



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

القطاع الخاص في العراق

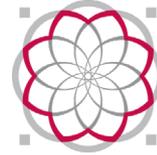
مساهمة القطاع الخاص لتحقيق التنمية المستدامة

د. حسن لطيف كاظم - أكاديمي - جامعة الكوفة، ومدير مركز الراقدين للحوار



شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة اقليمية
مكونة من تسعة شبكات وطنية و 23 منظمة غير حكومية تعمل
في 12 دولة عربية. انطلق عمل الشبكة سنة 1997 بينما تأسس
المكتب التنفيذي للشبكة في بروت عام 2000

ص.ب: 4792 / 14 - المزرة: 5110 - 2070 - بيروت لبنان
هاتف: 00961319366 - فاكس: 009611815636



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

بدعم من

People
Change
the World
Diakonia

 **Development
and Peace**
CARITAS CANADA



Brot
für die Welt

يسعى هذا التقرير إلى طرح موضوعة مساءلة القطاع الخاص عن أنشطته على بساط البحث والنقاش العام، وتحليل السياسات العامة التي تؤثر في المساءلة نفسها، والمعايير التي يمكن استخلاصها لتحقيق المساءلة؛ لذا فالتقرير لا يستهدف وصف أوضاع القطاع الخاص، وإن تضمن بعضاً من التوصيفات الضرورية لفهم واقع هذا القطاع، والسياق الاقتصادي والاجتماعي من أجل فهم أوضاعه.

ويتبنى الرصد بالنسبة للعراق المقاربة الحقوقية/التنموية التي تنظر إلى حقوق الإنسان في إطار الالتزامات الوطنية والدولية التي تؤطر التوجهات العامة في المجتمع على أساس الديمقراطية والمساواة والإنصاف المجتمعي. لذا فهي تبتعد عن المقاربة الخيرية والتطوعية في معالجة المسؤوليات الاجتماعية للقطاع الخاص التي تضع الأثير في قلب عملية الإصلاح الاقتصادي، مع الوعي بدوره ومسؤوليته، تجاه مجتمعه، وتأطير ممارساته بإطار من الالتزام القانوني والحقوق مع الحفاظ على أهدافه المادية في تحقيق الأرباح، من دون الإضرار بالمجتمع والبيئة. ويضم التقرير قسمين أساسيين، تناول الأول موضوعة الدولة والقطاع الخاص والتحديات المرتبطة بتطور هذا القطاع، والإجراءات الحكومية لتعزيز دوره في عملية التنمية المستدامة. أما القسم الثاني فقد تضمن تحليلاً لثلاث قضايا أساسية: الأولى تتعلق بتحديد القطاعات المحورية لنمو القطاع الخاص، والثانية تتعلق بأزمة تجديد رخصة الاتصالات المتنقلة، والثالثة ناقشت انخراط القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة في إنتاج الكهرباء وتوزيعها. وختم التقرير بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

يُعد القطاع الخاص اليوم محورياً أساسياً في عملية التنمية المستدامة، سواء في الدول المتقدمة أم النامية، لما يتمتع به من ميزات وإمكانات تؤهله للقيام بدور ريادي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية في ظل اتجاه عالمي لمنحه المزيد من الأدوار. وقد خضعت علاقة القطاع الخاص بعملية النمو الاقتصادي، لنقاش معمق في إطار التعاون الدولي، إذ تؤكد غالبية الدراسات على وجود علاقة إيجابية وقوية بينهما، وإن نمو الإنتاجية يرتبط بشكل وثيق بالاستثمارات الخاصة. ومع التحولات التي حدثت في السياسات الاقتصادية في العقدين الأخيرين من القرن الماضي نحو السوق، فإن ذلك عزز الاعتماد الكبير على القطاع الخاص، والشروع في عمليات تنفيذ برامج الخصخصة بشكل واسع، ما أدى إلى زيادة نسبة استثمارات القطاع الخاص إلى مجمل الاستثمارات من ناحية، وإلى زيادة نسبة الاستثمارات الخاصة إلى الناتج المحلي الإجمالي من ناحية أخرى. فضلاً عن ذلك فقد عزز هذا التوجه زيادة الاستثمارات الخارجية في عدد من الدول؛ نظراً لكفاءة استثمارات القطاع الخاص وإنتاجيتها، مقارنة مع إنتاجية استثمارات القطاع العام. وتؤكد بعض الدراسات أن التأثير الإيجابي لاستثمارات القطاع الخاص في النمو، يفوق بكثير من مرة ونصف تأثير الاستثمارات العامة. وهذه تؤكد درجة ارتباط استثمارات القطاع الخاص باستدامة التنمية والنمو الاقتصادي في المجتمعات التي تتمتع بالبيئة المناسبة للإسهام في عملية التنمية المستدامة.

وفي العراق تظهر الحاجة إلى مساعدة القطاع الخاص في عملية تمويل التنمية المستدامة لتحقيق أهدافها في مواجهة التحديات المحلية والعالمية، لاسيما مع تفاقم مشكلات الدولة وتراجع قدرتها على تمويل التنمية المستدامة وتحقيق أهدافها.

لكن السؤال المهم يتعلق بكيفية إخضاع القطاع الخاص للمساءلة، خصوصاً مع إعطائه المزيد من الأدوار التنموية، والشراكة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ودخوله في مجالات صناعية وتجارية، وفي مجال الخدمات العامة الأساسية التي تؤثر في حياة الناس وحقوقهم الأساسية، لاسيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

القسم الأول: الدولة وواقع القطاع الخاص وتحديات التنمية المستدامة على المستوى الوطني

ماهية القطاع الخاص

تستخدم الوثائق الحكومية اصطلاح «القطاع الخاص» على الرغم من عدم وجود تعريف إجرائي له، وإن كانت استراتيجية القطاع الخاص الصادرة عن هيئة المستشارين بمجلس الوزراء قد قبلت تعريفه بأنه «ذلك الجزء من الاقتصاد الوطني غير الخاضع لسيطرة الدولة المباشرة ويُدار من أجل الربح»⁽¹⁾. وبالمعنى نفسه يشيع استخدامه الأكاديمي، إذ إن هناك فرزاً واضحاً بينه وبين القطاع الخيري أو التعاوني.

أسهم القطاع الخاص خلال المدة 2004 - 2018 بحوالي ثلث الناتج المحلي الإجمالي (33.8%)، فيما بلغ أعلى إسهام له 42.7% في سنة 2016، وأدنى إسهام سنة 2006 عندما بلغ 29.7% (انظر الشكل 1)

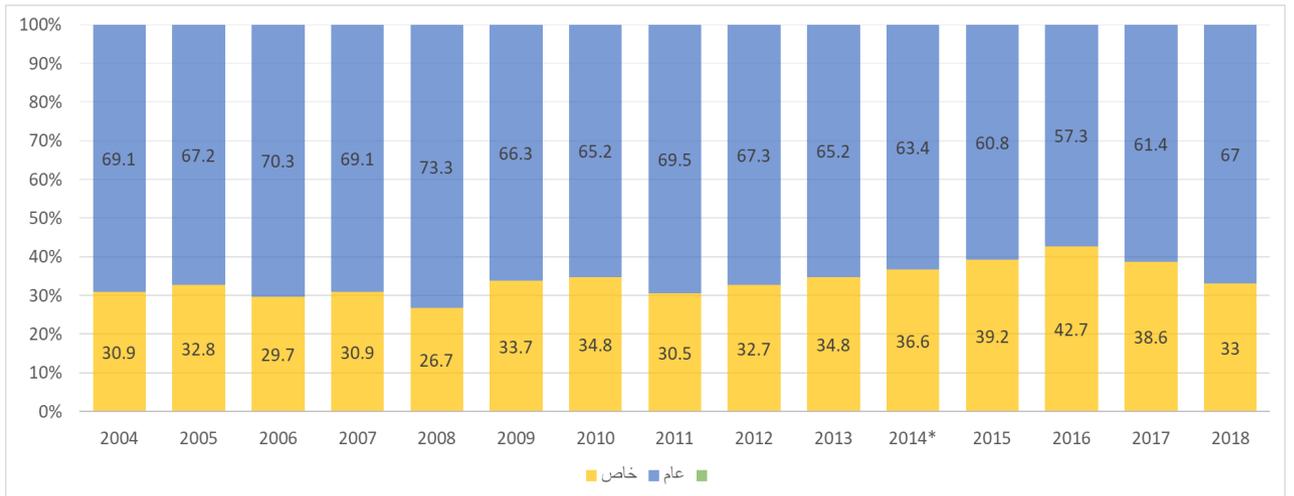
مع ذلك نجد أن القطاع الخاص يعمل في ظل بيئة غير مؤاتية وغير تنافسية، وهو ما يمكن التّذليل عليه بالمؤشرات الآتية:

- في ظل الاقتصاد الريعي يسهم القطاع النفطي بنسبة كبيرة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، والتي تتجاوز نسبته 46% في حال أخذت النسبة من الناتج ككل، وتتجاوز النسبة 66% في عام 2018 إذا ما احتسبت من القطاعات السلعية بعيداً عن التوزيعية والخدمية. وبما أن القطاع النفطي تسيطر عليه الدولة، فالناتج المحلي تقوده الدولة من خلال النفط وليس القطاع الخاص.

- يعاني الاقتصاد العراقي من اختلال هيكلي في قطاع التجارة الخارجية، إذ تلاحظ من خلال الميزان التجاري هيمنة الصادرات النفطية على الصادرات السلعية، بما نسبته 99.8% من الصادرات السلعية، وبما إن الدولة تهيمن على الصادرات النفطية، إذن لم يسهم القطاع الخاص في الصادرات السلعية سوى بنسبة ضئيلة جداً تكاد لا تذكر.

- تشكل مساهمة القطاع العام في تكوين رأس المال الثابت ما يقارب 54% في عام 2017، في حين لم يشكل القطاع الخاص سوى 46%، مع تركيز واضح للاستثمارات الخاصة في نشاط ملكية دور السكن التي تبلغ 6.2 تريليون دينار أي حوالي 45.1 من

شكل (1): إسهام القطاعين العام والخاص في الناتج المحلي الإجمالي 2004 - 2018



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، سنوات متفرقة.

وألحقت بها أضراراً فادحة، طالت رأس المال البشري والاجتماعي، وهي أضرار ثبت أنه من الصعب اصلاحها ومعالجتها بسهولة في الأجلين القصير والطويل.

وبعيداً من الخوض في التفاصيل التاريخية، سنركز على التحديات الأكثر إلحاحاً في الوقت الحاضر والتي ترتبط بالتنمية المستدامة:

التحدي الاجتماعي: تدهور رأس المال الاجتماعي: إذ أدت عقود من الاستبداد السياسي والدكتاتورية، وسنوات العقوبات، والاحتلال وتنامي النزاعات الإثنية والطائفية، إلى ضرب مكوّن أساسي في المجتمع وهو «رأس المال الاجتماعي»، فتضررت العلاقات الاجتماعية ومعاييرها التي بدأت تعوّق عملية الإنتاج، والعلاقات التعاونية بين أفراد المجتمع. وإذا كان مفهوم رأس المال الاجتماعي يشير «إلى ميزات التنظيم الاجتماعي، مثل الثقة والمعايير والشبكات التي يُمكن أن تحسن كفاءة المجتمع من خلال تسهيل الإجراءات المنسقة»⁽⁵⁾، فإنه قد ضرب في الصميم من قبل الحكومات التسلّطية، وظروف انعدام الأمن، ولأنه في ذلك مثل الأشكال الأخرى لرأس المال، فإنه يجعل من الممكن تحقيق غايات معينة لا يمكن تحقيقها في غيابها، لا سيما تلك التي ترتبط بتعزيز التعاون بين أبناء المجتمع، وتنامي الثقة، ومن ثم زيادة كثافة العلاقات الأفقية بين مكوناته المختلفة.

التحدي السياسي: نقص الحوكمة وضعف سيادة القانون: ولعل أهم مظاهر هذا التحدي هو استئثار الفساد الإداري والمالي، في ظل ضعف الرقابة البرلمانية، وقصور القوانين ووجود العديد من الثغرات التي يستغلها المفسدون، فضلاً عن تنامي ظاهرة الحزبية التي نعني بها تمارس البيروقراطيين وراء أحزاب السلطة، أو تحول البيروقراطية إلى التحزّب طلباً للحماية. وكل ذلك أدى إلى استئثار الفساد في مؤسسات الدولة. فلا غرابة أن يأتي العراق في ذيل قائمة الشفافية والنزاهة معبراً عنها بمؤشر مدركات الفساد. وتستخدم الأحزاب السياسية الثروة النفطية لمكافأة أنصارها بدلاً من تلبية احتياجات الناس. فضلاً عن أن الثروة النفطية أدت إلى تآكل القدرة التنافسية الاقتصادية للبلاد، وتقليل الحاجة إلى الضرائب، وإضعاف ارتباط المساءلة بين المواطنين والدولة. في ظل تفاقم عدم الاستقرار السياسي، فإن نظام الحوافز لصناع القرار أصبح منحاذاً إلى السعي وراء المكافآت الحالية، بدلاً من إجراء إصلاحات طويلة الأجل⁽⁶⁾. ويفيد ممثلو القطاع الخاص أن الفساد منتشر في كل خطوة من خطوات الاستيراد ومراقبة الجودة ونقل البضائع، ويشعرون بأن عبء الامتثال للأنظمة والتعليمات

إجمالي استثمارات القطاع الخاص، تليها وسائط النقل والأثاث⁽²⁾. وهذا ما يعني أن الدولة ما زالت الفاعل الرئيس في الاقتصاد العراقي، واستمرار استثمار القطاع الخاص في الأصول غير المنتجة.

• مؤشر الحرية الاقتصادية: يأخذ القطاع الخاص دوره الحقيقي في الاقتصاد عندما تتوفر الحرية الاقتصادية الكافية. وعلى الرغم من إعلان العراق تبنى الحرية الاقتصادية منذ إقرار الدستور سنة 2005، إلا أنه في مجال التطبيق ما زال يعاني من ضعف الحرية بسبب الفساد وصعوبة بيئة الأعمال. فقد احتل المرتبة 160 من أصل 180 دولة في مؤشر مدركات الفساد⁽³⁾، والمرتبة 172 من أصل 190 دولة في مؤشر سهولة أداء الأعمال عام 2020⁽⁴⁾. لذا فإن بيئة الأعمال أكثر خطورة مع استئثار الفساد والمحسوبية والممارسات التنافسية غير العادلة. وعلى الرغم من أن مؤشر الفساد لا يطال فساد القطاع الخاص، ويركز على الفساد في القطاع العام، إلا أن الفساد يمكن أن يستشري خارج القطاع العام بسبب نقص حوكمة القطاع الخاص.

• مؤشر الملكية: تمثل الملكية الخاصة عاملاً أساسياً في تشجيع القطاع الخاص، فكلما زاد امتلاكه لوسائل الإنتاج، كلما كان دوره أكبر في النشاط الاقتصادي. وتعد الأراضي من أهم وسائل الإنتاج، وتملك الدولة أكثر من 80% منها، فضلاً عن امتلاكها الكثير من الشركات العاملة والمتوقفة، وتهيمن على القطاع المصرفي بشكل كبير، إذ تشكل موجودات المصارف الحكومية (90%) من إجمالي الموجودات، بينما موجودات المصارف الأهلية تشكل (10%) من مجموع الموجودات في عام 2016، لذلك كان دور القطاع الخاص في العراق ضئيلاً.

التحديات المرتبطة بالتنمية المستدامة

يواجه العراق منذ عقود تحديات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، سببها السياق التاريخي لتطوره السياسي، والمشكلات التي واجهها منذ قيام الدولة العراقية وحتى الوقت الحاضر، وهو تاريخ اتسم بالاضطراب وعدم الاستقرار، فقد كان طرفاً في أربع حروب دولية (الحرب العراقية الإيرانية 1980 - 1988، وحرب تحرير الكويت 1991، وحرب غزو العراق 2003، والحرب ضد داعش 2014 - 2017)، وقد فتح الغزو الأمريكي الباب على مصراعيه لمزيد من الاضطراب الداخلي، وفي علاقاته الدولية، والتدخل الخارجي. فضلاً عن ثلاث عشرة سنة من العقوبات الاقتصادية (1990 - 2003) التي أثرت في بنية المجتمع والاقتصاد،

الاستراتيجية الوطنية التي أعلنت منذ عام 2005 إلى تأييد هذا الدور، وفسح المجال أمامه للولوج إلى غالبية الأنشطة بما فيها التي ترتبط بتقديم الخدمات العامة.

استراتيجيات التنمية: صاغت وزارة التخطيط أربع خطط اقتصادية تغطي المدة من 2005 - 2022، وعَدَّت جميع هذه الاستراتيجيات إنعاش القطاع الخاص من الأولويات الرئيسية فيها، على أساس أن تعزيز دور القطاع الخاص المحلي والأجنبي، سواء من حيث حجم الاستثمار أم عدد فرص العمل، يهدف إلى تمويل التنمية. وتباينت تقديرات إسهام القطاع الخاص بحسب كل خطة وافتراضاتها الأساسية، إذ كانت خطة التنمية للسنوات 2010 - 2014 الأكثر طموحاً في إشراك القطاع الخاص، وقدرت إسهاماً يصل إلى 46% من إجمالي الاستثمار المخطط، انخفض في الخطة الثانية إلى 21% فقط، لتقدم الخطة الأخيرة تقديرات تصل بإسهام القطاع الخاص فيها إلى 40%، وإن تقارب حجم الاستثمار المقدر في جميع الخطط (ينظر الجدول 1). وقد انتقدت خطة التنمية للسنوات 2013 - 2017 سكون دور القطاع الخاص خلال السنوات السابقة، إذ «اتسمت سياسة الاستثمار للقطاع الخاص بعدم التنوع والثبات على أنماطها التقليدية رغم سعي الخطة إلى فتح مجالات الاستثمار له في مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والخدمية». وأشارت إلى «أن عدم تجاوز نسبة مساهمته في توليد الناتج في قطاعي التعليم والصحة عن (15%) من إجمالي الناتج في هذين القطاعين للأعوام 2009 - 2010، لدليل على عدم مرونة القطاع لتنويع أنشطته»⁽⁹⁾.

التي تتعلق بالتراخيص والتفتيش كبيرة ومضرة بالأعمال التجارية، فضلاً عن أن تكلفة دفع الرشاوى للبقاء في العمل لا تساعد على استمرار الأعمال⁽⁷⁾. فعلى سبيل المثال تمثل إدارة الجمارك الضعيفة حاجزاً خطيراً آخر غير جمركي للتجارة مع البلاد، وتعطل التجارة عبر الحدود، وتزيد تكاليفها والوقت الذي تستغرقه في العادة. ونجد أن نظام إدارة الاستيراد يدعم عملية البحث عن الربح، وفي الوقت نفسه، تعفى السلع التي تمت الموافقة على استيرادها للأغراض الاستثمارية من الرسوم، ولكن لا توجد ضوابط لإبقاء البضائع المصنفة على أنها «استثمارية» من الدخول في التدفق الطبيعي للتجارة. لذا يتيح نظام الجمارك فرصاً كبيرة للمسؤولين العراقيين للسماح بامتيازات للتجار المفضلين بطريقة غير شفافة، أو الإضرار بمصالح التجار غير المحظيين⁽⁸⁾.

التحدي الاقتصادي: أحادية الاقتصاد وهشاشته: ليس جديداً القول إن العراق مفرط في اعتماده على النفط، الذي يشكل حوالي نصف ناتجه المحلي الإجمالي للمدة 2004 - 2019، وأكثر من 94% من إيرادات الموازنة العامة، وهذا ما أحدث جملة من التناقضات لعل أبرزها:

عدم التناسب بين إسهام قطاع النفط وحجم التشغيل فيه الذي لا يتجاوز 2% من إجمالي قوة العمل. تقليل أهمية صور الإيراد العام الأخرى، لاسيما الضريبية. ارتهان الاقتصاد وارتباطه بحركة أسعار النفط في السوق العالمية.

الحكومة والقطاع الخاص

على الرغم من أن دستور العراق لسنة 2005 لم يحسم قضية شكل النظام الاقتصادي في العراق، إلا أن الإشارات التي تضمنها، واتجاهات الواقع تؤيد الذهاب باتجاه اقتصاد السوق، الأمر الذي يعني إعطاء مزيد من الأدوار الاقتصادية للقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي. وتشير برامج الحكومات المتعاقبة والوثائق

أن عدم تجاوز نسبة مساهمته في توليد الناتج في قطاعي التعليم والصحة عن (15%) من إجمالي الناتج في هذين القطاعين للأعوام 2009-2010، لدليل على عدم مرونة القطاع لتنويع أنشطته.

جدول (1): تقديرات إسهام القطاع الخاص في خطط التنمية 2010 - 2022

الإجمالي		القطاع العام		الاستثمار الخاص		
%	(تريليون دينار)	%	(تريليون دينار)	%	(تريليون دينار)	
100	218.0	53.7	128.5	46.3	89.5	خطة التنمية 2010-2014
100	417.0	79.0	329.0	21.0	88.0	خطة التنمية 2013-2017
100	220.6	60.0	132.0	40.0	88.6	خطة التنمية 2018-2022

المصادر:

-وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010 - 2014، ص18
-وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية للسنوات 2013 - 2017، ص28
-وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية للسنوات 2018 - 2022، ص62

إدماج القطاع الخاص في العملية التنموية، وكيفية قياس أثر القطاع الخاص في خطط التنمية الوطنية، في ظل اختلاف الأهداف بين القطاعين العام والخاص وانقياد الأخير لتحقيق الأهداف الوطنية من دون حوافز كافية.

الالتزام بأهداف التنمية المستدامة

إنّ التنمية المستدامة والمتوازنة حقٌّ مهمٌّ من حقوق الإنسان، ولا يمكن جعل تحقيقها مسألة عرضية، تنتج عن أنشطة القطاعين العام والخاص، لذا فقد نصت الغاية 17-17 على "تشجيع الشراكات العامة والشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص وشراكات المجتمع المدني الفعالة وتعزيزها، بالاستفادة من الخبرات المكتسبة من الشراكات ومن استراتيجياتها لتعبئة الموارد". وهنا ينبغي أن تكون في إطار شراكة وطنية حقيقية بينهما وبقيّة أصحاب المصلحة، في إطار هدف مشترك هو تحسين حياة الناس، سواء الجيل الحاضر، أو الأجيال القادمة، ويمكن للقطاع الخاص أن يجني بعض الأرباح، مثلما يستطيع القادة السياسيون والمجتمعيون تعزيز جسور الثقة بينهم وبين أصحاب المصلحة، وبخاصة المنظمات غير الحكومية بما يضمن تحقيق تلك الأهداف.

مع ذلك لا يوجد تعهد من قبل مؤسسات الأعمال العراقية على المستوى الوطني في ما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة. وتندر المبادرات الداعمة لمسارات التنمية، وهو أمر يعود إلى نقص إدراك القطاع الخاص لأهمية أجندة التنمية المستدامة ومتضمناتها بالنسبة

استراتيجية تطوير القطاع الخاص -2014

2030: تبنت رؤية محددة مفادها: «تطوير قطاع خاص وطني، حيوي ومزدهر، مبادر محلياً، ومنافس إقليمياً، ومتكامل عالمياً، بهدف تحقيق التنوع الاقتصادي والتنمية المستدامة وخلق فرص العمل»⁽¹⁰⁾.

تتيح الاستراتيجية تطوير القطاع الخاص وإيجاد طول تستهدف الاحتياجات ذات الأولوية لقطاع الأعمال، وتوفير بيئة صديقة له من أجل: تحسين تنافسية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتأسيس شراكات بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والشركات العامة⁽¹¹⁾. على أن المضيّ بهذه الاستراتيجية يمرّ عبر ثلاث مراحل: المرحلة الأولى بقيادة الحكومة، وتغطي المدة من 2014 - 2017، المرحلة الثانية تقودها الحكومة بالشراكة مع القطاع الخاص (2018 - 2022)، والمرحلة الثالثة يقودها القطاع الخاص وتغطي المدة المتبقية من أفق الاستراتيجية حتى عام 2030⁽¹²⁾. وحال هذه الخطة كسابقاتها من حيث التنفيذ، في ظل غياب الإلزام والالتزام في تنفيذها.

رؤية العراق 2030: وضعت القطاع الخاص ضمن

محاورها الاستراتيجية، وأفردت له هدفاً قائماً بذاته. «الهدف (3-3): قطاع خاص قوي وتنموي» يسعى إلى «توسيع نشاط القطاع الخاص وتشجيع الاستثمار المحلي والاجنبي، فضلاً عن تطوير شركات وطنية، تدعم الأنشطة الاقتصادية المتنوعة وتزيد من توسعها»⁽¹³⁾. وعموماً فإن هناك قدراً محدوداً من التنسيق بين القطاعين العام والخاص في مجالات التخطيط التنموي. ولم تفصح هذه الوثائق عن الكيفية التي سيتم فيها

للمجتمع والأفراد، فضلاً عن نقص الشعور بالمسؤولية الاجتماعية وأهمية المبادرات المجتمعية الداعمة لتلك المسارات.

لكن هناك بعض المبادرات الهامشية من قبل بعض مؤسسات القطاع الخاص مثل رعاية المؤتمرات العلمية في بعض الجامعات، لكنها لم تتحول إلى تقليد عام تتبناه بقية المؤسسات.

وفي ظل انتشار فيروس كورونا، أطلق البنك المركزي مبادرة تأسيس صندوق لدعم جهود الحكومة أسهم فيه بمبلغ 30 مليار دينار عراقي، وخلال أسبوع تبرعت المصارف والشركات المالية للصندوق الذي وصل إجمالي ايداعاته إلى 43.989 مليار دينار⁽¹⁴⁾ (حوالي 37 مليون دولار أمريكي)، وهو مبلغ متواضع قياساً بحجم الاحتياجات التي تطلبتها مواجهة الجائحة.

وبادرت بعض الشركات الخاصة إلى دعم جهود وزارة الصحة، فجهزت إحدى شركات القطاع الخاص مختبراً متكاملًا للكشف عن حالات الإصابة بفيروس كورونا في مدينة النجف الأشرف.

اسهامات قطاع الأعمال

• **توليد الوظائف:** ينص الهدف 8 من أهداف التنمية المستدامة على العمل اللائق والنمو الاقتصادي، لذا فقد تبنت رؤية العراق للتنمية المستدامة 2030 من ضمن أهدافها توفير فرص العمل اللائق والمحمي لجميع العاطلين، لكن الفشل في تنويع اقتصاد العراق بعيداً عن قطاع النفط، يعني أنه تم توليد القليل من فرص العمل في القطاعات كثيفة العمالة والقطاعات غير النفطية؛ لذا فقد اتجهت الحكومات السابقة إلى توسيع القطاع العام، وتوفر الحكومة 40% من جميع الوظائف، وحوالي 60% من فرص التشغيل للنساء العاملات⁽¹⁵⁾. ومع دخول حوالي ثلاثة أرباع مليون شاب سنوياً في سوق العمل، فإن قدرة الحكومة تتضاءل على منحهم الفرص التي يحتاجون إليها، وستتفاقم البطالة بين الشباب التي ارتفعت إلى 27.5% في الفئة العمرية (15-24 عاماً) في سنة 2018، فيما بلغ معدل البطالة للبالغين (15 عاماً فأكثر) حوالي 13.8%⁽¹⁶⁾. من جهة أخرى كشفت دراسة أعدها الجهاز المركزي للإحصاء بالتعاون مع اليونيسيف والبنك الدولي أن عمل رب الأسرة في القطاع الخاص يؤدي إلى احتمال وقوعه وأسرته في براثن الفقر أكثر بثلاث مرات مقارنة مع العاملين في القطاع العام⁽¹⁷⁾. وهذا ما أفقد الآلاف الأمان

الوظيفي والإنساني.

• **الفجوات بين الأجور:** إن إجراءات الدولة في مجال سياسة الأجور في القطاع العام، أثرت بقوة في القطاع الخاص، وجعلته يدفع أجوراً مرتفعة، وأدت إلى أن تكون مؤسسات القطاع العام مستودعاً كبيراً للكفاءات الصاعدة والمجمدة على نحو لا يخدم التطور الاقتصادي، فضلاً عن أن قوانين العمل وقوانين الخدمة المدنية منحت العمال ضمانات كاملة، أدت بهم إلى عدم التفكير في زيادة جهودهم أو تغيير عملهم من جهة، وجعلت أرباب العمل يفضلون التوظيف خارج تلك القوانين، فتوسع على نحو كبير القطاع غير المنظم ليمتد عبر غالبية أنشطة القطاع الخاص، واختفت الضمانات وآليات الأمان الوظيفي فيه. وبكفي هنا أن نشير إلى أن من بين قوة العمل في القطاع الخاص التي تزيد عن 8 ملايين شخص، يبلغ عدد المضمونين منهم 570 ألفاً (لغاية آذار/ مارس 2021)⁽¹⁸⁾. وفي هذا انتهاك صارخ لحقوق العمال ولقوانين العمل وللتزامات العراق الدولية.

• **المساواة بين الجنسين:** غالباً ما يتم تفسير انخفاض مشاركة المرأة في سوق العمل وتفضيلها العمل في القطاع العام على العمل في القطاع الخاص، بالخصوصيات الاجتماعية ونظرة المجتمع لعمل المرأة ومشروعات القطاع الخاص. لذا فمن غير الممكن تقويم دور هذا القطاع في دعم المساواة بين الجنسين، في الوقت الذي تعزف ملايين النساء عن الانخراط في سوق العمل، وعدم الالتفات إلى الفرص التي يمكن أن يوفرها القطاع الخاص للنساء. وبحسب بيانات عام 2018، فإن معدل النشاط الاقتصادي للأفراد بعمر 15 سنة فأكثر (العاملون والعاطلون عدا الذين يبحثون عن عمل) يبلغ 42.8%، مع تفاوت كبير بحسب الجنس، إذ إن 72.7% من قوة العمل الرسمية هي من الذكور، و13.0% من الإناث⁽¹⁹⁾. وفي إقليم كردستان كان القطاع العام يوظف 80% من جميع النساء العاملات، و45% من جميع الرجال العاملين⁽²⁰⁾. وهي نتيجة حتمية لارتفاع نسبة العاملين في الإقليم مقارنة ببقية مناطق البلد، إذ يشكل العاملون في القطاع الحكومي في الإقليم 13.2% من مجموع السكان فيه، بينما يشكل الموظفون في بقية المحافظات الخمسين عشرة 6.7% بحسب بيانات عام 2019. من جهة أخرى فإن تراجع القطاع العام عن أداء دوره التوظيفي، في ظل عدم تطور القطاع الخاص الرسمي وعدم جاهزيته لاستيعاب فائض القطاع العام، إضافة إلى الوافدين الجدد إلى سوق العمل، وفي ظل هذه الأوضاع، نتوقع أن تتفاقم حالات عدم المساواة بين الجنسين في الحصول على فرص العمل.

غير المنظمة، ولا يزال غير جاهز لاستيعاب التغييرات التي قد تحدث في سوق العمل. ولعل أقوى سمات هذا القطاع ومشكلاته تلك المتعلقة بهيمنة العمل غير المنظم (غير الرسمي)، إذ يوظف القطاع الخاص ما بين 60 - 70% من فرص العمل في القطاع الخاص الرسمي وغير الرسمي بحسب تقديرات عام 2019⁽²²⁾. ولم تجر منذ ذلك التاريخ أية محاولات جادة لحوكمة القطاع الخاص وتحسين شروط العمل فيه، باستثناء إصدار قانون جديد للعمل (القانون 37 لسنة 2015)، الذي لم يتم تطبيق مضامينه بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص، إذ أدى غياب الإلزام والالتزام بالقانون المذكور إلى فرض المزيد من الصعوبات بالنسبة للعامل غير الرسميين. من جهة أخرى، لا يزال الالتزام بدفع الضريبة متدنياً جداً في العراق. فعلى سبيل المثال بينت إحدى الدراسات أن نسبة التهرب من دفع ضريبة الدخل خلال السنوات 1998 - 2002 بلغت في المتوسط 60.6%، إلا أنها ارتفعت بعد الاحتلال الأمريكي للعراق، فوصلت إلى 90% عام 2005. وقد انخفضت النسبة في السنوات اللاحقة (2009 - 2018) لكنها استمرت فوق 70%⁽²³⁾. (ينظر الشكل 2)

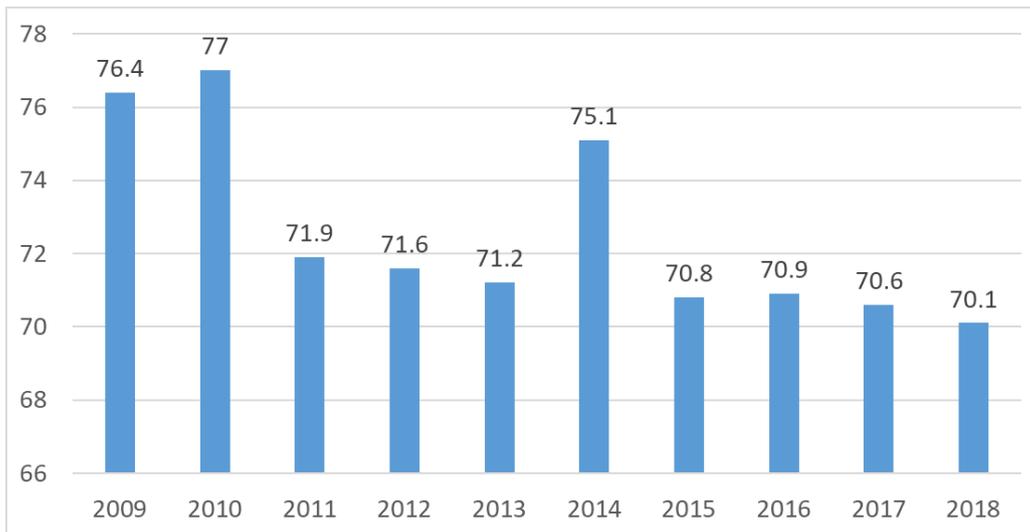
البحث والتطوير: يُعد الإنفاق على البحث والتطوير منخفضاً في العراق، بل يعد ثاني أدنى معدل على مستوى العالم بعد موريتانيا بحسب بيانات سنة 2018، إذ بلغت نسبة الإنفاق على البحث والتطوير 0.04% كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين تبلغ النسبة 2.2% على مستوى العالم ككل⁽²¹⁾. ولا تتوفر بيانات عن إسهام القطاع الخاص في البحث والتطوير، لكن مع انخفاض النسبة، فإن الإسهام سيكون هامشياً جداً.

غياب حوكمة القطاع الخاص

مع تقصير الحكومة في توفير السلع العامة الأساسية، وتراجع قدرتها على توليد فرص العمل في القطاع الخاص، إلا أن تفاقم ريعية الاقتصاد وسهولة الحصول على الربح النفطي، قد أدباً إلى إهمال الحكومة تعزيز القطاع الخاص وتنميته. وعززت من نظرتها تجاهه بوصفه مجالاً لممارسة النفوذ السياسي بدلاً من تحقيق النمو الاقتصادي المستدام وتعزيزه.

لا يزال القطاع الخاص في العراق ضعيفاً وغير متطور وغير منظم في تشغيله. إذ يتكون بشكل أساس من التجارة

شكل (2): نسبة الأفراد المتهربين من دفع ضريبة الدخل 2009 - 2018 (%)



• علاء حسين علوان، دور الإعلام في تنمية الوعي الضريبي للمواطن العراقي، دراسة تطبيقية في الهيئة العامة للضرائب. (<http://eco.nahrainuniv.edu.iq/wp-content/uploads/2018/12/.pdf>)
 • الفرات نيوز، الضرائب: التهرب الضريبي في العراق 70%، (<https://alforatnews.com/news/162062>)

الموارد، زيادة عدد مؤسسات القطاع الخاص المسجلة، وتطوير شبكة من مراكز تسجيل الأعمال المحلية.

- العمل على تبني السياسات واتخاذ القرارات وتنفيذ الإجراءات بطريقة صريحة وواضحة.
- مساءلة الجهات المعنية في الحكومة والقطاع العام، وفي القطاع الخاص معاً، عن الأهداف المكلفة بتحقيقها في إطار خطة التنمية الوطنية 2018-2022.

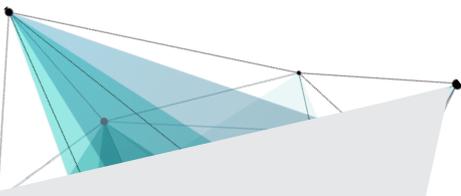
إلا أنه على المستوى العملي لم تتحقق أي من هذه الأهداف نتيجة عدم تحقيق أي من وسائلها، نتيجة استمرار الطابع غير الملزم لخطة التنمية الوطنية، وعدم الالتزام الطوعي بها، فضلاً عن عدم وضوح آليات إدماج القطاع الخاص في الخطة.

وعموماً ليس هناك قواعد واضحة لحكومة القطاع الخاص في العراق، وليس هناك ميثاق مسؤولية اجتماعية للشركات لتقويم درجة مشاركة القطاع الخاص في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للاقتصاد. وبالنظر إلى موضوعة الحوكمة، فإننا على ما يبدو أمام ما يمكن تسميته «قطاع شبه خاص»، يغلب عليه السلوك المقاولاتي، فالحكومة والشركات الأجنبية تتعاون مع مقاول عراقي محلي يقدم لها خدمات متنوعة، فضلاً عن ممارسة دور الوكيل للساسة والإداريين اللازمين لتيسير سير العمل والحصول على المقاولات بشتى الأساليب سواءً المشروعة أم غير المشروعة.

وهناك قصور في الإطار القانوني الداعم لعملية المساءلة والحوكمة، إذ أن ولاية ديوان الرقابة المالية تشمل المؤسسات الحكومية، والقطاع المختلط، فيما يقتصر دور الرقابة المالية على دور مسجل الشركات في المتابعة الشكلية من دون ممارسة دور رقابي حقيقي. ويمنح قانون الشركات الوزارات القطاعية دوراً إشرافياً، إلا أن ذلك لم يحصل بشكل حقيقي، ويقتصر عمل مراقب الحسابات على تقديم تقارير تؤيد سلامة موقف الشركة. مع ذلك فقد اتجه المشرع العراقي الى توسيع ولاية هيئة النزاهة بموجب القانون ذي الرقم (30) لسنة 2019، الذي عدل قانون الهيئة ذي الرقم (30) لسنة 2011 لتشمل أعمالها قضايا جرائم الفساد ومن ضمنها خيانة الأمانة التي ترتكب من المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص الوطني والأجنبي في الأعمال المتعلقة بالقطاع العام وجرائم رشوة الموظف الأجنبي⁽²⁴⁾. وبحسب وزارة التخطيط فقد واجهت حوكمة القطاع الخاص في العراق عدداً من التحديات أهمها⁽²⁵⁾:

- عدم وجود رؤية واضحة لحكومة القطاع الخاص.
- غياب إطار عمل واضح للدولة، ينظم عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- ضعف جاهزية الجهات الحكومية للتعامل بفاعلية مع القطاع الخاص.
- ضعف وعي القطاع الخاص لدوره في المسؤولية الاجتماعية، وضعف استعداده لتحمل الأعباء (والكُلف) المترتبة عليها.
- عدم الثقة في توجهات إعادة هيكلة الشركات العامة وممارساتها لدى المؤسسات الحكومية، وشيوع ظاهرة الخوف من الخصخصة بأشكالها المختلفة لدى جميع أصحاب المصلحة المعنيين بها.
- تداعيات تدهور الوضع الأمني والاقتصادي.
- وقد أفردت خطة التنمية الوطنية 2018-2022 هدفاً خاصاً بحوكمة القطاع الخاص واقترحت عدة وسائل لتحقيقه منها⁽²⁶⁾:
- إنجاز عملية البناء المؤسسي للقطاع الخاص على أسس حديثة ومستدامة، عن طريق إجراء مسح للقطاع الخاص المنظم وغير المنظم، تطوير نظم معلومات حديثة لدى الحكومة والمعنيين من القطاع الخاص، بناء قدرات كل من الحكومة والقطاع الخاص على كيفية استخدام المعلومات في التخطيط والتنفيذ والمتابعة، تزويد المؤسسات الحكومية بالمعلومات والمعطيات اللازمة لتخصيص

يعد القطاع الخاص العراقي من القطاعات التي كثر فيها الفساد وصعدت فيه فئات اجتماعية هامشية أو صغيرة بشكل كبير إلى المراتب العليا بعد أن استحوذوا على أرباح طائلة مكنتهم من الهيمنة على أنشطة معينة في هذا القطاع.



ويعد القطاع الخاص العراقي من القطاعات التي كثر فيها الفساد وصعدت فيه فئات اجتماعية هامشية أو صغيرة بشكل كبير إلى المراتب العليا بعد أن استحوذوا على أرباح طائلة مكنتهم من الهيمنة على أنشطة معينة في هذا القطاع؛ ليس بسبب تمتعهم بقدرات ريادة الأعمال بل لقربهم من السلطة أو الاستفادة من معارفهم في أحزاب السلطة. فضلاً عن الأرباح الكبيرة فسحت المجال أمام تزايد عدد المستفيدين بغض النظر عن معيار الكفاءة سواءً عند التاجر أو المقاول نفسه أم في تنفيذ المشاريع الموكلة إليه، وقد أدى ذلك إلى:

- بروز علاقات البحث عن الربح بين كبار موظفي الدولة والسياسيين من جهة وشركات القطاع الخاص الناشطة في مجالات عملهم.
- توسيع ظاهرة الفساد المالي والإداري بين أجهزة الدولة والقطاع الخاص، ما أدى إلى الهدر في المال العام ونهب موارد الدولة.

تأثيرات السياسات العامة في اوضاع القطاع الخاص

على الرغم من أن السياسات الاقتصادية تمارس تأثيراً قوياً في أوضاع هذا القطاع، إلا أن الحكومة لم تنتهج سياسة واضحة المعالم تجاه القطاع الخاص في مجال السياسة الاقتصادية نقف عند بعضها:

السياسة المالية: تفرض الحكومة ضرائب دخل على المنشآت، لكن لم يجر تطوير النظام الضريبي باتجاه فرض ضرائب المبيعات أو ضرائب القيمة المضافة. فضلاً عن أن برامج الإنفاق التقشفي التي تعتمدها الحكومة تمارس تأثيراً سلبياً في تثبيط أنشطة القطاع الخاص أو انكماشها، فعلى سبيل المثال أوجدت خطة الحكومة بشأن «توطين الرواتب» تدفقات مالية مقابل الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص المصرفي والصيرفي، وهي إن تمت لجميع الموظفين والمتقاعدين، فإنها ستحدث تأثيرات إيجابية باتجاه التحول نحو الحسابات المصرفية وأشكال التعامل الإلكتروني، وبخاصة إذا ما امتد التطور ليشمل نقاط الدفع عند النقاط النهائية لتعاملات القطاع الخاص، فضلاً عن تخفيضه تكاليف المعاملات ومخاطرها، وتحقيق الشمول المالي. لكن الموظفين الموطنة رواتبهم، يشكون من ارتفاع تكاليف التوطين واضطرارهم للدفع مقابل الحصول على رواتبهم عند

زيادة نقاط الاستلام، من دون أن توفر المؤسسات المصرفية خدمات متطورة ونوعية لهم، ومن دون أن تعمم المؤسسات الخاصة أدوات التعامل مع عمليات الدفع الإلكتروني الصغيرة، الأمر الذي أبعث العملية عن أهدافها الأساسية التي تتمثل بتحقيق إصلاح آلية دفع رواتب موظفي القطاع العام، واستفادتهم من الحسابات المصرفية التي تمكنهم من التعامل مع ماكينات الصراف الآلي ونقاط البيع داخل العراق وخارجه، والاستفادة من الخدمات المصرفية.

السياسة التجارية: إن فرض التعريفات الجمركية يمكنه أن يمارس تأثيراً قوياً في تنمية كثير من أنشطة القطاع الخاص من خلال سياسة حماية المنتج المحلي ورفع شعار (صنع في العراق)، لاسيما وأن العراق يُعد مستورداً كبيراً، إذ قُدّرت وارداته خلال المدة من 2005 - 2018 بحوالي 41.215 مليار دولار سنوياً⁽²⁷⁾. إلا أن العراق ليس عضواً في منظمة التجارة العالمية، برغم أنه طرف في عدد من الاتفاقيات الثنائية ومتعددة الأطراف، لعل أبرزها اتفاقية منطقة التجارة العربية الكبرى التي أُقرت عام 1997 ودخلت حيز التنفيذ مطلع العام 1998، واتفاقية إطار عمل التجارة والاستثمار واتفاقية الشراكة والتعاون مع الاتحاد الأوروبي (2012).

ويشتكي القطاع الخاص من عدم كفاءة الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية، الذي لا يطبق معايير مناسبة، تكون مسؤولة عن إغراق الأسواق بسلع رخيصة وذات نوعية متدنية في جودتها، فضلاً عن أن التصنيف غير المدروس للمستوردين لا يسمح بمراقبة السلع المستوردة بشكل سليم. ويعد الفساد عائقاً أمام تنمية القطاع الخاص، والذي يشمل استيراد البضائع، وتقويم جودتها ونقلها، والحصول على التراخيص⁽²⁸⁾. ومع تفشي الفساد المالي والإداري لا يتوقع أن يستفيد القطاع الخاص المحلي والأجنبي كثيراً من الامتيازات التي تتيحها هذه الاتفاقيات، ويمكن للتعقيدات أن ترتبط بشهادة المنشأ لاسيما بالنسبة للمنتجات الصناعية، وتطبيق الحصص الكمية، والتحويلات النقدية الخاصة بالتجارة، وتراخيص الاستيراد، فضلاً عن تدني قدرة الحكومة على حسم الخلافات التجارية وتفعيل قرارات التحكيم، وضمان الشفافية في التعاملات التجارية.

من جهة أخرى، أنشأ العراق اللجنة الوطنية العراقية لتسهيل النقل والتجارة في منطقة الإسكوا⁽²⁹⁾ عام

دولار، الأمر الذي أحدث ارتباكاً في الأسواق وأوضاع القطاع الخاص، الذي حذر من تداعيات هذه الخطوة⁽³¹⁾.

وفي مجال السياسة الائتمانية لا يزال الحصول على الائتمان واحدة من المشكلات المعقدة في البلاد، إذ يحتل العراق المرتبة 186 من بين 190 دولة مشمولة بمسح البنك الدولي لممارسة الأعمال التجارية و«الحصول على الائتمان» لعام 2020⁽³²⁾؛ إذ يتطلب ذلك تقديم ضمانات لا يقوى عليها سوى متوسطي المستثمرين وكبارهم. وبحسب بيانات الجهاز المركزي للإحصاء، فإنه في عام 2018 حصل القطاع الخاص على 2.8% من إجمالي القروض طويلة الأجل البالغة تريليوني دينار، في حين شكلت ودائعه بمختلف أنواعها (الثابتة وودائع التوفير والجارية والودائع الأخرى) 9.8% من إجمالي الودائع البالغة 111.7 تريليون دينار التي يهيمن عليها القطاع العام أيضاً⁽³³⁾. وقد تبدو هذه الأرقام نتاج السياسة المالية التي تعتمد إلى مزاحمة القطاع الخاص؛ بسبب حاجة الحكومة إلى تمويل العجز المالي عبر المصارف المملوكة لها، وهو ما يقلل فرص القطاع الخاص في الوصول إلى الائتمان المصرفي.

السياسات الأخرى: يؤثر دور الدولة في المجالات الأخرى في قدرة القطاع الخاص على ممارسة أنشطته، لاسيما ما يرتبط منها بقدرة الدولة على إدارة ملف الخدمات العامة.

- تعد السياسة الزراعية واحدة من السياسات التي تؤثر بقوة في القطاع الخاص في هذا المجال، مع حاجته إلى الدعم الحكومي لتأمين متطلبات الأمن الغذائي، فعلى سبيل المثال أسهمت المبادرة الزراعية التي أطلقتها الحكومة عام 2007 بتقديم القروض في إعادة إحياء حقول تربية الدواجن والمزيد من تحسين أوضاع مربي الاسماك.
- لا يزال قطاع الكهرباء واحداً من التحديات بالنسبة للحكومة، فضلاً عن تأثيره في أنشطة القطاع الخاص، وما يفرضه من تكاليف إضافية يتحملها المنتجون ومقدمو الخدمات.
- إن سياسة الأجور المرتفعة في القطاع العام قد أحدثت تأثيرين متضادين بالنسبة للقطاع الخاص: الأول إيجابي يتمثل في زيادة القدرة الشرائية لشريحة مهمة من المستهلكين ممن يحصلون على دخل مباشر من القطاع العام، ما أدى إلى زيادة الطلب

2008 وبدأت عملها في عام 2015⁽³⁰⁾ التي ضمت ممثلين من وزارات التجارة والنقل العراقية وممثلي القطاع الخاص. ولكن على الرغم من ذلك فإن التقارير المتاحة على موقعها تكشف تبنيها عدداً كبيراً من التوصيات، إلا أنه من غير الواضح الأثر النهائي لنشاط اللجنة ومدى تطبيقها مبادئ اتفاقية التجارة الحرة للمنظمة العالمية للتجارة. ومع ذلك، فإن بناء القدرات الفنية لهذه اللجنة وضمن استدامتها المالية على المدى الطويل لهما أهمية قصوى في تصميم وتنفيذ إصلاحات تيسير التجارة.

ومع تباين السياسة التجارية بين المركز والإقليم وانتشار التنافس الجمركي مع انخفاض التعرفة في الإقليم مقارنة مع المركز، انشأت الحكومة الاتحادية عدداً من نقاط التفتيش الجمركية المحلية التي تفرض على السلع التي تدخل البلاد عبر إقليم كردستان رسوماً تحصل عند عدة نقاط تفتيش جمركية عند أربيل - كركوك ودهوك - الموصل والسليمانية - كركوك، وبسبب ذلك أصبحت حركة السلع أكثر بطئاً وتكلفة، وظهرت فرص الفساد والتحايل.

السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف: تؤثر معدلات التضخم العالية في أنشطة القطاع الخاص، فضلاً عن تأثيرها في أسعار صرف الدينار، ومن ثم التأثير في حجم التجارة الخارجية. وقد نجح البنك المركزي العراقي في الحفاظ على معدل تضخم منخفض خلال السنوات الماضية، فضلاً عن فرض سعر صرف مستقر على الرغم من توالي الأزمات الاقتصادية والسياسية، إلا أن سعر الصرف المبالغ في تقديره قد أدى إلى حدوث تأثيرين متضادين بالنسبة للقطاع الخاص:

- تأثير سلبي شمل تثبيط الإنتاج المحلي نتيجة رفعه تكاليف الإنتاج المحلية، الأمر الذي أضر بالصناعات المحلية، وفي القطاع الزراعي نتيجة المنافسة التي فرضت عليه من المنتجات المستوردة.
- تأثير إيجابي بالنسبة للقطاع الخاص التجاري الذي يعمل في ميدان استيراد السلع التي يتنامى الطلب عليها لرخصتها النسبي.

وفي منتصف كانون الأول (ديسمبر) 2020، اتخذت الحكومة خطوة مفاجئة بإعادة تقويم قيمة العملة، وفرضت سعر صرف جديداً للجمهور يبلغ 1470 ديناراً لكل

على السلع التي يوفرها القطاع الخاص. أما الثاني، فسلبى، نتيجة رفع متوسط الأجر الذي ينبغي دفعه للحصول على خدمات العمل.

• يمكن للسياسة التعليمية أن تؤثر في حجم ونوعية قوة العمل ومستوى تأهيلها، ومن ثم مدى مناسبتها للانخراط في سوق العمل المتنامي بفضل الأعداد الوافدة إليه سنوياً. إلا أن الانفصال بين النظامين الاقتصادي والتعليمي قد عوق الارتباط العضوي بين مخرجات التعليم وحاجات سوق العمل المحلية؛ لذا فإن اتجاه الدولة لإصلاح التعليم وتطوير المناهج، لاسيما في مجالات التعليم المهني، يمكنها من أن تؤثر إيجاباً في أوضاع سوق العمل، وجعله أكثر ملاءمة لمتطلبات نمو القطاع الخاص وازدهاره⁽³⁴⁾.

• إن التوجه الحكومي نحو الخصخصة أو الشراكة مع القطاع الخاص يمكن أن يؤثر إيجاباً في أوضاع القطاع الخاص، ويمكن أن يفتح الأبواب أمام زيادة ولوجه إلى قطاع الصناعة الذي لا يزال تحت هيمنة الدولة.

• إن التزام الدولة بنظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) أو تخليها عنه، يؤثران في أوضاع الأنشطة الاقتصادية التي تتأثر بهذا النظام، خاصة أوضاع منتجي القطاع الخاص للسلع الموزعة في هذا النظام (الحنطة والأرز والبقوليات)، والتجار الذين لا يستطيعون البيع بأسعار السوق المحلية التي تقل عن الأسعار الدولية لسلع البطاقة التموينية.

• يمكن أن تؤثر السياسة الاجتماعية بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص.

على الرغم من أن السياسات الاقتصادية تمارس تأثيراً قوياً في أوضاع هذا القطاع، إلا أن الحكومة لم تنتهج سياسة واضحة المعالم تجاه القطاع الخاص في مجال السياسة الاقتصادية.

القسم الثاني: التحليل النقدي لدراسات الحالة

تم اختيار ثلاث حالات، تتعلق الحالة الأولى بتحديد القطاعات المحورية لنمو القطاع الخاص في العراق بناءً على مجموعة من المعايير الكمية التي تتعلق بقدرات النمو الذاتية للقطاعات وتشغيلها عدداً أكبر من العمالة، أما الحالة الثانية فتتضمن أزمة ترخيص الاتصالات المتنقلة وما دار بشأنها، وولوج القطاع الخاص في مجال الخدمات العامة (الكهرباء أنموذجاً)، بوصفها مجالاً يمكن أن يخضع للمساءلة.

تحديد القطاعات المحورية لنمو القطاع الخاص في البلد

من أجل تحديد القطاعات المحورية للنمو الاقتصادي المعتمد على القطاع الخاص في العراق، فقد اعتمدنا ثلاثة معايير هي: حجم القطاع الخاص مقارنة مع القطاع العام، والإسهام في الناتج المحلي الإجمالي، وحجم العمالة في القطاع المحوري. وبناء على ذلك فقد تم تحديد أربعة قطاعات بحسب أهميتها:

- النقل والتخزين والاتصالات.
- الأنشطة العقارية والإيجارية والمشاريع التجارية.
- البناء والتشييد.
- الزراعة والصيد والغابات.

يمكن أن تكون الخطوة الأولى هي الاهتمام بالقطاعات الأربعة التي يعمل فيها حوالي ثلثي العمالة في القطاع الخاص، وهي منتشرة في عموم محافظات العراق. ويمكن لبعضها أن يخدم بقية القطاعات. فعلى سبيل المثال يمكن أن يساهم تطوير قطاع النقل في زيادة تدفقات السلع والخدمات داخل البلاد ومع العالم الخارجي.

ويمتلك قطاع البناء والتشييد إمكانات نمو كبيرة في ظل تنامي فجوة العرض السكني في البلاد؛ بسبب النقص المتراكم في إنتاج المساكن، وعدم تلبية الاحتياجات السكنية، فضلاً عن النجاح الجزئي الذي قدمه القطاع الخاص الرسمي في بناء المجمعات السكنية في غالبية المحافظات⁽³⁵⁾.

ويمكن أن يساهم الريف بموارده المتنوعة وعدد سكان الريف البالغ أكثر من 11 مليون نسمة في تنويع الاقتصاد وتقوية القطاع الخاص، لاسيما وأنه يستوعب نسبة كبيرة من العمالة ويكاد يكون خاصاً بشكل كامل. إلا أن التحدي الذي يبرز في هذا المقام هو حجم القطاع غير الرسمي في هذه الأنشطة، الأمر الذي يشكل قيداً مهماً بشأن خضوعها للمساءلة والحوكمة، بما يساهم في إخضاع هذه الأنشطة للمسؤولية الاجتماعية. إذ يتنصل القطاع الخاص من تسجيل جميع العاملين لديه في نظام الضمان الاجتماعي، الأمر الذي يهدر حقوقهم ويجعلهم عرضة لتقلبات الأوضاع المعيشية والظروف الطارئة، ويضعهم ضمن الفئات الهشة، فضلاً عن تهميش دور القانون في حمايتهم وضمان حقوقهم.

ولعل مبررات القطاع الخاص لا تتعلق بالجوانب المالية المترتبة على الالتزام القانوني، بل تشمل المشكلات التي تتعلق بـ (تأبيد) التوظيف عندهم وعدم وجود مرونة في تسريح العاملين في ظل قانون العمل رقم 37 لسنة 2015، لاسيما المادتين 43 و138. لذا فإن توكيد الالتزام القانوني وتوسيع نطاق الشمول بأحكام قانوني العمل والضمان الاجتماعي يشكلان تحدياً جدياً في طريق مساءلة القطاع الخاص والتزامه بمنهج حقوق الإنسان والالتزامات المجتمعية تجاه المستخدمين لديه.

أزمة تجديد رخص الاتصالات المتنقلة في العراق 2020

منذ البدء بالاستثمار الأجنبي في قطاع الاتصالات في العراق والأزمات تتوالى منذ توقيع العقود الأولى، وفي كل مرة تثار أزمة سياسية بشأن تلك العقود كان آخرها ما جرى في سنة 2020، عندما أقدمت حكومة السيد مصطفى الكاظمي على تجديد عقد شركة زين العراق لمدة ثماني سنوات على الرغم من معارضة شخصيات برلمانية وسياسية مختلفة. أما المشغلون الرئيسيون للخدمات فهم شركات: زين العراق، آسيا سيل، كورك تليكوم، الكفيل أمنية واتصالنا.

وكانت الانتقادات توجه نحو تسديد الشركات المستحقات المالية للحكومة والديون المتراكمة لها، لاسيما المطالبات الضريبية. وبحسب كتاب صادر عن هيئة الإعلام والاتصالات، فإن المبالغ المتراكمة للمدة من 2008 - 2019 والمستحقة على شركة زين تبلغ

وعدد من الدول العربية، مع العلم أن المدة الممنوحة في العراق أقل بكثير من نصف مدة تلك التراخيص. مع العلم أنه بتقدم الزمن فإن أسعار التراخيص تنخفض نظراً للتطور الهائل في قطاع الاتصالات والتوجه نحو الانتقال إلى خدمات الإنترنت والبيانات (IOT) أكثر من خدمات الصوت، وبحث الدول بالتوجه نحو الاستثمار في تطوير البنى التحتية بالاعتماد على القطاع الخاص»⁽³⁹⁾.

بادر عضو مجلس النواب السيد محمد شياع السوداني إلى رفع دعوى قضائية أمام محكمة بداءة الكرخ، وفي 25 آب (أغسطس) 2020 أصدر القاضي أمراً ولائياً⁽⁴⁰⁾ «بإيقاف إجراءات تمديد وتجديد رخصة عمل شركات الهاتف النقال في العراق لحين حسم الدعوى، وأخطرت هيئة الإعلام والاتصالات والشركات الثلاث (زين آسياسيل وكورك) بالقرار»⁽⁴¹⁾. وقدمت الشركات الثلاث فضلاً عن مجلس الوزراء وهيئة الإعلام والاتصالات طعناً بالأمر، إلا أن المحكمة ردت الطعن وأيدت قرار المحكمة بإصدار الأمر الولائي، وردت التظلم المقدم من لدن رئيس الوزراء ورئيس هيئة الإعلام والاتصالات والشركات المعنية⁽⁴²⁾. وهذا يعني إعادة الأمور إلى سابق عهدها.

وبناء على ما تقدم، توفر هذه الأزمة فرصة لخضوع هذا القطاع الحيوي إلى مزيد من الحوكمة وتطوير أطر المساءلة، على المستوى الوطني، لاسيما مع تحولها إلى قضية رأي عام، والتدخل القضائي القوي فيها. مع ذلك لم تجر عملية مساءلة جادة لشركات الاتصالات بشأن أسعار خدماتها، ومن غير الواضح نطاق المسؤولية الاجتماعية تجاه أبناء البلد، إذ غالباً ما تُسمع الشكاوى بشأن أن هذه الشركات تقدم أقل بكثير مما هو متوقع منها في ظل الأزمات التي عصفت بالبلاد منذ عام 2014. وبحسب تقويم منظمة OECD لأسعار خدمات الاتصالات في العالم، فإن العراق يُعد من بين أكثر الدول تكلفة بحسب بيانات عام 2019⁽⁴³⁾. وهناك من يرى أن هذه الشركات تمارس الاستغلال والاحتيايل على المواطن⁽⁴⁴⁾. وقد سجلت لجنة الاتصالات والإعلام النيابية ملاحظاتها حول عمل شركات الاتصالات، وكان أبرزها رداءة الخدمات المقدمة في الترددات وشبكات الاتصال وعدم حصول الزبون على راحته في استخدام التطبيقات المتنوعة. حتى إن نائب رئيس البرلمان أوصى مجلس الوزراء بوقف قرار تجديد تراخيص الهاتف النقال، بسبب «سوء الخدمة من قبل شركات الهاتف والمشاكل المتعلقة بالديون المترتبة بذمتها وارتفاع

2.963 تريليون دينار و910 ملايين دولار. أما شركة آسيا سيل فقد بلغت مستحقات الدولة عليها 2.802 تريليون دينار و957 مليون دولار، فيما بلغت على شركة كورك 735 مليار دينار و223 مليون دولار. وهذا الأمر شكل مصدراً للجدل البرلماني والسياسي بشأن تلك المستحقات وأهمية تحصيلها من الشركات⁽³⁶⁾. لذا تعالت الأصوات بشأن مساءلة تلك الشركات عن تسديد تلك المستحقات، وقد حاول عدد من نواب البرلمان متابعة هذا الموضوع. وكانت ولا تزال قضية الديون مثار جدل مستمر.

في عام 2016 نجحت شركة زين في التوصل إلى تسوية مع الحكومة العراقية أسقطت بموجبها الهيئة العامة للضرائب جميع مطالباتها بما فيها الفوائد والغرامات المترتبة على المبالغ المالية، ورفعت الحجز عن أرصدة الشركة المجمدة في المصارف العراقية، مقابل سداد مبلغ 93 مليون دولار إلى الهيئة⁽³⁷⁾.

قامت هيئة الإعلام والاتصالات بتقويم إمكانية منح رخص شبكات الجيل الرابع الوطنية والإقليمية الثابتة لشركات اتصالات عاملة وجديدة. لذا جرى تأجيل إصدار رابع رخصة اتصالات متنقلة، وذلك بالنظر إلى المخاوف من التأثيرات المتوقعة في صناعة الاتصالات في الأجلين المتوسط والبعيد التي قد تشمل تراجع الخدمات وعدم دخول شركات جديدة ذات سمعة. إلا أنها وعلى نحو مفاجئ وعاجل اتخذت قراراً بشأن التجديد للشركات العاملة في تموز (يوليو) 2020، خلال الاجتماع الأول لمجلس الأمناء برئاسة رئيسه الجديد⁽³⁸⁾. وقالت الهيئة في بيانها التوضيحي: «بناءً على المقارنة المعيارية لعدد من الدول العربية والإقليمية والأخذ بنظر الاعتبار حصة الفرد من الناتج المحلي (GDP) وفترة الترخيص وكمية الطيف الترددي والأجر التنظيمي وعدد السكان وتوفير البنى التحتية والضرائب والرسوم والامتيازات التعاقدية الأخرى (خدمات الاتصالات الدولية والبنى التحتية) والتكاليف التشغيلية الإضافية مقارنة بتلك الدول ولخصوصية متطلبات البيئة التشغيلية (الكهرباء، الحماية، البنى التحتية) في جمهورية العراق، جرى اعتماد مبلغ (233,674,667.2 دولار أمريكي) لكل شركة، أي بواقع (701,024,001.6 دولار أمريكي) للشركات الثلاث، مع إضافة مبالغ أخرى تحسب لاحقاً عن الترددات الإضافية. وبالتالي فإن هذا السعر هو أعلى من الحد المتوسط بكثير ويقارب الحد الأعلى لمعدل التراخيص الممنوحة في الفترة المنصرمة في الشرق الأوسط

للمقاولات، وشركة النور الثاقب (أربعة عقود)، شملت 129 محطة في جانب الرصافة ببغداد. وشركتي ديار الغانم و(به رزيار). وبحسب التقويم الذي أصدره ديوان الرقابة المالية الاتحادي للمشروع فقد شابه عدد من المخالفات منها ما يتعلق بالشركات⁽⁴⁸⁾:

- عدم التزام الشركات المستثمرة بالحصول على إجازة الاستثمار من الهيئة الوطنية للاستثمار.
- لم تلتزم الشركات بتخفيض الأحمال الكهربائية بحسب نصوص العقد المبرم.
- عدم استلام جميع مفردات الشبكة الكهربائية ضمن المناطق المغطاة بالعقود.
- لم تلتزم الشركات بإجراءات التعاقد الخاصة بالتأمين الصحي والضمان الاجتماعي للعاملين لديها.
- تراكم الديون بذمة الشركات وتلكؤ وزارة الكهرباء بتحصيلها.
- عدم الالتزام بالجباية وفق شروط العقد، ولم تحقق نسبة مرتفعة في الجباية وشمول المشتركين في الشبكة الكهربائية.

سعر الكلفة بالنسبة للاتصالات والانترنت⁽⁴⁵⁾. فضلاً عن أن هذه الشركات لا تزال تعتمد على خدمات الجيل الثالث، في الوقت الذي بدأت عملية التحول نحو الجيل الخامس في بعض البلدان، الأمر الذي يعني خسارة اقتصادية للعراق بسبب تردي جودة خدمات الاتصالات والإنترنت، والافتقار إلى توسيع نطاق خدمات الدفع الإلكتروني بسبب رداءة خدمات الإنترنت.

الخدمات العامة: الكهرباء

يوجد نشاط مهم للقطاع الخاص في قطاع الكهرباء، إلا أن هذا النشاط لا يزال غير موثق بشكل علمي وشفاف، إذ لا يزال الكثير من الغموض يلف عقود الكهرباء الاستثمارية، من حيث عددها، وشروطها. من جهة أخرى، شكل إعلان حكومة الدكتور حيدر العبادي عام 2017 عن خطتها لخصخصة الكهرباء واحداً من نقاط الجدل في غالبية المحافظات العراقية، وتحول النقاش حول القضية إلى موضوع سياسي بين مجالس المحافظات والحكومة الاتحادية، وإن تسلح الرافضون للمشروع بحجج اقتصادية واجتماعية وتأثيراتها المحتملة في أوضاع الناس، لاسيما الفقراء وأبناء الريف منهم⁽⁴⁶⁾. ومن المشاريع التي شارك فيها القطاع الخاص في هذا القطاع:

• **مشروع الخدمة والجباية:** الذي نظرت إليه وزارة الكهرباء لكونه يقع في إطار مفهوم «عقود شراكة مع القطاع الخاص» وليس «خصخصة». وبحسب الناطق الرسمي باسم الوزارة، فقد أعدت العقود من قبل الدوائر القانونية في مجلس الوزراء وديوان الرقابة المالية والهيئة الوطنية للاستثمار ووزارة الكهرباء بما يضمن مصلحة المواطن. فيما تبلغ النسبة الممنوحة للشركات الخاصة من مبالغ الجباية %12.9 من إجمالي مبلغ الجباية الكامل. وتدفع الشركة %80 من النسبة الممنوحة لها إلى منتسبي قطاعات الصيانة التابعين لوزارة الكهرباء ضمن الرقعة الجغرافية لمسؤولية الشركات، فضلاً عن قيام الشركات بتوفير وإنهاء الضائعات والتجاوزات وصيانة شبكات توزيع الطاقة وجباية أجور الاستهلاك ونصب المقاييس الذكية للمواطنين والدوائر الحكومية والمحال التجارية والمصانع⁽⁴⁷⁾. وفي عام 2017 منحت وزارة الكهرباء عقوداً استثمارية لأربع شركات خاصة محلية هي: شركة فضاء الرافدين، وشركة أهل الوصال للمقاولات العامة، وشركة نخيل الشرق الأوسط

يوجد نشاط مهم للقطاع الخاص في قطاع الكهرباء، إلا أن هذا النشاط لا يزال غير موثق بشكل علمي وشفاف، إذ لا يزال الكثير من الغموض يلف عقود الكهرباء الاستثمارية، من حيث عددها، وشروطها

جدول (2): مؤشرات أداء الشركات المستثمرة في مشروع جباية وخدمة (2018)

مؤشر نسبة إجمالي المشتركين إلى الذين قاموا بالتسديد (%)	مؤشر نسبة الطاقة المستهلكة إلى الطاقة المقررة (%)	الشركة
54	72	شركة النور الثاقب
5	88	شركة فضاء الرفادين
0	150	شركة أهل الوصال للمقاولات العامة

المصدر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على: ديوان الرقابة المالية الاتحادي، نتائج أعمال الرقابة والتدقيق التخصصي على عقود الخدمة والجباية لمحافظة بغداد/الرصافة، ص 17-18.

لا تقتصر عملية نجاح الشراكة على الأطر التشريعية والقانونية فحسب وإنما لابد من إيجاد روابط وثيقة بينها وبين الحوكمة؛ لأن كلاهما له أبعاده المتعددة الإدارية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية، التي تلتقي في نقاط مشتركة، مستندة إلى مبادئ الشفافية والمساءلة والإفصاح والحقوق المتساوية لأصحاب المصلحة جميعاً؛ من أجل زيادة كفاءة استخدام الموارد وتعزيز القدرة التنافسية وتنويع مصادر التمويل والتوسع في المشاريع لتوليد فرص العمل ودعم الاستقرار الاقتصادي.

إن فقدان أطر الحوكمة الوطنية في القطاعين العام والخاص يجعل تحقيق الشراكة بينهما أمراً في غاية الصعوبة، ويجعلهما عرضة لممارسات الفساد والإفساد وهدر المال العام. وكل ذلك يؤثر في جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين. إذ لا تزال الأطر التشريعية الخاصة بمساءلة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص غير مكتملة، بل وقاصرة في مجالات المحاسبة والمساءلة والرقابة حتى نهاية مدة العقد، فضلاً عن قصور آليات الرقابة في الوزارة المعنية - الكهرباء - واقتصار دورها على جوانب إجرائية من دون ممارسة دور قوي في عملية الرقابة على أداء شركات الكهرباء الاستثمارية، فضلاً عن ضبابية الآفاق الاستراتيجية للوزارة في ما يتعلق بالشراكة مع القطاع الخاص، واختيار الفرص الاستثمارية، وشفافية العقود.

محطة الهارثة الاستثمارية: كان عقد شركة «داو الجميح» الإماراتية عام 2013 من أول العقود الاستثمارية لشراء الطاقة الكهربائية من الوحدات التوليدية الغازية في محطة الهارثة الاستثمارية، التي تبلغ قدرتها 100 ميغاواط، بين مجلس محافظة البصرة والشركة، وسُددت مبالغ الشراء من تخصيصات البترودولار الخاصة بالمحافظة. وقد تم تجديد العقد لأكثر من سنة⁽⁴⁹⁾. وقد أثير الكثير من الشبهات بين أطراف مختلفة في البصرة وبغداد بشأن العقد الذي بلغت قيمته السنوية 825 مليار دينار عراقي (حوالي 700 مليون دولار أمريكي)⁽⁵⁰⁾. على الرغم من أن الشركة قد فشلت في تنفيذ عقد آخر يتعلق «بإدارة وتشغيل وصيانة الشبكة الكهربائية لمناطق مديرية توزيع كهرباء البصرة»، ما دفع وزارة الكهرباء إلى إنهاء العقد وتحمل الشركة التبعات القانونية المترتبة على ذلك⁽⁵¹⁾.

محطة بسماية الكهربائية الاستثمارية: والتي تقع في جنوب بغداد، وأبرم عقد شراء الطاقة الكهربائية بين الوزارة وشركة ماس القابضة المسجلة في جزر كايمان البريطانية ويشمل تصميم وتمويل وبناء وفحص وتشغيل وصيانة محطة بسمة 1500 ميغاواط، وبلغت تكلفة المشروع الاستثمارية ثلاثة مليارات دولار، ولمدة 17.5 سنة، وأضيفت سنتان لغرض إنشاء منظومة توصيل المياه إلى المحطة. على أن تبيع الشركة الطاقة الكهربائية المنتجة. وبحسب تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادية، فإن العقد قد شابه الكثير من النواقص التي أدت إلى هدر الأموال العامة؛ كونه بني على صيغة اشتري أو ادفع (Take or Pay) وخلال 22 شهراً (ما بين حزيران / يونيو 2017 - آذار / مارس 2019) شملها تقرير التقويم، فإن الوزارة دفعت للشركة مبلغ 145.772.806 دولارات لطاقة كهربائية لم يتم استلامها⁽⁵²⁾.

مجالات المساءلة ودور المنظمات غير الحكومية

المجال الأول: العمل

- يُعد العمل أهم مجالات مساءلة القطاع الخاص في ظل انخفاض الحوافز التي تدفعه للامتثال للقواعد القانونية الخاصة بالعمل والضمان الاجتماعي للعمال. وينبغي أن يكون هذا الامتثال هو الركن الأساس في عملية المساءلة؛ لذا ينبغي أن يكون الخضوع لقانوني العمل والضمان الاجتماعي الخطوة الأولى باتجاه تحقيق عملية المساءلة من أجل ضمان تحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.
- تشجيع امتثال العمال أنفسهم للتسجيل والانتساب إلى صندوق التقاعد الخاص بالعمال في القطاع الخاص.
- شمول شركات المقاولات التي تنفذ أعمالاً للحكومة بزيارات تفتيش العمل والتأكد من تسجيل جميع العاملين لديها في صندوق التقاعد، بمن فيهم العمال المؤقتون، واعتبار ذلك من شروط تنفيذ تلك المقاولات.
- جعل الأولوية لمالكي المشروعات الخاصة ممن لديهم وظيفة حكومية بشمولهم في صندوق تقاعد العمال في القطاع الخاص بدل أن يكون مشمولاً في صندوق التقاعد الوطني.

المجال الثاني: عمالة الأطفال:

وما تعنيه من انتهاك لحقوق الطفل. وهنا يبرز دور قوي للمنظمات غير الحكومية في التوعية بمخاطرها والضغط على الحكومة لتحسين أوضاع الأسر الفقيرة وضمان استمرار هؤلاء الأطفال في المدارس.

المجال الثالث: جودة الخدمات:

إذ إن زيادة انخراط القطاع العام في تقديم الخدمات التي كانت تقع ضمن النطاق شبه الحصري لدور الدولة مثل التعليم والصحة، أدى إلى التهاون في قضية جودة هذه الخدمات والتبعات المترتبة على ذلك.

على الرغم من الدور الذي تمارسه الدولة في إعادة الإعمار، فإنه ينبغي عليها أن تتراجع وتترك للقطاع الخاص مجالات الازدهار. لذا فإن تعزيز دور القطاع الخاص في الاقتصاد ينبغي ان يترافق مع تحول اقتصادي باتجاه التركيز على الاقتصاد الرقمي الذي يمكنه أن يساهم في تحقيق التنمية وتوفير وظائف لآلاف الوافدين الجدد إلى سوق العمل. فالإقتصاد العراقي بحاجة إلى تعزيز دور القطاع الخاص غير النفطي، وزيادة الكفاءة في استغلال الموارد، وتقوية أسس النمو الاقتصادي المستدام فيه.

وهنا تبرز أولويات "إخضاع القطاع الخاص للمساءلة" إذ يتوجب على الحكومة وضع استراتيجيتها الاقتصادية في إطار يتسع للتحديات المستمرة التي تواجهها البلاد من فساد، والبحث عن الربح وضعف حماية العمال. فيما يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تعزز اتجاهات هذا التحول، عبر توكيد رقابتها ومتابعتها لأنشطة القطاعين العام والخاص، والتأكد من تطابقها مع أهداف التنمية المستدامة وفلسفتها، عبر تسليط الضوء على أوجه التطابق والانحراف عن هذه الأهداف. وتبدو عملية التوعية بالحقوق ركناً مهماً في هذه العملية، إذ لا يزال العمال وملتفو الخدمات غير واعين تماماً بحقوقهم والتزامات الدولة ومؤسسات القطاع الخاص تجاههم، ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن تنشط بقوة في إطار التثقيف الحقوقي وتعزيز الوعي بها وبالممارسات المثلى في هذا المجال.

اشراك أصحاب المصلحة في المساءلة

- اشراك المنظمات غير الحكومية في آليات الرصد والتقويم.
- وضع آليات لتمويل البحث والتطوير سواء بشكل ذاتي، أو من خلال الجامعات والمؤسسات البحثية الوطنية في مجالات حوكمة القطاع الخاص ومساءلته.
- إدراج قوي وفعال لمؤسسات القطاع الخاص في نظم المعلومات والإحصاءات الوطنية، ومطالبتها بتقديم تقارير (ذاتية ومن طرف ثالث) تتعلق بعمليات الرصد والاستعراض الشامل والجودة والاعتمادية.

المجال الرابع: التنمية المستدامة:

مراقبة القطاع الخاص والتأكد من تحقيق مسؤوليته الاجتماعية تجاه المجتمعات المحلية، وزيادة مستوى مشاركته في تحقيق منظومة أهداف التنمية المستدامة ضمن نشاطه الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، لاسيما بالنسبة لمشروعات إنتاج الطاقة الكهربائية والإسمنت التي تنشط فيها الشركات بين القطاعين.

آليات الرقابة والمساءلة

- المزيد من الإفصاح والشفافية من قبل مؤسسات الدولة والقطاع الخاص، إذ ينبغي أن تتجه إلى تطوير المعلومات التي تقدمها للنشر وتحديثها بشكل دوري، الأمر الذي يعزز دور الرقابة الذي تمارسه المنظمات غير الحكومية.
- تطوير الإطار القانوني ليُمكن من تحقيق مساءلة القطاع الخاص عن أنشطته وتأمين المنافسة الحرة بين شركاته.
- وضع استراتيجية للإشراف على القطاع الخاص الناشط ومساءلته.
- قيام وزارة العمل بإطلاق حوار بين ممثلي القطاع الخاص وال نقابات العمالية والمهنية من أجل تطوير شروط وآليات المساءلة المنشودة، ووضع أجندة لتحقيقها.
- تعزيز فرص الوصول إلى المعلومات حول المشروعات الاقتصادية التي يديرها القطاع الخاص وتنشيط انجاز المواقع الإلكترونية لشركات القطاع الخاص، لاسيما فروع الشركات الأجنبية الناشطة في العراق، أو تلك التي دخلت في شراكات مع القطاع العام.
- إلزام مقدمي الخدمات «العامة» من القطاع الخاص بميثاق حقوق واشتراط إخضاعهم لآليات شفافة وفعالة للتشكي والجبر عن الأخطاء والانتهاكات المحتملة لحقوق المستهلكين، لاسيما في مجالات التربية والتعليم والصحة والكهرباء والاتصالات.
- مراجعة قانوني العمل والضمان الاجتماعي ليراعي أكثر التطبيق العملي لشمول العمال فيهما، ولا بأس في تخفيف بعض الشروط في المرحلة الحالية لضمان تسريع عملية الالتزام بالحماية الاجتماعية بشكل طوعي.
- مطالبة شركات وجهات القطاع الخاص المقدّمة للخدمات بتقديم تقاريرها إلى الوزارات القطاعية

بحسب مجالات عملها، لتكون هي الجهة المعنية بالرقابة. فعلى سبيل المثال الشركات العاملة في مجال الصحة تقدم التقارير إلى وزارة الصحة، وهكذا بالنسبة لمؤسسات التربية والتعليم العالي والصناعة.. الخ، مع تيسير وصول الجهات الرقابية وبخاصة ديوان الرقابة المالية ومفوضية حقوق الإنسان لضمان الالتزام بحقوق المستفيدين من الخدمات والعمالين على السواء.

وضع مدونات حقوق العمال والمستفيدين من الخدمات لتشمل جميع المؤسسات الخاصة والهادفة للربح، وضمان توفير آليات مناسبة للشكوى والجبر.

تعزيز ولاية القضاء العراقي على القضايا الخاصة بحقوق الإنسان في ما يتعلق بالقطاع الخاص، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تفريغ قاض ليوم واحد من كل يوم للنظر في قضايا مساءلة القطاع الخاص، مثلما هو حاصل بالنسبة للقضاة المتفرغين للنظر في قضايا العمل منذ عام 5201.

تبرز أولويات "إخضاع القطاع الخاص للمساءلة" إذ يتوجب على الحكومة وضع استراتيجيتها الاقتصادية في إطار يتسع للتحديات المستمرة التي تواجهها البلاد من فساد، والبحث عن الريع وضعف حماية العمال. فيما يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تعزز اتجاهات هذا التحول، عبر توكيد رقابتها ومتابعتها لأنشطة القطاعين العام والخاص، والتأكد من تطابقها مع أهداف التنمية المستدامة وفلسفتها، عبر تسليط الضوء على أوجه التطابق والانحراف عن هذه الأهداف.

- (1) جمهورية العراق، مجلس الوزراء، هيئة المستشارين، استراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014-2030، بغداد، نيسان (ابريل)، ص8
- (2) الجهاز المركزي للإحصاء، التقديرات الفعلية لإجمالي تكوين رأس المال الثابت لسنة 2017، مطبعة الجهاز، بغداد، 2019، ص3
- (3) <https://www.transparency.org/en/countries/iraq>
- (4) The World Bank, Doing Business 2020, Washington, DC, p. 4
- (5) Putnam, Robert D., Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti. Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton university press, 1994, p.167
- (6) The World Bank, Breaking Out of Fragility: A Country Economic Memorandum for 14Diversification and Growth in Iraq, The World Bank, Washington DC. 2020, p. (https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34416/9781464816376.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- (7) وزارة التخطيط وآخرون، تقرير موجز عن مشروع تقييم سوق العمل وتحليل المهارات في العراق وإقليم كردستان، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، باريس، 2019، ص 20
- (8) The World Bank, op. cit., p.108
- (9) وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2013-2017، ص 6.
- (10) جمهورية العراق، مجلس الوزراء، مصدر سبق ذكره، ص12
- (11) المصدر السابق نفسه، ص 4.
- (12) المصدر السابق نفسه، ص10-12.
- (13) وزارة التخطيط، المستقبل الذي نصبو إليه: رؤية العراق للتنمية المستدامة 2030، بغداد، 2019، ص 36.
- (14) البنك المركزي العراقي، البنك المركزي العراقي يعلن عن جمع ما قيمته (٤٤ مليار دينار عراقي) لدعم جهود الدولة في مكافحة وباء كورونا (https://cbi.iq/news/view/1469).
- (15) UNESCO, Government of Iraq and Kurdistan Region-Iraq (KR-I), & European Union, Assessment of the Labour Market & Skills Analysis Iraq and Kurdistan Region-Iraq, UNESCO, Paris, 2019, p. 35.
- (16) جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح رصد وتقييم الفقر في العراق 2018، ص30.
- (17) وزارة التخطيط، والبنك الدولي (WB) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF)، تقييم أثر جائحة كورونا على الفقر والهشاشة في العراق، تموز، 2020، ص20.
- (18) وكالة الأنباء العراقية، وزير العمل العراقي: شمول 208 آلاف عامل بالضمان الاجتماعي خلال 6 أشهر (https://www.ina.iq/120955--200-.html).
- (19) جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح رصد وتقييم الفقر في العراق 2018، ص 30
- (20) وزارة التخطيط وآخرون، تقييم سوق العمل وتحليل المهارات: العراق وإقليم كردستان: القطاع غير الرسمي، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، باريس، 2019، ص 35.
- (21) <http://api.worldbank.org/v2/ar/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?downloadformat=excel>
- (22) UNESCO, Government of Iraq and Kurdistan Region-Iraq (KR-I), & European Union, op. cit., p. 35.
- (23) سالم محمد عيود وعروبة معين عايش، العلاقة بين الوعي الضريبي والتهرب الضريبي وتأثيرها على التنمية (https://tax.mof.gov.iq/uploads/pdf/searchpdf/elaka%20bean%20alwae.pdf).
- (24) وزارة العدل، الوقائع العراقية، قانون رقم (30) لسنة 2019 (التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011)، العدد 4568، (23 كانون الأول (ديسمبر) 2019، ص 1-9.
- (25) جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2018-2022، ص 86.
- (26) المصدر السابق نفسه، ص 104-105.
- (27) محتسب من قبل الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي. (https://cbiraq.org/DataValues.aspx?dtFrm=12/31/2005&dtTo=10/10/2020&tmId=204&dtformat=MM(M,yyyy)
- (28) وزارة التخطيط وآخرون، تقييم سوق العمل وتحليل المهارات: العراق وإقليم كردستان: تجارة الجملة والتجزئة، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، باريس، 2019، ص64.
- (29) <http://esttf.motrans.gov.iq/?cat=37>
- (30) اللجنة الوطنية العراقية لتسهيل النقل والتجارة في منطقة الإسكوا، الأمانة التنفيذية، التقرير السنوي لعام 2015، وزارة النقل، بغداد، 2016، ص13-23.
- (31) غرفة تجارة النجف الأشرف، قسم الدراسات والنشر والخدمات التجارية، دراسة حول تخفيض قيمة الدينار العراقي: الآثار والبدائل، غرفة تجارة النجف الأشرف، 2020.
- (32) <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/iraq> تمت الزيارة في 4 آب/ اغسطس 2020
- (33) وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المؤشرات المالية التحليلية للنشاط المالي للقطاع العام والخاص لسنة 2018، بغداد، 2019، جدول 1، ص 9.
- (34) كامل علاوي كاظم وحسن لطيف كاظم، الاقتصاد السياسي للتعليم في العراق: تحدي الفرصة الأخيرة، مركز الرافدين للحوار، النجف الأشرف، 2020، ص 115.
- (35) قارن مع ما ذهبت إليه الدراسة الآتية في عدم الاعتماد على القطاع الخاص في تطوير قطاع السكن.

- Omar Al-Hafith, B. K. Satish, and Pieter de Wilde. Assessing housing approaches for Iraq: Learning from the world experience. *Habitat International* 89 (2019): 102001.
- (36) وثيقة: كتاب هيئة الإعلام والاتصالات إلى مكتب النائب فالح حسن الخزعلي ذي العدد 101/ل/8 في 31 آب (أغسطس) 2020.
- (37) شركة زين، التقرير السنوي 2016، ص 4.
- (38) هيئة الإعلام والاتصالات، مجلس الأمناء يعقد اجتماعه بأعضائه الجدد لمناقشة عدد من المواضيع الخاصة بقطاعي الإعلام والاتصالات. (<https://www.cmc.iq>) (تمت الزيارة في 25 آب/ أغسطس 2020)
- (39) وثيقة: هيئة الإعلام والاتصالات، توضيح من هيئة الإعلام والاتصالات، 9 تموز (يوليو) 2020.
- (*) الأمر الولائي نمط من القرارات القضائية التي يجيز القانون للقضاء إصدارها في قضايا مستعجلة، وتغلب على هذه القرارات الصفة الإدارية أكثر من الصفة القضائية. ويمكن تعريفه بأنه قرار وقته يصدره القاضي في الأحوال المنصوص عليها في القانون في أمر مستعجل بناء على طلب يقدم إليه من أحد الخصوم ولا يشترط في إصداره أن يتم بمواجهة الخصم الآخر؛ فالمشرع في هذه الحالة يمنح القاضي ولاية إصدار الأمر على العرائض إلى جانب ولايته في إصدار الأحكام فيما يرفع إليه من خصومات.
- (40) وثيقة: مجلس القضاء الأعلى، رئاسة محكمة استئناف الكرخ، محكمة بداءة الكرخ، قرار بالعدد 1918/ب/2020 في 25 آب (أغسطس) 2020.
- (41) وثيقة: مجلس القضاء الأعلى، رئاسة محكمة استئناف بغداد/ الكرخ الاتحادية، محكمة بداءة الكرخ، قرار بالعدد 1918/تظلم/2020 في 5/تظلم/2020، في 20 أيلول (سبتمبر) 2020.
- (42) مملكة البحرين، تقرير حول مقارنة أسعار خدمات الاتصالات بالتجزئة للدول العربية لعام 2019 (https://tra-website-prod-01.s3-me-south-1.amazonaws.com/Media/Documents/Market-indicators/20200126140002292_2yjmxykz_cat.pdf)
- (43) عبد الأمير رويح، شركات الاتصال في العراق: خدمات 56 للنصب والاحتتيال (<https://annabaa.org/arabic/informatics/9565>)
- (44) وثيقة: كتاب مكتب النائب الأول لرئيس مجلس النواب إلى مجلس الوزراء ذي العدد م/خ/301/208 في 9 تموز (يوليو) 2020.
- (45) هاشم الركابي، تقييم للإصلاحات في قطاع الكهرباء في العراق، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2017، ص 7.
- (46) أسامة نجاح، وزارة الكهرباء: عقود الخدمة والجباية ليست خصخصة وإنما شراكة مع القطاع الخاص، جريدة الصباح الجديد، 28 كانون الثاني (يناير) 2018. (<http://newsabah.com/newspaper/146360>) تمت الزيارة في (30 تموز/ يوليو 2020).
- (47) ديوان الرقابة المالية الاتحادي، نتائج أعمال الرقابة والتدقيق التخصصي على عقود الخدمة والجباية لمحافظة بغداد/الرصافة، بغداد، 2019.
- (48) وثيقة: وزارة الكهرباء، بيان عن وزارة الكهرباء 9 تموز (يوليو) 2017.
- (49) مقابلة باستخدام تطبيق واتساب مع موظف في وزارة الكهرباء (29 تموز/ يوليو 2020).
- (50) وزارة الكهرباء، المديرية العامة لتوزيع كهرباء الجنوب، قسم العقود الحكومية، كتاب رسمي بالعدد 12800/1/1/7 في 4 تموز (يوليو) 2017.
- (51) ديوان الرقابة المالية الاتحادي، نتائج أعمال الرقابة والتدقيق التخصصي على أعمال محطة بسماية الكهربائية الاستثمارية سعة (3000) ميغاواط، بغداد، 2019.