مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

حزيران ٢٠١٥

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق

Public private Partnership in Iraq

أ.د. زهير الحسني

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق

Public private Partnership in Iraq

أ.د. زهير الحسني

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد. مهمته الرئيسة، فضلاً عن قضايا أخرى، تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بشكل خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بشكل عام. ويسعى إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقليْن السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٥

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق

Public private Partnership in Iraq

أ.د. زهير الحسني *

توطئة

١.تقوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص على فرضية تحرير الاقتصاد من هيمنة القطاع العام استنادا إلى مبدأ الحرية الاقتصادية بوصفها المحفز الأساس لنمو الاقتصاد طبقا لمبدأ ادم سمث (دعه يمر دعه يعمل) وهو المبدأ الذي صادره القطاع العام في أكثر بلدان العالم النامي والذي أناط إدارة الاقتصاد بالحكومة بالنظر لضعف القطاع الخاص أو عدم الثقة به لتحقيق التنمية الاقتصادية . وبعد فترة من الانتظار لمعرفة مدى قدرة القطاع العام على تحقيق التنمية ، تبين أنّ مصادرة الحرية الاقتصادية أدت إلى ضعف النمو لان الحرية هي مصدر النمو على وفق مبدأ ادم سمت مما كانت الانتقادات والنتائج التي ترتبت على الحرية الاقتصادية . ولكي لا نبقى في حلقة مفرغة حول ترجيح دور القطاع العام أو القطاع الخاص ، يأتي مبدأ الشراكة بين القطاعين تعزيزا للمدرسة الكنزية التي تتبنى مبدأ تدخل الدولة لتصحيح سلبيات الحرية الاقتصادية وبناء الثقة بين القطاعين على وفق مبدأ Win to Win ومن هنا نفهم أن الحرية الاقتصادية ليست أيديولوجية بحد ذاتها وإنما هي منهج لتحقيق موجبات النمو وهي تحفيز المبادرة لتحقيق أفضل استخدام لعناصر الإنتاج من تلك التي يقوم بها القطاع العام ، الذي يولي أهمية لمبدأ العدالة الاجتماعية إلى جانب المبادرة الفردية لا على أساس الضدية بين الاثنين وإنما على أساس التناغم لإيجاد توازن بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة باعتبار أنّ الاقتصاد يوظف عناصر الإنتاج المادية والبشرية لتحقيق النمو وزيادة معدل الدخل العام للفرد الذي هو عنصر الإنتاج الأساس وهدفه زيادة الإنتاج التي تؤدي إلى الرفاهية الاجتماعية .

إنّ النجاح الذي حققته الحرية الاقتصادية في الدول الرأسمالية ناجم عن قدرة الرأسمالية على تصحيح إخفاقاتها في التضخم والبطالة والفارق الكبيرة في الدخول. إلا إنّ الحرية الاقتصادية غير قادرة على تحقيق مثل هذا النجاح في الدول النامية ، لأنها ليست رأسمالية الاقتصاد ولم تبلغ القدرات التي تحققها الرأسمالية بل أنها تتبع نظام ما قبل الرأسمالية المسمى النمط الآسيوي للإنتاج إذ إنّ استخدام رأس المال البشري غير تام بالدرجة التي تستخدمها الرأسمالية . ومن هنا يأتي تدخل الدولة حتى في النظام الرأسمالي لتصحيح الآثار السلبية لقوانين العرض والطلب التي يقوم عليها الاقتصاد الحر عندما تؤدي إلى إخفاقات اجتماعية لذوي الدخل المحدود .

ولقد نجحت الرأسمالية في معالجة هذه الإخفاقات بتشريع نظام الضمان الاجتماعي من أجل إشباع أفضل لحاجات هؤلاء الأفراد وهو النظام الذي لم تفلح الدول النامية بتطبيقه على وفق أسس اقتصادية . ولذا فإنّ عملية التصحيح في قوانين العرض والطلب إنما تنتقل إلى العملية الاقتصادية ذاتها بتدخل الدولة في تعديل الأسعار على حساب مقدار العائد وهو ما يضطر القطاع الخاص إلى قبوله وعلى حساب الحرية الاقتصادية لان هذه الحرية معرضة للإخفاقات الاقتصادية التي يتضرر منها ذوو الدخل المحدود لا ذوو الدخل العالي . فالتضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة العملة كلها من نتائج الحرية الاقتصادية مما يقتضي تدخل الدولة الكينزي المساعد في الدول الرأسمالية والى مشاركة الدولة في الدول النامية مع القطاع الخاص على أساس الشريك الندّ لا على أساس الشريك المساعد ، لان الحرية الاقتصادية تعمل لصالح الأقوى وهم أرباب الأعمال لا لصالح الأضعف وهم الطبقة العاملة . ولذا تتجه العمالة نحو القطاع العام لما يوفره من ضمانات وعائد لا يوفره القطاع الخاص ، أما كبار الفنيين فوجهتهم نحو القطاع الخاص لأنه يقدم العائد الأفضل إذ يلعب عنصر الجودة الدور الرئيس في اختيارهم . أما في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص فإنّ القطاع الخاص هو من يستقطب المؤهلين الفنيين بينما يجمع العام الفئات العاملة المختلفة وبمعايير متعددة ولذا فان نجاح الشراكة إنما تم في إطار الحوكمة بأبعادها القانونية والاقتصادية والاجتماعية مبنية على الشفافية والإفصاح والحقوق المتكافئة بين أطرافها .

٢.أما الاقتصاد العراقي فإنّه يمر بمرحلة انتقالية من اقتصاد غاية في المركزية إلى اقتصاد مفتوح بحسب مقتضيات المادة ٢٥ من الدستور القاضية بدعم القطاع الخاص والمادة ٢٦ بتشجيع الاستثمار من دون وجود معالم رئيسة في اختيار نظام اقتصادي معين ،وذلك بالنظر لضعف القطاع الخاص من جهة ولأن العراق يفتقد إلى الاستقرار السياسي والأمني لما يتعرض له من إرهاب دولي ومحلي وخاصة منذ احتلال الموصل من قبل المسلحين في ٢٠١٤/٦/١٠ وهبوط أسعار النفط العالمية لما دون ٦٠ دولاراً للبرميل بعد أن حافظت هذه

* أ.د. زهير عبد الكريم الحسني .أستاذ القانون العام ، استشاري في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

الأسعار على معدل يزيد على ١٠٠ دولار للبرميل الواحد لمدة طويلة ، مما أثر على إيرادات الموازنة العامة التي اعتمدت على معدل ٩٠ دولار لسعر البرميل بما سيجبر الحكومة على تخفيض الإنفاق سواء على مستوى الموازنة التشغيلية التي تشكل ٧٥٪ من الموازنة العامة أو على مستوى الموازنة الاستثمارية التي تشكل ٢٥٪ منها . وبحسب قوانين العرض والطلب في الاقتصاد المفتوح فان انخفاض الإنفاق العام إما يؤدي إلى الانكماش لعدم قدرة رأس المال الوطني على سد النقص في رأس المال لضعف هذا القطاع أو إنّ الحكومة ستضطر إلى المشاركة مع رأس المال الأجنبي لمواجهة الحاجة الملحة في تأهيل البنى التحتية ولتأهيل شركات القطاع العام التي تعاني من الضعف في التمويل ونقل التقنية كما تعمل على تحسين المناخ الاستثماري بما يشجع رأس المال الوطني والأجنبي للاستثمار في هذه المجالات وغيرها والتمتع بالمزايا والضمانات التي يوفرها قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ .

وتسعى هذه الدراسة لبيان الإمكانيات المتاحة أمام الحكومة لتحقيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتوفير التمويل والإدارة الجيدة ونقل التقنية وتوفير فرص عمل لمكافحة البطالة وذلك من خلال الحاضنة الاقتصادية من جهة والحاضنة القانونية من جهة أخرى .

المطلب الأول – الحاضنة الاقتصادية للمشاركة

الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعاون تعاقدي طويل الأجل يقوم على توظيف إمكانياتهما البشرية والمادية والإدارية والتنظيمية والمعرفية والمساهمة في تحمل المسؤولية المشتركة في إنشاء المشاريع وتأمينها ذات النفع العام لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المشتركة بتقديم خدمات أفضل لأكبر عدد ممكن من المستفيدين . وبذلك تختلف الشراكة عن العقود الحكومية التي تكتفي بتقديم الخدمة مقابل ثمن من دون الدخول في الشراكة .

وسنتناول ذلك من خلال النظام الاقتصادي الذي هيمن على الاقتصاد العراقي أولا ومن خلال نماذج المشاركة بين القطاعين .

أولا : خصائص النظام الاقتصادي العراقي :

نتلمس هذه الخصائص عبر المراحل التي تطور بها الاقتصاد العراقي منذ نشوء الدولة العراقية :

الاقتصاد الحر :

نال القطاع الخاص دعم الحكومة العراقية منذ صدور قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم ١١٤ لسنة ١٩٢٩ إذ نمت صناعات خفيفة غذائية ومنسوجات كشركة الزيوت النباتية وشركة بذور القطن وفتاح باشا وشركة الاسمنت في بغداد و السماوة والموصل ومعمل الجوت . وأخرى إنشائية ومنزلية إلى جانب مصارف خاصة شكلت ملامح الاقتصاد الحر خاصة في إطار حرية التجارة إذ انتعش الاقتصاد عن طريق الوكالات التي وفرت ما تحتاجه السوق لنمو الصناعة المحلية كما ساعدت الملكيات الزراعية الكبيرة على نمو الصادرات الزراعية العراقية . وبإنشاء المصرف الزراعي والصناعي بقانون ١٤ لسنة ١٩٤٠ فقد نما المناخ الاستثماري للقطاع الخاص .

أما البنى التحتية فقد أدت زيادة عوائد النفط بالحصول على ٥٠٪ منها من شركة IPC إلى قيام الحكومة بتنفيذ برنامج واسع للبنى التحتية عبر مجلس الأعمار الذي أنشئ بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٥٠ فنشأت الطرق والجسور والسدود لتنظيم الري والسيطرة على الفيضانات . ويعد مجلس الأعمار أول جهاز لإدارة المشاريع في العراق بالتعاون مع شركة دولتل الأمريكية الذي نجح في حسن اختيار الشركات الرصينة وإبرام العقود والإشراف على التنفيذ والمحاسبة . ومنذ ١٩٥٦ تم افتتاح مشروع الثرثار للسيطرة على الفيضانات ومشروع الحبانية وجسر الجمهورية وجسر الأئمة ومعمل الألبان في أبي غريب ومشروع إسكان غربي بغداد ومعمل النسيج القطني في الموصل ومعمل الاسمنت في سنجار وخزان دوكان ومحطة الكهرباء الوسطى والمختبر المركزي لبحوث الذرة .

وهناك مشاريع أنجزت بعد قيام النظام الجمهوري منها مدينة الطب والبرلمان العراقي ومستشفيات في الكرخ والكاظمية وجامعة بغداد والمركز المدني الإداري وسد دربندخان وخزان نجمة على الزاب الكبير . ولم يكتب لمجلس الأعمار البقاء رغم ما حققه من انجازات في البنية التحتية إذ حلت محله وزارة التخطيط لسنة ١٩٥٩ ولم تقم بأعباء تنفيذ المشاريع مما أدى إلى وقف هذا الزخم في انجاز البنية التحتية واكتفت وزارة التخطيط بالدراسات وإعداد خطط التنمية والعقود وانتهى عصر إدارة المشاريع التي قام بها مجلس الأعمار بنجاح .

ومن جهة أخرى استمرت الحكومة بدعم القطاع الخاص وأصدرت قانون التنمية الصناعية رقم ١٣ لسنة ١٩٦١ بمنح المشاريع الصناعية الخاصة الإعفاء من الضرائب بنسب معينة ومن الرسوم الحكومية مما شجع على نمو الصناعات الخفيفة والمتوسطة التي يمولها القطاع الخاص .

القطاع العام والسيطرة على الاقتصاد الوطني:

أصيب القطاع الخاص بأضرار بالغة بصدور قانون ١٠١ لسنة ١٩٦٤ بتأميم ٢٧ من المشاريع المشمولة بقانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم ١١٤ لسنة ١٩٢٩ والسيطرة على التجارة الخارجية مما أدى إلى تدهور القطاع الخاص وهبوط مساهمته في ناتج الدخل المحلي من ٢٥٪ إلى ١٢,٥٪ مما حدا بالحكومة إلى تدارك الأضرار الناجمة عن ذلك بإصدار قانون جديد للتنمية الصناعية رقم ١٦٤ لسنة ١٩٦٤ لإعفاء مشاريع تمويل الخامات إلى منتجات مصنعة أو نصف مصنعة ببعض الإعفاءات من ضريبة الدخل على الأرباح التي لا تزيد عن ١٠٪ من رأس المال المشروع لمدة ٥ سنوات ومن ضريبة العقار والرسوم الحكومية .

وأدركت الحكومة ضرورة دعم الاقتصاد الوطني من قبلها مباشرة فأصدرت قانون ٩٠ لسنة ١٩٧٠ الذي أسس للاقتصاد المركزي وبداية إنشاء الصناعات الخفيفة والمتوسطة ثم الثقيلة فيما بعد .

وتم ذلك بإنشاء الشركات العامة في هذا المجال وهي :-

المؤسسة العامة لصناعة الغزل والنسيج .

المؤسسة العامة للصناعات الإنشائية .

المؤسسة العامة للصناعات الهندسية .

المؤسسة العامة للألبسة والجلود والسكائر .

المؤسسة العامة للتصميم والإنشاء الصناعي .

المؤسسة العامة للدراسات والتنفيذ

مصلحة الكهرباء الوطنية

مديرية البحث والرقابة الصناعية .

كما تم الاهتمام من جديد بالقطاع الصناعي عن طريق دعم المصرف الزراعي والمصرف الصناعي لإقراض المشاريع الزراعية والصناعية والمصرف العقاري للقروض السكنية ، وبالنظر لعدم خبرة القطاع العالم بـإدارة تلك المشاريع فتمت الدعوة إلى حضن هذا القطاع بالكوادر والخبرة بعد انعقاد ندوة انخفاض الإنتاجية في ١٩٧٥ التي سجلت مكامن الضعف في الإدارة الحكومية . ولكن ارتفاع أسعار النفط بنسب مضاعفة أدى إلى تمويل الصناعات التي تديرها الشركات العامة والى بناء اقتصاد وبنى تحتية متقدمة استخدمت لتمويل التصنيع العسكري ودعمه على حساب التصنيع المدني فيما بعد .

وقد بلغت التخصيصات الاستثمارية للخطة التنموية للسنوات ١٩٧٠ – ١٩٧٩ حوالي ١٤٤٢,٨ مليون دينار من إجمالي تخصيصات الخطة البالغة ١٧٢٧,٨ مليون دينار . وبلغت هذه التخصيصات ١٥٧٥٥,٢ مليون دينار بزيادة ٩٢,٩٪ للسنوات ١٩٧٦ – ١٩٨٠ .

وأتيح للقطاع الخاص أن يمارس دوره إلى جانب القطاع العام وخاصة خلال مدة الحصار الاقتصادي والقطاع الزراعي على وجه الخصوص الذي غطى حاجة البلاد الغذائية وبعد إبرام اتفاق النفط مقابل الغذاء بين العراق والأمم المتحدة لسنة ١٩٩٥ بدأت حركة إصلاح اقتصادي بصدور تشريعات عدة منها قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين العام والخاص رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٨ وقانون تنظيم الاستثمار المعدني رقم ٩١ لسنة ١٩٩٨ وقانون حماية الإنتاج الزراعي وتنميته رقم ٧١ لسنة ١٩٧٨ . ولكن دخول العراق في دوامة حروب متوالية أدت إلى وقف النمو الاقتصادي وانحسار الموارد المالية للعراق ولم يبق منها سوى عائدات النفط . إذ أدى الدمار الذي أصاب قوى العمل حوالي ٦٤٨ مليار دولار بما في ذلك شركات القطاع العام البالغة ١٩٢ شركة يعمل فيها أكثر من ٥٠٠ ألف موظف وعامل لا تبلغ نسبة الإنتاج عن ٤٠ ٪ في أحسن الأحوال .

القطاع المختلط :

نشأ القطاع المختلط في العراق في ثلاثينيات القرن العشرين عندما تأسست شركة الاسمنت العراقية المحدودة بدعم من المصرف الزراعي وذلك بسبب عدم قدرة القطاع الخاص منفردا على توفير التمويل للمشاريع الصناعية الكبيرة . ونما الاقتصاد المختلط بفضل الدعم الحكومي حتى بلغت رؤوس أموال شركاته ٦٣ مليار دينار في سنة ٢٠٠٣ . وقد تعرض القطاع المختلط لأضرار جسيمة بسبب الحروب والإرهاب فنهبت ممتلكاته بمقدار ٣٠ مليار دينار ولم يتم تعويض دعم هذا القطاع من قبل الحكومة .

ويعد القطاع المختلط محفزا للنمو إذ يشجع ذوي الدخول المحدودة على استثمار مدخراتهم بوجود الحكومة معهم التي تضمن استمرار مشاريعه وتمارس الرقابة على أنشطته حماية لها من المصالح الشخصية البحتة . كما توفر الحكومة لها المنافسة العادلة مع المشاريع الأخرى . إنّ مشاركة الحكومة مع القطاع الخاص في اقتصاد مختلط تساعد على إنتاج سلع جيدة تسد حاجة الاستهلاك المحلي وتنشط الدورة الإنتاجية من خلال الإنتاج الغزير بما يساهم في النمو وتحسين ظروف معيشة أفضل بسبب رفع مستوى دخل الفرد وامتصاص البطالة وتحقيق التشغيل الكامل عن طريق جذب الأيدي العاملة والكفوءة منها على تأمين العمالة الجيدة في مشاريع مربحة ويبلغ عدد شركات القطاع المختلط ٤٢ شركة ومنها الآتي :-

شركة الصناعات الالكترونية

شركة الصناعات الخفيفة .

شركة الهلال الصناعية .

الشركة الوطنية للصناعات الكيميائية والبلاستيكية

الشركة الوطنية للصناعات المعدنية والدراجات

شركة الكندي لإنتاج الأدوية واللقاحات البيطرية

شركة الأصباغ الحديثة .

الشركة العراقية لصناعة الكارتون .

شركة إنتاج الألبسة الجاهزة

شركة الفلوجة لإنتاج المواد الإنشائية

شركة صناعة المواد الإنشائية الحديثة

الشركة الوطنية للصناعات الغذائية

شركة بغداد السلام للصناعات الغذائية

شركة الخازر لإنتاج المواد الإنشائية

شركة كركوك لإنتاج المواد الإنشائية

الشركة الوطنية لصناعة الأثاث المنزلي

الشركة العراقية للأعمال الهندسية

وعلى الرغم من الدمار الذي أصاب القطاع المختلط فانه لا يزال يملك أفضل الأراضي والأبنية وحتى البنى التحتية إلا إنّ عدم رغبة المساهمين في زيادة رؤوس أموالهم وهجرة الكثير إلى خارج العراق وعدم توفر الحماية الحكومية لمنتجات القطاع المختلط ، أبقى هذا القطاع مهملا . وقد خصصت اللجنة الاقتصادية لمجلس الوزراء سنة ٢٠٠٨ قرضا للقطاع المختلط قدره ٨٥ مليون دينار بفائدة ميسرة قدرها ٦٪ تتحمل الخزينة منها ٢٪ . إلا إنّ القرض لم يصرف لحد الآن . وكان القطاع المختلط يشكل نسبة ١٣٪ من قيمة الإنتاج الصناعي حتى سنة ١٩٥٨ بينما بلغ القطاع الخاص نسبة ٣٠٪ والقطاع العام ٥٧٪ وينبغي إعادة تأهيل القطاع المختلط كي يساهم في زيادة النمو وامتصاص البطالة .

وينهض الفرق بين القطاع المختلط والشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنّ الأول يلقي عبء الإدارة والتشغيل على القطاع العام على أن يكون التمويل مشتركا مع القطاع الخاص ، بينما الشراكة تلقي عبء الإدارة والتشغيل والتمويل على القطاع الخاص . و إنّ الشراكة في النظامين تساعد على الاستفادة من المزايا التي يوفرها كل من القطاعين في هذه الشراكة خاصة فيما يتعلق بأداء المشاريع الصناعية وتشغيلها والتمويل المشترك وعنصر المبادرة والكفاءة التي يقدمها القطاع الخاص .

نمو الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

لم يستقر النظام الاقتصادي في العراق منذ التغيير في ٢٠٠٣/٤/٩ إذ استمرت العمليات الإرهابية التي تقوم بها العناصر المسلحة مما أثقل عبء الموازنة العامة وأثر سلبا عن التخصيصات الاستثمارية فيها . كما أنّ عدم الاستقرار السياسي أثر سلبا على تنفيذ المنهاج الوزاري للحكومات المتعاقبة منذ ٢٠٠٤ ، مما حال دون توفير مناخ استثماري للقطاع الخاص الوطني والأجنبي للعمل على تأهيل البنى التحتية التشغيلية والخدمية .

وعلى الرغم من أنّ الاقتصاد العراقي ما يزال اقتصاد حرب لتمويل مكافحة الإرهاب واستمرار نزيف العملة الأجنبية بسبب الفساد الذي يرافق عدم الاستقرار السياسي ، فان سمته العامة لم تتعد اقتصاد الرأسمالية التجارية القائمة على الاقتصاد الريعي للثروة النفطية (مقابل ثروة الذهب في بداية الرأسمالية التجارية الأوروبية) وعلى حرية التجارة المطلقة الرافضة للسيطرة والرقابة . وتتمثل هذه الرأسمالية التجارية بالعناصر الآتية :-

الأول : الحرية المطلقة لحركة رأس المال المستقلة بتمويل حر للتجارة الخارجية وخاصة عبر مزاد العملة من جهة وهروب رأس المال الوطني للخارج بسبب ضعف المناخ الاستثماري من جهة أخرى . وتتم هذه الحركة باتجاه واحد من حيث تضخم الاستيرادات من دون صادرات بالمقابل وانعدام الادخار لتضخم الاستهلاك . وقد ساعدت سياسة البنك المركزي في تحرير السياسة النقدية وعدم ربطها بالسياسة المالية التنموية وخروجها عن السيطرة مما أدى إلى تهريب رأس المال الوطني قانونيا بموجب مزاد العملة وخارج القانون بالمضاربة بالعملة والفساد في تمويل الاستيرادات الوهمية . ولذا فان الانتقال إلى اقتصاد السوق تم في الاقتصاد المالي من جانب واحد من دون مرافق الاقتصاد الوطني الأخرى.

الثاني : فشل تحرير الاقتصاد الإنتاجي بسبب هيمنة القطاع العام ورأسمالية الدولة . وسيبقى الاقتصاد العراقي خاضعا للقطاع العالم لمدة طويلة لان مصادر الموازنة ما زالت محصورة بعائدات النفط التي تغذي ٩٨٪ منها إلى جانب ضعف الاقتصاد الإنتاجي سواء أكان العام منه أم الخاص ، ولذا فان تحرير الاقتصاد الإنتاجي سيبقى مسألة مؤجلة ولأمد طويل بسبب ضعف بنيته التحتية . ويتمثل هذا الضعف في الملامح الآتية :-

ضعف إنتاجية القطاع العام بسبب الأضرار التي تعرضت إليها الشركات الحكومية وعدم وجود قرار حكومي حازم في تأهيلها بسبب البطالة المقنعة لمنتسبيها البالغ عددهم ٥٠٠ منتسبا وتقادم أجهزتها وضعف التمويل وعدم وضوح وسائل تأهيلها على الرغم من إعادة تأهيل بعضها بالشراكة بين القطاعين العام والقطاع الخاص .

ضعف القطاع الخاص بسبب سياسة متوالية في تحجيم دوره منذ تاميمات ١٩٦٤ من جهة وضعف المناخ الاستثماري من جهة أخرى وهروب رأس المال الوطني إلى الخارج من جهة ثالثة .

ضعف الادخار بسبب فتح السوق العراقية أمام الاستيرادات العشوائية ورفع الحماية عن المنتج الوطني الناجم عن قرار سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٤ بوقف العمل بقانون التعرفة الكمركية رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ ، الأمر الذي رفع الحماية عن المنتج الوطني وتضرر الصناعة الوطنية العراقية الحكومية وتعطيلها والخاصة في آن واحد ، بل أنّ سياسة الاستيرادات المفتوحة أدت إلى إغراق السوق المحلية من دون أية إجراءات حماية بالمقابل ، الأمر الذي قوض تحرير الاقتصاد الإنتاجي لعدم قدرته على المنافسة مع المستوردات رخيصة الثمن .

ضعف المناخ الاستثماري الذي أدى إلى هروب رأس المال الوطني العراقي بغطاء قانوني عن طريق مزاد العملة للبنك المركزي سواءً عن طريق تغطية الاستيرادات الوهمية أو من دون غطاء قانوني عن طريق السوق السوداء الناتجة عن الفرق بين سعر الصرف الرسمي وسعر السوق الحرة وعدم تشغيل دائرة مكافحة غسيل الأموال في البنك المركزي . الأمر الذي يبقي على ضعف القطاع الخاص الوطني وعدم قدرته على تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة أو المشاركة مع القطاع العام في تأهيل البنى التحتية .

ضعف الائتمان والنظام المصرفي . يعد القطاع المصرفي العراقي ضعيف البنية التحتية المالية بسبب طبيعته العائلية من جهة وهروب رأس المال الخاص إلى الخارج من جهة أخرى وعدم تعامل القطاع المصرفي الحكومي معه من جهة ثالثة . وجعلت المادة ٢٨ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ المصارف تجارية وليست تنموية. علما أنّ المصارف الحكومية تستحوذ على ٩١٪ من الودائع بسبب ضعف الائتمان لدى القطاع المصرفي الخاص إيداعا وإقراضا .

وإزاء هذا الضعف البنيوي للاقتصاد وعدم وجود إطار مرجعي للإصلاح الاقتصادي ، وكل ما تم منذ ٢٠٠٣ على هذا الصعيد لا يتعدى السيطرة على التضخم وثبوت سعر صرف الدينار وتضخم الموازنة التشغيلية إذ أصبحت الحكومة دكانا لتحويل دولارات العوائد النفطية إلى دينار عراقي لسد الإنفاق الحكومي المتضخم على حساب ضعف الموازنة الاستثمارية وخاصة في مجال تأهيل البنى التحتية . ويأتي انخفاض أسعار النفط العالمية إلى ما دون ٦٠$ للبرميل الواحد بعجز كبير في الموازنة لاعتمادها على السعر الافتراضي ٩٠$ للبرميل الواحد ، مما تدعو الحاجة الملحة لإعادة النظر في حجم الإنفاق الحكومي والبحث عن مصادر أخرى للموازنة من غير عائدات النفط ، ومما يقتضي إعادة النظر في هيمنة القطاع العام على مفاصل الاقتصاد والتحول إلى مشاركة القطاع الخاص الوطني والأجنبي لتأهيل الصناعة والزراعة و البنى التحتية التشغيلية والخدمية بما يشكل انفتاحا على اقتصاد السوق الإنتاجي إلى جانب المالي .

ثانيا : محاولات المشاركة بين القطاعين العام والخاص في العراق :

وهي مساع تمهيدية تمت على الصعيدين الدولي والحكومي فيما يأتي:

المساهمات الدولية :

لتحقيق هذه الشراكة لابد من تأهيل القطاع العام ليكون قادرا على شراكة ذات مردود اقتصادي . وقد بذل كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP ومنظمة التعاون الاقتصادي OECD جهدا لتنفيذ عدد من المشاريع البنيوية والخدمية فيما يأتي :-

برنامج الدعم الحكومي عبر الموازنة العامة : هو محصلة تقييم رقم ٥ للبرنامج القطري للجنة العمل CPAP للسنوات ٢٠١١ – ٢٠١٤ لتطوير القطاع الحكومي وتأهيل السياسة العامة لإعادة بناء الاقتصاد للنمو المتنوع المصادر وتطوير القطاع الخاص PSDP من خلال تنفيذ ١٩ مشروعا بكلفة ١١٣ مليون $ في أربعة قطاعات رئيسة وهي برنامج مكافحة الألغام IMAS وتأهيل الطاقة و البنى التحتية وبناء القدرات بموجب إدارة التمويل الحكومي PFM .

ومن هذه المشاريع تأهيل الطيران المدني والملاحة في ميناء أم قصر ومشاريع سكنية والكهرباء في كردستان وتحقيق المصالحة في ست مناطق أثنية وتوفير المياه والصرف الصحي والنفايات في اربيل ودهوك والسليمانية . وكشف البرنامج عن مدى التأخر في تنفيذ البنى التحتية من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بين ٢٠٠٤ – ٢٠٠٨ ، والذي أدى إلى تخفيض مساعدات فريق تنمية الأمم المتحدة في العراق ITF/UNDG بشكل يعيق تنفيذ البرنامج لإغراض التنمية بسبب التحديات التي تواجه القطاع العام ومشاركة القطاع الخاص معه ، منها المخاطر الأمنية وعدم الاستقرار السياسي وضعف القدرات الحكومية في إدارة القطاع العام بسبب شيوع الفساد وعدم هيبة القانون ؛ مما أدى إلى تخلف الاقتصاد ، الأمر الذي يوجب وجود حكومة قوية تستطيع معالجة هذه التحديات التي تضعف المناخ الاستثماري وتحول دون نمو القطاع الخاص ومشاركة للقطاع العام بغية تأهيل البنى التحتية في العراق .

تعزيز تنمية البنى التحتية خارج الموازنة العامة . ويتم ذلك عبر برنامج فريق عمل الحكومة العراقية بدعم برنامج استثمار MENA/OECD . انعقدت سبعة اجتماعات لفريق العمل الحكومي المخصص لهذا الغرض لمناقشة الأمور الآتية :-

مصادر تمويل البنى التحتية خارج الموازنة .

دعم مشاركة القطاع الخاص لتأهيل البنى التحتية بإنشاء وحدة للشراكة في وزارة المالية .

إقامة نظام مؤسساتي لتحقيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص للبنى التحتية .

تشجيع المبادرات الحكومية لتحديد أولويات تأهيل البنى التحتية وتوفير غطاء قانوني لهذه المشاركة .

المشاركة بين القطاعين في المشتريات الحكومية وعقود التأجير .

تنفيذ برنامج تدريب القدرات في المشاركة بين القطاعين .

تعديل قانون الاستثمار لتسهيل توفير الأرض للمشاريع الاستثمارية.

تسهيل منح القروض للمستثمرين .

حث الحكومة العراقية على الانضمام لاتفاقية واشنطن لمركز حل نزاعات الاستثمار لسنة ١٩٦٥ واتفاقية نيويورك للاعتراف بأحكام التحكيم الأجنبية وتنفيذها لسنة ١٩٥٨ ومنظمة التجارة العالمية وإبرام اتفاقيات تشجيع الاستثمار وحمايته مع الدول الأخرى .

وتم اختيار ستة مشاريع منتخبة لتنفيذها عبر الشراكة بين القطاع العام والخاص وهي كل من :-

الطريق السريع بين بغداد والموصل والمجمعات السكنية لوزارة الأعمار ومطار الفرات الأوسط وميناء الفاو الكبير ومشروع غاز الشمال . ويعد ميناء الفاو الكبير من أهم المشاريع التي تحتاج إلى المشاركة بين القطاعين العام والخاص بالنظر للكلفة العالية اللازمة لتنفيذه . وتشمل استشارات لدراسة الجدوى والهندسة والتمويل والتنفيذ إذ لا تستطيع الحكومة لوحدها ضمان هذه التكاليف وان المشروع يحتاج إلى ضمانات سيادية للمشاركين من القطاع الخاص الأجنبي . وأضيفت أربعة مشاريع أخرى للبرنامج وهي استغلال الغاز لمصاحب ومحطة كهرباء اليوسفية ومخازن وزارة الزراعة ومسالخ البلديات . وتم تشكيل مجموعات من الخبراء لهذه المشاريع أقرت جملة من المقترحات بشأن إعداد دراسات جدوى وبحث مصادر التمويل والمتعاقدين والضمانات المالية وعروض الشركات والنظام القانوني للشراكة وإدارتها وتوفير ارض المشاريع وإنشاء وكالة عامة للسكن لتوفير ٢,٥ مليون وحدة سكنية في ٢٠١٥ . ومن جهة أخرى وبما يساهم في دعم الشراكة بين القطاعين يعمل MENA/ OECD على إعداد نظام للمناطق الاستثمارية الآمنة بموجب المادة ٩/سابعا من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل وكيفية ادراتها من قبل الهيئة الوطنية للاستثمار .

مساهمة القطاع العام في العراق :

بالنظر لهيمنة القطاع العام على الاقتصاد العراقي فان المبادرة في تحقيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص إنما تأتي من القطاع العام خاصة وان القطاع الخاص ضعيف في الوقت الحاضر وان المناخ الاستثماري غير مشجع لمبادرات من قبل الاستثمار الأجنبي . وتعد وزارة الصناعة المفصل الرئيس لإدارة الاقتصاد العراقي خاصة وإنها تملك لوحدها ٧٦ شركة عامة موزعة بين الأدوية والأسمدة والإطارات البلاستيكية والسكائر والصناعات الكيماوية والتصميم والإنشاء الصناعي والحديد والصلب والزيوت النباتية والسجاد اليدوي والصناعات الكهربائية والاسمنت والصناعات الميكانيكية والتعدين والصناعات الجلدية والأثاث والصناعات الصوفية والقطنية والورقية والفوسفات والمنظومات والألبان والفحص والتأهيل الهندسي . وتعد هذه الشركات إستراتيجية على العموم ولذا بادرت وزارة الصناعة إلى عرض ١٣ فرصة استثمارية مع القطاع الخاص على أساس المشاركة في التأهيل والإدارة والتشغيل والصيانة مقابل حصة من الإنتاج ، وتمت هذه المبادرة بإبرام ٤٠ عقدا

مع شركات وطنية وأجنبية منها شركة لافارج الفرنسية على تأهيل خمسة معامل للاسمنت وتأهيل معمل الصناعات البتروكيمياوية في ببجي مع شركة يابانية لإنتاج ٤٠ ألف طن نتروجين بكلفة ٣٣ مليون $ وتأهيل معمل الألبسة في واسط بخطوط إنتاج متطورة مع شركة سويسرية . وتم إنشاء كاسر الأمواج الشرقي في مشروع الفاو الكبير من قبل شركة اوكليدون اليونانية بطول ٤ كم وتنفيذ شركة داوو الكورية كاسر الأمواج الغربي بطول ٨ كم ، وستعلن الشركة العامة للموانئ تنفيذ حوض السفن للمناقصة. وتنوي وزارة النقل تنفيذ ميناء الفاو الكبير عن طريق الاستثمار .

وقد وظفت وزارة الصناعة مبلغ ٨٠٠ مليون $ لتأهيل شركاتها العامة بزيادة تصل إلى ٨٠٪ مما هو عليه في سنة ٢٠٠٨ بموجب عقود المشاركة في الإنتاج مع شركات فرنسية ويابانية وتركية وألمانية وصينية وسويسرية . وتحتاج الوزارة إلى ما يربو على ٧مليارات $ لتأهيل بقية شركاتها .

ويلاقي الاستثمار الأجنبي في المشاريع السكنية دعماً من قبل الحكومة لتشجيع المستثمرين الأجانب فساهمت في بناء البنى التحتية في مشروع مدينة بسماية لإنشاء مائة ألف وحدة سكنية في بغداد وستساهم في ٢٥٪ من كلفة نظيرتها في البصرة .

وتعمل الهيئة الوطنية للاستثمار على إبرام شراكات بين وزارة الصناعة والمستثمرين العراقيين والأجانب لشمولها بمزايا قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .

المطلب الثاني

الحاضنة القانونية للشراكة بين القطاعين العام والخاص

ونتناول في هذه الحاضنة التركيبة البنيوية للشراكة (أولا) والنظام القانوني لهذه الشراكة (ثانيا) .

أولا :- التركيبة البنيوية للشراكة بين القطاعين العام والخاص ونميز فيها الخصائص القانونية والخصائص المالية :

الخصائص القانونية :

يتجه القطاع العام لخفض دوره في تأهيل البنى التحتية لأسباب هيكلية منها :-

تتجه الدول النامية وعلى رأسها البرازيل وتشيلي والأرجنتين نحو الخصخصة لرفع عبء التمويل عن كاهل الدولة وخاصة في المشاريع الهيكلية باهظة التكاليف ووقف الهدر في المال العام بسبب عدم كفاءة الإدارة الحكومية.

التخفيف من عبء الدين العام والعجز في الموازنة وفرض القيود المالية على القروض ونقل المخاطر المالية إلى القطاع الخاص .

انخفاض الادخار العام والموارد الضريبية

تخفيض أسعار الخدمات لأسباب اجتماعية وسياسية من دون مراعاة الجدوى والربحية والعائد .

كثرة الفاقد بسبب الهدر والبيروقراطية وصعوبة استرداد التكلفة .

ضعف الاستثمار في البنى التحتية الاجتماعية قليلة العائد والاتجاه نحو الاستثمار في البنى التحتية التشغيلية التي تتطلب تمويلا عاليا مما يستدعي مشاركة القطاع الخاص لتحمل مسؤولية التمويل

عدم قدرة القطاع العام على التشغيل وضرورة توجيهه نحو إدارة السياسات العامة للمشاريع وإدخال تكنولوجيا القطاع الخاص في إدارتها. ولمعرفة البنية القانونية للمشاركة بين القطاعين العام والخاص ينبغي معرفة خصائصها القانونية القائمة في عقود طويلة الأجل لتضمينها برنامج تنفيذي يمتد لسنوات عدة لبناء المشروع الاستثماري من جهة والحاجة إلى تحقيق اكبر نسبة من الربح من قبل المستثمر من جهة أخرى ، وهذه العقود على نوعين :-

عقود الامتياز : وهي عقود إدارية يلتزم بموجبها طرف خاص بمسؤولية إدارة مرفق عام اقتصادي على نفقته مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين مع تقاسم العوائد . وبهذا ينتقل عبء المخاطر والتمويل من الحكومة إلى القطاع الخاص في بناء المرفق العام وتشكيله وإدارته وبذلك يساعد على نقل التقنية وتوفير فرص عمل ، كل هذا في إطار القانون الإداري التقليدي ، أما في نظام المشاركة بين القطاعين فإنّ الجهة القطاعية الحكومية تتنازل عن امتيازات السلطة العامة وتتعامل مع القطاع الخاص على أساس تنافسي وبموجب قواعد التجارة الدولية السائدة في عقود المشاركة الدولية وتمنح القطاع الخاص حق التشغيل والعوائد واستعادة الكلفة كما هو الحال في عقود الشراكة النفطية التي حلت محل عقود الامتياز التقليدية للقرنين التاسع عشر والعشرين الماضيين بحيث تبقى الحكومة مالكة للمشروع وتقوم الشركة بإدارة المشروع ويجري تقاسم الأرباح بينهما بما يؤدي إلى تأهيل الشركات الحكومية في العراق بناءً على ذلك بينما يقع عبء التمويل على القطاع الخاص بالاقتراض من البنوك الخاصة ويتم تسديد القروض من عوائد المشروع . وتتدخل البنوك الخاصة لضمان سداد القروض في حالة إنهاء العقد بسبب تلكوء أو إهمال الشركة في تنفيذ المشروع وتبحث هذه البنوك عن شريك خاص آخر لضمان استمرار عمل المشروع إذ يتم الاتفاق على التفاصيل في عقد الشراكة أو تقوم البنوك بتدارك المشاكل الناجمة عن التنفيذ ، وذلك لان الإنهاء المبكر لعقد الشراكة يحول دون سداد القروض ومن دون تحصيل عوائد الشراكة. وتتميز عقود الامتياز بكونها عقوداً طويلة الأجل تتراوح بين ١٥ – ٣٠ سنة حتى يمكن تأهيل المرفق العام وتعاد أصوله إلى الجهة الحكومية القطاعية المتعاقدة بعد انتهاء مدة العقد. والمهم في هذه العقود تحمل القطاع الخاص مسؤولية التمويل والنفقات التشغيلية مع تعويض مالي . وهذا يخفف الأعباء المالية في الإدارة والتشغيل . وتبرم عقود الامتياز لتأهيل المرافق العامة للطرق والموانئ والمطارات والطاقة بعقود BOT للبناء والتشغيل والتمويل إذ تقدم الخدمة للمستفيدين من دون دفع تكاليفها مقابل ربح للشريك الخاص إزاء هذه الخدمة . وتعد الشراكة مهمة في محطات توليد الكهرباء والمنتجات النفطية والمستشفيات والطرق والسدود ومحطات تنقية المياه والصرف الصحي والسكك الحديدية وغيرها وهي مشاريع عالية الكلفة قد تعجز الحكومة عن تمويلها من الموازنة العامة فتضطر إلى تنفيذها بالشراكة مع القطاع الخاص إذ تبقى ملكية المرفق العام بيد الحكومة

بينما تملك الشركة الانتفاع والاستعمال .

عقود الإدارة والإيجار . وهي عقود تأجير المنشآت العامة للقطاع الخاص لإدارتها وأداء خدماتها وتنفيذ مرافقها لمدة قصيرة تتراوح بين ٣ – ٥ سنوات وتبقى الملكية العامة للمنشأة بيد الجهة الحكومية التي تتحمل مسؤولية النفقات الرأسمالية والتشغيلية.

و- تحصل الشركة الخاصة المتعاقدة على رسوم لقاء الخدمات التي تقدمها للمستفيدين كما تحصل الجهة الحكومية على أرباح بسبب مساهمتها المالية في إدارة المنشأة . ولذا فإنّ القطاع الخاص يشارك في المخاطر والأرباح إلى جانب الجهة القطاعية المساهمة في المخاطر والأرباح . وتتم هذه الشراكة بعقد مبرم بين الجهة الحكومية والشركة المستأجرة التي تقوم بنفسها أو بعقد مع شركة أخرى لإدارة المنشأة على مسؤوليتها وعقد تمويل مع البنوك الخاصة .

وسواء أكانت الشراكة بعقود الامتياز أم بعقود الإدارة والتأجير ، فانه يتعين تحديد الخدمات التي ينبغي على الشركة الخاصة تقديمها للمستفيدين إذ تتولى الشركة بناء المشروع المتعاقد عليه وتشغيله وإدارته فضلاً عن الصيانة طيلة مدة التشغيل .

وتتميز عقود الشراكة بأنها تخفض التكاليف وتقدم خدمات أفضل عن طريق إدخال التكنولوجيا والخبرة والشفافية ، ومن المشاكل التي تتعرض لها الشراكة توفير الطلب على الخدمات التي تقدمها الشركة الخاصة في مشاريع الكهرباء والطرق والسكن إذ يتعين على الشركة استيفاء الرسوم أو الأجور من المستفيدين وتتحمل المخاطر الناجمة عن عدم الدفع إذ تلجأ إلى الحكومة لإصدار تشريعات أو قرارات تلزم المستفيدين بدفع الرسوم أو الأجور ، وفي حالة تعذر ذلك تضطر الحكومة دفع هذه الرسوم والأجور ويعد تدخل الدولة في هذه الحالة ضروري لضمان استمرار المشروع وتمكين الشريك من تحصيل العوائد .

ولغرض ضمان الشركة ونجاحها فانه ينبغي صياغة عقودها بشيء من التفصيل الذي يوضح نطاق حقوق التزامات الطرفين الشريكين بما يوفر التوازن الاقتصادي بينهما وبما يضمن تخفيض الكلفة وتقديم خدمات جيدة وعائد جيد . ولذا فإنّ الصياغة الجيدة هي التي توفر الغطاء القانوني لهذه الشراكة سواء بوجود قانون بالشراكة أم من دونه . لان قانون الشراكة الذي يوفر الغطاء العام للشراكة لا يغطي تفاصيل الحقوق والالتزامات مما يقضي العناية بصياغة هذه العقود في إطار السياسة الاقتصادية العامة للحكومة التي تم وضعها في قانون الشراكة بما يساعد على حسن صياغة هذه العقود . ففي شيلي والبرازيل ومن اجل تحقيق التوازن بين الإنفاق العام وحجم الدين العام طبقا للقاعدة الذهبية ، فان الحكومة في هذين البلدين تمنع الشراكة في حجم الإنفاق العام إذا تجاوزت مساهمة الحكومة نسبة ١٪ من الإيرادات العامة ومقدار العائد الذي يضمن نجاح الشراكة ويحول دون إخفاقها وبالتالي إنهائها في وقت مبكر مما يرتب أعباءً جديدة على الحكومة في تعويض الشراكة الخاصة عن الإضرار التي تنجم عن هذا الإنهاء لعقد الشراكة .

الخصائص المالية لعقود الشراكة . تتميز عقود الشراكة عن نمط عقود الامتياز التقليدية بالآتي:

انتقال عبء التمويل والحصول على القروض من البنوك الخاصة من القطاع العام إلى القطاع الخاص . كما تنتقل أعباء تقديم الخدمات وتحصيل الرسوم والأجور ومخاطر التشغيل إلى القطاع الخاص وبذلك تتحرر الحكومة من قيود الموازنة المتعلقة بتحمل تكاليف البناء والتشغيل والصيانة ، وتنحصر التزاماتها بنسبة معينة من التمويل بما يناسب و حجم الدين .

تبقى التزامات الحكومة الإدارية قائمة في منح التراخيص وتوفير الأمن وتوفير الطلب على الخدمات وأعباء التضخم وتحمل دعم الأسعار والتأمين والتعاقد والتعويضات عن الأضرار التي يتعرض لها الشريك الخاص وخدمة الدين .

تحقيق العائد وتقاسم الأرباح والتسعير المناسب للخدمات وتحقيق الكفاءة والشفافية كمسؤولية مشتركة بين الطرفين العام والخاص .

لا توجد معايير مشتركة متفق عليها للمحاسبة المالية ، مما يعرض الحكومة للمخاطر الناجمة عن الاقتراض من القطاع الخاص خارج قيود الموازنة ، مما يؤثر على تحديد نسبة مشاركة الحكومة في تكاليف المنشأة العامة تحت التشغيل المشترك ، ويوجد نظام للحسابات داخل الاتحاد الأوربي لسنة ١٩٩٥ ودليل إحصائيات مالية الحكومة لصندوق النقد الدولي لسنة ٢٠٠١ لبيان حجم النفقات والأرصدة والموازنة العامة ومقدار مشاركتها في التشغيل ، وتتولى المحاسبة المالية مراقبة التوازن بين العجز المالي Deficit والدين العام Debt. أما المخاطر المحتملة من الشراكة فتنشأ من خلال سيطرة القطاع الخاص على المشاريع وفقدان السيطرة الحكومية على الجوانب الإدارية والمالية للمشاريع وتتحمل الحكومة مخاطر زيادة التكاليف المالية والمخاطر السياسية فضلاً عن عدم مطابقة الإنتاج للمواصفات والمقاييس بسبب ضعف الرقابة وفقدان المنافسة.

ثانيا :- الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص :

يتأطر النظام القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص أما بموجب قانون للشراكة وعقد الشراكة معا وأما بموجب العقد فقط في حالة عدم وجود هذا القانون . ولا يمنع عدم وجود قانون الشراكة من إقامة هذه الشراكة على العقد فقط بحسب اختيار الدول . ولا يكفي وجود قانون الشراكة لوحده بل لابد من العقد الذي يحدد حقوق طرفي الشراكة وواجباتهم استنادا على مبدأ سلطان الإرادة لان العقد هو شريعة المتعاقدين.

قانون الشراكة : يتضمن قانون الشراكة جملة من المبادئ والأحكام اللازمة للشراكة في الآتي :

الغرض من القانون هو بناء البنى التحتية والمرافق العامة وتشغيلها وإدارتها وصيانتها لتقديم الخدمات إلى المستفيدين أو إعادة تأهيل القائم منها ، وذلك على أسس تجارية على وفق معايير الجودة والكفاءة في الأداء في ظل من الشفافية والمنافسة المشتركة لضمان أداء الخدمات بما يحقق المنفعة العامة .

نطاق القانون ، تتم الشراكة ضمن اختصاص الجهة القطاعية المتعاقدة بحسب قوانينها وأنظمتها على أن يتحمل الشريك الخاص بنفسه عبء التمويل والبناء والتشغيل والصيانة وتوفير الطلب على

المخرجات ومخاطرها مقابل عوائد من المستفيدين أو السلطة العامة أو الاثنين معاً . ولا تنطبق الشراكة على عقود مقاولات الشركات الحكومية وتجهيز المواد والخدمات والأشغال التي تخضع لقانون العقود لقانون الشراكة . ويحدد مجلس الوزراء القطاعات المعروضة للمشاركة .

أسلوب المشاركة . يتم تنفيذ الشراكة مع القطاع الخاص عن طريق المشروع بموجب عقد يملك فيه الشريك الخاص رأس مال المشروع في إطار شركة خاصة أو مساهمة أو كونسورتيوم . ويحدد العقد نسبة مساهمة الجهة القطاعية في رأس المال وحق التصويت واتخاذ القرار وإمكانية نقل ملكية المشروع جزءا أو كلا بشرط مرور مدة ونسبة في التنفيذ وتقديم الخدمات شرط موافقة الجهة القطاعية . وذلك مقابل التمتع بمزايا قانون الاستثمار وضماناته . كما يستفيد الشريك الخاص من أية اتفاقية دولية ثنائية أو متعددة الأطراف لضمان الاستثمارات الأجنبية ، بما في ذلك تحصيل العوائد والأرباح وتحويلها إلى الخارج بالعملة الصعبة .وتتسم العلاقة بين القطاعين بالعلاقة العمودية إذ ينتقل عبء التمويل و الإدارة إلى القطاع الخاص بوصفه الأقدر كفاءة على إدارة الأنشطة الاقتصادية والتجارية وتخطي الإخفاقات التي يعاني منها القطاع العام الذي لا يعمل على وفق آليات السوق.

الإطار المؤسساتي للشراكة :- لما كانت الشراكة تنصب على إدارة المرافق العامة ، فانه لابد من الإطار المؤسساتي لتأطير هذه الشراكة وتحقيقها والإشراف عليها وضمان نجاحها ولذا يتم إنشاء أجهزة خاصة بهذه الشراكة تتضمن الآتي :

مجلس الشراكة : ويرأسه الوزير القطاعي أو اللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء يتولى وظائف عدة هي : طريقة اتخاذ القرارات لإدارة مشاريع الشراكة واختيار الشريك الخاص ودراسة المشاريع وجدواها الاقتصادية والموافقة على التفاوض والتعاقد وحجم الشراكة ونسبتها وتخصيص الموارد المالية في الشراكة ودراسة العقود وإعداد مسوداتها.

هيئة استشارية تضم خبراء في الشؤون الاقتصادية والمالية والقانونية وممثلين عن القطاع الخاص واتحادات غرف التجارة والصناعة ورجال الأعمال . وتقدم الهيئة المشورة إلى مجلس الشراكة بموجب نظام خاص .

مكتب الشراكة : ويضم عددا من الموظفين الإداريين الذين لهم خبرة في إدارة الأعمال يقومون بالإشراف على تنفيذ برنامج الشراكة في مراحل بناء المشروع كافة وتقديم المساعدة لمجلس الشراكة في اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ الشراكة . ويساهم المكتب بوضع السياسات العامة للشراكة وتحديد المشاريع التي تتم فيها الشراكة .

وحدة الشراكة وتضم عددا من الخبراء الفنيين يرتبطون بالوزير ويقومون بتحديد المتطلبات والمواصفات الفنية ودراسة الجدوى الاقتصادية والكلفة بما تعود به من منفعة اقتصادية . وتتولى تحديد المشاريع التي تطلب الجهات الحكومية الشراكة فيها . كما تقوم بمراجعة العقود والحصول على التراخيص من هيئة الاستثمار والجهات القطاعية . تقوم ببناء القدرات وتحديد الأحكام التعاقدية لعقود الشراكة وإعداد الأنظمة والتعليمات لعرضها على مجلس الوزراء لتنفيذ قانون الشراكة . وتتسلم التقارير الدورية وإبداء ملاحظاتها عليها وإعداد قاعدة بيانات ومتابعة تنفيذ قرارات المجلس والالتزام بمعايير الإفصاح .

التزامات الجهات الحكومية القطاعية . وتتضمن إجراءات إدارية تتعلق بتحديد أولويات الشراكة وطرح القطاعات والتفاوض مع الشركات وتعيين مسؤول لكل مشروع وتسجيل الشراكة وتوقيع العقود وتامين التمويل ومراقبة أداء المشاريع بعد إبرام العقود وتقديم التقارير الدورية على تنفيذ المشاريع وتشكيل اللجان التوجيهية للمساعدة في تنفيذ المشاريع وتقرير الحاجة إلى دعم الموازنة في تمويل المشاريع بناءً على الجدوى الاقتصادية وتحديد الأسعار والتعرفة وتحديد مدة نفاذ العقود على ألّا تتجاوز مدة معينة وفي حدود ٣٥ سنة . وينبغي للجهة القطاعية الحصول على موافقة مجلس الوزراء في إبرام العقود أو تعديلها وبيان مخرجات المشاريع وتوزيع المخاطر بين القطاعين على ألّا تزيد مشاركة القطاع العام عن ٢٠٪ من كلفة المشروع . ولا يمكن أن تزيد هذه النسبة إلا بموافقة مجلس الوزراء على ألّا تتعدى ٤٩٪ في أية حال من الأحوال . وينبغي النص في العقود على أن يكون القانون الوطني للجهة القطاعية هو القانون واجب التطبيق وقبول شرط التحكم التجاري الدولي لحل النزاعات بعد فشل التسويات الودية .

ح -المشاركة الحكومية في المشاركة : تعني المشاركة المساهمة في تحمل الأعباء والمنافع التي تقتضيها المشاركة بين القطاعين العام والخاص من جهة كل من القطاعين احدهما إزاء الآخر . وتبين ذلك في الآتي :-

المساهمة الحكومية في تطوير المرفق العام نقديا أو عينيا أو كلاهما معا كالإعانات المالية واستعمال عقارات الدولة والضمانات المالية . وقد تتخذ الإعانة المالية شكل مساهمة في تمويل المشروع بما لا يزيد عن ٤٩٪ من أسهمه .

شروط خدمة المشروع من حيث نطاق العمل ووصف البنى التحتية .

ملكية الأصول والحقوق

توزيع المخاطر والغرامات والتعويضات .

مدة تنفيذ المشروع وتمديدها

الحصول على التراخيص

بيان إيرادات شركة المشروع وشروط التمويل وتحديد رأسمال الشركة

مراعاة الالتزامات الاجتماعية والبيئة والتامين .

تشغيل الأيدي العاملة الوطنية ومراعاة قانون العمل

إبرام عقود بناء وتشغيل لتنفيذ عقد الشراكة .

تحديد كيفية تحصيل العائد والجبايات والتسعيرة

الالتزام بمعايير الأداء ودفع الغرامات التأخيرية عند التلكؤ في التنفيذ.

مراعاة مستويات التضخم والتغييرات في السوق والأزمات .

التنازل عن المشروع جزءا أو كلا وحق حلول الممولين محل شركة المشروع والدائنين .

دفع الضرائب إذا لم تشمل الشراكة بالإعفاءات من الضرائب والرسوم.

تعديل العقد وحالات الإنهاء المبكر لعقد الشراكة أو للإخلال به أو للقوة القاهرة والتعويض .

آلية حل النزاعات بالطرق الودية والتحكيم والقانون واجب التطبيق.

ونأمل أن يكون مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص المعروض على لجنة الاقتصاد والاستثمار في مجلس النواب قد اخذ بعين الاعتبار من المبادئ العامة بشيء من التفصيل للمساعدة في إبرام عقود جيدة للشراكة .

ولذا يتعين على الجهة القطاعية مراعاة أحكام هذا القانون عند التعاقد مع القطاع الخاص . كما يتعين على هذا القطاع اخذ أحكام القانون بنظر الاعتبار بوصفه يرسم السياسة العامة للشراكة ونطاق التزامات الطرفين في ضوئها مما يساعد على تسهيل عملية المفاوضات وإبرام العقد . وفيما يأتي أحكام عقد الشراكة :

اسم الشركة وأطرافها .

الغرض من الشراكة

مدة العقد وكلفة العقد وطريقة التمويل من قبل طرفي العقد

نطاق الشراكة وأعمالها والتعاقد إما عن طريق المناقصة العامة أو الدعوة بالمباشرة أو العرض الوحيد بحسب الأحوال .

التزامات الجهة القطاعية وموافقة مجلس الوزراء على الشراكة والعقد وتسليم المشروع والتراخيص وعدم المنافسة .

التزامات شركة المشروع واستخدام العمالة المحلية والتامين على المشروع

توزيع الأرباح والخسائر وآليتها وتنظيم آلية مستحقات الشريك الخاص من العوائد أو الحكومة أو الآخرين .

تقديم التصاميم والمواصفات

مراقبة الأداء والجودة وآليتهما وضمان المخرجات بحسب المواصفات الفنية

تسعير الخدمات .

حقوق الملكية الفكرية

إدارة المشروع وآليته وطريقة اتخاذ القرار

إعداد التقارير الدورية عن الأداء ومسك الدفاتر والسجلات والرقابة المالية

انتهاك العقد من قبل الجهة القطاعية وشركة المشروع

التعويض عن الأضرار الناجمة عن انتهاك العقد من قبل طرفي الشراكة

التنازل أو نقل ملكية المشروع جزءا أو كلا بموافقة الجهة القطاعية بعد انجاز جزء مهم من المشروع .

الصيانة

تعديل العقد أو إنهائه بسبب الإخلال به من قبل احد الطرفين أو القوة القاهرة أو التعويض .

القانون الوطني الواجب التطبيق على العقد والتسوية الودية للنزاعات والتحكيم .

التضخم والتغيير في القانون

القوة القاهرة

إعادة أصول المشروع إلى الجهة القطاعية بعد انتهاء العقد وانتهاء الحقوق العينية التي اكتسبتها الشركة أثناء تنفيذ العقد .

إنهاء العقد بسبب الفساد من قبل القطاع الخاص أو الإخلال بالعقد من قبله أو من قبل القطاع العام .

٣. الأساس القانوني لعقود الشراكة في العراق :

أ. تتيح المادة ١٥ / أولا من قانون الشراكة العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ للشركات العامة استثمار الفائض النقدي لديها مع الشركات المساهمة داخل العراق .

ب. كما تتيح المادة ١٥/ثالثا من القانون ذاته الشركات العامة في المشاركة مع الشركات العربية والأجنبية من دون اشتراط الفائض النقدي مما يمكن الاستثمار الأجنبي من المشاركة مع القطاع العام في العراق .

جـ . وتقضي المادة ٣٣ من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ للشركات العامة المتعاقد مع شركات القطاع الخاص العراقية والأجنبية لتأهيلها وتشغيلها وشمولها بناءً على ذلك بمزايا هذا القانون من الإعفاءات والضمانات القانونية

د . اعد مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعرض على لجنة الاقتصاد والاستثمار في مجلس النواب وهو يتضمن العناصر الأساسية الآتية :

إنشاء مجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص برئاسة رئيس مجلس الوزراء يتولى رسم السياسات العامة للشراكة وتحديد القطاعات المهمة للمشاركة واتخاذ القرارات بشأنها والموافقة على العطاءات وعقود المشاركة وتسوية المنازعات الناشئة عن هذه العقود (م/٥) .

إنشاء وحدة الشراكة ترتبط بالوزير وتتولى تحديد المتطلبات الفنية ودراسة الجدوى وتحديد النسبة بين الكلفة والخدمة والنظر في عقود المشاركة ونماذجها وتقديم الدعم الفني وبناء القدرات والمساعدة على الحصول على الترخيص والموافقات اللازمة والموافقة على عمل المستشارين والنظر في التقارير الدورية واعتمادها وإحالتها إلى مجلس الشراكة وإنشاء قاعدة بيانات لمشاريع الشراكة (م/٦) .

بيان التزامات القطاع العام المشارك بطرح العطاءات والتفاوض مع القطاع الخاص وتعيين مسؤول عن تنفيذ كل مشروع متعاقد عليه وتسجيل الشراكة لدى وحدة الشراكة وإعداد دراسة الجدوى و العطاءات وتعيين المستشارين لكل مشروع والتفاوض وتوقيع العقود وتأمين مصادر التمويل ومراقبة أداء الشركات وتشكيل اللجان التوجيهية والفنية للإشراف على تنفيذ المشاريع (م/٩) .

تنفيذ الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق . بدأ القطاع العام في العراق في إبرام عقود وشراكة لتأهيل الشركات العامة ويواصل البحث عن شراكات أخرى فيما يأتي :-

تملك وزارة الصناعة ٣٧ شركة عامة موزعة على قطاعات صناعية إستراتيجية كالأسمدة والأدوية والإطارات والزجاج والسيراميك والسكر والسيارات والكبريت والألبسة والسكائر والكيمياويات والحديد والصلب والزيوت النباتية والسجاد اليدوي والكهربائيات والاسمنت والميكانيكية والتعدين والجلود والأثاث والصوف والقطن والورق والفوسفات والألبان والتصميم الصناعي والفحص والتأهيل الهندسي وغيرها . وعرضت الوزارة ١٣ شركة كفرص استثمارية مع القطاع الخاص على أساس الشراكة في التأهيل والتشغيل والصيانة تحصل الشركة الحكومية على حصة من الإنتاج . وقامت بالتعاقد على تأهيل مصانع رئيسة كما في الآتي :-

وقد وظفت وزارة الصناعة ٨٠٠ مليون دولار لتأهيل شركاتها العامة

ت	المعمل	الشركة المتعاقدة	تاريخ العقد	الشركة الساندة
-1	الشركة العامة للاسمنت العراقية القائم	شركة الميسرة للتجارة الأردنية	2003/4/20	-------
-2	الشركة العامة للاسمنت الجنوبية -كربلاء	شركة كربلاء لصناعة الاسمنت	2010/4/27	شركة لافارج الفرنسية
-3	الشركة العامة للاسمنت العراقية كبيسة	شركة الرائدة	2009/12/20	شركة ماروبني وكاواساكي اليابانيتين
-4	الشركة العامة للاسمنت الشمالية - سنجار	شركة فاميلي التركية	2010/8/26	--------
-5	الشركة العامة للأسمدة الشمالية - بيجي	الشركة الأولى العالمية	2009/8/18	شركة ماروبني و KBR
-6	الشركة العامة للحديد والصلب	شركة UB التركية القابضة	2012/11/14	شركة ماكينة التركية
-7	الشركة العامة للأدوية والمستلزمات الطبية - نينوى	شركة غياث منير سختيان القابضة	2012/11/26	شركة تبوك السعودية
-8	الشركة العامة للاسمنت الجنوبية - بابل	شركة انتا واورين التركيتين مع شركة المنة العراقية	2013/6/20	شركة اورين التركية
-9	الشركة العامة للاسمنت الجنوبية - المثنى	شركة اسك المصرية وشركة قمة العراقية	2013/8/28	شركة إسك المصرية

المصدر : وزارة الصناعة

بنسبة زيادة قدرتها ٨٠٪ عما كانت عليه في سنة ٢٠٠٨ . وتحتاج الوزارة إلى ما يربو على ٧ مليارات دولار لتأهيل بقية شركاتها إذ تم إعداد ٧٦ ملفا استثمارياً تشاركياً لعموم شركات الوزارة إذ يشكل قدم المكائن والمعدات وتضخم العمالة ورواتبهم الباهظة اكبر التحديات أمام نهضة الصناعة العراقية وقدرتها على المنافسة الدولية إلى جانب عدم تطبيق قوانين التعرفة الكمركية رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠ وقانون حماية المستهلك رقم ١ لسنة ٢٠١٠ وحماية المنتج رقم ١١ لسنة ٢٠١٠ وقانون المنافسة رقم ١٤ لسنة ٢٠١٠ لتوفير الدعم اللازم لها أمام سياسة الإغراق والسوق المفتوحة وعدم تنظيم تجهيز الكهرباء والوقود ، علما بان القطاع العام بوزاراته المختلفة يضم ١٩٢ شركة ومؤسسة تجارية وصناعية وزراعية تشكل العماد الأساس للاقتصاد الوطني العراقي .

الشركات المرشحة للشراكة مع القطاع الخاص وهي :-

شركة الزيوت النباتية في البصرة / أم قصر بطاقة إنتاجية تبلغ ٢٥٠ ألف طن سنويا بكلفة تبلغ ٦ ملايين دولار

شركة الزجاج العائم في الانبار بطاقة إنتاجية تبلغ ١٠٠ ألف طن سنويا بكلفة ١٥٠ مليون دولار .

شركة أنابيب الدكتايل في الإسكندرية بطاقة إنتاجية تبلغ ٥٥ ألف طن سنويا بكلفة ٦٤ مليون دولار .

شركة الأنابيب الملحومة طوليا في خور الزبير بطاقة إنتاجية قدرها ٣٥٠ ألف طن سنويا وهي من نوع (Erw-HF1) وهي تعتمد على لفات حديد مصنعة على الحار HRC بطاقة إنتاجية تبلغ٣٥٠ ألف طن بكلفة ٣٠٠ مليون دولار

شركة ابن سينا للصناعات الكيماوية / مشروع المحاليل الوريدية في التاجي بطاقة إنتاجية تبلغ ١٦ مليون قطعة بكلفة قدرها ١٥ مليون دولار

شركة تنشيط البنتونايت بواسطة كاربونات الصوديوم في الانبار بطاقة إنتاجية ٧٥٠ ألف طن سنويا بكلفة ٩ مليون دولار

شركة كبريتات الصوديوم في صلاح الدين بطاقة إنتاجية تبلغ ٥٠

ألف طن سنويا بكلفة ١٩ مليون دولار

شركة إنتاج القرميد ومواد إنشائية أخرى في الانبار بطاقة إنتاجية تبلغ ١ – ٢ مليون م٢سنويا بكلفة ١٠ ملايين دولار

مشروع ترسبات رمال السيلكا في الانبار بطاقة إنتاجية تبلغ ١٥٠ ألف طن سنويا بكلفة ٦ مليون دولار

شركة الرمال الحاملة للفلدسبار في الانبار بطاقة إنتاجية تبلغ ٥٠٠ ألف طن سنويا بكلفة ١٢ مليون دولار

مجمع البتروكيمياويات في البصرة بطاقة إنتاجية تبلغ مليون طن من المنتجات البتروكيمياوية بكلفة ٣٠٠٠مليون دولار

الشركة العامة للفوسفات ، تأسست سنة ١٩٧٦ وتشتمل على منجم فوسفات عكاشات ومجموعة معامل لإنتاج الأسمدة كمعمل تركيز الخامات وحامض الكبريتيك والفوسفوريك والأسمدة والامونيا والفلورين . وبدأ بالإنتاج في ١٩٨٣ وحقق إنتاجا جيدا بلغ ١٩ ألف طن من السماد المركب و٤٧٥ طنا من حامض الفوسفوريك وتجري عملية تأهيل معامل الشركة لزيادة الإنتاج من قبل كوادر الشركة ذاتها عن طريق ٥٠ مناقصة لتطوير الإنتاج . وتدرس الوزارة إمكانية إبرام عقود شراكة للحصول على تمويل من القطاع الخاص . ويعد العراق الثاني في الاحتياط العالمي من الفوسفات جيد النوعية يبلغ مقداره ٥,٧٥ مليار طن .

أما على صعيد النفط والغاز فان شركة غاز الجنوب قد أنشأت شركة مشتركة VointVentur مع شركة شل وميتسوبيشي في البصرة لإنتاج ٧٠٠ قدم٣ قياسي (مقمق) في اليوم من الغاز المصاحب تملك الشركة العراقية ٥١٪ من رأس المال ولمدة ٢٥ سنة لإنتاج الميثان والإيثان و LP٦ و NGLsإلى السوق المحلية من محطات الكهرباء ومعامل الاسمنت البتروكيمياويات وبالأسعار العالمية وتصدير الفائض من الإنتاج الى الخارج .

وقد كشفت وزارة الصناعة عن أنّ ٦٠ شركة من شركاتها البالغ عددها ٧٦ شركة لا تحقق أرباحا من إنتاجها وان منتجاتها غير قادرة على منافسة المنتجات المستوردة . وترى الوزارة أن الاستثمار هو الوسيلة الأمثل لتأهيلها . كما تعمل على دمج ١٠ شركات خاسرة بشركات رابحة من اجل معالجة الهدر والفاقد وتحقيق نسب أرباح مقبولة منها .

إلى جانب هذا النشاط المتواضع من قبل القطاع العام في إعادة بناء الاقتصاد الوطني ، بقيت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي متواضعة كذلك بين ٢٦٪ و ٣٣٪ منذ ٢٠٠٤ وذلك بمتوسط قدره ٣١٪ تقريبا بينما تراجعت مساهمته في الناتج المحلي غير النفطي بين ٧٦،٨٪ و ٥٩،٣٪ بمتوسط قدره ٦٤،٨ تقريبا.وستكون المشاركة بين القطاعين العام والخاص حافزا على تطوير القطاع الخاص لما سيتحصل عليه من الدعم الحكومي والمناخ الاستثماري المناسب وهذا هو هدف من أهداف خطة التنمية الوطنية للسنوات ٢٠١٣-٢٠١٧بتمويل قدره ٨٨مليار دولار من مجموع ٤١٧ مليار دولار من مجمل الاستثمارات في العراق. وستعمل هذه الشراكة على تحسين ظروف ممارسة الأعمال في العراق بتخفيض الروتين الحكومي واختزال الإجراءات والوقت اللازمين للنشاط التجاري والاستثماري وهو ما توفره الهيئة الوطنية للاستثمار للمستثمرين العراقيين والأجانب من التسهيلات كما أنّ المادة ٣٣ من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ تغطي عقود المشاركة بين القطاع العام والقطاعين الخاص والمختلط لتأهيل الشركات العامة والتمتع بالمزايا والضمانات التي يقدمها هذا القانون.وتنوي إستراتيجية تطوير القطاع الخاص للسنوات٢٠١٤ – ٢٠٣٠ إنشاء مجلس تطوير القطاع الخاص يتبع مجلس الوزراء بما يمكنه من تشجيع الشراكة بينه وبين القطاع العام لما يضمن تعبئة وطنية لجهود القطاعين لتحقيق التنمية المنشودة للاقتصاد العراقي.

المحصلة:

يعد مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص حديث النشأة إذ يعود إلى قيام عمليات إصلاح اقتصادي وحركة بسبب أزمات ثمانينيات القرن الماضي وزيادة المديونية لدول عديدة مما أدى إلى نقص الموارد المالية لتأهيل البنى التحتية مما دعا الدول إلى البحث عن مصادر تمويل جديدة خارج الموازنة العامة في ظل ليبرالية جديدة ينهض فيها القطاع الخاص بالشراكة مع القطاع العام للحصول على عوائد جديدة بعقلنة الإنتاج من خلال هذه الشراكة . ونجحت هذه السياسة في دول أوروبا إذ أبرمت ٩٠٠٠ عقد شراكة بين ١٩٨٧ – ٢٠٠٧ منها ١٤٠٠ بكلفة ٢٦٠ مليار دولار منذ الأزمة المالية لسنة ٢٠٠٨ ومنها ٩٠٠ عقد في انكلترا بكلفة ١١٠ مليار دولار و١٤٠ عقد في فرنسا وبكلفة ١٠ مليارات دولار و ١٠٠ عقد في الولايات المتحدة الأمريكية بكلفة ١٨٠ مليار دولار . وحققت دول (آسيان) في جنوب شرقي آسيا والصين والهند والبرازيل نجاحا في هذه الشراكات ، ويمكن استخلاص مجلة من الخصائص من هذه الشركات في الآتي –:

أولا : عوامل نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، ولغرض نجاح هذه الشراكات فان عددا من الباحثين مثل بونوا ايبرت وميشال بارتي يضعون جملة شروط لإنجاح هذه الشراكات منها :

أن تتم في إطار إستراتيجية شاملة للاستثمار واختيار شركاء رصينين بموجب أولويات اقتصادية لهذه الشراكة .

ضمان نجاح سياسي ودعم من الحكومة لهذه الشراكة باحترام عقودها وعدم التفريط بأسس الشراكة الحقيقية التي تقوم عليها والاقتصاد في التعديلات والتغييرات التي تضر بالشريك الخاص .

تحقيق الشفافية والإفصاح في عقود الشراكة من خلال تصميم جيد للعقود يحقق التوازن الاقتصادي للشراكة بتحديد الأهداف الرئيسة منها .

ضمان إدارة جيدة للمشاريع عن طريق اختيار الكفاءات القادرة على تنفيذ ومتابعة ومراقبة ومحاسبة الإنتاج ومن خلال الحوكمة ومعايير الجودة .

تدريب وبناء قدرات العاملين في مشاريع المشاركة وحماية حقوقهم الاقتصادية .

التقسيم المنصف لعوائد المشاريع

الاعتدال في تسعير الخدمات وعدم الإفراط فيها بما يضمن تحقيق العائد من جهة وضمان الخدمة الجيدة من جهة أخرى .

وقد وضعت اللجنة الاقتصادية التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة دليل تطبيق الحوكمة للدول الأوروبية سنة ٢٠٠٧ من خلال قواعد لبناء المؤسسات الإنتاجية واليات الشراكة ومسار تنفيذها.

ثانيا :- الصعوبات التي تواجه الشركات بين القطاعين العام والخاص والتي تعود في الغالب إلى بيروقراطية القطاع العام ومنها:

الإخفاق في تحديد الجدوى من المشاركة بسبب عدم وضوح إستراتيجية الحكومة من خلالها وخاصة ما يتعلق بخصائص المشروع وخضوعه لقوانين العرض والطلب.

تأخير الحصول على التراخيص والموافقات الإدارية

تغيير القوانين الحاكمة للشراكة بما يضر بالحقوق المكتسبة للشريك الخاص

التغيرات التي تجريها الحكومة على عقود الشراكة لأسباب سياسية واجتماعية واقتصادية .

إعادة النظر في عقود الشراكة بشكل يخل بالتوازن الاقتصادي للشريكين العام والخاص .

التسعير المنخفض لأجور الخدمات بشكل يؤثر على تحصيل العائد .

عدم تطبيق معايير الجودة و الحوكمة في إدارة مشاريع الشراكة .

ويجدر بالحكومة العمل على تكليف شركة استثمارية دولية رصينة للقيام بدراسة جدوى للمشاريع الحكومية القادرة على التأهيل وذلك لعرض المختار منها للشراكة مع شركات رصينة في إطار معايير الجودة و الحوكمة توصلا إلى قدرتها على المنافسة في السوق على وفق برنامج IIComforExpert الحاسوبي لتقييم الجدوى الاقتصادية للمشاريع الاستثمارية . وبذلك يمكن للقطاع الخاص في العراق أن يشارك القطاع العام في تأهيل البنى التحتية والخدمات والإنتاج الصناعي والزراعي بما يحقق التنمية الاقتصادية الشاملة . و لغرض إدارة المشاريع التنموية على وفق معايير الجودة ينبغي إعادة مجلس الأعمار الذي نجح في إدارة المشاريع الاستراتيجية للبنى التحتية التي لم تنفذ جميعها لحد الآن ، خاصة وانه لا يوجد في العراق اليوم نظام لإدارة المشاريع مما ينبغي سدّ هذا النقص بواسطة هذا المجلس بالنظر لان إنهاء مجلس الأعمار وإنشاء وزارة التخطيط محله في سنة ١٩٥٩ قد أنهى مرحلة ناجحة من مراحل بناء البنى التحتية في العراق، إذ لا تستطيع وزارة التخطيط تحمل هذه المسؤولية التي تتم على وفق آليات الحوكمة في إدارة المشاريع ولا ينبغي مزيدا من ضياع الوقت وعدم الاستفادة من القدرات العراقية التي ضيعت خلال عقد من الزمان كان بإمكان العراق أن يحقق نقلة تنموية تمكنه من اللحاق بالأمور الاقتصادية التي استفادت من الاستثمارات الأجنبية في نقل التكنولوجيا وحسن إدارة المشاريع.

مصادر للمراجعة :

محمد متولي دكروري محمد . دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية . وزارة المالية . إدارة بحوث التمويل . الإدارة العامة للبحوث المالية . ٢٠١٢ .

منظمة العمل العربية . تكامل دور القطاعين العام والخاص في التنمية . مؤتمر العمل العربي الدورة ٣٩ . القاهرة . ٢٠١٢ .

عفيف الهنداوي ، معهد قدرات كبار الموظفين . المدرسة الوطنية للإدارة . الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص . تونس . ٢٠١٠ .

برناردين اكيتوبي وريتشارد همينغ وغيرد شوارتز . الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص . صندوق النقد الدولي قضايا اقتصادية . ٢٠٠٧ .

ISBN ; ٩٧٨ – ١ – ٥٨٩٠٦ – ٥٤٦-٨ / ISSN ١٠٢٠ – ٨٣٨٠

نبيل جعفر عبد الرضا . الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق . الحوار المتمرن . عدد ٣٧٠٢ في ٢٠١٢/٤/١٩ .

مظهر محمد صالح . إشكالية الاقتصاد الانتقالي في العراق . الحوار المتمدن ، ٢٠١٢/٨/٣١ .

UNDP وهيئة المستشارين / مجلس الوزراء إستراتيجية تطوير القطاع الخاص ٢٠١٤ – ٢٠٠٣

مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان

مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن

عقد نموذجي للمشاركة بين القطاعين العام والخاص

. WWW.YESSER.GOV.SA/AR