التوازن القطاعي وأثره على التنمية في العراق

الباحث والكاتب: محمد الوائلي

مركز المنبر للدراسات والتنمية
ALMANBAR FOR STUDIES AND DEVELOPMENT

عن المركز

مركز المنبر للدراسات والتنمية المستدامة، مركز مستقلٌ، مقرّه الرئيس في بغداد. رؤيته الرئيسة تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام – فضلاً عن قضايا أخرى – ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا تهمّ الشأن السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي، والثقافي.

لا تعبر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز وانما تعبر عن رأي كتابها

حقوق النشر محفوظة لمركز المنبر للدراسات والتنمية المستدامة

---

https://www.almanbar.org

info@almanbar.org

التوازن القطاعي وأثره على التنمية في العراق

قسم الابحاث والترجمة

الباحث والكاتب: محمد الوائلي

المقدمة

من الظواهر السلبية في المشهد الإقتصادي العراقي إنعدم التوازن بين القطاعات من حيث حجمها وقدرتها على تقديم الخدمات، وهذه الظاهرة اخذت تُنذر بأزمة كبيرة تهدّد مستقبل الوضع الاقتصادي والاجتماعي في البلد. فالتضخم الهائل الذي يعاني منه القطاع العام على حساب باقي القطاعات يُعد احد اهم مظاهر انعدام التوازن والاستدامة التي تعيق عملية التنمية والتطوير. وعليه ينبغي ان يكون اهم اهداف متخذ القرار في العراق ايجاد توازن بين القطاعات المختلفة بهدف زيادة فعالية عملية تقديم الخدمات للمواطن وخلق البيئة المناسبة لاستدامة المنجزات التنموية المتحققة.

يناقش هذا المقال الخلفية التاريخية لعدم وجود توازن بين القطاعات المختلفة، وبعض تبعات عدم التوازن القطاعي وكذلك الاهداف بعيدة المدى التي يجب على متخذ القرار ادراجها في استراتيجية ادارة البلد من اجل تفادي الازمات المتعلقة بسبب عدم التوازن.

غياب التوازن القطاعي تاريخياً

انعكس الصراع بين الرأسمالية والاشتراكية في القرن الماضي على حجم القطاع العام والخاص والقطاع الثالث والذي يسمية المفكر الاداري والاقتصادي الكندي منتزبرگ بال "القطاع المتعدد". ويشمل القطاع الثالث جميع منظمات المجتمع المدني والمنظمات الخيرية وغير الحكومية وغير الربحية وغيرها التي تلعب ادوار مختلفة وتعمل على تقديم الخدمات للمجتمع[1]. باختصار شديد، فان القطاع العام هو القطاع المسيطر والاكبر في الاقتصاديات الاشتراكية نتيجة للاعتقاد السائد بان ملكية وسائل الانتاج ينبغي ان تكون للدولة وبالتالي فان الفاعل الاقوى في الاقتصاد هو القطاع العام، وقد اتضح فشل هذا الخيار بعد انهيار المعسكر الإشتراكي مطلع تسعينيات القرن الماضي.

اما في الدول الغربية، فقبل انهيار الاتحاد السوفيتي زعيم المعكسر الاشتراكي، كان القطاع الخاص هو القطاع الاهم في الاقتصاديات الرأسمالية، الاّ ان القطاع العام كان يلعب دوراً كبير في ادارة الاقتصاد وتنظيمه. يتضح ذلك الدور في الانظمة الاقتصادية الاجتماعية الاوروبية والتي تعتبر في العديد من الحالات نسخة مخففة عن الاقتصاد الرأسمالي الامريكي حيث للدولة في اوربا الغربية ادوار عدة لا تقوم بها الدولة في الولايات المتحدة. ولكن ما حصل بعد انهيار الاتحاد السوفيتي أن التيارات الليبرالية الاقتصادية الجديدة إدّعت انتصار أنموذجها الإقتصادي والمتمثل بتقليص دور الدولة في الاقتصاد وتقديم الخدمات وفسح المزيد من المجال، اكثر مما كان عليه سابقاً، للقطاع الخاص لكي يتولى تقديم الخدمات ولعب المزيد من الادوار في المجتمع. وافضل مثال على ذلك حملة الخصخصة التي حدثت في المملكة المتحدة منذ ١٩٨٠ [2] وهذا مما أدى، حسب رأي منتزبرگ، إلى عدم توازن كبير في القطاعات في الدول الرأسمالية شبيه بعدم التوازن السائد في الاتحاد السوفيتي قبل انهياره، ولكن بالاتجاه المعاكس[3].

اما القطاع المتعدد، فيرى مينتزبرگ انه كان مهملاً في المعسكرين (الإشتراكي والرأسمالي).

وعلى الرغم من ازدياد أهمية القطاع المتعدد في الدول الرأسمالية في العقود الأخيرة، سيما في الولايات المتحدة، الاّ ان دوره لايزال بحاجة ان ينمو اكثر من اجل تحقيق التوازن المطلوب.

اهمية القطاع المتعدد

للقطاع الثالث، او المتعدد، ادوار كبيرة في الاقتصاديات المختلفة، اهمها:

1- الأعمال الخيرية

حيث يلعب القطاع المتعدد دورا كبيرا في مكافحة الفقر. فعلى سبيل المثال تقدم المنظمات الخيرية الدعم المالي والمعنوي للمعوزين في الحالات التي يصعب على الدولة الوصول الى هؤلاء.

ويزداد دور هذه المنظمات فعالية كلما كانت على تماس اكثر مع المجتمعات المحلية وعلى اطلاع باحتياجاتها والتحديات التي تواجهها. وعلى الرغم من كون مكافحة الفقر ومساعدة الفئات الإجتماعية الفقيرة والمهمشة تقع على عاتق الدولة في المقام الأول، إلاّ ان المؤسسات الحكومية تتسم عادةً بالروتين وبطئ الاستجابة والتلكؤ في عملها

---

[1] Henry Mintzberg - Time for the Plural Sector - Stanford Social Innovation Review - 2015

[2] يوفر البحث التالي تقييم جيد حول تجربة الخصخصة في المملكة المتحدة
David Parker - THE UK'S PRIVATISATION EXPERIMENT: THE PASSAGE OF TIME PERMITS A SOBER ASSESSMENT - CESIFO Working Paper - 2003

[3] Henry Mintzberg - Time for the Plural Sector - Stanford Social Innovation Review - 2015

فضلا عن احتمالات الفساد الإداري والمالي، وفي ضوء ذلك يمكن ان تعلب المنظمات الخيرية ادواراً مهمة في تقديم العون والإغاثة على أوسع نطاق إجتماعي خصوصاً اذا كان هناك تعاون مع المؤسسات الحكومية.

تلعب الكثير من المنظمات التي تعمل في القطاع المتعدد دوراً اساسياً في تقديم خدمات الى المناطق التي لا توجد فيها بنى تحتية مناسبة كالمناطق النائية والعشوائية، او عند حدوث كوارث طبيعية يصعب على سكانها الحصول على خدمات مثل الخدمات الطبية، فتقوم بعض المنظمات التطوعية بتقديم خدمات اولية وتوفير الاحتياجات الضرورية للمواطنين لحين ما تستطيع الدولة معالجة الازمة.

2- الدور الرقابي

تتحمل المؤسسات التشريعية والرقابية الدور الاساسي في تقويم عمل الدولة والتنبيه الى مواطن الخلل، الاّ انه في الكثير من الاحيان يصعب على هذه المؤسسات ممارسة مهامها على أكمل وجه من دون مساعدة منظمات المجتمع المدني التي تلعب الدور المنسق والداعم في ايصال صوت المواطن الى هذه المؤسسات ومساعدة الدولة على تأسيس اجندة تنموية تعكس مطالب واحتياجات المواطنين.

3- دور توعوي وتثقيفي

تتولى الكثير من منظمات القطاع المتعدد مسؤولية تعريف المواطنين بواجباتهم وحقوقهم وتثقيفهم على كيفية ممارسة دورهم الديمقراطي وتشجيعهم على المشاركة في الفعاليات الانتخابية ومواجهة الظواهر السلبية كالمخدرات والجريمة على المستوى المحلي.

4- دور بحثي

تلعب المؤسسات البحثية المستقلة ومراكز الفكر دوراً استراتيجيا في الجهود التنموية من خلال رفد متخذ القرار بالبيانات والمعلومات المطلوبة لرسم سياسات فعالة سيما اذا فشلت الحكومة او المؤسسات الاكاديمية بالقيام بنفس الدور بصورة فاعلة نتيجة للبيروقراطية او الاهمال.

في ذات السياق تقوم هذه المؤسسات بدور حلقة الوصل بين الخبراء والاكاديميين والمسؤولين والاعلاميين من جهة والمواطنين من جهة أخرى وذلك لمناقشة المشاكل الشائكة وتقديم افكار ومقترحات تدعم متخذ القرار في دوره التنفيذي والرقابي.

5- دور اقتصادي

بالاضافة الى الخدمات والمساعدات التي يوفرها القطاع المتعدد يلعب هذا القطاع دوراً كبيراً في توظيف الكثير من الكوادر وفسح المجال أمامها لتطوير الكفاءات واكتساب الخبرة. وغالباً ما تكون نشاطات هذا القطاع غير ربحية من الناحية المالية، الاّ ان التمويل الذي يجذبه هذا القطاع يلعب دوراً مهاً في تحريك الاقتصاد حيث تحتاج المنظمات التطوعية الى صرف اموال من اجل تحقيق اهدافها وهذا من شأنه إن يؤدي في المحصلة إلى خفض مستويات البطالة وإنتعاش السوق المحلية وتقليل نسب التضخم. اولا:

الواقع القطاعي في العراق

فيما يخص الوضع العراقي فهناك عدم توازن قطاعي كبير في العراق يتخذ الأشكال التالية:

انتفاخ القطاع العام

ان حجم القطاع العام في العراق كبيرا جدا مقارنة بعدد السكان. ويعود اصل التفاوت الى طبيعة النظام الاشتراكي الذي كان سائداً منذ تأسيس النظام الجمهوري عام ١٩٥٨ وحتى سقوط نظام صدام حسين في عام ٢٠٠٣.

وبعد الشروع ببناء نظام سياسي جديد يتبنى القيم الليبرالية في الاقتصاد نمى القطاع العام بصورة متسارعة نتيجة لرفع العقوبات الدولية عن العراق وزيادة تصدير النفط ومحاولة الدولة تحسين الوضع الاقتصادي من خلال فتح باب التعيين في مؤسسات الدولة.

وقد تحوّل التوظيف في القطاع العام لاحقاً الى اداة للترويج السياسي والكسب الانتخابي، واصبح هدفاً يسعى إليه كل من يكمل تعليمه الجامعي نتيجةً للامتيازات الكبيرة التي يقدمها القطاع العام مقارنة بباقي القطاعات. ولكن يتفق جميع المحللين على ان هذا الوضع غير السليم ينذر بكارثة اقتصادية واجتماعية اذا لم تتم معالجته[4].

ضمور القطاع الخاص

بالمقارنة مع القطاع العام يعاني القطاع الخاص من نقص في الحجم والدور في اقتصاد العراق.

بطبيعة الحال يمكن اعتبار مشاريع الاعمال الصغيرة كالمتاجر والمطاعم والمولات جزء من القطاع الخاص وهي تلعب دور مهم في الاقتصاد، الاّ ان عدد منظمات الاعمال المتوسطة والكبيرة محدود جداً في العراق ولايزال دورها محدوداً في مجالات الاستثمار واعادة البناء فضلاً عن ضعف دورها في تحريك عجلة الاقتصاد العالمي. وهناك العديد من الاسباب وراء ذلك اهمها ضعف قطاع المصارف والتأمين، وتهالك البنى التحتية الصناعية والتجارية والسياحية، وكذلك البيروقراطية وغياب تشريعات تجذب رأس المال وتقلل من المخاطر. يُضاف إلى ذلك نقص الكفاءات والكوادر الماهرة في سوق العمل وهجرة العقول العراقية[5].

عوامل ضعف القطاع المتعدد في العراق

هنالك الكثير من المشاكل التي يعاني منها هذا القطاع في العراق، اهمها:

- **قطاع فتي نسبيا**

على الرغم من وجود هذا القطاع في العراق قبل ٢٠٠٣ على شكل النقابات والاتحادات الاّ انه لم يزدهر إلاّ بعد سقوط نظام البعث عام ٢٠٠٣ وتشريع قانون جديد لتنظيمه.
وتشير بعض الاحصائيات إلى ان عدد المنظمات غير الحكومية المسجلة رسمياً في العراق حتى عام ٢٠٢٢ يتجاوز ال

---

[4] Ali Al-Mawlawi - Public Sector Reform in Iraq - Chatham House - 2020

[5] لتكوين نظرة اكثر تفصيلاً عن الموارد البشرية في القطاع الخاص في العراق يمكن مراجعة التقرير التالي الصادر عن الامم المتحدة:
Salim Araji and Ali Fakih - Employment Profile and Challenges of the Private Sector in Iraq - UN Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) - 2019

٥٠٠٠ منظمة في عموم العراق ما عدا اقليم كردستان، في حين ان الاقليم نفس هذا العدد من المنظمات [6]. ويُعتبر هذا العدد قليل جداً مقارنة بما هو موجود في الدول المتقدمة. فعلى سبيل المثال يوجد في المملكة المتحدة ما يقارب ٤٨٨ الف منظمة غير ربحية [7].

وحتى يومنا هذا لم تتبلور هوية القطاع المتعدد في العراق بعد، ولم تتراكم خبرة كبيرة وقوانين واعراف تفصيلية تنظم عمل هذا القطاع وتدفع باتجاه تنميته بصورة فعالة.

- **عدم ادراك اهمية هذا القطاع**

لا يوجد فهم كافٍ لأهمية هذا القطاع خصوصاً وانه نتيجة لصغر حجمه وضعف دوره يصعب رؤية اثاره الايجابية بصورة واضحة. كما ان متخذ القرار العراقي لا يمتلك فكرة جيدة حول هذا القطاع والادوار المختلفة التي يمكن ان يلعبها لو تمت رعايته.

- **مدخل للنفوذ الاجنبي**

احدى الظواهر السلبية المعروفة المتعلقة بهذا القطاع انه يمكن ان يتحول الى اداة تدخل من اجل الترويج لاهداف واجندات تصب في مصلحة جهات الخارجية. وهذا مما يجعل الكثير من المواطنين، وحتى المسؤولين، يتوجسون من هذا القطاع وبالتالي لا يدعمون نموه بصورة فاعلة. ولا تقتصر هذه المخاوف على الدول النامية وانما هي موجودة في الدول المتقدمة ايضاً. [8]

- **عدم وجود معلومات كافية حوله**

احد اهم عوائق فهم هذا القطاع وآثاره الايجابية تكمن في غياب الدراسات الكافية حول هذا القطاع والتعمق بواقعه في البلد. فعند وجود فهم جيد للقطاع المتعدد يمكن اتخاذ قرارات اكثر نضجاً وفاعلية ومنعه من التحول إلى اداة تأثير سلبي على الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلد.

- **تحقيق التوازن القطاعي**

يمكن اعتبار تحقيق التوازن القطاعي احد المؤشرات الايجابية لتحقق التنمية المستدامة حيث ان له اثار مباشرة وغير مباشرة على العديد من اهداف العملية التنموية. نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- **الحثّ على نمو القطاعين الخاص والمتعدد**

ويكون ذلك من خلال ادخال قوانين حديثة تشجع على نمو القطاعين وتقنينهما بما يخفّف الضغط على القطاع العام ويؤدي إلى استثمار المزيد من الاموال في مشاريع تنموية اكثر فائدة للمجتمع. وهكذا مسار يصب في تحقيق

---

[6] International Center for Non-For-Profit Law - Iraq

[7] Charity Excellence Framework - How Many Registered Charities Are There In The UK?

[8] على سبيل المثال لا الحصر راجع التقرير الصادر عن الاتحاد الاوروبي والذي ينقاش سبل سد الثغرات القانونية التي يمكن استغلالها كادوات للنفوذ الخارجي عبر تمويل منظمات المجتمع المدني:
Kate Jones – Legal loopholes and risk of foreign interference – European Parliament – 2023

الهدف ٨ من اهداف التنمية المستدامة الخاص بـ «خلق فرص عمل لائقة وتحقيق النمو الاقتصادي» [9].

في السياق ذاته يؤدي التوازن إلى أن يصبح القطاع العام اكثر رشاقة والى تحسين عمل مؤسساته وزيادة قدرتها على تقديم خدمات افضل للمواطن. وهذا بدوره يصب باتجاه «بناء المؤسسات القوية» كما ينص الهدف ١٦ من اهداف التنمية المستدامة [10].

- **تأهيل الموارد البشرية وفق لإحتياجات البلد**

اذا وضعت الدولة في خططها الاستراتيجية هدف تطوير موارد بشرية وفقاً لاحتياجات البلد فان ذلك يحتم عليها العمل على اصلاح التربية والتعليم، بمعنى تحقيق الهدف ٤ من اهداف التنمية المستدامة وهو «التعليم الجيد» [11].

وعليه ينبغي تنمية موارد بشرية قادرة على العمل والنجاح في القطاعات الثلاث مع الاخذ بعين الاعتبار ان ما يحتاجه العراق اليوم هو كوادر قادرة على العمل في القطاع الخاص والمتعدد اكثر من القطاع العام.

- **تحقيق الشراكة والتكامل بين القطاعات الثلاث**

ينبغي وضع استراتيجيات والتأسيس لفعاليات تساعد على تحقيق التعاون بين القطاع العام والخاص والمتعدد حيث ان اهداف التنمية المستدامة لا يمكن تحقيقها من دون العمل المشترك. وبصورة اخص سيؤدي تطوير القطاع المتعدد على تحقيق الاهداف الأساسية التالية من اهداف التنمية المستدامة وهي «الهدف ١: القضاء على الفقر»[12] و «الهدف ٢: القضاء التام على الجوع[13] «من خلال تقديم مساعدات اولية وكذلك «الهدف ٣: الصحة الجيدة»[14] و «الهدف ٦: المياه النظيفة والنظافة الصحية»[15] عبر تقديم خدمات اولية والتثقيف حول بعض القضايا الصحية التي لها دور اساسي في الوقاية من الامراض و الاوبئة الخطيرة. واذا تم ذلك من خلال التعاون والاستفادة من الخبرات الدولية يتم ايضاً العمل على تحقيق «الهدف ١٧: تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة»[16].

الخلاصة

ان احد اهم اسباب إنعدام الاستدامة في الخطط والمشاريع التنموية للدولة العراقية هو غياب التوازن القطاعي في البلد. ويتطلب تحقيق هذا التوازن العمل على إيجاد تشريعات وقوانين واضحة وثابتة توفّر بدورها بيئة مناسبة وركائز متينة لنجاح المشاريع التنموية، وعليه ينبغي ان يكون تحقيق التوازن القطاعي هدفاً اساسياً في الاستراتيجية التنموية للبلد. وفي هذا الصدد ينبغي التذكير بأن إهمال تحقيق هذا التوازن من شأنه أن يعرض العراق لخطر كبير، وسيؤدي الى ازمات متعددة لا يمكن التنبؤ بتاثيراتها وتبعاتها على المدى المنظور.

---

[9] الامم المتحدة - ادارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - التنمية المستدامة
[10] المصدر السابق
[11] المصدر السابق
[12] المصدر السابق
[13] المصدر السابق
[14] المصدر السابق
[15] المصدر السابق
[16] المصدر السابق

المصادر:

المصادر العربية:

1- الامم المتحدة – ادارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية – التنمية المستدامة

https://sdgs.un.org/ar

المصادر الانجليزية:

1- Ali Al-Mawlawi – Public Sector Reform in Iraq – Chatham House – 2020
https://www.chathamhouse.org/2020/06/public-sector-reform-iraq-0/about-author
2- Charity Excellence Framework – How Many Registered Charities Are There in the UK?
https://www.charityexcellence.co.uk/how-many-charities-in-the-uk/
3- David Parker – THE UK'S PRIVATISATION EXPERIMENT: THE PASSAGE OF TIME PERMITS A SOBER ASSESSMENT – CESIFO Working Paper – 2003
https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp1126.pdf
4- Kate Jones – Legal loopholes and risk of foreign interference – European Parliament – 2023
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702575/EXPO_IDA(2023)702575_EN.pdf
5- Henry Mintzberg – Time for the Plural Sector – Stanford Social Innovation Review – 2015
https://ssir.org/articles/entry/time_for_the_plural_sector
6- International Center for Non-For-Profit Law – Iraq
https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/iraq
7- Salim Araji and Ali Fakih – Employment Profile and Challenges of the Private Sector in Iraq – UN Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) – 2019
https://archive.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/l1901141.pdf