السنة الثالثة والعشرون ملحق 1 العدد 85 / شهر حزيران / السنة 2025

https://doi.org/10.31272/ijes.v23 i85.1262

المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية
Iraqi Journal For Economic Sciences

PISSN : 1812-8742 EISSN : 2791-092X Arcif : 0.375

Analysis the determinants of public-private partnership in Iraq

تحليل محددات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق

أ.د. فلاح خلف علي الربيعي

Falah Khalaf Ali Al-Rubaie

faalah@uomustansiriyah.edu.iq

كلية الإدارة والاقتصاد – الجامعة المستنصرية

Abstract

This research aims to emphasize the importance of redistributing roles between the public and private sectors in Iraq. After the public sector failed to lead the development process alone, the conviction of the importance of the active participation of the private sector in the process of investment, production and operation increased. The importance of the research is due to Iraq's urgent need to achieve a partnership between the two sectors, the partnership between the public and private sectors, by activating the role of the private sector to create a business environment suitable for investment, and ending the monopoly of the public sector on economic activity by rebuilding the role of the private sector in development to be complementary with the public sector. This call must constitute a fundamental pillar of any long-term strategy for radical economic change. The research reached a main conclusion that the areas of partnership between the public and private sectors in Iraq are limited due to the dominance of the rentier orientation over the public sector and the weakness of its interest in the production sectors, and the dominance of speculative behaviour and moving away from the behaviour of the typical investor in the private sector in Iraq. The study recommended that expanding the areas of partnership in Iraq requires activating the role of the private sector in productive activity in a way that contributes to raising the contribution of the commodity and service sectors to the GDP and reduces dependence on crude oil exports.

Keywords: partnership, public sector, public sector, development .

المستخلص

يهدف هذا البحث الى التأكيد على أهمية إعادة توزيع الأدوار بين القطاع العام والخاص في العراق، فبعد أن أخفق القطاع العام في قيادة عملية التنمية بمفرده، تزايدت القناعة بأهمية المشاركة الفاعلة للقطاع الخاص في عملية الاستثمار والإنتاج والتشغيل تعود أهمية البحث الى حاجة العراق الماسة إلى تحقيق الشراكة بين القطاعين الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من خلال تفعيل دور القطاع الخاص لخلق بيئة أعمال ملائمة للاستثمار، وأنهاء احتكار

القطاع العام للنشاط الاقتصادي من خلال اعادة بناء دور القطاع الخاص التنموي ليكون تكامليا مع القطاع العام، وهذه الدعوة يجب ان تشكل ركنا اساسيا من اركان أي استراتيجية بعيدة المدى للتغيير الاقتصادي الجذري
توصل البحث الى استنتاج رئيسي مفاده محدودية مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق بسبب هيمنة التوجه الريعي على القطاع العام وضعف اهتماماته بقطاعات الإنتاج، وهيمنة سلوك المضاربة والابتعاد عن سلوك المستثمر النموذجي لدى القطاع الخاص في العراق واوصت الدراسة بان توسيع مجالات الشراكة في العراق يستلزم تفعيل دور القطاع الخاص في النشاط الإنتاجي بما يسهم في رفع مساهمة القطاعات السلعية والخدمية في الناتج المحلي ويقلل من الاعتماد على صادرات النفط الخام .

الكلمات الرئيسية: الشراكة، القطاع العام، القطاع العام، التنمية

المقدمة

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام صانعي القرار ومراكز البحوث على الصعيد العالمي، بعد أن برهنت تجارب التنمية في مختلف الاقتصادات على صعوبة تحقيق الأهداف التنموية ، بدون حشد طاقات وموارد وخبرات كل من القطاع العام والخاص ، لذا سعت الدول المتقدمة والنامية على حد سواء إلى خلق التنظيمات التشاركية لرفع كفاءة استخدام الموارد وتعزيز القدرة التنافسية وجذب مصادر التمويل والتوسع في المشاريع لخلق فرص عمل جديدة ودعم الاستقرار الاقتصادي ، فتحقيق التنمية يتطلب ان يعمل القطاع العام الخاص معاً لتحقيق مكاسب مشتركة .وبقدر تعلق الامر موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق ،فقد ارتبطت صياغة الادوار وتوزيعها ما بين القطاعين بهيمنة الدولة على الفائض الاقتصادي وحالة الاقصاء والازاحة التي عاشها القطاع الخاص، وقد برهنت تجربة العراق تلك أن هذا التوجه كان من بين ابرز الاسباب التي قادت الى حالة الهدر وسوء التصرف للموارد الانتاجية وتوجيهها نحو مسارات بعيدة تماما عن التنمية وهذا ما حدث خلال فترة المركزية الشديدة وهيمنة القطاع العام وتحديدا خلال المدة (1960-2003) بالمقابل ادت حالة الفوضى في إدارة الاقتصاد خلال الفترة (2003-2022) الى تفاقم الأزمات الاقتصادية والاختلالات الهيكلية والمؤسسية .

مشكلة البحث: تعود الى ضيق مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق لوجود عدد من المحددات من ابرزها ضعف مساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، مما يجعل هذا القطاع لا يمتلك المؤهلات الكافية للمشاركة في عملية التنمية، وضعف قدرات الجهاز الحكومي على تهيئة مناخ الاستثمار المناسب لتسهيل مهمة القطاع الخاص في سعيه نحو اداء دوره التنموي المنشود.

فرضية البحث: أن تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص يستلزم وجود رؤية اقتصادية تستند الى فهم دقيق للاحتياجات الاقتصاد الوطني الانية منها والبعيدة المدى وفي مقدمتها هدف التحول الهيكلي المتمثل بتقليل مساهمة قطاع النفط في الناتج المحلي ورفع مساهمة الناتج غير النفطي.

هدف البحث : التأكيد على أهمية إعادة توزيع الأدوار بين القطاع العام والخاص ، فبعد أن اخفق القطاع العام في قيادة عملية التنمية بمفرده، تزايدت القناعة بأهمية المشاركة الفاعلة للقطاع الخاص في عملية الاستثمار والإنتاج والتشغيل.

أهمية البحث: تعود الى حاجة العراق الماسة إلى تحقيق الشراكة بين القطاعين الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من خلال تفعيل دور القطاع الخاص لخلق بيئة أعمال ملائمة للاستثمار ، وأنهاء احتكار القطاع العام للنشاط الاقتصادي من خلال اعادة بناء دور القطاع الخاص التنموي ليكون تكامليا مع القطاع العام ،وهذه الدعوة يجب ان تشكل ركنا اساسيا من اركان أي استراتيجية بعيدة المدى للتغيير الاقتصادي الجذري.

المحور الأول: الإطار النظري للشراكة بين القطاعين العام والخاص

اولا: مفهوم الشراكة: ينطوي مفهوم الشراكة على عدد من الأبعاد الاقتصادية والإدارية والتنظيمية والتعاونية والاجتماعية والقانونية، التي تعكس مختلف أوجه التعاون بين القطاعين العام والخاص،

الهادفة الى توظيف الموارد المادية والبشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية من اجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. (النجار، 1999، ص 24)

وهناك عدة تعاريف للشراكة من انها أحد اشكال التعاون بين القطاع العام والخاص من خلال وضع ترتيبات يستطيع بموجبها القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية للمجتمع، فيسمح للقطاع الخاص بتقديمها بصورة مباشرة بدلا عنه. وعرفت ايضا على انها عن عقد قائم على التعاون بين طرفين أو أكثر يشتركون برأس المال او العمل او التنظيم والعلاقات والمعرفة التكنولوجية ومراحل الإنتاج والتسويق في الاستثمار في المشاريع او الانشطة الإنتاجية والخدمية، يتقاسمون المنافع والأرباح المتحققة من هذا التعاون.

(ILO، 2012، ص1) وبحسب تعريف البنك الدولي فأن الشراكة "عقد طويل الأجل بين طرف خاص وهيئة حكومية لتوفير أصل أو خدمة عامة، حيث يتحمل الطرف الخاص مخاطر كبيرة ومسؤولية إدارية، ويرتبط الأجر بالأداء. (World Bank ، 2017، ص5) وتركز معظم تعاريف الشراكة على اوجه التعاون والتفاعل بين القطاع العام والقطاع الخاص المتعلقة بتوظيف الامكانيات التكنولوجية والبشرية والادارية والمالية والتنظيمية على اساس من المشاركة والالتزام بالأهداف وحرية الاختيار والمسؤولية المشتركة والمساءلة لتحقيق الاهداف الاجتماعية والاقتصادية (بن عزوز، 2001، ص 12)ويختلف مفهوم الشراكة عن مفهوم الخصخصة ، فإذا عدنا إلى مفهوم الخصخصة فأننا نجدهُ في بعض جوانبه ينطوي على نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص وهو الأمر الذي لا يتحقق الا بموجب الشراكة ، حيث يحتفظ القطاع العام بملكية المنشأة، كما تسعى الخصخصة الى تغيير هيكل السوق من خلال رفع كافة القيود المفروضة على الدخول إلى الاسواق لتشجيع دخول الشركات الجديدة وتحرير الأسعار، أما في حالة الشراكة فأن القطاع الخاص يتقبل هيكل السوق القائم كما هو تحت والمحتكر من قبل القطاع العام ويقوم بتوقيع عقود فردية مع الشركات لإقامة مشروعات جديدة وتحدد العقود حقوق ومسؤوليات كلا الجهتين للقطاع العام والخاص معاً . (OECD، 2009، ص5) ويرتبط مفهوم الشراكة مع مفهوم التنويع الاقتصادي من خلال توسع مشاركة القطاع الخاص في القطاعات السلعية وبخاصة الزراعة والصناعة وتقليص دور الحكومة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي وفي تشكل الإيرادات الحكومية. (الهيتي، 2016، ص 4) ان تفعيل دور القطاع الخاص في النشاط الإنتاجي سيسهم في رفع مساهمة القطاعات السلعية في الناتج المحلي ويقلل من الاعتماد على صادرات النفط الخام لتقليص الاثار المترتبة على انتقال تأثير الصدمات الخارجية من القطاع النفطي إلى القطاعات الإنتاجية الأخرى. (Ploeg ، 2011، ص30)

ثانيا: مبررات الشراكة: من أهم مبررات الشراكة: (حنان، 2015، ص 31)

1- التخفيف من الاعباء المالية والعجز المتفاقم في الموازنات العامة

3-مساندة القطاع الخاص للقطاع العام لإنجاز وتنفيذ المشاريع خلال المدد الزمنية المطلوبة والمحاولة في انجازها، عن طريق امداد الاخير بالتمويل والمعرفة والخبرة في ادارة المشاريع.

4-تحقيق الموائمة والاندماج بين هدفي الربح وهدف المنافع الاجتماعية عن طريق الاهتمام بالبعد اقتصادي في السياسات الاقتصادية المعتمدة، وفي ادارة المشاريع وفق اسس اقتصادية سليمة.

3. الاستفادة المتبادلة من رؤى واهداف ومبادي كلا الطرفين لغرض تحقيق الاستفادة القصوى من خبرة كل منها في خدمة الاقتصاد المعني

5. رفع كفاءة اداء القطاع العام، من خلال تطبيق معايير الحوكمة، لرفع كفاءة الخدمة المقدمة للمواطنين.

6. توزيع عبء المسؤوليات الاجتماعية بين أطراف الشراكة

7. توزيع عبء المخاطر المحتملة على أطراف الشراكة

8.تبني سياسات إنتاجية جديدة قائمة على تعزيز التعاون وتقليل التنافس والتناحر بين أطراف الشراكة

المحور الثاني: تحليل واقع الشراكة في العراق

اولا ـ سمات الاقتصاد العراقي: يشير واقع الاقتصاد العراقي إلى ستة سمات اقتصادية أساسية وهي: (ابريهي، 2012، ص 15) و (يحيى، 2012، ص ص112-115)

أ- استمرار الاعتماد على قطاع النفط

ب- ضعف القطاعات الإنتاجية وبخاصة الصناعة والزراعة وضعف توظيف الاستثمارات فيهما،

ت- ضعف بيئة الاعمال اللازمة لتأمين مستلزمات النهوض بدور القطاع الخاص.

ث- العجز عن اعمار وتطوير البنية التحتية في المجالات كافة وخاصة الطاقة الكهربائية.

ث- إغراق الأسواق المحلية بالسلع المستوردة.

ج- تفاقم الفساد الإداري وضعف اجراءات محاربة الفساد المالي

ح- هيمنة القطاع العام على سوق العمل وتفاقم البطالة المقنعة في أجهزة الإدارة والدولة.

د- ضعف كفاءة اداء القطاع العام، وضعف نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين

ثانيا ـ الأسباب الداعية للشراكة في العراق: تعزى الحاجة الى الشراكة بين القطاع العام والخاص في العراق الى ما يأتي: (الرشيد، 2010، ص 117)

1- عدم كفاءة القطاع العام في مرافق وخدمات عامة كثيرة.

2-تخلف أنظمة الإدارة وهيمنة البيروقراطية في كثير من مشاريع القطاع العام.

3-ارتفاع الميزانية التشغيلية في مشاريع القطاع العام.

4-تقلبات أسعار النفط واستمرار العجز المتفاقم في الموازنات العامة

5-ضعف مساهمة القطاع الخاص في معظم المؤشرات الاقتصادية في العراق

5. الحاجة الى جذب الاستثمار الأجنبي والانفتاح على السوق العالمية.

تحديات الشراكة في العراق: يمكن تلخيص أبرز التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاعين بمايأتي: (حسين، 2024، ص ص 1-5)

1. وجود قيود قانونية تشريعية لحركة القطاع الخاص وتجعله يشعر بدرجة عالية من المخاطرة مما يجعل العراق بيئة غير جاذبة مطلقاً لمشاركة القطاع الخاص.

2- تبني العراق لنموذج الاقتصاد الاشتراكي لحقب زمنية طويلة أدى إلى خلق بيئة الاجتماعية معادية للتوجه نحو القطاع الخاص واقتصاد السوق .

3. تفشي الفساد المالي والإداري في القطاع العام خلق بيئة معادية للشراكة.

4. التقلبات السياسية والأمنية وعدم وضوح الرؤية السياسية المستقبلية.

5. عدم وجود رؤية استراتيجية اقتصادية تنظم العلاقة بين القطاع العام والخاص وتضع السياسات والشروط التي يعتمد عليها مشرعو القوانين في العراق

ثالثا ـ الإطار القانوني الشراكة : يحدد الإطار القانوني للشراكة الإجراءات التنظيمية والقانونية ويضمن حقوق كافة الأطراف، فضلا عن تحديد الشروط والالتزامات في عقود الشراكة والأجهزة الرقابية الخاصة بجودة الخدمات أو المنتجات والاسعار وما يتناسب والاهداف الاقتصادية والاجتماعية العامة

ولتحقيق تلك الاهداف ناقش البرلمان العراقي مسودة قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لعام 2018. استنادا إلى أحكام البند (أولا) من المادة (61) والبند (ثالثا) من المادة (73) من الدستور، وحدد الهدف من وراء اصدار هذا القانون هو ما يأتي : (مهند ، 2021، ص 9)

1-ضمان تحقيق مبادئ المنافسة والشفافية في إبرام عقود الشراكة وتنفيذها

2-تسريع النمو الاقتصادي، وتشجيع رأس مال القطاع الخاص لتمويل المشروعات المشمولة بأحكام هذا القانون ورفع مستوى الكفاءة والإداء.
3-الإسهام في إنشاء البنى التحتية أو مرافق الخدمات العامة أو الإنتاجية، وتحسين خدماتها من خلال إشراك القطاع الخاص في تمويل هذه البنى والمرافق وتصميمها وبنائها وتنفيذها وصيانتها.
4-توزيع مخاطر المشروع بين القطاعين العام والخاص.
5- دعم تنفيذ مشروعات البنى التحتية أو مرافق الخدمات العامة أو الإنتاجية، وفقا لنص اتفاق الشراكة من خلال التعاون الفعال لجهة التعاقد والهيئات الحكومية الأخرى.
6- إتباع أساليب تسديد آمنة وملائمة في استرداد التكاليف والتعويضات العادلة لجهة القطاع الخاص.

ويعاني قانون الشراكة من جملة ثغرات من ابرزها: -(فيصل، 2015، ص 83)

1. أن القانون لا يعالج أسس تفعيل الشراكة بشكل عملي مدروس
2. لم يهدف الى تنويع الاقتصاد العراقي وإخراجه من فخ الأحادية الربعية لخلق فرص عمل واستقرار اقتصادي ونمو مستدام
3. في الأسباب الموجبة لسن هذا القانون لا توجد إشارة الى سبب تفعيل عقود الشراكة؛ وهو انتشال الشركات العامة الخاسرة والمتوقفة عن العمل. وكان ينتظر من مشروع القانون المقترح ان يركز على تفعيل الشراكة بين مؤسسات القطاع العام (الخاسرة والمتعثرة) لتخفيف العبء على الموازنة من جهة وتشجيع القطاع الخاص من جهة أخرى
4. الخطوط العامة للقانون تركز على تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المشاريع الجديدة، ومن الصعوبة ان تقوم الحكومة بإضافة مشاريع جديدة في ظل معاناة مئات المشاريع الحكومية من التعثر والتوقف ؟ الى الحد الذي وصل بتلك المشاريع الى اقتراض مبالغ على شكل سلف من المصارف الحكومية لتسديد مستحقات العاملين فيها.
5. يجب أن يتضمن القانون تحديد الشركات العامة التي تخضع للشراكة: هل المقصود بها الشركات والمؤسسات والمصانع المستمرة بالعمل ام المتوقفة. ومن يحدد ذلك؟
6. القانون لم يشر.إلى أي من الشركات العامة التي تخضع للشراكة هل الشركات الخاسرة ام الشركات الرابحة؟ ومن يحدد ذلك؟
7. لم يتضمن القانون تحديد القطاعات التي ينبغي تشجيع الشراكة فيها، من اجل تحقيق اهداف الشراكة المتمثلة بخلق فرص العمل ، وتنويع الاقتصاد المحلي، وتشجيع المنتج الوطني، وتحقيق الأمن الاقتصادي.

رابعا-هل القطاع الخاص في العراق مؤهل للشراكة: ألحقت ظروف الحروب والحصار الاقتصادي التي مرت على العراق خلال عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي وظروف عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي بعد عام 2003 ، تشويها فادحا بشخصية القطاع الخاص العراقي، اذ كرست تلك الظروف سلوك المضاربة والمقامرة ، الذين تخلى معظم العاملين في هذا القطاع تدريجيا، عن شخصية المستثمر النموذجي للاستفادة من ظروف الحروب وعدم الاستقرار والأزمات الاقتصادية، مما جعل النشاط الخاص شديد الصلة بالنشاط الاستهلاكي ومبتعدا عن ولوج مجالات الاستثمار الحقيقي وقاد هذا الاتجاه الى تدني النشاط الانتاجي للقطاعين العام والخاص الى ادنى نقطة في تاريخ البلاد الانتاجي. وعليه فأن هذه الشخصية تواجه اليوم امتحانا عسيرا، فهي بحاجة الى أن تثبت كفاءتها ونزاهتها وامتلاكها للموارد والإمكانيات والمؤهلات الكفيلة بنجاحها في عملية الشراكة، فقد أصبح من غير المنطقي وغير المقبول أن تستمر بنفس سلوكها السابق. فالمهمة الملقاة على عاتقها تتطلب ان تتحول من سلوك المضارب الى سلوك المستثمر التنموي، الذي يتطلب وجود التزام بالمحددات التشريعية وبالقيود التكنيكية والشروط الاقتصادية. (صالح، 2012، ص 3)

1-مساهمة القطاع الخاص في الاستثمار: تدل المؤشرات الخاصة بالاستثمار بأن القطاع الخاص يحتل موقعاً مهماً في الاقتصاد العراقي في الوقت الحاضر ويمكن تطويره بما يؤهله للعب دور أكبر في الإنتاج والاستثمار وإتاحة فرص العمل مستقبلاً. ويمكن ان نبين ذلك من خلال المؤشرات الاتية :-

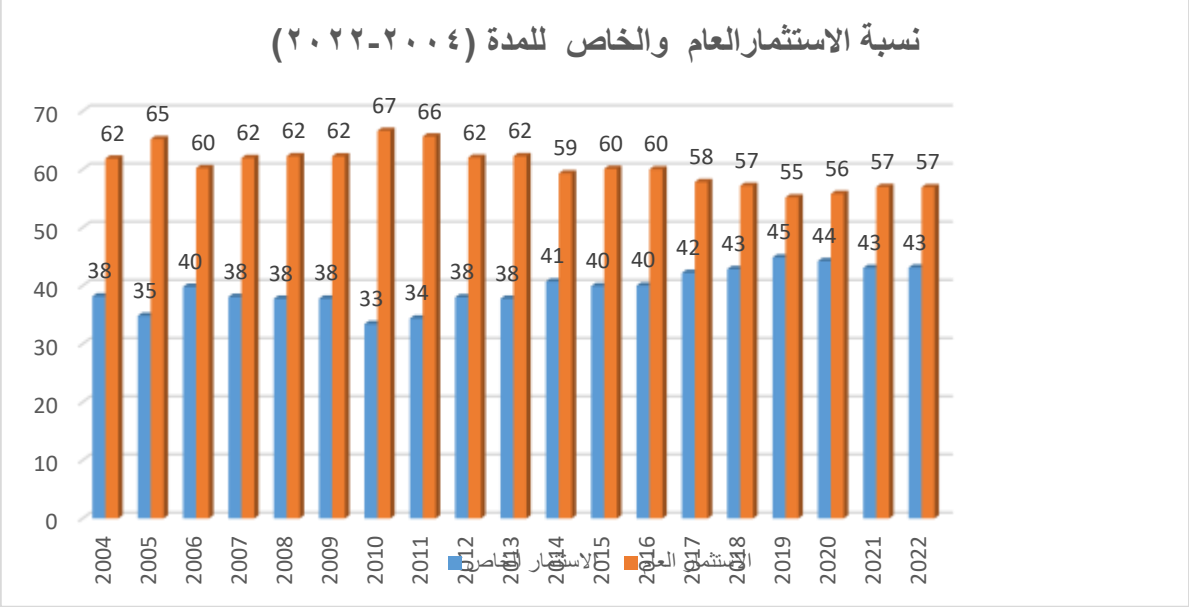
أ-نسبة الاستثمار العام والخاص الى الناتج المحلي الإجمالي للمدة (2004-2022):على الرغم من وجود تحسن نسبي في نسبة الاستثمار العام والخاص الى الناتج المحلي الإجمالي خلال المدة (2004-2022)) اذ بلغ متوسط نسبة مساهمة القطاع الخاص حوالي 42% من اجمالي الاستثمار في حين بلغت مساهمة القطاع العام حوالي 58% ، مما يدل على القطاع العام مازال يهيمن على المساهمة الرئيسية في اجمالي الاستثمارات في الاقتصاد العراقي. ويعود ذلك الى حالة الركود في النشاط الاقتصادي وعدم استقرار الوضع الأمني والسياسي وتدهور بيئة الاعمال، أن تلك العوامل وتداعيات الأزمات الخارجية أسهمت في تغذية إزاحة القطاع الخاص من الاستثمار في المجالات الإنتاجية واقتصرت معظم استثمارات في مجال المضاربة في قطاع العقارات والعملات الأجنبية والذهب والمشاركة في بعض الصفقات التي يشوبها الفساد والتواطؤ

جدول (1) نسبة الاستثمار في القطاعين العام والخاص في العراق للمدة (2004-2022)

السنة	الاستثمار الخاص	الاستثمار العام	الاستثمار العام	الاستثمار الخاص
2004	38.16189	61.83811	6.38	3.94
2005	34.81488	65.18512	13.18	7.04
2006	39.8047	60.1953	16.04	10.61
2007	38.06674	61.93326	20.44	12.57
2008	37.74387	62.25613	23.61	14.32
2009	37.77447	62.22553	25.63	15.56
2010	33.39652	66.60348	29.65	14.87
2011	34.35498	65.64502	31.49	16.48
2012	37.99638	62.00362	29.41	18.02
2013	37.74836	62.25164	33.02	20.02
2014	40.70896	59.29104	33.7	23.14
2015	39.92153	60.07847	31.9	21.2
2016	39.99992	60.00008	30.3	20.2
2017	42.1888	57.8112	32.81	23.94
2018	42.83499	57.16501	39.04	29.26
2019	98.78481	1.21519	40.64	33.04
2020	44.22218	55.77782	44.78	35.5
2021	43.04745	56.95255	43.53	32.9
2022	43.09702	56.90298	42.52	32.2
المتوسط			29.90	20.25

المصدر : 1-البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، سنوات متعددة.
2- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية، اعداد متفرقة

شكل (1) نسبة الاستثمار العام والخاص الى اجمالي الاستثمار للمدة (2004-2022)



المصدر : 1-البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، سنوات متعددة.
2- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية، اعداد متفرقة

ب-نسبة الاستثمار العام والخاص الى اجمالي الاستثمار للمدة (2004-2022): تبين تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء الاستثمار خلال فترة البحث (2004-2022) بأن القطاع الخاص قد ساهم بحوالي 21% من اجمالي الاستثمار في حين بلغت مساهمة القطاع العام حوالي 30% وتنحصر.معظم استثمارات القطاع العام في القطاع النفطي ونشاط تصفية النفط وفي البنية التحتية اذ تتركز في استثمارات الطاقة والبنى الأساسية والاجتماعية. في حين ينحصر.معظم النشاط الاستثماري للقطاع الخاص في الأبنية السكنية، وبنسبة قليلة في قطاع النقل والتجارة والتمويل ونشاطات مما يدل على عدم وجود تنافس حقيقي القطاعين كما يدل على ضعف مجالات الشراكة بين القطاعين

جدول (2) نسبة الاستثمار في القطاعين العام والخاص الى الناتج المحلي في العراق للمدة (2004-2022)

السنة	الاستثمار العام	الاستثمار الخاص	الناتج المحلي الاجمالي	نسبة الاستثمار الخاص	نسبة الاستثمار العام
2004	4471.52	2759.49	70093.09	38.16	61.84
2005	9287.96	4960.63	70491.08	34.81	65.19
2006	11963.43	7910.93	74567.1	39.80	60.20
2007	18156.38	11159.66	8880941	38.07	61.93
2008	23876.26	14475.4	101111.9	37.74	62.26
2009	27319.06	16584.24	106583	37.77	62.23
2010	33620.57	16858.13	113407.7	33.40	66.60
2011	38407.7	20100.47	121966	34.35	65.65
2012	41007.43	25129.72	13944042	38.00	62.00
2013	49553.17	30048.22	150077.3	37.75	62.25
2014	51717.17	35508.77	153474.6	40.71	59.29
2015	49350.7	32793.04	154689.3	39.92	60.08
2016	53191.91	35461.15	175573.2	40.00	60.00
2017	56549.77	41268.25	172378.2	42.19	57.81
2018	69073.48	51758.26	176918.4	42.83	57.17
2019	75871.76	6167741	186673.3	98.78	1.22
2020	73523.92	58291.78	164203.8	44.22	55.78
2021	59589.89	45040.87	136894.2	43.05	56.95
2022	61855.63	46848.05	145485.4	43.10	56.90

المصدر : 1-البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، سنوات متعددة.
2- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية، اعداد متفرقة

شكل (2) نسبة الاستثمار العام والخاص الى الناتج المحلي الإجمالي للمدة (2004-2022)

المصدر : 1-البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، سنوات متعددة.
2- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية، اعداد متفرقة

2-مساهمة القطاع الخاص في القوى العاملة: تميزت مساهمة القطاع الخاص في القوى العاملة في العراق بالضعف بعد عام 2003، في ظل استمرار هيمنة القطاع العام على المساهمة الرئيسية في سوق العمل ،بالإضافة الى تدهور بيئة الاستثمار نتيجة للوضع الأمني وعدم الاستقرار السياسي، وسياسة الاستيراد المفتوح، وتدهور البنية التحتية، وهروب رأس المال. وأدت هذه العوامل مجتمعة إلى

انخفاض مساهمة القطاع الخاص في التشغيل على الرغم من التوسع في حجم هذا القطاع الذي لا يقتصر على المعامل والمصانع الأهلية بل يتعدى ذلك ليشمل القطاع غير المنظم من انشطة التجارة والخدمات الشخصية، مرورا بالمقاهي، وسائقي سيارات الأجرة ، ويستوعب القطاع الخاص حوالي 60% من القوى العاملة، في مشاريع القطاع الخاص المنظم وغير المنظم. وتواجه انشطة القطاع غير المنظم. عدداً لا يحصى. من المشاكل التي تحد من قدرتها على توظيف المزيد من العاطلين. فهي غير قادرة على الوصول إلى الخدمات المالية وغير المالية، وغير جاذبة أصلاً للباحثين عن عمل دائم، لأنها تجمع بين مساوىء وسلبيات القطاع غير المنظم ، والمشاكل التقليدية التي يوجهها القطاع الخاص ذاته. وإن سمة العمل غير المنظم هي احدى القضايا الرئيسة التي تتحكّم بطبيعة ومحتوى «بنية» القطاع الخاص في العراق، وتكرّس اختلالاته الرئيسة. وهكذا فإن القطاع الخاص لديه متوسط أجور أقل، وحوافز أقل، وعدم استقرار وظيفي أكبر. إن الانتشار المتزايد للأنشطة الصغيرة في الاقتصاد غير المنظم يعكس سعي الأفراد لمواجهة أزمات نقص التشغيل والدخل في الأجل القصير، ولكنّه سيكون غير قادر على الاستدامة في الأجل المتوسط والطويل، وسيعمل على تكريس جميع سلبيات ومساوئ العمل غير المنظم في الاقتصاد. ومن ابرزها : (ILO، 2021، ص ص 5-10)

جدول (3) القوى العاملة في القطاعين العام والخاص في العراق للمدة (2004-2022)

السنة	القوى العاملة في القطاع الخاص	القوى العاملة في القطاع العام	اجمالي القوى العاملة	مساهمة القطاع الخاص في الاجمالي	مساهمة القطاع العام في الاجمالي
2004	3,612,446	2,571,365	6,183,811	58.4	41.6
2005	3,826,618	2,659,175	6,485,793	59	41
2006	3,876,252	2,806,941	6,683,193	58	42
2007	3,995,944	2,893,614	6,889,558	58	42
2008	4,098,677	2,689,006	6,787,683	60.4	39.6
2009	4,222,153	3,057,420	7,279,573	58	42
2010	4,371,974	3,165,912	7,537,886	58	42
2011	4.525.125	3,276,814	7,801,939	58	42
2012	4.689.102	3,395,556	8,084,658	58	42
2013	4,861,285	3,520,240	8,381,525	58	42
2014	5,038,191	3,648,346	8,686,537	58	42
2015	5,060,020	3,680,230	8,740,250	57.9	42.1
2016	5,101,059	3,688,896	8,789,955	58	42
2017	5,203,300	3,696,245	8,899,545	58.5	41.5
2018	5,390,950	3,907,819	9,298,769	58	42
2019	5,513,138	4,001,588	9,514,726	57.9	42.1
2020	5,635,326	4,095,357	9,730,683	57.9	42.1
2021	5,757,514	4,189,126	9,946,640	57.9	42.1
2022	5,835,326	4,341,313	10,176,639	57.4	42.6

المصدر: وزارة التخطيط، الحسابات القومية

أ. بلغت اعلى نسبة مساهمة القطاع الخاص في الاجمالي بنسبة(60.4%) في عام 2008. واقل مساهمه للقطاع الخاص بلغت في كل من عام (2019،2020،2021) بنسبة (57.9%). معظم مشاريع القطاع الخاص غير المنظم، هي مشاريع صغيرة، ومتناهية الصغر، أو متوسطة تديرها العائلات، وتواجه عدداً لا يحصى. من المشاكل التي تحد من مرونتها التشغيلية على التوظيف في ظل التدفق المستمر في موجات العاطلين كما انها غير جاذبة للباحثين عن عمل مستقر

ب. ومن بين مكونات التشغيل في الاقتصاد غير المنظم هناك الأطفال الذين تتراوح أعمارهم ما بين (15- 17 سنة) المنخرطين في سوق العمل، والذين ارتفعت نسبتهم من 4.9٪ في عام 2016 ، إلى 7.3% في عام 2018.

ت. تظهر السمة غير المنظمة في القطاع العام ايضاً ، في حالة المقاولين من الباطن.

ث. قام القطاع غير المنظم بدور رئيسي. في استيعاب العاملين الذين لا يتمكن القطاع العام والقطاع الخاص» الرسميان» معاً من استيعابهم

ج. إن غالبية العمال في المسح (91) لا يتمتعون بأيّة تغطية ضمان اجتماعي تتعلق بالعمل.

خامسا: الوضع الراهن للشراكة في العراق :على الرغم من عدم اقرار قانون الشراكة الا ان مجالات الشراكة مازالت تقتصر على محدود من الانشطة ويتضح من خلال جدول (4) يتضح أن الشراكة الاستثمارية في قطاع الطاقة (6) مشاريع استثمارية وفي قطاع حاسوب وتقنية المعلومات (3) مشاريع وقطاع النقل بلغ حجم المشاريع الاستثمارية (3)، اما قطاع الكهرباء إذ بلغت حجم الاستثمارات (6) مشاريع، وحجم المشاركة في المشاريع الاستثمارية لقطاع الموانئ بلغ (3) مشاريع (المعهد العربي للتخطيط، 2022، ص 131)

جدول (4) مشاريع الشراكة في العراق لغاية عام 2020

القطاعات	عدد المشاريع
الطاقة	6
الحاسوب وتقنية المعلومات	3
النقل	3
الكهرباء	6
الموانئ	3
مجموع المشاريع	21

- المعهد العربي للتخطيط في الكويت، برنامج تدريبي تفاعلي الكتروني عن بعد : الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتنمية، الكويت، 2022، ص131.

الاستنتاجات

توصل البحث الى ان اهم محددات مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق تعود الى هيمنة التوجه الريعي على القطاع العام وضعف اهتماماته بالمجالات الإنتاجية، وهيمنة سلوك المضاربة والابتعاد على سلوك المستثمر في القطاع الخاص وقد ارتبطت تلك المحددات بمجموعة من العوامل من أهمها :-

1- ريعية الاقتصاد العراقي: الناجمة عن استمرار تبوء نشاط استخراج النفط الخام المقام الاول في توليد الناتج المحلي الاجمالي وفي بنية الصادرات العراقية.

2- الدور المحدود للقطاع الخاص في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية وهي الإنتاج والاستثمار والقوى العاملة.

3- الافتقار إلى سياسات وإستراتيجيات الفاعلة لدعم القطاع الخاص.

4- تدهور بيئة الاعمال في العراق نتيجة لعدة عوامل من اهمها:

أ-عدم إنفاذ السياسات والقوانين القائمة.

ب-تدهور البنية التحتية المادية وعدم كفاية إمدادات الطاقة.

ت- نقص الموارد البشرية المؤهلة، لاسيما العمالة الماهرة.

ث-تعقد عمليات تسجيل وإغلاق الشركات.

5- استمرار احتكار المؤسسات الحكومية لتنفيذ قسم كبير من المشاريع في مجالات إعادة الاعمار والصناعة النفطية والصناعة التحويلية والخدمات العامة. ادى الى منافسة غير عادلة بين القطاعين.

6- عدم تفعيل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعدم وضع الإطار القانوني والتشريعي الملائم الذي يسمح بتوسيع مشاركة القطاع الخاص.

7- استمرار حالة الفساد الإداري والمالي وضعف الشفافية في التصرفات المالية وانتشار القيم الاجتماعية والإدارية الحاضنة للفساد يقلل من فعالية تلك الجهود.

8- عدم وجود سياسات واضحة لتمويل مشاريع القطاع الخاص وبشكل خاص للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، نتيجة لضعف دور الأسواق المالية وإحجام المصارف التجارية عن تمويل هذا النوع من المشروعات.

التوصيات

ان توسيع مجالات الشراكة في العراق يستلزم تفعيل دور القطاع الخاص في النشاط الإنتاجي بما يسهم في رفع مساهمة القطاعات السلعية والخدمية في الناتج المحلي ويقلل من الاعتماد على صادرات النفط الخام ان تحقيق هذا الهدف يستلزم ما يأتي: -

1. العمل على بناء اسس الشراكة الاقتصادية ما بين القطاع العام والخاص بما يؤمن التحول التدريجي الى اقتصاد السوق وفقا لمبدأي الكفاءة والمنافسة.
2. العمل على تحقيق بيئة اقتصادية كلية مستقرة.
3. اعداد استراتيجية وطنية تذلل العقبات والصعاب أمام القطاع الخاص لإفساح المجال له في إعادة صياغة المنظومة الاقتصادية على نحو كفوء.

4. إعادة تنظيم اللوائح والقوانين التي تمهد الطريق أمام استثمار القطاع الخاص وفتح قنوات تمويل محلية عديدة وبشروط ميسرة من أجل تحفيزه للاستثمار.
5. اعداد بيئة عمل واستثمار امنة للقطاع الخاص بعيدة عن التدخلات الداخلية والخارجية
6. اتخاذ الاجراءات الكفيلة بتفعيل دور القطاع الخاص في الاستثمار وتوليد فرص العمل.
7. وضع خطة مرنة للقطاع العام بالتوافق مع الموازنة العامة للدولة، تركز على المؤشرات الرئيسية وتكون قابلة للتعديل وفقاً للمستجدات، وهي بمثابة دليل عمل للدولة ومؤسساتها العامة.
8. التوسع في القطاع المختلط باعتباره أحد المداخل المفيدة لإشراك جزء من أصحاب النشاط الخاص مع القطاع العام ووضعه تحت مظلة المنهجية المرنة للتخطيط بصورة شبه بماشرة.
9. التعاقد بين القطاع العام وبقية القطاعات (المشترك، التعاوني، الخاص) لإنجاز بعض المقاولات أو تأمين بعض المستلزمات، مما يساعد المخططين على التعرف على توجهات هذه الأنشطة المتعاقد بشأنها مما يجعلها قريبة من الخطة الإنمائية.
10. وضع خطة مرنة للقطاع العام بالتوافق مع الموازنة العامة للدولة، تركز على المؤشرات الرئيسية وبدون الغوص بالتفاصيل، وتكون قابلة للتعديل وفقاً للمستجدات، وهي بمثابة دليل عمل للدولة ومؤسساتها العامة.

11-لتفعيل دور القطاع الخاص في الشراكة عليه أن يركز جهوده من اجل تحقيق الاهداف الاتية

أ. ضرورة التركيز على الاستثمار الطويل الأجل والابتعاد عن نشاطات المضاربة والمقامرة والانشطة الطفيلية التي تلحق الضرر بالاقتصاد.
ب. الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات وممارسة النشاط الانتاجي في مناخ نظامي
ت. الشفافية والوضوح في نشر وتبادل المعلومات لتعزيز روح التنافس الحر والكفؤ بين القطاعين العام والخاص
ث. اشاعة ثقافة الحرص على سمعة المستثمر الشخصية وسمعة مؤسساتهم، وان تطلب ذلك التضحية بجزء من العوائد من خلال المساهمة في النشاط المجتمعي كحماية البيئة وصحة العامين والمساهمة في النشاطات الثقافية والاجتماعية.

References **المصادر**

1 - فريد النجار، التحالفات الاستراتيجية من المنافسة إلى التعاون خيارات القرن الحادي والعشرين، انتراك للنشر والتوزيع، مصر، 1999

2-منظمة العمل العربي ، تكامل دور القطاعين العام والخاص في التنمية ، مؤتمر العمل العربي، الدورة 39 ،المنعقدة بالقاهرة للمدة 8/1/نيسان ،2012، ورقة عمل الموسوعة،

3 -World Bank. (2017). *PPP Reference Guide Version 3.* World Bank.

4 - بن عزوز محمد، الشراكة الأجنبية في الجزائر واقعها وأفاقها، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر،

5- OECD. (2009). Privatization in the 21st Century; Recent Experiences of OECD Countries; Report on Good Practices.

6-نوزاد الهيتي. عناصر التنويع الاقتصادي في دول المجلس https://www.alyaum.com/articles/106251/

7- Ploeg, Frederick van der, Anthony J, Venables, 2011. Harnessing windfall revenues: optimal policies for resource-rich developing economies. Economic Journal 121, 1–30

8-حنان عبد الخضر هاشم، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد العراقي بين المتضمنات الاساسية والرؤية الاستراتيجية للتطبيق ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، كلية الادارة والاقتصاد جامعة الكوفة ، العراق ، مجلد 13 ، عدد 36 ، سنة 2015 ، ص31.

9 -احمد بريهي علي، اقتصاد العراق في دراسات استئناف النهوض لتعويض الفرص الضائعة، دار الايام للنشر، الاردن، الطبعة الاولى، 2013، ص230.

10 -يحيى حمود حسن، دراسات في الاقتصاد العراقي، مركز العراق للدراسات، الطبعة الاولى،2012، ص 112-115-

11 -عادل محمود الرشيد، إدارة الشركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية

12-محمد حسين مسار التنمية الضائع في العراق ، منتدى فكرة ، 2024
https://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/msar-altnmyt-alday-fy-alraq-yslt-aldw-ly-drwrt-ttbyq-alaslahat-alaqtsadyt-alty-la
13-علاء عكاب خلف، مبدأ الشراكة في التنمية الاقتصادية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية العدد (24)، 2010، بيت الحكمة، ص117.
14 -مهند حميد مجيد عقود الشراكة بني القطاع العام واخلاص وأهميته في الاقتصاد العراقي، مركز البيان للدراسات والتخطيط العراق، 2021، ص9.
15 - فيصل اكرم نصوري وفيصل زيدان سهر، الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع اشارة خاصة الى القطاع الصناعي في العراق)، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 21، العدد 83، 2015 ، ص29 .
16 - منظمة العمل الدولية، 2021. تقييم سوق العمل وتحليل المهارات العراق واقليم كوردستان،
17 - المعهد العربي للتخطيط في الكويت، برنامج تدريبي تفاعلي الكتروني عن بعد: الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتنمية، الكويت، 2022، ص131
18- مظهر محمد صالح، « نحو إعادة توصيف النظام الاقتصادي،» (2012(، <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-152214702458254.pdf>.