



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

رؤية فيعضلة التوظيف في العراق

علي عدنان محمد

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

في ظل تزايد التوظيف الذي يشهده القطاع العام في العراق والذي يُعَدُّ غير متكافئ مع نسبة الزيادة في الإنتاج، والحاجة إلى استيعاب النسبة المتزايدة من الباحثين عن عمل؛ أصبحت مسألة إصلاح سياسات التوظيف من الأولويات المتكررة في البرامج الحكومية، وقد بُذلت جهودٌ مختلفة في هذا الجانب، منها تشكيل خلية طوارئ للإصلاح المالي من قبل الحكومة العراقية السابقة والتي تمخض عنها إصدار برنامج للإصلاح الاقتصادي من جزأين أُطلق عليه (الورقة البيضاء)¹، وقد شخّصت الورقة البيضاء بالبيانات التحديات التي تواجه الاقتصاد العراقي، كان أبرزها توسع دور الدولة في الاقتصاد، وأشارت الورقة البيضاء إلى أنَّ ارتفاع عدد العاملين في القطاع العام غير متكافئ مع الازدياد الحاصل في الإنتاج.

اقترحت الكثير من البرامج الإصلاحية، من ضمنها الورقة البيضاء، تمكين القطاع الخاص ومنحه دوراً أساسياً في تفعيل الاقتصاد وخلق فرص العمل، وقد أشار البرنامج الحكومي للحكومة الحالية إلى هذه السياسة بشكل صريح في جزء (تقوية الاقتصاد)².

وعلى الرغم من الأهمية التي يحظى بها توجيه سياسات الحكومة نحو تمكين القطاع الخاص في خلق فرص العمل، فإنَّه لا يخفى من وطء الضغوط الشعبية الساعية إلى توفير فرص عمل، فلا يندرج التوظيف في القطاع الخاص ضمن المكاسب السياسية للحكومة بالعادة، نتيجة لذلك صار الاعتماد على التوظيف في القطاع العام في سياسات التوظيف الحكومية مما أدى إلى ارتفاع العدد الإجمالي لموظفي القطاع العام بواقع ثلاثة أضعاف للفترة بين 2004 و2020³.

سنحاول في هذه الورقة مناقشة معضلة التوظيف من الجانب المعني بالاقتصاد الاجتماعي، لأن هذا الجانب يحظى بأهمية كبيرة لكونه يندرج في الإطار العام لسياسات الحكومة الإصلاحية الاقتصادية العامة والتوظيفية بشكل خاص.

1. الورقة البيضاء: هي خارطة طريق شاملة تهدف إلى إصلاح الاقتصاد العراقي ومعالجة التحديات الخطيرة التي تواجهه، راجع الرابط: <https://gds.gov.iq/ar/iraqs-white-paper-for-economic-reforms-vision-and-key-objectives>

2. <https://gds.gov.iq/ar/summary-of-the-ministerial-programme-of-the-new-iraqi-government/>

3. د. عماد عبد اللطيف سالم، الدولة والقطاع الخاص وسياسات التشغيل في العراق: أبعاد المشكلة وإشكالية الدور (2003-2021)، راجع الرابط: <https://annabaa.org/arabic/studies/32552>

جذور المعضلة

تمتد جذور هذه المعضلة إلى سبعينيات القرن الماضي، فقد كان الاعتماد على التوظيف في القطاع العام من الأولويات في ظل النظام البعثي، فغالباً ما كانت وظائف القطاع العام تُستخدم كأداة للتفضيل والمحسوبية السياسية⁴، فأخذت الحكومة توزع المناصب على أساس الولاء للحزب الحاكم بدلاً من المؤهلات أو الجدارة⁵، وقد أثر ذلك في طبيعة الرؤية الاقتصادية في المجتمع العراقي بشكل كبير.

وتماشياً مع ذلك أصبح الموظف في القطاع العام يتمتع بمكانة اجتماعية أكثر رفعة وبروزاً، فلا يقتصر مصدرها على الطابع العام لمكانة الموظف الاجتماعية فحسب بل يمتد إلى دوره الحزبي كذلك، فأصبحت الوظيفة تجمع بين المكانة الاجتماعية العرفية والسلطة الحزبية النسبية، كما عززت سياسات الحكومة آنذاك التأمين الوظيفي للموظف في القطاع العام، بينما لم يكن هناك مستوى مواز من الحماية لموظفي القطاع الخاص أو أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ولا يُعدّ هذا التوجه مستغرباً في ظل حكم حزب البعث العربي الاشتراكي، فالاشتراكية تفترض الاعتماد على الدولة.

بعد 2003، ازدادت وتيرة الاعتماد على التوظيف في القطاع العام كوسيلة لتوفير فرص العمل، ولم تكن لهذا الازدياد تبعات اقتصادية فحسب، بل كانت له تبعاته الاجتماعية كذلك، فتغيّر مفهوم العمل اجتماعياً، ومالت كفة المكانة الاجتماعية التي يوفرها العمل على كونه نشاطاً من أجل العيش، لتنتشر في مجتمعنا البطالة السلوكية بشكل مطّرد، وهي تعني عزوف المجتمع عن بعض المهن وفرص العمل على الرغم من توفرها، لماذا؟ لأنها لا تشبع الرغبة في اكتساب المكانة الاجتماعية.

4. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Iraq-De-Baathification-Report-March2013-AR.pdf>

5. د. كاظم حبيب، الاقتصاد السياسي للفئات الرثة الحاكمة في العراق، رابط البحث:

<http://tellskuf.com/index.php/authors/86-kh/52809-2015-12-08-11-36-13.html>

أشار إلى ذلك د. عدنان عبد الأمير مهدي، فقد وجد أنَّ هنالك انخفاضاً في نسبة البطالة بين فئة العاطلين ممن يحملون مؤهل (الابتدائية) فما دون من (55%) إلى (15%) بين 2003 و⁶2008، فهذه الفئة لا تجد في الوظائف الحكومية استحقاقاً لعدم كفاية مستواهم التعليمي، لذا لا يعزفون عن فرص العمل في القطاع الخاص ولو لم يكن منظماً.

أمّا د. صالح الكفري فإنه يستنتج بأنه كلما زادت سنوات الدراسة ازدادت فرص التعطّل عن العمل لدى الشباب العراقي⁷، وفي ذات الوقت يجد د. صالح أنَّ مستوى التعليم يتناسب طردياً مع نسبة الحصول على وظيفة حكومية، بينما يتناسب مستوى التعليم عكسياً مع احتمالية الشروع في مشروع خاص، ذلك أنَّ معظم الشباب المتعلم بمستوى عالٍ يطمح نحو وظيفة حكومية لائقة أو وظيفة محمية.

في الوقت الذي ركّزت فيه السياسات الحكومية على معالجة هذه المعضلة اقتصادياً، لم تتوجه السياسات نحو المعالجة الاجتماعية بالوتيرة نفسها، فالسياسات الحكومية التي تعمل على الإنعاش الاقتصادي للقطاع الخاص كبديل عن القطاع العام على مستوى التوظيف لم تقدّم لموظفي القطاع الخاص المكانة الاجتماعية التي يحظى بها موظفو القطاع العام.

علي سبيل المثال، تتوجه الحكومة نحو تشريع قانون للتقاعد والضمان الاجتماعي في محاولة لتأمين العمل في القطاع الخاص بنفس مستوى التأمين الذي يحظى به القطاع العام، إلا أنَّ ذلك لن يغيّر من التوجه العام نحو الوظيفة الحكومية طالما بقيت سياسات الكفالة تعتمد كفالة الموظف الحكومي مثلاً.

6.<https://www.bayancenter.org/wp-content/uploads/2021/08/764er2.pdf>

7.https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_438063.pdf

الامتياز الاجتماعي ودور السياسات في تعزيزه

تتسم الوظيفة العامة بامتيازات اجتماعية تجعلها مرغوبة أكثر من الوظيفة في القطاع الخاص حتى وإن كانت أجور العمل في القطاع الخاص أعلى، وهذه الامتيازات الاجتماعية هي السلطة، والموارد، والاستقرار والثبات، والاستقلالية.

تمارس الدولة سيادتها من خلال مؤسساتها العامة، مما يعني أن الموظف في مؤسسات الدولة يحظى بفيض تلك السلطة اجتماعياً، بينما لا يحظى الموظف في المؤسسات الخاصة العاملة بالقطاع ذاته بتلك الميزة، كما كان لبعض السياسات الحكومية أثرٌ كبير في تنمية هذا الجانب، فعلى سبيل المثال يُمنحُ موظفو الخطوط الجوية العراقية هويات دخول وتسهيلات في مطار بغداد الدولي بسهولة وبكثرة على عكس الشركات الخاصة، مما يضيف نوعاً من الامتياز الاجتماعي لموظفي الشركة العامة، وهكذا بالنسبة للشركات العاملة في المنطقة الخضراء وغيرها من الامتيازات الاجتماعية.

كما يتمتع موظفو القطاع العام بإمكانية الوصول إلى موارد يتعذر على موظفي القطاع الخاص الوصول إليها، خاصة فيما يتعلق بالتكنولوجيا والبيانات وغيرها، فالباحث في القطاع العام يمتلك سهولة أكثر نسبياً في الوصول إلى البيانات الحكومية من الباحث في القطاع الخاص مثلاً، كما يسهل على الباحث العلمي في المؤسسة الحكومية أن يستعين بمختبرات الجامعات الحكومية المجهزة بأجهزة حديثة لغرض إجراء التجارب، بينما قد يصعب على الباحث العلمي في المؤسسات الخاصة أن يقوم بذلك.

إضافة إلى ذلك، يتمتع موظف القطاع العام بأفضلية في الاستقرار والثبات من نواحي عدة، فالاستقرار والثبات يشمل أوقات الدوام والتمتع بالعطل الرسمية وطبيعة العمل، بينما قد تجد أن موظف القطاع الخاص لا يتمتع بذلك، فقد يتطلب العمل في القطاع الخاص دواماً لساعات إضافية وخلال أيام العطل.

أخيراً، يتمتع الموظف الحكومي بنوع من الاستقلالية لا يتمتع بها أقرانه في القطاع الخاص، فالموظف في القطاع الخاص يعمل لصالح المؤسسة الخاصة التي قد لا يشعر بالانتماء إليها وقد لا يتشارك مع رؤيتها وأهدافها، بينما تُعدُّ الوظيفة الحكومية امتيازاً اجتماعياً لأنَّ الموظف يقدم خدمة وطنية من خلال تأدية مهامه الوظيفية، الأمر الذي يضيف على عمله نوعاً من الاستقلالية.

السياسات المقترحة

يستوجب الخروج من معضلة الاعتماد على التوظيف الحكومي في استيعاب الباحثين عن عمل، يستوجب التعامل مع الجانب الاجتماعي للمعضلة، والعمل على اعتماد سياسات حكومية تستهدف هذا الجانب، فالتشجيع الاقتصادي للقطاع الخاص يستلزم تشجيعاً اجتماعياً، فبالإضافة إلى التأمين والحماية الاقتصادية التي قد يوفرها قانون العمل والضمان الاجتماعي نقترح المضي بالسياسات الآتية:

1. العمل على استحداث تشكيلي حكومي يرتبط بالأمانة العامة لمجلس الوزراء تُنَاط به مسؤولية الإشراف على تطوير ودعم القطاع الخاص ويتولى إعداد الخطط ورسم السياسات والنظر في تطويرها بمساعدة أجهزة الدولة الأخرى، كما تنَاط بهذا التشكيل مهمة النظر في شكاوى الموظفين والمستثمرين في القطاع الخاص، وقد أشارت إلى هذا التشكيل ضمناً الورقة البيضاء بشكل غير تفصيلي، ويكون ارتباطه بوزارة التخطيط، إلا أن الأجدر أن يرتبط بالأمانة العامة لمجلس الوزراء حيث يكون الطابع التنفيذي أكثر قوةً، وبذلك يشعر منتسبو القطاع الخاص بالدعم الحقيقي من قبل السلطة.
2. تفعيل دور مراكز التدريب المهني التابعة إلى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وذلك من خلال إعداد منصة الكترونية خاصة بالتقديم على وظائف في القطاع الخاص والإعلان عنها، وإعادة النظر بمنهج دورات التدريب المهني التي تقوم بها الدائرة وفقاً لمتطلبات سوق العمل في القطاع الخاص، إذ إن هذه المركزية في الإعلان والتقديم على الوظائف تسهل آلية الحصول على وظيفة وتسمح للحكومة بإعداد إحصاءات رسمية بذلك، كما أن تبني الحكومة لهذا المشروع له أثر اجتماعي إيجابي على طبيعة التوظيف في القطاع الخاص، ويخضع العمل في مراكز التدريب والدوائر المرتبطة بها إلى استراتيجية وطنية تربط مخرجات التدريب بالحاجة المستقبلية لسوق العمل.
3. تقليل الضرائب على المشاريع الخاصة الصغيرة والمتوسطة والكبيرة بشروط معينة والعمل على إنشاء أنظمة تأمين مدعومة حكومياً للمشاريع الخاصة، مما يحفز المواطنين على التوجه نحو

الأعمال الحرة التي تضفي استقلاليةً أوسعَ من الوظيفة في القطاع العام، كما تحقق سياسات التأمين لرؤاد الأعمال نسبة كبيرة من الأمن الاجتماعي.

4. إدراج مفهوم المساواة الوظيفي بين موظفي القطاع العام والقطاع الخاص في سياسات الدولة المختلفة، والعمل على الحد من التمييز الاجتماعي لموظفي القطاع العام. بناءً على ذلك، تُلغى مثلاً سياسة الاعتماد على كفالة الموظف الحكومي في الاقتراض أو الشراء بالتقسيط أو تسيير بعض المعاملات الحكومية.

عوائق التنفيذ

إنَّ أهمَّ عوائق التنفيذ هي رفض الموظفين الحكوميين لهذه السياسات، لأنها بطبيعة الحال لا تصب في مصلحتهم، مما قد ينتج عنه تلوُّكٌ في تنفيذ السياسات، هذا بالتالي يفرض على الحكومة تهيئة بيئة ملائمة لتنفيذ سياساتها من خلال نشر وتوعية موظفي القطاع العام بضرورة تنشيط القطاع الخاص لأنَّ الاعتماد على التوظيف الحكومي سيؤدي حتماً إلى تهديد أمنهم الوظيفي، من جانب آخر، يتوجب على الحكومة المضي بالسياسات بشكل تدريجي وحسب التدرج الوظيفي من الأعلى إلى الأدنى.

إنَّ التوجه بالتنفيذ التدريجي يعني البدء بأعلى الهرم حيث تعتمد المحاصمة السياسية، مما يعني أنَّ الرفض والممانعة قد يصدر من القوى السياسية، مما يتطلب دوراً فعَّالاً للإرادة السياسية للمضي قدماً بالسياسات، وهنا يتوجب على الحكومة إقناع القوى السياسية بالدور الفعَّال الذي يلعبه الامتياز الاجتماعي لموظفي القطاع العام في تحفيز الوعي الجمعي للباحثين عن عمل نحو البحث عن وظيفة عمومية وتنشيط عدم القناعة بوظائف القطاع الخاص.

هوية البحث

اسم الباحث: علي عدنان محمد

عنوان البحث: رؤية في معضلة التوظيف في العراق

تاريخ النشر: كانون الثاني - يناير 2023

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، تأسس سنة 2015م، ومُسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، باعتباره ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني وتطبيق رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الاخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمساهمة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام، ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ويسعى المركز لدعم الإصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة وتقديم المساعدة الفنية للقطاعين العام والخاص، كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص، والنهوض به لتوفير فرص عمل للمواطنين عن طريق التدريب والتأهيل لعدد من الشباب، بما يقلل من اعتمادهم على المؤسسة الحكومية، ويساهم في دعم اقتصاد البلد والارتقاء به.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org