



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

سياسات توظيف الشباب في العراق: رشوة مجتمعية أم حاجة عملية

مصطفى السراي - هيام علي المرهج



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه 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 تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدة تمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

سياسات توظيف الشباب في العراق: رشوة مجتمعية أم حاجة عملية

مصطفى السراي* - هيام علي المرهج**

مقدمة:

تعاني سياسات التوظيف في العراق في مجال القطاع العام العديد من الاشكاليات والجدليات نتيجة الظروف العامة التي تدار بها وتوضع بها هذه السياسات، بالإضافة إلى التشوه العام في بنية النظام الاقتصادي العراقي. أصبحت عملية توظيف الشباب، سواء كانوا خريجين أو غير الخريجين المؤهلين لدخول سوق العمل في العراق، تحدياً كبيراً يواجه الحكومات المتعاقبة بدءاً من عام 2003 حتى يومنا هذا. وهذا التحدي مرتبط بالعديد من العوائق الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، مثل نسبة السكان ونسبة العاملين وفقاً للسكان والاحتياج الحقيقي للموظفين في القطاع العام، وكذلك نسبة البطالة وإنتاجية الموظفين وضمان مصدر دخل للشباب الذين يسعون للانخراط في سوق العمل وبناء مجتمع من الطبقة الوسطى متوسطة الدخل. كل هذه العوامل والتحديات تدفعنا إلى مناقشة سياسات التوظيف في العراق من زوايا مختلفة.

نحاول من خلال هذه الورقة التعرف على طبيعة إدارة سياسات التوظيف وإمكانيتها في تأمين السوق بالعاملين بما يتناسب مع حاجة سوق العمل، ومدى قدرة هذه السياسة على توفير فرص العمل وتقليل نسب البطالة. وناقش في هذه الورقة الأسباب التي تدفع إلى جعل التوظيف في القطاع العام غنيمته يسعى الجميع للحصول عليها، وما هي الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تدعم هذا التوجه. نركز في هذه الورقة على خطوات الحكومة العراقية الثامنة (الحالية) في قضية التوظيف العام وزيادة عدد الموظفين الشباب بشكل كبير.

اعتمدنا في هذه الورقة على البيانات والإحصائيات الحكومية والتصريحات الرسمية، وقمنا أيضاً بإجراء عدد من المقابلات (15 مقابلة) مع الشباب الذين حصلوا على وظائف حكومية مؤخراً. نسعى في هذه الورقة إلى تحليل سياسة التوظيف في العراق والتركيز على أبرز التحديات التي تواجه الشباب في بيئة العمل الحكومية.

* قسم الدراسات السياسية في مركز البيان للدراسات والتخطيط. ** قسم دراسات المرأة في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

القوى العاملة في العراق

تفرض تركيبة السكان في العراق تحديات كبيرة أمام الحكومة بغية توفير فرص عمل للأعداد المتزايدة من المواطنين، وخصوصاً الشباب الذين ينضمون سنوياً إلى سوق العمل. تُعد قضية السكان والقوى العاملة واحدة من أصعب التحديات التي تواجه الحكومة العراقية، وذلك نتيجة انعدام البيانات الدقيقة والرسمية حول العدد الكلي للسكان ونسبة القوى العاملة في العراق، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص.

وبحسب تقديرات وزارة التخطيط العراقية، بلغ عدد سكان العراق في عام 2023 ما يقارب (43 مليون نسمة)، ونسبة الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15_24 سنة) والذين يستطيعون الالتحاق بسوق العمل وفقاً لآخر إحصائية لعام 2021، بلغت حوالي 8 مليون نسمة. وبالإضافة إلى ذلك، بلغ عدد البالغين القادرين على العمل (25 سنة فما فوق) ما يقارب 17 مليون نسمة، مما يجعل نسبة القادرين على العمل تقترب من 25 مليون شخص.¹

وفيما يتعلق بأعداد العاملين في القطاع العام فقط، فإن غياب البيانات الدقيقة يشكل تحدياً. وبحسب تصريح المتحدث الرسمي باسم وزارة التخطيط (عبد الزهرة الهنداوي)، من المتوقع أن يبلغ عدد الموظفين في القطاع العام في الربع الأخير من عام 2023 ما يقارب (3 مليون و700) ألف موظف مسجل في منصة الرقم الوظيفي.

هذا العدد يشمل أيضاً الخريجين وحملة الشهادات العليا والأوائل والعقود التي تمت إضافتها مؤخراً إلى الموازنة، والتي تبلغ عددهم حسب التقديرات ما يقارب (400 ألف) درجة.² ومع ذلك، بسبب غياب البيانات الدقيقة، تبقى هذه الأرقام مجرد تقديرات، حيث يصعب على الدولة إجراء إحصائيات دقيقة.

وفي ظل هذه الأعداد الكبيرة، تواجه الحكومة مشاكل حقيقية، بما في ذلك ارتفاع معدلات البطالة ونقص في أداء الخدمات في مؤسسات القطاع العام. ووفقاً لإحصائيات وزارة التخطيط،

1. المجموعة الإحصائية لعامي 2022 - 2023، الباب الثاني: السكان والقوى العاملة: وزارة التخطيط، جهاز الإحصاء المركزي، 2023، ص 26-2.

2. التخطيط: (3.726) مليون عدد موظفي العراق في موازنة 2023، شبكة اخبار العراق، 12 يناير 2023،

<https://tinyurl.com/2xauak7d>

بلغت نسبة البطالة في عام 2021 ما يقارب (مليون و700 ألف شخص)، دون احتساب البيانات للأعوام 2022 و2023، حيث يُشير تقرير وزارة التخطيط إلى ارتفاع نسب البطالة.

ولدت هذه التحديات الديموغرافية والاقتصادية، اسباباً كثيرة اثرت على سياسة التوظيف في المجال العام من قبل الحكومات المتعاقبة بعد 2003، ومن هذه الأسباب:

أولاً: الأسباب الاجتماعية: كانت احتجاجات تشرين عام 2019 هي أحدث الاحتجاجات الاجتماعية البارزة في العراق بعد عام 2003. وكانت الشرارة الأولى لهذه الاحتجاجات هي سياسات التوظيف التي اتبعتها الحكومة العراقية. سببت هذه السياسات تضخماً كبيراً في القطاع العام قبل عام 2014 نتيجة لسياسات التوظيف الإيجابي التي اعتمدها الحكومة العراقية آنذاك. ومع تغير الأوضاع الاقتصادية والسياسية والأمنية بعد عام 2014 بسبب أحداث (داعش)، اضطرت الحكومة العراقية الخامسة (2014-2018) إلى اتباع سياسة التقشف الاقتصادي، مما أسفر عن ظهور ملايين من الشباب العاطلين عن العمل، ووصولاً إلى اندلاع الانفجار الاجتماعي في عام 2019. بدأ الشباب المحتج بمطالب التوظيف لأصحاب الشهادات العليا والخريجين. لذا اندلعت موجة غاضبة من الشباب المحتج كادت أن تهدد النظام السياسي. ونظراً لعجز الحكومة عن العثور على حلول حقيقية لمشكلة البطالة، انتقلت إلى سياسة التوظيف كوسيلة تقليدية للتخفيف من غضب الشارع واحتواء الشباب. وفي إعداد قانون الموازنة الاتحادية لعام 2023، استغلت الحكومة مسألة الوفرة المالية التي أتاحتها أسعار النفط لتعزيز مبدأ التوظيف كجزء من استجابتها لاحتجاجات تشرين 2019.³

ثانياً: الأسباب السياسية: أصبحت المحاصصة هي السمة البارزة في إدارة مؤسسات الدولة كافة، بدءاً من الإدارة العليا للدولة والرئاسات الثلاث، وصولاً إلى أصغر مسؤول في المؤسسة أو الوزارة، لذا تحاول الأطراف السياسية استخدام المواقع التنفيذية الحكومية في تعزيز وتوسيع قاعدتها الانتخابية من خلال عملية «التوظيف»، ولاسيما في ظل إمكانية أن تتبع كل وزارة أو مؤسسة معايير مختلفة عن الأخرى في قضايا التعيين والتوظيف.⁴*

3. انتفاضة بغداد: أسباب وتداعيات الاحتجاجات في العراق، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، أبو ظبي - الامارات، 13 تشرين الثاني 2019، متاح على الرابط الإلكتروني التالي: <https://futureuae.com/ar> تاريخ الزيارة 29/8/2023م.
4. * هذا ما يثبته قانون الموازنة المالية العامة الاتحادية التي يقر سنوياً من قبل مجلس النواب بعد احالته من الحكومة، وفي النظر إلى قانون الموازنة المالية العامة لعام 2013، نصت المادة (12) على إمكانية كل وزارة أو مؤسسة حكومية استحداث الدرجات الوظيفية للتعين، للمزيد ينظر: قانون الموازنة المالية العامة الاتحادية لعام 2013، جريدة الوقائع العراقية، وزارة العدل العراقية، العدد 4272، 2015، ص 13.

هذا الأمر فتح المجال أمام القوى والكتل السياسية لتوسيع نطاق ركائزها في المناصب العليا التنفيذية، ولاسيما في الوزارات والمؤسسات. وقد أدى ذلك إلى موجة عالية جداً من التوظيف في القطاع العام الحكومي. لذلك، حاولت القوى السياسية دعم قرارات التوظيف وطالبت بها، وضغطت على الحكومة للإسراع في تنفيذها، من أجل إعادة تشكيل قاعدة جماهيرية تكسب قبولها وأصواتها، والتي قد تستفيد منها في الانتخابات القادمة، ولاسيما بعد الإشكاليات التي حدثت في انتخابات 2021.

ثالثاً: الأسباب الاقتصادية: طبيعة الاقتصاد العراقي ذو معالم غير واضحة تتيح للدولة التدخل السافر في الحياة الاقتصادية والسيطرة على الأمور. ونظراً لانهيار القطاعات الانتاجية الصناعية والزراعية في مواجهة قطاع خاص غير مستقر وغير ثابت، تلجأ الحكومات دائماً إلى الحلول السريعة لاستيعاب تحدي زيادة الموارد البشرية واستيعاب أعداد الشباب الخريجين وغير الخريجين الذين يدخلون إلى سوق العمل سنوياً. ونتيجة لهذه السياسة، ازدادت نفقات هذه الرواتب إلى حوالي 74% من النفقات المقدرة عام 2020. وتشير التقديرات الصادرة عن اللجنة المالية في مجلس النواب إلى أن 70% من الموازنة التشغيلية في العراق تذهب إلى رواتب الموظفين. وحسب الموازنة العامة الاتحادية العراقية لعام 2021، يوجد في العراق 3,263,834 موظفاً، وخصصت الموازنة لهم أكثر من 53 تريليون دينار. وزاد هذا الرقم بشكل كبير في موازنة 2023، حيث بلغ أكثر من 820,000 موظف جديد، وفقاً لتقديرات اللجنة المالية حول الموازنة.

أوضاع الشباب في مؤسسات الدولة: المعينين الجدد

يشكل الشباب نسبة 60% من الشعب العراقي وفقاً لوزارة التخطيط العراقية. وهذه النسبة الكبيرة من الشباب، الذين يمثلون القوى العاملة في المجتمع، تحتاج إلى سوق عمل يستوعبها. فالعمل هو الهم الأساسي للشباب لبناء مستقبل مستقر. ومع ذلك، وبالرغم من أن واقع التوظيف والعمل في مؤسسات الدولة العراقية يوفر مستوى مادي معين ومكانة اجتماعية جيدة للشباب، إلا أنه يساهم في تحويل هذه الطاقات الشابة إلى جماعات استهلاكية غير منتجة. هذا ما فعلته الحكومة عند إطلاقها لموجة التعيينات الجديدة في موازنة عام 2023، حيث بلغت رواتب المعينين الجدد أكثر من 21 تريليون دينار عراقي بتعيين حملة الشهادات العليا والأوائل وتثبيت العقود والمحاضرين المجانين، هذا المجهود أسهم في رفع نسبة العجز في الموازنة العامة للدولة.

المشكلة الرئيسية في سياسة التوظيف الجديدة التي اعتمدها الحكومة هي غياب التخطيط. فقد سمحت الحكومة لأولئك الذين يعملون في القطاع الخاص بالحصول على وظيفة حكومية، مما أدى إلى رفع نسبة الترهل الوظيفي في الموازنة دون تبني سياسة توظيفية تأخذ بنظر الاعتبار دور القطاع الخاص.

عند إجراء المقابلات مع عدد من الشباب المعينين حديثاً، يشير أغلبهم إلى أن دافعهم الأساسي للحصول على التعيين، على الرغم من أن معظمهم كانوا يعملون في القطاع الخاص، هو خوفهم من المستقبل ورغبتهم في الحصول على الاستقرار الوظيفي الذي لا يمكن أن يضمنه القطاع الخاص فضلاً عن المكانة الاجتماعية التي عززها المجتمع بالنظر إلى الموظف الحكومي والامتيازات التي يحصل عليها. ومن ثم، عندما يبدأون في العمل في المؤسسات الحكومية، يواجهون عدة مشكلات.

أولاً: طبيعة نظام الإدارة العامة للدولة (البيروقراطية): يعتقد الشباب أن دخولهم واندماجهم في بيئة العمل الحكومية كشف لهم عن عمق مشكلة البيروقراطية وصلابة الوسائل والسياسات التقليدية التي يصر على استخدامها مسؤولي وموظفي الوزارات.

وهناك شعور بالإحباط ينشأ لدى الشباب نتيجة قدرتهم على إحداث أي نوع من التغيير. العديد من الشباب، عندما دخلوا العمل الحكومي، كانوا يحملون معهم آمالاً بأنهم سيكونون قادرين على تحقيق تغيير في النظام الوظيفي. إلا أن الواقع بدا مختلفاً تماماً.

تقول «ح. ع»، «أنا حاصلة على شهادة الماجستير في تكنولوجيا المعلومات، وحينما حصلت على الوظيفة، كنت أشعر بأنني سأستطيع أن أغير من النظام البيروقراطي والإجراءات الورقية الطويلة في العمل. إلا أنني انصدمت عندما توظفت في إحدى الأقسام التي لا تحتوي سوى على جهاز حاسوب واحد قديم ومتهالك، وكل العمل يجري من خلال سجلات ورقية كبيرة ومتراكمة. وعندما اقترحت أن أقوم بأرشفة السجلات وتغيير العمل إلى الإلكتروني بدلاً من الورقي، واجهت رفضاً وتدمراً من قبل الموظفين الأكبر سناً مني وعدم اهتمام من قبل المسؤول. فأصابني شعور مستمر بالإحباط بأنني سأكون جزءاً من هذه المنظومة غير القابلة للتغيير والإصلاح».

ثانياً: عدم تناسق الاختصاص مع الوظيفة: لم تحاول الدولة استثمار الشباب الذين ينضمون إلى مؤسساتها بحماس وشغف للعمل والتغيير، لأنهم وجدوا أنفسهم يقومون بأعمال إدارية لا تمت

لتخصصاتهم بصلة. ولهذا السبب، قام مجلس الخدمة الاتحادي بتوزيع الوظائف وفقاً لاحتياجات الوزارات من الأعداد دون النظر إلى التخصصات. ونتيجة لذلك، أصبح هناك عشوائية في اختيار الموظفين الجدد دون مراعاة توافق تخصصهم مع الأعمال التي يقومون بها.

تقول «س. ر»: «أنا حاصلة على درجة الماجستير في العلاقات الدولية من جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية. كنت أعمل كأستاذة جامعية في إحدى الجامعات الخاصة وأمارس التخصص الدقيق الذي أحبه. كنت طموحة لأن أبقى في هذا المجال. ولكن بعد التعيين، تم وضعي في شعبة الأرشيف الخاصة بالأوراق والسجلات الإدارية في نفس الكلية التي تخرجت منها بالدراسات العليا. كنت أرى نفسي كأستاذة جامعية فيها بعد سنوات».

كما يقول «ك. ح»: «أنا خريج في هندسة نظم ومعلومات. كنت أعمل في شركة خاصة وكنت أحقق دخلاً جيداً جداً. كنت أعمل في مجالي وساهمت في تطوير العديد من الأمور في قطاعي. ولكن بعد التعيين، تم نقلي إلى وزارة الهجرة والمهجرين كموظف إداري للعمل في مجال السجلات والأوراق، وهذا العمل الذي لا أعرف عنه شيئاً. وأثر هذا الأمر على مزاجي بشكل كبير، وتمنيت أن تُراعَى حقوقنا في القطاع الخاص لنتمكن من الاستمرار في مجالنا.

هؤلاء وغيرهم الكثيرون قد يشعرون بنفس المعاناة والانزعاج نتيجة للارتباك وعدم التنسيق الحقيقي بين تخصصاتهم وسوق العمل الذي تم توظيفهم فيه.

ثالثاً: عدم وجود استراتيجية في التوظيف: يشعر معظم الشباب أن تعيينهم في مؤسسات الدولة لم يكن ناتجاً عن حاجة فعلية في هذه المؤسسات لموظفين جدد بل أن المؤسسات مكتظة بالموظفين في مقابل عمل إداري روتيني لا يبرر هذا العدد الكبير. بالإضافة إلى الإشكالية المهمة المتعلقة بأن استراتيجية الحكومة في التعيين والتوظيف تعتمد فقط على عامل الشهادة الجامعية، دون مراعاة معايير المهارات والمؤهلات الشخصية والعملية التي يمتلكها الأفراد، والتي يجب أن تكون أساساً لعملية الاختيار والتوزيع في المهام والوظائف.

يعتقد الشباب أنه لم تكن هناك استراتيجية حكومية واضحة في توظيفهم، حتى من الناحية اللوجستية والبنية التحتية لمؤسسات الدولة التي تعاني من الإهمال وعدم توفير التخصيصات المالية. هذا زاد من سوء الأمور بالنسبة لظروف العمل للموظفين الجدد، حيث يعانون من عدم وجود مكاتب كافية وحتى الطاولات والكراسي يتناوبون على الجلوس فيما بينهم كلما وجدوا مكاناً فارغاً.

يقول م.ك «إن المكاتب التي نعمل فيها متهاكة وتفترق إلى الذوق والأثاث قديم، بالإضافة إلى عدم توفير المستلزمات الأساسية. على سبيل المثال، في هذا الجو الحار الذي تصل فيه درجات الحرارة إلى عتبة الخمسين درجة مئوية، نعتمد في التهوية على مكيفات هواء قديمة ولا تعمل في مكاتب مكتظة بالموظفين. ومن أجل أن نطلب أبسط مستلزمات العمل، علينا أن نقدم طلباً، وهذا الطلب يتطلب إجراءات طويلة تصل إلى عدة أشهر للحصول على الموافقات اللازمة للصرف والشراء».

رابعاً: صراع الاجيال الوظيفية: بدأ الآن بشكل واضح في مؤسسات الدولة بعد موجة التعيينات الجديدة التي أدخلت أعداداً كبيرة من الشباب إلى مؤسسات الدولة بوجود نوع من الشعور بالتنافس وعدم الانسجام بين جيلين من الموظفين: الجيل القديم الذي اعتاد على نمط معين من العمل والجيل الجديد الذي يرغب في تغيير هذا النمط، إلا أنه يصطدم بمنظومة محكمة الإغلاق فكرياً وإدارياً.

هذه وغيرها من الأسباب والتحديات والإشكاليات التي تتعلق بإستراتيجية التوظيف في القطاع العام، التي ربما لم تسنح لنا الفرصة في تغطيتها جميعاً، جعلت من عملية التوظيف في القطاع العام سلاح ذو حدين. فمن جانب هي عملية ضمان واشبه بالرشوة تقدمها الحكومة والقوى السياسية في النظام من أجل تحقيق أهداف سياسية واجتماعية معينة مثل عدم التظاهر وعدم إثارة الرأي العام وتحشيد انتخابي وجماهيري وغيرها من الأسباب التي تقوم على أساس الفكر الاشتراكي، الذي يجعل من الدولة هي المتحكمة الأولى والأخيرة في طبيعة إدارة الأفراد على مستوى حياتهم الاجتماعية والثقافية والسياسية وليس الاقتصادية فقط.

ومن جانب آخر، هي عملية تعطيل قدرات كبيرة وتطوير في القطاع الخاص. كلما زاد التوظيف في القطاع العام، قل الاقبال على القطاع الخاص والعكس. وهذه العملية تسهم في زيادة قاعدة «البطالة الحكومية المقنعة»، إذ تكسب أعداد موظفين كبيرة غير قادرة المؤسسات على إدارتهم من جهة، ولم تسهم هذه الزيادة في تحسين مستوى الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات.

التوصيات

إنّ حل مشكلة التوظيف يتطلب تغيير بيئة الأعمال في العراق تغييراً حقيقياً، لأن وضع الاستراتيجيات الاقتصادية غير كافٍ من دون أن تكون هذه الاستراتيجيات قائمة على أسس واقعية. لا يمكن حل مشكلة التوظيف من دون اشراك القطاع الخاص كشريك أساسي. ومع ذلك، هذه المهمة تتجاوز قدرة القطاع الخاص الحالي بكثير. المتطلبات والاشتراطات والإمكانيات ذات الصلة بخلق هذه البيئة ليست اقتصادية فقط بل مؤسسية وقيمية وسلوكية وثقافية أيضاً. لذا نخرج من هذه الورقة بعدد من التوصيات:

- على وزارة العمل والشؤون الاجتماعية دعم القطاع الخاص وإلزام جميع مؤسساته بتفعيل قانون الضمان الاجتماعي ومراقبة وتحسين ظروف العاملين وفقاً لقانون العمل العراقي.

- على وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، أن تكون أكثر فعالية في تفعيل قانون الضمان الاجتماعي وأن يكون الطريق مفتوحاً أمام الدولة لتنظيم السوق من خلال زيادة الرقابة على الأسواق العامة والعاملين فيها.

- على مجلس الخدمة الاتحادي وضع سياسة مشتركة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتنظيم عملية التوظيف وإيجاد فرص العمل وفقاً للاحتياج الفعلي للمؤسسات.

- على جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية وضع سياسات إدارية تنظم عملية إدارة المؤسسة من خلال اشراك الموظفين الشباب واستثمار أفكارهم في تطوير القطاع العام.

- على وزارة الصناعة والمعادن ووزارة الزراعة والبنك المركزي ووزارة المالية، عن طريق مجلس الوزراء دعم القطاعات الإنتاجية الزراعية والصناعية والمشاريع الصغيرة للشباب لتوفير فرص عمل منتجة من خلال تبسيط الإجراءات والتعليمات والروتينيات للشباب الراغبين بشكل حقيقي في فتح مشاريع صغيرة تقلل من فكرة توجيههم إلى الوظيفة العامة.

- على وزارة المالية والبنك المركزي اللجوء إلى إجراء تغييرات في السياسات المالية المتبعة في عمليات القروض والسلف، ولا سيما للشباب العاملين في القطاع الخاص، ومحاولة توطئ التعاملات المالية للشباب العاملين في القطاع الخاص، كي يحصلون على قدر أقل ما يمكن أن يُقال عنه إنه متساوي مع الموظف في القطاع العام، الأمر الذي سيقبل من فكرة العمل الحكومي.