The effectiveness of joint operating contracts and their impact on the resources available to the facility

Abdullah Taha Masood
Post Graduate Institute for Accounting and Financial Studies, University of Baghdad
abdullah.taha1101a@pgiafs.uobaghdad.edu.iq

Prof. Dr. Fayhaa Abdullah Yaqoub
Post Graduate Institute for Accounting and Financial Studies, University of Baghdad
Fayhaa@pgiafs.uobaghdad.edu.iq

Received: 3/12/2024 Accepted: 9/2/2025 Published: 31/3/2026

Abstract

The research aims to highlight the importance of joint operation contracts and their impact on the resources available to the facility, as these contracts allow the public sector to contract with the private sector for the purpose of qualifying, managing and operating or building, managing and operating the facility's resources in order to benefit from the expertise of the private sector, training national workers and transferring modern technology to the public sector in a more efficient and effective manner. The most important conclusions reached are the weakness of the public sector (the facility) in conducting comprehensive studies of the economic feasibility of joint operation contract projects, which must include the objectives of these contracts, their importance and their role in influencing the company's activity. The most important recommendations are the need to conduct comprehensive economic feasibility studies for all (joint operation) projects before starting implementation. These studies must include the impact on revenues, estimating financial returns, and reducing costs, to ensure achieving the maximum and effective benefit from these projects.

Key words: Joint operating contracts, available resources.

دراسة مدى فعالية عقود التشغيل المشترك وانعكاسها على الموارد المتاحة للمنشأة

عبد الله طه مسعود
المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية–جامعة بغداد

أ.د. فيحاء عبد الله يعقوب
المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية–جامعة بغداد

المستخلص

يهدف البحث الى اهمية عقود التشغيل المشترك وانعكاس ذلك على الموارد المتاحة للمنشأة وذلك لأن هذه العقود تسمح للقطاع العام بالتعاقد مع القطاع الخاص بعقود لغرض تأهيل وإدارة وتشغيل او بناء وإدارة وتشغيل موارد المنشأة وذلك لغرض الاستفادة من خبرات القطاع الخاص وتدريب العمالة الوطنية ونقل التكنولوجيا الحديثة للقطاع العام بشكل اكثر كفاءة وفعالية. واهم الاستنتاجات التي تم التوصل إليها هو ضعف القطاع العام (المنشأة) في اجراء دراسات متكاملة للجدوى الاقتصادية لمشاريع عقود التشغيل المشترك والتي يجب ان تتضمن أهداف تلك العقود وأهميتها ودورها في التأثير على نشاط الشركة، اما اهم التوصيات هي ضرورة إجراء دراسات جدوى اقتصادية شاملة لكافة مشاريع (التشغيل المشترك) قبل بدء التنفيذ، وهذه الدراسات يجب أن تتضمن، الأثر على الإيرادات، تقدير العوائد المالية، وتخفيض التكاليف، لضمان تحقيق الفائدة القصوى والفعالة من هذه المشاريع.

الكلمات الافتتاحية: عقود التشغيل المشترك، الموارد المتاحة.

مقدمة

تعد عقود التشغيل المشترك من الأدوات الهامة في العلاقات التجارية بين شركات القطاع العام وشركات القطاع الخاص والتي تتطلب مستوى عالي من الشفافية في الإفصاح لضمان حقوق الأطراف المعنية وذلك من أجل الاستفادة من خبرات القطاع الخاص في (نقل التكنولوجيا وتطوير امكانات الشركة العامة وتخفيف عبأ القروض عن كاهل الدولة, إيجاد فرص عمل جديدة, تحقيق التوازن في المصالح من حيث الحقوق والالتزامات بين الطرفين, رفد الشركة بالمهارات والكفاءات الدولية في مجال الاختصاص بشكل اكثر كفاءة وفعالية) لهذا يسعى البحث الى بيان أهمية عقود التشغيل المشترك لتحقيق الاستخدام الافضل للموارد المتاحة للمنشأة.

١-١-المبحث الاول: منهجية البحث والدراسات السابقة

١-١-منهجية البحث

تعد منهجية البحث الخطوة الاولى في المسار العلمي، اذ تتضمن مشكلة البحث واهميته واهدافه والفرضيات التي تم بناؤها وحدود البحث المكانية والزمانية وبيان مصادر جمع البيانات والمعلومات ذات الصلة بالموضوع وعرض الاسلوب العلمي الذي اعتمده الباحث.

١-١-١-**مشكلة البحث:** مدى فعالية عقود التشغيل المشترك في تحقيق أهداف المنشآت من حيث تعزيز الكفاءة التشغيلية، استدامة الموارد، والقدرة على التوسع والنمو, أي هل ان عقود التشغيل المشترك تساهم في تحسين استغلال الموارد وتقليل المخاطر، أم أنها تواجه تحديات تحول دون تحقيق الفوائد المرجوة من تلك العقود.

١-١-٢-**اهمية البحث:** تتعلق اهمية البحث من خلال توفير ادوات تحليلية لاصحاب القرار في اتخاذ قرارات مبنية على معلومات دقيقة حول فعالية عقود التشغيل المشترك وكيفية توجيه الموارد بشكل افضل وبالتالي تصبح أكثر قدرة على المنافسة في أسواقها، مما يعزز استدامتها المالية والنمو على المدى الطويل.

١-١-٣-**اهداف البحث:**

أ- فعالية عقود التشغيل المشترك.

ب- انعكاس عقود التشغيل المشترك على الموارد المتاحة للمنشأة.

١-١-٤-**فرضية البحث:**

أ. ان فعالية عقود التشغيل المشترك يسهم في تطوير قطاع الموانئ باتجاه تحقيق اهدافه ويقلل من تعرضه للمخاطر التي تواجه تلك المشاريع وسرعة انجازها في الوقت المحدد.

ب. الانعكاس الايجابي لعقود التشغيل المشترك على الموارد المتاحة للمنشأة لضمان الاستدامة لهذه الموارد.

١-١-٥-**حدود البحث:** تم تحديد حدود البحث بحدود مكانية وزمانية وكالاتي: -

أ-الشركة العامة لموانئ العراق.

ب- تقارير عقود التشغيل المشترك التي تم ابرامتها الشركة للفترة من (٢٠٠٩-٢٠٢٠)

١-١-٦-**منهج البحث:** لغرض تحقيق الاهداف المتوخاة من هذا البحث سيتم تقسيم البحث الى قسمين اساسين اولهما الجانب النظري للبحث مستندا الى المنهج الاستنباطي لتناول مشاكل البحث واثبات فرضياته اعتمادا على الدراسات السابقة والادبيات التي تناولت موضوع الدراسة, اما القسم الثاني فيتناول الجانب العملي استنادا الى المنهج الوصفي التحليلي في دراسة الواقع الفعلي لدور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في تدقيق عقود التشغيل المشترك من خلال الاستعانة بالتقارير المتوفرة في ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

١-١-٧-مصادر جمع البيانات والمعلومات: لغرض انجاز البحث بجانبيه النظري والعملي اعتمد الباحثان على المصادر الاساسية التالية: -

أ-الكتب العربية والاجنبية المتوفرة في المكتبات الجامعية وفي المؤسسات الرسمية الاخرى.

ب-الكتب الرسمية والوثائق والادلة والتقارير الخاصة بالجهات عينة البحث.

ج-الدوريات والبحوث المنشورة على شبكة الانترنت.

د-الرسائل والاطاريح الجامعية المتوفرة في المكتبات.

هـ-التقارير الاحصائية والبيانات المتوفرة عن عقود التشغيل المشترك.

١-٢- الدراسات السابقة: -

أ	دراسة	السعيدي/٢٠١٠
		مدى كفاية النظم والمعايير المحاسبية المحلية في القياس والافصاح عن الحصص في المشروعات المشتركة
	طبيعة الدراسة	بحث مقدم الى هيئة الامناء في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين ضمن متطلبات الحصول على شهادة المحاسبة القانونية
	عينة الدراسة	الشركة العامة للسمنت العراقية
	هدف الدراسة	١-بيان مدى النظم والمعايير المحاسبية من خلال دراسة تقويم النظم والمعايير المحاسبية المحلية ومقارنتها مع الادبيات والمعايير المحاسبية التي تضمنت تحديد مفهوم وخصائص واشكال المشروعات المشتركة والطرائق المحاسبية عن الحصص فيها وتجارب بعض البلدان ٢-اقتراح انموذج للمحاسبين والمدققين عن اساليب القياس والافصاح عن الحصص في النشاط موضوع البحث بما يلائم المعايير الدولية ويضمن حصول اصحاب المصالح في تلك المشاريع بضمنهم (العاملين- هيئات الضريبة) على حصصهم بشكل عادل ومنصف.
	الاستنتاجات	ان من اهم الاستنتاجات التي توصل اليها الباحث هو افتقار النظام المحاسبي الموحد الى إطار مفاهيمي ينسجم والتطورات الحاصلة على الادبيات المحاسبية اذ يقتصر على وضع تعريف للحسابات ومن ثم انه لمل يتناول الخصائص النوعية للمعلومات المحاسبية كما انه لم يتناول الفروض والمبادئ المحاسبية بشكل يتسق والمفاهيم السائدة.
ب	دراسة	البريكي , ٢٠١٩
	عنوان الدراسة	الإطار القانوني لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص والتحكيم في منازعاتها .
	طبيعة الدراسة	اطروحة دكتوراه
	مجتمع الدراسة	القطاع العام في سلطنة عام
	اهم الاهداف	١-أهمية عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص في إيجاد مشروعات للبنى الأساسية وتوفير خدمات تمويلية لمشروعات حيوية تساهم في دفع عجلة التنمية وتعزز مستوى جودة معيشة المواطن وتحقق النمو والازدهار للمجتمع ٢- كما تهدف الأطروحة إلى توضيح أهمية تفعيل الوسائل الودية في فض ما قد ينشأ من نزاع بين القطاع العام والخاص في سبيل تنفيذ العقد، وأهمية اللجوء إلى التحكيم لحل ما قد يطرأ من خلافات ونزاعات تتعلق بتنفيذ عقد المشاركة
	اهم الاستنتاجات	١-ان الشراكة بين القطاعين العام والخاص تساهم في تغيير دور الحكومة من تشغيل البنية الأساسية والخدمات العامة إلى التركيز على وضع خطط واستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية بهدف الارتقاء بها ٢-يجب الاستفادة من الكفاءات الإدارية والتكنولوجية والقدرات التمويلية التي يملكها القطاع الخاص وإشراكه في تحمل المخاطر.

٢- الجانب النظري

٢-١-عقود التشغيل:

٢-١-١-عقود التشغيل المشترك (الشراكة):

لا يوجد تعريف موحد للشراكة بين القطاعين العام والخاص على الصعيد الدولي لهذا سوف نقوم بتقديم مجموعة من التعاريف وكالاتي: -

أ- **البنك الدولي:** " يشير مصطلح الشراكة بين القطاع العام والخاص إلى الترتيبات التي يقوم القطاع الخاص بتقديم أصول و خدمات تتعلق بالبنية التحتية وجرت العادة أن تقدمها الحكومة وقد تنشأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال عقود الامتياز، وعقود التأجير، التشغيلي ويمكن الدخول فيها للقيام بمجموعة كبيرة من المشاريع الخاصة بالبنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية وإن كانت لا تزال تستخدم بصفة أساسية في مشاريع البنية التحتية ذات صلة بالمواصلات كالطرق السريعة، الجسور، الأنفاق، وأماكن الإقامة كالمستشفيات, المدارس، السجون (منشورات صندوق النقد الدولي ٢٠٠٧ ص٦)

ب-**تعريف منظمة التعاون الاقتصادي التنمية OCDE:** "الشراكة بين القطاع العام والخاص هي عقود طويلة الأجل بين الجهة العامة والشريك من القطاع الخاص، أو مجموعة من الشركات الخاصة والتي بموجبها هذا الأخير يكون مسؤولا بدرجات متفاوتة على التصميم التمويل التشغيل والتسيير الجيد للتجهيزات بهدف تقديم خدمة الإدارة أو مباشرة للمستخدمين (Carol, se, ih, OCED 2015 p13).

ويعرفها **ACHER FRANCOR** من منظور تخطيط المدن " بأنها سيرورة تحمل مخاطر طويلة الأمد بين الوكالات العامة والخاصة في تنفيذ عمليات معقدة لمواجهة حاجات متعددة من مرافق وخدمات أعمال إسكان ونقل وغيرها"(المنظمة العربية للتنمية)

من الناحية القانونية: تعرف الشراكة بين القطاع العام والخاص: "أنها عقد طويل الأجل يعهد بموجبه الشخص العام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي والجزئي وبناء وإعادة التأهيل والصيانة واستغلال منشأة أو بنية تحتية" (مجلة افاق، ٢٠١٧.ص١٥٧).

وبناء على التعاريف السابقة يمكننا استنتاج تعريف شامل للشراكة بين القطاعين العام والخاص:

"هي عبارة عن عقد يبرم بين القطاع العام والقطاع الخاص من أجل التشارك في إقامة مشاريع البنية التحتية إذ يتشارك طرفا العقد في البناء، التصميم، التمويل، الفوائد والمخاطر المنصوص عليها في اتفاقية العقد المبرم، إذ ويتم غالبا استرجاع الأصل من طرف الجهة الحكومية عند نهاية مدة العقد المحددة في الاتفاق" (سحالي، مزهود,٢٠١٩ ص٧).

٢-١-٢- اهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص(الدراجي,٢٠١٤,ص٣١٤):

ويمكن تلخيص هذه الأهداف فيما يلي: -

أ- توجيه إمكانيات الحكومة واهتمامها أكثر بالأولويات والتفرغ لتجسيد المشاريع الاستراتيجية وتحويل نشاطات البنية التحتية والخدمات العامة للقطاع الخاص.

ب- إشراك الكفاءات من القطاع الخاص في الاستثمار الوطني ومساهمته في تحمل المخاطر بعيدا عن الموارد المالية المحدودة للحكومة.

ج- ترشيد ميزانية الحكومة التي كانت توجه للبنى التحتية والخدمات العامة.

د-- الاستفادة من إدخال التكنولوجيا عن طريق القطاع الخاص فيما يتعلق بالصيانة والتشغيل وغيرها.

هـ-- التخلص من عجز الميزانية العمومية والاعتماد على رأس المال الخاص وما يملكه من خبرة في إدارة المشاريع والتسليم في الآجال المحددة.

و- إشراك كل الطاقات المحلية في المسيرة التنموية من التحقيق التنمية.

ز – تقوية البنى التحتية وعصرية المرافق العمومية مما يساعد على خلق فرص عمل وتشجيع الاستثمارات الوطنية.

٢-١-٣- دورة عقود التشغيل المشترك (شواقفة٢٠١١,ص٨٥)

تتضمن دورة عقود التشغيل المشترك بين القطاعين العام والخاص بتسعة مراحل وكالاتي:-

1	مرحلة البدء	تركز على امكانية تطبيق التشغيل المشترك (الشراكة) بين القطاعين العام والخاص وانواع الشراكة.
٢	مرحلة التحليل	تركز على الجدوى الاقتصادية للعقود وتحليل مخاطرها
٣	مرحلة الطلب والشراء	تركز على عملية إصدار طلب المعلومات وطلبات تقديم العروض
٤	مرحلة الشريك الخاص	تركز على عملية التفاوض والتمويل وعملية التقييم واختيار الشريك الخاص لعملية التشغيل المشترك (الشراكة)
٥	مرحلة إدارة العقد	تركز على إتفاقية مستوى الخدمة وبناء صفقات يكسب فيها الطرفان, وكذلك مؤشرات الاداء الرئيسية، وتوقيع العقد.
٦	مرحلة إدارة المشروع	تركز على توزيع المخاطر بين الطرفين المتعاقدين (العام والخاص), وإدارة المعرفة, وإدارة العلاقات.
٧	مرحلة التدقيق او المراجعة	تركز على تحديد المراجعين, واجراء التدقيق والابلاغ عن النتائج
٨	مرحلة المراجعة الادارية	تركز على الاجراءات التصحيحية وتنفيذها والمتابعة حتى الاقفال
٩	مرحلة الاقفال	تركز على إنهاء العقد والدروس والاستفادة

٢-١-٤- مخاطر التشغيل المشترك (الشراكة):(راتب واخرون,٢٠١٦,ص٢٦-٢٧)

إن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا يخلو من المخاطر والعوامل التي تهدد حسن سير المشروع المتعاقد عليه، إذ إن هذه المخاطر في بعض الأحيان تكون متداخلة فيما بينها ولهذا سوف نتطرق إلى مجموعة منها وكالاتي: –

أ–إعادة التفاوض: تكرار التفاوض من قبل أطراف العقد ومن ثم الزيادة في التكاليف بسبب طول مدة العقد وبالتالي من الصعب تحديد جميع الاحتمالات.

ب–ضعف دراسات الجدوى: قد يسعى أحد أطراف العقد (القطاع العام) الى تغيير اوامر في مرحلة ما من مراحل المشروع بسبب دراسات الجدوى الاقتصادية التي تم إعدادها مسبقا.

ج–عدم الدقة في تحديد خصائص المشروع: الشركة التي يقع عليها الاختيار تنطلق في إنجاز المشروع ومن ثم تطالب بإعادة التفاوض للرفع من تكلفة المشروع وهوما يعرف "باستراتيجية السطو".

د–عدم اليقين المرتبط بالمشروع: سوء تقدير المتغيرات الخاصة بالمشروع مما يؤدي الى اعادة التفاوض والرفع في تكاليف المشروع.

هـ–نقص المنافسة: الأمر الذي ينجز عنه تواطؤ المؤسسات المتنافسة أو بينها وبين صاحب المشروع والرفع من تكاليفه، إذ يمكن أطراف العقد على الاتفاق على عرض مغر في البداية على أن يعاد التفاوض بعد الفوز بالمناقصة.

و–المخاطر السياسية: وهي المخاطر التي تؤثر على الحكومة في أداء دورها، وتتضمن المخاطر السياسية ما يلي: الحروب والانقلابات العسكرية، التغيرات في الأنظمة والتشريعات اما الاكثر حدوثا فهي (المخاطر الادارية، مخاطر المصادرة، حرية الشريك العام).

ز–المخاطر القانونية والتنظيمية: أن تتوفر قاعدة تشريعية صلبة وواضحة لحل أي مشكل قانوني ولا سيما في ما يخص منح التراخيص للقيام بالمشاريع وقواعد المعاملات التجارية لإنشاء هذه المشاريع.

ح–مخاطر التأخر في إنجاز المهام: مخاطر تأخر الإنجاز فتشمل جميع المراحل المتفق عليها في العقد (التصميم، البناء، التنصيب، البدا في تقديم الخدمة للاستغلال والصيانة) إذ يمكن تجميع مراحل التأخر في الإنجاز في ثلاثة فئات رئيسية (تكاليف الانجاز، مدة الانجاز، نوعية المخرج النهائي).

٢-١-٥–متطلبات الشراكة الناجحة: (سري الدين٢٠٠٠,ص٥٥)، (الرشيد٢٠٠٧,ص٢٢)

لقيام شراكة ناجحة بين القطاع العام والخاص لابد من توفر مجموعة من المتطلبات والشروط حتى نضمن تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدول إلى توفيرها من خلال اللجوء إلى هذا الأسلوب الذي تهدف من وراءه تلبية التطلعات التي تهم أفراد

المجتمع وتؤثر على تطلعاتهم على المدى البعيد، ومن خلال مراجعة بعض الدراسات التي حددت متطلبات نجاح هذا الأسلوب يمكن تحديد الخطوط العريضة التالية:-

أ-وجود تصور مجتمعي مشترك وواقعي للشراكة مبني على نقاط القوة والضعف للمجتمع، وفهم مشترك لإمكانيات المنطقة المراد تنميتها.

ب-توفر ثقافة مجتمعية داعمة للشراكة، تشجع القيادة، ومشاركة المواطنين في أنشطة الشراكة ذات الاهتمام التنموي بعيد المدى.

ج- الاستمرارية في السياسات المتعلقة بالشراكة بما فيها القدرة على التكيف مع الظروف المتغيرة وتقليل عدم التأكد من محيط الأعمال. لتشجيع الأفراد الذين يخاطرون اقتصادياً على الانخراط في الشراكات.

د-لابد من وجود دعم سياسي قوى على المستوى القومي: يعمل على تشجيع هذا مع وجود تصور واقعي مشترك للشراكة مبني على نقاط القوة والضعف النشاط المتوفرة لدى أطراف الشراكة.

هـ-أن يكون هناك تحليل صارم لجدوى المشروع قبل التعاقد: بأن يكون ذلك في إطار عمل جيد للمشروع (مبنى على مخرجات واضحة)، يقوم بمقارنة أداء القطاع العام بالقطاع الخاص، وأن يحدد الإنجازات التي يريد تحقيقها للتأكد من قدرة الحكومة على تحمل توفير وحدات الدفع المطلوبة مقابل إتاحة الخدمة.

و- أن يكون هناك تحليل مفَصَّل للمخاطر المتوقعة للمشروع لكلا الجانبين الفني والتجاري فضلا عن المخاطر السياسية

ز- أن تقوم الشراكة على عملية تعاقدية جيدة البناء وشفافة وتنافسية.

ح- أن يكون لدى عميل القطاع العام (الحكومي) رغبة في قبول الحلول الابتكارية خاصة من جانب المتقدمين من القطاع الخاص.

ط- أن يكون العقد تفصيلي: بحيث يتسع للتغييرات التي يتطلبها المشروع على مدى الزمن.

ي-ضرورة وجود رقابة فعالة وحرفية على مقاول القطاع الخاص من جانب العميل خاصة في مرحلة التشغيل بالكامل، وأن يكون بها روح الرغبة في تفعيل الشراكة الشاملة.

ك-ضرورة اختيار المشروعات المناسبة بحيث لا تكون صغيره جداً يمكن تكرارها، مع وجود رغبة واضحة من القطاع الخاص في المشاركة.

ل- أن يكون هناك إعداد جيد يتمثل في وجود دراسة واضحة لمجال العمل (تحليل للجدوى) مع توصيف واضح للمخرجات، وفريق مخلص للعمل لديه القدرات والخبرات الكافية لتعاقد ناجح.

م - يضاف لكل ما سبق أنه لابد من وجود دعم استشاري مناسب: قانوني وفني ومالي من أخصائيين ذوي خبرة.

ن- أن يكون هناك إصرار على تفعيل شراكة القطاع العام والخاص والأطراف المعنية (الحكومة والمستثمرين والمقرضين والمستخدمين والعملاء).

٢-١-٦-الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد: (الغانمي,٢٠١٦,ص٧١-٧٢)

أ-الكفاءة: تشير الكفاءة الى حسن استخدام الموارد وعدم إهدارها، والموارد تشير الى المادية والمالية والبشرية والمعلوماتية. كما تعرف كونها أداء الأعمال بطريقة صحيحة فمثلا حسن استخدام الأموال يشير إلى استثمارها فيما له عائد كبير فحينما تكون هناك أموال عاطلة وغير مستخدمة فمن الأفضل وضعها في البنك للحصول على فائدتها لحين وجود إنفاق لهذه الأموال يدر بعائد اكبر من فائدة البنك بنفس المنطق تكون الموارد البشرية مستخدمة بالشكل الأمثل وغير عاطلة، ويسري الأمر على بقية الموارد , اذن الكفاءة هي {استخدام الأشياء (الموارد) بالطريقة الصحيحة}.

ب-الفاعلية : تشير الفاعلية إلى مدى تحقيق الأهداف (النتائج) المرغوبة من استخدام الموارد وإدارتها بشكل جيد . كما تعرف كونها أداء الأعمال الصحيحة لذلك لا بد لنا من معرفة الأعمال الصحيحة وتحديدها وتعريفها لنتمكن من أدائها .

مثال ذلك أي الأهداف (النتائج) تحقيق الربح , والتوسع في الأسواق, وتحقيق رضا العاملين. والإدارة الجيدة هي التي تتخذ قراراتها في الوقت المناسب لدخول السوق بمنتجات جديدة او إجراء تعديلات في المنتجات او إنهاء التعامل في منتجات معينة.

فالفاعلية انك تحقق أهدافك المخططة والكفاءة انك تحققها باستخدام اقل الموارد الممكنة.

وعليه فالمنظمة الكفؤة سواء كانت في القطاع (العام أو الخاص)، هي تلك التي تحقق أكبر عائد ممكن مقابل أقل جهد ممكن وكلفة. والمنظمة الفاعلة هي التي تحقق أهدافها وأهداف البيئة التي تعيش فيها،. والمنظمة الكفؤة والفاعلة(هي التي تحقق أهدافها بكفاءة وفاعلية).

٢-١-٧- أساليب الاستغلال الأمثل للموارد: (عبود,٢٠٢١,ص٢٧)

هي التقنيات والأساليب التي يتم استخدامها لإجراء المقاربة بين أنشطة المشروع وموارده، بحيث يتم عبرها تعديل تواريخ بدء وتنفيذ وإنهاء أنشطة المشروع بما يتناسب مع حالة الموارد المخصصة للمشروع، بهدف الوصول الى حالة توازن بين الموارد المتاحة للاستخدام وتلك التي قد تم استخدامها بالفعل، أو أن تكون الموارد المستخدمة أقل من المتاحة، كل ذلك يهدف الى الحفاظ على الموارد المتاحة وعدم استنزافها بشكل كامل قبل إنهاء المشروع.

يعمل الاستغلال الأمثل للموارد على تعديل الجدول الزمني وموافقته مع الموارد المتاحة للمشروع سواء المادية او البشرية، بحيث يتم تأخير أو تسريع إنجاز أحد نشاطات المشروع، وفق خطة كاملة لمناسبة الجدول الزمني لأنشطة المشروع مع الموارد المتاحة لكل نشاط وموارد المشروع ككل.

٢-١-٨- اهم تقنيات الاستغلال الأمثل للموارد: (يحيى,٢٠٠٩, ص١٧٢)

مساواة الموارد : هو الأسلوب الأهم المستخدم في إدارة الموارد و استغلالها بالشكل الأمثل، و يتم عبره تعديل تواريخ بدء و إنهاء الانشطة بحيث يتم تحقيق التوازن بين الموارد المتاحة لأحد الأنشطة و الموارد التي استخدمت بالفعل و ذلك وفق القيود الموضوعة مسبقاً للموارد المخصصة لهذا النشاط، يمكن إجراء المساواة بين الموارد بعدة طرق و أساليب، إعادة وضع النطاق الخاص بالنشاط بحيث يتم تحقيق التوازن بين الموارد، أو إعادة تعريف خصائص المنتج بحيث يتم تخفيف معاييرها و هذا سيؤثر بالتأكيد على جودة المنتج لكن يحقق توفير الموارد، زيادة المدة الزمنية المحددة للنشاط مما يؤدي الى استهلاك أقل للموارد لكن سيضر بالجدول الزمني للمشروع بحيث لم يتم التخطيط له بشكل فعال و مدروس، يمكن أيضاً تأجيل العمل غير الحرج و الضروري في النشاط بحيث يتم إنجاز العمل الأهم و استخدام الموارد و توظيفها في ذلك.

هناك أيضاً أسلوب تمهيد الموارد والذي يتم فيه ضبط وتعديل أنشطة الجدول الزمني الخاص بالمشروع بحيث يتم استخدام موارد أقل مما هو مخطط له مسبقاً.

ومن خلال اعلاه نستنتج الاتي: -

أ. أن استخدام الموارد المتاحة بالطريقة المثلى وبطريقة أكثر فائدة للبشر يسمى (الكفاءة).

ب. (الكفاءة) هي مؤشر على نجاح النظام والبيئة في استخدام الموارد المتاحة له.

ج. عندما يتم استخدام الموارد البشرية والمادية على النحو الأمثل، (تزداد كفاءة الإدارة والنظام كثيرًا).

٣- الجانب التطبيقي

٣-١-عينة من عقود التشغيل المشترك التي تم ابرامها مع شركات القطاع الخاص

٣-١-١-أبرمت الشركة العامة لموانئ العراق عقد التشغيل المشترك المرقم (١٨/موانئ) في ٢٠١٩/٢/١٤ مع شركة (ج) والمتضمن توفير الوحدات البحرية لناقلات النفط في الموانئ النفطية الثابتة والعائمة وإدارة العمليات البحرية في الموانئ النفطية مينائي البصرة والعمية النفطيين) ولمدة (٢٠) سنة تبدأ بتاريخ ٢٠١٩/٣/١ وكانت نتائج التدقيق كالآتي: -

أولا- حددت الشركة العامة لموانئ العراق مدة العقد (٢٠) سنة تبدأ بتاريخ ٢٠١٩/٣/١ للموانئ الثابتة و ٢٠١٩/١٢/١ للعوامات الأحادية وحسب ما ورد في الفقرة (رابعا / ١) من العقد المبرم بين الطرفين خلافا للمادة (١٤/أ) من ضوابط المشاركة والاستثمار المعدة من قبل وزارة النقل بموجب كتابها المرقم (٢/ي) في ٢٠١٥/١/١٣ والتي تقضي على (لا تقل مدة عقد المشاركة أو الاستثمار عن ثلاث سنوات ولا تزيد عن خمس سنوات وأن تحديد المدة من صلاحية مجلس الإدارة).

ثانيا لم تتضمن إضبارة العقد المبررات الخاصة بمدة العقد وموافقة الوزير لهذا الاستثناء من المدة المحددة بالضوابط خلافا لنص المادة (١٤ / ب) من ضوابط المشاركة والاستثمار التي نصت على { إذا تطلب الأمر الدخول في عقد استثناءاً من المدة المنصوص عليها في الفقرة (١٤/أ) من هذه المادة لمجلس الإدارة البت في ذلك على إن يضع المبررات العملية والمنطقية له وحسب دراسة الجدوى الاقتصادية المعدة للمشروع وإستحصال موافقة الوزير عليه } .

ثالثا – لم تحدد شروط العقد المبرم بين الطرفين المواصفات الفنية للوحدات البحرية المراد تجهيزها من قبل شركة (ج) للملاحة والتي تؤول ملكيتها للشركة بعد انتهاء العقد من حيث منشأ الصنع واسم الشركات المصنعة وسنة الصنع والمواصفات الفنية الأخرى.

رابعا – لم تقم شركة (ج) بتجهيز الوحدات البحرية المبينة تفاصيلها أدناه الواردة في العقد وحسبما يظهره محضر الكشف الموقعي ومباشرة العمل للوحدات البحرية المرقم (بلا) في ٢٠١٩/٢/٢٥ الوارد من قسم الشؤون البحرية: –

جدول رقم (١) مضمون فقرة (سادساً) من العقد

ت	رقم الفقرة الواردة بالعقد	مضمونها
١	سادسا–١/ب	(٦) ساحبات نوع (ASD) بقدرة (٧٥–TONBP)
		(٣) ساحبات نوع (ASD) بقدرة (٣٠–TONBP)
		(٢) زورق صغير (RIPS) عالي المناورة
٢	سادسا–١/ج	سفينة دعم لوجستي ومحلي واقليمي
		سفينة غوص مجهزة بمعدات غوص متكاملة مع ورش عمل صيانة متكاملة
		سفينة نقل الركاب والارزاق تستوعب (٤٥) راكب لنقل بدل طاقم الموانئ النفطية

المصدر : اعداد الباحثان

رابعا– أن عقد التشغيل المشترك والمتضمن إدارة الموانئ النفطية من خلال توفير وحدات بحرية من قبل شركة (ج) هو مقترح مقدم من قبل الشركة المتعاقد معها إلى وزارة النقل/ مكتب الوزير بموجب كتابها المرقم (٨٨/و) في ٢٠١٨/٥/٣٠ وتم الرد عليه من قبل وزارة النقل مكتب الوزير بموجب الكتاب المرقم (٦٦٧/و) في ٢٠١٨/٧/٩ بأن يدرس العرض أعلاه من قبل الشركة العامة لموانئ العراق وترفع التوصيات إذ كانت دراسة الجدوى الاقتصادية والفنية المعدة من قبل قسم الشؤون البحرية بتاريخ ٢٠١٨/٩/٢٦ في حين تاريخ الإعلان عن المناقصة في ٢٠١٨/٧/٢٤ ومحضر فتح العطاءات بتاريخ ٢٠١٨/٨/٥ الأمر الذي يشير إلى شكلية كل من دراسة الجدوى الاقتصادية والفنية المقدمة من قبل قسم الشؤون البحرية وإعلان المناقصة في جريدتين رسميتين.

خامسا– لم يتم إدراج مشروع إدارة الموانئ النفطية من خلال توفير ساحبات بحرية ضمن مخطط التصميم الأساسي للفرص الاستثمارية المعد من قبل الشركة والمصادق عليه من قبل الوزير بموجب كتاب وزارة النقل/ دائرة التخطيط والمتابعة المرقم (١٠/ق) في ٢٠١٣/١٠/٢٨ والمحدث بموجب قرار مجلس إدارة الشركة المرقم (١٠) لسنة/ ٢٠١٥ مما يؤشر إلى عدم نية إدارة الشركة في استثمار الموانئ النفطية المذكورة خلاف للمادة (٧–أ) من ضوابط المشاركة التي تم أعمامها من وزارة النقل بموجب كتابها المرقم (٢/ي) في ٢٠١٥/١/١٣ والتي تقضي {تقوم الشركة بإعداد أطار بالأنشطة التي ترغب في مشاركة الغير أو الاستثمار فيها (فرص الاستثمار أو المشاركة المتاحة) يصادق عليه مجلس الإدارة ويعرض على الوزير للمصادقة النهائية عليه }

سادسا- أعلنت الشركة عن المناقصة بالجريدتين الرسميتين بتاريخ ٢٠١٨/٧/٢٤ لدينا بشأن ذلك ما يلي :-

أ- استخدمت الشركة أسلوب التأهيل المسبق لمشاريعها المحددة في وثائق العطاءات القياسية عند إعلانها للمناقصة وبالتالي عدم قيام الشركة بالإعلان عن موضوع المناقصة بشكل دقيق وصريح وبيان عدد الساحبات البحرية ومواصفاتها التي يتطلب تجهيزها لخلق ميزة تنافسية للحصول على أوطئ الأسعار خلافا للمادة (ثالثا- أ ، ب) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ (المعدلة) والتي نصت على {على جهة التعاقد تضمين إعلان مناقصات العقود العامة أي المقاولات العامة والتجهيز والخدمات غير الاستشارية والخدمات الاستشارية (اسم موضوع المناقصة ورقمها ، وصف دقيق وواضح للمشروع أو العقد المطلوب تنفيذه مع بيان الخدمات والسلعة المطلوبة)}

ب- لم تقم الشركة العامة لموانئ العراق بالإعلان عن الفرصة الاستثمارية في (ثلاث صحف رسمية ، الموقع الالكتروني للشركة ، الملحقيات التجارية للسفارات في الخارج، موقع الأمم المتحدة لتنمية الأعمال) لطرح الفرصة الاستثمارية للتنافس ولأغراض الشفافية والكفاءة واستدراج عروض فنية واختيار أفضلها خلافا للمادة (أولا – أ ، ب ، ج) من ضوابط الإعلان عن المناقصات والإحالة رقم (٢) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ (المعدلة) والتي قضت على أن (يتم نشر الإعلان الخاص بالمناقصات الوطنية في ثلاث صحف وطنية واسعة الانتشار على الأقل والموقع الالكتروني لجهة التعاقد وفي الملحقيات التجارية للسفارات العراقية في الخارج وفي موقع الأمم المتحدة لتنمية الإعمال).

ج- اعتمدت لجنة دراسة وتحليل العطاءات في الشركة على العطاءين المقدمين من الشركتين (شركة ج ، شركة و) وليس ثلاث عطاءات ولمرة واحدة معلنة خلافا للمادة (ثالثا- ب) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ (المعدلة) والتي نصت على فتح العطاءات التجارية للمناقصين المؤهلين وبما لا يقل عن ثلاثة لاختيار الأفضل منها من لجان التحليل مع مراعاة الصلاحيات المالية المعتمدة لأغراض الإحالة بهذا الشأن) .

سابعا- من خلال تدقيق محضر فتح العطاءات المؤرخ في ٢٠١٨/٨/٥ من قبل اللجنة المشكلة بالأمر الإداري المرقم (بلا) في ٢٠١٨/٢/٧ لاحظنا توقيع رئيس اللجنة فقط خلافا للمادة رقم (٦- أولا-١) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ (المعدلة) والتي نصت على (تشكل في جهة التعاقد لجنة او أكثر لفتح العطاءات تكون برئاسة موظف لا تقل درجته الوظيفية عن الثالثة وعضوية ممثل عن كل من الدوائر القانونية والمالية وتشكيلات العقود فيها وموظف فني مختص ومقرر لا تقل درجته الوظيفية عن السادسة).

ثامنا- لم تزودنا الشركة بنسخة من شهادة التأسيس والحسابات الختامية مصادق عليها والإعمال المماثلة والإمكانيات التي تمتلكها شركة (ج) من المعدات البحرية والتي جرى اعتمادها كنسب ترجيحية للمفاضلة مع شركة (و) لمعرفة مركزها المالي وحجم التعاملات الاقتصادية التي نفذتها الشركة المذكورة بالرغم من طلبنا ذلك إذ كانت نسب الترجيح للشركتين (٨٢% , ٥٨٪) على التوالي خلافاً للمواد (رابعا- ٢ ,٤) من ضوابط رقم (٣) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ (المعدلة) واللتان تقضيان (تعتمد الكفاءة المالية من خلال تقديم الحسابات الختامية لأخر سنتين مصادق عليها من قبل محاسب قانوني والأعمال المنجزة المماثلة ومبالغها ومستوى تنفيذها مؤيدة من الجهات التعاقدية للتوصل إلى العطاء الأفضل).

تاسعا- لم يتضمن العقد المبرم مع الشركة المذكورة نص يحدد خضوعها إلى ضريبة الدخل إستنادا الى قرار مجلس الدولة المرقم (١٣٣) في ٢٠١٤/١/٢٧ الذي نص على {تخضع عقود المشاركة المنصوص عليها في البند (ثالثا) من المادة (١٥) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ (المعدل) لضريبة الدخل}

عاشرا- عدم قيام شركة (ج) بالتأمين البحري على جميع المعدات البحرية المجهزة خلافا للفقرة (ثالثا/٣) من العقد المبرم بين الطرفين والتي نصت على (قيام الطرف الثاني بالتأمين البحري لجميع الوحدات البحرية)

أحد عشر– أشارت الفقرة (سادسا –د/ ٩،١٠) من العقد المبرم بين الطرفين بـ {استخدام الطواقم المتمرسة بالعمل من أصحاب الخبرة العالية على نفقة الطرف الثاني وعلى أن يتم توظيف ما لا يقل عن نصف طاقم الساحبة الواحدة من كوادر الطرف الأول على أن يتحمل الطرف الأول (الشركة العامة لموانئ العراق) أجورهم } ولدينا بشأن ذلك ما يلي :-

أ– ألزمت الشركة العامة لموانئ العراق نفسها بتحمل رواتب ملاكاتها العاملة على الساحبات البحرية للطرف الثاني شركة (ج) الأمر الذي يشير إلى ضعف في صياغة بنود العقد المبرم مع الطرفين.

ب– عدم تزويدنا بكشف يتضمن الملاكات الفنية والإدارية لشركة (ج) والعاملين على الساحبات البحرية والتي يتطلب امتلاكهم خبرات فنية عالية وتواجدهم بموقع العمل بالرغم من طلبها بموجب مذكرتنا المرقمة (بلا) في ٢٠١٩/٤/٢٥.

اثنا عشر – عدم وجود آلية لاحتساب الغرامات التأخيرية في حال إخلال الشركة المتعاقد معها بالتزاماتها التعاقدية وبالتالي عدم وجود معادلة معتمدة من قبل الشركة العامة لموانئ العراق في تحديد مبلغ الغرامات في بنود العقد المبرم بين الطرفين وبالتالي فرض مبلغ مقطوع بمقدار (٥٠٠) مليون دينار (خمسمائة مليون دينار) لليوم الواحد.

ثلاثة عشر– تدني نسبة الشركة من إيرادات الموانئ النفطية وكما مدرج أدناه فضلا عن عدم بيان الشركة الأسس العلمية التي اعتمدتها في تحديد نسبة الإيرادات التي منحتها لشركة (ج) :-

جدول رقم (٢) حصة الشركة

حصة الشركة الاول(%)	حصة الطرف الثاني(%)	تفاصيل الفقرة	الفترة
٦٠	٤٠	الايراد المتحصل للارصفة الثابتة فقط	من ٢٠١٩/١٢/١ /٣/١ لغاية
٦٤	٣٦	الايراد المتحصل للارصفة الثابتة والعوامات الاحادية	من ٢٠١٩/١٢/١ ولغاية انتهاء مدة العقد والبالغة (٢٠) سنة

المصدر: اعداد الباحثان

م–قيام الشركة بزيادة تعريفة العوائد والاجور الخاصة بالخدمات التي تقدمها الشركة العامة لموانئ العراق لناقلات النفط الخام التي ترسو على ارصفة الموانئ النفطية الثابتة والعوامات الاحادية وحسبما جاء بكتاب الشركة المرقم (١٠/ش) في ٢٠١٩/٢/١٤ اي بنفس التاريخ الذي تم التعاقد مع شركة (ج) البحرية وكما مبين في ادناه:-

جدول رقم (٣) العوائد

السعة	تفاصيل الفقرة	مبلغ العوائد والاجور قبل الزيادة/دينار للطن الواحد	مبلغ العوائد والاجور بعد الزيادة/دينار للطن الواحد
اكثر من (٥٠٠٠٠) طن	ناقلات النفط الخام التي ترسو على العوامات الاحادية	١٧٠٠	١٩٠٠
اكثر من (٥٠٠٠٠) طن	ناقلات النفط الخام التي ترسو على الموانئ النفطية	١٦٠٠	١٩٠٠

المصدر: اعداد الباحثان

٤- الاستنتاجات والتوصيات

٤-١- الاستنتاجات:

أ-ضعف فعالية عقود التشغيل وذلك من خلال مشاركة القطاع الخاص في ايرادات القطاع العام بنسب تراوحت من (٣٦-٤٠)% لمدة (٢٠) سنة.

ب-عدم تكامل الاجراءات التدقيقية المستخدمة والمطبقة على عقود التشغيل المشترك بسبب ضعف الإطار القانوني والتشريعي الذي يحكمها الامر الذي يعكس على فعالية عقود التشغيل المشترك وتنفيذها وفق بنود العقود المبرمة.

ج-ضعف الضوابط الرادعة على الشركات المتعاقدة (القطاع الخاص) الامر الذي ينعكس على تنفيذ العقود وانعكاس ذلك على استدامة موارد الشركة.

د-ضعف التخطيط والجدوى الاقتصادية من خلال التعاقد مع شركات غير رصينة وتأثير ذلك على فعالية تلك العقود وتأثيرها على نشاط الشركة.

٤-٢- التوصيات

أ-من الضروري إعادة تقييم نسب مشاركة القطاع الخاص في إيرادات القطاع العام، مع النظر في تحديد شروط أكثر وضوحًا وضمان استدامة المساهمة المتوازنة بين القطاعين على مدار مدة العقد.

ب-من الضروري فرض ضوابط رقابية صارمة على الشركات المتعاقدة في القطاع الخاص لضمان الالتزام التام بشروط العقد، بالإضافة الى توحيد وتطوير جودة الإجراءات التدقيقية والرقابية التي تُطبق على عقود التشغيل المشترك مما يساهم في استدامة موارد الشركة وتحقيق أهداف التعاقد.

ج-يجب تحسين عمليات التخطيط والجدوى الاقتصادية للعقود مع التركيز على اختيار الشركات الموثوقة والمهنية، لضمان فاعلية العقود والحفاظ على استدامة النشاط التشغيلي للشركة.

د-على الادارة اعتماد استراتيجية متكاملة في التعامل مع المعوقات والاشكاليات التي ترافق إنجاز عقود التشغيل المشترك.

References

١. الغانمي, ايمان محمد, ٢٠١٦ (توظيف عمليات إدارة المعرف في تعزيز استراتيجيات إدارة الموارد البشرية), رسالة مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد/جامعة كربلاء, وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في علوم إدارة الاعمال.

٢. اكتيوبي، برناردين، وريتشارد، دشوارتز، (الاستثمار بين القطاعين العام والخاص)، قضايا اقتصادية، العدد٤٠، منشورات صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٧.

٣. سحالي, امال, مزهود, سلمى, (تقييم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠١٨), رسالة الماجستير لنيل متطلبات شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية, ٢٠١٩.

٤. سحنون, محمود, (الاستخدام الافضل للموارد الاقتصادية رؤية بديلة), كلية العلوم الاقتصادية, الجزائر, ٢٠٠٢,

٥. شواقفة , وليد (الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول النامية)، بحث محكم ضمن مؤتمر الشراكة والتنمية، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المستدامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١١.

٦. الدوريات (البحوث و المجلات) والنشرات والمؤتمرات :

٧. الدراجي، سعيد, (عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية فعالة لتمويل التنمية المحلية)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة، الجزائر، العدد ٤١ مجلد ب, جوان/ ٢٠١٤.

٨. العربية, منظمة العمل, (تكامل دور القطاعين العام والخاص في التنمية), مؤتمر العمل العربي الدور التاسعة والثلاثون , القاهرة , ٢٠١٢.

٩. الرشيد,عادل محمد ,إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم-النماذج-التطبيقات) ,القاهرة/المنظمة العربية للتنمية الادارية , الطبعة الثانية/٢٠٠٧.

١٠.عبود, عامر نجم, (الاستخدام الامثل لبعض الموارد الاقتصادية واثره في تطوير واقع الصناعة في منظور الاقتصاد الاسلامي), المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية, العدد السبعون, ٢٠٢١.

١١.مطاي عبد القادر, بن الدين, أمال (الشراكة القطاع العام والخاص لتمويل المشروعات البنى التحتية), (نظام bot نموذجا)، مجلة أفاق,العدد٢/٢٠١٧.
١٢.يحيى, د.لورنس, (امكانية تحقيق التخصيص الامثل للموارد الاقتصادية في ظل نظام السوق), مجلة الادارة والاقتصاد/جامعة بغداد, العدد السابع والسبعون, ٢٠٠٩.
13. CAROL BIAU ,SELIM GUEDOUAR ,IHSSAN LOUDIYI, le partenariat publique privé en TUNISIE , volume1 OCDE, 2015.
14. https:// www.uobabylon.edu.iq
15. https://mangmenttt.com