة من التنظيمات الإرهابية مناطق سكنهم وعملهم وممتلكاتهم، ولّد ذلك بيئة خصبة لارتفاع مستويات الفقر لترتفع إلى ٣٠٪ على مستوى العراق عام ٢٠١٧ وإلى ٤١٪ في المحافظات التي احتلتها التنظيمات الإرهابية بعد أن كانت حوالي ١٩٪ في نهاية عام ٢٠١٣.

جدول (١) يبين معدل البطالة للأفراد بعمر ١٥ سنة فأكثر حسب البيئة والجنس والمحافظة ٢٠١٦

المحافظة	البيئة		الجنس		الإجمالي
	حضر	ريف	ذكور	إناث	
دهوك	١٦,٨	١٥,٩	١٢,٨	٤٣,٦	١٦,٦
السليمانية	١٠,٨	٤,٠	٦,٠	٢٦,٧	١٠,٢
كركوك	٨,٣	١٧,٣	٣,٣	٢٣,٥	٩,٩
أربيل	١٢,٧	١٨,٨	١١,٠	٢٢,٤	١٣,٦
ديالى	٧,١	٤,١	٣,٢	٢٠,٤	٥,٧
بغداد	١٠,١	٧,١	٧,٦	١٩,٩	٩,٨
بابل	١١,٠	٤,٣	٤,٥	١٥,١	٧,٣
كربلاء	٧,٣	٦,٦	٤,٥	٢٧,٨	٧,١
واسط	١٣,٢	٧,١	٩,٤	١٦,٥	١٠,٨
صلاح الدين	١٣,١	٨,٥	٨,١	٢٢,١	١٠,٨
النجف	٩,٦	٩,٢	٦,٥	٣١,٤	٩,٥
القادسية	١٣,٧	٩,٢	٨,٤	٢٩,٥	١١,٩
المثنى	١٠,٥	١٩,٠	١٤,٠	١٨,٦	١٤,٥
ذي قار	١٧,٤	٩,٧	١٣,٥	٢٧,٠	١٤,٩
ميسان	٢٠,٢	٥,٦	١٧,٢	١٤,٧	١٧,١
البصرة	١١,٨	١٥,٠	١٠,٨	٢٣,٩	١٢,٤
الإجمالي	١١,٥	٨,٨	٨,٥	٢٢,٢	١٠,٨

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح تحليل الأمن الغذائي والمهشاشة في العراق لسنة ٢٠١٦.

جدول (٢) يبين العاملين بعمر ٥١ سنة فأكثر حسب ساعات العمل الأسبوعية والمحافظة (المسح المستمر ٢٠١٤)

المحافظات	أقل من ٣٥ ساعة	أكثر من ٣٥ ساعة	مجموع
دهوك	٣٣,٦	٦٦,٤	١٠٠,٠
نينوى	١٦,٣	٨٣,٧	١٠٠,٠
السليمانية	٣٠,٥	٦٩,٥	١٠٠,٠
كركوك	٤٢,١	٥٧,٩	١٠٠,٠
أربيل	٣٦,٦	٦٣,٤	١٠٠,٠
الأنبار	٣٩,٧	٦٠,٣	١٠٠,٠
بغداد	٢١,٣	٧٨,٧	١٠٠,٠
بابل	٤٣,١	٥٦,٩	١٠٠,٠
كربلاء	١٧,٨	٨٢,٢	١٠٠,٠
واسط	٢٧,٨	٧٢,٢	١٠٠,٠
صلاح الدين	٤٠,٩	٥٩,١	١٠٠,٠
النجف	٢١,٧	٧٨,٣	١٠٠,٠
القادسية	٤٠,٣	٥٩,٧	١٠٠,٠
المتن	٢٤,٢	٧٥,٨	١٠٠,٠
ذي قار	٣٦,٧	٦٣,٣	١٠٠,٠
ميسان	٢٠,١	٧٩,٩	١٠٠,٠
البصرة	١٦,٩	٨٣,١	١٠٠,٠
الإجمالي	٢٨,٢	٧١,٨	١٠٠,٠

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة، ٢٠١٤.

تبدو صورة المستقبل في ضوء تحديات لتوليد فرص عمل مستدامة غامضة في ظل العجز المستمر، وتراجع الإمكانيات، وعدم فاعلية سياسة التشغيل لتوليد فرص عمل جديدة لجيوش من الخريجين الشباب خارج سوق العمل، وفي ظل استحکامات وضوابط لنمو اقتصادي غير مولد للوظائف، وقطاع خاص أحجم عن استثمار رأسماله في بيئة غير جاذبة وغير آمنة، وموازنة اتحادية أعلن قانونها عن تجميد الوظائف لسنة ٢٠١٧ و٢٠١٨، ونشاط اقتصادي راكد تستديم فيه خاصية ذكورية المشاركين ٦٥٪ (قطاع عام) في ظل تقليدية سوق العمل، مع واقع تشغيلي محتل بلغت فيه نسبة الموظفين من حملة الشهادات العليا (٣,٨٪) مقابل (٤٠,٤٪) لحاملي الشهادة الإعدادية ٢٠١٥ في حين ارتفعت نسبة القوى العاملة ممن لديهم سنوات خدمة (من ١-١٠ سنوات) لتبلغ (٤٥٪) مقابل (١٨٪) للقوى العاملة التي لديها ٢٥ سنة فأكثر عام ٢٠١٥. وامتد الاختلال ليشمل نسب توزيع القوى العاملة في مؤسسات الدولة، حيث تبوءت مؤسسات التربية المرتبة الأولى وبنسبة (٣٧,٦٪) تلتها المؤسسات الصحية وبنسبة (١٤٪) ثم مؤسسات الطاقة والنفط وبنسبة (٨٪) من إجمالي حجم التشغيل؛ فهذه الظروف مجتمعة جعلت من نسبة الداخلين الى قوة العمل (٢,٩٪) في حين كانت نسبة الخارجين (٢,٧٦٪) من إجمالي قوة العمل عام ٢٠١٥.

#### رابعاً: سياسات التشغيل في أوضاع ما بعد النزاع:

تحاول العديد من البلدان رسم مجموعة من السياسات التنموية بعد النزاع، إذ تسعى إلى تحقيق ثلاثة أهداف، في مقدمتها: -إعادة بناء الاقتصاد- وإعادة ادماج فئات وشرائح المجتمع ممن قاتلوا وشردوا ونزحوا- ومعالجة الأسباب الجذرية للنزاع.

ومن المسلم به منذ وقت طويل أن سياسات التشغيل وبرامجه تؤثر على المستويات الثلاثة جميعاً. فعلى سبيل المثال: أقر تقرير صادر عن منظمة العمل الدولية (ILO) في عام ١٩١٩ بأن توليد فرص العمل أمر حاسم لبناء سلام مستدام، وترد بيانات مماثلة في تقارير حديثة العهد تقول إن العمل أمر حيوي لتحقيق استراتيجيات الاستقرار على المدى القصير والبعيد، عبر سياسات وبرامج انمائي فاعلة تعزز فرص إعادة الإدماج، والنمو الاقتصادي، والسلام المستدام<sup>٢٣</sup>. وذكر تقرير لوكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة (USAID) أن «مشاريع توليد فرص العمل هي من بين أكثر الوسائل فعالية لاستقرار المجتمعات المحلية والحفاظ على فرص السلام، بعد انتهاء أوقات النزاع مباشرة»<sup>٢٤</sup>.

23 - United Nations. "Post-conflict employment, income generation and reintegration." New York, 2009.

24 - Beasley, K. W. 2006. "Job creation in post-conflict societies." Silver Spring, Maryland: USAID.

وفي الوقت الذي تُظهر فيه كثير من التحليلات أن توفير العمل عبر سياسات تشغيل فاعلة ذات أهمية كبيرة للحفاظ على السلام، إلا إننا نخلص إلى أن مسألة توليد فرص العمل ليست مسألة يسيرة، بل الأكثر اهتماماً لا بد من أن يأخذ بالحسبان ما يأتي:

أولاً: توزيع وظائف القطاع الرسمي حسب المجموعات، إذ لاحظت وكالات الأمم المتحدة أن التوترات (الإثنية، والعرقية، والدينية) تسبب انحياز البرامج لصالح منطقة أو مجموعة.

ثانياً: الفرص الأوسع المتاحة للشباب -ولاسيما في المناطق الحضرية- تتضمن شروطاً خاصة لكسب العيش في القطاع غير الرسمي وفي الزراعة. وببساطة يمكن القول ان دعم توفير فرص العمل، دون النظر الى توزيع الوظائف عبر المجموعات ودون تحسين سبل كسب العيش في القطاع غير الرسمي، من المرجح أن يؤدي الى تقليل الفرص لبناء السلام والاستقرار.

ومن الناحية العملية، لا بد من أن تستهدف جهود ما بعد انتهاء الصراع في معظمها كل هدف من الأهداف الثلاثة المشار إليها آنفاً. ونادراً ما تنظر جهود إعادة الإعمار بنحو صريح في الآثار الناجمة عن توليد فرص العمل، ولكنها تتأثر إلى حد كبير بمدى وطبيعة أضرار وخسائر الحرب وتوافر الموارد (التي تعتمد بنحو كبير على المعونة الخارجية)، وفي كثير من الأحيان تُصمم وتمول برامج محددة لإعادة إدماج النازحين والمقاتلين، بنحو مستقل عن جهود الإعمار العامة، وتشكل السياسات الرامية إلى توفير فرص العمل جانباً مميزاً آخر لسياسات ما بعد الصراع.

وأظهر استعراض لسياسات التشغيل في خمسة بلدان في مرحلة ما بعد الصراع أن جميعهم طبقوا سياسات وطنية للتشغيل اعترافاً بأهمية القضية في تحقيق الاستقرار والتنمية، وركزت معظم السياسات على التشغيل في القطاع الرسمي، وهيمنة السياسات الخاصة «جانب العرض» بدلاً من خلق فرص العمل المباشرة. وفي معظم الحالات، تجاهلت تلك السياسات مسألة عدم المساواة الأفقية في مجال التشغيل -باستثناء حالة النيبال- حيث امتدت السياسات إلى ما هو أبعد من القطاع الرسمي، وأقرت بوضوح أوجه عدم المساواة الأفقية وأدرجت كذلك. وشملت البلدان الخمسة ثلاثة منها (النيبال، وسيراليون، وأوغندا) حيث لا تمثل العمالة في القطاع الرسمي سوى نسبة ضئيلة من القوة العاملة، إذ تهيمن الزراعة والأنشطة الحضرية غير الرسمية. وفي البوسنة والهرسك وكوسوفو تطبق نماذج البلدان المتقدمة على نحو أفضل، مع وجود قطاع رسمي أكبر، تكون معدلات البطالة أكثر وضوحاً من حيث تمثيل الشباب على الهامش.

وفي سيراليون، عُدد انعدام فرص العمل والأمن بين الشباب الذكور عنصراً رئيساً في تفاقم النزاع وإطالة أمدته<sup>25</sup>. وعلى وفق تقرير صادر عن مجموعة الأزمات الدولية، شكل «الجيش المتزايد من العاطلين عن العمل والشباب المغتربين اجتماعياً تهديداً دائماً للأمن»<sup>26</sup>، وقد سمى بيان الانتخابات الصادر عن مؤتمر الشعب بطالة الشباب «قنبلة موقوتة»<sup>27</sup>. ولا توجد بيانات موثوقة عن بطالة الشباب على الرغم من أن الحكومة تشير مراراً إلى نسبة 60٪. ومع ذلك، تظهر بعض التحليلات الاقتصادية أن الأنشطة غير الرسمية المنخفضة الإنتاج تعد المشكلة الحقيقية للعمل<sup>28</sup>. ويقدر أن (80 ٪) من الشباب العاملين في سيراليون يحصلون على أجر يقل عن معدل الفقر البالغ دولارين دولار في اليوم<sup>29</sup>.

ويقدم البنك الدولي مجموعة من السياسات التي أدخلت لمعالجة مسألة العمالة، بعد انتهاء الصراع، وهي: تنفيذ سياسات اقتصادية رصينة لأن تنمية القطاع الخاص، وبناء القدرات، وتدريب الشباب العاطلين عن العمل، فضلاً عن التدابير التي تربطهم بفرص العمل<sup>30</sup>.

يبد أن التقييمات الواقعية لسياسات التشغيل في سيراليون أظهرت بوضوح أن تلك السياسات والبرامج لم يكن لها إلا تأثير محدود<sup>31</sup>، و«ذلك لأن العديد من برامج التعليم الأساسي والتدريب المهني التي نفذها المانحون والوكالات الدولية لم تثمر إلا عن عدد قليل من البرامج المباشرة ذات الآثار المرئية على عمل الشباب. وقد وجدت تلك التقييمات من خلال خطة التسريح والتنمية والتعمير لإعادة إدماج المقاتلين السابقين أن قلة من الشباب ممن قدمت لهم المشورة حوالي (55) ألف شخص حصلوا على فرص توظيف لهم، غير أن مهاراتهم تناثرت، بينما فشلت العديد من مبادرات تنظيم المشاريع في تأمين التمويل.

25- Keen, D., Conflict & collusion in Sierra Leone. Oxford: James Currey. 2005.

26 - ICG (International Crisis Group). "Sierra Leone: A New Era of Reform? Executive Summary and Recommendations.", 2008.

27 -Ibid., p.5.

28 - Enria, L. An Idle Mind is the Devil's Workshop. The Politics of Work amongst Freetown's Youth. D.Phil., University of Oxford, 2015.

29 - National Youth Commission. Sierra Leone Youth Report 2012. Ministry of Youth Employment and Sports, 2012.

30 - World Bank, . "Sierra Leone: Country Assistance Strategy." Washington, DC., 2005.

31 - Peeters, P., W. Cunningham, G. Acharya and A. Van Adams. "Sustainable Livelihood Opportunities in a Post-Conflict Setting. Youth Employment in Sierra Leone." Washington, DC: World Bank, 2009.

## نماذج تنمية للتشغيل:

تفرض المسارات التنموية في المجتمعات المأزومة البحث بعمق في الخيارات الرئيسة لإعادة الإعمار التي تبدأ بسياسة تشغيل فاعلة تقوم على تحليل حالة التشغيل الفعلية، وعدم افتراض أن «الحل» يقتصر على توسيع نطاق العمالة الرسمية، وسبب ذلك هو أن الشباب يعبأون ويُرجون في ماكنة الصراع، وكثيراً ما يظهرون معدلات عالية من العمالة غير الكاملة أو الناقصة. والواقع أن التهميش الذي يمكن أن يكون مصدراً محتملاً للنزاع في كثير من البلدان لا يكمن في البطالة المفتوحة، وإنما في الإنتاجية المنخفضة والعمل غير المعترف به على نحو غير سليم في البيئات غير الرسمية.

وفي هذا السياق يخطأ -غالباً- فهم تصور السياسات الحالية نحو التشغيل لثلاثة أسباب:

**الأول:** يستند إلى افتراض رئيس يرى أن التوسع في العمالة الرسمية سيوافر الجواب.

**الثاني:** يختص بالعمالة في القطاع الرسمي الذي يركز بنحو رئيس على تدابير «العرض»، بينما تكمن المشكلة الرئيسة في الطلب غير الكافي من جانب أرباب العمل.

**الثالث:** تجاهل التفاوتات الأفقية في التوظيف.

وحتى في الاقتصادات التي يهيمن عليها القطاع الرسمي، كما هو الحال في البلدان التي مرت بأزمات ونزاعات مسلحة مثل البوسنة والهرسك وكوسوفو، ثبت أن السياسات المعتمدة غير كافية تماماً بسبب الفشل في المسألتين الثانية والثالثة المذكورتين آنفاً.

وفي الحالات التي لا يشكل فيها القطاع الرسمي سوى نسبة ضئيلة من مجموع قوة العمل، ينبغي إيلاء الاهتمام للقطاع غير الرسمي من حيث تحسين التكنولوجيا وإدراك الفرص المتاحة. ومن حيث الممارسة العملية، يكون الموقف المعاكس واضحاً على الأغلب؛ ففي سيراليون -على سبيل المثال- منع سائقو الدراجات -الذين حققوا دخلاً بتوفير خدمات النقل- من دخول أجزاء كبيرة من فريتاون؛ مما أدى إلى خفض كبير في الفرص، وهو مؤشر يدل على عدم احترام الاحتلال، مقابل زيادة الشعور بالاحترام لسائقي الدراجات الذين يشعرون بالإقصاء.

ومن الصعب أيضاً تحقيق سياسات وبرامج تحد من خطر نشوب النزاع، بينما تشكل حالة مرغوباً فيها للغاية في البلدان الخارجة من النزاع، نظراً لارتفاع معدل تكرار النزاع، ويشير التحليل هنا

إلى أن هناك سمتين حاسمتين فيما يخص العمالة: الأولى: تحسين إنتاجية الشباب العاملين في القطاع غير الرسمي. والأخرى: الحد من أوجه عدم المساواة في وضع العمالة بين المجموعات، ولاسيما في الأجزاء الأكثر تميزاً من التسلسل الوظيفي.

## ١. النيبال:

مثلما هو في سيراليون وأوغندا، لا يمثل القطاع الرسمي في النيبال سوى نسبة ضئيلة من القوة العاملة، وهناك اتفاق واسع النطاق على أن الحرب الأهلية التي دامت ١٠ سنوات في النيبال، وانتهت في عام ٢٠٠٦، ترجع في الأساس إلى التباين وعدم المساواة. فعلى سبيل المثال يشير تقرير لوزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة إلى أن «عدم المساواة بين المجموعات على أساس الطبقة والنوع الاجتماعي والعرق والجغرافيا كان عاملاً حاسماً في الصراع النيبالي»، بينما توافر العديد من دراسات الاقتصاد القياسي الشواهد للعلاقة بين التباين المكاني وتفاقم حالات الصراع في النيبال<sup>٣٢</sup>.

لقد سعت سياسات التشغيل المعتمدة في مدة إعادة الإعمار إلى إيجاد فرص العمل مباشرة من خلال الأشغال العامة، وتحسين الفرص الريفية غير الزراعية عبر مشاريع البنية التحتية والائتمان والتكنولوجيا، ولمعالجة بعض أوجه عدم المساواة، استهدفت السياسات المناطق والمجموعات الأكثر حرماناً. فعلى سبيل المثال أدخلت الحكومة نظام عمل يوفر فرص عمل لـ ١٠٠ يوم لكل أسرة سنوياً ولاسيما في المقاطعات والمناطق الأشد تضرراً من النزاع، وقد مددها البنك الدولي إلى ٢٤ منطقة جبلية. وقدمت برامج أخرى لدعم البنية التحتية القروية، ومشاريع مدرة للدخل تستهدف الفقراء والمستبعدين، فضلاً عن مشاريع بناء كثيفة العمالة<sup>٣٣</sup>. وبسبب هذه السياسات وغيرها، تقلصت الفجوات في قيم مؤشر التنمية البشرية بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١، على الرغم من استمرار التباين الشديد بين الطبقات فضلاً عن عدم المساواة العرقية<sup>٣٤</sup>.

32 - Murshed, S. M., and S. Gates. 2005. "Spatial-Horizontal Inequality and the Maoist Insurgency in Nepal." Review of Development Economics 9(1): 121-134; DFID (Department for International Development). 2007. Development Dilemmas: Challenges of Working in Conflict and Post Conflict Situations in South Asia. London.

33 - Brown, G. "Nepal: first steps towards redressing HIs?" In A. Langer, F. Stewart and R. Venugopal, eds., Horizontal Inequalities and Post-Conflict Development: 256-296. London: Palgrave; Stewart F., "Employment Policies and Horizontal Inequalities in Post-Conflict Situations." In A. Langer, F. Stewart and R. Venugopal, eds., Horizontal Inequalities and Post-Conflict Development: Laying the Foundations for Durable Peace: 61-83. London: Palgrave, 2012.

34 -. Nepal: Human Development Report Nepal: Beyond Geography, Unlocking Human Potential. Kathmandu: UNDP, 2014.

## ٢. العراق:

### أ. برنامج النقد مقابل الغذاء<sup>٣٥</sup>

أطلق برنامج الأغذية العالمي برنامجاً لتقديم النقود مقابل العمل في العراق لمساعدة أفقر الفئات في المجتمع العراقي في كسب ما يكفي من المال لشراء الطعام الذي قد لا يكون في متناول أيديهم دون تنفيذ مثل هذا البرنامج.

وبحسب إدوارد كالون، المدير القطري لبرنامج الأغذية العالمي في العراق: فإن سبب إطلاق هذا البرنامج هو «انعدام الأمن الغذائي في العراق التي تعد مشكلة تخص إمكانية الحصول على المواد الغذائية وليس بتوافرها، ففي الوقت الذي تتوافر فيه المواد الغذائية في المتاجر، لا يمكن للجميع تحمل نفقاتها، وما يزال نحو مليون شخص بحاجة إلى المساعدات الغذائية، فضلاً عن ملايين آخرين يعتمدون على المساعدات الحكومية».

لقد بدأ هذا البرنامج التجريبي في محافظة ديالى بوسط العراق لتنشيط سوق العمل وإيجاد فرص عمل جديدة وتعزيز الأمن الغذائي في مناطق البلاد الفقيرة التي تتضمن النشاطات الآتية:

- أنشطة النقد مقابل العمل: تنظيف قنوات الصرف الصحي والري وإعادة تأهيلها، وغرس الأشجار، وإعادة تأهيل الأراضي الزراعية، وتنفيذ حملات لتوفير خدمات الصرف الصحي.
- يحصل المشاركون على ما يعادل ١٠ دولارات يومياً لمدة ثلاثة أشهر، بينما يحصل المشرفون على ما يعادل ١٣ دولاراً يومياً.
- تُسَدَّد مبالغ المستفيدين نقداً أسبوعياً كخطوة مبدئية، ولكن برنامج الأغذية العالمي يدرس إمكانيات استخدام التكنولوجيا الإلكترونية، مثل البطاقات الذكية، لتسهيل المدفوعات والحد من المخاطر الأمنية في البرامج المستقبلية.
- حُدِّدَت الأجور لتكون أقل من متوسط الأجر اليومي للعمال البالغ ١٣-١٧ دولاراً يومياً، حتى لا يستفيد من مشروعات النقود مقابل العمل سوى الأفراد الأكثر احتياجاً في المجتمع الذين قد لا يتمكنون من الحصول على فرصة عمل إذا لم يشاركوا في هذه

٣٥. برنامج الأغذية العالمي يطلق أول برنامج للنقود مقابل العمل في العراق-أيار ٢٠١٠.

المشروعات. ومن المقرر أن يستفيد إجمالي ١٤٤٤ أسرة من هذا البرنامج في مرحلته التجريبية.

- شهد عام ٢٠١٢ تطبيقاً فعلياً لبرنامج النقد مقابل العمل في بغداد وتحديدًا في مجمع أم الجدايل ومجمع موسى الكاظم، ومجمع الحكيم.
- تُقدّم العديد من المشاريع من أبرزها تبليط شارع رئيس يخدم الأسر الفقيرة الساكنة في هذا المجمع وكان العاملون من الطلبة منهم، وأطلق على الشارع الذي بُلِّط على وفق البرنامج بشوارع السبيس، وشهد البرنامج تطبيق مشروع الحدائق المنزلية الذي حقق نجاحاً لافتاً للنظر من حيث كفاءة الوصول للأهداف المبتغاة منه الذي استهدف سكان المجمع ولاسيما الشباب والنساء وبالأخص زوجات المعاقين.
- اعتمد تنفيذ المشروع على تشغيل حوالي ٥٠ عاملاً لمدة زمنية تبلغ ٤٥ يوماً، وبلغ متوسط أجر العامل اليومي ١٠ دولارات مع توفير المستلزمات الزراعية كافة كالأسمدة والبذور والوقود للمولدات وغيرها. وبذلك حقق هذا المشروع دخلاً وأمنياً غذائياً لعدد من الأسر في المجمع الذي يبلغ عدد الساكنين فيه حوالي ١٥٠٠ أسرة ممن هجروا قسراً من المناطق المحيطة ببغداد.

### برامج التأهيل المجتمعي والقروض المولدة للفرص

سعت الدولة ومؤسساتها بجدية تجاه التخفيف من حدة البطالة وما تزال هذه المساعي مستمرة عبر تبني العديد من السياسات والبرامج التي توفر فرص عمل مستهدفة للفئات الهشة، حيث هناك أربعة برامج تستهدف الفئات الضعيفة والهشة بالمجتمع وتوفير العمل اللائق للعاطلين عن العمل ولجميع الفئات من أهمها:

- برنامج التأهيل المجتمعي بالتعاون مع منظمة العمل الدولية للمدة من ١٩٩٧-٢٠٠٤ أنجزت خلالها (٨٦٨) مشروعاً، ثم توقف المشروع ليعود مشروعاً وطنياً منذ عام ٢٠٠٧ حتى عام ٢٠١٦ نُفذ خلالها (٣٨٣) مشروعاً.
- برنامج القروض الصغيرة للمدة من ٢٠٠٧-٢٠٠٩، مُنح خلالها (٧٣٣٢٣) مشروعاً بقيمة ٣٢٨ مليون دولار أمريكي.

- برنامج الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر منذ عام ٢٠١٢ بالتعاون مع وزارة التخطيط استمر حتى نهاية ٢٠١٦ وركز المشروع على المحافظات الأكثر فقراً، وقد منح البرنامج خلال هذه المدة ١٠٨٩٦ قروصاً بقيمة ٨٦ مليار دينار عراقي.
  - صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل الذي استهدف جميع المحافظات حسب الحجم والكثافة السكانية باستثناء إقليم كردستان. مُنح بموجب هذا المشروع حوالي (٤٩٩٠٧) قرضاً للمدة ٢٠١٣-٢٠١٦ وبقيمة بلغت أكثر من ٢١٢ مليار دينار عراقي.
- وعلى الرغم من أن هذه البرامج استهدفت رفع المستوى المعيشي لشريحة مهمة في المجتمع ولاسيما الفئات الأكثر ضعفاً وهشاشة لكنّ معدلات البطالة الكاملة والناقصة ومستويات الفقر والهشاشة بقيت مرتفعة بسبب الأزمات المتواصلة، وضعف سياسات التشغيل الوطنية، وجمود الفرص، وتردي مناخ الاستثمار.

### خامساً-أفاق للمستقبل:

ينبغي أن تركز سياسات التشغيل في مراحل ما بعد النزاع في تحليل حالة العمل الحقيقية وعلى الاعتبار الدينامي في التعامل مع المتغيرات المجتمعية المتلاحقة في بنية العلاقات التنموية الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية وانعكاسها على واقع سوق العمل، ولاسيما عند رسم مسارات مرحلة ما بعد التعافي وخياراتها.

وفي العراق أصبح من المهم أن نعيد النظر في منظومة الشبكات المحلية والاستراتيجية لمنظومة التشغيل التنموية، بأعمق ما يمكن وعلى أوسع رقعة ممكنة أيضاً، من هذا المنظور، نجد أن خيار التمكين الاقتصادي يشكل محوراً رئيساً لمواجهة التصدعات والآثار الناجمة عن ظروف الأزمات المتلاحقة من خلال:

١. تبني سياسة اقتصادية تساعد في خفض معدلات البطالة، ومشاريع، وبرامج مولدة لفرص العمل.
٢. بناء قدرات المجتمعات المحلية من خلال استهداف فئة الشباب والمرأة، وضمان مشاركتهم في الفعاليات التنموية.
٣. خفض معدل العمالة الناقصة عبر تبني برامج تأهيلية وتدريبية للتخفيف بالعمل المنظم

في القطاع الخاص، وإصدار القوانين الضامنة لحقوق العاملين بالقطاع الخاص مشابحة للقطاع الحكومي، وتوجيه الموارد الاقتصادية صوب الأنشطة ذات الاستراتيجيات كثيفة العمل قليلة رأس المال.

٤. تطوير البرامج التعليمية والتخصصات المطروحة في التعليم التي تلبي التطور المتسارع في الوظائف، ونوعيات العمل مع التركيز على المهارات الحياتية، وعلى نظم الدراسة ذات التخصصات المتعددة.

٥. استلحاق الأجيال الضائعة والمتأثرة بالفقر والبطالة والأمية، وثقافة العنف بما يضمن تحقيق الأمن الإنساني لهم.

٦. توفير بيئة أعمال جاذبة ومحفزة لاستثمارات القطاع الخاص نحو مشاريع إعادة الإعمار والتنمية

٧. تعزيز الشراكات بين القطاع العام والخاص بما يعزز من فرص النمو والتشغيل.

٨. تبني نظام للأولويات في تنفيذ مشاريع إعادة الأعمار والتنمية في المناطق المحررة، المستند إلى معيار الحاجات الأساسية للسكان، ومعيار العودة للسكان النازحين، فضلاً عن معيار الاستدامة المبني على أساس القدرة على التمويل.

٩. فرص استثمارية لمشاريع صغيرة بتمويل قائم على منح القروض المتناهية الصغر للشباب من كلا الجنسين؛ تحفيزاً لفرص العمل، ودعمًا لضمان سبل العيش المستدام لهم.

**ويمكن لهذه المسارات أن تتحقق من خلال ما يأتي:**

- تطوير قدرات الشباب وطلبة الجامعات والخريجين لإكسابهم المهارات العالية التي تسهل حصولهم على فرص التشغيل، فضلاً عن فرص العمل على المستوى المحلية والعربية.
- تطوير برامج الإرشاد المهني لدى الطلبة، والتوسُّع في فعاليات وملتقيات التوظيف بالتعاون مع مؤسسات العمل.
- الاستفادة من الصيغ المطورة من نظم التعليم المستمر؛ لإتاحة مزيد من الفرص للأفراد من أجل مواصلة التعلم في اثناء العمل، وتغيير التخصص، والنمو المهني مع ضمان

الجودة.

- رعاية حاضنات الأعمال بمؤسسات التعليم العالي، ودعم تطوير الشركات الناشئة ونجاحها.
- إعادة فتح مراكز محو الأمية لتشمل جميع الفئات والأعمار، مع تقديم وسائل تحفيزية من أجل الالتحاق بهذه المراكز.

وتبدأ الخطوات الرئيسية على صعيد التنمية البشرية عبر تمكين الشباب والمرأة لتوسيع خياراتهم وفرصهم من خلال:

تمكين الشباب:

- تعزيز مبدأ المشاركة في عملية التنمية بتوليد فرص عمل لائقة وآمنة للشباب.
- دورات تدريبية تستهدف الشباب، وتأخذ الطابع الإنتاجي من خلال تعزيزها لمهارات العمل الإنتاجي للشباب.
- بناء قيادات شبابية منتجة مبادرة منجزة تعزز دورهم الفاعل في الحياة العامة.
- تعزيز برامج ريادة الأعمال والابتكار، وحاضنات الأعمال؛ مما يساعد الشباب على التشغيل الذاتي؛ وإيجاد مجالات ومشروعات عمل تناسبهم.
- فتح آفاق المستقبل للأعداد المتزايدة من الشباب في ظل دخول العراق مرحلة الهبة الديمغرافية بما يضمن دورهم الإيجابي في التنمية، ويعزز من الحس الوطني لديهم.
- احتواء النسبة المرتفعة من الشباب النازحين بما يضمن حمايتهم من الانخراط في العمليات الإرهابية.
- تبني برامج تدريبية متنوعة ومستجيبة لطلب سوق العمل تضمن تمكين الشباب ومشاركتهم في عمليات البناء وإعادة الإعمار.
- تبني برامج متخصصة ذات بعد نفسي تستهدف الشباب في نزاع مع القانون والشباب المتأثر في النزاعات.

- توجيه المصارف الحكومية والخاصة بمنح القروض الميسرة للشباب ولاسيما شباب الريف.
- إنشاء حاضنات أعمال في المحافظات والأقضية؛ لتحتوي مشاريع الشباب وتهيئة مستلزمات بنائها، ونموها، وانطلاقها للقضاء على بطالة الشباب وفقهم.
- تعزيز مشاركة الشباب في طرح قضاياهم ومناقشتها واقتراح الحلول لها.

### وتشمل عمليات الاستهداف للشباب ما يأتي:

- الشباب في المجتمعات المتأثرة بالنزاع.
- الشباب العاطل.
- الشباب المهمشين والمستبعدين من الاستثمار.
- الشباب في مختلف مراحل التعليم.
- المرأة الشابة.
- الشباب الريفي.
- الشباب في المناطق الحضرية واطئة الدخل أو الشعبية.
- الشباب في نزاع مع القانون.
- الشباب في مناطق العشوائيات.
- الشباب في مناطق استهداف محددة (المنكوبة بالمخدرات).

### تمكين المرأة

- جعل السياسة العامة للدولة مستجيبة أو مناصرة للمرأة؛ لتجسيد فكرة الأدوار بين الجنسين، وتثبيت منهج الحق وتكافؤ الفرص.
- زيادة قدرة وصول المرأة إلى الموارد المالية بما يعزز من استقلاليتها المالية ويضمن مشاركتهن في العمل.

- الحد من ارتفاع معدلات الأمية، والفقر، والمرض، والتسرب من التعليم المرتفعة بين صنفونهم، مما جعلها في مكانة متدنية بدلالة مؤشرات التنمية البشرية.
  - تعزيز دور المرأة في عملية البناء والتنمية تجسيدا لمبدأ تكافؤ الفرص.
  - تبني برامج تدريبية لوضع بنود قرار (١٣١٥) موضع التنفيذ بتدريب النساء في فترة السلم.
  - تشجيع الصناعات التقليدية كفرصة عمل ناجحة للنساء، مع تقديم الحوافز المشجعة لهن ودعمهن مادياً ومهارياً وتسويقياً.
  - تبني سياسة اقتراضيه صديقة للمرأة وبضمانات ميسرة، ترتبط بأدائهم الإنتاجي؛ من أجل تيسير وصول المرأة النازحة والفقيرة والمعيلة لأسرتها إلى الموارد المالية.
  - اللجوء الى السياسة المحفزة لتعليم الإناث والنساء ومحو أميتهن من خلال الإعلان عن حوافز مالية وأخرى اعتبارية لتشجيعهن الالتحاق بمراكز محو الأمية أو منعهن من التسرب من المدارس بما يضمن استمرارهن بالدراسة.
  - معالجة مشاكل المرأة النازحة، وإعادة تأهيلها، وادماجها في المجتمع
- ولا يسعنا في الختام إلا أن نقول: إذا كان المجتمع العراقي قد تحمّل -طيلة أكثر من ثلاثة عقود- أعباء هذا التدهور في المسار التنموي، وعانى باستمرار من قسوته ومرارته، فإن ضغوط المحلي الحالي، وإلحاح العالمي المقبل، من المشكلات والتحديات والمخاطر التي تحتم اليوم تعزيز الدور الإنمائي الفاعل للدولة، وتمكين المجتمع، بدءاً بالشباب عبر الشراكة المجتمعية والسياسات الاجتماعية المبتكرة، كخيار استراتيجي عقلائي للدولة (المدنية الحديثة) والمجتمع (المدني الحديث) معاً.