

# **الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق**

## **بين خيارات التطوير والتفعيل**

### **(رؤية مستقبلية)**

ملخص ورقة بحثية  
مقدمة الى  
المؤتمر السنوي السابع عشر  
الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص  
أنماط جديدة للتنمية الاقتصادية

أ. د صباح فيحان محمود  
اختصاص: الاقتصاد

أ. د فائق مشعل قدوري العبيدي  
اختصاص: ادارة الاعمال

كلية الادارة والاقتصاد  
جامعة تكريت / العراق

## المقدمة

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل الحكومات والمجتمعات والمراكز البحثية في مختلف أنحاء العالم، وزاد الاهتمام بالشراكة بعد أن اتضح بأن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد جميع إمكانات المجتمع، بما فيها من طاقات وموارد وخبرات القطاع العام والخاص . لذلك بات من الصعب تحقيق الأهداف التنموية والتطويرية على أساس الممارسة المنفردة لأى من القطاعين العام والخاص ، مما دفع الاتجاه نحو تبني المشاركة والتعاون كخيار استراتيجي يتماشى والتحول الحادثة في محيطها الاقتصادي، وذلك لما للشراكة من دور مهم في عملية ادارة وتوجيه اقتصاد البلد بصورة كفوءة. اذ ان عملية التنمية تحتاج الى تعبئة جميع الموارد الاقتصادية والبشرية ، فضلا عن الخبرات والامكانيات المتوفرة في كلا القطاعين الحكومي والخاص ، وبما يضمن تحسين مستوى كفاءة الأداء وتقوية الاقتصاد الوطني والذي ينعكس بالنتيجة على تعزيز ودعم مسيرة الإصلاح الإداري المنشودة.

وفي العراق فان هذه الشراكة لا تزال تتمثل بضبابية الدور الذي تضطلع به الدولة في الاقتصاد الوطني بعد عام 2003 ، إذ في الوقت الذي تتجه المؤشرات العالمية نحو تعزيز قوى السوق واعطاء مساحة اكبر للقطاع الخاص الا ان الحكومة لازالت تتدخل بالكثير من مفاصل الحياة الاقتصادية والاجتماعية الامر الذي يتطلب تسليط الضوء على هذه الشراكة بشكل كبير وتحديد مساراتها المستقبلية وسبل تفعيلها وتطويرها، وتعزيز دورها في التنمية الاقتصادية .

## الاطار الفكري والمنهجي للبحث

### اولاً: مشكلة البحث

يعاني العراق اسوة بغيره من الدول النامية من وجود فجوة بين مواردها المادية وما مطلوب تمويله من مشاريع ، اضافة إلى تزايد الضغط على الموازنة العامة وتراكم المديونية الخارجية ، بسبب التشريعات والقوانين المنظمة للشؤون الاقتصادية التي حجمت إمكانية دعم وتعزيز دور و أداء القطاع الخاص في تعزيز عملية التنمية ، وبالتالي لم تفلح السياسات الاقتصادية في رسم مسارات حقيقية بين القطاعين العام والخاص ، الامر الذي بات من الصعب تحقيق الأهداف التنموية والتطويرية على أساس الممارسة المنفردة لأى من القطاعين العام والخاص ، بل ان عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد وجمع كافة إمكانات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد وخبرات كل القطاعات وفق مبدأ الشراكة والتعاون والتكامل ، لتسهم في

مواجهة التحديات والصعوبات التي تواجه تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة والمستهدفة، لذلك فإن إقامة شراكة بين القطاع العام والخاص أصبح خيارا ضروريا لتحقيق ادارة اقتصادية سليمة.

من هذا المنطلق تتمحور المشكلة في السؤال الرئيسي ، "ان المشاركة بين القطاعين العام والخاص في البيئة العراقية تمثل بوابة للتنمية المستدامة ؟ وان المتغيرات والمستجدات الجديدة تستدعي الضرورة اعتماد نهج تنموي يعتمد على تطوير واقع القطاع الخاص ومدى اتاحة دور تنموي اكبر في الاقتصاد العراقي بالتعاون مع نشاط القطاع العام للقيام بعملية الاستثمار المطلوبة .وهذا يعزى الى أسباب كثيرة منها :

١- ايجاد الحلول لأوجه القصور في توفير الخدمات المجتمعية ، واعطاء الفرصة للقطاع العام للاستفادة من الأساليب التقنية والمعرفية وطرق الإدارة الحديثة التي يتميز بها القطاع الخاص.

٢- تفعيل مقومات ومتطلبات إقامة شراكة بين القطاع العام والخاص في ظل التطورات وحلول عصر المعرفة وسرعة نشر المعلومات ، ويقف في مقدمتها السياسات والإجراءات الاقتصادية والسياسية والتمويلية والفنية والمعلوماتية .

٣- أن عملية انتقال العراق الى اقتصاد السوق يحتاج الى ان يكون هنالك قطاع حكومي قوي يكون له دوره في توجيه السياسات المالية ، النقدية ، التجارية والاستثمارية الى جانب القطاع الخاص وصولا الى تحقيق الاصلاح الاقتصادي الكامل

#### ثانيا: أهمية البحث :

١- يعد البحث أحد البحوث التي تهتم بتناول ظاهرة ميدانية مستمدة من واقع الاقتصاد في الكثير من البلدان النامية ومنها العراق ، والذي يوضح أفاق ومستقبل الشراكة وتجاوز السلبات والتحديات.

٢- يوفر البحث أطارا لمقومات ومتطلبات تفعيل وتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، كروية مقترحة تسهم في تحقيق المتطلبات والأهداف المرجوة من تلك المشاريع في تسارع التنمية الاقتصادية وما يترتب عليها من آثار اجتماعية مباشرة.

٣- يمثل البحث دعوة لذوي العلاقة في ضرورة استغلال القطاع الخاص في معالجة الكثير من الإشكالات الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها المجتمعات وفي مقدمتها الاختلالات الحاصلة في النشاط الاقتصادي عموما والتي يأتي قدر كبير منها من اداء مؤسسات القطاع العام ورفع مستوى الكفاءة في الاداء الاقتصادي من خلال الاعتماد على السوق في اتخاذ القرارات الاقتصادية وتوزيع امثل للموارد الاقتصادية.

٤- يساهم البحث في فتح آفاق جديدة تساعد المعنيين بالتخطيط التنموي في رسم سياسات ترتبط بدور الشراكة بين القطاعين في تعزيز مختلف البرامج الإنمائية.

### ثالثاً: -أهداف البحث:

١- التعرف على متطلبات تفعيل وتطوير الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من أجل تصحيح الاداء الاقتصادي للمشاريع العامة لتحقيق معدلات نمو متزايدة ومستمرة.

٢- توضيح أهمية الأساليب المنهجية في تطوير احتياجات البيئة الداعمة لتطوير الشراكات في الاقتصاد العراقي المشروعات واستحضار العوامل التي تلبي متطلبات نجاحها.

٣- لفت الانتباه الى اهمية موضوع الشراكة من قبل المسؤولين واصحاب القرار .

٤- محاولة تقديم البحث رؤية مستقبلية لبناء وتطوير الشراكة في العراق وانعكاساتها على التنمية ، وتحديد المجالات والاحتياجات اللازمة للإجراءات التطويرية كمحاولة للحد من المعوقات التي تواجه تلك الشراكات .

رابعاً:-فرضية البحث : تتطلب المعالجة المنهجية لمشكلة البحث تحديد فرضية أساسية مفادها:

(ان تفعيل وتطوير الشراكة بات أمراً ملزماً وليس اختيارياً في صياغة اطار عام لتوجهات الاقتصاد العراقي المستقبلية وخدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية)

### خامساً: أسلوب البحث ومحتواه :

توافقاً مع أهمية البحث ، ووصولاً الى أهدافه جرى الاعتماد على أسلوب وصفي تحليلي عند عرض الأسس النظرية للموضوع بالاعتماد على ما تيسر من المصادر ، وبهدف تغطية مضامين البحث فقد تأطرت مكوناته ضمن خمسة محاور وعلى النحو الآتي :

- المحور الأول: الشراكة من حيث مفهومها وطبيعتها وفوائدها ومبرراتها .
- المحور الثاني: متطلبات الشراكة وتعزيزها وانواعها .
- المحور الثالث: الشراكة بين القطاعين كآلية للتنمية والاصلاح .
- المحور الرابع: تشخيص واقع الشراكة بالعراق والتحول نحو القطاع الخاص
- المحور الخامس: رؤية مستقبلية لآليات تفعيل وتطوير الشراكة في العراق.

## المحور الاول

### مفهوم الشراكة وركائزها

يتناول هذا المحور ملخصا لمفهوم الشراكة وفوائدها وميرراتها والبنية الأساسية لها، وسياسات تشجيع القطاع الخاص.

#### اولا: مفهوم وأهمية الشراكة

قبل الخوض في وضع تعريف محدد للشراكة بين المؤسسات نرى من المفيد أن نتأمل في مفهوم الشراكة بشكل عام ثم الوقوف على ما تعنيه من مفهوم بين القطاعين العام والخاص ، لذلك نبدأ بالسؤال ماهي الشراكة وما هي أهدافها وأهميتها ؟

تشير العديد من الدراسات أن الشراكة بين المنظمات قد أصبحت حقيقة في الأعمال المعاصرة ، بل أصبحت كبديل وكخيار استراتيجي بين المنظمات من اجل إما اقتسام الأسواق أو الموارد أو الاستفادة من إمكانيات وخبرات الغير، والشراكة تمثل عملية التعاون وتبادل المعلومات بين منطمتين أو أكثر لبناء إستراتيجية أعمال ناجحة والاستغلال الذكي لكامل طاقة (الشراكة) لتحقيق الأهداف المنشودة (Maccoby et al, 2004:9) وهذا المفهوم يعكس مدى إدراك المنظمات أنهم قد لا يستطيعون تحقيق الرؤية المحددة بمفردهم وأنهم سيكونون أقوى مع من سيكملهم من الأشخاص او المنظمات لمساعدتهم في إحراز النجاح وتحقيق الأهداف ، في حين يشير ( Hill and Jones,2001,338 ) الى أن الشراكة هو اتفاق جوهري بين منطمتين أو اكثر للمشاركة بالكف والمخاطر والمنافع المتعلقة بتطوير فرص اعمال جديدة ، بينما ينظر (Wheelen and Hunger ,2004,127) انها علاقة شراكة بين منطمتين أو أكثر من اجل تحقيق ميزة تنافسية ، والشراكة بهذا المعنى تختلف عن الاندماج فالشراكة تعني (اتفاقيات الأعمال التي تقوم من خلال شركتان أو أكثر باختيار نمط من التعاون المستمر بينهما ، قد تكون في مجال الاشهار، الاعلام المتواصل، تبادل المهارات والموظفين) العزاوي، ٢٠٠٨: ٤٠.

أما مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي أخذ بالنمو والتطبيق تدريجيا مع التطور الهائل لكمية ونوع المعرفة في ظل الانفتاح الاقتصادي العالمي وتطور المفاهيم الاقتصادية الحديثة ، تشير احدى الدراسات ان الشراكة تعنى بأوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتها البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية عل أساس من المشاركة، الالتزام بالأهداف، حرية الاختيار، المسؤولية

المشتركة والمساءلة من اجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتها حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل (محمد متولى، ٢٠١١، ٤)، لذلك فالشراكة علاقة تعاون وتكامل بين القطاع العام وتمثله الحكومة، وبين القطاع الخاص ممثلا بالشركات الخاصة الربحية والمؤسسات غير الربحية لتحقيق مكاسب (تحسين الجودة و تحسين معايير الإدارة والاستعانة بخبرة القطاع الخاص في تقديم الخدمات)، مع ضمان أن الحكومة ستبقى مراقبة ومسيطرة على ممتلكاتها، وتضمن استمرارية تقديم الخدمات، وتجنب الإخفاقات في الأداء. ويمكن أن نستخلص أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي عبارة عن: (عادل، ٢٠٠٦، ٥)

١. منهج ادارى معاصر.
٢. أداة تطويرية تتسق مع وسائل الحوكمة المتوازنة والتنمية المستدامة.
٣. هي مطلب تسعى جميع الدول المتطورة والنامية اليه على حد سواء.
٤. هي نقد لسياسة الخصخصة.
٥. هي اعطاء القطاع الخاص الدور المناسب للمشاركة فى خطة التنمية.
٦. هي تبنى القطاع العام لفلسفة القطاع الخاص فى الادارة والتنظيم.
٧. هي التزام بالشفافية وتنفيذ القوانين بصورة فعالة من أجل تكوين كيانات قوية.
٨. هي نقلة حقيقية فى اطار قانونى سليم يحكم العلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص على مدار فترة قيام المشروع منذ البداية وحتى تسليمه.

#### ثانيا: فوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

هناك جملة من فوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص يمكن ان تحققها الحكومات، ويمكن حصرها بالنقاط الآتية: (ايمان، ٢٠٠٩، ٢)

١. توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع بين أكثر من طرف، هم أطراف الشراكة أي القطاع الخاص والقطاع العام.
٢. توفير رأس مال القطاع الخاص وما يمتلكه من المعرفة والخبرة في إدارة المشاريع التي يعتبر عنصر الوقت حاسماً فيها. يساعد ذلك على تقليص المدّة الزمنية اللازمة لتنفيذها، وبالتالي تحسين موقف القطاع العام.
٣. تحسين القدرة الإدارية للقطاع العام، وتعزيز مبادئ الإفصاح والمساءلة في كيفية إدارة الموارد.
٤. تبني مناهج عمل أكثر استراتيجية من قبل الشركاء عبر تزويد أفكار استراتيجية أفضل من قبل القطاع الخاص، وصياغة أفضل.

٥. إعطاء البعد الاقتصادي اهتماماً أوسع في السياسات ذات العلاقة، وإدارة المشاريع على أسس اقتصادية بما يحقق المكاسب الاجتماعية والاقتصادية، وصولاً إلى النمو في الناتج المحلي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.
٦. التوصل إلى الحلول المرنة التي تستجيب للسياسات التنموية والتطويرية، حيث يسهل الشريك في القطاع العام الشأن القانوني، ويسعى الشريك الخاص إلى تأمين إنتاجية أعلى.
٧. إعطاء الشرعية والصدقية للمشروع من خلال مشاركة القطاعين العام والخاص.
٨. تحقيق النجاح والتوسع في الأعمال من خلال التحفيز والرؤية والنظرة المستقبلية، وإيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية، والتي بدورها تخلق الحوافز المستحدثة.
٩. -خلق بيئة عمل ديناميكية للتغيير داخل البيروقراطيات الحكومية المحصنة. تسمح الشراكة للحكومات بتنفيذ التغيير من دون التأثير على أعمالها الحقيقية المتعلقة بتطوير السياسة الاجتماعية، والتوجه المستقبلي وإدارة الخدمات وتقييمها.
١٠. الشراكة بين القطاعين هي التي تحمي المستهلكين من إساءة استعمال السلطة الاحتكارية للقطاعين.
١١. الشراكة تفتح حيزاً اقتصادياً لدخول الشركات الكبيرة، الصغيرة، والمتوسطة معاً إلى أسواق كانت مستبعدة منها، مما يؤدي إلى تأمين فرص عمل إضافية.
١٢. الشراكة بين القطاعين العام والخاص تشجع المنافسة وتحفز على الابتكار.

### ثالثاً: مبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تعتبر شراكة القطاعين العام والخاص نموذجاً متطوراً لانشطة الاعمال التي تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي من اجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات باساليب مستحدثة ، فخلال العشر سنوات الأخيرة عالمياً صار الاعتماد على هذا النوع من الشراكات واقعاً معاشاً ، ترجع مبرراته الى :-  
(برنامج عمل قطاعات الشراكة في السودان ، ٢٠١٥ ، ٣)

١. عدم كفاية الإستثمارات والضغط المتزايدة علي الميزانيات الحكومية .
٢. ضعف كفاءة الخدمات والمشاريع التي تقدمها الحكومة .
٣. محدودية الموارد البشرية والتكنولوجيا لدي القطاع العام الحكومي.
٤. عدم قدرة الحكومة لخلق تنمية مستدامة بمفردها .
٥. محو الدور الحكومي المتعلق بتنفيذ وتشغيل البني التحتية للخدمات العامة وتركيز دورها علي وضع السياسات وتحديد الاولويات والاهداف ومراقبة وتنظيم الخدمات .

٦. إدخال الإبتكار والإبداع علي تصميم المشروعات الخدمية بما يواكب التطورات الحديثة .

ويشير (مولاي ، ٢٠١٠ ، ٧٧) يمكن حصر مبررات اللجوء الى اسلوب الشراكة بالنقاط التالية:

١. التغيير التقني والاقتصادي المتسارع اتاح الفرصة لتخفيض كلف المشاريع.
٢. ضغوط المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو.
٣. محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وتعمل الشراكة على تخفيفه حدة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء.
٤. تقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية.
- ٥ . زيادة الفاعلية والكفاءة من خلال الاعتماد على الميزة المقارنة وعلى تقسيم العمل العقلاني.
- ٦ . تزويد الشركاء المتعددين بحلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشاكل ذات العلاقة.
- ٧ . التوسع في اتخاذ القرار خدمة للمصالح العام.
- ٨ . تحقيق قيمة اعلى للاموال المستثمرة.

#### رابعا: مخاطر الشراكة بين القطاع العام والخاص:

رغم المزايا الكثيرة لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص (سلامي ، ٢٠١١)

١. تخفيف العبء على الميزانية العمومية (ميزانية الدولة)
٢. تحريك عجلة الاقتصاد عبر تنشيط القطاعات الخدمية المصاحبة.
٣. توفير العملة الأجنبية عن طريق الاتفاق مع شركة المشروع.
٤. دخول لقطاع الخاص للاستثمار في قطاعات اقتصادية جديدة كانت في السابق حكرا على القطاع العام.
٥. نقل التكنولوجيا المتطورة والاستفادة منها

فإن هناك بعض المخاطر تظهر على المستوى القانوني والاقتصادي منها:

- غياب القوانين المرافقة للشراكة مما قد يشكل عائقا في وجه شركات المشروع.
- ارتفاع تكلفة إقامة وتشغيل وصيانة المشروع عن تكلفته لو تولت الدولة إقامة وتمويل المشروع مباشرة بنفسها.
- ارتفاع تكلفة تأمين المشروع ضد المخاطر.
- التحيز في اختيار الشركاء مما يؤدي إلى إضعاف المنافسة بين الشركاء

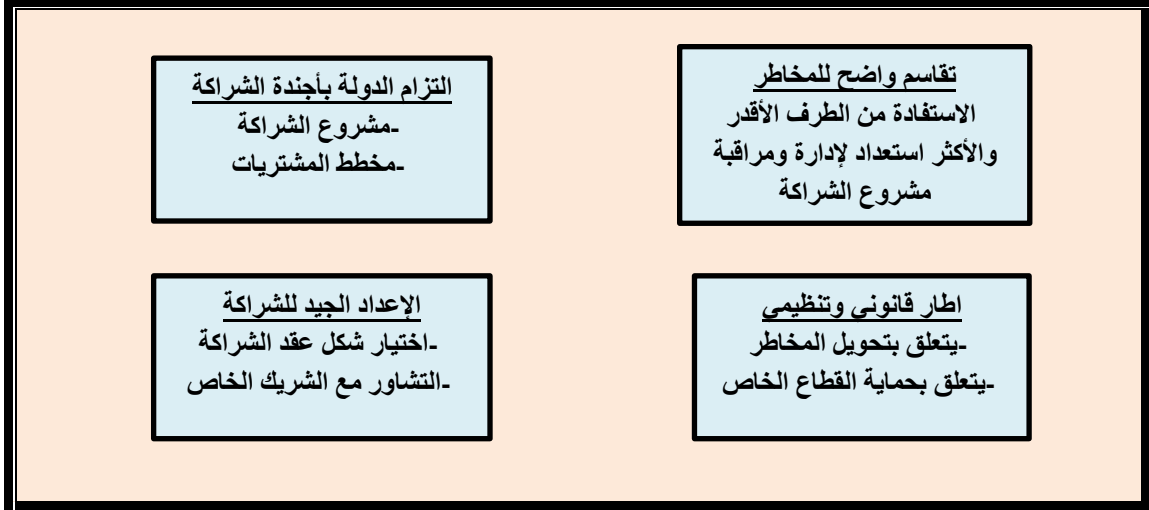


## المحور الثاني: متطلبات وسبل تعزيز الشراكة

### أولاً: متطلبات الشراكة

لاشك ان بناء إطار واضح للشراكة بين القطاع العام والخاص يتطلب تهيئة الارضية والمتطلبات الداعمة ، يقف في مقدمتها تحديد المسؤوليات والأدوار والأهداف وطريقة التنفيذ التي من شأنها أن يساعد على جلب اهتمام القطاع الخاص من جهة، ودعم القبول العام للشراكة من جهة أخرى. ومن خلال مراجعة بعض الدراسات التي تناولت ما ينبغي استحضاره من متطلبات لنجاح اسلوب الشراكة ، نرى هناك سبه اتفاق على العناصر المفتاحية الأربعة التي يعرضها البنك الدولي ويوضحها الشكل التالي ، والتي من شأنها أن تزيد من فعاليته:

#### شكل ( ١ ) العناصر المفتاحية الأربعة لفعالية إطار نجاح الشراكة



Source: Iain Menzies, *Delivering Universal and Sustainable Water Services: Partnering with the Private Sector, Water and Sanitation Program: guidance note, World Bank, 2016, p4.* [Disponible online : <http://documents.worldbank.org/curated/en/169471468194986954/pdf/1045>]

وفي ذات الاتجاه يرى ( بو نياي ، ٢٠١٧ ، ٤ ) إمكانية تحديد الخطوط العريضة لمتطلبات نجاح الشراكة هذا الأسلوب بالآتي:

١. دعم سياسي قوي على المستوى الوطني مما يؤدي إلى تشجيع هذا النشاط مع وجود تطوّر واقعي مشترك للشراكة مبني على نقاط القوة والضعف المتوافرة لدى أطراف الشراكة.
٢. ضرورة "توافر الدعم السياسي للشراكة بين القطاعين، ومن هنا ضرورة تعريف السياسيين جيدا على أهميتها ومنافعها"
٣. تحليل دقيق ومفصّل وشفاف لجدوى المشروع قبل التعاقد.

٤. تحليل مفصل للمخاطر من جميع جوانب المشروع الفتي والتجاري فضلاً عن المخاطر السياسية.

٥. - عقود مبرمة جيدة وشفافة وتنافسية ومفصلة على المدى الزمني القصير والمتوسط والطويل.

٦. الرغبة من قبل الشريك العام (القطاع العام) بالقبول في حلول ابتكارية.

٧. رقابة فعّالة وحرفية على الشريك في القطاع الخاص من قبل العميل الحكومي.

٨. اختيار المشروعات المناسبة بحيث يمكن تكرارها لتحفيز القطاع الخاص.

٩. أن "إنجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص يتطلب التزاماً متبادلاً بينهما، والنظر إلى القطاع الخاص على أنه شريك"، مشدداً على أن "الحكومة يجب أن تضع أطراً لا قيوداً لمبادرات القطاع الخاص".

١٠. تحفيز وتشجيع ثقة المستثمر في القطاع العام

ثانياً: تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يكتسب دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص أهمية متنامية في تعزيز التعاون بين الحكومات والقطاع الخاص من أجل تطوير التنمية الاقتصادية و الرفاهية الاجتماعية والأداء الحكومي. وهناك عوامل عديدة تعزز الحاجة إلى التفكير بطرق جديدة لتسليط الضوء على آليات تتيح التعاون بين الحكومات والقطاع الخاص. وهذه العوامل تشمل الانقمار إلى البنى التحتية وتراجع الميزانيات وتوسع مشاريع القطاع الخاص ونمو عدد السكان.

وهناك مجموعة من العوامل الرئيسية التي تلعب دوراً محورياً في نجاح أو فشل أي شراكة بين القطاعين العام والخاص، وتشمل تحديد دور كل من الحكومة والقطاع الخاص في كل مشروع، والاتفاق على أسس مشتركة بين الطرفين، وتوفير القدرة على إدارة الأزمات الاقتصادية وإيجاد معيار مشترك لقياس النجاح.

ولخص (Kolzow) اهم الشروط التي ينبغي ان تتوفر لكي يتم تحقق الشراكة الناجحة والفعالة بين القطاعين العام والخاص ، وهي : (عادل ، ٢٠٠٦ ، ٢)

١. توفر ثقافة مجتمعية داعمة للشراكة تشجع القيادة، ومشاركة المواطنين في أنشطة

الشراكة ذات الاهتمام التنموي بعيد المدى .

٢. وجود تصور مجتمعي مشترك واقعي للشراكة، مبني على نقاط القوة والضعف

للمجتمع، وفهم مشترك لإمكانات المنطقة المراد تنميتها .

٣. توفر تنظيم فعال يمكن من التحام الاهتمامات الفردية بالاهتمامات العامة للمجتمع .

٤. توفر شبكة للجماعات والأفراد الرئيسيين المعنيين بالشراكة، تشجع اتصالهم مع القيادة، وتذيب الفروق بين الاهتمامات المتنافسة .
٥. الرغبة والقدرة على رعاية الريادة، وتشجيع المخاطرة ورعاية المشاريع المرتبطة بها.

### ثالثاً: انواع وصيغ الشراكة

تصنّف الشراكة من خلال المفاهيم والتوجهات والمعايير المعتمدة في التصنيف بحسب نمط التنظيم، وأسلوب اتخاذ القرار، و نوع القطاع، وطبيعة النشاط، إضافةً إلى طبيعة العقد، بحيث يتحدّد الدور الذي يقوم به كلّ من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن تلك الشراكة، ويلاحظ تَوَزُّع فيها الأدوار بين الطرفين من خلال إسناد خدمات البنية الأساسية عبر عقود كالخدمة، أو الإدارة، أو التأجير، أو الشراكة، أو الامتياز. (القطاونة، ٢٠١٣، ٦)

إنّ أكثر التصنيفات قبولاً من قبل الباحثين تندرج على أساس مجموعتين: (القهيوي، ٢٠١٢) **أولاً- شراكات تعاونية** : يدور هذا النوع من الشراكات حول إدارة الشراكة وتنظيمها على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث تتّصف الشراكة بعلاقات أفقية بين أطرافها ويتمّ اتخاذ القرار بالإجماع بحيث يشترك جميع الشركاء بأداء المهمات والواجبات، من دون إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضها.

**ثانياً: شراكات تعاقدية** : يُعنى هذا النوع من الشراكات بترتيبات توصيل الخدمات بموجب عقد بين طرفين. تكون العلاقات بين أطراف الشراكة عامودية مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة على النشاط ولا تمارس أداء المهمات، بل تعتمد على الأطراف الأخرى في ذلك. تكون تلك الجهة قادرة على إنهاء الشراكة أحياناً بطريقة أحادية استناداً إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص.

## المحور الثالث

### الشراكة كألية في التنمية والاصلاح

تشهد الساحة الاقتصادية العالمية ظهور استراتيجيات وآليات جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وتعزيز الأداء الحكومي والذي بدوره انعكس على إزالة الحدود التقليدية بين القطاعين العام والخاص حتى أصبحت الشراكة بين هذين القطاعين هي إحدى أكثر الركائز والآليات توظيفاً لتحقيق التنمية المستدامة المنشودة.

ان فكرة ربط الشراكة والتنمية تنبع من كون كل من القطاع العام والخاص تمتلك مزايا خاصة لكن التوليف بينها يدفع نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، خاصة في ظل صعوبة تحقيق تلك الأهداف على أساس الأداء الفردي لأي من القطاع، وميزة منهج الشراكة بالقطاع العام والخاص في التنمية أنه يجمع بصورة تكاملية عناصر القوة الموجودة لدى الفرقاء المشاركة؛ فشركات القطاع الخاص تقدم الموارد المالية والخبرات الإدارية علاوة على ضبط الجودة، ويقدم القطاع العام المعرفة المحلية، والالتزام نحو المجتمع، أما القطاع العام فهو مسؤول عن القوة التنظيمية والتنسيق الإستراتيجي. (المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١١).

ان الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعمل على استثمار نقاط القوة في كلا القطاعين وجني ثمار ذلك للتعاون في توسيع فرص الاستثمار والانتاج والعمالة. ويمكن تحقيق هذه الشراكة من خلال الآتي:

١. اقامة مصانع خاصة لإنتاج مستلزمات الانتاج للقطاع العام وضمان تسويق منتجات القطاع الخاص.
٢. ان الشراكة والتعاون بين القطاعين تتعزز أيضاً من خلال دعم وتشجيع وتوسيع القطاع المختلط والذي يساهم فيه القطاعان معاً.
٣. ضرورة اقامة مجالس خاصة يتمثل فيها القطاعان العام والخاص مع الخبراء والمختصين والأكاديميين لرسم السياسات واتخاذ الاجراءات اللازمة لدعم وتشجيع وخدمة الصناعة.
٤. تشجيع الشركات المساهمة الخاصة والعامة لزع الكوادر الإدارية والفنية ورأس المال الخاص في الانتاج والاستثمار.

وفي ضوء ما تقدم ، فان السعي نحو تفعيل الشراكة بين القطاع العام والخاص يمكن اعتماده كألية ناجحة لاستراتيجية الاصلاح الاقتصادي من المشاكل والاختلالات الاقتصادية ، ومن بين اهم هذه الاختلالات ضعف مساهمة القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية ، لذلك ان اعطاء الدور الاقتصادي للقطاع الخاص أمراً ضرورياً لكونه الاكفاً في استخدام الموارد وفق

المعايير الاقتصادية معايير الكلفة والريح في اطار آليات السوق والمنافسة (مركز حمورابي ٢٠٠٩، ٢٢٦). وهنا لا بد من النهوض بالشراكة وتشجيع وتطوير دور القطاع الخاص وزيادة قدرته للتغلب على المشاكل والعقبات التي تحد من انشطته وتحول دون نموه ، ويأخذ الدعم والتشجيع اشكالا عدة منها(محمد صالح ٢٠٠٧) (احمد ابريهي، ٢٠٠٨، ٤)

أ- المساهمة في تخفيض كلف الانتاج لزيادة القدرة التنافسية وذلك من خلال توفير الدولة المرافق والخدمات الموقعية لها وتخفيض كلف الاعلان والترويج وتسهيل مشاركتها في المعارض المحلية والاجنبية. هذا الى جانب المساعدة في توفير حاجتها من التمويل باقل كلفة سواء من مصادر محلية او دولية مع التأكيد على اهمية تفعيل دور المصارف لتسهيل اقراض هذه المشاريع وتخفيض كلف الحصول على القرض .

ب- توفير الغطاء القانوني والتنظيمي وتوفير البيئة التشريعية الملائمة لنمو القطاع الخاص عبر الاعفاءات الضريبية .

ج- الدعم الفني والتقني من خلال اختصاصيون لتقديم الخدمات الارشادية ودراسات الجدوى

د- ارشاد المستثمرين لاختيار المشاريع المهمة والناجحة والتي تتمتع بشرط الجدوى الاقتصادية .

و- دعم القدرات التسويقية لمنتجات المشاريع وحل مشاكل التسويق من خلال ايجاد هئيات حكومية او غير حكومية لترويج منتجاتها وايجاد اسواق جديدة محلية او خارجية .

ان ما تقدم يشكل محور هام في استراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، والتي باتت تكتسب أهمية متنامية في تعزيز وتفعيل النهج التشاركي والتعاوني وتعزيز قنوات التنسيق بين مختلف الأطراف المعنية من أجل تطوير مختلف جوانب التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحسين الأداء الحكومي في الدول النامية التي تشكو عجزاً دائماً في مواردها المادية وتحتاج إلى المزيد من التمويل لغرض تغطية استثماراتها في مشاريع البنى التحتية وغيرها من المشاريع العامة القائمة والمزمع انشائها، لذلك غالباً ما تهدف الحكومات الى تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص لخفض عبء المشاريع العامة الخاسرة وتوفير مصادر ايرادات اضافية للحكومة وتأمين فرص عمل جديدة خارج مؤسسات الدولة.

## المحور الرابع

### تشخيص واقع الشراكة بالعراق والتحول نحو القطاع الخاص

#### أولاً: واقع الشراكة الحالي بين القطاعين

❖ اتسع دور القطاع الخاص في العملية التنموية عند تأسيس الدولة الحديثة في عشرينات القرن الماضي. إذ قامت الدولة بإصدار بعض التشريعات التي دعمت القطاع الخاص ومنها قانون المشاريع الصناعية رقم ١١٤ لسنة ١٩٢٩ الذي ساهم بتشجيع المستثمرين العراقيين . وإصدار قانون المصرف الصناعي في العام ١٩٤٠ الذي لعب دوراً محورياً في تشجيع الحركة الصناعية بالقطر ، والتي تنوعت لتشمل صناعات مهمة كصناعة الزيوت والنسيج والجلود. مما عزز من دور القطاع الخاص في العملية التنموية لتصل مساهمته في العام ١٩٥٠ بنحو ٨٠% من إجمالي الناتج المحلي (عبد الحسين، ٢٠٠٥، ١١).

❖ و بعد اقامة الجمهورية عام ١٩٥٨ تراجع دور القطاع الخاص كثيراً ، خصوصاً بعد ان سعت الحكومة الى تأميم الشركات الكبيرة ، وبقي القطاع الخاص مقتصرًا على الصناعات الصغيرة التي هي عبارة عن وحدات صناعية ذات رأسمال محدود وعدد قليل من العمالة، ثم بعدها عادت الحكومات مرحلة جديدة لاعادة تنشيط دور القطاع الخاص مع تسمية القطاع المختلط وصدور القوانين التي تنظم عمله ، كقانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦٤ الذي عرف شركات القطاع المختلط بأنها الشركات التي تسهم الدولة فيها بنسبة (٥١%) من رأس مال الشركة . وقانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ الذي سمح بتأسيس شركات مساهمة مختلطة تسهم فيها الدولة من خلال إحدى تشكيلاتها أو أكثر بنسبة لا تقل عن (٢٥%) من رأس مال الشركة ، ثم اعقبها قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ لنفس الغرض مع اشارة الى حق المشاركة مع الشركات والمؤسسات العربية والأجنبية .

❖ إما دور القطاع العام و القطاع الخاص في فترة السبعينيات فقد شهد تعزيز دور الدولة في النشاط الاقتصادي فقد أصبحت الدولة القائد و الموجة لمعظم الفعاليات الاقتصادية وتقليص دور القطاع الخاص و أصبحت الخطة المركزية الشاملة الآلية المهيمنة على النشاط الاقتصادي ومما زاد في توسيع دور القطاع العام هو صدور قانون تأميم النفط عام ١٩٧٢ (ابو هات ، ٢٠٠٥ ، ٢). في حين خلال فترة التسعينات كان توجه الحكومة نحو تشجيع القطاع الخاص و دخوله في ممارسة النشاط الاقتصادي بشكل أكثر من السابق، بعد ان أصدرت القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٧ فقد بدأت الحكومة خلال هذه الفترة بيع الكثير من المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص .

❖ أما بعد أحداث عام ٢٠٠٣ ، فقد بدأ الاقتصاد العراقي بتطبيق الإصلاحات الاقتصادية ، والأخذ برؤية اقتصادية وتنموية جديدة يكون للقطاع الخاص الوطني دور المحرك الرئيس مع بقاء الدور الرقابي للقطاع العام فاعلاً للوصول إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، لذلك كانت التوجهات الجديدة في سياسة العراق الاقتصادية اعتماد آلية السوق في الاقتصاد، وما يتطلب تكامل بين دور الدولة ممثلة بالقطاع العام ودور القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية ، مع فسخ المجال امام الاستثمار وبناء شراكات بين القطاعين العام والخاص ، فقد اتاح قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل في البيئة العراقية فرص استثماريه في كافة القطاعات لأقتصاديه ، ومنها آلية التحول نحو القطاع الخاص بغية خلق بيئة اقتصادية تسمح بدور اوسع للقطاع الخاص في ادارة الشأن الاقتصادي وشيوع الابداع وتعزيزالقدرة التنافسية واهم نقطة للتحول هي الدخول في قطاع الاستثمار في شتى القطاعات الاقتصادية الصناعية والتجارية والزراعية والسكنية والسياحية ، وركزت اهداف القانون الى ما يأتي- :

- ١- تشجيع الاستثمارات ونقل التقنيات الحديثه للإسهام في عمليه تنميه العراق وتطويره وتوسيع قاعدته الانتاجيه والخدميه وتنويعها.
- ٢- تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي للاستثمار في العراق من خلال توفير التسهيلات اللازمه لتأسيس المشاريع الاستثمارية وتعزيز القدرة التنافسية للمشاريع الاستثمارية وتعزيز القدرة التنافسية للمشاريع المشمولة بإحكام هذا القانون في الاسواق المحليه والاجنبيه.
- ٣- تنميه الموارد البشرية حسب متطلبات السوق وتوفير فرص عمل.
- ٤- حماية حقوق وممتلكات المستثمرين.

اضافة الى ما تقدم طرحت الحكومات استراتيجيات للتنمية الوطنية لعدة سنوات مها (٢٠٠٥ - ٢٠٠٧) و (٢٠٠٧ - ٢٠١٠) ثم ( ٢٠١٠ - ٢٠١٤) وفي كل منها ركزت ضرورات تفعيل دور القطاع الخاص للمشاركة مع القطاع العام في عملية التنمية الاقتصادية ( عبد الرضا، ٢٠١٢).

### ثانيا: تقييم علاقة الشراكة بين القطاع العام والخاص

في ظل اهتمام الدولة بتنمية القطاع العام لم تعطي القطاع الخاص دوره الحقيقي في البناء والتنمية الاقتصادية اعتقاداً منها ان قيام الدولة بالتدخل في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية كفيل بتحقيق التنمية والتقدم . ان هذه الرؤيا الغير متوازنة ادت الى العديد من

الاختلالات الاقتصادية وعلى رأسها الحد من فاعلية القطاع الخاص وتقليل دوره ومساهمته في عملية الإصلاح والتنويع الاقتصادي في العراق، لذا يجب ان يكون دورها معززاً ومكملاً وراعياً للقطاع الخاص لا بديلاً عنه مع استمرار تواجدها الفاعل في المجالات الاستراتيجية والبنى التحتية والمجالات التي يحجم عنها القطاع الخاص .

يتبين من تشخيص واقع العلاقة بين القطاع العام والخاص سابقة الذكر، ان نشاط القطاع الخاص وفرص تطوره بدأت تتحسر وتضيق كلما اتجه الزمن نحو المستقبل ، فمنذ عام ١٩٥٠ او السياسة الاقتصادية في العراق تتعرض إلى تغيرات و تحويرات كبيرة لاعتبارات كثيرة منها ما يتعلق بالحروب والحصار والاحتلال والنظام الاقتصادي التي مر بها القطر و كذلك عدم وضوح ادوار كل من القطاع العام والخاص في النشاط الاقتصادي(فاطمة ، ٢٠٠٥ ، ١١٦). بل والقطاع الخاص مازال يعاني الضعف والتهميش وهو اليوم مرهون بنموه وتطوره بحماية الدولة.

نلاحظ (كما في الجدول ١)، انخفاض مساهمة الناتج الخاص في اجمالي الناتج المحلي وفي تكوين راس المال الثابت، وكذلك ما هو واضح من حركة الاستثمار في هذا القطاع ، فكانت نسبة مساهمة القطاع الخاص في العراق بتكوين ال(GDP) عام(٢٠٠٥) حوالي ( %٢٧ أي ما قيمته (١٧٥٨٦٧١٣) مليون دينار مقابل (%٧٣ ) للقطاع العام وهو ما يمثل (٤٦٤١٣٣٥٢) مليون دينار ، في حين بلغت النسبة عام (٢٠٠٦) ما يقارب ال (%٢٩) أي ( ٢٨٠٧٥٣٤ مليون دينار للقطاع الخاص مقابل (%٧١) أي (٦٧٥١٢٦١٤) مليون دينار للقطاع العام في تكوين الناتج المحلي الاجمالي وكما هو واضح في الجدول التالي.

جدول ( ١ ) مساهمة القطاعين العام والخاص في تكوين الناتج المحلي الإجمالي (مليون دينار)

| السنوات | الناتج المحلي الاجمالي | مساهمة القطاع الخاص | نسبة مساهمة الخاص % | نسبة مساهمة العام % |
|---------|------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| ١٩٧٥    | ٤١٠٥٠١                 | ١١٢٠                | %٢٧                 | %٧٣                 |
| ١٩٨٤    | ١٥٢٧١٠٨                | ٤٩٦٢٠٦              | %٣٢                 | %٦٨                 |
| ١٩٩٣    | ١١٢١٤٢                 | ٩٥٧٠٠               | %٨٥                 | %١٥                 |
| ٢٠٠٤    | ٤٧٩٥٨٥٤٥               | ٣٧٠٠٨٨              | %٨                  | %٩٢                 |
| ٢٠٠٥    | ٦٤٠٠٠٠٦٥               | ١٧٥٨٦٧١٣            | %٢٧                 | %٧٣                 |
| ٢٠٠٦    | ٩٥٥٨٧٩٥٤               | ٢٨٠٧٥٣٤٠            | %٢٩                 | %٧١                 |

المصدر/ جمهورية العراق / هيئة التخطيط . الجهاز المركزي الإحصاء المجموعة الإحصائية السنوات مختلفة



أما دور القطاع العام والخاص في تكوين رأس المال الثابت خلال المدة ( ٢٠٠٠ - ٢٠٠٦ ) يتضح من خلال الجدول ( ٢ ) حيث كانت قيمة تكوين رأس المال الثابت تتسم بالتذبذب والتواضع مقارنة بالقطاع العام ، ففي عام ٢٠٠١ بلغت هذه القيمة (٢٣٠٥٤٢٥) مليون دينار مرتفعة عن عام ٢٠٠٠ والذي بلغت ( ١٣١٤٩١٥ ) مليون دينار ، في حين انخفضت هذه القيمة إلى (١٧٩٧٤٢٥) مليون دينار عام ٢٠٠٢ لترتفع مرة أخرى إلى حوالي (٩٧٤٣٤٧٧) في عام ٢٠٠٥ مليون دينار ، ويرجع سبب ذلك الى عدم استقرار أسعار النفط في الأسواق العالمية ، والتي تمثل الجانب المهم من صادرات العراق ، وبالتالي تذبذب الإيرادات التي تنعكس على تكوين رأس المال الثابت، وهذا ما يدل على ان القطاع العام هو القطاع القائد في عملية التنمية الاقتصادية مع تراجع نسبة مساهمة القطاع الخاص وهذا ما يؤكد على تلكو عملية الانتقال نحو اقتصاد السوق الذي يتطلب تقليص دور القطاع العام وفتح دور اكبر للقطاع الخاص وانسحاب الحكومة من النشاط الاقتصادي.

**جدول (2) يبين مساهمة القطاع الخاص في تكوين الرأس المال الثابت للفترة 2007/2000 (مليون دينار)**

| السنة | القطاع العام | نسبة العام الى المجموع % | القطاع الخاص | المجموع   | نسبة الخاص الى المجموع % |
|-------|--------------|--------------------------|--------------|-----------|--------------------------|
| 2000  | 1314915.1    | % 89.8                   | 150337.6     | 1465252.7 | 10,2                     |
| 2001  | 2305425,8    | %91.1                    | 226015.1     | 2531440,9 | 8,9                      |
| 2002  | 1797425.1    | %81.8                    | 401651.6     | 2199076,7 | 18,2                     |
| 2003  | -            | -                        | -            | 2958578   | -                        |
| 2004  | 2487718.1    | %87.1                    | 370088,9     | 2857807,0 | 12,9                     |
| 2005  | 9743477      | %99                      | 43885        | 9787362   | 0,1                      |
| 2006  | 16013395     | %98.0                    | 269550       | 16282945  | 2.0                      |

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء ، المجموعة الإحصائية لعامي 2006/2005 جدول ١٠/٤ ص ٤٧  
المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء ، الحسابات القومية ، المجموعة الإحصائية السنوية ، 2009 /2008 ، ص 456.

في اطار الواقع اعلاه ، فان القطاع الخاص بوضعه الحالي غير قادر على النهوض بواقع التنمية الاقتصادية في البلاد وهو بحاجة الى دعم الدولة بشكل كامل، فالاقتصاد العراقي مازال اقتصادا ريعيا يعيش على تصدير النفط بينما الزراعة معدومة حيث يعتمد العراق على تأمين

سلة غذائه عن طريق الاستيراد والصناعة متوقفة غير قادرة على منافسة المنتجات الاجنبية التي يغرق بها السوق العراقية ،ولذلك فانه من الضروري:

١. توفير الاستقرار السياسي والامني الذي هو ضروري لممارسة القطاع الخاص لنشاطه فلا نشاط للقطاع الخاص من دون ذلك.
  ٢. تشخيص المعوقات التي تواجه القطاع الخاص من اجل وضع الحلول اللازمة لها.
  ٣. تشريع القوانين التي تدعم هذا القطاع.
  ٤. تأهيل المناطق الصناعية القائمة والتخطيط لمدن صناعية جديدة.
  ٥. تفعيل قانون الاستثمار وتقديم التسهيلات لدعم نشاطه.
  ٦. تقديم القروض الميسرة وبفوائد بسيطة.
  ٧. الغاء الديون القديمة المترتبة في ذمة الصناعيين للفترة التي توقف فيها نشاطهم بسبب اوضاع البلد التي ليس لهم دخل فيها.
  ٨. الاستفادة من ثورة المعلومات والاتصالات في الفعاليات الاستثمارية للقطاع الخاص.
- وفي ضوء ما تقدم ، لا بد للحكومات من تبني سياسة وبيئة تشجيعية هادفة إلى دعم القطاع الخاص وإعطائه الدور التنموي بالمشاركة مع القطاع العام ، لذلك تعتبر مسألة تطوير القطاع الخاص مسألة جوهرية وفي هذا يقع الامر على عاتق اصحاب القرار لاطلاق حزم من السياسات لتحفيز هذا القطاع في المرحلة الراهنة والمستقبلية.

### ثالثاً: تفعيل خيارات الشراكة في العراق

تساؤلات عديدة يطرحها الواقع الاقتصادي خلال المرحلة والتجربة التي يعيشها العراق اقتصاديا منذ (٢٠٠٣-٢٠١٦)؟ هل لا زال يعمل وفق آليات النظام الاقتصادي المركزي ام وفق آليات اقتصاد السوق ؟ ما هو دور القطاع الخاص في الاقتصاد وهل فعلا مشاركة القطاع الخاص للعام يمثل خيار استراتيجي للاقتصاد العراقي؟ ؟ وهل حققت القطاعات الاقتصادية ( القطاعات الزراعية والصناعية والنفط والمال والتشييد والاعمار والخدمات ) نتائج ايجابية أم باءت بالفشل ولم يحصل شيء مهم طيلة تلك السنوات.

ان الاجابة لما تقدم ، تحتاج إلى الفهم الصحيح والتصور الواضح لآليات وسبل تفعيل خيارات الشراكة ، واطلاق حزمة من السياسات والاجراءات المناسبة لتحفيز وتطوير مكانة وأداء القطاع الخاص ليأخذ دوره في المساهمة في البناء الجديد للاقتصاد والتنمية في العراق ، ولعل في مقدمة سبل التفعيل البيئة الاستثمارية الحالية ان كانت مشجعة للاستثمار المباشر ام لا، ثم بعدها البحث عن صعوبات التنفيذ للمشاريع بالوقت والكفاءة المطلوبة؟.

فعلى الرغم ان البيئة الاستثمارية الحالية تتميز بوجود قانون استثماري يضم الكثير من الحوافز الضرورية، الا ان هناك عجزا وفجوة استثمارية يتطلب ملؤها من مصادر اخرى ، فعلى سبيل

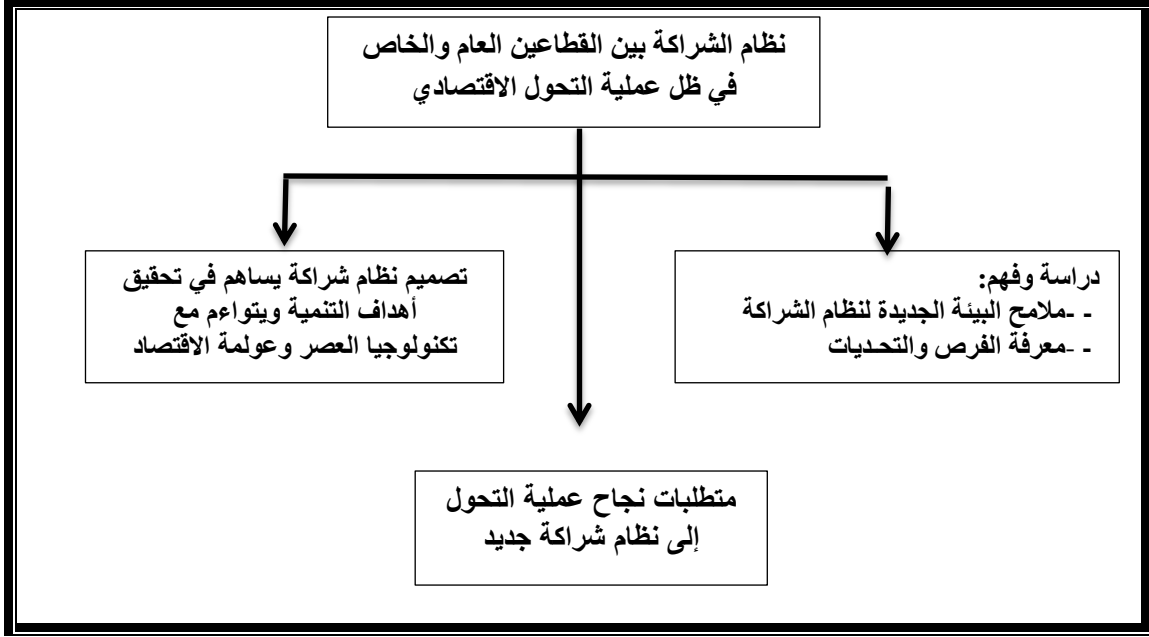
المثال ، نلاحظ في الاستراتيجية الوطنية للتنمية لوزارة التخطيط لعام ٢٠٠٦، يظهر ان النفقات الضرورية لاعادة الاعمار والتي يتطلب توفرها للفترة ٢٠٠٦ - ٢٠١٠ تساوي \$١٨٧ مليار، وعند احتساب مقدار التخصيصات الاستثمارية الفعلية المخصصة في الموازنة لنفس الفترة، نجد ان مجموعها يساوي تقريبا \$٦٦ مليار . أي ان نسبة العجز في التخصيصات الاستثمارية تعادل ٦٥% تقريبا، وهنا تأتي ضرورة البحث عن مصادر تمويلية استثمارية (البصري، ٢٠١١). ولتمويل الفجوة الاستثمارية، لا بد من تقدير للايرادات والنفقات الحكومية خلال الفترة (٢٠١٠ - ٢٠١٤) نرى الايرادات غير النفطية (جباية الرسوم والكمارك) كانت ومازالت لا تتجاوز ١٠% من الايرادات العامة، وتقدر هذه الايرادات حاليا بحدود ٤ مليار . ولدى مقارنة البيئة الاستثمارية في العراق بمجموعة من الدول كمصر، والاردن، وايران، والمغرب، وماليزيا، وسنغافورة باستخدام بيانات المسح الاقتصادي الذي أعده البنك الدولي العام ( لعام ٢٠٠٨)، نجد فروقاً كبيرة توشر الى ان العراق يمثل نسبيا اصعب بيئة استثمارية. فنجد ان التسهيلات الاستثمارية التي توفرها سنغافورة لرفاهية المواطن (وهي دولة تفتقر للموارد الطبيعية) تجعل معدل دخل الفرد يعادل \$٤٨ الفاً، في حين ان دخل الفرد العراقي يعادل \$٣٦٠٠ لعام (٢٠٠٧).

مما تقدم يتأكد القول بان تفعيل مشاركة القطاع الخاص للعام هو خيار استراتيجي ، ولكي يتحقق ذلك لا بد ان يكون هناك دور واضح وبرنامج مرسوم لإشراك القطاع الخاص في ادارة الاقتصاد، وفي صناعة القرارات الاقتصادية وفق نظرة شاملة لتحفيز القطاعات الإنتاجية كافة ومنها بشكل اساسي في الزراعة والصناعة والتشييد (الاسكان والاعمار) والطاقة والخدمات والسياحة، وان تتبنى الحكومة برامج ومساهمات واجراءات تنفيذية محسوبة ومدعومة ماديا وقانونيا.

في ضوء ما سبق يمكن وضع إطار مقترح لسبل تفعيل الشراكة بين الحكومة ممثلة بالقطاع العام والقطاع الخاص يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، يقوم هذا الإطار على أربع مراحل هي - :

١. دراسة وفهم ملامح البيئة الاقتصادية والاجتماعية الجديدة لعملية التحول للشراكة بما يحقق أهداف التنمية .
٢. التعرف على تحديات تحقيق شراكة ناجحة حقيقية بين الحكومة والقطاع الخاص.
٣. كيفية نجاح عملية التحول إلى نظام الشراكة الجديد .
٤. كيفية صناعة وحماية نظام شراكة جديد ومحدث بين الحكومة والقطاع الخاص، يحقق أهداف التنمية ، كما يعكس الإطار المقترح أيضاً الأساليب والكيفية التي تمكن الحكومة

من إتمام عملية إعادة الهندسة إلى النظام الجديد المحدث في كل مراحله وذلك كما بالشكل (٢) التالي:



## المحور الخامس

### رؤية مستقبلية لآليات بناء وتطوير الشراكة

تهدف الرؤية المقترحة صياغة اطار عام للتوجهات المستقبلية ، والبحث عن أساليب تهبيئ سبل تطوير الشراكة بين القطاع العام والخاص وتحريك توجهاتها كخطوة لتوفر البيئة المناسبة لاقتصاد السوق مستفيدين من تجارب الدول في هذا التحول وصولا الى تحقيق الاصلاح الاقتصادي الكامل ، وتشجيع ودعم قدرات هذه النوعية من الشراكة وتوظيفها بشكل سليم وأداء أفضل في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

اولا: مكونات الاطار المقترح :

إن رسم رؤية للتوجه المستقبلي وتحقيق اطار عملي للشراكة بين القطاع العام والخاص يعني تبني جملة من السياسات المتكاملة التي تعمل على تأطير سياقات التفكير الخاصة المستمدة من واقع تحديد المشاكل والمعوقات التي تشهدها الشراكة ، ومن ثم فان بناء رؤية للتوجه المستقبلي التي تساعد على وضع اطار عملي للشراكة في البيئة العراقية ، إذ ينضوي تحت مظلة الإطار مجموعة من الاستراتيجيات وما يرتبط بها من توجهات ونعرض لها على النحو الاتي :

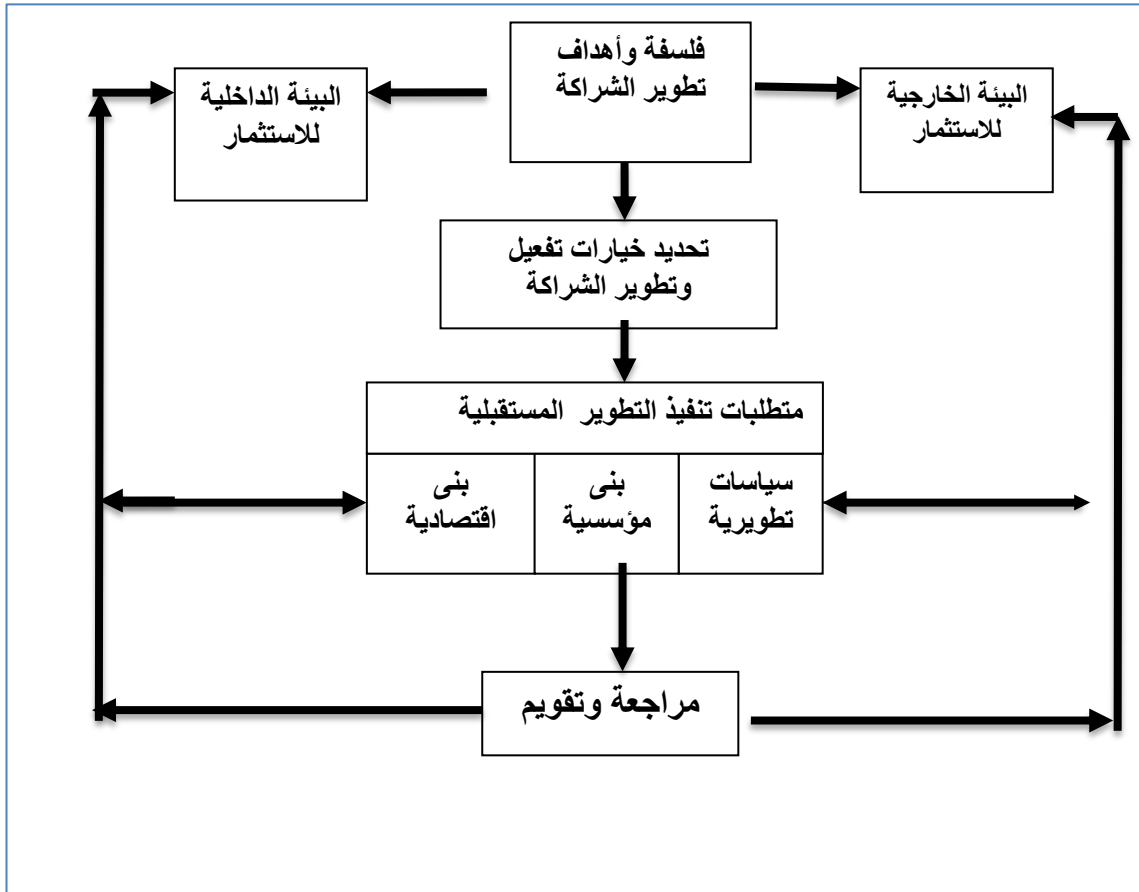
- تبني استراتيجية تنمية للشراكة تنطلق من الرؤية الشمولية في تغطية الاعتبارات التطويرية للاقتصاد العراقي ، تستند في معطياتها على جعل شراكات القطاع الخاص

تشغل حيزا في الاقتصاد الوطني إلى جانب القطاع العام ، لذا فإن متطلبات التنظيم والتنسيق في الأدوار والعلاقة تصبح حالة مطلوبة.

- توفير البنى المؤسسية والهيكلية الساندة لدعم الشراكة بالخدمات الفنية والتجارية والمعلوماتية ، وتوفير مراكز المعلومات التي توفر ما تحتاجه المشروعات من بيانات ، فضلا عن استحداث أجهزة متخصصة في الرقابة على المواصفات .
- استراتيجية تهيئة البيئة الملائمة لتشجيع دخول الشراكات من قبل القطاع الخاص، من حيث توفير البنى التحتية وسياسات الدعم وتحسين المناخ الملائم لنجاحها والتغلب على المشكلات التي تواجهها .

### ثانيا: الاطار الاستراتيجي المقترح

اولا:- أطار الرؤية المقترحة :يبين الشكل (٣) ملخصا بيانيا لطبيعة المرتكزات والتوجهات الأساسية لهذا الإطار، إذ تشكل مجموعها خلفية ضرورية في تطوير الشراكة، ونعرض لها بالاتي:



❖ أيجاد الرؤية لكل من فلسفة وأهداف تطوير الشركات بين القطاع العام والخاص والتي تستمد مقوماتها الأساسية من تقييم بيئة الاستثمار الداخلية والخارجية والتي تحدد في ضوءها النظرة الشاملة لدى القطاع الخاص من حيث الاتجاهات والقيم الحاكمة للسلوك

والأداء والآليات المطلوبة لتحويل الرؤية الى واقع ملموس، وفي ضوءها تتحدد فلسفة القطاع الخاص للمساهمة في كافة المجالات والأفكار والإمكانيات التي يمكن تحويلها الى فرص، ومن ثم بلورة الأهداف وصياغتها في ضوء امكاناته الداخلية وحقائق ومتطلباته البيئية، إذ غالبا ما تأخذ مستويين أهداف مباشرة يمكن تحقيقها عند البدء، وأهداف متطورة يمكن توقعها مستقبلا .

❖ تحديد الخيارات الاستراتيجية : إن تحقيق اطار عملي للشراكة بين القطاع العام والخاص يعني تبني جملة من السياسات المتكاملة التي تعمل على تأطير سياقات التفكير الخاصة المستمدة من واقع تحديد المشاكل والمعوقات التي تشهدها الشراكة ، ومن ثم فان بناء رؤية للتوجه المستقبلي تساعد على وضع أطار عملي للشراكة في البيئة العراقية ، إذ ينضوي تحت مظلة الإطار مجموعة من الاستراتيجيات وما يرتبط بها من توجهات ونعرض لها على النحو الاتي :

● تبني استراتيجية تنمية للشراكة تنطلق من الرؤية الشمولية في تغطية الاعتبارات التطويرية للاقتصاد العراقي ، تستند في معطياتها على جعل شراكات القطاع الخاص تشغل حيزا في الاقتصاد الوطني إلى جانب القطاع العام ، لذا فأن متطلبات التنظيم والتنسيق في الأدوار والعلاقة تصبح حالة مطلوبة.

● توفير البني المؤسسية والهيكلية الساندة لدعم الشراكة بالخدمات الفنية والتجارية والمعلوماتية ، وتوفير مراكز المعلومات التي توفر ما تحتاجه المشروعات من بيانات ، فضلا عن استحداث أجهزة متخصصة في الرقابة على المواصفات .

● استراتيجية تهيئة البيئة الملائمة لتشجيع دخول الشراكات من قيل القطاع الخاص، من حيث توفير البني التحتية وسياسات الدعم وتحسين المناخ الملائم لنجاحها والتغلب على المشكلات التي تواجهها .

❖ تحديد الاحتياجات الفعلية للتطوير وتوفير المناخ المناسب لذلك، إذ يمكن النظر الى هذه الاحتياجات على أنها حلولا ومسارات لما ينبغي القيام به في مجال الإصلاح والتطوير. وينظر لها من خلال الاتي: ( النصيري، ٢٠١٧ ) (<http://iraqieconomists.net/ar>)

١. المساهمة في تحسين بيئة الأعمال في العراق وتوفير المناخ الاستثماري المشجع لجذب رؤوس الاموال الوطنية والأجنبية وتشجيع تحقيق الشراكات بين القطاع العام والخاص.

٢. المساهمة في تهيئة بيئة تشريعية جديدة تستند إلى المادة (٢٥) من الدستور الدائم والاستراتيجيات والقوانين الخاصة بالإصلاح الاقتصادي وتطوير القطاع الخاص بما يضمن تفعيله وقيادته للسوق مستقبلاً.

٣. إدامة وتفعيل الشراكة والحوار والتعاون بين القطاع الخاص والحكومة.

٤. المساهمة في وضع السياسات والآليات والاستراتيجيات والمشاركة في متابعة تنفيذها لحسم الانتقال على مراحل مبرمجة زمنياً إلى اقتصاد السوق.
  ٥. العمل على توفير مصادر تمويل إضافية للموازنة العامة للدولة باعتماد تنمية وتنويع الموارد باتجاه رفع نسبة الموارد الأخرى غير النفط في الناتج المحلي الإجمالي.
  ٦. العمل على تشجيع انشاء وتطوير المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة بما يحقق التنمية الشاملة والمستدامة بما في ذلك تشكيل المؤسسات المتخصصة لهذا الغرض.
  ٧. التعاون في ضمان تنفيذ الخطط المركزية في توفير البنى التحتية لتشجيع وتطوير القطاع الخاص في الصناعة والتجارة والزراعة والسياحة والثروات المعدنية والطاقة والخدمات.
  ٨. تفعيل دور المصارف المتخصصة والمصارف الخاصة لتوفير القروض الميسرة للقطاع الخاص الوطني وكذلك إيجاد حلول لمشاكل الضرائب والفوائد المتركمة التي ترتبت على أصحاب المشاريع المتوقفة عن الإنتاج ووضع سياسة مالية قصيرة ومتوسطة الامد.
  ٩. المشاركة الفاعلة مع الحكومة في تنفيذ إجراءات إعادة هيكلة الشركات العامة وتسهيل الشركات مع القطاع الخاص.
  ١٠. المساهمة في ضمان معايير الجودة للمنتجات والخدمات المحلية والمستوردة.
  ١١. التعاون والمساهمة مع المؤسسات ذات العلاقة في تأهيل وتدريب الموارد البشرية المتخصصة في القطاع الخاص.
  ١٢. تشجيع المصارف الخاصة في الاستثمار في المشاريع الاقتصادية بما يعزز نسبة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي والإسراع بالتعديلات التشريعية لتحقيق هذا الهدف
- ❖ **المراجعة والتقييم : توضح عملية المراجعة والتقييم مدى مسايرة خطوات عمليات التنفيذ لما تم تخطيطه في العملية التطويرية ،وفي ضوءها يستدل عن اتجاهات التطور الإيجابي والسلبي والسبل الواجب اتخاذها لغرض المعالجة ،إذ تأخذ المراجعة والتقييم اتجاهين:**
- **الأول داخلي وتشغيلي من قبل إدارة المشروع للتحقق من كفاءة المشروع وبعتماد نظم المتابعة الدورية كالموازنات للإيرادات والمصروفات وجدولة التنفيذ ومتطلبات النجاح.**
  - **الثاني خارجي للبيئة الاقتصادية ووحدة الخدمات الساندة والأدوار التي تقدمها المشروعات في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .**

## الاستنتاجات والتوصيات

### أولاً : الاستنتاجات:

١. تعتبر الشراكة من الاساليب التي تستخدم لتحقيق الاصلاح الاقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق في العراق بشرط ان تطبق ضمن ضوابط معينة وبما يتلائم مع ظروف البلد الاقتصادية
٢. هناك جملة من المعوقات التي احوالت دون نجاح الشراكة في الاقتصاد العراقي والتحول نحو اقتصاد السوق ولعل اهم هذه المعوقات البطالة والبيروقراطية ، واستشراء ظاهرة الفساد الاداري وانخفاض حجم الادخار الخاص وعدم وجود تشريعات وقوانين محكمة ونظام رقابي فعال يضمن حقوق وواجبات المستثمر .
٣. وتتطلب الشراكة تطبيق مبادئ الانفتاح والشفافية، ودقة تحديد الأهداف ، وتأسيس القرار على تفاوض ومعلومات دقيقة، الى جانب نشر الوعي بأهميتها ، وتحديد الاحتياجات وحصر الموارد والأنشطة، ثم تصميم المشروع وإدارة برنامج الشراكة بالصورة المثلى التي تكفل تحقق الأهداف
٤. يعد مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص أحد المفردات المهمة في الاقتصاديات الحديثة، وذلك لما له من آثار إيجابية على الاقتصاديات في سد الفجوة التمويلية والاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية .
٥. تعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بديلاً إستراتيجياً لتوفير خدمات البنية التحتية وذلك لما يكون فيه من تكاتف للجهود بين القطاعين العام والخاص من أجل الرفع من جودة الخدمات الموجهة للمجتمع وتحقيق رفاهيته

### التوصيات:

١. دعوة الدولة لتشجيع وتحفيز القطاع الخاص للقيام بدور اكبر في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية لتوسيع قاعدة الانتاج وتحسين نوعيته وتقليل كلفته من أجل المنافسة الخارجية
٢. ضرورة تنويع مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية وذلك لتحقيق حزمة متكاملة ومتنوعة من المشاريع التنموية والتي من شأنها رفع وتنويع الاقتصاديات الوطنية



٣. ضرورة وجود اطار قانوني من التشريعات والمواثيق العامة التي تشكل الارضية المناسبة لجذب الاستثمار وتشجيعه. فضلا عن إصدار قانون خاص ينظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص .
٤. ضرورة توفير مناخ ملائم ومحفز يساعد على تنشيط القطاع الخاص من خلال توفير البنية التحتية اللازمة (ولاسيما الطاقة الكهربائية) والحماية الامنية للمشروعات والمؤسسات العاملة في البلد.
٥. العمل على بناء بيئة استثمارية صالحة ومشجعة وجاذبة لاستثمارات القطاع الخاص من النواحي القانونية والتشريعية والتمويلية وبنية تتوافر فيها الشروط الامنية و اللوجستية من طاقة ومشتقات نفطية وطرق ووسائل مواصلات واتصال ومؤسسات صحية وخدمية
٦. عدم تهميش القطاع العام حيث يمكن أن يكون شريكاً رئيسياً بعملية التنمية بجانب القطاع الخاص وذلك برفع كفاءة أدائه.

### المصادر:

١. ايمان عبد المحسن زكي، نظرة مستقبلية للشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص (ما بعد الأزمة المالية العالمية)، "مؤتمر: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي" معهد الإدارة العامة، الرياض -المملكة العربية السعودية 2009ص2.
٢. احمد بريهي العلي، (تنشيط الاستثمار ودور القطاع الخاص في تطوير منطقة الفرات الاوسط) محاضره القيت على قاعة الشهيد الصدر ، جامعة بابل ، الاربعاء ٤/٥/٢٠٠٨ م ص.٤
٣. بو ذياب ، أنيس، ( ٢٠١٧ ) ، الشراكة بين القطاعين العام و الخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، العدد (٩٩).
٤. سُودان فـوانديشـن، (٢٠١٥): رؤية تطويرية لتعزيز الدور التنموي للشراكة، دائرة الأسواق الخارجية والتمويل والشركات
٥. سلامي، يونس، (٢٠١١) : الشراكة قطاع عام-قطاع خاص، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، ط ١، الرباط، .
٦. عفيف علاء الدين ير ن لريس ، من الهيمنة إلى المنافسة :القطاع العام والخاص ،معهد الإمام الشيرازي الدول للدراسات واشنطن [www.siironline.org](http://www.siironline.org)
٧. عادل محمود الرشيد،(٢٠٠٦) : إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص -المفاهيم-المناهج-التطبيقات-، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر.
٨. عبد الكريم كامل ابو هات ، (٢٠٠٥): الخصخصة في الاقتصاد العراقي وجهة نظر مجلة القادسية للعلوم الإدارية و الاقتصادية ، جامعة القادسية ، العراق
٩. عبد الرضا ، نبيل جعفر ، ( ٢٠١٢ ) : واقع القطاع الخاص في العراق، الحوار المتمدن-العدد: ٣٦٧٦ - ٢٠١٢ / ٣ / ٢٣ - ٤٦ :٢٢
١٠. العزاوي ، كريم عبيس ، (٢٠٠٨) : واقع القطاع الخاص العراقي وسبل النهوض به، مركز العراق للدراسات.
١١. القطوانة، عادل محمد، (٢٠١٣)، أهمية الشراكة بين القطاع العام والخاص في المملكة، عمون صوت الأغلبية الصامتة.
١٢. القهيوي، ليث العبدالله، (٢٠١٢)، الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص "الإطار النظري و التطبيق العملي"، دار الحامد للنشر و التوزيع.
١٣. فاطمة مصحب لفته ، (٢٠٠٥) : عملية الخصخصة في بلدان عربية نختاره مع الإشارة إلى العراق رسالة ماجستير جامعة القادسية ، العراق

- ١٤ . المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (٢٠١١)، الشراكة والتنمية (دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المستدامة)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- ١٥ . محمد متولي دكروري محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، وزارة المالية – إدارة البحوث والتمويل، مصر .
- ١٦ . محمد صالح القريشي (الخصخصة في الاقتصادات النامية بين التدخل الحكومي والية السوق) جريدة المدى العراقيه، العدد/، ١٠٥١ الصادرة يوم الخميس ٢٠٠٧/٩/٢٧م.
- ١٧ . مولاي لخضر عبد الرزاق، (٢٠١٠) : متطلبات تنمية القطاع الخاص في الدول النامية ، رسالة ماجستير ، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان- كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجاري ، الجزائر
- ١٨ . هناء عبد الحسين، (٢٠٠٥): الخصخصة وعلاقتها بالاستثمار الأجنبي المباشر، كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة بغداد –الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح الجزء الأول .
19. Hill, Charles W.L and Jones Careth R,(2001) " Strategic Management Theory: An Integration Approach ", 2nd ed , Houghton Mifflin CO, Boston.
20. McDowell, Don,2004," Strategic Intelligence : A Handbook for Practitioners,Managers, and Users" , (U.S.A: Scarecrow Press, Inc.).
21. Wheelen, Thomas L and Hunger J.D,(2004)" Strategic Management and Business Policy: Concepts ", Prentice Hall co, New Jersey ,U.S.A.
- ٢٢ . التقرير الاستراتيجي العراقي الثاني ، (٢٠٠٩): مركز حمورابي للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ص٢٢٦
- ٢٣ . جمهورية العراق / هيئة التخطيط . الجهاز المركزي الإحصاء المجموعة الإحصائية (سنوات مختلفة)
- ٢٤ . شبكة الاقتصاديين العراقيين <http://iraqieconomists.net/ar/> (٢٠١٧)
- ٢٥ . سمير النصيري / خبير مصرفي وعضو المجلس الاستشاري لمندى بغداد الاقتصادي <http://iraqieconomists.net/ar>
- ٢٦ . كمال البصري، الخيار الاستراتيجي للاقتصاد العراقي ٢٠١١-٢٠١٤، شبكة الاقتصاديين العراقيين