

الشراكة بين القطاع العام والخاص ودورها في التنمية الاقتصادية

م.م رعد محمد ندا/جامعة تكريت/كلية الادارة والاقتصاد

Raad_aljanabi@yahoo.com

المستخلص:

يمر الاقتصاد العراقي بمرحلة انتقالية مهمة للتحويل من الاقتصاد الاشتراكي المعتمد على القطاع العام بشكل رئيسي إلى الاقتصاد الحر الذي يساهم فيه القطاع الخاص مساهمة فعالة ومؤثرة. ويعد موضوع الشراكة بين القطاع العام والخاص من أبرز ضرورات المرحلة في العراق لأسباب كثيرة يتناولها هذا البحث بشيء من التفصيل. كما يتناول شرحاً سريعاً لأهم أنواع الشراكات الممكنة بين القطاعين، وأبرز التحديات التي تواجه اعتماد الاقتصاد العراقي على هذا النوع من النشاط الاقتصادي. ويتضمن البحث استعراضاً لبعض التجارب العالمية في مجال الشراكة الاقتصادية بين القطاع العام والخاص في دول نامية ومتقدمة للإفادة منها في المرحلة القادمة في العراق.

Partnership between public sector and privat sector and their economic roles in econonmic development

Abstract:

Iraq economic is passing through an important temporary period to change from socialistic economy to free economy in which the private sector plays an active role. The partnership between general and private sectors is one of the most important necessities in Iraq because of a lot of reasons that are discussed in details in this study. A brief listing of the most known types of partnerships are also mentioned, in addition to the main obstacles facing this activity in Iraq. The research includes review of some international experiments in this field to get benefit of in Iraq.

المقدمة:

اعتادت المجتمعات على قيام الحكومات بمختلف أشكالها بتقديم الخدمات العامة كبناء الطرق والجسور والمطارات، والخدمات الصحية، والنظافة وغيرها. غير أنه ومنذ ثلاثة عقود أصبح الإنفاق الحكومي على مشاريع البنى التحتية والخدمات ينخفض بشكل كبير مع تطور الأنظمة الاقتصادية ودخول فلسفة الشراكة بين القطاع العام والخاص في اقتصاديات الدول. وتتخذ الشراكة أشكالاً متعددة ويجري تنفيذها بآليات متنوعة تختلف باختلاف سياسات الدول وطبيعة المجتمعات من حيث تقبلها لهذا النوع من النشاط الاقتصادي. وفي العراق جرت العادة

على اعتماد البنى الخدمية بصورة شبه كاملة على القطاع الحكومي العام، ولكن بعد عام ٢٠٠٣ اتخذت السياسة العراقية نموذجاً مختلفاً للانفتاح على العالم مما اقتضى تغييراً جذرياً يواكب حركة التطور العام لاقتصاديات الدول، وأخذ الاقتصاد العراقي يتجه بالتدريج نحو نموذج اقتصاد السوق والذي يمثل الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص أحد أشكاله وصوره. ومع انخفاض أسعار البترول في السنوات الثلاث الماضية أصبح من الضروري التفكير جدياً بتنشيط دور القطاع الخاص من دون التفریط بالأصول العامة وذلك من خلال مبدأ الشراكة بين القطاع العام والخاص.

أهمية البحث:

لا يمكن اعتبار الدراسات التي تتناول موضوع الشراكة بين القطاع العام والخاص دراسات صالحة لكل البلدان، حيث إن لكل دولة ظروف واستثناءات تجعل منها حالة خاصة ينبغي دراستها باستقلالية. وعلى الرغم من كثرة الدراسات التي تناولت موضوع الشراكة كمبدأ اقتصادي إلا أن الدراسات والأبحاث الخاصة بالعراق ليست كثيرة، ويمكن اعتبار هذا البحث خطوة عملية ورائدة في هذا المجال المهم.

الأسباب التي دعت لهذه الدراسة:

إن اعتماد ميزانية العراق على موارد البترول يجعل منها ميزانية هشة ومتغيرة بشكل سريع من عام لآخر، بسبب تغير أسعار النفط حسب الظروف السياسية والمتغيرات الدولية مما يجعل أي تخطيط استراتيجي للعراق مجرد توقعات وليس خطوات ثابتة رصينة تعتمد على موارد حقيقية واضحة. وحيث أن المشاركة بين القطاع العام والخاص توفر فرصة لتطوير قطاع الخدمات دون تكليف الميزانية العامة المزيد من الإنفاق، بل قد يعود على الميزانية العامة بمورد جيد في حالة تطبيقه على المشاريع غير الخدمية، لذا كان لا بد من دراسة مبدأ الشراكة بشكل علمي دقيق يقع على تفاصيل الاقتصاد العراقي ليقدم أساساً يمكن الاستناد عليه في الدراسات المستقبلية.

المشكلة البحثية:

إن تغير اتجاه الاقتصاد العراقي من الاقتصاد العام إلى اقتصاد السوق يتطلب تغير الأنظمة الاقتصادية وإشراك القطاع الخاص في الخدمات العامة. والعراق ما يزال سوقاً جديدة على هذا النوع من الاقتصاديات الحديثة.

فرضية البحث:

يمكن تطبيق مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق لدعم حركة التنمية على كافة الأصعدة.

أهداف البحث:

١. شرح أوليات مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتوضيح المفاهيم.
٢. بيان أنواع وآليات الشراكة وكثرة صورها وأشكالها.
٣. دراسة بعض الحالات في الدول النامية والمتقدمة .
٤. دراسة مبدأ الشراكة وإمكانية تطبيقه في العراق والتحديات التي تواجهه.

المبحث الأول: الاطار المفاهيمي للشراكة

اولاً: مفهوم الشراكة

قدمت الدراسات المختلفة عدة مفاهيم للشراكة، تشترك في معنى واحد قريب، يصف الشراكة على أنها "شكل من التعاون تعهد من خلاله الدولة بواسطة مؤسساتها أو إداراتها أو أشخاصها لشريك أو شركاء من القطاع الخاص بمسؤولية القيام بمهمة شاملة تصميم وتمويل (جزئي أو كلي) لإنشاء، أو تأهيل، أو استغلال بنية تحتية ضرورية لتوفير خدمة عامة(وزارة الاقتصاد والمالية، المملكة المغربية، ٢٠١٢: ١)

كما تضيف بعض المصادر القانونية والتأسيسية في بعض الدول وصفاً أكثر إجمالاً بوصفها الشراكة أنها "علاقة شراكة تنموية مستديمة وذات طبيعة تعاونية وتكاملية وإحالية وبدرجات تختلف باختلاف ظروف كل دولة (منتدى الرياض الاقتصادي ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠١٠: ٢٧)

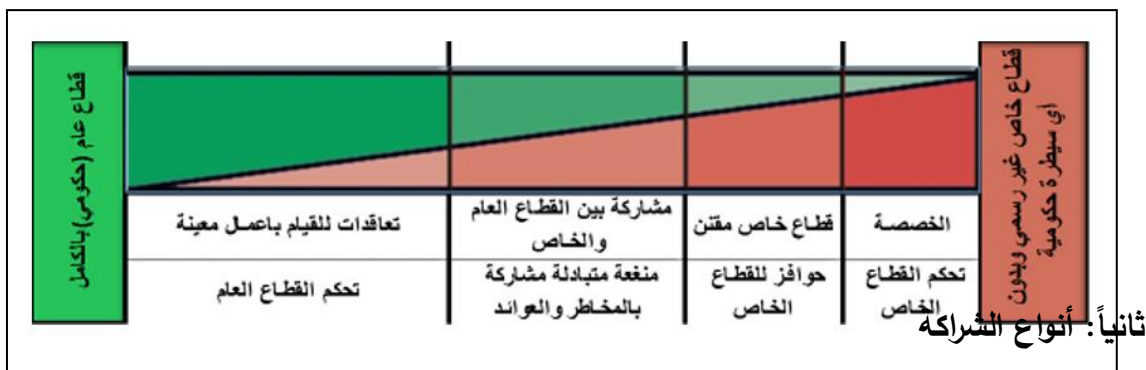
وهناك مفهوم يشير الى أن الشراكة هي نشاط مشترك ينفذه مجموعة اطراف في قطاع اقتصادي متشابه او متنوع يساهم مباشرة في اجمالي مشروع الاعمال لمجتمع ما، ويتميز بالكفاءة وانتاج سلع وخدمات ذات جودة مرتفعة (نصوري، سهر، ٢٠١٥: ٢٩٢)

يبدو واضحاً من خلال المفاهيم المذكورة أن الشراكة هي فلسفة اقتصادية تعتمد على إشراك القطاع الخاص في الخدمة العامة لدعم القطاع العام بمقابل المشاركة في الوارد المادي المتوقع. وهو بذلك مفهوم عام يشمل طيفاً واسعاً من العلاقات التي تمتد من المشاركة الجزئية البسيطة إلى الخصخصة والتي هي نوع من أنواع الشراكة يجري بموجبها تملك القطاع الخاص لأصول البنية التحتية المملوكة أساساً للقطاع العام.

ويوضح الشكل (١) طبيعة الشراكة بين القطاع الخاص والعام والممتد من الخصخصة إلى

الأعمال الصغيرة المعينة في المشاريع العامة(وزارة المالية، دولة الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠١٤ : ١٨)

شكل (١): طبيعة الشراكة بين القطاعين العام والخاص



توجد أنواع كثيرة لعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وذلك حسب مقدار ما يتحمله ويكسبه كل قطاع من موارد ومخاطر، ولكن جميع نماذج هذه الشراكات لها خصائص مشتركة منها:

١. وضوح المخرجات المطلوبة من المشروع بمؤشرات قابلة للقياس.
٢. تكون هذه الشراكات عادة التزام طويل الأمد نسبياً.
٣. يكون القطاع الخاص مسؤولاً أمام القطاع العام عن تقديم الخدمة المقررة في المشروع.
٤. وضوح المخاطر وتوزيعها بين القطاعين.
٥. وضوح مسؤولية القطاع العام في مراقبة الأنشطة التي تجري في المشروع.

وبشكل عام يمكن تصنيف عقود الشراكة إلى الأنواع التالية كنماذج تختلف تفاصيلها

باختلاف طبيعة المشروع ومفرداته: (دليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص/ برنامج التعاملات الالكترونية الحكومية ، ٢٠١١: ٢٥)

١. نظام البناء-التشغيل-التحويل: هو علاقة عقدية تبرم بين الإدارة العامة وجهه من جهات القطاع الخاص يسمى راعي المشروع الذي يقوم بتشديد المشروع وإدارته لفترة محددة ، وذلك على حساب راعي المشروع ونفقته دون تحمل الحكومة أي نفقات مقابل الحصول على عائد طوال مدة العقد ، بما يمكنه من استعادة التكاليف التي انفقها من راس ماله الخاص وسداد القروض وتوزيع الأرباح على المساهمين ، على ان يقوم راعي المشروع مع نهاية مدة العقد بتسليم المشروع للحكومة بحالة جيدة وصالحة دون مقابل .(حسين ،جمعه ٢٠١٦: ٤)

مثال ذلك: يقوم القطاع الخاص ببناء مدينة ألعاب على أرض حكومية بدون دفع رسوم للجهة الحكومية، ثم يقوم بتشغيلها لمدة عشرين عاماً يحقق خلالها وارداً مادياً، ثم يعيد تحويلها بعد انقضاء المدة لملكية القطاع العام. فيتحقق للقطاع العام إنشاء مرفق ترفيهي

- على أرض فارغة خلال عشرين عاماً دون تكلفة، ويتحقق للقطاع الخاص وارد جيد لمدة عشرين عاماً بدون تكلفة شراء الأرض.
٢. **نظام البناء-التملك-التشغيل:** يقوم القطاع الخاص ببناءً على هذه الصيغة ببناء وتشغيل المشروع فضلاً عن الملكية المطلقة لأصول المشروع، ويعد هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة التامة وليس مرتبطاً بمدة زمنية محددة ويستخدم هذا الأسلوب في المشاريع الجديدة التي لم تنشأ بعد، ومن مزاياه الرئيسية تشجيع وجذب الاستثمارات الخاصة المحلية والاجنبية (نصوري، سهر، ٢٠١٥: ٢٩٩)
- ومثال ذلك: قيام القطاع الخاص بالاتفاق مع القطاع العام بإنشاء مستشفى تخصصي على أرض تابعة للقطاع العام لا يمكن لميزانية القطاع العام تحمل كلفة إنشائها، ثم يقوم القطاع الخاص بتشغيلها وفق ضوابط ومتطلبات القطاع العام، وتبقى ملكيتها للقطاع الخاص. فيتحقق للقطاع العام إنشاء المستشفى الضروري، وتشغيلها وفق الضوابط، ويتحقق للقطاع الخاص إنشاء مشروع استثماري وتملكه وتشغيله.
٣. **نظام الشراء-البناء-التشغيل:** يصلح هذا النظام لمشاريع قائمة ولكنها متعثرة بسبب قدم وتهالك موجوداتها وحاجتها الى عمليات التجديد والتطوير لذلك تقوم الجهة المالكة بعرضها على القطاع الخاص للقيام بهذه العمليات مقابل امتياز يتيح للمستثمر التملك والتشغيل (البشبيشي، ٢٠٠٤: ٧)
- مثال ذلك: قيام القطاع العام ببيع مصنع إنتاجي معين، لا يمكن لميزانية القطاع العام تحمل تكلفة تأهيله، فيقوم القطاع الخاص بشراؤه على أن يقوم بتأهيله وتشغيله وفق الضوابط التي يحددها القطاع العام. فيتحقق للقطاع العام إعادة تأهيل المصنع الضروري بدون تكلفة، ويتحقق للقطاع الخاص استثمار جيد.
٤. **الخدمة عن طريق العقود:** وفي هذا النوع يعرض القطاع العام على القطاع الخاص فرصة صيانة أو تشغيل جزء من مرفق عام، فيحتفظ القطاع العام بالملكية والإدارة الشاملة. مثال ذلك: عقود شركات التنظيف للمستشفيات، حيث يتكف القطاع الخاص بتنظيف المستشفيات وفق مواصفات يحددها القطاع العام بمقابل مادي يتحدد وفق العقد.
٥. **نظام التشغيل والصيانة والإدارة:** وفي هذا النوع يتكفل القطاع الخاص بتشغيل المشروع وصيانته وإدارته لأداء خدمة معينة، على أن يتاح للقطاع الخاص فرصة الاستثمار في المشروع وفق عقد يحدد كافة التفاصيل.

مثال ذلك: قيام القطاع الخاص بتشغيل وصيانة وإدارة منتج سياحي يتاح له الاستثمار فيه طوال فترة العقد، فيتحقق للقطاع العام تنشيط المنتج وتشغيله لفترة من الزمن تعود إدارته بعدها له، ويتحقق للقطاع الخاص الاستثمار فيه.

٦. نظام التصميم- البناء: وفي هذا النوع يقوم القطاع الخاص بتوفير الخبرات اللازمة

لتصميم وبناء مشروع معين مقابل سعر متفق عليه. وتبقى الملكية والإدارة للقطاع العام. مثال ذلك: قيام القطاع الخاص بتصميم وبناء سوق تجاري لا يمتلك القطاع العام الخبرات اللازمة لتصميمه وإنشائه، فيتحقق للقطاع الخاص مردود مادي جيد، ويتحقق للقطاع العام إنشاء السوق وتوزيع مخاطر التصميم والبناء على القطاع الخاص.

٧. نوع التصميم-البناء - الصيانة: وفي هذا النوع يتكفل القطاع الخاص بصيانة المشروع

إضافة إلى التصميم والبناء لفترة من الزمن يتفق عليها مع القطاع العام.

٨. نوع الشراكة التضامنية: وفي هذا النوع يقوم القطاع العام والخاص بالتضامن في كل

جزئية من جزئيات المشروع بما يحقق لهما ربحاً مشتركاً ويساهمان معاً في الأصول

والمخاطر (الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، ٢٠١١: ١٦-١٩)

ثالثاً: الأسباب الداعية للشراكة وفوائدها

تختلف الأسباب التي تدفع القطاع العام لقبول مبدأ المشاركة عن القطاع الخاص، فحيث

يكون فقدان أحد أو كل وسائل تنفيذ المشروع هو الدافع الرئيسي للقطاع العام، تكون الرغبة في

الاستثمار المأمون هو أهم سبب يدفع القطاع الخاص لقبول المشاركة مع القطاع العام.

ولذلك يمكن تلخيص الأسباب الداعية للشراكة من وجهة نظر القطاع العام (الحكومي) في

محورين رئيسيين هما:

١- تحقيق كفاءة الخدمة المقدمة للمواطنين.

٢- توفير في الميزانية الحكومية على المدى المؤقت.

لذلك اصبح من الضروري اعتماد مبدأ الشراكة للفوائد المترتبة عليها:

١. مساندة القطاع الخاص للقطاع العام لانجاز وتنفيذ المشاريع خلال المدد الزمنية المطلوبة

والمحاولة في انجازها ، عن طريق امداد الاخير بالتمويل والمعرفة والخبرة في ادارة

المشاريع.

٢. تحقيق الموائمة والاندماج بين عنصري (السعي لتحقيق الارباح)و(السعي لتحقيق المنافع

الاجتماعية) عن طريق اعطائها بُعد اقتصادي واسع في السياسات الاقتصادية المعتمدة

،وفي ادارة المشاريع وفق اسس اقتصادية سليمة.

٣. الاستفادة المتبادلة من رؤى واهداف ومبادئ كلا الطرفين ،لغرض تحقيق الاستفادة القصوى من خبرة كل منها في خدمة الاقتصاد المعني .
٤. تهيئة مسببات التخفيف من الاعباء المالية والعجز المتفاقم في الموازنات العامة ، من خلال مساهمة القطاع الخاص في ذلك.
٥. النهوض بمستوى اداء القطاع العام ، من خلال تطبيق مقاييس وقواعد الحوكمة ، وتحسين كمية ونوعية الخدمات المقدمة للمجتمع .
٦. تحمل كلا الطرفين جزء مهم من المسؤوليات التي تركز على خدمة كل من المجتمع والاقتصاد .
٧. الوصول الى وصله الاعتماد على الذات ، والتقليل من حده المخاطر الاجمالية التي تواجه الاقتصاد برمته وذلك من خلال توزيع عبء تلك المخاطر على اطراف الشراكة (هاشم ، ٢٠١٥: ٢٠)

المبحث الثاني: تجارب دولية في مجال الشراكة

أولاً: التجربة التونسية:

عانت الميزانية العامة في تونس من عجز شديد حدد قدرة الحكومة على القيام باستثمارات ضخمة في الخدمات العامة مما زاد الحاجة للعمل في إطار الشراكات مع القطاع الخاص، وقد أنجزت العديد من المشاريع العامة منها:

الشراكة في مجال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال الرقمي: وتضمنت هذه الشراكة تقديم القطاع الخاص العديد من الخدمات المحدودة في مجال التقنيات الرقمية والاتصالات وشاركت بموجبها القطاع العام في تقديم الخدمات العامة منها: انجاز شبكة اتصالات الموبايل المعروفة باسم (TUNISIANA) وذلك بالشراكة مع شركة اوراسكوم عام ٢٠٠٢، وانجاز شبكة الانترنت الجيل الثالث وخدمات الهاتف القاريء والانترنات وذلك بالشراكة مع شركة (ORANGE TUNISIE) عام ٢٠٠٩. والملاحظ من تجربة الشراكة في هذا المجال هو قيام الحكومة بإعداد قانون خاص يحدد بوضوح الأنشطة ذات القيمة والإضافة العالية وهي: إنتاج برمجيات رقمية، أو تطوير أنظمة ذات حلول تقنية عالية، أو تطوير خدمات محددة تعتمد بالأساس على تكنولوجيا المعلومات (الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص/ ص ٥٤-٥٥)

١. مشروع المدن الرياضية العالمية: وفي هذا المشروع الضخم شاركت الحكومة التونسية القطاع الخاص المتمثل بشركة (بو خاطر) الإماراتية بما يضمن امتلاك القطاع الحكومي بعد فترة من الزمن لغالبية أسهم المشروع وذلك على النحو التالي: تقوم الحكومة بمنح قطعة الأرض الساحلية الضخمة للشركة الإماراتية التي تقوم ببناء المشروع الضخم في مدة أقصاها ١٥ سنة على أن تمتلك الشركة ٥١% من المشروع في السنوات العشر الأولى ثم تمتلك ٣٥% من المشروع ويمتلك القطاع العام النسبة الباقية.

ويلاحظ في هذا النوع من الاستثمار مقدار المرونة العالية في تفاصيل العقد التي تتيح للقطاعين العام والخاص تقاسم المخاطر والمصالح بما يحقق الفائدة للطرفين. كما يلاحظ من تفاصيل العقد المبرم في هذا المشروع وضوح كافة التفاصيل المتعلقة بالحقوق والواجبات المطلوبة من كل قطاع وهذا هو أحد خصائص الشراكة بين القطاعين.

ثانياً: التجربة البريطانية:

منذ عام ١٩٧٩ بدأت الحكومة البريطانية برئاسة مارغريت تاتشر نشاطاً سياسياً داعماً لبرامج اقتصادية تمثلت بالخصخصة وهي نوع من أنواع الشراكة بين القطاع العام والخاص، وكان السبب الرئيسي لهذا التوجه هو عدم قناعة الحكومة بكفاءة الصناعات المملوكة للقطاع العام. وقامت الحكومة البريطانية ببيع ٥% من أسهم شركة البترول العملاقة (بريتش بتروليوم) ليصبح نصيب القطاع العام منها أقل من ٥٠% مما يجعلها داخلة ضمن القطاع الخاص وفق القانون. كما باعت الحكومة عام ١٩٨١ شركة (بريتش ايروسبيس) المتخصصة بصناعة الطائرات وهيئة الموانئ عام ١٩٨٣. ولكن الملفت للانتباه هو طرح أسهم شركة الهاتف التي بلغ عدد المكتتبين على أسهمها مليوني بريطاني وهو أعلى رقم لمواطنين يشترون أسهم لشركة في ذلك الوقت. وزاد عدد المرافق العامة التي عرضتها الحكومة للبيع والخصخصة نحو ٥٠ مرفقاً كبيراً ومئات الأعمال الصغيرة، وهو نشاط غير مسبوق من أي دولة، مما جعل التجربة البريطانية رائدة في هذا المجال وحقت من خلالها عدة أمور منها:

- رفع كفاءة الصناعة البريطانية.
- ارتفاع أسهم الشركات المخصصة في السوق.
- خفض الأعباء على الميزانية العامة الحكومية.

وعلى الرغم من تغير الأحزاب السياسية الحاكمة إلا أن التجربة البريطانية في الشراكة استمرت بالتطور وكانت القوانين تصدر تبعاً لتطور هذا الجانب وإنجاحه مما جعل النموذج البريطاني أحد أهم النماذج الناجحة في هذا المجال (تطوير العلاقة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص ، ٢٠١٣ : ١٧٣-١٧٤)

ثالثاً: التجربة الماليزية:

لم تختلف الأسباب الداعية لاعتماد الشراكة في ماليزيا عنها في الكثير من الدول الأخرى. فقد رهقت كثرة المرافق والخدمات العامة الميزانية الحكومية مما جعل الحكومة تفكر بنموذج جديد قائم على فكرة المنافسة على المستوى الدولي بتحقيق الكفاءة المحلية.

وقد بدأت التجربة الماليزية عام ١٩٨٠ بإنشاء وحدة التخطيط الاقتصادي التي ارتبطت مباشرة بمكتب رئيس الوزراء والتي كان من بين مهامها: صياغة الاستراتيجيات الاقتصادية للدولة، وإجراء البحوث الاقتصادية، وإعداد المشروعات وتجهيتها للخصخصة، وغير ذلك.

وقد سعت ماليزيا إلى خصخصة المشروعات القديمة لديها من خلال البيع المباشر، أو التأجير، أو من خلال عقود الإدارة، لتخفيف العبء المالي والإداري.

أما المشاريع الجديدة التي تطمح لتطويرها فقد اعتمدت على تطبيق مشاريع الشراكة من نوع (البناء والتشغيل والتحويل BOT)، وغيرها لرفع مساهمة القطاع الخاص. وقد بلغ عدد المشاريع المخصصة خلال عشرين عاماً نحو ٤٢٩ مشروعاً، منها مشاريع الطرق السريعة، والسيارات، والبريد والاتصالات، والصرف الصحي، وغيرها. وحققت الحكومة من خلال هذا النشاط العديد من الفوائد منها: توفير مبالغ إجمالية كبيرة، وخفض تكاليف التشغيل، وتوفير رأسمال عالي ليطمئن إنفاقه على المشاريع الواعدة. وأما الفوائد غير المباشرة التي حققتها التجربة الماليزية فلا يمكن حصرها في الجوانب المادية فقط، وإنما امتدت إلى توفير فرص عمل كبيرة، وارتفاع كفاءة الصناعات بارتفاع التنافسية على المستوى العالمي (العلاقة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص، ٢٠١٢: ١٧٦).

المبحث الثالث: الشراكة في العراق دوافعها وتحدياتها

مرت الدولة العراقية الحديثة بتقلبات سياسية كثيرة أدت إلى اعتماد استراتيجيات اقتصادية مختلفة عبر حقبة زمنية متلاحقة، جعلت الاقتصاد العراقي لا يتمثل بشكل واحد ولا صورة واحدة. فمنذ تأسيس الدولة العراقية كان للقطاع الخاص دور رئيسي في إجمالي الناتج المحلي للدولة، وصدرت العديد من القوانين الداعمة لحركة الصناعة العراقية. ومع اكتشاف البترول ونتاجه بكميات كبيرة وصدر قانون التأمين عام ١٩٦٤ انكمش القطاع الخاص بشكل ملحوظ وأصبح مجموع مشاريع القطاع العام ١٢١٦ مشروعاً بعد أن كان ١٤ مشروعاً فقط. وفي فترة السبعينات انتعش القطاع العام بشكل كبير وأصبحت الدولة هي المسؤولة عن معظم الأنشطة الاقتصادية واستمر القطاع الخاص بالانخفاض بشكل كبير. وفي الثمانينات، عادت الدولة لاستدعاء القطاع الخاص للمشاركة في الأنشطة الاقتصادية بسبب ظروف الحرب، وبسبب انخفاض أسعار النفط عالمياً. وحاولت الحكومة خلال التسعينات بيع عدد من الأصول الحكومية وكان التوجه العام نحو زيادة مساهمة القطاع الخاص في اقتصاد البلد، وكان لتراجع الدول ذات السياسات الاشتراكية عالمياً أثر في انتهاج العراق سياسة اقتصادية تعمل على تنشيط دور القطاع الخاص. أما فترة ما بعد ٢٠٠٣ فيمكن وصفها بأنها الأكثر عشوائية من كل الفترات السابقة، وذلك لانعدام السياسات الاقتصادية التي تنظم نشاط القطاع الخاص واعتماد الحكومات المتلاحقة على تصدير النفط الخام، ولم تتجاوز مساهمة القطاع الخاص ٢٧% من الإجمالي المحلي عام ٢٠٠٥ (كريم، ٢٠١٠: ٨٥).

ويمكن اختصار الأسباب التي تدفع إلى تنشيط جانب الشراكة بين القطاع العام والخاص في التنمية الاقتصادية في العراق في الأسباب التالية:

١. عدم كفاءة القطاع العام في مرافق وخدمات عامة كثيرة.
٢. ازدياد البيروقراطية وتخلف أنظمة الإدارة في كثير من مشاريع القطاع العام.
٣. ارتفاع الميزانية التشغيلية بصورة كبيرة.
٤. انخفاض أسعار النفط وهو المورد الأساسي للميزانية العامة.
٥. ضرورة الانفتاح على السوق العالمية باتباع الأساليب المعروفة عالمياً.

أما أبرز التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاعين فيمكن تلخيصها في النقاط التالية:

١. المنظومة التشريعية: إن أهم وأخطر تحدٍ يواجه موضوع الشراكة بين القطاعين في العراق يتمثل بمنظومته القانونية والتشريعية التي تقيد حركة القطاع الخاص وتجعله يشعر بدرجة عالية من المخاطرة مما يجعل العراق بيئة غير جاذبة مطلقاً لمشاركة القطاع الخاص.
٢. البيئة الاجتماعية: بسبب تبني العراق لنموذج الاقتصاد الاشتراكي لحقب زمنية طويلة فإن عملية التحول إلى اقتصاد السوق المفتوح يواجه ردة فعل اجتماعية لا تتقبل هذا النمط الجديد بسهولة مما يتطلب التدرج في تنفيذه وفق مراحل مدروسة بصورة صحيحة.
٣. الفساد المالي والإداري المتشفي في القطاع العام يجعل الشراكة الاقتصادية متهمه ابتداءً وغير مثمرة انتهاءً.
٤. التقلبات السياسية والأمنية وعدم وضوح الرؤية السياسية المستقبلية.
٥. عدم وجود رؤية استراتيجية اقتصادية تنظم العلاقة بين القطاع العام والخاص وتضع السياسات والشروط التي يعتمد عليها مشرعو القوانين في العراق (الرشيد ، ٢٠٠٧: ٢٠).

نماذج من عقود الشراكة الممكن تطبيقها في العراق

- قبل الشروع بتنفيذ عقود شراكة كبيرة وإستراتيجية بين القطاعين العام والخاص لا بد من إيجاد البيئة اللازمة التي تجعل هذه الخطوة آمنة ومثمرة، ويتم ذلك من خلال:
١. إيجاد وحدة تخطيط اقتصادي ترتبط بأعلى مستويات تشريع وتنفيذ السياسات العامة في العراق.
 ٢. اعتماد الأبحاث والدراسات العلمية الاقتصادية المتينة لاختيار أنواع الشراكات المزمع تنفيذها وآليات ووسائل تحقيقها.
 ٣. تشريع قوانين وتعليمات ونصوص تتكفل بحماية هذا النوع من الشراكة وعدم ضياع الحقوق.

ويمكن بعد ذلك العمل وفق أحد النماذج العالمية الناجحة والأقرب إلى بيئتنا واقتصادنا على أن تكون مشاريع الشراكة معدة لتنشط على مراحل، لا يتم الانتقال إلى المرحلة التالية منها إلا بعد نجاح المرحلة السابقة.

ويمكن القيام بتصنيف المشاريع العامة إلى ثلاثة أصناف رئيسية:

١. **مشاريع عامة قابلة للخصخصة:** وهي التي تتصف بأنها مشاريع فقدت الجدوى

الاقتصادية ومن غير المتوقع استعادة جدواها بالتأهيل والإدارة المشتركة بين القطاعين العام والخاص، مثل الهواتف الأرضية والبريد وغيرها.

٢. **مشاريع عامة قابلة للتأهيل:** وهي المشاريع التي فقدت جدواها الاقتصادية ولكن يمكن

استعادتها إذا ما توفر رأس المال والخبرات الكافية، مثل معظم مشاريع وزارة الصناعة والمعادن، ومشاريع السياحة والآثار، وغيرها.

٣. **مشاريع مستقبلية:** وهي المشاريع التي يحتاجها العراق ولا تتوفر الإمكانية المادية

لتنفيذها.

ويمكن بعد ذلك العمل على خصخصة النوع الأول من المشاريع، والعمل على إشراك القطاع

الخاص في تأهيل وتنشيط النوع الثاني وفق عقود شراكة مدروسة بكفاءة عالية، وإعلان النوع الثالث للاستثمار بنمط الشراكة البعيدة المدى على أن تحافظ الحكومة على الأصول العامة للمشاريع وتضمن استعادة ملكيتها بعد مرور فترة زمنية مناسبة.

والمتوقع في الوقت الحالي أن تكون عقود الشراكة بين القطاعين أنسب من عقود الخصخصة

لقلة خبرة القطاع العام في العراق بالشراكة ولضمان عدم فقدان ملكية الأصول في حال عدم نجاح التجربة لأسباب خارجية.

وكأمثلة تطبيقية لما ذكرناه يمكن مثلاً إعلان جميع أصول الاتصالات الأرضية للبيع وإنهاء

هذا النشاط كمرفق عام في العراق لوجود وسيلة بديلة متمثلة بالهواتف المحمولة وندرة الاعتماد على الهاتف الأرضي، ويمتلك القطاع الخاص بهذه الحالة جميع الأجهزة والمعدات والأبنية المتمثلة بالبدالات والمنتشرة في كافة أرجاء العراق. ويتحقق بذلك مورد مادي كبير، وتتنخفض التكاليف التشغيلية للمشروع القديم وغير المجدي.

وأما النوع الثاني من المشاريع فيمكن مثلاً إعلان معمل أدوية سامراء وهو معمل تابع لوزارة

الصناعة شركة مساهمة يمتلك القطاع العام فيها نسبة ٥١% تخوله إدارة المعمل، ويعلن باقي الأسهم للاكتتاب على أن يتم الانتفاع من مساهمة القطاع الخاص في توسعة المعمل وشمول أصناف أخرى من الأدوية وبما يحقق زيادة تسويقية لا تقل عن ٥٠%، ويمكن دعم هذا النشاط

بإصدار تعليمات قانونية تحتم عدم استيراد الأدوية إلا بعد اعتذار معمل أدوية سامراء عن توفيرها بالكمية المستهلكة محلياً وبما يحقق مردوداً مادياً عالياً للقطاع العام والخاص.

وأما النوع الثالث فيمكن البدء بالمشاريع الصغيرة التي تسد احتياج المدن والمحافظات، كمشروع إنشاء فندق سياحي عالي المواصفات في كل مدينة عراقية على أرض مملوكة للقطاع العام ويتكفل المستثمر من القطاع الخاص بتكاليف البناء والبنى التحتية وتشغيلها لمدة عشر سنوات تعود بعدها ملكية ٧٥% منها للقطاع العام، أو أي صيغة ملائمة أخرى.

إن من شأن هذا النوع من النشاط الاقتصادي سد كافة احتياجات المدن العراقية من الخدمات العامة ودفع عجلة التنمية نحو الأمام دون تكاليف مادية إضافية تثقل كاهل الميزانية العامة للدولة وتحقق مورداً مادياً إضافياً بدل الاعتماد الكلي على الاقتصاد الريعي.

الاستنتاجات:

١. إن الشراكة بين القطاع العام والخاص في العراق ضرورة من ضرورات التنمية الاقتصادية الملحة في هذه المرحلة.
٢. أظهرت الدراسة ان الشراكة تعتبر مطلباً أساسياً للدول المتقدمة والنامية على حد سواء من اجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
٣. تحمل القطاع الخاص مع القطاع الحكومي جزء من اعباء ومخاطر التنمية الاقتصادية.

التوصيات:

- ١- إن سياسة الشراكة بين القطاع العام والخاص ينبغي أن تقوم على دراسات علمية دقيقة ومحكمة لمعرفة الواقع والاحتياج الحقيقي للبلد.
- ٢- وجود حاجة لإنشاء وحدة تخطيط اقتصادي تتولى مهمة اعداد الاستراتيجيات الاقتصادية للعراق.
- ٣- هناك تحديات وصعوبات كبيرة ينبغي مراعاتها قبل الشروع بهذا النشاط الاقتصادي المتقدم.
- ٤- ضرورة الاستفادة القصوى من تجارب دول العالم المختلفة في مجال الشراكة وبالشكل الذي يساهم في دفع عجلة التنمية الاقتصادية الى الامام وبوتار متسارعة.
- ٥- ضرورة تشريع العديد من القوانين والانظمة والتعليمات التي من شأنها ان تساهم في تنظيم العلاقة والشراكة بين القطاع العام والخاص .

المصادر:

١. مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وزارة الاقتصاد والمالية، المملكة المغربية، ٢٠١٢.

٢. تطوير العلاقة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص في المملكة العربية السعودية، منتدى الرياض الاقتصادي، ٢٠١٠.
٣. فيصل اكرم نصوري ، فيصل زيدان سهر ، الشراكة بين القطاع العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق ، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية ، جامعة بغداد ، المجلد ٢١ ، العدد (٨٢) ، ٢٠١٥.
٤. دليل أحكام وإجراءات عقود الشراكة بين الجهات الاتحادية والقطاع الخاص، وزارة المالية ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠١٤.
٥. دليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، برنامج التعاملات الالكترونية الحكومية ، ٢٠١١.
٦. منى يونس حسين ، زينب علي جمعه ، بحث مستل من رسالة ماجستير ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية ، جامعة واسط ، العدد ٢٤ ، ٢٠١٦ .
٧. امل البشبيشي ، نظام البناء والتشغيل والتمويل ، سلسلة دورية تعني بقضايا التنمية في الاقطار العربية ، العدد ٣٥ ، ٢٠٠٤ .
٨. الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، معهد تنمية قدرات كبار الموظفين، ٢٠٠٩ .
٩. حنان عبد الخضر هاشم ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد العراقي ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد الثالث عشر ، العدد السادس والثلاثون ، ٢٠١٥ .
١٠. الخصخصة وضرورات التحول للاقتصاد العراقي، علي خضير كريم، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، العدد ٢، لسنة ٢٠١٠.
١١. عادل محمود الرشيد ، ادارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، ٢٠٠٧ .