



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

# زيادة المرتبات في القطاع العام العراقي: الأسباب والعواقب

علي المولوي



**سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط**

## زيادة المرتبات في القطاع العام العراقي: الأسباب والعواقب

علي المولوي \*

### المقدمة

إن ظهور نخب سياسية متعددة الأعراق، ومن الطوائف جميعها بعد غزو العراق عام 2003 أثراً كبيراً وطويل الأمد على طبيعة الهياكل المؤسسية في البلاد، وقد سعت الترتيبات التوافقية - التي ظهرت من تشكيل مجلس الحكم العراقي والسنوات الأولى من الاحتلال الأمريكي - إلى فرض تمثيل عرقي وطائفي في كل مستوى من مستويات السلطة باتباع نظام «المحاصصة»؛ وأدى هذا النظام - إلى جانب المنافسة الشرسة بين الأطراف السياسية الفاعلة على موارد الدولة، فضلاً عن الضغوط السياسية لخلق فرص عمل للناخبين - إلى توسع هائل في الموارد العامة المدعومة بالكامل من تنامي ثروة النفط في البلاد.

تروم هذه الورقة تحليل الاتجاهات وراء زيادة الرواتب في القطاع العام كدالة على ديناميات ما بعد عام 2003، واستكشاف الأسباب والنتائج. وتلقي الورقة نظرة شاملة على القطاع العام برمته مع التركيز على ثلاث وزارات مهمة، هي: التعليم العالي والبحث العلمي، والنفط، والدفاع.

وتحدد الورقة بنحو عام كيف أن شبكات المحسوبية والعملاء المرتبطة بالولاءات الشخصية أو الولاءات السياسية هي من المحركات الرئيسة للنمو في القطاع العام عبر الجمع بين تحليل مفصل لبيانات مرتبات الموظفين المتاحة مع سلسلة من المقابلات مع كبار المسؤولين الحكوميين على مدى ستة أشهر.

وفي حين أن هناك ميلاً للتركيز فقط على هذه الزاوية، فمن المهم أيضاً النظر في أشكال الفساد النظامية التي تمثل ديناميكية اجتماعية مرتبطة بالطلب الشعبي بالحصول على توظيف في القطاع العام؛ وهنا، من الممكن تقديم حلول واقعية لكبح التوسع في الرواتب، وتمكين البلاد من رسم مسار ينتج نموذجاً اقتصادياً يمكن إدامته على المدى الطويل.

إن من أهم الدروس الرئيسة المستفادة من الأزمة المالية لعام 2014 هو أن اعتماد العراق على النفط إلى جانب تقلب أسعاره في السوق يعني أن البلاد لم تعد قادرة على تحمل زيادة فاتورة الأجور العامة دون توقع عواقب وخيمة. فإذا استمرت في إنفاق الجزء الأكبر من دخلها النفطي على الأجور والتكاليف التشغيلية الأخرى، فلن يكون هناك طريقة تمكن الدولة من تحويل الموارد الكافية لإعادة بناء بنيتها التحتية وتعزيز الخدمات التي تشتد حاجة المواطنين إليها.

ومع ذلك، حتى لو تبني صانعو السياسة هذا المفهوم، يجب على الحكومة تلبية احتياجات ما يقدر بـ(2.5) مليون عراقي عاطل عن العمل ممن هم بحاجة إلى الوظائف بنحو عاجل، مع معدل بطالة وطني يبلغ (16%)، وهناك إجماع داخل دوائر صنع السياسة على أن القطاع الخاص يجب أن يضطلع بدور أكبر بكثير. وفضلاً عما ذكر تجدر الإشارة إلى صعوبة تأمين استثمارات أجنبية كبيرة في البلاد، إذ إن إيجاد حل لمستويات بطالة الشباب المرتفعة المقدرة بـ(36%) دون زيادة التوسع في القطاع العام ستكون صعبة جداً على المدى القريب.

### اتجاهات زيادة الرواتب

تعدُّ قائمة تعويضات الموظفين البند الأكبر المنفرد في خزانة الدولة ويقرّ البرلمان في كل عام مشروع قانون الموازنة الاتحادية الذي يخصص الأموال لجميع الوزارات الحكومية ومؤسسات الدولة الأخرى. وتقسم الموازنات على إنفاق تشغيلي يشمل رواتب موظفي القطاع العام والتكاليف الأخرى؛ والإنفاق الرأسمالي الذي يمثل الجزء الاستثماري من الموازنة. ويُحدّد الإنفاق التشغيلي بحساب عدد الموظفين المدرجين في الموازنة، الذي حُدّد بالتفصيل ضمن قانون الموازنة، وتقسم أعداد التوظيف لكل وزارة ومؤسسة حكومية، لتمكين الدولة من قياس الاتجاهات السنوية من طريق الموازنات الاتحادية المتعاقبة<sup>(1)</sup>.

لقد قُدّرت عدد الموظفين في القطاع العام بنحو (1.2) مليون عام 2003، ولكنها بلغت ذروتها بحلول عام 2015 لتصل إلى أكثر من (3) ملايين نسمة، وكان السبب وراء هذه الزيادة هو الثروة النفطية المتزايدة في البلاد التي ارتفعت أسعارها بنحو كبير. وقد نما معدل الإنفاق في

1- “Analysing Growth Trends in Public Sector Employment in Iraq”, Middle East Center Blog, July 2018. <http://blogs.lse.ac.uk/mec/2018/07/31/analysing-growth-trends-in-public-sector-employment-in-iraq/>

الموازنة بنحو لا يمكن السيطرة عليه، ففي عام 2005 حُدِّدَت الموازنة التشغيلية بحوالي (28) تريليون دينار، وبحلول عام 2013 بلغت (83) تريليون دينار<sup>(2)</sup>؛ واستمرَّ القطاع العام باستيعاب مزيد من الأفراد في القوى العاملة، وهذا لم يشمل الموظفين الذين يتقاضون رواتب دائمة حسب، بل مئات الآلاف من موظفي العقود والأجور اليومية.

الجدول (1): عدد الموظفين المدرجة في الميزانية من 2011 إلى 2018<sup>(3)</sup>

2011	2012	2013	2015	2016	2017	2018	
2662608	2750322	2907776	3027069	2905226	2885834	2885716	المجموع
306475	306614	322297	362331	305000	292327	288242	وزارة الدفاع
97439	99142	102832	105864	117609	116356	116160	وزارة التعليم العالي
1156	1327	1793	2120	2125	2125	2216	وزارة النفط <sup>(4)</sup>

وعلى وفق البنك الدولي، فقد بلغ متوسط الإنفاق الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (52%) بين عامي 2005، و2012؛ مما يجعلها من أعلى المعدلات في المنطقة. وفي الوقت نفسه، بلغ متوسط القيمة الكلية للأجور العامة بين عامي 2005، و2010 (31%) من إجمالي الإنفاق أو (18%) من إجمالي الناتج المحلي<sup>(4)</sup>. وفضلاً عن ذلك، فقد تحسنت الرواتب بنحو كبير في تلك المدة؛ مما زاد من الضغط على الخزينة العامة - كما هو موضح في الجدول رقم (2). وفي عام 2004، أُعتمد سلم رواتب جديد أدى إلى زيادة أجور القطاع العام بأربعة إلى

2- World Bank, Public Expenditure Review: Toward more efficient spending for better service delivery. August 2014. <http://documents.worldbank.org/curated/en/611781468253505876/Republic-of-Iraq-Public-expenditure-review-toward-more-efficient-spending-for-better-service-delivery>.

3- أرقام العمالة العامة المدرجة في الموازنة، بناءً على تحليل المؤلف للمخصصات ضمن الموازنات الاتحادية السنوية المتعاقبة بين عامي 2011، و2018. لاحظ أن هذه الأرقام لا تشمل التوظيف داخل الشركات المملوكة للدولة.

4- World Bank.

\* أرقام التوظيف في وزارة النفط تستثني عمليات التوظيف المرتبطة بالشركات المملوكة للدولة لأنها غير مدرجة في الموازنة.

خمسة أضعاف أجور القطاع الخاص<sup>(5)</sup>.

إن التناقض بين الإنفاق على تعويض الموظفين بين عامي 2005 وبيومنا هذا كبير جداً، فهناك تسعة أضعاف في الزيادة، من حوالي (3.8) مليار دولار إلى ما يقرب من (36) مليار دولار على مدى السنوات الأربع عشرة الماضية، أما ما يخص وزارتي الدفاع والتعليم العالي، فإن معدل النمو لهما أعلى من المتوسط.

الجدول (2): تعويضات الموظفين من 2005 إلى 2019 (مليار دينار عراقي)

2005	2008	2012	2019	
4505	12695	29224	43,405	المجموع
589	1924	3427	6,647	وزارة الدفاع
243	804	1818	2,607	وزارة التعليم العالي
4	10	38	32	وزارة النفط <sup>(*)</sup>

كانت المحاولة الأولى للحدّ من فاتورة الأجور العامة في العام 2016، حينما اعتمدت الحكومة تجميداً جزئياً للتعيينات، إذ بعد سقوط الموصل عام 2014 انهارت أسعار النفط، وتبع ذلك أزمة مالية بعد أن كافحت الحكومة من أجل تمويل الحرب ضد تنظيم داعش، مع مواكبة مدفوعات الرواتب، وغيرها من التكاليف التشغيلية. وباستثناء عدد قليل من القطاعات الأساسية - بما في ذلك الصحة والأمن والكهرباء - غلّقت الوظائف الجديدة في العراق؛ ونتيجة لذلك، انخفض العدد الإجمالي لموظفي القطاع العام ضمن الموازنة الاتحادية من (3.03) مليون في عام 2015 إلى (2.89) مليون في عام 2018. وتماشياً مع التزامات الحكومة تجاه صندوق النقد الدولي، انخفضت الرواتب من إجمالي الإنفاق بنحو طفيف من (35.5%) في عام 2017 إلى (33.4%) في عام 2018<sup>(6)</sup>.

5- World Bank.

6- علي المولوي، الموازنة الاتحادية العراقية لعام 2018: الميزات والاتجاهات الرئيسية، مركز البيان، 2018

<http://www.bayancenter.org/2018/03/4375>.

\* لا تشمل أرقام وزارة النفط تعويض الشركات المملوكة للدولة، التي تشكل الجزء الأكبر من إنفاق الوزارة.

كان هناك انخفاض كبير في عدد منتسبي القوات الأمنية؛ ويرجع ذلك بنحو رئيس إلى حالات التقاعد والحسائر التي تكبدتها الدولة نتيجة الحرب. وعلى الرغم من تشكيل قوات الحشد الشعبي، فقد تلقى العديد من المقاتلين المتطوعين جزءاً يسيراً من الرواتب للعامين الأولين بسبب النقص في ميزانية الدولة. ومقارنة بعام 2015، انخفض إجمالي عدد الموظفين المدرجين في الميزانية في وزارة الدفاع الآن بنسبة (20 %) في عام 2018؛ ونتيجة لذلك، كان التأثير على الإنفاق المتكرر جديراً بالملاحظة. وبين عامي 2017 و2018، انخفض الإنفاق في ميزانية وزارة الدفاع بنسبة (15 %).

لم يتسبب تجميد التوظيف داخل وزارة التعليم العالي بانخفاض كبير في الإنفاق التشغيلي، ولكن قلصت الرواتب على الرغم من الضغوط السياسية والعامية الكبيرة لتوظيف خريجين جدد كل عام. وبحلول نهاية عام 2018، وظفت الوزارة أعداد أقل بـ (1500) شخص على الملاك الدائم مما كانت عليه في عام 2016.

أما ما يخص وزارة النفط، فإن التحدي الأكبر هو معرفة عدد الأشخاص الذين توظفهم الوزارة إجمالاً، ويحسب قانون الموازنة الاتحادية أولئك الذين يعملون في مقر الوزارة فقط، وليس شركات النفط المملوكة للدولة التي تشكل الجزء الأكبر من العمالة في قطاع النفط، فهي إلى جانب الشركات المملوكة للدولة تعدّ كيانات ذات تمويل ذاتي، ولها ميزانيات منفصلة لا تخضع لمستويات الشفافية نفسها لمؤسسات الدولة الأخرى.

### مشاريع مملوكة من الدولة

باستثناء الشركات المملوكة لوزارة النفط، تعدّ الشركات المملوكة للدولة عبئاً كبيراً على خزانة الدولة، ويصعب تحديد حجم هذا العبء؛ لصعوبة الحصول على معلومات عن مخصصات الموازنة، واتجاهات التوظيف داخل الشركات. وإن الغالبية العظمى من هذه الكيانات غير مربحة وتعتمد على قروض ميسرة من البنوك المملوكة للدولة (مصرفيّ الرشيد، والرافدين)، ومنح خاصة من الميزانية الحكومية لتغطية الإنفاق الأساس بما في ذلك الرواتب. وعلى وفق المستشار المالي لرئيس الوزراء الدكتور مظهر محمد صالح، فإن الشركات المملوكة للدولة في مجال التصنيع قد راكمت ديوناً تزيد

على (10) مليارات دولار لكنها تشارك بأقل من (1 %) من الناتج المحلي الإجمالي<sup>(7)</sup>.

وبدأ من العام 2015 كان هناك ما مجموعه (176) شركة مملوكة للدولة في جميع أنحاء البلاد، ولكن العديد منها قد دُمجت في السنوات الأخيرة. إذ تنتمي تلك الشركات إلى إحدى (14) وزارة، في المقام الأول وزارة النفط، ووزارة الصناعة والمعادن، ووزارة المالية، ووزارة الكهرباء. وتشير بيانات عام 2013 إلى أن (44) شركة مملوكة للدولة كانت مربحة في ذلك الوقت، ومن المحتمل أن هذا العدد قد انخفض في السنوات الأخيرة. وتختلف أرقام العمالة المقدرة اختلافاً كبيراً ولكن تشير التقارير إلى أن هناك (633) ألف شخص يعملون في الشركات المملوكة للدولة في عام 2010، بما فيهم موظفو العقود والأجور اليومية<sup>(8)</sup>.

وقد قُدِّر إجمالي الإنفاق على (136) من أصل (176) شركة بمبلغ ضخم بلغ (31.3) مليار دولار في عام 2013؛ وأدى الانخفاض الحاد في إيرادات النفط بعد 2014 إلى انخفاض عدد موظفي الشركات المملوكة للدولة بنسبة (8.4 %) بحلول عام 2015، في حين تم خفض عدد أصحاب الأجور اليومية بمقدار (43.4 %) للمدة نفسها، ومع ذلك، فإن هذا فشل في احداث تغيير كبير في فاتورة الرواتب. وعلى الرغم من انخفاض إجمالي الإنفاق بمقدار (6) مليارات دولار، فقد انخفض تعويض الموظفين من (4.5) مليار دولار في عام 2013 إلى (4.4) مليار دولار في عام 2015.

7- مظهر محمد صالح، صنع في العراق، الحوار، 2018،

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=618918>

8- Government of Iraq, Performance and Fiscal Risks from Non-Financial State-Owned Enterprises in the Republic of Iraq, December 2016 <http://www.iraqatabank.org/storage/app/uploads/public/5bb/2c8/0d9/5bb2c80d92548465092950.docx>

الجدول (3): اتجاهات التوظيف في 136 مؤسسة مملوكة للدولة<sup>(9)</sup>

2015	2014	2013	2012	
4.4	4.6	4.5	4.1	إجمالي الرواتب والأجور (بمليارات الدولارات الأمريكية)
336041	348122	366944	354713	إجمالي عدد الموظفين الدائمين
43836	41269	41463	33066	إجمالي عدد الموظفين المتعاقدين
19333	26814	34187	31733	إجمالي عدد أصحاب الأجور اليومية
22.0	26.9	27.5	24.9	إجمالي الإيرادات (بمليار دولار أمريكي)
25.0	29.2	31.3	27.7	إجمالي النفقات (بمليارات الدولارات الأمريكية)

على الرغم من عدم وجود شركات مملوكة للدولة تابعة لوزارة التعليم العالي، إلا أن هناك حوالي (24) كياناً تابعاً لوزارة الدفاع أو وزارة النفط.

تمتلك وزارة النفط (18) شركة تضم حوالي (140) ألف موظف، ومن بين هؤلاء، هناك حوالي 90 ألفاً ممن تزيد أعمارهم على (50) عاماً، ولديهم أكثر من (15) عاماً من الخدمة؛ أي ما يعادل قرابة ثلثي إجمالي القوى العاملة. وإن أرباب العمل الرئيسيين هما شركة نفط الجنوب وشركة توزيع المنتجات النفطية، وكلتاها يعمل بهما أكثر من (20) ألف موظف. وهناك ما يقرب من (10) آلاف شخص من أصحاب الأجور اليومية، فضلاً عن أكثر من (12) ألف متعاقد. وإن جميع هذه الشركات المملوكة للدولة تقريباً مربحة، وتشكل الرواتب والأجور ما معدله (39%) من إجمالي الإنفاق<sup>(10)</sup>.

ومن بين (6) شركات تابعة لوزارة الدفاع، هناك شركة واحدة فقط تعرف باسم (حمورابي) لديها نسبة يسيرة من القدرة الإنتاجية في تصنيع الأسلحة الصغيرة مثل المسدسات. وقد أنفق (800)

9- مصدر الجداول:

“Performance and Fiscal Risks from Non-Financial State-Owned Enterprises in the Republic of Iraq”

10- هيئة المستشارين، إعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة: الواقع ورؤية نحو الإصلاح، شباط عام 2015.



مليون دولار على الرواتب والأجور لأكثر من (20) ألف موظف منذ عام 2003. وتعدّ جميع الشركات الست شركات غير ربحية، وتفتقر للبنية التحتية الأساسية، وغير قادرة على المنافسة في السوق.

ومن بين القضايا السياسية التي ظهرت بعد انتخابات عام 2018 هي كيفية التعامل مع عشرات الآلاف من موظفي الأجور المتقاعد معهم الذين يعملون في الغالب لصالح الشركات المملوكة للدولة، فمنذ مدة طويلة اشتكى الموظفون أصحاب العقود من ظروف العمل غير العادلة، وهي: الافتقار للأمن الوظيفي، وحقوق التقاعد. وقبل الأزمة الاقتصادية، كان العديد من هؤلاء الموظفين قادرين على تأمين عمل دائم بالحصول على الموافقات الوزارية ليصبحوا موظفين على الملاك الدائم. وبعد إيقاف التعيينات، أصبح من المستحيل على موظفي أصحاب العقود متابعة ذلك المسار، والآن هناك ضغط عام متزايد لضمان توظيف براتب لعشرات الآلاف من موظفي العقود.

في بداية أيلول 2018، أعلن وزير الكهرباء الجديد أن الموازنة الاتحادية المقترحة لعام 2019 ستضمن عمالة دائمة لموظفي العقود في وزارة الكهرباء البالغ عددهم (33,403) موظفين<sup>(11)</sup>. ويرجع هذا الإعلان إلى المادة (11) (4 ب) من الموازنة الاتحادية لعام 2019، التي منحت مجلس الوزراء صلاحيات لتحويل موظفي العقود العاملين في وزارة الكهرباء إلى موظفين برواتب يحصلون على مزايا مثل: الضمان الاجتماعي، والإجازة السنوية، ونظام التقاعد. وفي شباط عام 2019، وافق مجلس الوزراء على توظيف الوجبة الأولى من موظفي العقود، وفي الشهر الذي تلاه تم التأكيد على حصول جميع الموظفين البالغ عددهم (33) ألفاً على المزايا المقررة<sup>(12)</sup>.

من وجهة نظر الوزارة، تمثل هذه الخطوة استثماراً مهماً في قوتها العاملة؛ مما سيؤدي في النهاية إلى تعزيز توليد الطاقة والخدمات، لكن هناك أيضاً مخاوف مشروعة، ليس فقط بشأن الضغوط المالية التي ستحدثها، بل وأيضاً على السابقة التي تحددها هذه الخطوة وتداعياتها على مؤسسات الدولة الأخرى. هناك (24) شركة من الشركات المملوكة للدولة التابعة لوزارة الكهرباء، وجميعها

11- لؤي الخطيب، 2 شباط عام 2019:

[https://twitter.com/AL\\_Khatteeb/status/1058612505692528640](https://twitter.com/AL_Khatteeb/status/1058612505692528640) .

12- وزير الكهرباء يعلن توظيف موظفي العقود على الملاك الدائم، الغد بريس، 26 شباط 2019:

<https://bit.ly/30zsqtT>.

شركات غير ربحية، توظف الآن أكثر من (83) ألف شخص بما فيهم أكثر من (8) آلاف موظف من العاملين بأجر يومي. ومنذ العام 2014، اقترضت هذه الشركات حوالي (600) مليون دولار لتغطية تكاليف الأجور والمرتبات. ومع ذلك، يكشف تحليل للموازنة للعام 2019 للوزارة عن زيادة قدرها (60%) مقارنة بعام 2018. وعلى الرغم من أن (8.4) مليار دولار ستخصص لتغطية تكاليف التشغيل التي لا علاقة لها بالمرتبات، فمن الواضح أن على الوزارة إنفاق المزيد على محصصات الرواتب.

في الأشهر الأخيرة، خرج موظفو العقود المتعاقدين مع مؤسسات الدولة الأخرى - بما في ذلك وزارة تربية ومفوضية الانتخابات - إلى الشوارع للمطالبة بتوظيفهم على الملاك الدائم؛ وأدى ذلك إلى الضغط على رئيس الوزراء للرد، الذي أشار علناً إلى أنه قد يختار حلاً وسطاً لمعالجة مخاوف جميع موظفي العقود في البلاد، بدلاً من توظيفهم جميعاً، وهذا أمر غير ممكن، وقد اقترح تقديم مزايا محسنة لموظفي العقود مثل برامج الضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية<sup>(13)</sup>.

### التوظيف ومناقشة ميزانية عام 2019

تقدم لنا المزايم الخاصة بالموازنة الاتحادية المقترحة لعام 2019 نظرة على بعض المصالح السياسية ذات العلاقة بتوسيع الإنفاق العام. ففي شهر تشرين الأول من العام 2018، أرسلت الحكومة الجديدة مسودة الموازنة إلى البرلمان للموافقة عليها، واقترحت زيادة بنسبة (27%) في إجمالي الإنفاق؛ استناداً إلى ارتفاع أسعار النفط ووجود مناخ مالي أكثر صحة بعد الحرب. وقد كانت الحكومة على استعداد لتنمية الوظائف العامة لأول مرة منذ ثلاث سنوات لأكثر من (44) ألف شخص، ليصل العدد الكلي للموظفين في العراق إلى أكثر من (2.9) مليون شخص. ومن المفارقة أنه من بين الجهات التي ستتلقى النسبة الأكبر في الإنفاق هي وزارتا الدفاع والداخلية، وقوات الحشد الشعبي. وعلى الرغم من أن عدد الموظفين لا يتزايد بنحو كبير، فإن الإنفاق سيزداد بنسبة (14%) في وزارة الداخلية، و(11%) في وزارة الدفاع. أما ما يخص الحشد الشعبي فيترجمه الأمر الذي أصدره رئيس مجلس الوزراء السابق حيدر العبادي في صيف عام 2018 الذي يضمن تساوي رواتب الحشد مع أجهزة الأمن الأخرى؛ لذا من المحتمل أن تزيد الموازنة الإجمالية للحشد الشعبي بنسبة (20%).

13- المؤتمر الصحفي الأسبوعي لرئيس مجلس الوزراء، 27 تشرين الثاني عام 2018.

وفي الجلسة البرلمانية الأولى لمناقشة موازنة 2019، أوضح رئيس مجلس النواب محمد الحلبوسي مخاوفه الرئيسية. فمن وجهة نظره، لم تعالج الموازنة بنحوٍ مناسب الحاجة إلى مزيد من الوظائف أو الزيادات في الرواتب على الرغم من ارتفاع نسبة الإنفاق. وشكك الحلبوسي أيضاً في تخصيص الإنفاق لتوفير الخدمات وإعادة الإعمار، وتحديدًا في المحافظات المحررة من داعش، وأشار إلى عدم وجود معلومات كافية عن طبيعة الإنفاق الاستثماري الذي سيُخصَّص لكل محافظة<sup>(14)</sup>.

وتسببت وجهة نظر الحلبوسي بشأن تخصيصات التوظيف إلى زرع مخاوف واسعة النطاق في الطبقة السياسية بشأن التوزيع غير الكافي لوظائف القطاع العام. وعلى عكس السنوات الأربع الماضية، لم يعد من السهل على الحكومة تبرير الحفاظ على إيقاف التوظيف بالنظر إلى أن أسعار النفط قد تعافت، ولم يعد عبء تكلفة الحرب قائماً. وقد انتهز السياسيون السخط الشعبي في محاولة لاستعادة ممارسات التوظيف التي استفادت منها الطبقة السياسية منذ مدة طويلة.

لم تدافع الكتل السياسية، بما فيها الداعمون الرئيسيون لرئيس الوزراء، عن مشروع الموازنة وكان هناك إجماع على عدم الاستمرار في القراءة الأولى إلى حين إدخال تعديلات جوهرية على مشروع القانون. تم تشكيل لجنة مشتركة بين اللجنة المالية البرلمانية ووزارة المالية لمعالجة مخاوف الكتل السياسية والاتفاق على مشروع يمكن طرحه للتصويت في البرلمان. ووافق البرلمان في النهاية على مشروع القانون المعدل في أواخر كانون الثاني عام 2019، لكن ليس قبل إيجاد (12) ألف وظيفة جديدة في القطاع العام، التي ذهبت إلى حد كبير إلى وزارة الصحة<sup>(15)</sup>.

### ممارسات التوظيف والمحسوبة

ليس هناك طريق سهل لتوضيح الرابط بين الاطراف السياسية وممارسات التوظيف داخل القطاع العام. إذ تختلف الديناميكيات من وزارة إلى أخرى، وتعتمد على عدد من المتغيرات، وإن الأدلة التجريبية عن كيفية عمل الرعاية السياسية في العراق متناثرة؛ نظراً لثقافة الإفلات من العقاب الواسعة. ومع ذلك، فإن العديد من هذه الممارسات تعدّ أمراً جليلاً لانتشارها على نطاق واسع؛

14- كلمة رئيس مجلس النواب محمد الحلبوسي، 6 تشرين الثاني عام 2018

<https://www.youtube.com/watch?v=-deMjxM9cFQ>

15- AFP, Iraq parliament approves 2019 budget, one of largest ever, 24 January 2019, <https://www.france24.com/en/20190124-iraq-parliament-approves-2019-budget-one-largest-ever>

ولهذا السبب، من الممكن تحديد بعض الطرائق التي يستخدم بها الرعاة والمستفيدون رواتب العامة. بدايةً، من المهم معالجة بعض المفاهيم النظرية ذات الصلة بنحو خاص بالمحسوبية في العراق. ويمكن عدّ المحسوبية كعلاقة معاملات بين المستفيدين والعملاء، لكن غالباً ما يميز بين المحسوبية الحزبية والمحسوبية السياسية، وفي حالة الأخير، فإن الزعماء السياسيين الفرديين وليس الأحزاب التي يمثلونها هم الذين يعملون بمنزلة الراعي «الجماعي»<sup>16</sup>. ويمكن أن تحدث ممارسات المحسوبية دون علم المنظمة الحزبية للفرد أو موافقتها. وفضلاً عن ذلك، هناك أنواع مختلفة من المحسوبية التي تشمل العميل والوساطة. وفي كثير من الأحيان - في حالة العراق - من الصعب فصل هذه الأشكال المختلفة. على سبيل المثال: قد ينطوي الحصول على عمل أو لا على دفع رشوة. أما ما يخص الأفراد الذين يبحثون عن عمل والذين لديهم صلات سياسية ضعيفة، فتزداد احتمالية دفع الرشوة. لكن حتى الرشاوى السياسية الفردية قد تختلف من حالة لأخرى. وفي بعض الحالات، تُدفع مدفوعات غير قانونية لكبار المسؤولين في وزارة مثل المدير العام. وفي حالات أخرى، يمكن إقامة علاقة معاملات مع حزب سياسي يتمتع بالسلطة والتأثير لتوظيف أشخاص داخل الوزارة؛ وفي كلتا الحالتين، من الممكن أن تكون المعاملة مالية بحتة بطبيعتها، أو تمتد إلى عمق أبعد في مجال التعاون السياسي.

إن الوزارات الثلاث التي تشكل محور هذه الدراسة هي توضيح لهذه النقطة فلا يمكن تحديد حزب موحد له قبضة قوية على ممارسات التوظيف داخل وزارات النفط والدفاع والتعليم العالي؛ فيشير ذلك إلى أن السلطة منتشرة في جهات فاعلة سياسية وغير سياسية. وفضلاً عن ذلك، فإن تغيير المناصب الوزارية لعدة مرات يجعل من الصعب لأي حزب سياسي ترسيخ نفسه لدرجة تجعلنا نعدّ تلك الوزارات إقطاعية؛ وهو واضح بنحو خاص داخل وزارة التعليم العالي، التي تقودها الأحزاب السنية والشيعية منذ عام 2006. وإلى حدّ مائل، أديرت وزارة النفط من قبل أفراد ذوي قاعدة سياسية ضعيفة إلى حد كبير، باستثناء رئيس مجلس الوزراء الحالي عادل عبد مهدي، الذي شغل هذا المنصب لمدة وجيزة بين عامي 2014، و 2016. أما ما يخصّ وزير الدفاع، فعلى الرغم من أن هذا المنصب كان مخصصاً ثابتاً للأحزاب السنية، لم يتمكن أي حزب من الهيمنة على الوزارة.

16- Kopecky, Petr, Political Parties and Patronage in Contemporary Democracies: An Introduction, April 2006. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/47af1ecf-546f-47f1-beb8-6e9b1b490e61.pdf>

## الاستنتاج والتوصيات

تتطلب السيطرة على إنفاق المرتبات مزيجاً من الإرادة السياسية والمعرفة الفنية، فإذا كانت هناك إرادة سياسية كافية ولكن لا توجد طرق بديلة للحكومة لاستيعاب البطالة المتزايدة؛ فسيكون من الصعب مقاومة إغراء التوظيف المتزايد في القطاع العام. وعلى العكس من ذلك، هناك العديد من الأساليب العملية التي يمكن للحكومة تبنيها للحد من الهدر والإنفاق المفرط على الرواتب العامة، بيد أنه في ظل الجو الحالي المليء بالقلق بسبب الخدمات السيئة ونقص فرص العمل، فإن الأمر يتطلب شجاعة سياسية لمقاومة المطالب الشعبية بتوفير مزيد من الوظائف في القطاع العام.

وتحتاج الحكومة إلى إعطاء الأولوية للجهات التي يمكن فيها معالجة الإنفاق المفرط فيها بسهولة، وهي مؤسسات الدولة التي تعاني من ضعف الرقابة، ولا يتم دمجها في الموازنة الاتحادية؛ أي: الشركات المملوكة للدولة. وسيحتاج أي جهد لمكافحة الفساد إلى التركيز على الحد من فرص الممارسات الفاسدة كأولوية على المدى القصير إلى المتوسط. وعلى الرغم من أن مساءلة الفاسدين وملاحقتهم هو أمر حيوي أيضاً، إلا أنه يبقى سعي على المدى البعيد، فإصلاح القضاء العراقي سوف يستغرق وقتاً طويلاً.

إن الشرط المسبق للحدّ من فرص الممارسات الفاسدة هو تعزيز الشفافية والإشراف، وهذا هو السبب في ضرورة إعطاء الأولوية لإصلاح الشركات المملوكة للدولة. وتماشياً مع ميثاق حوكمة الشركات المملوكة للدولة الذي وافق عليه مجلس الوزراء في عام 2017، فستشمل بعض التدابير المهمة نشر تقارير عن الأداء المالي، وإجراء عمليات تدقيق سنوية مستقلة لجهة خارجية، وتعزيز المساءلة المالية بإعلان المساعدة المالية من الدولة. ويجب الإبلاغ عن تفصيل محدث لأرقام التوظيف داخل كل حالة من قطاعات الشركات المملوكة للدولة كجزء من نظام معلومات شامل يعمل على مراقبة التمويل وتسجيله من خارج الموازنة من البنوك المملوكة للدولة؛ إذ سيكون إصلاح الإدارة المالية العامة بالغ الأهمية للسنوات المقبلة من أجل تعزيز الرقابة على الإنفاق.

وثمة نهج آخر هو إيجاد حلّ للعمالة الزائدة عبر خفض عدد كيانات الدولة غير المنتجة من أجل خلق فرص العمل في القطاعات الإنتاجية. وعلى وفق الوثائق الحكومية، فهناك حوالي (181) ألف موظف فوق سن (50) عاماً ولديهم (15) عاماً على الأقل من الخدمة التي يمكن تقديمها للتقاعد المبكر؛ مما يقلّل من القوى العاملة في هذه الشركات بأكثر من الربع. ويجب أيضاً

إنشاء مراكز التدريب المهني في جميع أنحاء البلاد لإعادة تحديد من بقوا على جدول الرواتب.

وفي الحالات القصوى - حيث لا توجد هناك إمكانية للإصلاح - يجب تصفية الشركات المملوكة للدولة، فهناك ما لا يقل عن (20) شركة تلائم هذه المعايير بما في ذلك (5) كيانات مملوكة لوزارة الدفاع.

إن إعطاء الأولوية لإصلاح الشركات المملوكة للدولة لديها له ميزة إضافية أكبر من السيطرة على الإنفاق المفرط، وتشتهر الشركات بالاحتكار، وإبعاد الشركات الخاصة عن سوق العمل. فمن طريق معالجة قضايا زيادة عدد الموظفين يمكن تحويل العديد من هذه الكيانات إلى فرص استثمارية خاصة؛ وبالتالي تحفيز نمو وظائف القطاع الخاص، وتحقيق المطالب بتوفير الوظائف العامة.

يحتاج التشريع الذي ينظم الرواتب والأجور إلى مراجعة؛ لضمان مراقبة التعويضات بنحو صارم، وإن أجور القطاع الخاص قادرة على المنافسة بنحو مناسب. ويحتاج التوظيف في القطاع العام إلى المركزية للتخلص من الفساد، وضمان إعادة توزيع الوظائف على أساس الاحتياجات الاستراتيجية والجدارة. وفي هذا الصدد، تنص المادة (107) من الدستور على تشكيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي العامة الذي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية<sup>(17)</sup>.

وعلى الرغم من الإجراءات السابقة، فإن إصلاح الرواتب هي من بين المشكلات الكبرى الواجب حلها؛ لأنه يقوّض المصالح الخاصة من العديد من الفاعلين السياسيين والمواطنين الاعتياديين. لقد كانت الكتل السياسية الرئيسة التي كانت قائمة قبل انتخابات عام 2018 مجزأة إلى حد كبير، ومن الممكن أن يثير هذا الأحاديث بشأن ما إذا كان ذلك قد أضعف أو عزز نظام شبكات المحسوبية بالنظر إلى ظهور أحزاب سياسية أصغر وأكثر تماسكاً. ويتمثل التحدي الذي تواجهه الحكومة في تحديد الأولويات والتركيز على ما يمكن تحقيقه بنحو، واقعي والتأكد من قدرتها على إيصال نواياها بفعالية إلى الجمهور العام وتوضيح كيف سيؤدي هذا النهج في نهاية المطاف إلى تحسين فرص العمل وزيادة الاستقرار الاقتصادي على المدى الطويل.

17- تنص المادة 107: «يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون».