



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

عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص وأهميته في الاقتصاد العراقي

د. مهند حميد مجيد



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2021

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص وأهميته في الاقتصاد العراقي

د. مهند حميد مجيد *

ا. ملخص تنفيذي:

- مشروعات الشراكة بين القطاعات تسهم في تخفيف العبء المالي على الميزانية العامة للدولة.
- الشراكة الاقتصادية القطاعية ستعمل على تخفيف وتقليل حِدَّة مخاطر انتقال الصدمات الاقتصادية بين كلا الجانبين، وخصوصاً المخاطر المالية والادارية.
- تُشير تقديرات لجنة الأعمال والتنمية المستدامة بالأمم المتحدة إلى أنَّ تحقيق أهداف التنمية المستدامة يمكن أن يخلق فرصاً للقطاع الخاص بقيمة 12 تريليون دولار في مجالات الأغذية والزراعة والمدن والطاقة والصحة والرفاهية ويخلق 380 مليون وظيفة جديدة بحلول عام 2030.
- الشراكة ستعمل على خلق نمو مستدام في القطاع الخاص قادر على توسيع سوق العمل وخلق فرص عمل مستمرة ومستدامة.
- إصلاح ملكية المشروعات وذلك عن طريق ضرورة أن تُملك بعض المشروعات المملوكة إلى الدولة، وفي الوقت نفسه لا بد أن تكون هناك خطة تفضي إلى إعادة الملكية إلى الدولة.
- إنَّ العجز المزمن للحكومة العراقية عن تحمُّل عبء النفقات الاستثمارية نتيجة تزايد حجم الدين العام العراقي والذي يبلغ أكثر من (130) مليار دولار، يفرض اتخاذ إجراءات نوعية لأجل تعزيز فرص تجاوز أزمة السيولة وتمويل المشاريع الاستراتيجية في مجالات النقل والطاقة والمياه والزراعة وغيرها.
- ضيق الحيز المالي لأحد الأطراف يساهم في تعزيز الاتجاه نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

* وزارة المالية .

- ضرورة وضوح الإطار التشريعي للشراكة وتبني الحوكمة لضمان جودة الخدمات.
- مشروعات الشراكة تنفذ لأفق زمني يمتد بين 30 - 35 عاماً.
- الدول العربية التي طبقت الشراكة بين القطاعين العام والخاص مثل: (الإمارات العربية المتحدة، ومصر، والكويت) نالت مكاسب اقتصادية من هذه الشراكة عززت من التنوع الاقتصادي في بلدانها.
- تطبيق الأساليب المناسبة للمحاسبة والحوكمة والرقابة للحفاظ على تقديم الخدمة في التوقيت وبالتكلفة المناسبة والالتزام بالبنود التي أُنْفِقَ عليها في التعاقد.
- يحتاج العراق إلى إقرار قانون المشاركة بين القطاع العام والخاص؛ للاستفادة من ميزاته في تعويض نقص السيولة المالية الحالية وتوفير فرص العمل والنهوض بالقطاع الخاص وإحداث تنمية اقتصادية حقيقية.
- هنالك فرص اقتصادية كبيرة وحقيقية يمكن أن تُنْفَذَ عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجالات النقل والطاقة وغيرها.

II. المقدمة:

يشهد الاقتصاد العراقي مرحلة انتقالية من نظام اشتراكي تتحكم الدولة بأغلب أنشطته الاقتصادية إلى نظام اقتصادي مفتوح تكون الدولة فيه مراقبة لأداء الأنشطة الاقتصادية وتسهم في تسييرها والمساعدة في تجاوز الأزمات الاقتصادية حال حدوثها .. ويتولّى القطاع الخاص جل العمليات والفعاليات الاقتصادية وله الدور الأول في إحداث التنمية الاقتصادية وتحقيق النمو الاقتصادي، إلا أنّ هذه المرحلة قد أخذت وقتاً أطولاً ممّا حُطِّطَ له، وقد نتج عنها نظام اقتصادي مشوّه يصعب تعريفه، إذ تقوم فيه الدولة بالعديد من المسؤوليات ويطلب من القطاع الخاص فيه القيام بدوره من دون تهيئة البيئة المناسبة له، إذ إنّها بدأت منذ عام 2004 تقريباً مع إقرار عددٍ من القوانين والتعليمات ذات العلاقة بمسألة التحوّل الاقتصادي وتوجّهت بتشيت ذلك بدستور الدولة في عام 2005، وحتى الوقت الحالي لا يمكن تحديد النظام الاقتصادي الذي تسيير عليه الدولة وذلك لأسباب عديدة، وظروف أمنية وسياسية واقتصادية.

يبدأ التحول الاقتصادي عادةً بإقرار قوانين خصخصة القطاع العام، أي: بيع شركات وأصول القطاع العام إلى القطاع الخاص، إذ تعدُّ الخصخصة إحدى أهم آليات تثبيت النظام الرأسمالي، ومن جهة أخرى فإنَّ عمليات تحويل ملكية أصول القطاع العام لصالح القطاع الخاص وما رافقها من تغييرات في بنية وهيكلية العمل وتسريح أو تقليص الموظفين العاملين وغيرها أحدثت احتجاجات واسعة النطاق، مثل ما حدث في المملكة المتحدة أثناء عقد الثمانينات من القرن الماضي حينما فُرضت إجراءات الخصخصة والمواجهات التي استمرت فترة طويلة ما بين النقابات العمالية والحكومة البريطانية برئاسة «مارغريت تاتشر» آنذاك، وغيرها من الأمثلة الكثيرة في دول عدَّة.

أدت ردود الفعل الانفعالية هذه نتيجة معاكسة من تطبيق الخصخصة وهي عدم الاستقرار الاقتصادي المطلوب لتجاوز الأزمات الاقتصادية والتحول الاقتصادي، وتلا ذلك أحياناً عدم استقرار سياسي نتيجة إسقاط الحكومات من قبل المحتجين والرافضين لسياسات الخصخصة.

وبناءً على ذلك ولأجل تجاوز الأخطاء التي وقعت فيها مسألة فرض الخصخصة كآلية للتحول الاقتصادي، بدأت تظهر آلية جديدة أكثر وضوحاً، وتُمنح للدولة فيها صلاحيات واسعة للمراقبة والتحكم في مسارها، فبدلاً من بيع أصول القطاع العام إلى القطاع الخاص .. نبعت فكرة التعاون ما بين القطاعين؛ لإنجاز المشاريع الاستراتيجية خاصة ذات العلاقة بالبنى التحتية والخدمية التي تعود بالفائدة التنموية والخدمية للقطاع العام والمواطن والمنفعة المالية للقطاع الخاص، ويمكن أن تسهم مساهمةً تدريجيةً في التحول الاقتصادي.

حظيَ موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبيرٍ من قبل الحكومات والمجتمعات والمراكز البحثية في مختلف أنحاء العالم منذ مطلع التسعينيات، إذ زاد الاهتمام بالشراكة بعد أن اتضح بأنَّ عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد جميع إمكانات المجتمع، بما فيها من طاقات وموارد وخبرات القطاع العام وكذلك الخاص، لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولَّى إنشاء المشاريع بمختلف أنواعها وتشغيلها، لذلك تسعى الدول المتقدمة والنامية على حدِّ سواء إلى خلق التنظيمات المؤسسية والتشريعات والنظم لتبني التنظيمات التشاركية التي تسهم فيها قطاعات المجتمع في توجيه المشاريع والأعمال وإدارتها وتشغيلها وتطويرها وتنميتها من أجل خدمة أغراضها على أساس تشارك فعلي، وحوكمة جيدة ومساءلة شفافة ومنفعة متبادلة.

تزايدت مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في أنحاء العالم منذ بداية تسعينيات القرن الماضي لأسباب عديدة منها، انهيار الاتحاد السوفياتي ومنظومته الذي دفع دول أوروبا الشرقية ودول الاتحاد السوفياتي السابق وروسيا إلى التراجع عن الملكية المطلقة لوسائل الإنتاج من قبل الحكومات، وإلى إشراك القطاع الخاص بصورة أو بأخرى في إدارة شؤون الدولة.

ومن الأسباب الإضافية التي دفعت باتجاه الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعاظم الديون السيادية وازدياد عجز موازنات الحكومات؛ ممّا دفعها إلى البحث عن تخفيض هذا العجز من دون أن يؤثر ذلك على الإنفاق الاستثماري لديها عبر عقد شراكات مع القطاع الخاص.

III. أهمية عقود الشراكة:

من الأمور التي يشهدها العالم اليوم وبصورة متكررة وواسعة هو إنشاء التحالفات في جميع مجالات الحياة الاجتماعية والسياسية، وتأتي الاقتصادية في مقدمتها، إذ نجد شركات عملاقة عالمياً تشارك في إقامة مشاريع معيّنة بما يسمّى مشروع مشترك (joint venture) فإذا كانت الشركات تتحالف فيما بينها فمن باب أولى أن تُخلّق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومن المسلمّ به أنّ تعثّر مشاريع القطاع العام وتأخّرها نتيجة عدم توفّر السيولة اللازمة؛ وهذا يؤدي إلى تأخّر عجلة التنمية في الاقتصاد وتعطيله.

يكتسب تمويل الاستثمار في المشاريع التنموية أهمية بالغة لكثير من دول العالم لدور الاستثمارات في تعزيز النمو الاقتصادي والإنتاجية، لكن وعلى الرغم من أهمية هذه الاستثمارات، فإنّها أقل بكثير من المستويات المطلوبة لتحقيق نمو قوي وشامل، ومن ثمّ يتمثّل التحديّ الرئيس في جعل الاستثمار في مشاريع التنمية جاذباً للقطاع الخاص عن طريق ضمان عائد أفضل لهذه الاستثمارات مقارنة بالأصول المالية.

ويأتي ذلك في ظلّ التقديرات التي تشير إلى أنّ البلدان النامية تواجه فجوة تمويلية للوفاء بأهداف التنمية المستدامة التي تقدر بنحو 2.5 تريليون دولار سنوياً، وإنّ هذه الفجوة التمويلية الكبيرة من الصعب أن تُرابّب عن طريق الحكومات وحدها، أو عن طريق التمويل المقدّم من مؤسسات التمويل الإقليمية والدولية، بل يتعيّن على الحكومات الدخول في شراكات ناجحة مع القطاع الخاص؛ لتمويل بعض المشروعات التنموية التي يمكن أن توفر عائداً مجزياً للقطاع الخاص.

تشير تقديرات لجنة الأعمال والتنمية المستدامة بالأمم المتحدة إلى أنَّ تحقيق أهداف التنمية المستدامة يمكن أن يخلق فرصاً للقطاع الخاص بقيمة 12 تريليون دولار في مجالات الأغذية والزراعة والمدن والطاقة والصحة والرفاهية، ويخلق 380 مليون وظيفة جديدة بحلول عام 2030، فمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص يحظى باهتمام كبير، منذ مطلع القرن الحالي، وخصوصاً من جانب الدول والمؤسسات الدولية، فقد عرّفتها الأمم المتحدة على أنّها: «التعاون والأنشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنفيذ المشاريع الكبرى، وبحيث تكون الموارد والإمكانات لكلا القطاعين مستخدمة معاً، وذلك بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات والمخاطر بين القطاعين بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن الأمثل»¹.

يكتسب تمويل المشاريع التنموية عموماً على مستوى الدول العربية، وتلك المرتبطة بتحقيق أهداف التنمية المستدامة خصوصاً أهمية كبيرة على ضوء الاحتياجات التمويلية الكبيرة المرتبطة بهذه المشروعات والحاجة إلى تطوير البنية التحتية بما يدعم وتيرة النمو الاقتصادي ويوفر المزيد من فرص العمل، كما أنّ عدداً من الدول العربية تواجه حيزاً مالياً محدوداً للتوسّع في الإنفاق الرأسمالي، ممّا يتضمّن التعويل بصورة كبيرة على توجيه المدخرات الخاصة نحو الاستثمار في بعض مشاريع التنمية لاسيما فيما يتعلق بالبنية التحتية المادية والرقمية.

إنّ العجز المزمن للحكومة العراقية عن تحمّل عبء النفقات الاستثمارية نتيجة تزايد حجم الدين العام العراقي والذي يبلغ أكثر من (130) مليار دولار، يفرض اتخاذ إجراءات نوعية لأجل تعزيز فرص تجاوز أزمة السيولة وتمويل المشاريع الاستراتيجية في مجالات النقل والطاقة والمياه والزراعة وغيرها.

ومن هنا تبرز أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنّها إحدى الآليات النموذجية لإنقاذ وتنمية الاقتصاد المحلي، من أجل إعادة تمويل مشاريع البنى التحتية وإنشائها لتطوير الاقتصاد وتنميته، فالإقتصاد لا يمكن أن ينمو من دون إقامة مشاريع البنى التحتية الضرورية لأيّ إقتصاد حديث.

1. Private participation in infrastructure (PPI) , 2020 annual report , the world bank.

IV. خصائص الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يمكن تحديد أبرز خصائص الشراكة عن طريق تحقيقها التعاون والتقارب بين القطاعين العام والخاص، فضلاً عن خلق تكافؤ الفرص والمهام لسعي القطاعين معاً إلى تحقيق أهدافٍ مشتركة، وتمتاز بأنها اتفاق طويل أو متوسط الأجل ممّا يسهم بممارسة نشاط مشترك لفترات طويلة يخلق الكفاءة في الأداء، والتكامل بين القطاعين، وقد يصل التنسيق بين الاثنین إلى مستوى الممارسات للنشاط والوظيفة؛ ممّا يؤدي إلى تحسين الجودة ورفع نسبها وتحويل هيكل مؤسسات الشراكة من التقليدية والجمود إلى المرنة العالية والديناميكية في التغيير .

ولا يمكن حصر خصائص الشراكة بين القطاعين العام والخاص بنقطٍ محدّدة؛ لأنّها في تزايد مستمر وفق توسّع نطاقها ووفق نوع المشروع والعقد الذي أبرم بشأنه، وعموماً تحقّق مشاريع الشراكة الجودة العالية وتقليل الهدر والضياع عن طريق الاستعمال الأمثل للموارد المتاحة فضلاً عن توزيع المخاطر ما بين القطاعين وخفض الأعباء المالية على الحكومة، فضلاً عن دورها في خفض معدلات البطالة عبر فرص العمل التي تخلقها هذه المشاريع والتي تدفع أجورها من قبل الشركات التابعة للقطاع الخاص وليس من قبل الخزينة العامة للدولة.

V. عقود الشراكة

تهدف الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى تغيير نشاط الحكومة من تشغيل البنية الأساسية والخدمات العامة إلى التركيز على وضع السياسات والاستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية ومراقبة مقدمي الخدمات بهدف الارتقاء بها، كما تهدف إلى الاستفادة من القدرات الإدارية والتقنية والتمويلية للقطاع الخاص وإشراكه في تحمل المخاطر.

تستند الشراكة بين القطاعين العام والخاص على ترتيبات تعاقدية بين واحد أو أكثر من الجهات الحكومية وإحدى شركات القطاع الخاص في مشروعات معينة يكون بمقتضاها قيام الشريك الخاص بإمداد الحكومة بالأصول والخدمات التي تقدّم من القطاع العام بصورة مباشرة.

تتضمن تلك الترتيبات الصور الميسّطة للتعاقد الخارجي أو قد تمتد لتشمل نقل أو مشاركة الإدارة أو عملية صنع القرار بحيث يكون للقطاع الخاص دور أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة الخدمات العامة.

تتوّف صورة التعاقد بين القطاعين العام والخاص على المهام التي يتولاها القطاع الخاص، وحجم المشاركة بين القطاعين في أطر عدّة تشمل (تصميم المشروع وتمويله وتشغيله وصيانته) وبناءً على ذلك تقوم الحكومة بتحديد أيّ من تلك المهام التي سيتولاها القطاع الخاص لتنشأ بمقتضاها صورة تعاقدية، يمكن تنظيمها وفق أحد الأشكال التي تتضمن عقود الخدمة وعقود الإدارة وعقود الإيجار وعقود الامتياز والبناء والتشغيل ونقل الملكية (Build-oper-ate-transfer BOT) والبناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (build-own-op-erate BOOT) والبناء والتملك والتشغيل (Build-Own-Operate) والبيع المباشر أو عن طريق بيع الأسهم في الأسواق المالية أو البيع للعاملين والإدارة. (BOO)

ولا تؤدّي الشراكة بين القطاع العام والخاص في أيّ حالٍ من الأحوال وبغض النظر عن الشريك إلى خصخصة الموارد والبنية التحتية أو إلى تنازل الدولة عن ملكية المرافق المحدثة بل على العكس من ذلك، يقوم الشريك الخاص في إطار عقود الشراكة بتمويل وإحداث بنى تحتية جديدة أو تغيير بنى تحتية قائمة ويعقب ذلك نقل الملكية من الدولة أو بقاؤها وفقاً لمقتضيات العقد.

VI. الإطار التشريعي:

أكدت المنظمات الدولية ومنها صندوق النقد العربي على أهمية وضوح الإطار التشريعي والقانوني للشراكة مع القطاع الخاص، وضرورة قيام السلطات (الحكومة أو من تخوله) بتحديد الصيغة المناسبة للتعاقد مع الشركاء من القطاع الخاص، وذلك بما يضمن الحقوق القانونية والمالية لأطراف التعاقد كافة، ويحفظ حقوق الدولة في هذا الشأن، فضلاً عن أهمية قيام السلطات في الدول العربية بتطبيق الأساليب المناسبة للمحاسبة والحوكمة (التي لها أهمية كبيرة في إنجاح هذه المشاريع) والرقابة ممّا يعمل على الحفاظ على تقديم الخدمة في التوقيت وبالتكلفة المناسبة والالتزام بالبنود التي أُنقِط عليها في التعاقد، كما يتعيّن تحديد الأنشطة والمجالات التي يمكن أن يشارك فيها القطاع الخاص وذلك في إطار الخطط التنموية المستقبلية، وفق أطر محفزة وداعمة للشراكة مع القطاع الخاص وبيئة استثمارية جاذبة من مختلف الجوانب المكونة لها.

VII. متطلبات نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

يمكن تحديد الخطوط العامة والمتطلبات الضرورية لنجاح هذا الأسلوب على النحو الآتي:

1. دعم سياسي قوي على المستوى الوطني (إرادة سياسية) مما يساهم في تشجيع هذا النشاط ودفعه إلى الأمام مع وجود نمو فعلي مشترك للشراكة مبني على أساس نقط القوة والضعف المتوافرة التي يمتلكها كل طرف.
2. ترسيخ مبدأ الشفافية عن طريق تحليل دقيق ومفصل لدراسات جدوى المشروع قبل التعاقد.
3. تحليل جميع جوانب المشروع الفني والتجاري، وبيان مفاصل المخاطر فضلاً عن المخاطر السياسية.
4. عقود محكمة قانونياً تستند في صياغتها إلى الوضوح والتنافسية ومفصلة تفصيلاً دقيقاً على المدى الزمني القصير والمتوسط والطويل.
5. رغبة القطاع العام بقبول حلول ابتكارية يقدمها القطاع الخاص تساهم في تقليل الكلف وتحسين الجودة.
6. الرقابة الفعالة من قبل الطرف الحكومي على الشريك من القطاع الخاص والتي تُساهم في رفع الكفاءة والجودة.
7. اختيار المشاريع ذات الجدوى الاقتصادية إذ يمكن تكرارها وتوسيعها لتحفيز القطاع الخاص.

VIII. مراحل الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتحدياتها

تمر عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمراحل عدّة، وتُدعى تلك المراحل بـ(دورة الحياة المتكاملة للشراكة) وهي وَفْق الآتي:

1. مرحلة بدأ الشراكة: في هذه المرحلة يُركّز على تطبيق الشراكة وأنواعها.
2. مرحلة تحليل الشراكة: في هذه المرحلة يُركّز على الجدوى الاقتصادية وتحليل المخاطر.
3. مرحلة الطلب: في هذه المرحلة يُركّز على عملية إدارة طلب المعلومات، وطلب تقديم العروض.

4. مرحلة الشريك الخاص: في هذه المرحلة يُركّز على عملية التفاوض، والتمويل، والتقييم، واختيار الشريك الخاص لعملية الشراكة.
 5. مرحلة إدارة العقد: تُركّز هذه المرحلة على اتفاقية مستوى الخدمة، ومستوى الخدمة، ومؤشرات الأداء، وبناء صفقات يكسب فيها الطرفان.
 6. مرحلة إدارة المشروع: تُركّز هذه المرحلة على توزيع المخاطر وإدارة المعرفة وإدارة العلاقات.
 7. مرحلة المراجعة أو التدقيق: في هذه المرحلة يُحدّد المراجعين، وإجراءات المراجعة، والإعلان عن النتائج.
 8. مرحلة المراجعة الإدارية: وهنا يكون التركيز على الإجراءات التقييمية، وتنفيذها والمتابعة حتى الإقفال.
 9. مرحلة الإقفال: وهي المرحلة الأخيرة في دورة حياة الشراكة، وفيها يُركّز على إنهاء العقد.
- تكون الشراكة الناجحة واضحة ومثمرة منذ مراحلها الأولى، لذا لا يشترط أن تمر كل مشاريع الشراكة بدورة الحياة نفسها، وإنما يقترن الاستمرار بمدى تقويم الشراكة وتقييم فاعليتها وجدواها، ويمكن اختزال هذه المراحل بثلاث مراحل رئيسة هي: (مرحلة بدأ الشركة، ومرحلة إدارة الشركة، ومرحلة تدقيق الشراكة).

IX. التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص

توجد مجموعة من التحديات التي تواجهها الشراكة بين القطاعين العام والخاص وهي على النحو الآتي:

1. تديني مستوى القدرة على تنفيذ الشراكة في الكثير من البلدان.
2. صعوبة تحديد بنود الإنفاق الملائمة، أو مقاييس الأداء؛ لأنه هنالك كثير من العوامل التي تؤثر في نتائج الشراكة.
3. ارتفاع كلف التعاقد مع القطاع الخاص مع ارتفاع نسبي في حجم ونطاق مشروع الشراكة المحتملة.

4. التوجُّس من كِلا الطرفين أو عدم الثقة في الشراكة.

5. صعوبة التوافق لتسخير كل مطالب ومتطلبات الشراكة بين الطرفين.

ولا بد من ترسيخ مبدأ المنافسة والشفافية من أجل جذب الشراكات الناجحة، وكتابة بنود الاتفاق من قبل استشاريين قانونيين مختصين في مجال تنظيم عقود الشركة، وفي هذا الإطار .. هنالك شركات لها خبرة عالية وتصنيف عالمي في هذا المجال، إذ تعمل هذه الشركات على فضِّ النزاعات التي تحدث بين الشركاء في حال وجود تعثر أو اختلاف في تنفيذ بنود الاتفاق .

X. نماذج من الشراكة بين القطاع الخاص والعام في الدول العربية:

1. الإمارات العربية المتحدة

تهدف الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دولة الإمارات العربية المتحدة إلى تغيير نشاط الحكومة من تشغيل البنية الأساسية والخدمات العامة إلى التركيز على وضع السياسات والاستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية ومراقبة مقدمي الخدمات بهدف الارتقاء بها، كما تهدف إلى الاستفادة من القدرات الإدارية والتقنية والتمويلية للقطاع الخاص وإشراكه في تحمُّل المخاطر.

كما أنَّها تهدف إلى تحقيق أهدافها الوطنية لخلق اقتصاد مستدام قائم على المعرفة والتنافسية والخبرة والتنوع، ومن ثمَّ تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

يتحقق هذا -ووفق الرؤية الاماراتية- عن طريق التفاوض وتبادل الخبرات والتوصل إلى معايير أفضل وتوسيع الموارد المالية المتاحة؛ نتيجة تعاون الأطراف المختلفة.

كما تعمل الشراكة فيها على إبراز دور الدولة في التركيز على رسم السياسات والاستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية ومراقبة مقدمي الخدمات وتنظيمها، فضلاً عن توظيف رأسمال القطاع الخاص ومعارفه وخبراته في إدارة المشاريع؛ ممَّا يسهم في تقليل المدد الزمنية لتنفيذها وخفض تكلفة الخدمات وتحسينها².

2. د. وليد طلحة، طارق إسماعيل، تمويل البنية التحتية في الدول العربية، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، العدد 70، أبو ظبي، 2021.

2. جمهورية مصر العربية

تهدف مصر من المشاركة مع القطاع الخاص في الأساس إلى تقديم الخدمات العامة عن طريق قيام الحكومة بالتعاقد مع شركات القطاع الخاص لبناء مشروعات البنية الأساسية وتمويلها وتشغيلها، والخدمات والمرافق العامة على أن تؤول أصول المشروع في نهاية مدة التعاقد إلى ملكية الدولة؛ ممّا يؤدي إلى زيادة حجم أصول الدولة.

كما تهدف الشراكة مع القطاع الخاص إلى تحسين جودة الخدمات المقدّمة للمواطن وتخفيف العبء على ميزانية الدولة من دون التأثير على قدرة الدولة على التدخل؛ لإتاحة تلك الخدمات بأسعار اجتماعية عادلة وتوفير فرص عمل جديدة وتشجيع الاستثمار والاستهلاك.

وجدير بالذكر أنّ انعكاسات جائحة كورونا في مصر كانت أقل بكثير ووفق التقارير الاقتصادية الدولية، إذ إنّها إحدى الدول القليلة التي حققت نمواً اقتصادياً إيجابياً في العام الماضي؛ وذلك يرجع إلى مشاريع البنى التحتية الضخمة التي أقامتها عبر السنوات القليلة الماضية؛ ممّا حفّز الاقتصاد والنمو فيها على مواجهة هذه الأزمة بمرونة أكثر فاعلية³.

3. دولة الكويت

ووفقاً للقانون الكويتي المنظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص إنشاء هيئة لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إذ تكون هي الجهة الحكومية المسؤولة عن طرح مشروعات الدولة التزمية والاستراتيجية بوصفها فرصاً استثمارية، وذلك وفق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

تعمل الهيئة على الاستفادة من مهارات وخبرات القطاع الخاص في تحقيق قدر أكبر من الاستفادة وجودة الخدمة في سبيل إنجاز الخطة المستقبلية لدولة الكويت عام 2035.

فيما يخص مراحل طرح مشروع، تبدأ بدراسة وتقييم المقترح واتخاذ القرار وتعيين مكتب استشاري للمشروع؛ ليقوم بدراسته وإعداد دراسة الجدوى، ثم يُعلن عن المشروع، وتلقّي طلبات إبداء الرغبة من المستثمرين، بعد ذلك تبدأ مرحلة إعداد واعتماد وثيقة طلب التأهيل ثم تقييم لتحديد المؤهلين منهم.

3. د. أحمد أبو بكر بدوي، طارق عبدالقادر إسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 2020.

وتتمثل أهم المشروعات في مجال الشراكة مع القطاع الخاص في كل من مشروعات قطاع الطاقة (مشروع محطة الزور الشمالية- المرحلة الثانية والثالثة)، وقطاع العقار (مشروع المدن العمالية- جنوب الجھراء)، وقطاع المياه وإدارة مياه الصرف الصحي (مشروع تنفيذ وتوسعة محطة أم الھيمان- والأعمال المكتملة لها)، ذلك فضلاً عن قطاع معالجة النفايات الصلبة (موقع كبد)، إذ تعمل الهيئة حالياً على دراسة عدد من المشروعات التنموية والاستراتيجية في القطاعات كافة؛ بهدف النظر في مدى الجدوى الاقتصادية لطرحها وفق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

4. جمهورية العراق

ورث الاقتصاد العراقي في السنوات الحالية تجربة قلقه غير مستقرة في العلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص بدأت مع قرارات تأميم المنشآت الاقتصادية عام 1964 التي كانت نتيجتها ابتعاد القطاع الخاص عن أيّة عمليات استثمار متوسطة أو كبيرة، وسيطرة شركات القطاع العام على جميع قطاعات الاقتصاد الوطني، ففي بداية ستينات القرن الماضي ظهرت تسمية القطاع المختلط كبداية لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص إذ صدرت القوانين الآتية:

1. قانون رقم 103 لسنة 1964 الذي عرّف شركات القطاع المختلط بأنّها الشركات التي تسهم الدولة فيها بنسبة (51%) من رأس مال الشركة .

2. قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 الذي سمح بتأسيس شركات مساهمة مختلطة تسهم فيها الدولة عن طريق إحدى تشكيلاتها، أو أكثر بنسبة لا تقل عن (25%) من رأس مال الشركة.

3. قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997 إذ نصّت المادة (15) منه بأنّ للشركة العامة حق المشاركة مع الشركات والمؤسسات العربية والأجنبية بتنفيذ أعمال ذات علاقة بأهداف الشركة داخل العراق .

ويتضح من نص القانون (22) أنّ المجال مفتوح للدخول في شراكات مع الشركات العربية أو الأجنبية.

ولم يسمح القانون بالشراكة مع القطاع الخاص العراقي، وهو قصور واضح في فهم أهداف الشراكة آنذاك لحدثة نشأتها، فتشجيع الدولة للشراكة من شأنه أيضاً أن يحجّز الشركاء على مزيد من توظيف الأموال والخبرات الحقيقية سواءً أكان على المستوى المعنوي أم المالي أم غيرهما،

ولقد تطرقت استراتيجيات التنمية الوطنية للسنوات 2005-2007 و 2007 - 2010 و 2014-2030.. وكذلك في وثيقة العهد الدولي مع العراق التي تمت في 2007 إلى تفعيل دور القطاع الخاص⁴.. إذ أكدت على إيجاد بيئة ملائمة للقطاع الخاص لقيام شراكة بين الحكومة والقطاع الخاص ومشاركة المخاطر بينهما، وأن تُدار من قبل القادرين على ذلك، إلا أن ذلك لم يكن سوى إقرار وتوجهات بأهمية مشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية، بدلاً من الصورة الحالية التي تتسم بمعارضة تنظيمية قاسية للأعمال الخاصة⁵.

إنَّ العراق بنفطه الوفير، وغازه الرخيص، وفي ظل أزمة التمويل التي يعانها والتي من المتوقع أن تستمرَّ للسنوات القادمة في ظل الالتزامات والأعباء المالية الكبيرة على الموازنة العامة يجب أن يحذو حذو الدول التي تبنت هذا الموضوع (وحققت مشاريع كبيرة في مختلف المجالات)؛ وذلك باستغلال موارده الطبيعية؛ لإنشاء صناعات بتروكيمياوية مزدهرة، وبالمشاركة مع شركات عالمية متخصصة.

كما أنَّ القطاع الخاص في العراق يعاني من العلاقة الربعية الناشئة مع القطاع العام، ولذلك فإنَّ العلاقة تتسم في بعض الأحيان بالشراكة القائمة على العمولات والمنافع، وهو ما حجّم من دور القطاع الخاص في أن يكون شريكاً في إعادة الإعمار أو في توسيع الأسواق المنتظمة القادرة على خلق التنوع الاقتصادي⁶.

ينبغي أن تعتمد عملية التنمية على النشاط الحكومي في مجالات اختصاصها، وتعتمد أيضاً على نشاط القطاع الخاص في مجالات اختصاصه فالقطاع العام والقطاع الخاص ليسا خصمين بل هما دعامتان أساسيتان من دعائم الاقتصاد الوطني، وإنَّ تهيئة الأجواء الصحيحة ليتعايشا معاً على أساس التنافس والتكامل، وليس على أساس التزاحم والتنافر سيضمن قيادة التنمية المستدامة للبلد بنجاح .

ومن الجدير بالإشارة أنَّ الحكومة العراقية سبق أن أنجزت مشروع قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص منذ عام 2018 وهو الآن عند لجنة الاستثمار في مجلس النواب، وقد قُرئ قراءَةً ثانيةً في عام 2019.

4. وثيقة العهد الدولي مع العراق ، رؤية مشتركة والتزامات متبادلة، بغداد 2007 .

5. Frank Gunter, Political economy of Iraq, Lehigh University, 2015.

6. Rebuilding Iraq's Public works infrastructure following the defeat of ISIS, Foreign Policy Research Institute, 2018.

وباعتقادي أنّ مسودّة هذا القانون تحتاج إلى إدخال إضافات كثيرة، وتعديلات خاصة في صيغة عقود الشراكة المذكورة فيه، ومن جانب آخر تبنت الحكومة العراقية موضوع مشاريع الشراكة في برنامج الإصلاح الاقتصادي الشامل الذي اعتمده ضمن برنامجها الحكومي في عام 2020 والذي يُعرّف باسم «الورقة البيضاء»؛ بهدف الاستفادة من هذه المشاريع الاستثمارية المشتركة في تنفيذ عدد من المشاريع الاستراتيجية في البنى التحتية عبر التحضير لها والانخراط فيها وفقاً لما تسمح به القوانين العراقية النافذة.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أنّ البلد لا يمكنه أن ينتقل إلى صنع السياسات القائمة على الأدلة من دون بنية تحتية سليمة لجمع البيانات، والتي تقدّم لقادة العراق نظرة عامة واضحة وقابلة للقياس للتحديات المطروحة⁷، والتي بإمكانها أن تيسر علمية تنظيم أفق الشراكة القطاعية.

ختاماً، لا بدّ أن نشير إلى أنّ هذه المشاريع التي تدرج في إطار الشراكة بين القطاعين تحوي على عددٍ من المشاكل والعيوب، ولكن يمكن معالجتها إجمالاً، لذا نرى في الوقت نفسه أنّها فرصة نموذجية لكي يبرهن كلا القطاعين مسؤوليتهما الاجتماعية للقيام بمهام التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإنجاحها، وللقطاع الخاص دور أكبر إذ يجب أن يثبت أنّه جزءٌ مهمٌّ من البلد ويسعى للصالح العام في إطار تحقيقه الربح، وهي ليست نظرة مثالية بقدر ما هي عملية، إذ إنّ نجاحه في تحقيق هذه المعادلة يسهم في بناء قطاع خاص فاعل ومؤثر في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية للبلد، وبهذا فإنّ الشراكة بين القطاعين العام والخاص ذا أهمية اقتصادية كبيرة، وذا أفق أوسع للقبول والاطمئنان من قبل الحكومة والمجتمع تبعاً لنتائج مشاريعها من حيث الخدمة المقدّمة وجودتها ودورها في خلق فرص التشغيل وآثارها على الجوانب المختلفة (لاسيما الجوانب الاجتماعية المتمثلة بالتعليم والصحة على سبيل المثال)، وبما يؤدي إلى إحداث تغيير اقتصادي إيجابي سواءً أعلى المستوى الوطني أم الفردي، وذلك كلّهُ سيكون في إطار تنفيذ تحوّل سلس للنظام الاقتصادي وإنهاء المرحلة الانتقالية المشوّهة.

7. Ali AL-Mawlawi, Public Sector Reform in Iraq, Chatham House, 2020.

المراجع:

- د. أحمد أبو بكر بدوي، طارق عبدالقادر إسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 2020.
- د. وليد طلحة ، طارق إسماعيل ، تمويل البنية التحتية في الدول العربية، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، العدد 70، أبو ظبي، 2021.
- وثيقة العهد الدولي مع العراق، رؤية مشتركة والتزامات متبادلة، بغداد 2007 .
- Private participation in infrastructure (PPI) , 2020 annual report , the world bank.
- Rebuilding Iraq's Public works infrastructure following the defeat of ISIS, Foreign Policy Research Institute, 2018.
- Ali AL-Mawlawi, Public Sector Reform in Iraq, Chatham House, 2020.
- Frank Gunter, Political economy of Iraq, Lehigh University, 2015