

الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة خاصة الى القطاع الصناعي في العراق)

أ.م.د. فيصل أكرم نصوري / كلية الادارة والاقتصاد/ جامعة بغداد
م.م. فيصل زيدان سهر/ كلية الادارة والاقتصاد/ جامعة بغداد

المستخلص

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل الباحثين في مختلف أنحاء العالم بعد التأكد من أن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على الجمع بين موارد وطاقت وخبرات كل من القطاعين العام والخاص في انشاء وتشغيل المشاريع المتنوعة ، ان التطور الاقتصادي المتزايد اثبت فشل كلا القطاعين في تحقيق المزيد من النمو الاقتصادي كلا على انفراد في الكثير من الدول ولاسيما الدول النامية ذات النهج الاشتراكي ، وأدى ذلك بصورة او اخرى الى تبني اغلب الدول برامج الاصلاح الاقتصادي التي روجت لها المنظمات والمؤسسات الدولية (كصندوق النقد والبنك الدوليين) بمحض ارادتها أو بناءً على متغيرات خارجية أستوجبت ذلك تمثلت احدها في اعتماد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في بناء وتشغيل المشاريع بموجب احد اساليب الشراكة .

أن موضوع الشراكة يعد من الاساليب الاساسية في خلق الاجراءات التي تسمح للقطاع الخاص في تعزيز دوره في النشاط الاقتصادي الى جانب القطاع العام لتحقيق التنمية الاقتصادية وخاصةً في الدول النامية ، وقد اعتمد هذا المبدأ في الكثير من الدول وخاصةً الدول النامية في مشاريع البنى الاساسية كقطاع (المياه ، الكهرباء ، المواصلات) ، وتعد الشراكة سياسة اصلاحية الهدف منها القضاء على اختلال الهياكل الانتاجية في المشاريع العامة ، ومصدر مهم من مصادر التمويل وغيرها من الاهداف .

وقد تم اعتماد الشراكة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ كسياسة اصلاحية في المشاريع العامة لغرض تاهيل وتحسين ادائها الانتاجي وبهذا الصدد تم عرض العديد من المشاريع الانتاجية كفرص استثمارية لتعزيز مشاركة القطاع الصناعي الخاص بجانب القطاع الصناعي العام وخاصةً في قطاع الصناعات الانشائية والكيمياوية .

المصطلحات الرئيسية للبحث/ القطاع العام والخاص - الشراكة - الخصخصة - الاصلاح الاقتصادي - الصناعة.



مجلة العلوم
الاقتصادية والإدارية
المجلد ٢١ العدد ٨٢
الصفحات ٢٨٨-٢١٦

*البحث مستل من اطروحة دكتوراه

المقدمة

لقد تبني الكثير من الدول النامية سياسة الإصلاح الاقتصادي بمحض ارادتها أو بفعل عوامل خارجية (دولية) ، الهدف منها تصحيح الأختلالات التي تعاني منها (كارتفاع معدلات التضخم، العجز الدائم في ميزان المدفوعات والموازنات العامة ، ارتفاع معدلات البطالة ، اعباء خدمة الدين الخارجي وغيرها) وقد ارتبطت سياسات الإصلاح الاقتصادي بالمؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد والبنك الدوليين ، إذ أنها تعد شرطاً لازماً للحصول على الإعانات والقروض وتفرض شروطها على الدول المقترضة مقابل ذلك ، والتي في مجموعها تهدف إلى تحديد دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي وخفض الدعم الممنوح له ، تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتشجيع الاستثمار الخاص ، وقد طبق الكثير من الدول النامية ومنها العراق بعد عام ٢٠٠٣ برامج الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد والبنك الدوليين للتغلب على المشاكل التي تعاني منها اقتصادياتها ، ومن المناسب الإشارة الى الاتفاقية بين العراق وصندوق النقد والبنك الدوليين فيما يخص الإصلاح الاقتصادي ، إذ اتفق العراق على برنامج الإصلاح الاقتصادي وتضمن مرحلتين: الأولى : تركز على تحقيق التثبيت الاقتصادي وتقليص التشوّهات باتباع سياسات نقدية ومالية منها : توحيد وتحرير اسعار الصرف وإزالة القيود على الاسعار .

الثانية : تحرير القطاعين المالي والتجاري ومحاولة خصخصة الملكية العامة وتشجيع ودعم القطاع الخاص وفي هذا الاطار تم اعتماد الكثير من الإصلاحات الاقتصادية لاعادة تأهيل وتطوير القطاعات الانتاجية وتعزيز دور القطاع الخاص ودعمه وتشجيعه على المشاركة المتزايدة في النشاط الاقتصادي بوصفه مكملاً وشريكاً في عملية التنمية الاقتصادية ، وبناء على ذلك برزت صيغ واساليب تتمحور حول التكامل والتعاون بين القطاعين العام والخاص في ادارة النشاط الاقتصادي اطلق عليها (الشراكة بين القطاعين العام والخاص) **Public-Private Partnership** ، فالشراكة تعني الجمع ما بين الخصخصة وادارة القطاع العام من جهة ، وعلى التكامل والتعاون المتبادل من جهة أخرى، الذي يعد اكثر كفاءة وتناسباً للتنوع والتداخل في اعمال ونشاط القطاعين العام والخاص .

ان موضوع الشراكة يعد من الاساليب الاساس في خلق الاجراءات التي تسمح للقطاع الخاص بتعزيز دوره في النشاط الاقتصادي الى جانب القطاع العام لتحقيق التنمية الاقتصادية ولاسيما في الدول النامية التي تتصف اغلبها بالهيمنة المطلقة للقطاع العام في ادارة النشاط الاقتصادي ، وقد اعتمد هذا المبدأ في الكثير من الدول في مشاريع البنى الاساسية كقطاع (المياه ، الكهرباء ، المواصلات) ، وتعد الشراكة سياسة أصلحية الهدف منها القضاء على اختلال الهياكل الانتاجية في المشاريع العامة، ومصدر هام من مصادر التمويل ، وغيرها من الاهداف التي سنتطرق اليها لاحقاً.

وقد تم اعتماد هذا الموضوع بكثير من الاهمية في العراق بعد عام (٢٠٠٣) سواء أكان في مجال التشريع أم التطبيق، إذ كان لتوجهات الدولة الجديدة فسح المجال امام القطاع الخاص للمشاركة في التنمية والنشاط الاقتصادي مع اعطاء دور خاص للدولة في تنظيم هذا القطاع واعتماد آلية السوق في الاقتصاد ، وقد تم اتخاذ حزمة من الاجراءات الاقتصادية لتعزيز هذا الدور منها : تحفيز وتشجيع الاستثمار الخاص (المحلي والاجنبي) ، إجراء اصلاحات مالية ونقدية واسعة ، وقد حقق العراق شركات مثمرة مع شركات اجنبية معروفة فضلا عن الشركات الوطنية من القطاع الخاص .

مشكلة الدراسة :

ان اغلبية الدول النامية ومنها العراق تعاني من : وجود فجوة بين مواردها المادية وما مطلوب تمويله من مشاريع ، فضلا عن تزايد الضغط على الموازنة العامة وتراكم المديونية الخارجية ، ومع الدعوة الى تبني الخصخصة وضرورة دعم وتعزيز دور القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية برزت الشراكة بين القطاعين العام والخاص كاحد عوامل الاصلاح الاقتصادي لتمويل مشاريع البنى التحتية وإعادة تأهيل المشاريع الصناعية لتحسين كفاءتها الانتاجية .

فرضية الدراسة :

الدراسة في ضوء المشكلة تنطلق من فرضية أساسية تنص : على اهمية الشراكة باعتمادها على إدارة وتشغيل وإنشاء المشاريع الانتاحية والخدمية في العراق كمبدأ اصلاحي يترتب في ضوئه تغيرات جذرية في النظام الاقتصادي المتبع لكي يتلائم مع التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الجديدة ، فالى أي مدى تعد الشراكة كنظام يتمتع بمزايا أو آثار ايجابية على النشاط الاقتصادي لدولة ما كالعراق مقارنة بالأنظمة الأخرى من ناحية اعادة تاهيل المشاريع الصناعية وخاصة المتوقفة عن الانتاج ، وتعزيز دور القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية من خلال مشاركته القطاع العام في النشاط الاقتصادي .

هدف الدراسة :

تسليط الضوء على مفهوم وآلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، ومعرفة خصائصها وشروطها ومتطلبات نجاحها ، مع تحديد امكانية تبني الشراكة في العراق وخاصة في القطاع الصناعي.

منهجية الدراسة :

تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي وتم تناول الدراسة في محورين :
المحور الاول : الاطار النظري للشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي يبحث مفهوم الشراكة وانواعها واساليبها وكل مايتعلق باجراءاتها .
المحور الثاني : اليات الشراكة ومتطلباتها في القطاع الصناعي واجراءاتها في العراق إذ تناولنا فيه واقع الاقتصاد والقطاع الصناعي في العراق والتوجهات الجديدة نحو اقتصاد السوق ومتطلباته من تغييرات جذرية سياسية واقتصادية واجتماعية ، فضلاً عن اليات ومتطلبات الشراكة في العراق .

المحور الأول / الاطار النظري للشراكة بين القطاعين العام والخاص

أولاً : مفهوم الشراكة

إن تحديد معنى الشراكة بشكل دقيق وشامل يعد من الامور الصعبة والمعقدة لأنها عملية ذات جوانب وأبعاد مختلفة فضلاً عن ان الدول التي طبقت هذا النظام في انشطتها الاقتصادية هي دول ذات ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية مختلفة ، ويعد هذا المفهوم حديث لم يستخدم في القاموس إلا في سنة ١٩٨٧ ، إذ أن المعنى اللغوي للشراكة يعني اتفاق يلزم شخصين أو أكثر طبيعيين أو معنويين بإداء عمل بصورة مشتركة يحقق منفعة متبادلة بينهما، ويعرف قاموس (New Webster) الشراكة بأنها رابطة تجمع بين الاشخاص الذين يشتركون في المخاطر والارباح في العمل بموجب عقد قانوني بينهم، وان استعمال هذا المفهوم كان للمرة الاولى في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في نهاية ثمانينيات القرن الماضي، وقد تم تعريفها "بأنها تتمثل في كل اشكال التعاون ما بين مؤسسات او منظمات لمدة معينة الهدف منها تقوية فعالية المتعاملين في تحقيق الاهداف التي تم تحديدها⁽¹⁾ وهي بهذا المفهوم تشمل التحالفات الاستراتيجية ، وقد يتخذ هذا التعاون المشترك إقامة مشاريع جديدة او زيادة الكفاءة الانتاجية لمشاريع قائمة فعلاً تكون خاضعة بموجب الشراكة لإدارة جديدة.

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تمثل تعاوناً هادفاً بينهما في تجميع الموارد والاستغلال الأمثل لها من أجل تحقيق المنافع المتبادلة متجاوزاً الاهداف المتداخلة والمتناقضة أحياناً بين القطاعين أو (اطراف الشراكة) ، ويعد التعاون التنظيمي في هذا الاطار من الأسس التي تستند إليها الشراكة ويعد العنصر الأهم في تحقيق الميزة التنافسية وفي ديمومتها⁽²⁾ والتعاون التنظيمي يعني العمل الذي يتيح لكل طرف من اطراف الشراكة القدرة على تحقيق افضل المنافع المتبادلة ، فضلاً عن ان التعاون يؤدي إلى اشتراك جميع الاطراف المعنية في الموارد والمسؤولية والمخاطر والعوائد .

وهناك تعريف يشير إلى ان الشراكة هي نشاط مشترك ينفذه مجموعة اطراف في قطاع اقتصادي متشابه أو متنوع يساهم مباشرة في اجمالي مشروع الاعمال لمجتمع ما، ويتميز بالكفاءة وانتاج سلع وخدمات ذات جودة مرتفعة .

فالشراكة بين القطاعين العام والخاص والهدف منها تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية إذ يبرز دور الدولة في اتخاذ القرارات ووضع السياسات ، أما دور القطاع الخاص فيبرز في تنفيذ المشاريع والشراكة مع القطاع العام في إدارتها استناداً إلى فكرة عدم كفاءة تنفيذ مخططات التنمية الاقتصادية إذا ما اقتصر على أحد القطاعين بشكل منفرد .

ومن المناسب الإشارة الى ما عبر عنه أحد تقارير منشورات صندوق النقد والبنك الدوليين الذي يعد إن التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي هو المصدر الاساسي والرئيس لكل الازمات الاقتصادية⁽³⁾ . وقد تجلى ذلك في برامج التثبيت والتكيف الهيكلي ، حيث التوصية المستمرة بتحديد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وإعطاء دور متزايد للقطاع الخاص وإطلاق قوى السوق في إدارة الاقتصاد .

إن رؤية البنك الدولي للشراكة تنطلق من مجموعة فرضيات أهمها:

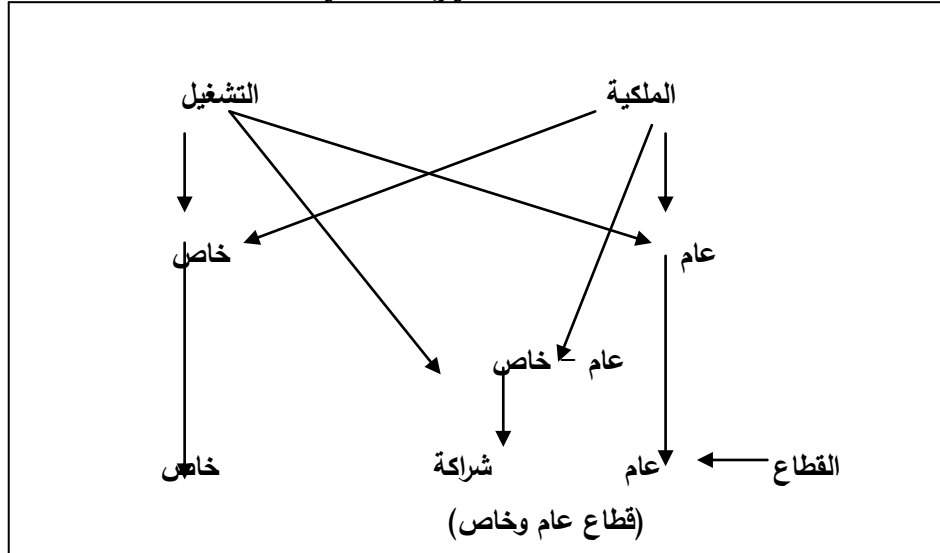
١. أن دور الدولة مكمل وداعم لدور القطاع الخاص.
٢. دور الدولة يمكن تحديده بالنشاطات التي تتضمن:
 - أ. تهيئة البيئة الاقتصادية الملائمة.
 - ب. تطوير وتوسيع البنى التحتية (المواصلات، الطاقة، المياه...).
 - ج. تحسين وتطوير مستوى التعليم الاساسي والخدمات الصحية.
٣. القطاعات التي يكون فيها دور الدولة استراتيجي فأن دور القطاع الخاص يزداد في المشاريع المرتبطة بها كمتعاقد ومستثمر.

واستناداً إلى ذلك لابد من الإشارة إلى أن بعض المرافق العامة تكون إدارتها حكراً على الدولة لضمان المصلحة الوطنية كالأمن والدفاع والقضاء فضلاً عن بعض المشاريع بسبب طبيعتها يمتنع القطاع الخاص عن الاستثمار فيها ويمكن تصنيفها إلى:

١. المشاريع التي يصعب فيها تطبيق المبادئ التجارية نظراً لأهدافها الاجتماعية.
٢. المشاريع التي لايجذبها القطاع الخاص كقرص استثمارية بسبب ارتفاع مخاطرها أو محدودية ارباحها كمشاريع التطوير الحضري والمشاريع البيئية.

إن فشل القطاع العام في الكثير من الدول النامية ذات النهج الاشتراكي في تحقيق المزيد من الكفاءة الانتاجية في المشاريع العامة ، مقابل عدم أو ضعف اسهام القطاع الخاص في تحقيق الابعاد الاجتماعية للتنمية الاقتصادية ، أدى إلى اتجاه اغلب الدول النامية نحو ادخال الاصلاحات في هياكلها الاقتصادية ولاسيما في تطبيق الشراكة في انشطتها الاقتصادية(4) ، لذا نلاحظ ان السمة الرئيسة لاقتصاديات الكثير من الدول النامية هو تحديد دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي بدرجات متفاوتة وخصوصاً في الدول ذات المديونية الخارجية المرتفعة واختلال هياكلها الاقتصادية ، فمع تزايد هذه الديون وعدم تناسب العوائد مع الاستثمارات وتحت ضغط الحاجة إلى المساعدات والقروض الخارجية أدى ذلك مع عوامل مساعدة أخرى إلى اطلاق آلية السوق في إدارة الاقتصاد وحسب شروط المؤسسات والمنظمات الدولية الدائنة والمانحة للقروض. وفي ظل التحول إلى اقتصاد السوق نلاحظ إن الدول النامية امام خيارات اساسية للملكية يمكن التركيز على احدها أو الموائمة بينها وبحسب ظروف دولة ما، والمخطط (١) أدناه يبين خيارات الملكية .

مخطط (١)
خيارات الملكية



المصدر- من عمل الباحث

نلاحظ من المخطط إن الشراكة تمثل مكاناً وسطاً بين احتكار القطاع العام والخصخصة التامة الهدف منها تكامل أفضل لميزات القطاعين .

ونظراً لما ورد انفا يمكننا تحديد معنى الشراكة بصورة عامه : هو احد اشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص تتم من خلال مجموعة اجراءات يستطيع القطاع العام بموجبها توفير بعض السلع والخدمات من خلال تفويض القطاع الخاص بتقديمها بدلا عنه ، اذ يبرز دور القطاع الخاص في تمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة المشاريع المعده للشراكة ، ويتم كل ذلك من خلال العقود والاتفاقات ما بين القطاعين العام والخاص في المشاريع المطروحة للشراكة والمختاره من قبل الدولة ، وبهذا الصدد من المناسب الاشارة الى الخصخصة (Privatization) إذ نلاحظ وجود تداخل بين المفهومين ، إذ تشير اغلب الدراسات والابحاث عن الخصخصة بتضمينها اساليب لا تنهي الملكية وهذا يتعارض مع مفهوم الخصخصة الذي يعني بصورة مختصرة انتهاء الملكية العامة ، إذ تدرج اساليب عدم انتهاء الملكية ضمن اساليب الخصخصة والاصح انها جزء من اساليب الشراكة وعليه فالخصخصة تتبنى مشاركة القطاع الخاص وتعزيز دوره في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وهي بهذا المعنى وعندما يكون تحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة مشروطة فهي بصورة عامة شراكة ، لكن الشراكة هي ليست خصخصة ، إذ أن مفهوم الخصخصة يتضمن نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص الامر الذي لا يتحقق بموجب الشراكة بين القطاعين وعليه توجد اختلافات جوهرية بين المفهومين والجدول (١) يوضح أهم هذه الاختلافات .

جدول (١)

الاختلافات بين مفهومي الشراكة والخصخصة بحسب المهام

المهام	الشراكة	الخصخصة
- حقوق الملكية وحق الاستغلال.	حقوق الملكية عامة وحق الاستغلال خاص يتم انهاء خصوصيته بانتهاء المدة العقدية. كل من القطاعين وبحسب العقد	حقوق الملكية وحق الاستغلال خاص بصورة دائمية.
- المسؤولية والمخاطر والارباح	ينحصر في الاشراف والرقابة والمتابعة وأي دور آخر بحسب بنود العقد .	القطاع الخاص فقط.
- دور القطاع العام.	نظام الاسعار القائم تحت ملكية الدولة .	ليس له دور يذكر.
- هيكل السوق	تحريك الاسعار في السوق وإزالة القيود على الدخول إلى السوق	

المصدر : الجدول من عمل الباحث اعتماداً على مفاهيم الشراكة والخصخصة .

من الجدول نلاحظ :

١. في مشاريع الشراكة حقوق الملكية والاستغلال يتم تفويض القطاع الخاص باستخدامها جزئياً أو كلياً طيلة مدة حياة المشروع ويتم تجريد القطاع الخاص منها بانتهاء المدة العقدية وتسليم المشروع بكافة موجوداته إلى القطاع العام وبموجب بنود العقد الموقع بينهما.
٢. في مشاريع عقود الشراكة يتحمل كل من القطاع الخاص والعام جزءاً محدداً من المسؤوليات والمخاطر مقابل تحديد الاجور والعوائد لكلا القطاعين، اما الخصخصة فأن جميع المخاطر المتعلقة بالتشغيل والانتاج والتسويق فضلاً عن مسؤولية الادارة والتنظيم تقع ضمن مسؤولية القطاع الخاص.
٣. دور القطاع العام في مشاريع الشراكة ينحصر بصورة عامة في الاشراف والمتابعة والرقابة وأي دور آخر يحدد بحسب الاتفاق في حين تكون بمسؤولية القطاع الخاص العمليات المتعلقة بالتمويل والتشغيل والانتاج والتسويق جزئياً أو كلياً، اما في الخصخصة فلا يوجد أي دور للقطاع العام(5).

ثانياً : انواع الشراكة بين القطاعين:

بصورة عامة تقسم الشراكة على نوعين(6):

١. الشراكة التعاونية او التضامنية Collaborative Partnership : تعني ادارة وتنظيم الشراكة على اساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص وبصورة تضامنية بما يحقق لهما ربحاً مشتركاً ويسهم كلا القطاعين في الاصول والمخاطر، وتعد المشاريع المشتركة بموجب هذا المفهوم شراكة تضامنية، ويتصف هذا النوع من الشراكة بما يأتي:



الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة خاصة إلى القطاع الصناعي في العراق)

- أ. العلاقات بين اطراف الشراكة أفقية.
- ب. يتم اتخاذ القرار بالاجماع ويشترك الجميع بإداء المهام والواجبات بصورة جماعية ويكون القطاع العام هو المنظم الاول والاخير لذلك.
- ج. يتحمل كل من اطراف الشراكة المخاطر والمنافع المتحققة نتيجة النشاط وعليه فإن نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) Public and Private Partnership يدخل ضمن هذا النوع من الشراكة.

٢. الشراكة التعاقدية Contracting Partnership:

- وهي الشراكة الشائعة التي تعني وجود عقد بين طرفي الشراكة (القطاع العام والخاص) يحدد التزامات كل طرف مع وجود جهة عليا واحدة (القطاع العام غالباً) تمارس الرقابة والسيطرة على نشاط هذه المشاريع ويتصف هذا النوع بما يأتي^(٧):
- أ. العلاقات بين اطراف الشراكة عمودية.

- ب. وجود جهة مرجعية عليا تحدد كافة القرارات المتعلقة بالنشاط.
- ج. يتحمل القطاع الخاص المخاطر غالباً مع قيام القطاع العام باحتواء المخاطر التي ضمن مسؤوليته بدون أن يتحمل أي تكلفة مقابل ذلك ، ويدخل نظام بناء ، تشغيل ، تملك (BOT) ضمن هذا النوع من الشراكة والجدول (٢) يبين Build, Operate and Transfer الاختلافات بين نوعي الشراكة اعلاه

جدول (٢)

الاختلاف بين نوعي الشراكة حسب معايير مختارة

المعيار	الشراكة التعاونية	الشراكة التعاقدية
اطراف الشراكة	القطاع العام ، القطاع الخاص ، القطاع التعاوني .	القطاع العام ، القطاع الخاص .
العلاقات التنظيمية	افقية .	عمودية
الاشراف والرقابه	اشراف جماعي غير منفرد .	الرقابه والسيطرة من قبل جهة واحدة (القطاع العام غالباً)
اداء المهام واتخاذ القرار	جماعي (الجميع يشارك في اداء المهام والقرار) .	المرجعية لا تمارس المهام وهي صاحبة القرار النهائي
الملكيه	عامه .	يتم تحويل الملكية الى الدولة بعد انتهاء المدة العقدية .

المصدر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على ماورد عن مفهوم الشراكة

ويمكن التمييز بين نظامي BOT, PPP بما يأتي:

١. في نظام PPP يتم تطوير وتحديث للعلاقة بين طرفي الشراكة ، اما في نظام BOT فيتحمل القطاع الخاص النفقات التشغيلية والراسمالية مقابل الرسوم ، او الاجور من المستفيدين وإن دور الدولة ينحصر في عملية التنظيم والرقابة.
٢. في نظام PPP يتحمل كلا القطاعين العام والخاص المسؤولية والمخاطر وكذلك الفوائد والارباح المتحققة، أما في نظام BOT فان المخاطر يتحملها القطاع الخاص بصورة عامة وتتحمل الدولة مخاطر جزئية محدودة جداً وبحسب الاتفاق.

ثالثاً : مبررات واهداف الشراكة بين القطاعين

أ - مسوغات الشراكة

إن الشراكة بين القطاع العام والخاص تعد كما اسلفنا سابقاً نموذجاً متطوراً لإنشطة الاعمال التي تهدف في مجملها الى زيادة الاستثمارات الخاصة في جميع مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي ويمكن ذكر أهم مسوغات الشراكة بين القطاعين بما يأتي :

١ . انخفاض معدلات النمو بالنسبة للدول النامية وضغط المنافسة المتزايدة .
٢ . محدودية الموارد المالية والتكنولوجية بالنسبة لاغلب الدول النامية مع تشعب الانشطة الاقتصادية التي يتطلب تنفيذها مما أدى إلى تفاقم عجز الموازنات العامة ، إذ فشل القطاع العام في توليد فائض يمكن استثماره لذا تم الاتجاه نحو الشراكة لغرض زيادة كفاءة استخدام الموارد(8)، كبديل عن القروض والضرائب لتمويل الاستثمار العام .

٣ . التركيز على تحسين جودة السلع والخدمات المطروحة للاستهلاك ووضع سياسته سعريه تنافسيه ، إذ ان تكاليف السلع والخدمات المنتجة من قبل القطاع العام ليست بالضرورة ان تكون مساوية لاسعار بيعها وهذا تابع من طبيعة الاهداف الاجتماعية العامة التي يسعى القطاع العام الى تحقيقها، فضلا عن ان المنافسه بين شركات القطاع الخاص فيما يخص الفوز بالمناقصات او المزايدات التي تعلن عنها الدولة لغرض الشراكة تسمح بالحصول على اقل العروض سعراً واكثر جودة ، ونشير بهذا الصدد ان الدولة تقوم بطرح مشاريع الخدمات العامه للشراكة اذا كانت تكاليف تقديمها عن طريق عقود الشراكة اقل من تكاليفها إذ تم تنفيذها من قبلها عن طريق مقارنة كل من تكاليفهما، ويتم اختيار مشاريع الشراكة على ضوء التكاليف الاقل على شرط تحقق المستوى نفسه من المواصفات والجودة .

٤ . استغلال رؤوس الاموال الخاصة والمهارات الادارية والفنية والتكنولوجية التي يمتاز بها القطاع الخاص وخصوصاً الاجنبي ، فضلاً عن اكتساب العمالة المحلية لهذه الخبرات والمهارات.

ب - اهداف الشراكة بين القطاعين:

ان الاهداف المتوخاة من الشراكة تختلف تبعاً لاختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية للدول ومبررات تطبيق الشراكة فيها ويمكن ذكر أهم الاهداف في مايلي :

١ . تخفيف الاعباء التمويلية على الموازنة العامة للدولة ، فالملاحظ بصورة عامة ان المالية العامة في اغلب الدول النامية تتميز بوجود فجوة في توفير الاستثمارات اللازمة لانشاء وتطوير وصيانة البنى التحتية مما يعيق النمو، إذ اثبتت التجارب الدولية انه يمكن اعتبار الشراكة المعدة بشكل جيد ومدروس ان تساعد في تمويل وإقامة مشاريع ذات جودة عالية وكلفة منخفضة(9) مما سيؤدي إلى زيادة الكفاءة والفعالية للانفاق العام وانخفاض تكاليفها وخصوصاً (التعليم، الصحة وغيرها من الخدمات).

٢. تشجيع الاستثمار وتحفيز النمو بما يخدم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ ان الشراكة تؤدي الى تحفيز وزيادة معدلات النمو الاقتصادي وخلق المزيد من فرص العمل وانخفاض معدلات البطالة في المدى الطويل ، كما سيسهم في تحقيق اهداف التنمية الاقتصادية بصورة عامة من خلال (10) :

- أ. توفير بنى تحتية جديدة.
- ب. جذب المزيد من الاستثمارات الخاصة (المحلية والاجنبية) في انشطة اقتصادية جديدة أو قائمة .
- ج. تطوير الاسواق المالية المحلية وتشغيل وجذب المدخرات وكذلك رؤوس الاموال الصغيرة.
٣. التوسع في الاعمال من خلال تحفيز القطاعات الاقتصادية الاخرى على العمل وإقامة مشاريع جديدة لتوفير ما تحتاجه مشاريع الشراكة من مستلزمات و سلع.
٤. التأثير على سوق العمل في المدى البعيد حيث تقوم بتوظيف المزيد من العمالة العاطلة (11) مما يؤدي إلى حركة اقتصادية كبيرة تساعد في نتائجها مع عوامل أخرى الى الاستقرار الاقتصادي إلى حد بعيد.
٥. تعزيز دور القطاع الخاص وفاعليته في التنمية الاقتصادية من خلال تشجيع وتسريع الاستثمار في مختلف الانشطة الاقتصادية وتوجيه الفائض المالي بما يعزز المشاريع التنموية.
٦. تغيير في بعض أنشطة الدولة من التشغيل للبنية الاساسية والخدمات إلى التركيز على وضع السياسات والاولويات لاهداف ومشروعات البنى التحتية مع مراقبة مقدمي الخدمات ومهمة الاشراف عليها.

رابعاً : اساليب الشراكة بين القطاعين:

بدءاً لا يوجد اسلوب موحد لتحقيق الشراكة يمكن تطبيقه على جميع الحالات ، إذ يخضع للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل دولة ، فضلا عن تنوع اساليب الشراكة استنادا الى درجة مساهمة القطاع الخاص في مشاريع الشراكة والمهام المكلف بها طبقا لكل اسلوب، وتندرج الاساليب بدءاً بعقود الخدمات التي تقوم الدولة فيها بتحمل المسؤولية الكاملة في التمويل والمخاطر واستثمارات التنفيذ إلى اساليب الشراكة الاخرى التي يتحمل فيها القطاع الخاص مسؤولية البناء والتشغيل والادارة بصورة تامة انتهاء بتحويل الملكية إلى الدولة بانتهاء المدة العقدية المحددة للمشروع .

ويمكن تحديد اساليب الشراكة مع القطاع الخاص من خلال ما يأتي (12):

١- عقود الخدمة.

٢- عقود التشغيل والادارة.

٣- عقود الايجار.

٤- عقود الامتياز.

١- عقود الخدمة Service Contracts

يقوم القطاع الخاص بموجب عقود الخدمة بتجديد أو اضافة وحدات تشغيلية لإداء خدمة ما أو خدمات محددة مقابل رسوم يدفعها المستفيدين منها ، وتكون مدة هذه العقود قصيرة تتراوح ما بين ستة أشهر ولغاية سنتين وخير مثال على ذلك اعمال تشغيل وصيانة وتجديد شبكات مياه الشرب ومحطات رفع مياه الصرف الصحي وقد استخدمت هذه الوسيلة في كل من ماليزيا والهند وتشيلي ، علماً بان الاستثمارات الراسمالية والمخاطر التجارية يتحملها القطاع العام بصورة تامة.

٢- عقود التشغيل والادارة Management Contracts

هي عقود تأجير خدمات الادارة ، حيث يتم بموجب هذه الوسيلة تكليف القطاع الخاص بإدارة المرفق الخدمي ، إذ تتحول فقط حقوق التشغيل له مقابل رسوم لقاء هذه الخدمة تدفعها الجهة المستفيدة ويلجأ القطاع العام إلى تلك العقود في الحالات التي يصعب زيادة اسعار تقديم الخدمة لاسباب اجتماعية أو سياسية وكذلك تستخدم في الحالات التي تتدخل فيها الدولة لانقاذ شركات خاسرة عن طريق تنشيطها من اجل رفع قيمة هذه الشركات حين تعرض للبيع فيما بعد كما هو الحال في الدول المتقدمة ، علماً بأن الدولة تبقى مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار وتحمل المخاطر والخسائر المتعلقة بالشركة ، وقد ظهر نجاح هذه العقود في عدد من القطاعات بدول عديدة منها لبنان حيث طبقت عقود الادارة في مشاريع جمع وتشغيل محرق النفايات ومصنع معالجة النفايات(13) وكذلك استخدمت في قطاع الكهرباء عام ١٩٨٦ في دولة غينيا بيساو.

٣- عقود الايجار Leasing Contracts

هي عقود يتم بموجبها تأجير المرافق العامة إلى القطاع الخاص لقاء مبلغ يحدد عقدياً بغض النظر عن مستوى الاريح المتحققة ويتحمل تمويل النفقات التشغيلية والصيانة والمخاطر التجارية وتستخدم مثل هذه العقود لغرض رفع كفاءة التشغيل في المشاريع المتعاقد عليها ، وتستطيع الدولة من خلال ذلك تحقيق ارباح وفوائد فضلاً عن احتفاظها بالملكية مع توفر العوامل الهادفة إلى تحسين كفاءة التشغيل وانخفاض كلف الانتاج لكنها تبقى مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون، وتكون مدة هذه العقود لمدة متفق عليها تتراوح (٦ إلى ١٠ سنوات) مقابل ايجار سنوي ثابت ، وقد استخدمت هذه الوسيلة في الكثير من الدول الافريقية والآسيوية وكذلك على نطاق واسع في قطاع المياه في فرنسا واسبانيا(14).

٤- عقود الامتياز Concession Contracts

هي العقود التي يتم بموجبها قيام شركة خاصة بتمويل وبناء وتشغيل مشروع خدمي جديد ويتضمن عقد الامتياز مواصفات التأجير فضلاً عن النفقات الراسمالية والاستثمارات التي يتحملها القطاع الخاص علماً أن حقوق الملكية ترجع إلى الدولة في نهاية المدة العقدية وتتراوح فترة العقد في هذا النوع ما بين (١٥ إلى ٣٠ سنة) وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بعض الدول مثل الأرجنتين في مجال النقل والمواصلات، وعلى المستوى الدولي مثلت عقود الامتياز في مشاريع الخدمات تقريباً ٨٠% من اجمالي عقود الامتياز في الثمانينات.



الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة خاصة إلى القطاع الصناعي في العراق)

ولابد من الإشارة إلى ان نظام BOT (بناء ، تشغيل ، تحويل الملكية) ترجع جذوره إلى عقود الامتياز التي طبقت في الكثير من الدول في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين مثل فرنسا التي استخدمتها في تنفيذ مشروعات السكك الحديدية ومحطات الكهرباء .

وقد تم تطبيق نظام BOT عام ١٩٨٤ من خلال توقيع اتفاقية تنفيذ نفق المانش الذي يربط بين فرنسا وبريطانيا بين كل من الدولتين البريطانية والفرنسية وبين شركة (يوروتانال الفرنسية) وهناك اكثر من (٧٥) اسلوباً مختلفاً لنظام BOT ضمن تصنيفات الجمعية العالمية للامتياز (15) ، والجدول (٣) يوضح اكثر الاساليب شيوعاً .

جدول (٣) نظام BOT وتفرعاته (بناء، تشغيل، تملك)

BOT	Build, Operate and Transfer Build, Own and Transfer	بناء، تشغيل، تحويل بناء، تملك، تحويل الملكية
BOO	Build, Own and Operate	بناء، تملك، تشغيل
BOR	Build, Operate and Renewal of concession	بناء، تشغيل، تجديد
BOOT	Build, Own Operate and Transfer	بناء، تملك، تشغيل، تحويل ملكية
MOOT	Modernize, Own, Operate and Transfer	تحديث، تملك، تشغيل، تحويل
BLT	Build, Lease and Transfer	بناء، تأجير، تحويل الملكية
BRT	Build, Rent and Transfer	بناء، ايجار، تحويل الملكية
BTO	Build, Transfer and Operate	بناء، تحويل الملكية، تشغيل
DBFO	Design, Build Finance and Operate	تصميم، تحويل الملكية، تشغيل

المصدر : الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على : البشبيشي ، أمل، نظام البناء والتشغيل والتحويل.

وفيما يأتي سنتطرق إلى صيغ : BOT , BOOT , BOO , MOOT

١. بناء ، تشغيل، تحويل الملكية (BOT) Build, Operate and Transfer

يعد هذا الاسلوب شكل من اشكال تقديم الخدمات الذي يتم بموجبه منح القطاع الخاص حق تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تحدده الدولة فضلاً عن حق الاستغلال التجاري طيلة مدة العقد وتنتقل ملكية المشروع في نهاية المدة العقدية إلى الجهة المانحة لحق الامتياز وأن نظام BOT يكون على اشكال متعددة منها BTO, BOR, DBFO وغيرها .

٢. بناء . تملك . تشغيل . تحويل الملكية (BOOT) Build, Own , Operate, Transfer

يعد هذا الاسلوب مشابهاً للاسلوب السابق لكنه يختلف عنه بكونه تطبيقاً بارزاً لنظام المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة . إذ تكون ملكية الاصول خلال فترة المشروع للقطاع الخاص على ان تؤول ملكية اصول المشروع للدولة في نهاية المدة العقدية.

٣. بناء ، تملك ، تشغيل (BOO) Build, Own, Operate

يقوم القطاع الخاص ببناءً على هذه الصيغة ببناء وتشغيل المشروع فضلاً عن الملكية المطلقة لاصول المشروع ، ويعد هذا الاسلوب من اساليب الخصخصة التامة (16) وليس مرتبطاً بمدة زمنية محددة ويستخدم هذا الاسلوب في المشاريع الجديدة التي لم تنشأ بعد ، ومن مزاياه الرئيسية تشجيع وجذب الاستثمارات الخاصة (المحلية والاجنبية) .

٤. تحديث ، تملك ، تشغيل ، تحويل (MOOT) Modernize , Own Operate and Transfer

يتعهد القطاع الخاص في هذا النوع من العقود بتحديث المشروع وتطويره تكنولوجيا ثم تشغيله على وفق المدة العقدية وبأنتهائها تحول ملكيته الى القطاع العام .

المحور الثاني / آليات الشراكة ومتطلباتها في القطاع الصناعي واجراءاتها في العراق

أولاً : آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تعد الشراكة إحدى وسائل الإصلاح الاقتصادي وهي جزء من عملية إعادة هيكلة الاقتصاد، إذ أن الشراكة عملية اقتصادية واجتماعية وسياسية كونها تتعلق بتغيرات أساسية في دور الدولة الاقتصادي، أهمها تقليص دور الدولة في إدارة النشاط الاقتصادي، إلغاء الدعم والإعانات للشركات العامة علاوة على تسهيل الإجراءات الخاصة بتدفقات الاستثمارات الأجنبية.

لذا فإن الشراكة تعني الإجراءات التي تتخذها الدولة لتعزيز دور القطاع الخاص في إدارة وبناء وتشغيل المشاريع العامة جنباً إلى جنب مع القطاع العام والذي يعني تحديد دور الدولة في التدخل والتنفيذ المباشر، إذ يقتصر دورها في تقديم الخدمات الاجتماعية ومشاريع البنية الأساسية والصناعات الإستراتيجية، فضلاً عن دورها في بعض الصناعات التي تمتلك ميزة نسبية في إنتاجها.

أن البحوث التي تناولت موضوع الشراكة وآلياتها تميزت بالتعدد والاختلاف إذ لا توجد آلية موحدة وإنما آليات متنوعة تتناسب وظروف كل دولة ، وبصورة عامة يعتمد اختيار آلية الشراكة على عوامل متعددة أهمها (17) :

- 1 . حجم الشراكة او المشروع المعد للشراكة (كبير، صغير، متوسط) ويفضل في حالة الشريك المحلي ان تكون الشراكة في المشاريع الصغيرة والمتوسطة بصورة عامة لحاجة المشاريع الكبيرة إلى استثمارات ضخمة قد لا تتوفر لدى القطاع الخاص المحلي .
- 2 . طبيعة الأهداف المتوخاة من الشراكة هل هو تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة أو تحسين أداء المشاريع المعنية ، هل ان الشراكة في مشاريع قائمة أم مشاريع حديثة.
- 3 . الوضع المالي للشركات والمشاريع المختارة ولاسيماً مسألة الدين العام وهل انها من الشركات الربحية، أو ان إيراداتها تغطي او لا تغطي رواتب واجور العاملين فيها.
- 4 . حجم المساهمة ودور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي العام .
- 5 . العوامل السياسية والاستقرار الاقتصادي إذ لا يمكن انتهاج أية سياسة اقتصادية بعيداً عن الأوضاع السياسية والأمنية.

وقبل تحديد آليات الشراكة لا بد من الإشارة إلى نقطتين في غاية الأهمية :-

أ . فيما يخص الشراكة التعاونية - تشجيع القطاع الخاص (أفراد وشركات محلية وأجنبية) ودعمها بشكل يؤهلها للشراكة مع القطاع العام في ادارة وبناء وتشغيل المشاريع وتحمل كافة النتائج المتعلقة بالاستثمار والمخاطر بصورة تشاركية على ان لا يؤثر ذلك في نشاط القطاع العام في الاقتصاد ككل، ويعتمد ذلك على قيام الدولة بمنح القطاع الخاص وسائل تحفيزية تشجعه على الشراكة كتخفيض نسبة الضرائب أو إعفاءه منها بصورة وقتية ولمدة معينة وكذلك التعريف الكمركية على استيراداته وغيرها من الوسائل وكذلك تهيئة القاعدة الاقتصادية الملائمة لنمو هذا القطاع وذلك بأطلاق قوى السوق وتهيئة الوسائل الملائمة للاستثمار والإنتاج .

ب. فيما يخص الشراكة التعاقدية الهادفة إلى تقليص دور القطاع العام ووزنه الكبير نسبياً في النشاط الاقتصادي امن خلال تحويل ادارة بعض مرافقه الى القطاع الخاص مما يعني انحسار دور الدولة في المشاريع المتعاقد عليها مع القطاع الخاص الا في المتابعة والرقابة لضمان ادارة هذه المشاريع وفق اسس اقتصادية تتعلق بالاسعار وجودة الخدمات والمنتجات ، بهذا الصدد يعد ما قامت به الحكومة البريطانية⁽¹⁸⁾ من تأجير المشاريع العامة إلى القطاع الخاص خلال المدة ١٩٧٩ / ١٩٨٧ خير مثال على ذلك إذ انخفض حجم القطاع العام إلى الثلث من حجم القطاع الاقتصادي.

ويمكن الإشارة إلى آليات الشراكة اعتماداً على وسائلها بما يأتي :

١. هيكله مشاريع القطاع العام - وتتضمن هذه الآلية إجراءات اقتصادية وقانونية كتحرير النشاط الاقتصادي، تخفيف القيود على القطاع الخاص ، اصدار قوانين تشجع القطاع الخاص في ممارسة دوره بحرية أكبر، اعتماد مبدأ المنافسة والإدارة التجارية في ممارسة نشاطه ، ان الهدف من اعادة الهيكلة اجراء تغييرات في انشطتها بما يسمح برفع كفاءتها وجعلها أكثر جاذبية للمستثمرين فضلاً عن أن الهدف من اعتماد مبادئ الادارة التجارية في نشاط الشركات والمشاريع العامة كألغاء الدعم المقدم من قبل الدولة او تخفيضه، مما يسمح بتحويلها إلى شركات مساهمة⁽¹⁹⁾، إضافة إلى ازالة المعوقات والتشريعات المؤثرة في مناخ الاستثمار والتخلص من القيود التي تحد من حقوق الملكية الفردية.

٢. السماح للقطاع الخاص في تحديد الوسيلة الادارية المناسبة للانتاج عن طريق استخدام وسيلة أو أكثر من عقود الادارة او التأجير أو الامتياز ، ففي عقود الادارة يقوم القطاع الخاص بتقديم الخدمات الفنية لتشغيل المشروعات وقد تكون هذه العقود جزءاً من خطة إنشاء المشروع اساساً او لاعلاقة لها بذلك والميزة الرئيسية لهذه الآلية تساعد الدولة على حل المشكلات الادارية التي تعد عائقاً للكفاءة الانتاجية لهذه الشركات على أساس ان الادارة في ظل القطاع الخاص أكثر كفاءة مقارنة بالقطاع العام ، ان خطورة هذه الآلية تكمن في تحمل القطاع العام لأي خسائر ناجمة عن أعمال المشروع ، اما فيما يخص التأجير فأن القطاع العام يقوم بتأجير شركة ما او بعض خطوط الإنتاج للقطاع الخاص ليتم استغلالها من قبله أي ان القطاع العام يمنح القطاع الخاص حق استخدام أصول المشروع مقابل إيجار سنوي يحدد عقدياً وتتراوح مدة الاجار ما بين سنة الى عشر سنوات، اما في حالة الامتياز فأن القطاع الخاص يقوم بإنشاء مشاريع البنية التحتية الأساسية واستغلالها مدة معينة ثم يؤل حق ملكية هذه المشروعات للدولة⁽²⁰⁾ ، فعندما تمنح الدولة امتيازاً فأنها تحول حقوق التشغيل والتطوير إلى القطاع الخاص وتمتاز هذه الآلية بأن صاحب الامتياز مسؤول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارية مما يخفف الاعباء المالية على الموازنة العامة للدولة .

وبصورة عامة تلجأ الدولة إلى آلية الشراكة في ادارة المشاريع الانتاجية والخدمية بهدف تعزيز كفاءة

شركات القطاع العام باستخدام معايير واساليب ادارية قد تكون أفضل مما في القطاع العام فضلاً من الاستفادة من الخبرات والتكنولوجيا الحديثة وخصوصاً في حالة الشريك الاجنبي، ومن الخدمات التي يمكن ان يقدمها القطاع الخاص في اطار التعاقد اعمال التنظيف، تشغيل بعض مرافق الخدمات العامة مقابل نسبة من الارباح او مدفوعات يتحملها القطاع العام.

٣. المشاريع المشتركة Joint venture في هذا الاطار تكون الملكية مشتركة بين القطاع العام والقطاع الخاص وغالباً ما يكون الشريك اجنبياً مما يؤدي الى توفير رأس المال والتكنولوجيا الحديثة لتشغيل المشروع ويعمل الشركاء في هذا الاطار على توحيد مواردهم في سبيل تحقيق اهداف معينة ومحددة .
وبهذا الصدد تعد تجربة الصين مزيجاً من الموازنة بين القطاعين العام والخاص وهي بهذا المعنى قريبة من آلية المشاريع المشتركة حيث خففت الإجراءات المركزية في مختلف الأنشطة الاقتصادية عدا المشاريع الإستراتيجية وعملت على ارتباط أسعار الكثير من السلع الاستهلاكية بآلية العرض والطلب إضافة إلى التركيز على ملكية الدولة لجميع الأصول الإنتاجية وقد وصفت هذه العملية باشتراكية السوق.

ثانياً : متطلبات الشراكة في القطاع الصناعي

١- الاستثمار في القطاع الصناعي

ازداد الأهتمام بالصناعة التحويلية في العراق بعد قيام ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ كالصناعات الهندسية والكيميائية والميكانيكية إذ ان الصناعة التحويلية تشكل الأساس لبناء الاسس المادية للأقتصاد والتحرر من التبعية الاقتصادية . واکدت خطط التنمية الاقتصادية ١٩٧٠ / ١٩٧٤ ، ١٩٧٦ / ١٩٨٠ على انشاء الصناعات التحويلية بشكل كبير في مختلف الفروع الصناعية وكذلك التوسع في الصناعات العسكرية حيث بلغت التخصيصات الاستثمارية للقطاع الصناعي في التسعينات نسبة ٥٠% من اجمالي التخصيصات الأستثمارية، وبموجب توجهات النظام السياسي بعد عام ١٩٦٨ فأن القطاع العام هيمن على النشاط الاقتصادي في كافة الفروع والقطاعات الاقتصادية (القطاع النفطي، الطاقة الكهربائية، القطاع الصناعي) مع اعطاء دور محدود للقطاع الصناعي الخاص في النشاط الاقتصادي، وقد شرعت بعض القوانين المنظمة والمشجعة لنشاط القطاع الخاص كقانون الاستثمار الصناعي في القطاعين الخاص والمختلط المرقم ٢٠ عام ١٩٩٨ والذي مكن القطاع الخاص من اقامة الكثير من المشاريع الصناعية الصغيرة والمتوسطة ، وبصورة عامة عانى القطاع الصناعي من تدهور كبير وتدني في مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي بسبب الحروب المتعاقبة (حرب الخليج الاولى ، حرب الخليج الثانية) والحصار الاقتصادي الذي فرض على العراق بسبب سيطرة العراق على الكويت عام ١٩٩٠ وصدور قرارات مجلس الامن الدولي بفرض العقوبات الاقتصادية على العراق نتيجة ذلك ، أما فيما يخص احداث ٢٠٠٣ فقد دمرت معظم الصناعات الكبيرة ولاسيما العسكرية وتعرض العديد من الشركات العامة والمعامل الانتاجية ومحطات توليد الطاقة الكهربائية إلى التدمير والسرقة ، مما أدى الى توقف الكثير من شركات القطاع الصناعي العام عن العمل ، إذ بلغت مساهمة قطاع الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الاجمالي ٣٩% عام ٢٠٠٨ ، ومن المناسب الإشارة بناءً على المسح الذي تم إجراؤه عام ٢٠٠٦/٢٠٠٥ للقطاع الصناعي (عدا النفط) لتحديد التكاليف الاجمالية لتأهيل وتشغيل الشركات والمشاريع المتوقفة عن العمل،

إذ قدرت بما يعادل ٢٥٠ مليار دينار عراقي (21) ، ومن الاطلاع على المبالغ المخصصة لاعادة التأهيل ضمن الموازنات الاستثمارية نلاحظ عدم التناسب ما بين المخصص والمبالغ المطلوبة، إذ نلاحظ ان المبلغ المثبت في الموازنة الاستثمارية لعام ٢٠٠٨ هو ٦٦٨ مليون دينارعراقي، أما فيما يخص تنمية المشاريع الصناعية الخاصة فقد ساهمت الدولة في منح العديد من اجازات التأسيس للمشاريع الصناعية، فضلاً عن الدعم للمشاريع الصناعية الصغيرة والمتوسطة عن طريق منح القروض الميسرة، ومنح قطع اراضي لاقامة المشاريع الصناعية عليها فضلاً عن توفير بعض المستلزمات التشغيلية .

٢- قوانين الاستثمار

بدءاً ان مفهوم الاستثمار يعني بصورة عامة عملية بناء الاصول المادية الثابتة وزيادة التكوين الرأسمالي ، ويؤدي الانفاق الاستثماري غالباً إلى زيادة الانتاج ورفع معدل النمو وزيادة تشغيل القوى العاملة ، وتعد الاضافات الجديدة إلى وسائل الانتاج ولاسيما الآلات والمواد الاولية استثمار وهو بهذا المعنى يمثل الاضافات الصافية إلى خزين رأس المال الحقيقي للدولة مما يشكل جزءاً من الثروة الوطنية .

ويقسم الاستثمار بصورة عامة على ثلاثة انواع هي :

أ. الاستثمار العام المرتبط بالموازنة الاستثمارية للدولة .

ب. الاستثمار الخاص المرتبط باستثمارات القطاع الخاص المحلي.

ج. الاستثمار الاجنبي .

أما فيما يخص قوانين الاستثمار فقد تم تشريع الكثير من القوانين الداعمة والمشجعة للاستثمار في القطاع الصناعي يمكن اجمالها بها يأتي :-

١ . قانون رقم ٢١ لعام ١٩٧٥ الخاص بالاستثمار الصناعي في القطاعين الخاص والمختلط والذي يركز على تخفيف القيود على الاستثمار الصناعي ومنح عدد من الامتيازات والاعفاءات مع توفير الاراضي اللازمة لاقامة أي مشروع صناعي حاصل على شهادة التأسيس .

٢ . قانون الشركات رقم ٢٢ لعام ١٩٩٧ الخاص بتنظيم الشركات العامة في العراق والاستثمار لرفع مستويات الاداء على نحو كفوء ، وتحولها حصراً الى الشركات المساهمة ، وتكمن اهمية هذا القانون في المادة ١٥/١٥ ثالثاً منه حيث تنص (للشركات العامة حق المشاركة مع الشركات والمؤسسات العربية والاجنبية لتنفيذ اعمال ذات علاقة بأهداف الشركة داخل العراق وهو النص الذي تم اعتماده في قيام الشراكة في مشاريع وزارة الصناعة والمعادن، وان النص اكد على ان المجال مفتوح للدخول في شراكات مع الشركات غير العراقية ولم يسمح للقطاع الخاص المحلي باقامة مثل هذه الشراكات مع القطاع العام، وقد تم معالجة ذلك في عقود الشراكة بموافقة مجلس الوزراء السماح للقطاع الخاص العراقي من دخول في شراكات مع القطاع العام على شرط وجود شركات اجنبية مشتركة معه بصورة تضامنية في العمل.

٣ . قانون الشركات الخاصة رقم ٢١ لعام ١٩٩٧ والذي اهم ما تضمنه هو السماح للمستثمرين الاجانب بالمشاركة في رأس مال الشركة الخاصة، إذ نصت المادة ١٢/١٢ /أولاً منه على (للشخص الطبيعي أو المعنوي، أجنبي ام عراقي ، حق اكتساب العضوية في الشركات المنصوص عليها في هذا القانون كمؤسس لها أو حامل اسهم او شريك فيها) .



الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة خاصة إلى القطاع الصناعي في العراق)

٤. قانون تشجيع الاستثمار الصناعي في القطاعين الخاص والمختلط المرقم ٢٠ لعام ١٩٩٨، والذي يعد خطوة بناءة لتشجيع الاستثمار الوطني.
٥. قانون الاستثمار الاجنبي رقم ٣٩ لعام ٢٠٠٣ صدر هذا القانون في اطار الاجراءات التي اتخذتها سلطة الانتلاف المؤقت ، وتضمن القانون الكثير من الامتيازات التي ندرج اهمها فيما يأتي :-
- أ. للمستثمرين الاجانب حقوق الشركات المحلية في تملك الموجودات العراقية بنسبة ١٠٠٪ باستثناء كل ما يتعلق بالقطاع النفطي .
- ب. العمل على خصخصة المشاريع الحكومية عدا النفط.
- ج. تحديد السقف الاعلى لضريبة دخل الافراد والشركات بنسبة ١٥% .
- د. خفض الرسوم الكمركية بصورة عامة وتحديد بنسبة ٥% واعفاء الاستيرادات الغذائية والدوائية منها .
٦. قانون الاستثمار رقم ١٣ لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته⁽²²⁾ والذي يعد من القوانين المهمة والذي يهدف إلى :-
- أ. تشجيع الاستثمار وتسهيل نقل التكنولوجيا الحديثة .
- ب. منح فرص اكبر للقطاع الخاص المحلي والاجنبي للمساهمة في الاستثمار وإزالة العوائق بمختلف اشكالها امام عمله.
- ج. تعزيز القدرة التنافسية في الاسواق المحلية والخارجية .
- وتم في اطار ذلك انشاء هيئة الاستثمار الوطنية التي اخذت على عاتقها وضع الخطط ورسم السياسات الاستثمارية في العراق والتي تختص بالمشاريع الاستثمارية الاستراتيجية على المستوى الوطني ، فضلا عن هيئات الاستثمار في المحافظات والتي تتمتع بصلاحيات منح الاجازات الاستثمارية والتخطيط الاستثماري وبما لا يتعارض والتخطيط الاستثماري الوطني .
- ولجذب الاستثمارات لا سيما الاجنبية ، شرعت الحكومة على وفق هذا لهذا القانون مجموعة من الامتيازات والضمانات منها :-
- أ. يتمتع المستثمر الاجنبي بغض النظر عن جنسيته بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات .
- ب. يتمتع المستثمر الاجنبي بإمكانية تحويل رأس المال الاجنبي وعوانده الى الخارج.
- ج. التأمين على الاصول والموجودات العائدة له لدى أية شركة تامين وطنية .
- د. عدم مصادرة أو تامين المشروع الاستثماري المشمول بأحكام هذا لقانون .
- هـ. يحق للمستثمر الاجنبي توظيف واستخدام عاملين غير عراقيين في حالة الحاجة إلى مؤهلاتهم الوظيفية ، ويتمتع هؤلاء بحق الإقامة في العراق.
- و. فتح حسابات بالعملة الوطنية او الاجنبية او كليهما في المصارف العراقية او الاجنبية خاصة بالمشروع المستثمر.

Foreign Investment الاستثمار الاجنبي

يعني تصدير رأس المال من بلد ما (المصدر) الى بلد آخر (المضيف) فكل استثمار خارج الحدود الوطنية للمستثمر يعد استثماراً اجنبياً للبلد المستثمر فيه، ويقسم الاستثمار الاجنبي على :-

أ. الاستثمار الاجنبي المباشر.

ب. الاستثمار الاجنبي غير المباشر.

ويعرف مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (الانكاد) الاستثمار الاجنبي المباشر، بالاستثمار الذي ينطوي على علاقة طويلة المدى تعكس مصالح متبادلة ومستمرة بين الطرف الاجنبي المستثمر والبلد المضيف (23).

كما يعرف بأنه الاستثمار الذي يؤدي الى علاقة طويلة الاجل ويعكس منافع متبادلة وتحكم المستثمر الاجنبي ويمثل ملكية اسهم رأس المال والارباح المعاد استثمارها في البلد المضيف .

أما الاستثمار الاجنبي غير المباشر هو استثمار قصير الاجل يتم في الاسهم والسندات الخاصة أو الحكومية بهدف المضاربة وتحقيق الارباح عن طريق الاستفادة من فرق الاسعار، ويتم من قبل مؤسسات التمويل كالبانوك، وغالباً ما يتم هذا النوع من الاستثمار في اصول غير انتاجية حيث يتم في اسواق الاوراق المالية بهدف الارباح السريعة عن طريق المضاربة فيها(24).

ويتضح مما ذكر انما ان الاستثمار الاجنبي المباشر هو استثمار حقيقي طويل الاجل في اصول انتاجية يقوم به شخص طبيعي أو معنوي ويتم اغلبه من قبل الشركات المتعددة الجنسية ويكاد يكون مرتبط بها لامتلاكها رؤوس اموال كبيرة ومتزايدة، فضلاً عن امتلاكها مؤهلات تنظيمية وإدارية ومعرفة خاصة بالتسويق فضلاً عن استخدامها للتكنولوجيا الحديثة واحتكارها.

ويتخذ الاستثمار الاجنبي المباشر اشكال مختلفة منها(25) :-

* المشاريع المشتركة Joint venture ويعني العقود ما بين القطاعات العامة والخاصة والشركات الاجنبية .

* الملكية الكاملة للمشاريع عن طريق شراء مشروع وطني قائم أو الاستثمار المنفرد في مشاريع معينة.

* الاسهام في رأس مال الشركات الوطنية عن طريق شراء الاسهم والسندات .

وبالامكان توضيح اهمية الاستثمار الاجنبي المباشر بالنقاط الاتية :

أ. يعد مصدراً من مصادر التمويل للاقتصاد الوطني.

ب. يؤدي الى ايجاد فرص عمل كثيرة والتأثير في نشاط القطاعات الاخرى المرتبطة به كصناعات تكميلية .

ج. مصدر مهم لاستخدام التكنولوجيا والابتكارات الحديثة في الانتاج .

ان حجم الاستثمار العام والخاص مازال ضعيفاً في العراق حيث ان معدل النمو المستهدف لخطة التنمية لوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤ هو ٩.٣٨% سنوياً وهذا يتطلب تخصيص ٣٠% من الموازنة لغرض تحقيق ذلك ، اما من حيث الاستثمارات الاجنبية على الرغم من توفر افضل الفرص والامكانيات في العراق، وإقرار العديد من الاجراءات الضريبية والمالية من اجل تشجيع الاستثمار لازل حجم الاستثمار الاجنبي المباشر قليل، إذ ان تدفقات الاستثمار الاجنبي المباشر ارتفع من (٥) مليون دولار عام ٢٠٠٣ الى ٣٠٠ مليون دولار عام ٢٠٠٤ (26)، ويعزى سبب ضعف الاستثمارات الاجنبية المباشرة في العراق وقلتها إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والامن.

ان تدفق رؤوس الاموال الاجنبية إلى الدول النامية مهم ولاسيما بالنسبة للدول التي تعاني نقصاً حاداً في مصادر التمويل اللازمة للاستثمار اما الدول النفطية ومنها العراق فتعد العوائد النفطية مصادر تمويل مهمة إذ انها تحقق القسم الاكبر من المدخرات المحلية اللازمة لتمويل الاستثمارات المختلفة ، ومع ذلك فإن التمويل الخارجي وخصوصاً (الاستثمار الاجنبي) مهم جداً بوصفه يشكل أهم متطلبات الشراكة .

٤- مقومات الشراكة بين القطاعين

يتوقف نجاح الشراكة على مجموعة من المقومات التي تشكل البيئة العامة والتي تؤثر بصورة مباشرة في اداء وكفاءة مشاريع الشراكة فضلا عن اهمية الاستثمار الخاص في مشاريع الشراكة الذي يعد من المتطلبات الاساسية لنجاح الشراكة :

(أ) - تكييف مشاريع الشراكة :

أي المواءمة ما بين القطاع الخاص (المحلي أو الاجنبي) والقطاع العام من جهة والبرامج الاقتصادية الوطنية من جهة أخرى ويمكن تناوله بنقطتين -

١ . ان التخطيط المركزي لا بد من استمراره في العراق ولاسيما في هذه المرحلة والتي تعد انتقالية ، فلا يمكن الاستغناء عنه بأية حال من الاحوال على الاقل في الامد القريب .

٢ . ان الاحتكام المطلق على اقتصاد السوق ولاسيما في العراق ولكون التجربة حديثة لا يمكن الركون اليها بصورة مطلقة لذا فإن التخطيط والسوق يتطلبان ترابطاً قوياً بين القطاع العام والمشاريع الجديدة (مشاريع الشراكة)، مما يعني اشراك القطاع الخاص في اعداد وانجاز الخطط والاهداف والزامه بتلك الخطط وازالة التناقض ما بين مصالح القطاع الخاص (الارباح) والابعاد الاجتماعية للقطاع العام ، ويمكن القول ان تجربة الصين في الاصلاح الاقتصادي خير دليل على هذا العامل حيث تم اصلاح المؤسسات المملوكة للدولة دون خصصتها .

(ب) : اعداد البيئة الاقتصادية الملائمة لتشجيع الشراكة :

وتعني الاجراءات الاصلاحية المتأخذة على صعيد التشريعات القانونية والادارية والقطاع المالي والمصرفي وغيرها التي تشكل البيئة التي تعمل مشاريع الشراكة فيها وتعد من الامور المهمة لنجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص ويمكن تناولها بما يأتي:

١ . الاطار القانوني والاداري

بدءاً لا بد من وجود اطار قانوني خاص بالشراكة يحدد الإجراءات التنظيمية والقانونية ويضمن حقوق كافة الأطراف في المشاريع الخاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، فضلاً عن تحديد الشروط الالتزامات في عقود الشراكة وكذلك الأجهزة الرقابية الخاصة بجودة الخدمات او المنتجات وكذلك الاسعار وبما يتناسب والاهداف الاقتصادية والاجتماعية العامة، وبهذا الصدد نشير إلى ان أغلب الدول النامية التي اعتمدت الشراكة في ادارة وتشغيل أو إقامة المشاريع الخدمية والصناعية تخضع قانوناً للمبادئ العامة في القوانين النافذة أي لا يوجد قانون خاص بالشراكة . أما في العراق تم اعتماد القوانين النافذة إذ اتاح قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ حق الشركات العامة بمشاركة الشركات غير العراقية (العربية والاجنبية) ، ولم يتطرق القانون الى الشراكة مع القطاع الخاص المحلي فضلا عن عدم تحديد طبيعة الشراكة وآليات تطبيقها .

اما الاطار الاداري - فانه يتمحور حول التطورات المتباينة حول النمط الامثل للآطار الاداري الذي يوفر متطلبات التنمية ، ولعل الجمع ما بين المرونة والتخطيط هو الذي يشكل النمط الامثل، فالمركزية البيروقراطية او الديمقراطية في الادارة افرزت سلبيات في العديد من الدول النامية ومنها العراق متعلقة بمسؤولية القرارات على صعيد الدولة ، ومن المناسب الاشارة الى ملاحظتين في مسألة الادارة هما :

أ - ان مبدأ الادارة الاقتصادية يقتصر على منح الاعانات والمساعدات والاعفاءات والدعم والتشجيع للقطاع الخاص ومحاولة انسحاب الدولة من الانشطة الاقتصادية تدريجياً.

ب - ان الظروف التي تطرقتنا اليها سابقاً والاجراءات التنموية المطلوب تحقيقها في كافة المجالات تتطلب ضرورة وجود قطاع عام مع ضرورة اجراء الاصلاحات الاقتصادية المستمرة لجعله مرناً ومواكباً للتغيرات والتطورات الداخلية والخارجية.

٢. القطاع المصرفي :

من الضروري ان يكون مرتكزاً على اسس مالية صحيحة وآليات متطورة فيما يخص:

أ. تطور القطاع المصرفي من حيث عدد المصارف وتنوعها (بنوك تجارية، بنوك استثمارية وغيرها) ومن حيث الجهات المساهمة في رؤوس اموال البنوك (مصارف عامة، مصارف خاصة محلية او مشتركة).

ب. تحرير القطاع المصرفي من القيود الرقابية الشديدة من قبل البنك المركزي.

ج. تنوع مصادر التمويل المتاحة للمصارف .

د. تحرير اسعار الفائدة نسبياً.

والجدول (٤) يوضح حصول نمو في عدد المصارف في القطاع الخاص العراقي وحجم رؤوس الاموال المتداولة إذ ارتفع العدد من ١٩ مصرف الى ٢٨ مصرفاً بضمنها ٦ مصارف اسلامية خلال المدة ٢٠٠٤-٢٠٠٧ والسبب في ذلك توقعات نمو الطلب على التسهيلات المصرفية لاغراض الائتمان او الايداع ، اما المصارف الحكومية التجارية كان عددها ٧ مصارف خلال المدة ٢٠٠٤ - ٢٠٠٧ ارتفع اجمالي رأس مالها من ١٥٠ مليار دينار عام ٢٠٠٤ الى ٢١٥ مليار دينار عام ٢٠٠٧ (27).

جدول (٤)

تطور عدد المصارف الخاصة ورأس مالها للمدة ٢٠٠٤-٢٠٠٧ (تربليون مليون دينار عراقي)

السنة	العدد/مصرف	اجمالي رأس المال	الودائع لدى المصارف	نسبة الودائع الجارية %
٢٠٠٤	١٩	—	٣,٤	٦٢
٢٠٠٥	٢٠	—	٣,٦	٥٣
٢٠٠٦	٢٢	٠,٦٦٣	٤,٧	٥٧
٢٠٠٧	٢٨	٠,٩٩٤	١١	٧٣

المصدر- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ، خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٠-٢٠١٤ ، ص ٥٥

٣. السوق الرأسمالية المتطورة :

هو الاطار التي تلتقي فيه رغبة المدخرين في تحويل ارصدهم النقدية الى إستثمارات ورغبة المستثمرين في تمويل استثماراتهم، ولنجاح ذلك لابد من تشريع نظام ضريبي ملائم يشجع المدخرين على الاستثمار في الاصول والاسهم . ان حجم السوق الرأسمالية في العراق متواضع بالقياس إلى حجم الاسواق في الدول المجاورة حسب التصنيف الذي وضعته مؤسسة التمويل الدولية ويرجع ضعف السوق العراقية لجملة من الاسباب نذكر اهمها :

أ. غياب ما يعرف بالمستثمرين القطاعيين مثل شركات الضمان الاجتماعي ، شركات التأمين، صناديق التقاعد .

ب. غياب الشفافية في الحسابات والكشوفات المعروضة في السوق بحيث لا توجد معلومات دقيقة وصحيحة بخصوص حسابات الشركات المعروضة في السوق .

(ج) - القدرة التنافسية : ان القدرة التنافسية تعد شرطاً من شروط نجاح واستمرار القطاع الخاص في مشاريع الشراكة فالمنافسة تعمل على المزيد من الاستثمار وزيادة الانتاج وتحسينه ، وتعد الشركات او المشاريع غير تنافسية اذا كانت تكلفة انتاجها المتوسطة تفوق سعر منتجاتها في السوق⁽²⁸⁾ ، وتعد السوق العراقية من الاسواق متزايدة الطلب بسبب حجم الاقتصاد العراقي وعدد السكان الكلي .

ان الاجراءات الاصلاحية التي اتخذتها الحكومة بعد احداث ٢٠٠٣ كتحريم بعض الاسعار والقرارات الخاصة بالاستثمار نتيجتها ايجاد مناخ تنافسي متطور ومشجع على قيام الكثير من المشاريع الجديدة مستقبلاً. وبخصوص ذلك لابد من وجود توازن بين متطلبات حماية المنتج الوطني من جهة والحاجة الى المزيد من الانفتاح على الخارج من جهة اخرى، ومن المناسب الاشارة الى أن ايقاف العمل بالتعريف الكمركية بعد احداث عام ٢٠٠٣ أدى إلى الانكشاف التجاري إذ ان المنتج الوطني لم يعد قادراً على منافسة المنتجات الاجنبية في السوق المحلية ، وقد اقر لاكثر من مرة وحين التنفيذ يؤجل العمل به الى اشعار آخر، ومؤخراً تم اقرار تعريف كمركية على المواد الكمالية ، وأرى من الضروري جداً اقرار التعريف الكمركية على المواد غير الضرورية مع محاولة اقرار نسب محدودة من التعريف الكمركية بصورة مؤقتة وزيادة مستوياتها تدريجياً تناسباً مع تطور القطاع الصناعي المحلي وقدرته على اشباع الطلب الداخلي .

(د) - القوى العاملة وإعادة تأهيلها : الذي يهمننا بهذا الخصوص تناسب العدد المطلوب من العاملين مع حجم العمل في المشروع، فكيف يمكن معالجة وضع العمالة الزائدة لما هو مطلوب في حالة الاستغناء عن خدماتهم ، يمكن معالجة ذلك من خلال ما يأتي :

١. منح العاملين المستغنى عنهم المكافآت والتعويضات المالية المجزية وتشكيل صناديق تمويل حكومي وخاص مشترك لتغطية متطلباتهم الاساسية إلى حين توفر فرص عمل جديدة .

٢. إعادة تشغيل المستغنى عنهم في احدى شركات القطاع العام وبحسب رغبتهم .

أما على صعيد وزارة الصناعة والمعادن في العراق اقرت ضمان وتشغيل كافة العاملين وعدم تعرضهم للبطالة إذ انها اشترطت على الشركاء من (القطاع الخاص) في مشاريع الشراكة الاحتفاظ بالعاملين كعدد لتفادي البطالة وتحمل رواتبهم ومنحهم العلاوات والترفيعات السنوية المقررة بموجب سلم الرواتب المقرر رسمياً واي تغييرات تجري عليه لاحقاً مع منحهم الحوافز الشهرية عند زيادة الانتاج عما هو مقرر مع تحمل نفقات نقلهم من وإلى محل سكنهم ، وزجهم في الدورات التدريبية الداخلية والخارجية لزيادة خبراتهم وتخصصهم المهني.

ثالثاً : اجراءات الشراكة في العراق

(أ) - الانفتاح على القطاع الخاص

في النصف الثاني من عقد الثمانينات حصل تحول في السياسة الحكومية تجاه القطاع الخاص بسبب ظروف الحرب الايرانية العراقية حيث أعلنت الدولة سياسة الانفتاح على القطاع الخاص إذ تبنت برنامجاً للتحرير الاقتصادي والخصخصة عام ١٩٨٧ أطلق عليه (الثورة الادارية والاقتصادية) ابرز ملامحه بيع مزارع الدولة ومعامل القطاع العام، تحرير سوق العمل من القوانين والتعليمات المقيدة، تأسيس سوق للأوراق المالية، تشجيع الاستثمارات العربية والأجنبية ، مع منح الحوافز لمؤسسات القطاع الخاص وتشريع القوانين الداعمة والساندة لتوسيع دوره في النشاط الاقتصادي ، هذه الإجراءات عززت من مكانة القطاع الصناعي الخاص ودوره في النشاط الاقتصادي فضلاً عن تحول الكثير من الشركات العامة الى شركات مساهمة مختلطة او خاصة بموجب احكام قانون الشركات رقم ٢١ لعام ١٩٩٧ إذ تم تحديد الاحكام والاجراءات الخاصة بالتحول ابتداءً بتقديم طلب الانشاء وانتهاءً بمنح شهادة التأسيس ، هذه الاجراءات انعكست وبشكل ملحوظ على نسبة اسهامه التي تجاوزت ٥٠% من إجمالي القيمة المضافة المتولدة في قطاع الصناعة التحويلية .

أما الفترة التي أعقبت عام ٢٠٠٣ فقد شهد القطاع الخاص توقف اغلب المشاريع الصناعية لارتفاع تكاليف الإنتاج وانعدام الطلب المحلي بسبب الاستيراد المطرد لمختلف المنتجات وبأسعار تنافسية ، انعكس ذلك في ضآلة دور القطاع الخاص في النشاط الاستثماري في العراق ، إذ قدر صندوق النقد الدولي مجموع الاستثمار الخاص في الاقتصاد العراقي (١٠٨٠) مليون دولار عام ٢٠٠٤ وبنسبة ٤٢% من الناتج المحلي الإجمالي وارتفعت قيمته المطلقة عام ٢٠٠٥ الى (١١٦١) مليون دولار وبنسبة ٣٥% من الناتج الإجمالي⁽²⁹⁾.

ان التوجه الجديد للاقتصاد العراقي بعد احداث ٢٠٠٣ اعتماد آلية السوق في الاقتصاد، مما يتطلب التكامل بين دور الدولة ممثلاً بالقطاع العام ودور القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية وبشكل يضمن فسح المجال امام نشاط القطاع الخاص للعمل بشكل يدعم الاقتصاد الوطني مع دور الدولة في تنظيم هذا القطاع ، وبهذا الخصوص نشير الى التوجهات والاهداف بخصوص ذلك في :



الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة خاصة إلى القطاع الصناعي في العراق)

١. وثيقة العهد الدولي بين العراق والمجتمع الدولي لعام ٢٠٠٧:

تبنت تعزيز الشراكة بهدف رفع المستوى المعيشي للشعب العراقي واستكمال عملية الاعمار، إذ نصت على اعطاء دور قيادي للقطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية مع دور خاص للدولة في تنظيم وحماية نشاط القطاع الخاص، فضلاً عن أدرج نصوص قانونية ضمن التشريعات والتعليمات لتشجيع القطاع الخاص وتعزيز دوره في الشراكة.

٢. استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧-٢٠١٠):

أكدت على دعم وتشجيع القطاع الخاص وتفعيل دوره في النشاط الاقتصادي، إذ تبنت مجموعة من الوسائل منها: برامج للأصلاح الاقتصادي، خصخصة المنشآت والمصارف الحكومية وأعدت هيكلتها مع تشجيع الاندماج بين المشاريع الاستثمارية القائمة، فضلاً عن تحديد اساليب الشراكة في الاستثمار ما بين القطاع العام والقطاع الخاص كاسلوب BOT (بناء، تشغيل، نقل الملكية) وأسلوب BOOT (بناء، تملك، تشغيل، تحويل) والتي سبق الإشارة إليها في الفصل الاول.

٣. خطة التنمية الوطنية للسنوات (٢٠١٠-٢٠١٤)، نصت على:

أ. وضع أسس لإعادة تأهيل المشاريع العامة بما يشجع على خصصتها وتحويلها إلى القطاع الخاص، مع تشريع قانون للخصخصة ونشير بهذا الخصوص الى ان وزارة الصناعة والمعادن سبق وان اعدت عام ٢٠٠٥ مسودة مشروع معدل لخصخصة الشركات العامة وما زال هذا التشريع في

مجلس شورى الدولة ولم يصدر أي قرار بشأن تفعيله لغاية الآن .

ب. بناء شراكة بين القطاع العام والخاص بمختلف اشكال واساليب الشراكة مع اصلاح وتحويل الشركات العامة إلى شركات خاصة أو مختلطة بالاستفادة من قوانين نافذة حالياً وخصوصاً قانوني ٢١، ٢٢ لسنة ١٩٩٧، اضافة إلى فسح المجال امام الاستثمار الاجنبي المباشر وغير المباشر وبناء شركات مع الشركات العالمية ذات التكنولوجيا الحديثة وخصوصاً في الصناعات التحويلية .

ج. تأسيس حاضنات للأعمال التكنولوجية والتوسع في اعتمادها .

د. استكمال منظومة التشريعات والقوانين الداعمة للقطاع الخاص واقتصاد السوق.

هـ. تشجيع القطاع الخاص في المشاركة بمشاريع تنمية المحافظات ولاسيما تلك المعلنه في الخطة والتي تمثل فرص استثمارية جيدة.

(ب) - إجراءات الشراكة في قطاع الصناعة والمعادن في العراق :

لغرض تأهيل الشركات الصناعية العامة قامت الوزارة بوضع خطة لإعادة تأهيل جميع الشركات وخصوصاً المتوقفة عن العمل، إذ تم تشكيل لجنة وزارية لأصلاح وتأهيل الشركات الصناعية عام ٢٠٠٤ ، وتم اتخاذ جملة من الاجراءات لتحويل عدد كبير من المشاريع إلى القطاع الخاص وفقاً للقوانين والانظمة النافذة بما يشجع القطاع الخاص على المشاركة في اعادة تأهيل الشركات العامة وتطورها، وبسبب عدم الاستقرار الامني والسياسي والظروف العامة للمجتمع العراقي حالت مجتمعة دون تشجيع المستثمرين على المشاركة الواسعة في ذلك .

إن احداث عام ٢٠٠٣ وما رافقها من اعمال تدمير وسرقة لاغلب الشركات العامة أدى الى توقفها



الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة خاصة إلى القطاع الصناعي في العراق)

بصورة كلية أو جزئية ، وعلى الرغم من المبالغ المصروفة على إعادة تأهيل هذه الشركات مازال بعضها متوقف عن الانتاج، وبعضها الآخر يعمل بطاقة إنتاجية اقل بكثير من طاقاتها التصميمية بسبب حاجتها إلى تخصيصات مالية كبيرة وقلة المبالغ المخصصة في الموازنات العامة السنوية لغرض تأهيلها لذا اتجهت وزارة الصناعة والمعادن لاساليب أخرى لغرض تأهيل مشاريعها وفقاً للتوجهات الاقتصادية العامة، وكان احد هذه الاساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص والذي يعد أحد مقومات الإصلاح الاقتصادي في العراق .

وقد اعتمدت الوزارة قانون ٢٢ لسنة ١٩٩٧ والذي يسمح للعرب والاجانب المشاركة مع القطاع العام لتنفيذ اعمال ذات علاقة باهداف الشركة داخل العراق ، بسبب عدم وجود قوانين نافذة تختص بالتشريعات الخاصة بالشراكة كما ذكرنا أنفاً ، إذ قامت استناداً إلى ذلك بأختيار مجموعة من المعامل والشركات الانتاجية لغرض عرضها كفرص استثمارية على القطاع الخاص بصيغة المشاركة في الادارة والتشغيل⁽³⁰⁾ ، ويتلخص هذا الاسلوب بأن تقوم الشركات العامة بالاتفاق مع المستثمرين من القطاع الخاص الاجنبي فضلاً عن المحلي تولي مسؤولية اعمال التأهيل والادارة والتشغيل والصيانة لفترة تحدد عقدياً وتحصل الشركة العامة مقابل ذلك على حصة من الانتاج تحدد وفقاً لنسبة معينة من الانتاج المستهدف المحدد عقدياً، وقد تكثفت جهود الوزارة بتوقيع عقد شراكة (تأهيل وإدارة وتشغيل) مع احد الشركات الاردنية ، إذ تم في ٢٠٠٨/٤/٢٠ توقيع اول عقد شراكة لتأهيل وتشغيل معمل سميت القائم بين الشركة العامة للسمنت العراقية وشركة الميسرة للتجارة (شركة أردنية) بطاقة انتاجية (٨٤٠) الف طن سنوياً وقد أولت الوزارة هذا التوجه أهمية كبيرة إذ أعدت ضمن خطة لتأهيل شركاتها ومشاريعها العامة من خلال المشاركة بالانتاج مع القطاع الخاص لتأهيل وتشغيل مشاريعها بالطاقات التصميمية والجدول (٥) يوضح عقود الشراكة المنفذة ، للمدة ٢٠٠٨-٢٠١٢ على صعيد تشكيلات ومشاريع وزارة الصناعة والمعادن .

جدول (٥) عقود التأهيل المنفذة في قطاع الصناعة والمعادن (العراق) للمدة ٢٠٠٨ - ٢٠١٢

المعمل/ الشركة (الطرف الاول)	الشركة المستثمرة (الطرف الثاني)	تاريخ توقيع العقد	مدة العقد	الشركة الساندة فنياً
معمل سميت القائم/ الشركة العامة للسمنت العراقية	شركة الميسرة للتجارة (شركة اردنية)	٢٠٠٨/٤/٢٠	١٥ سنة	-
معمل سميت كربلاء/ الشركة العامة للسمنت الجنوبية	شركة كربلاء لصناعة السمنت	٢٠١٠/٤/٢٧	١٥ سنة	شركة الافارج الفرنسية
معمل سميت سنجان/ الشركة العامة للسمنت الشمالية	شركة فاميلي التركية	٢٠١٠/٨/٢٦	١٥ سنة	-
معمل سميت كبيسة/ الشركة العامة للسمنت العراقية	شركة الرائدة	٢٠٠٩/١٢/٢٠	١٥ سنة	شركة ماروبيني وكاواساكي اليابانيتين
معمل اسمدة بيجي/ الشركة العامة لصناعة الاسمدة الشمالية	الشركة الأولى العالمية	٢٠٠٩/٨/١٨	١٥ سنة	شركة KBR وشركة ماروبيني
معمل ادوية سامراء/ الشركة العامة لصناعة الادوية/سامراء	شركة غياث منير سختيان	٢٠١٢/١١/٢٦	١٨ سنة	شركة تيبوك السعودية
معمل الحديد والصلب / الشركة العامة للحديد والصلب	شركة UB التركية	٢٠١٢/١١/١٤	٢١ سنة	شركة ماكينة التركية .

المصدر: وزارة الصناعة والمعادن / دائرة الاستثمار ، بغداد، ٢٠١٣ .

الاستنتاجات والتوصيات

على ضوء ما تم تناوله في الدراسة اعتمدت جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي تتوافق مع ظروف العراق وتوجهاته الاقتصادية في الوقت الحاضر.

أ. الاستنتاجات :

١. ضعف دور الاستثمار الخاص (المحلي والاجنبي) في النشاط الاقتصادي، بالرغم من قرارات الاستثمار ، ان الاستثمار الخاص ولاسيما الاجنبي يعد من المصادر الاساسية للحصول على العملات الصعبة والمشاركة الواسعة للقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ، فضلاً عن الحصول على التكنولوجيا الحديثة وغيرها من المزايا ، الا ان نسبة الاستثمار الخاص (المحلي والاجنبي) ودوره ضعيف في النشاط الاقتصادي في العراق ، بالرغم من قرارات الاستثمار الهادفة إلى دعم وتشجيع القطاع الخاص والمزايا الممنوحة له بموجب قوانين الاستثمار لاسيما قانون الاستثمار رقم ١٣ لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته ، الهادفة إلى دعم وتشجيع القطاع الخاص والمزايا الممنوحة له بموجب قوانين الاستثمار، لازال دوره محدود في عملية التنمية الاقتصادية.
٢. ضمن توجهات الدولة لدعم النشاط المحلي الخاص وزيادة نسبة مساهمته في النشاط الاقتصادي ، وسعي وزارة الصناعة والمعادن الى تنمية وتعزيز دور القطاع الخاص المحلي في اقامة المشاريع الصناعية والمساهمة في إعادة تأهيل المشاريع الصناعية العامة الا ان دوره لازال محدوداً في النشاط الاقتصادي بسبب عدم تشريع وتفعيل الكثير من القوانين المنظمة للعمل الصناعي الخاص وبما يشجع على تعبئة امكانيات القطاع الخاص وخبراته في تحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية مثل (قانون حماية المستهلك والمنتج ، قانون اصلاح النظام الاقتصادي ، قانون المنافسة ، قانون الخصخصة) وغيرها من القوانين مما ادى الى مواجهة الصناعة الوطنية منافسة غير متكافئة ، فضلاً عن حالة الاغراق السلعي مما انعكس على انخفاض مستويات الطاقات الانتاجية وتحديد حصتها في الاسواق المحلية.
٣. بسبب الفجوة مابين الموارد المادية وما هو مطلوب لاعادة تاهيل وانشاء مشاريع البنى التحتية في الكثير من الدول النامية وخاصة التي تتميز بالعجز المزمن في موازنتها العامة تتبنى الاتجاه الى تشجيع الاستثمار الخاص لغرض الحصول على التمويل اللازم، وتعد الشراكة من المقومات الاساسية لتوفير التمويل الخاص لتغطية الاستثمار الذي تعجز الدولة عن تمويله بدون مصادر خارجية.
٤. عدم الاستغلال الامثل للطاقات الانتاجية وانخفاض مستوياتها وارتفاع نسب الضياع من الطاقة في القطاع الصناعي ولاسيما بعد احداث عام ٢٠٠٣ مما ادى الى ارتفاع تكاليف الانتاج ، والنتيجة مواجهة الصناعة الوطنية منافسة غير متكافئة بسبب ما تتميز به المنتجات المستوردة من مزايا تتمثل بتنوعها وانخفاض تكاليفها مقارنة بالمنتجات المحلية
٥. يعد الاستقرار السياسي والاقتصادي واللذان يشكلان بيئة ملائمة لتشجيع الاستثمار المحلي والاجنبي ، ففي الجانب الاقتصادي ضرورة العمل على كل ما يحقق الاستقرار الاقتصادي كالسياسة السعيرية وفرص الاستثمار والطاقة الاستيعابية والمنافسة وغيرها ، اما في الجانب السياسي ضرورة دعم وتشجيع السياسات اللازمة لاشاعة جو الثقة والاطمئنان لدى المستثمرين .



الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة خاصة إلى القطاع الصناعي في العراق)

ب . التوصيات

- ١ . اصلاح القطاع الصناعي المحلي الخاص لتعزيز دوره واهميته في النشاط الاقتصادي العام ولتحقيق ذلك لابد من إجراء اصلاحات اقتصادية واسعة تتوافق مع آلية السوق منها :
 - اعتماد الاساليب المناسبة لدعم وتشجيع القطاع الخاص للمساهمة في اعادة تأهيل وأنشاء المشاريع الصناعية العامة.
 - التوجه نحو خصخصة بعض المشاريع العامة والتي تتوافق وآلية السوق
 - تحديد دور الدولة في النشاط الاقتصادي ومحاولة الانسحاب من بعض مفاصل الاقتصاد غير الضرورية وتشجيع القطاع الخاص على المشاركة المتزايدة في النشاط الاقتصادي.
- ٢ . تهيئة بيئة استثمارية تساهم بشكل فعال في جذب الاستثمارات المحلية والاجنبية ويتطلب ذلك مايلي :
 - الاستقرار الاقتصادي والسياسي والامني .
 - تشريع القوانين الخاصة بالاستثمار والتي توفر الضمان والدعم للمستثمرين وتشجيعهم على الشراكة مع القطاع العام في النشاط الاقتصادي.
 - تحديد جهة مشرفة ورقابية والتي تعد المرجعية لكل ما يتعلق بالاستثمار كهيئة الاستثمار الوطنية مثلاً.
- ٣ . ضرورة فرض الرسوم الكمركية بصورة مؤقتة ولاسيما على المواد غير الضرورية لتناسب و تطور القطاع الصناعي الوطني وقدرته على تغطية الطلب المحلي ، مع ضرورة تشريع قانون لمكافحة الاغراق السلي لحماية الصناعة الوطنية وزيادة قدرتها التنافسية في السوق المحلية .
- ٤ . بناء قاعدة صناعية لانتاج بدائل ما يستورد وتخصيص جزءاً منها للتصدير ولاسيما الصناعات الانشائية والبتروكيماوية ، وضمن هذا الاطار ضرورة اتخاذ الاجراءات القانونية والتنظيمية كافة فيما يخص هذه الصناعات ولاسيما صناعة الاسمنت بما يؤدي الى حمايتها والعمل على الحد من العوامل التي تعيق عملها كالطاقة الكهربائية والمشتقات النفطية وتوفير كل ما يستلزم لتعزيز قدرتها التنافسية في الاسواق الداخلية والخارجية .
- ٥ . التأكيد على بناء شراكات مع الشركات العالمية للاستفادة من التكنولوجيا الحديثة المستخدمة في الانتاج والخبرات الاجنبية وتجارب الدول المتقدمة بهذا الخصوص ، وتعزيز نظم الابتكار وطنياً والاهتمام بتطوير مؤسسات البحث العلمي والجامعات لدورها المهم في الاسهام في عملية الابتكار والتغييرات التكنولوجية .
- ٦ . تشكيل جهة مركزية تتولى سياسة وبرنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص وكل ما يتعلق باجراءاتها وتعمل وفق تنظيم اداري وقانوني ، ولابد من وجود جهة رقابية على قرارات هذه اللجنة كأن تكون هذه الجهة وزارة ما او مجلس وزراء .

المصادر



الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة خاصة الى القطاع الصناعي في العراق)

(1) United Nations Economic Commission for Europe . Guidebook on promoting Good Governance in Public –Private Partnerships , New York 2008 , p.20 .

(2) Huxam-Chris , Chilaboration and chllaborative advantage , in (ed) C.huxham , creating chllaborative advantags , sage , 1996 , p.19 .

(3) صندوق النقد الدولي/ دائرة البحوث ، الجوانب النظرية لبرامج التصحيح الهيكلي المدعومة من صندوق النقد الدولي ، دراسة رقم ٥٥ ، واشنطن ١٩٩٧

(4) Trade Investment and Development in the Middle East and North Africa , The International Bank for Reconstruction and Development , ISBN 2004 , p.55.

(٥) ذكوري ، محمد متولي ، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية ، وزارة المالية المصرية ، ادارة بحوث التحول ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٥.

(٦) الرئيس ، عفيف علاء الدين ، مدخل الى الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، وزارة الصناعة والمعادن/ مجموعة الاصلاح الاقتصادي ١٩٩٩ ، ص ٤ .

(٧) المنظمة العربية للتنمية الادارية ، ادارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، عادل محمود رشيد ، بحوث ودراسات/ الكويت ٢٠٠٦ ، ص ١٥ .

(٨) الرومي ، نواف ، الخوصصة ضرورة حتمية في سياسات الاصلاح الاقتصادي للدولة ، بحث مقدم الى ندوة الاصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية ، بيروت ١٩٩٩ ، ص ٩ .

(9) Hofmeister , Albert and borchert ,heiko ,Public– Private Partnerships in Switzerland : crossing the bridge with aid of new Governance approach , interational review of administrative sciences ,2004 , p.217.

(١٠) القهيوي ، ليث ، البرنامج التدريبي / نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص كنموذج لتمويل مشاريع البنية التحتية ، المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب ، بيروت / لبنان ٢٠١٠ ، ص ١٢ .

(١١) هانكي ، ستيف ، تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية في الشرق والغرب ، ترجمة محمد مصطفى غنيم ، دار الشرق ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ٤٦ .

المنظمة العربية للتنمية الادارية ، ادارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، عادل محمود رشيد ، (12) الكويت ٢٠٠٦ ، ص ٢٨ .

(13) savas E.S.Privatization and public-Private Partnership ,New York,N.Y.Chatham House Publishers ,2000,P.47.

(14) Trefor P.Williams Moving to Public-Private Partnership ; Learning from Experience around the world ,IBM Endowment for the Business of Government , 2003,P.63.

(15) البشبيشي ، امل ، نظام البناء والتشغيل والتحويل ، المعهد العربي للتخطيط، الكويت ٢٠٠٤ ، ص ١٧ .



الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة خاصة الى القطاع الصناعي في العراق)

- خطاب ، عبدالله شحاتة ، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة ، كلية الإدارة والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ٢٠٠٢ ، ص ١١ .
- (١٦) ندح ، علي ، التخصيص في الاردن ، تطور فلسفتها واطرها التشريعية والمؤسسية والتنظيمية واثارها الاولية على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، مركز الدراسات الاستراتيجية ، الجامعة الاردنية ٢٠٠٢ ، ص ٢٣/٢٠ .
- (17) المتوكل ، مصطفى حسن ، الخصخصة، خلق أفاق جديدة أمام القطاع الخاص ، مجلة المعلومات ، المركز لوطني للمعلومات ، العدد الثاني ، بيروت ٢٠٠١ ، ص ٣٠ .
- (18) خضر ، حسان ، خصخصة البنية التحتية . سلسلة دورية تعني بقضايا التنمية في الاقطار العربية ، العدد الثامن عشر ، السنة الثانية ، المعهد العربي للتخطيط ، الكويت ٢٠٠٣ ، ص ١٤ .
- (20) قابل ، محمد صفوت ، أهداف ومراحل الخصخصة ، أخبار النفط والصناعة ، العدد ٣٧٤ ، المجلد ١٣٢ ، الاردن ٢٠٠١ ، ص ٢٥ .
- (21) وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠/٢٠١٤ ، بغداد ٢٠٠٩ ، ص ٧٩ .
- (22) جريدة الوقائع العراقية ، قانون الاستثمار العراقي ، رقم ١٣ عام ٢٠٠٦ ، العدد ٤٠٣١ ، بغداد ٢٠٠٧ .
- (23) علي ، مي عبد القادر ، محددات الاستثمار الاجنبي ، تعاريف وقضايا ، سلسلة دورية تعني بقضايا التنمية في الاقطار العربية ، العدد ٣١ ، السنة الثالثة ٢٠٠٤ ، ص ٤ .
- (24) السامرائي ، هناء عبد الغفار ، الاستثمار الاجنبي المباشر والتجارة الدولية ، الصين أنموذجاً ، بيت الحكمة ، بغداد ٢٠٠٢ ، ص ١٧ .
- (25) البياتي ، ستار جبار ، أهمية الاستثمار الاجنبي المباشر ودوره في عملية التنمية ، مجلة مركز دراسات وبحوث الوطن العربي ، الجامعة المستنصرية ، العدد ١٥ ، بغداد ٢٠٠٤ ، ص ٣ .
- (26) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، ملامح الاستثمار الاجنبي المباشر الوارد الى الدول العربية ، النشرة التفصيلية ، العدد الثالث ، السنة الثالثة والعشرون ، الكويت ٢٠٠٥ ، ص ١٨ .
- (27) وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠/٢٠١٤ ، بغداد ٢٠٠٩ ، ص ٥٥ .
- (28) وديع ، محمد عدنان ، القدرة التنافسية وقياسها ، جسر التنمية/العدد ٢٤ ، المعهد العربي للتخطيط/ الكويت ٢٠٠٣ ، ص ١٠ .
- (29) وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠/٢٠١٤ ، بغداد ٢٠٠٩ ، ص ١٧٥ .
- (30) شونيا ، يعقوب يوسف ، تجربة العراق في مشاركة القطاعين العام والخاص / الورقة المقدمة في ورشة عمل (اقتصاد السوق الاجتماعي) مؤسسة التعاون الالمانى ، الاردن ٢٠٠٩ .

Partnership between Public-Private sectors between legislation and



practice in IRAQ

Abstract

The topic of the partnership between the public and private sectors with great interest by researchers around the world after making sure that the process of economic and social development depends on a combination of resources and energies and expertise of both the public and private sectors in the creation and operation of the various projects , the economic development of the growing proved the failure of both sectors in achieving greater economic growth Klaaly separately in many countries , especially developing countries with a socialist approach , led one way or another to adopt most of the countries economic reform programs promoted by international organizations and institutions (such as the IMF and the World Bank) of its own or based on exogenous variables necessitated that. One of them was the adoption of the partnership between the public and private sectors in the construction and operation of projects under one partnership methods.

That the issue of partnership is one of the basic techniques in creating procedures that allow the private sector to enhance its role in economic activity , along with the public sector to achieve economic development, especially in developing countries , have adopted this principle in the precipitant countries, especially developing countries in infrastructure projects as a sector (water , electricity , transportation) , and policy reform is a partnership designed to eliminate the imbalance productive structures in public projects , and an important source of funding sources and other targets.

Has been the adoption of the Partnership in Iraq after 2003 as a policy reform in public projects for the purpose of rehabilitating and improving the performance of productive and in this regard has been many productive projects as investment opportunities to enhance the participation of the private industrial sector next to the industrial sector and private sector industries, construction, chemical.

Keyword : The Public and Private sectors , Partnership , Privatization , Economic reform , Industry.