الآثار المتوقعة لسياسات الاصلاح الاقتصادي
على البطالة والفقر في العراق

د.امجد صباح عبد العالي
رئيس قسم الدراسات الاقتصادية
مركز دراسات الخليج العربي
جامعة البصرة

مقدمة :

ارتبطت سياسات الاصلاح الاقتصادي في العراق بعد انهيار النظام السابق بقضية رئيسة جداً طرأت على الاقتصاد العراقي الا وهي الديون العراقية المتراكمة منذ نهايات الحرب مع ايران ثم التعويضات التيُ فرضت على العراق من قبل الامم المتحدة بعد غزوهِ لدولة الكويت. العراق وقع اتفاقيات مع صندوق النقد والبنك الدوليين بهدف اعادة جدولة ديونه واسقاط 80% منها على ان يلتزم بأجراء برامج الاصلاح الاقتصاي التي تهدف الى ادخاله الى اقتصاد السوق الحر واعادة الثقة الدولية بأقتصاده , لكن تلك الاتفاقيات ستؤثر على الاقتصاد العراقي وخصوصاً في مشكلتي البطالة والفقر . يهدف البحث الى دراسة الاصلاحات الاقتصادية التي التزم بها العراق فعلاً في ظل الاتفاقيات الموقعة ودراسة الاثار المتوقعة لتلك الاصلاحات على البطالة والفقر في العراق. وبناء على ذلك قُسم البحث الى ثلاثة أقسام رئيسة: يتناول الاول سياسات الاصلاح الاقتصادي التي التزم بها العراق. وثانياً دراسة بعض التجارب العربية في الاصلاح الاقتصادي. وثالثاً سياسات الاصلاح على كل من البطالة والفقر واخيراً الخاتمة.

اولاً: سياسات الاصلاح الاقتصادي في العراق

لم يكن هناك اية شكوك في ان العراق يمكن ان يصُنف ضمن الدول المدينة اذ توافرت لديه سيولة نقدية في نهاية السبعينات قُدرت بـ 38 مليار دولار من الاحتياطي النقدي وانتاج نفطي متزايد وصل الى 3.5 مليون ب/ي مما يعني ان الاقتصاد العراقي كان متجهاً نحو فترة من الرخاء والنمو الاقتصادي . كانت عمليات التمويل الانمائي تتم وفقاً لاتفاقيات ثنائية ومن المتراكم من عائدات تصدير النفط الخام وطبقاً لصيغ العقود والمشاركة مع الشركات الاجنبية هذا التوجه اتاح للعراق ان يتمتع بجدارة ائتمانية اقتصادية عالية تجعله مفضلاً لدى المؤسسات الدولية في منح الائتمان والتسهيلات المصرفية دون خشية عدم التمكن من سداد ما يترتب عليه من ديون[1]. بعد انهيارالنظام في ابريل/2003 برزت وبزخم كبير مشكلة الديون العراقية التي اختلفت تقديراتها اذ تم تدوال ارقام وصلت الى 383 مليار دولار[2] . قدر البنك الدولي الديون العراقية بـ 127.7 مليار دولار بضمنها 47 مليار دولار كفوائد متراكمة , في حين اشارت نشرت ميس الاقتصادية الى انها وصلت الى 118.8 مليار دولار توزعت على النحو الاتي : السعودية : 25 مليار دولار / الكويت : 12.5 مليار دولار /بقية دول الخليج : 17.5 مليار دولار/روسيا:9مليار دولار /المانيا:4.3 مليار دولار / اليابان: 4مليار دولار/الدائنون

---

[1] . د.عبد الكريم كامل ابو هات , ((خفض الديون العراقية .. ماذا يعني للمستقبل ؟)). الحوار المتمدن , العدد 2022 , 2007/8/29 .

[2] د.محمد علي موسى المعموري ,((اعادة اعمار العراق :الفرص والتحديات)), ورقة عمل قدمت الى الندوة العلمية التي اقامها مكتب الاستشارات في كلية الادارة والاقتصاد /جامعة بغداد , 2005 , ص 24.

التجاريون(نادي لندن):2,6 مليار دولار/نادي باريس:21.18 مليار دولار/الولايات المتحدة:2.1 مليار دولار كديون اساسية فقط/اطراف اخرى :20مليار دولار[3].الا ان التقديرات العراقية لتلك الديون تختلف جوهرياً عن التقديرات الدولية , حيثَ قدر البنك المركزي العراقي الذي لا يحتفظ سوى بالارقام الرسمية بموجب عقود ديون العراق الرسمية مع فوائدها بما لايزيد عن 53 مليار دولار في حال تم احتساب فوائد تأخيرية, ويشير الدكتور همام الشماع الى انه حتى عام 1996 فأن اقصى ما بلغته تلك الديون الرسمية المنظورة 22.7 مليار دولار وكانت خدمة الديون 1.1مليار دولار سنوياً وبافتراض ان العراق لم يقم بخدمة الديون منذ ذلك التأريخ فان فوائد مركبة قد تراكمت وصلت الى ما بين 53-65 مليار دولار[4] . في نوفمبر /2004 اصدر نادي باريس Paris Club قراره بخصوص متابعة وتحديد مضمون مستقبل الاقتصاد العراقي[5] القرار يهتم بجزء من الديون المترتبة على العراق لنادي باريس التيُ حددت بـ 42مليار دولار اذ ربط اعضاء نادي باريس مشروطية خفض الديون مقابل اجراء العراق لاصلاحات اقتصادية وفقاً لتوصيات صندوق النقد والبنك الدوليينُ تمهد لدخول العراق الى اقتصاد السوق الحر والمنافسة الدولية.الاتفاق مع نادي باريس تضمن شطب 80% من الديون العراقية , وفقاً للمراحل الاتية[6]:

1.تخفيض 30% من اجمالي الدين حال توقيع الاتفاق مع نادي باريس .

2. تخفيض 30% من اجمالي الدين حال توقيع العراق على ترتيبات المساندة مع الصندوق خلال عام 2005 .

3. تخفيض 20% من اجمالي الدين عند اكمال العراق لالتزاماته بموجب الاتفاق وعلى ان لا يتجاوز ذلك عام 2008.

4. تعطى مهلة امدها ست سنوات و بموجبها لا يتم دفع أي مبلغ خلال السنوات الثلاث الاولى و يتم دفع نسبة من الفوائد خلال السنوات الثلاث التالية.

5. تحتسب الفوائد على المتبقي من الدين بعد اخذ نسبة التخفيض البالغة (80%) بنسبة سعر الفائدة السائدة في السوق.

---

[3] Iraq External Debt Stands at 104-129 Bn, Middle East Economic Survey, 2003. www.mees.com

[4] د.همام الشماع ,((المشروعية السياسية والقانونية لديون وتعويضات العراق)) , ورقة عمل قدمت الى الندوة العلمية التي اقامها مكتب الاستشارات في كلية الادارة والاقتصاد /جامعة بغداد , 2005 ص 50-53.

[5] زيد العلي ,((صندوق النقد الدولي ومستقبل العراق)) , مجلة علوم انسانية , العدد 19 , 2005 . www.uluminsania.net

[6] د.باتع خليفة الكبيسي , ((التزامات العراق المالية تجاه ترتيبات صندوق النقد الدولي)) www.almadapaper.com

6. يتم التسديد لأصل الدين و الفوائد المترتبة عنه على 24 قسطاً نصف سنوي .

اما ألتزامات العراق اتجاه نادي باريس بعد ان يقوم النادي بتنفيذ خفض الدين , الالتزام بتنفيذ سياسات الاصلاح الاقتصادي Economic Reform وحسب ((اتفاقية الترتيبات المساندة)) Stand By Agreement التي وقعها العراق مع الصندوق.ووفقاً للاتفاقية فان على العراق تقديم ((مسودة رسالة نوايا))[7] Letter of Intent , وفعلاً قام بذلك , تتضمن هذه الرسالة تأكيدات الحكومة العراقية الالتزام باجراء الاصلاحات المتفق عليها , وان المتطلبات المعيارية لاجراءات صندوق النقد الدولي معمول بها رسمياً ومحل تطبيق السلطات الحكومية[8].كما تتضمن رسالة النوايا الاطار العام للسياسات الاقتصادية والمالية والنقدية وبرامج الاصلاحات الاقتصادية التي تشكل اساساً لتوقيع اتفاق المساعدات التي يقدمها الصندوق للدول التي خرجت من نزاعات وحروب ((برنامج المعونة الطارئة لمرحلة ما بعد النزاع EPCA)) Emergency Post Conflict Assistance. وفعلاً قدم الصندوق مبلغ 436 مليون دولار لدعم عملية الانعاش الاقتصادي بشروط ميسرة وفقاً للاتفاقية كماَ منح الصندوق العراق قرضاً بقيمة 685 مليون دولار مخصصة ايضاً في اطار برنامج المساعدات للدول التي تواجه صعوبات في اطار اتفاق حول اجراء اصلاحات اقتصادية[9] . امّاالاصلاحات الاقتصادية التي أُلتزم العراق بها وفقاً لاتفاقيات الترتيبات المساندة فهي كالاتي :

1. الشروع بخصخصة المؤسسات العامة: يهدف هذا الاجراء الى تقليص حجم دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال اعادة هيكلة القطاع العام وخصخصة المنشأت والمؤسسات التابعة له نتيجة تقليص الانفاق الحكومي والدعم المقدم وايقاف سياسة الحماية التي كانت مُتبعة في السابق منذُ انهيار النظام السابق. يُقدر عدد الشركات والمنشات الحكومية بحوالي 192 شركة صناعية وتجارية وزراعية تابعة لمختلف الوزارات وُيقدرعدد العاملين فيها حوالي 500 الف عامل . يلاحظ ان معظم الشركات الصناعية والمؤسسات العامة لم تكن تحقق ارباحاً تكون كمصدرلتمويل الميزانية العامة بل على العكس تماماً كانت وما زالت هذه المنشأت تستنزف ميزانية الدولة اذ تتلقى مساعدات حكومية في شكل تحويلات نقدية او اعفاءات ضريبية وغيرها , لذا فان هذه الوحدات الاقتصادية غالبا ما قامت على أسس غير اقتصادية وتبيع منتجاتها بأسعار أقل من سعر التكلفة أي أن الأسعار لا تقوم على أساس التكلفة الحقيقية وبالتالي هي

---

[7] للاطلاع على النص الكامل للرسالة انظر :
www.imf.org/External/NP/LOI/iraq/01/index letter of intent

[8] د.فلاح خلف الربيعي ,((سبل مواجهة اثار التكييف الهيكلي على الاقتصاد العراقي)) ,
www. uluminsania.net

[9] www.aleqt.com

أسعار غير اقتصادية[10] . وبناءاً على ذلك انشأت الحكومة هيئة بأشراف مجلس الوزراء لتحديد خيارات الاصلاح او الخصخصة للمشاريع المملوكة للدولة[11] وتعتبر مؤسسات القطاع الصناعي المرشح الرئيس لعملية الخصخصة بسبب التخلف التكنولوجي الذي تتميز به نتيجة الاوضاع التي مر بها البلد على مدى العقود الماضية الامر الذي جعل منه قطاعاً ضعيفاً ومتخلفاً لا تتجاوز مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي نسبة 10% ويوظف نسبة 4% من قوة العمل[12].

2. اصلاح السياستين المالية والنقدية:قامت الحكومة العراقية بأتخاذ عدد من الاجراءات لمعالجة العجز في الموازنة العامة من خلال السياستين النقدية والمالية بالنسبة للسياسة المالية قامت الحكومة بتقليص النفقات الجارية Current Expenditure وزيادة النفقات الاستثمارية من خلال الالغاء التدريجي للنفقات التحويلية Transferred Expenditures الممثلة بالدعم المقدم الى السلع والخدمات وايقاف الدعم الحكومي المقدم الى المشاريع الحكومية التي لا تحقق ارباحاً وتعتمد على الميزانية العامة للدولة بهدف سد العجز في موازنتها مثل(المنشأة العامة للصناعات الورقية / معمل الحديد والصلب /الاسمدة الكيمياوية/البتروكيمياويات وغيرها)كما تستهدف هذه السياسة تحرير الاسعار ومعالجة التشوه في نظام التسعير الذي يعد رُكناً رئيساً من آليات السوق , وُقدرت نسبة النفقات التحويلية[13] في الموازنة العامة لعام 2005 ما يقارب 12مليار دولار من الانفاق الحكومي في حين بلغت قيمة تلك النفقات حوالي 10 مليار دولار عام 2006.اما السياسة النقدية , شهدت هي الاخرى قيام الحكومة باصدار قانون جديد للبنك المركزي العراقي يستهدف الحفاظ على استقلاليته وقيامه بالدور المطلوب في الانتقال الى اقتصاد السوق, ونجح البنك المركزي في رفع نسبة الاحتياطي من العملة الاجنبية الى 17 مليار دولار وهي حالة لم تُسجل منذ 1980. اتبع البنك المركزي العراقي السياسة النقدية المشددة Tight Policy بهدف معالجة التضخم النقدي[14] الذي وصلت نسبته الى 37% عام 2005 ووضعه في مستوياتُ حددت من قبل صندوق النقد الدولي , وفي اطار تلك السياسية رفع البنك المركزي سعر الخصم[15] Discount Rate من 16% الى 20 % على الايداعات والقروض السنوية اعتباراً من يناير/2007. كما رفع البنك المركزي من نسبة الاحتياطي القانوني اذ اشترط البنك المركزي على المصارف ان تودع ودائع تجمد لدى البنك المركزي العراقي التي هي حالياً

---

[10] د.هيثم كريم,((الخصخصة مبرراتها في الاقتصاد العراقي وشروط صندو النقد الدولي)) . www.alsabah.com

[11] وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ,((استراتيجية التنمية الوطنية NDS)) , يناير/ 2006 , ص 36

[12] المصدر نفسه, ص36 .

[13] د.مهدي الحافظ , مصدر سابق .

[14] www.cbiraq.org

[15] www.cbiraq.org

بنسبة 20% من التزامات الودائع الجارية ونسبة 5% من التزامات ودائع التوفير وبنسبة 2% من التزامات الودائع الثابتة.

3. تقليص نظام توزيع المواد التموينية PDS :عمدت الحكومة في اطار سياسية الاصلاح الاقتصادي الى تخفيض الدعم التدريجي المخصص لنظام(البطاقة التموينية) , المعتمد منذُ فرض الحصار الاقتصادي على العراق عام 1990 . اذ بموجب ذلك النظام يتم تجهيز نحو 27 مليون عراقي بسلة غذاء شهرية , تم تخصيص مبلغ خمسة مليارات دولار لموازنة عام 2004 واربعة مليارات دولار في موازنة عام 2005 لذلك البرنامج اي بما يعادل 150 دولار للفرد سنوياً ويشكل هذا المبلغ نسبة 21% من الايرادات الحكومية[16] وبناءاً على ذلك تم الخفض التدريجي اذ تم تقليص مخصصات البطاقة التموينية الى 3 مليارات دولار عام 2006 و بنسبة 25% عن موازنة عام 2005 , واستمرت الحكومة بتخفيض المخصصات بنسبة 15% في ميزانية عام 2007 اي 2.5 مليار دولار, كما شمل التقليص الغاء بعض مفردات البطاقة التموينية واعتمادها على المواد الاساسية فقط, والتخطيط لعدم شمول بعض فئات المجتمع من التجار والصناعيين والمقاولين وغيرهم من الشرائح الاجتماعية التي لا تقل دخولهم عن مستوى معين[17].

4. تصحيح اسعار المحروقات:التزمت الحكومة العراقية بموجب سياسة الاصلاح الاقتصادي بالالغاء التدريجي للدعم الذي تقدمهُ للمنتجات النفطية المستوردة ونتيجة لذلك فأن الحكومة العراقية وطبقاً لتوصيات صندوق النقد الدولي قامت بالالغاء التدريجي للدعم الحكومي المقدم الى المحروقات, اذ حدد صندوق النقد الدولي سعر لتر البنزين بـ 750 دينار وهو سعر التكلفة, اذ ارتفع سعر اللتر من البنزين المحسن من 250 دينار عام 2005 الى 402.5 دينار عام 2007 والعادي من 100 دينار الى 278.5 دينار[18].

ثانياً: التجارب الدولية في الاصلاح الاقتصادي

اثبتت التجارب السابقة للبلدان التيَ خضَعْت لسياسات الاصلاح الاقتصادي ان تلك الاصلاحات كان لها اثاراً سلبية على سياسات التشغيل والبطالة والفقر,على سبيل المثال عانى الاقتصاد

---

[16] وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ,مصدر سابق , ص 17.

[17] وزارة المالية ,((الموازنة المالية في العراق لعام 2007)) , الموازنة الفدرالية للعراق , ص 11.

[18] انظر: – الورقة القطرية لجمهورية العراق المقدمة الى مؤتمر الطاقة العربي الثامن , المملكة الاردنية الهاشمية , عَمان , 14-17 /ايار/ 2006 , جدول 6 , ص 17.
- اسعار عام 2007 تم الحصول عليها من شركة توزيع المنتجات النفطية / فرع الجنوب.

الجزائراي[19] من مشاكل عديدة عد تطبيقه لبرامج الاصلاح الاقتصادي والتكييف الهيكلي ,الامر الذي دفع بالمؤسسات العامة والخاصة الى التسريح الجماعي للعمال اما نتيجة لاعادة هيكلتها او لعدم ايجاد مصادر للتمويل ,مما ادى الى تفاقم البطالة اذ ارتفعت نسبتها من 24% عام 1994 لتصل الى اكثر من 29% عام 1997 كما ادت اعادة الهيكلة الى فقدان اكثرمن 360 الف عامل لوظائفهم. لقد ساعد تدهور قطاع التشغيل وغياب ظروف تحسين المعيشة وتطبيق سياسات التثبيت والإنعاش الاقتصادي الى زيادة أسعار المواد ذات الاستهلاك الواسع نتيجة تحرير التجارة و تدهور المداخيل و فقدانها أو غيابها وإنعدام فرص الاستفادة من أدنى الخدمات الاجتماعية وبروز ظاهرة الفقر, التي شهدت تطورا سريعا خلال المدة 1988-1998 اذ أن هناك 14% من السكان يعيشون تحت مستوى الفقر و منهم نسبة 70% يعيشون في الأرياف وأن متوسط عدد الأسر الفقيرة يزيد عن 8 أفراد ,وأرتبط الفقر بضعف مستوى التعليم أي ان 60% من الفقراء ليس لأرباب عائلتهم أي مستوى تعليمي كما أن نسبة البطالة مرتفعة لدى الفقراء ووصلت الى 44% في المناطق الحضرية و 35% في المناطق الريفية. وبالتالي صارت البطالة تعتبر من أهم مقاييس الفقر في الجزائر ، وكل ذلك مرتبط بإعادة تحديد النفقات العمومية ونقص الخدمات الاجتماعية مما أدى إلى ظهور الفوارق بين الوسط الحضري و الوسط الريفي نتج عنه زيادة عدد الفقراء، كما أن تخفيض نفقات الاستغلال و نفقات التجهيز ظهرت لها آثار سلبية على المدى المتوسط و الطويل على ظروف معيشة الفقراء . و لتقليص حدة الفقر في الجزائر اعتمدت الجزائر على برامج نظام الشبكة الاجتماعية و كانت تهدف إلى تعويض الآثار الناتجة لبرنامج التعديل الهيكلي ، إلا أن ذلك لم يخفف من مشكلة الفقر، بحيث زاد انتشارها وأصبحت من أهم أهداف البرامج التنموية التي ترمي إلى إيجاد الوسائل الناجعة للقضاء على تلك المشكلة .الامر عينه حصل مع مشكلة البطالة التي تفاقمت من 24% عام 1994 لتصل إلى أكثر من 29% عام 1997، ونسبة 52% من البطالة مصدرها خصخصة القطاع الحكومي و 48% من القطاع الخاص .قدرت البطالة في الجزائر بحوالي 2،3 مليون شخص ، مست فئة الشباب بحيث وجد ان أكثر من 80% من العاطلين لا تتجاوز اعمارهم الثلاثين سنة , كما أن إعادة الهيكلة زادت من تفاقم البطالة بحيث فقد اكثر من 360 الف موظف مناصب عملهم. اما بالنسبة الى التجربة المصرية[20] التي ابتدأ الاصلاح الاقتصادي فيها منذُ عام 1987 , التي ادت الى تفاقم ازمة البطالة وارتفاعها من

---

[19] د.مدني بن شهرة ,((سياسات التعديل الهيكلي في الجزائر : البرامج والاثار)) , مجلة علوم انسانية , العدد 18 , السنة 2 , فبراير/ 2005 . www.uluminsania.net

[20]. ناصر عبيد الناصر، سياسات الإصلاح الاقتصادي وبرامج التكييف الهيكلي (حالة مصر العربية)، اتحاد الكتاب العرب، دمشق – سوريا 2001، ص 137 – 139 .

893 الف عاطل عام 1987 الى 1.780 مليون عاطل عام 1995 واختلال التوازن بين الاجور والاسعار نتيجة الضرائب غير المباشرة الجديدة وارتفاع اسعار منتجات القطاع العام. ادت الاصلاحات الى زيادة العبء الضريبي مما دفع بهروب رؤوس الاموال وتصفية العديد من الشركات اعمالها والانتقال الى بلدان اخرى, لقد ارتفعت نسبة العجز في ميزان التجارة الخارجية من 17.6 مليار جنيه عام 1991 الى 32 مليار جنيه عام 1996.اما الاثار التي بدت وكأنها ايجابية للاصلاح على الاقتصاد المصري انخفاض حجم المديونية الخارجية من 55 مليار جنيه عام 1989 الى 26 مليار جنيه عام 1996 نتيجة اسقاط 50% من ديون مصر من قبل نادي باريس , كما تراجع عجز الموازنة من 17% في بداية الاصلاحات الى 1% نتيجة ارتفاع حصيلة الضرائب من 3مليار جنيه الى 12 مليار جنيه وتراجع القطاع الحكومي عن دعم العديد من السلع والخدمات[21].و في تونس[22] تم تسريح اكثر من 16 الف عامل من اصل 35 الف عامل في مجموعة من الشركات الحكومية التي تم خصصتها او اعادة هيكلتها , وفي المغرب[23] تم خفض مستخدمي القطاع العام من 202 الف موظف عام 1992 يعملون في 721 مؤسسة حكومية الى 192.6الف سنة عام 1999 , تم الغاء 16 شركة مساهمة منها عن طريق الخصخصة او التصفية .

ثالثاً:اثر سياسات الاصلاح الاقتصادي على البطالة والفقر

1. تركيب السكان والقوة العاملة

أ.التركيب العمري للسكان :ان دراسة التركيب العمري للسكان تمثل اهمية كبيرة عند دراسة القوة العاملة نظراً للعلاقة القوية بين هذا التركيب واتصاله بهيكل الطلب على قوة العمل وحجمها.ومن بيانات الجدول(1) الذي يمثل التركيب العمري للسكان في العراق , يمكن ملاحظة :

1.ارتفاع نسبة السكان النشطين اقتصادياً الذين يمثلون الفئة العمرية من 15-64 سنة عام 2006 اذ تمثل تلك النسبة 54.08% من مجموع سكان العراق مما يدل على ارتفاع نسبة من هم في سن العمل .

---

[21] لمزيد من التفاصيل حول اثر الاصلاح الاقتصادي على الفقر في الجزائر ومصر , انظر: د.علي عبد القادر ,((تقييم سياسات وستراتيجيات الاقلال من الفقر في عينة من الدول العربية)) , سلسلة اوراق عمل ,المعهد العربي للتخطيط , الكويت, 2003.

[22] محمد الجبالي , ((تقييم سياسة التخصيص بالجمهورية التونسية : في ندوة الخصخصة في البلدان العربية التي اقامها معهد السياسات الاقتصادية بصندوق النقد العربي)) ابو ظبي , 22-23 ديسمبر /2001, ص 202.

[23] نجيب حجوي , ((سياسة التخصيص في المغرب: في ندوة الخصخصة في البلدان العربية التي اقامها معهد السياسات الاقتصادية بصندوق النقد العربي)) ابو ظبي , 22-23 ديسمبر 2001, ص 208 , 214 .

2.ارتفاع نسبة صغار السن(0–4 سنوات) في التركيب العمري اذ وصلت نسبتهم الى 43.10% من مجموع سكان العراق عام 2006 الامر الذي يشير الى فتوة المجتمع العراقي مما يعكس جانبين , الاول: سلبي متمثل بالضغط على الموارد الاقتصادية نتيجة زيادة الاستهلاك اذ يتم استقطاع جزء كبير من دخل الاسرة لاعالة هذه النسبة المرتفعة من صغار السن الذين لا يساهمون بالنشاطات الاقتصادية لكونهم خارج سن العمل ومن ثم ارتفاع عبء الاعالة ومن جهة اخرى تحمل الدولة اعباء تقديم الخدمات التعليمية والصحية لهذه الشريحة. الثاني: يتمثل في استخدام هذه الموارد البشرية المتمثلة بصغار السن بعد بلوغهم سن العمل في اعمال منتجة تساهم بتحقيق التنمية الاقتصادية لاحقاً بعد ان يتم اعدادهم وتعليمهم وتدريبهم بشكل كفوء[24].

3.الانخفاض الكبير في اعداد السكان ضمن الفئة العمرية 65 سنة فاكثر حيث لايشكلون سوى من 2.81% من مجموع السكان عام 2006 .

ب.اعداد القوة العاملة :يُقصد بالقوى العاملة كل الافراد الذين هم في سن العمل ممن لديهم القدرة على العمل سواء مارسوا العمل فعلاً ام لا , اي ان قوة العمل تشمل القوى العاملة اضافة الى العاطلين عن العمل , ويشير الجدول رقم (2) الى اعداد القوة العاملة كنسبة مئوية من مجموع السكان اذ بلغت تلك النسبة 25.9% عام 1995 ويلاحظ انها لم ترتفع كثيراً اذ وصلت الى 26.8% عام 2003, اما عدد العاملين في القطاعين الحكومي والخاص وصل الى 924 الف عامل عام 2001(انظر جدول رقم 3).

هناك عدد من العوامل التي ترتبط بمدى اسهام القوى العاملة بالنشاط الاقتصادي وتبرز في مقدمتها[25]:

1. مدى توافر فرص العمل للمشاركة الذي يعتمد على النشاطات الاقتصادية المتاحة ودرجة تنوعها , اذ كلما اتسعت وازداد درجة تنوعها كلما اتسعت الفرص المتاحة امام القوى العاملة للمشاركة في العمل وبالعكس.

2.التناسب والتناسق بين المخرجات التعليمية بمراحله المختلفة الجامعي والمهني والصناعي والفني وبين الاحتياجات الفعلية لسوق العمل اذ كلما كان هنالك تناسق وتوافق بينهما كلما ارتفعت درجة اسهام القوى العاملة في النشاط الاقتصادي بدرجة اكبر .

جـ. القوة العاملة حسب النشاط الاقتصادي :

يشكل التوزيع النسبي للعاملين حسب القطاعات الاقتصادية من المؤشرات هامة على مدى تطور الاقتصاد من خلال تناسب هذا التوزيع , يشير الجدول(4) الى توزيع العاملين في اجهزة الدولة

---

[24] د.فليح حسن خلف ,((اقتصاديات الوطن العرابي)) , عمان , مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع , 2004 , ص 28–29.

[25] د.فليح حسن خلف , مصدر سابق , ص 31–32.

لعام 2001. من خلاله يتضح مدى التفاوت الحاد في هذا التوزيع , اذ بلغ عدد القوى العاملة في اجهزة الدولة عام 2001 حوالي 2 مليون عامل بمختلف المراحل العمرية ويلاحظ الاتي:

1. يشكل العاملين في الفئة العمرية 66 سنة فأكثر الحصة الاكبر بين مختلف الفئات العمرية حيث بلغ عددهم حوالي 1.114 مليون عامل في الوقت الذي يفترض فيه ان تكون هذه الفئة العمرية هي الاقل بسبب بلوغ السن القانونية للتقاعد, الا اننا نجد العكس اذ شكلت الفئة العمرية من 26–65 سنة وهي الفئة النشطة اقتصادية اقل عدداً من الفئة الاولى اذ بلغ عددهم 839 الف عامل , في حين شكلت الفئة العمرية 25 سنة اقل عدد من حيث العاملين 53 الف عامل وهذا يشير الى اختلال كبير في هيكل قوة العمل .

2. الارتفاع الكبير في نسبة القوى العاملة في قطاع الخدمات اذ بلغت النسبة 70.40% من مجموع القوى العاملة اي 1.432 مليون عامل, في حين لم يستطيع قطاع الصناعة التحويلية استيعاب سوى 8.75% من مجموع القوى العاملة اي حوالي 178 الف عامل , اما القطاع الزراعي لم يستطيع استيعاب اكثر من 1.70% حوالي 34 الف عامل , اما قطاع التعدين واستخراج المعادن لم يستطيع هو الاخر استيعاب اكثر من 3.82% من مجموع العاملين اي حوالي 77 الف عامل. ان ذلك يشير الى انخفاض قدرة القطاعاتالرئيسة في الاقتصاد الى استيعاب القوى العاملة وارتفاعها في القطاع الخدمي.ان تركيب القوى العاملة حسب النشاطات الاقتصادية , اي توزيعها النسبي ينجم عنه انخفاض درجة اسهامها في توليد الناتج والدخل بسبب ارتباط معظمها بالعمل في قطاعات ذات انتاجية منخفضة (الخدمات) وضعف ارتباطها بالقطاعات ذات الانتاجية المرتفعة .

2. واقع مشكلة البطالة واثر الاصلاح الاقتصادي

كانت نسب البطالة في العراق منخفضة جداً بسبب ارتفاع معدلات التوظيف الحكومي نتيجة لزيادة الانفاق العام وارتفاع معدلات الاستثمار , وشهد الاقتصاد العراقي انذاك انجازات ملحوظة في مجالات البنية التحتية وتطورت العديد من الانشطة الانتاجية الصناعية والزراعية اضافة الى قطاع الخدمات وبصفة خاصة في التعليم والاسكان والصحة. ذلك نتيجة تصحيح اسعار النفط الخام وما تحقق من نمو سريع في عائدات الصادرات النفطية التي كانت المحرك الاساسي للنمو العام خلال تلك السنوات , اذ زاد الانفاق الاستثماري للقطاع العام الامر الذي اثر بصورة كبيرة على حركة تشغيل العمالة. الا ان المشكلة بدأت بالظهور نتيجة الحرب الطويلة مع يران واتجاه السياسية الحكومية نحو عسكرة الاقتصاد ورفع مستويات الانفاق على التسلح, اذ ارتفع الانفاق العسكري العراقي من 3.1مليار دولار عام 1975 الى 25 مليار دولار عام 1984 فيما بلغ مؤشر العبء العسكري (نسبة الانفاق العسكري الى الناتج المحلي الاجمالي) نحو 54.4%

عام 1984 فيما بلغت نسبت الاتفاق العسكري الى الانفاق الاجتماعي[26] نحو 271%. رافقها تراجع اسعار النفط الخام من 29 دولار عام 1979 الى 13 دولار عام 1986 , عززها تراجع حاد في الصادرات النفطية العراقية من 3.700 مليون ب/ي عام 1979 الى 987 الف ب/ي عام1982 ثم الى 1.876 مليون ب/ي عام 1986, مما ادى الى انخفاض مستويات الاستثمار العام وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي وتقليص الانفاق الجاري والاستثماري , فضلاً عن محدودية القاعدة الانتاجية وضعف القدرة على توليد الوظائف , الامر الذي ادى الى انخفاض الطلب على الايدي العاملة محلياً اضافة الى تسريح الالاف الجنود من الخدمة الالزامية انذاك مما ادى الى تزايد معدلات البطالة, اذ بلغ عدد العاطلين عن العمل عام 1990 حوالي 2.2 مليون عاطل[27]. خلال سنوات التسعينات اتسعت مشكلة البطالة نتيجة فرض العقوبات الاقتصادية ومنع العراق من استيراد الادوات الاحتياطية والمعدات الضرورية الامر الذي ادى الى اغلاق العديد من المصانع والمنشأت الصناعية اذ قُدر عددها 30 الف مشروع صناعي عام 1994 ثم اضُيفَ لها 17500 مشروع عام 2001 كما عجزت الحكومة عن توفير فرص عمل كافية , مثلاً خططت وزراة العمل والشؤون الاجتماعية عام 2000 لتوفير 150 الف فرصة عمل الا انها لم تستطع توفير سوى 20 الف فرصة عمل[28]. بعد ابريل/ 2003 , اختلفت التقديرات والدراسات التي تناولت اعداد العاطلين عن العمل وطبقاً للمسح الذي اجراه الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات بالتعاون مع برنامج الامم المتحدة الانمائي والمعهد النرويجي للدراسات التطبيقية , قَدرت الدراسة نسبة البطالة بـ50% من مجموع القوى العاملة وان نسبة 65% منهم متعلمون . في حين اشارت دراسة لمكتب العمل العربي الى وجود 3.9 مليون عاطل عن العمل عام 2004 , اما الاسكوا[29] قدرت احصاءات البطالة في العراق بـ 28.1% عام 2003 و 26.8% عام 2004.اما الاحصاءات الرسمية في المجموعة الاحصائية التي يصدرها الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات التابع لوزراة التخطيط والتعاون الانمائي , انظر جدول (5) هي احصاءات للأعوام 2003 /2006/2005 , تشير الى ان نسبة البطالة للفئة العمرية 15 سنة فأكثر كانت 28.1% في

---

[26] د.نبيل جعفر عبد الرضا,((الاقتصاد العراقي : تداعيات الحاضر واتجاهات المستقبل)), مجلة العلوم الاقتصادية , البصرة , العدد 19, ابريل/2007, ص 3-4.

[27] مكتب العمل العربي , منظمة العمل العربية ,((الوضع الاقتصادي العربي وتحديات التشغيل)) , سلسلة دراسات الاستخدام , العدد,1993, ص 4.

[28] سلام ابراهيم عطوف كبة ,((البطالة في العراق)) ,الحوار المتمدن , العدد 1225, 2005/6/11 . www.rezgar.com

[29] ESCWA, ((Survey of Economic and Social Development in the ESCWA Region 2005-2006)), E/ESCWA/EAD/2006/2.28 August 2006.table7, p.18.

العراق عام 2003 , اعلى نسبة للبطالة كانت في محافظة ذي قار بنسبة 46.2% تليها محافظة الانبار 33.3% ثم محافظة بغداد33%, اما ادنى محافظة في نسبة البطالة كانت 14% في محافظة كربلاء. في عام 2005 تغيرت خارطة البطالة كثيراً بين المحافظات العراقية اذ انخفضت نسبة البطالة الى النصف 17.97% تصدرت محافظة القادسية نسبة البطالة 33.24% تليها محافظة واسط 27.75% ثم المثنى 26.03% , اما اقل المحافظات في نسب البطالة كانت بغداد 7.25%. في عام 2006 بلغت نسبة البطالة 17.50% وتصدرت محافظة ذي قار اعلى نسبة للبطالة 27.82% تليها محافظة نينوى 27.48% ثم المثنى 22.49% اما ادنى محافظة بنسبة البطالة كانت 8.82% في محافظة واسط. قام الباحث باستخراج مجموع البطالة من خلال نسبة البطالة في الجدول (5) من السكان النشطين اقتصادياً (15-64) سنة في الجدول(1) للعام 2005 ووجدَ ان مجموع الذكور العاطلين عن العمل(1.444.966) والاناث (1.070.433) ومن ثم يصبح المجموع الكلي للعاطلين عن العمل (2.515.399) بأستثناء محافظتي دهوك وأربيل , اما عام 2006 بلغ مجموع الذكور العاطلين (1.290.319) والاناث (1.768.457) ليصبح مجموع العاطلين الكلي(3.058.776) عدا محافظات دهوك واربيل والانبار.

اثبتت التجارب السابقة للبلدان التيَ خضَعْت لبرامج الاصلاح الاقتصادي ان لها اثاراً سلبية على واقع سياسات التشغيل والبطالة, اذ ان تلك الاصلاحات ستؤدي الى:

1.ان برامج الخصخصة التي سوف تتبعها الحكومة العراقية ستؤدي الى اضافة مزيد من العاطلين الى حجم البطالة الذي يقدر بـ 3 مليون عاطل عن العمل عام 2006 بسبب تسريح عدد كبيرمن العاملين التابعين للمؤسسات الحكومية المخصصة وهو ما يؤثر على سوق العمل ويطرح مشكلة زيادة البطالة وما ينجم عن ذلك من مشاكل اجتماعية واقتصادية تعمل على زيادة الفقر لدى شريحة العاطلين[30].

2.ان لجوء البنك المركزي العراقي الى السياسة الانكماشية **Contractionary Monetary policy** عن طريق زيادة سعر الفائدة على القروض , ادى الى حرمان القطاع الخاص من التمتع بالتسهيلات المصرفية بسعر فائدة مناسب وقلص دائرة الاقراض المصرفي وترتب على ذلك الاحجام عن تطوير المشاريع الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة , مما أضعفَ من حجم القطاع الخاص ودوره في النشاط الاقتصادي الامر الذي قللَ من حجم الفرص الاستثمارية المتاحة ومن ثم قدرة هذا القطاع على تشغيل المزيد من الايدي العاملة.

[30] صندوق النقد العربي ,((تقييم سياسات التخصيص في البلدان العربية)) , ابو ظبي , ديسمبر / 2001, ص 194.

3. تعمل اجراءات التثبيت الاقتصادي على خفض الطلب الكلي من خلال خفض عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات فضلاً عن اصلاحات هيكلية لزيادة العرض من خلال اجراء اصلاحات متوسطة الاجل التي تمس الجانب المؤسسي وتوجهات السياسة الاقتصادية , لكن هذه الاجراءات في الاجل القصير والمتوسط لا تستطيع ان تقدم حلولاً او معالجات لمشاكل التنمية الاقتصادية وبالاخص مشكلة البطالة[31].

4.ان سياسة خفض الانفاق العام التي تعتبر من اهم الاهداف التي تسعى الى تحقيقها سياسات الاصلاح الاقتصادي ستؤدي بالحكومة الى اللجوء الى ايقاف التعيينات في القطاع العام (هذا احد الاجراءات التي عملت بها الحكومة العراقية من خلال ايقاف التعيين المركزي لخريجي كليات الهندسة وخريجي معاهد النفط) .

5. سيتعرض القطاع الخاص لضغوط المنافسة في الداخل والخارج عند التصدير كنتيجة لتحرير التجارة بحسب سياسات التكيف الهيكلي ومن ثم سيعمد(لخفض كلفة الانتاج) الى تقليص عدد العمالة والاعتماد بصورة أكبر على عنصر كثافة رأس المال, رغم ذلك يبدو أنه الإجراء الأكثر إرتباطاً بالبطالة من حيث زيادة نسبتها[32]. كما ان المؤسسات المملوكة للدولة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة غير مجهزة لمواجهة المنافسة الخارجية ومن ثم تكثر المؤسسات التي تقفل ابوابها وتقلص عدد العاملين فيها محدثة اثاراً كبيرة على برامج الرعاية الاجتماعية[33].

إن السياسات المتبعة لتنفيذ البرامج الاصلاحية والمتمثلة بالتخلي عن عدد كبير من عمالة القطاع العام والتوجه نحو الخصخصة والتخلي عن سياسات التوظيف في القطاعات الحكومية سيؤدي إلى تزايد نسبة البطالة، نتيجة رفدها بأعداد العمال الذين يتم تسريحهم بالإضافة إلى الذين يدخلون سوق العمل كل عام ولا يجدون وظائف نتيجة تقليص التوظيف الحكومي وتؤكد دراسة البلدان العربية التي طبقت برامج الاصلاح الاقتصادي تلك النتيجة.

3.الاصلاح الاقتصادي والفقر في العراق

عانى العراق نتيجة السياسات السابقة من ظروف اقتصادية–اجتماعية قاسية ومن حالة عدم الاستقرار ترتب عليها تقلبات كبيرة في حصة الفرد من الناتج المحلي الاجمالي, بعد ان كانت 564 دولار خلال عقد السبعينات ونحو 1586 دولار في بداية الثمانينيات تراجعت الى161 دولار منتصف التسعينات. وبعد ان كان العراق في قمة السلم بين البلدان النامية من حيث نسبة دخل الفرد الى الناتج القومي اصبح دخل الفرد الحقيقي الشهري عام 1993 اقل من دخل العامل

---

[31] د.اسامة جبار مصلح , ((آفاق الاصلاح الاقتصادي في العراق في ضوء تجارب البلدان العربية)) . www.almadapaper.com

[32] منار محمد , ((الابعاد الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التكييف الاقتصادي الدولية)) . www.islamtody.net

[33] الاسكوا,((آثار الفقر والبطالة على التنمية في منطقة الاسكوا)) , المصدر نفسه , ص 7.

الزراعي غير الماهر في الهند[34]. في دراسة[35] لصندوق النقد الدولي قُدرت نسبة الفقر المُدقع* Abject Poverty في العراق بين 8-10 % كما ان شرائح اجتماعية اخرى تتراوح نسبتها بين 12-15% من السكان معرضة للانحدار الى مستوى مماثل , ويعدُ الشُبان العاطلون عن العمل والمعاقون من ضحايا الحروب المتواصلة والنازحون داخل البلاد واللاجئون هم اشد الفئات تعرضاً لهذا الخطر. وفي دراسة[36] اخرى لبرنامج الغذاء العالمي حول الفقر في العراق اشارت الى ان حوالي 21% من سكان وسط وجنوب العراق هم فقراء بشكل مزمن وغير قادرين على تلبية متطلباتهم الاساسية والحال لم يتغير كثيراً حتى بعد بدأ برنامج التوزيع الغذائي وستبقى حالات الفقر المزمن مرتفعة جداً في جنوب العراق ووسطه. وفي دراسة[37] اخرى اجراها برنامج الاغذية العالمي للامم المتحدة بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الانمائي عام 2005 حول الامن الغذائي والفئات الهشة في العراق توصلت الى ان 54% من العراقيين ينفقون اقل من دولار واحد يومياً للفرد الواحد وبضمن هذه النسبة 15% ينفقون اقل من نصف دولار يومياً.وُقدر متوسط دخل الفرد الشهري بـ 41 دولار في حين قدر متوسط انفاق الفرد الشهري 35دولار[38].

وتتسم شريحة الفقراء في العراق بخصائص عديدة[39] :

1.ان 26% من هؤلاء الفقراء هم عاطلون عن العمل او يعملون عمالة ناقصة.

2. ان25% يعملون في الزراعة بصفة مؤقتة وان 15% منهم عمال غير ماهرين و5%عمال زراعيين بصفة دائمة.

3.الكثير من الفقراء ينتمون الى أُسر ترعاها امرأة او يرأسها شخص مسن او اسرة كبيرة.

4.معظم الفقراء امُيون او ذو مستوى تعليمي منخفض.

وحسب دراسة للاسكوا[40] عن الفقر في بلدان الاسكوا فأن العراق يقع ضمن المجموعة الرابعة للبلدان ذات الفقر البشري المرتفع جداً بمقياس للفقر البشري بلغ 30.50% عام 2003 انظر جدول (رقم 6) , وتعدُ الوفاة قبل سن الـ40 احد اوجه الحرمان القاسية اذ بلغت هذه النسبة

---

[34] حسن لطيف كاظم , ((الفقر في العراق : مقاربة من منظور التنمية البشرية)), مجلة بحوث اقتصادية عربية , القاهرة, العدد 38 , ربيع/2007 , ص 102.

[35] البنك الدولي,((اعادة بناء العراق: الاصلاح الاقتصادي والمرحلة الانتقالية)),ادارة الشرق الاوسط, 2005.

* وهي حالة من الفقر التي لايستطيع الانسان معها الحصول على الحد الادنى من الحاجات الغذائية الاساسية للحصول السعرات الحرارية لبقائه حياً ليزاول نشاطاته الاعتيادية.

[36] وزارة التنمية الدولية , ((العراق خطة مؤقتة لمساعدة البلاد)) , لندن , 2004.
www.dfid.gov.uk

[37] برنامج الاغذية العالمي للامم المتحدة , وزارة التخطيط والتعاون الانمائي, ((تحليل الامن الغذائي والفئات الهشة في العراق)) , نيويورك , 2005.

[38] المصدر نفسه , ص 27.

[39] الاسكوا , ((آثار الفقر والبطالة على التنمية في منطقة الاسكوا)) , نيويورك, 2002 , ص 7.

[40] الاسكوا , ((الفقر وطرق قياسه في منطقة الاسكوا : محاولة لبناء قاعدة بيانات لمؤشرات الفقر)) , نيويورك , 2003.

17.9% وهي نسبة مرتفعة جداً قياساً بـ 3% فقط من سكان دولة الكويت,العراق من بين البلدان التي تشكل اكبر نسبة للامية انتشاراً اذ وصلت نسبتها الى 60.3% قياساً بالاردن والكويت التي بلغت النسبة فيها10% , ان هنالك حرمان ايضا فيما يتعلق بالعمر المتوقع عند الولادة اذ يلاحظ تدني هذا المؤشر في العراق الى 58.7 سنة بينما يصل هذا المعدل في الكويت الى 76.5 سنة.

ان وصفات سياسات الاصلاح الاقتصادي التي يُقدمها كُلاً من صندوق النقد والبنك الدوليين الى البلدان النامية عموماً (ومنها العراق) تعتمد على مفاهيم تتلاءم والبيئة الاقتصادية لبلدان غير نامية ذات اسواق ناضجة ومن ثم فأن هذه البرامج سوف تزيد من اوضاع من الفقر واللامساواة التي يعانيها الاقتصاد العراقي بدلا من التخفيف منها . لقد نتج عن تطبيق حزمة الاصلاحات التي قدمها البنك وصندوق النقد الدوليين في العديد من البلدان ضغوطاً على مستويات المعيشة , اذ تنعكس الاصلاحات الاقتصادية على محدودية خيارات التنمية الاجتماعية , خصوصاً وان نفقات التنمية الاجتماعية في ظل الاصلاحات تعد بمثابة تكاليف غير ضرورية بأعتبارها تتضارب مع الحفاظ على القدرة التنافسية للبلد على المستوى الدولي الامر الذي يقود الى تنامي الاهمية النسبية للفقر في المجتمع كما ان التحول السريع نحو القطاع الخاص سوف يوجد بيئة مناسبة لزيادة اوضاع الفساد وبذلك تُحملْ تكاليف عدم الاستقرار الى الفئات ذات الدخل المنخفض اكثر من نظائرها من الفئات ذات الدخل المتوسط والمرتفع. ان هذا التحول سيتم في ظل غياب البنى المؤسسية التي تساعد على تحقيق مزايا السوق الامر الذي يُحمل المجتمع عبئاً مضاعفاً نتيجة غياب المقدرة على ايجاد شبكة ضمان اجتماعي فعالة تخفف من وطأة ارتفاع تكاليف المعيشة[41] . ان سياسة الاصلاح الاقتصادي التي تتضمن خفض النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي مثل نفقات دعم اسعار السلع الضرورية ورفع اسعار خدمات المرافق العامة ورسوم التعليم والصحة والنقل والاتصالات ستؤثر تأثيراً كبيراً في مستوى معيشة الفقراء وتشير التجارب الى انه من الصعب جداً تصميم انظمة تعويضات هادفة وفعالة فيما يتعلق بالنفقات الحكومية المختلفة اذا لم توجد آلية سابقة لمنح اعانات مالية حكومية فأن تكلفة برنامج هادف وفعال لدعم الاسعار تتجاوز منافعهُ بكثير[42].ان السياسات الانكماشية التي تتضمنها سياسات الاصلاح الاقتصادي مثل تخفيض قيمة الاجور الحقيقية او تثبيتها او الغاء الدعم للسلع والخدمات الحكومية وزيادة اسعار منتجات القطاع العام وفرض الضرائب ستؤدي الى زيادة نسبة الفقر وتشكيل هرم اجتماعي تتألف قاعدته من شريحة واسعة من الطبقات الفقيرة متزايدة العدد وتتربع على قمته مجموعة صغيرة تزداد غنى. وعلى

[41] المصدر نفسه , ص 20.

[42] البنك الدولي , المصدر نفسه , ص 8.

الرغم من تبني برامج الاصلاح الاقتصادي لمجموعة من البرامج المساندة بهدف التخفيف من هذه المشكلة الا ان اثرها يعتبر محدود جدا[43]. مثلاً لو تم قطع حصة المواد التموينية التي تتكفل بها الحكومة فأن 3.6 مليون عراقي سيتعرضون لانعدام الامن الغذائي خصوصاً وان قيمة الحصة التموينية للاسر الفقيرة جداً تشكل 50% من اجمالي دخلها وتشكل في بعض الحالات نسبة 100% اذ ان الاسر الفقيرة تعتمد بشكل رئيس على مواد البطاقة التموينية[44]. ان تخفيض العجز المالي في الميزانية الحكومية عن طريق توسيع قاعدة الايرادت العامة وفرض الضرائب الاضافية سيفضي الى اثار توزيعية غير عادلة ونتائج انكماشية ففي جانب النفقات العامة سوف يتم ضبط الانفاق الحكومي (الجاري والاستثماري) وخصوصاً في مجال الخدمات الاجتماعية ورفع الدعم الحكومي عن اسعار المحروقات سيعمل على زيادة مخاطر التوازنات الاجتماعية وبالاخص على مشكلة الفقر. من المتوقع ان تُعَرضْ الاصلاحات الهيكلية القطاع العام لضغوط تنافسية وبالاخص الضغوط المرتبطة بالمساعدة على تقليص البطالة مع السعي بالاتجاه ذاته الى ازالة الفوائض من القوة العاملة بغية تحسين الانتاجية او تقليص الخسائر والاعانات الحكومية تمهيداً لتخفيض النفقات العامة ان ذلك سيساهم في تفاقم مشكلة الفقر فالعاطلون عن العمل هم اكثر شريحة معرضة للفقر,اذ تؤدي البطالة الى الفقر نتيجة انعدام الدخل اذ ان الفقر يترافق ايضاً مع انعدام فرص العمل, واطلق برنامج الامم المتحدة الانمائي تعبير ((العاملون الفقراء)) نتيجة غياب فرصة للدخل وبالتالي القبول بأي نوع من العمل يكفل حداً ادنى من المعيشة. في مؤتمر حول تأثير التحرير الاقتصادي وفتح الاسواق على الفقر الذي نظمه مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية[45] UNCTAD تم التوصل فيه الى ان تأثير العولمة على النمو الاقتصادي والفقر يختلف بدرجات متفاوتة من بلد الى اخر , مثلاً بلدان منطقة شرق اسيا تعد من اكثر المناطق التي استفادت من تأثيرات العولمة في الوقت الذي أزداد مستوى الفقر ارتفاعاً خصوصاً لبلدان الشرق الاوسط وافريقيا اذ لم تؤدي الاصلاحات الاقتصادية والانفتاح في القطاع المالي على رفع مستوى النمو الاقتصادي وتقليص حدة الفقر بل عملت على زيادته.

الخاتمة:

[43] لمزيد من التفاصيل انظر : د.يوسف عبد العزيز محمود ,((برامج التكييف الاقتصادي وفقاً للمنظمات الدولية وآثارها على الدول النامية)) , مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية , دمشق , المجلد 27 , العدد 2 , 2005 , ص85.

[44] برنامج الاغذية العالمي للامم المتحدة , وزارة التخطيط والتعاون الانمائي , المصدر نفسه , ص 31.

[45] UNCTAD, ((Globalization and Liberalization: Effects of International Economic Relations on Poverty)), February 1997 – optioned from [www.unctad.org/en/subsites/povall/pasem.htm].

ظلت مشكلة البطالة متراكمة طوال العقود الماضية دون ان يكون هناك علاج فعال لها اذ ان الحروب المتواصلة وانهيار الاقتصاد في ظل الحصار, فضلاً عن عدم قدرة القطاع النفطي الذي يهيمن على الاقتصاد على خلق فرص عمل كافية, كما لم تؤدي ايراداته دوراً في تحفيز وتطوير بقية قطاعات الاقتصاد الاخرى , كما برزت ايضاً مشكلة الفقر للاسباب نفسها. ان سياسات الاصلاح الاقتصادي التي نفذ العراق قسمُ منها وهو في خططه لاستكمال بقيتها, من المتوقع ان تعمل وطبقاً للتجارب الدولية والشروط والاليات التي سوف تتم وفقها على زيادة اعداد العاطلين عن العمل ورفع مستويات الفقر . ان الحكومة قادرة على ايقاف سياسة الاصلاح التي تقوم بانتهاجها كخطوة اولى ثم معالجة مشاكل الفساد المالي والاداري واعادة تحفيز المؤسسات الانتاجية لتعمل وفقاً لاليات جديدة بدلاً من خصخصتها بصورة مباشرة وتفعيل برامج التعليم والتدريب لمعالجة مشكلات التسريح الناجمة عن الخصخصة أو ضغوطات المنافسة الناجمة عن تحرير التجارة الخارجية ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة التي يديرها القطاع الخاص لتعمل على استقطاب اعداد اكبر من الايدي العاملة. كما يجب ان تركز جهود التخفيف من حدة الفقر على معالجة الاسباب الهيكلية للبطالة والتوزيع غير المتكافيء للثروة من خلال معالجة نقص فرص العمل .ان السياسات الاجتماعية والاقتصادية ينبغي ان تستهدف فئات الدخل المنخفض استهدافاً فعالاً بهدف تحسين توزيع الثروة وتفعيل شبكات الامان الاجتماعي وتوفير التمويل اللازم لها. ايضاً العمل على اعادة النظر في الاستراتيجيات التدريبية والتعليمية ودعم مشاريع رفع راس المال البشري للفقراء (تعليم وتدريب مهني ومحو أمية) استجابة لمتطلبات اسواق العمل . ان كل ما سبق يدعو الى اعادة النظر بسياسات الاصلاح الاقتصادي التي وضعها صندوق النقد والبنك الدوليين وتبني برامج تنمية اقتصادية واجتماعية محلية تأخذ بنظر الاعتبار مشكلتي البطالة والفقر ووضع خطط استراتيجية تتضمن برنامج اصلاحي يتكيف مع الاوضاع المحلية والمشاكل الداخلية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي ومن ثم تصميم السياسات والاجراءات اللازمة للمعالجة.

جدول رقم (1)

التركيب العمري للسكان في العراق

للسنوات 2005-2006

فئات العمر	2005				2006			
	ذكور	اناث	المجموع	% من اجمالي السكان	ذكور	اناث	المجموع	% من اجمالي السكان
من 0-4سنة	**6180146**	**5915524**	**12095670**	**43.25**	**6349600**	**6069562**	**12419162**	**43.10**
من 15-64 سنة	**7518036**	**7564896**	**15082932**	**53.93**	**7773010**	**7807761**	**15580771**	**54.08**
65سنة فأكثر	**356984**	**427382**	**784366**	**2.80**	**370597**	**439911**	**810508**	**2.81**
المجموع الكلي	**14055166**	**12567802**	**27962968**	**%100**	**14493207**	**14317234**	**28810441**	**%100**

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الانمائي , الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات ,((المجموعة الاحصائية السنوية))، اعداد مختلفة.

جدول رقم (2)

نسبة القوة العاملة في العراق

للمدة 1995-2003

(%)

	1995	2000	2001	2002	2003
القوى العاملة كنسبة مئوية من مجموع السكان	25.9	26.5	26.8	-	26.8

المصدر : صندوق النقد العربي , ((التقرير الاقتصادي العربي الموحد)) , ابو ظبي , اعداد مختلفة.

جدول رقم(3)

اعداد العاملين في القطاعين العام والخاص حسب المحافظات

للمدة 1994-2001

المحافظات	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.نينوى	56147	56161	54359	54717	53520	52950	54187	57734
2.كركوك	35639	35690	35217	35309	35419	36300	37452	39308
3.ديالى	34704	34916	35642	35782	36146	36846	37418	38701
4.الانبار	35532	36220	35020	35174	34971	36074	37953	38027
5.بغداد	255308	264669	261099	263632	258187	257432	269431	286851
6.بابل	46065	48625	49296	49528	53284	52814	55038	57072
7.كربلاء	20359	20999	20697	20586	20436	19559	19793	20639
8.واسط	24862	26146	25267	25867	26035	25680	25619	27295
9.صلاح الدين	26708	26360	28990	30603	31072	31495	33789	35565

10.النجف	**28330**	**29632**	**30475**	**31034**	**30542**	**30466**	**31115**	**32309**
11.القادسية	**29345**	**31146**	**31412**	**31092**	**31138**	**30870**	**31453**	**32916**
12.المثنى	**13271**	**13361**	**13168**	**13114**	**12739**	**12941**	**13172**	**13708**
13.ذي قار	**31534**	**324491**	**32260**	**32912**	**33086**	**32559**	**32914**	**33791**
14.ميسان	**22559**	**22903**	**22885**	**22907**	**22989**	**23234**	**23881**	**25473**
15.البصرة	**81795**	**85052**	**87977**	**90258**	**85654**	**86999**	**89486**	**96957**
16.دهوك	**13651**	**13852**	**13808**	**13701**	**13693**	**13676**	**13752**	**13794**
17.اربيل	**36058**	**36152**	**36029**	**35244**	**35150**	**35144**	**35091**	**35070**
18.السليمانية	**39656**	**39718**	**39443**	**39273**	**39246**	**39239**	**39212**	**39187**
المجموع	**831523**	**854093**	**853044**	**860733**	**853307**	**854278**	**880756**	**924397**

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الانمائي , الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات , ((المجموعة الاحصائية السنوية)) , بغداد , 2007, جدول رقم 8/2 .

جدول رقم (4)

العاملين في اجهزة الدولة حسب العمر والنشاط الاقتصادي

جدول رقم (5)

نسبة البطالة في العراق للفئة العمرية 15 سنة فأكثر

حسب الجنس والمحافظة للمدة 2003 – 2006

(%)

المحافظة	2003			2005			2006		
	ذكور	اناث	المجموع	ذكور	اناث	المجموع	ذكور	اناث	المجموع
البصرة	16.1	12.6	15.5	6.57	15.48	7.90	11.30	19.54	12.46
ذي قار	48.8	25.6	46.2	23.06	13.00	21.78	24.74	44.42	27.82
القادسية	25.9	8.6	23.5	34.95	19.47	33.24	19.26	22.26	19.89
المثنى	31.8	10.6	28.2	29.26	16.17	26.03	23.13	21.95	22.94
واسط	21.6	4.4	16.0	31.35	8.67	27.75	7.26	13.66	8.82
بغداد	34.5	26.5	33.0	8.91	4.19	7.25	14.82	19.61	15.74
النجف	19.8	10.2	18.1	16.34	21.28	16.80	15.82	32.97	18.90
كربلاء	14.2	12.8	14.0	19.73	9.23	17.52	17.14	26.91	18.53
الانبار	36.0	9.8	33.3	-	-	-	-	-	-

ديالى	**32.8**	**12.8**	**31.2**	**19.16**	**9.97**	**17.81**	**17.64**	**24.17**	**18.47**
صلاح الدين	**29.3**	**6.5**	**25.4**	**25.26**	**4.98**	**20.14**	**20.90**	**10.09**	**18.36**
ميسان							**15.37**	**38.98**	**18.68**
بابل	**27.3**	**6.5**	**21.6**	**14.61**	**3.23**	**10.97**	**15.85**	**10.96**	**14.10**
نينوى	**32.5**	**9.3**	**31.2**	**20.57**	**6.55**	**18.21**	**25.01**	**40.08**	**27.48**
كركوك	**-**	**-**	**-**	**18.91**	**16.28**	**17.91**	**6.43**	**12.92**	**7.90**
دهوك	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
اربيل	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
السليمانية	**-**	**-**	**-**	**6.39**	**27.74**	**12.75**	**5.89**	**32.96**	**13.75**
المجموع	**30.2**	**16.0**	**28.1**	**19.22**	**14.15**	**17.97**	**16.16**	**22.65**	**17.50**

المصدر : الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات , ((المجموعة الاحصائية السنوية)) , بغداد , اعداد مختلفة.

جدول رقم (6)

مؤشرات الفقر في العراق

للمدة 2000-2003

%

المؤشر / السنة	2000	2002	2003
1.مقياس الفقر البشري	**-**	-	**30.50**
2.الاحتمال لدى الولادة بعدم البقاء على قيد الحياة حتى 40 عاما	**20.5**	-	**17.9**
3.معدل الامية لدى البالغين (من عمر 15 سنة وما فوق)	**-**	**42.3**	**60.3**

4.العمر المتوقع عند الولادة	**58.7**	**-**	**-**
5.السكان من دون امكانية الحصول المستدام على مصدر مياه محسن	**19**	**15**	**-**
6.الاطفال دون الوزن السوي لاعمارهم (دون سن الخامسة)	**-**	**-**	**16**

المصدر: – الاسكوا , ((الفقر وطرق قياسه في منطقة الاسكوا: محاولة لبناء قاعدة بيانات لمؤشرات الفقر)) , نيويورك , 2003.

– برنامج الامم المتحدة الانمائي ,((تقرير التنمية الانسانية العربية للعام 2005)) , الاردن, 2005.