

نماذج عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ppp في القطاع السياحي (دول مختارة) مع إشارة خاصة للعراق*

م. م غنية ضياء**

أ. د عبد الحسين محمد العنبي***

المستخلص

يتطلب تنفيذ مشاريع التنمية السياحية تخصيص أموال، وموارد بشرية كفؤة، وأساليب حديثة، وذلك لبناء وتشديد المرافق السياحية، والبنى التحتية، المتمثلة في الفنادق، وسائل النقل، المطارات، الأماكن الترفيهية والمنشآت الأخرى، وبما أن القطاع العام غير قادر بمفرده على النهوض بمستلزمات الاستثمار، تظهر الحاجة إلى التنسيق والتعاون ما بين القطاع العام والقطاع الخاص عبر منهج عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ppp. إذ تؤدي عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ppp دوراً مهماً في دعم التنمية السياحية، إذ أثبتت التجارب لكثير من بلدان العالم السياحية هذه الأهمية، وتؤدي أثراً أساسياً في تقديم الدعم من حيث التمويل اللازم والخبرة والكفاءة، لإقامة المشاريع السياحية المختلفة، في حين نرى العراق الذي يمتلك إمكانات سياحية متنوعة وهائلة، بحاجة ماسة إلى تنمية شاملة ومستدامة، إذ يواجه العديد من التحديات التي تعيق جهود التنمية السياحية، وعند تنفيذ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ppp، سيحتل موقعه المتميز في توفير جزء كبير من عائدات العراق، لأن قطاع السياحة يعد رائداً في خلق التشابكات مع بقية الفروع والأنشطة الاقتصادية.

الكلمات الرئيسية: عقود الشراكة، الشراكة السياحية.

Models Of Public -Private Partnership Contracts PPP In The Tourism Sector (Selected Countries) With A Special Reference To Iraq

Gania Dhiya

pro.Dr.:Abdul-Hussein-Al Anbaki

geneadhia@yahoo.com

dralanbaki@yahoo.com

Abstract

The implementation of tourism development projects requires the allocation of funds, efficient human resources, and modern methods, to build and construct tourist facilities and infrastructure, such as hotels, transportation, airports, recreational places and other facilities, and since the public sector alone is unable to advance investment requirements, the need for coordination and cooperation

* بحث مستل

** الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياحية

*** الأمانة العامة في مجلس الوزراء، هيئة المستشارين.

between the public sector and the private sector arises through the approach of PPP contracts.

Where partnership contracts between the public and private sectors ppp play an important role in supporting tourism development, as the experiences of many of the world's tourist countries have demonstrated this importance, as they play a fundamental role in providing support in terms of necessary financing, expertise and efficiency, to establish various tourism projects, while we see Iraq which possesses a huge and varied tourism potential, desperately needs comprehensive and sustainable development, as he faces many challenges that hinder tourism development efforts, and when implementing PPP contracts, he will occupy his privileged position in providing a large part of Iraq's revenues, given that the tourism sector is a pioneer in creating interactions with other branches and economic activities.

Keywords: Partnership Contracts, Tourism Partnership.

المقدمة

يُعد موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public private partnership) وتسمى اختصاراً (PPP) من الموضوعات التي حظيت مؤخراً باهتمام كبير من قبل حكومات مختلف دول العالم، وذلك بعد أن أتضح أن عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي تعتمد على حشد وجمع إمكانيات القطاعين العام والخاص من حيث الموارد والخبرات ليتشاركوا معاً في تنظيمات مؤسساتية تتولى إنشاء وتشغيل المشاريع بمختلف أنواعها بعد أن واجهت هذه التنظيمات والمؤسسات المنفصلة والمستقلة قطاعياً تحديات وصعوبات في تحقيق أهدافها التنموية بالمستوى المستهدف وتعد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي الطريق الأمثل للتنمية السياحية، لتقديم الخدمات السياحية المصنفة عالمياً ورسم السياسات التنافسية النافعة التي تنفع الاقتصاد الوطني، وفي ظل هذا المبدأ يمكن وضع البرامج السياحية المستقرة وذلك من خلال تشجيع رجال الاعمال العراقيين والمستثمرين من العرب والاجانب على الاستثمار في العراق مع توفير المناخ المناسب، والاستقرار والامان لتشجيع الاستثمارات فضلاً عن ملائمة القرار السياسي المشجع لهم، يتطلب ايضا وضع السياسات العامة والاستراتيجيات التفضيلية للتنمية السياحية وفي مختلف جوانبها اعداد ما يلزم من مواصفات قياسية للمنتج السياحي لكي يتمكن هذا القطاع من الصمود في وجه المنافسة الاقليمية والدولية القادمة بأوسع أطرها بعد اقرار برنامج حقوق السائح في منظمة السياحة العالمية فضلاً عن وضع الحدود اللازمة لحماية السياح وتسعير الخدمات في المنشآت السياحية بمختلف أنواعها.

أولاً. أهمية البحث.

1- بيان أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في القطاع السياحي في دعم الاقتصاد العراقي.

2- مدى إمكانية الاستفادة من تجارب الدول في تفعيل الشراكة بين القطاع العام والخاص.

ثانياً. مشكلة البحث. يعاني النشاط السياحي في العراق من وجود فجوة بين ما يمتلكه من عناصر جذب سياحي والموارد المتعددة وما مطلوب لتمويله من مشاريع، فضلاً عن تزايد الضغط على الموازنة العامة وتراكم المديونية الخارجية، ومع الدعوة الى ضرورة دعم وتعزيز دور القطاع الخاص في عملية التنمية السياحية ، برزت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول النامية ولاسيما في العراق، بوصفها

أحد العوامل لتمويل مشاريع البنى التحتية وإعادة تأهيل المشاريع السياحية وتعزيز أثر القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية من خلال مشاركته للقطاع العام في التنمية السياحية لأنها مهمة وطنية ومسؤولية مشتركة يعمل في تحقيقها القطاعين العام والخاص.

ثالثاً، فرضية البحث.

1-تحقق الشراكة بين القطاع العام والخاص في القطاع السياحي مكاسب وميزات إيجابية تسهم في رفع كفاءة أداء النشاط السياحي في العراق

رابعاً، هدف البحث.

- 1- التعرف على مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص، وماهي أهمية هذه الشراكة، وماهي أنواعها.
- 2- التعرف على واقع الشراكة مع القطاع الخاص السياحي في عدد من البلدان العربية وإمكانية الاستفادة من تجربتها في هذا المجال.
- 3- متابعة تطور الشراكة السياحية مع القطاع السياحي الخاص في العراق منذ نشأتها 2014-2016.
- 4- التوصل الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي تدعم وتعزز الشراكة السياحية مع القطاع الخاص.

خامساً، منهجية البحث. اعتمد الباحث المنهج الاستقرائي من خلال توصيف وتحليل للبيانات والاحصائيات المتوافرة عن بعض نماذج عقود الشراكة.

هيكلية البحث، لغرض الوصول الى اهداف البحث تضمن البحث ثلاثة محاور رئيسية فضلاً عن الاستنتاجات والتوصيات، تناول المحور الاول مفهوم عقود الشراكة واهميتها أنواعها... ، وتناول المحور الثاني الشراكة السياحية في عدد من البلدان العربية...، وأخيراً المحور الثالث الذي تناول عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ppp في العراق.

المحور الأول، مفهوم عقود الشراكة واهميتها أنواعها

أولاً- مفهوم عقود الشراكة، تعتمد عملية الاستقرار الاقتصادي ودفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية على حشد وجمع إمكانات المجتمع بما فيها طاقات وخبرات وموارد كل من القطاع العام والخاص للتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى إنشاء وتشغيل المشاريع بمختلف أنواعها⁽¹⁾، ولتحقيق هذا التكامل بين القطاعين العام والخاص بوصفها أحد الأهداف الاستراتيجية⁽²⁾، إذ تصف لنا الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص العلاقات التعاونية الممكنة لضمان تقديم الخدمات الصعبة المتأتية من صادراتها من المواد الأولية الخام وقد شهد مفهوم الشراكة عدة تغيرات على بحسب ما يشهده العالم من تغيرات اقتصادية وسياسية⁽³⁾، ويمكن النظر الى معنى الشراكة وبحسب قاموس (Merriam - Webster Online) بوصفها "علاقة قانونية موجودة بين اثنين أو أكثر من الأشخاص والشركات مرتبطين تعاقدياً كمدراء مشتركين في عمل تجاري"⁽⁴⁾، أو هي "علاقة شراكة قانونية وعادةً تشمل تعاوناً حثيثاً بين الأطراف الذين يمتلكون حقوقاً خاصة ومسؤوليات مشتركة" ونظر التعريف الى الشراكة في

حدودها القانونية⁽⁵⁾، وقد عُرفت الشراكة أنها نوع من أنواع العلاقة المنظمة التي من خلالها يتقاسم الشركاء مع بعضهم بعضاً الأرباح أو الخسائر في الأعمال التي ينشئونها أو يستثمرون فيها أموالهم⁽⁶⁾، ويعرف صندوق النقد الدولي الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها " الترتيبات التي تسمح للقطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات البنية التحتية التي كانت تقدم تقليدياً من خلال الحكومة، وتدخل الشراكة في عدة مجالات للبنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية، وغالبا ما تتركز في بناء وتشغيل المستشفيات والمدارس والسجون والطرق والأنفاق وشبكات إنارة الطرق والمطارات والموانئ ومحطات المياه والكهرباء⁽⁷⁾.

ثانياً، أهمية عقود الشراكة، ويمكن اجمالها على النحو الآتي:

- 1- تبادل الخبرات والتكنولوجيا بين تلك الموجودة في دول المركز (الشركات الأم) وتلك الناشئة في مختلف الفروع في الدول الأجنبية.
- 2- زيادة فرص التوظيف الاستثماري للمدخرات ورؤوس الأموال المحلية عند توظيفها مع المشروع الأجنبي، وتشجيع الأفراد والمستثمرين المحليين على عدم تهريب أموالهم للخارج، لكون المشروع المشترك سيعمل على تحقيق أهداف الاقتصاد الوطني عكس الاستثمار الأجنبي المملوك بصفة كاملة للطرف الأجنبي الذي يخدم مصالح دول المركز أساساً⁽⁸⁾.
- 3- تساعد الشراكة على تخفيف العبء على ميزان المدفوعات إذ سيتم التقليل من التمويلات الرأسمالية الى الخارج في شكل أرباح بقدر نصيب الشريك الأجنبي فقط، لكون المشروع المشترك قائماً في جزء كبير من رأس ماله على المدخرات الوطنية، كما تساعد أيضاً على رفع الطاقات التصديرية للبلد والتقليل من الاستيرادات وتوفير فرص العمل⁽⁹⁾.
- 4- سهولة اكتساب الأسواق المحلية والحصول على المواد الأولية وبراءات الاختراع والابتكارات والأيدي العاملة الرخيصة.
- 5- إقامة استثمارات مختلفة وهذا يسمح بخلق فرص عمل جديدة وتحسين الشغل عن طريق الاستغلال الأمثل للإمكانات المتوافرة⁽¹⁰⁾.

ثالثاً، أنواع عقود الشراكة ppp. تأخذ مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام أشكالاً مختلفة متباينة

وعلى النحو الآتي:

- أ- عقود الخدمة: إذ تحتفظ الجهة الحكومية بمسؤوليتها الكاملة عن تشغيل وإدارة المحمية الطبيعية أو المتنزه الوطني ولكنها تتعاقد مع القطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات الأخرى مثل تقديم خدمات الطعام والشراب أو توفير النقل والصيانة وتتراوح مدة هذه العقود بين سنة وثلاث سنوات⁽¹¹⁾.
- ب- عقود الإدارة: تقوم الجهة الحكومية بنقل مسؤولية إدارة مجموعة من الأنشطة في المشروع السياحي (موقع أثري أو قرية سياحية مثلاً) الى القطاع الخاص عن طريق إبرام عقود تسمى بعقود الإدارة، وفي هذه الحالة تقوم الجهة الحكومية بتمويل رأس المال الاستثماري كما تقوم بتحديد سياسة رد التكاليف، وتتراوح مدة هذه العقود بين (3-5) سنوات⁽¹²⁾.

ت- عقود التأجير: تقوم الشركات الخاصة بتأجير الشركة السياحية بالكامل من الجهة الحكومية وتتحمل مسؤولية تشغيلها وإدارة الشركة، وسيقوم المستأجر بشراء الحق في الإيرادات ومن ثم سيتحمل قدراً كبيراً من المخاطر التجارية وتتراوح مدة هذه العقود بين (5-15) سنة يمكن تمديدتها⁽¹³⁾.

ث- عقود الانتفاع طويل الأجل: تستخدم طريقة عقود الانتفاع طويل الأجل لشراء أراضٍ تقع في مناطق متطورة ولها بنية أساسية ضخمة مثل السواحل والبلجات، ويطلب من الشركة الخاصة تمويل وبناء وتشغيل المشروع السياحي لمدة (20-30) سنة ينتقل بعدها المشروع إلى القطاع العام⁽¹⁴⁾.

ج- نقل الملكية: وهنا يصبح القطاع الخاص مالكا ومسؤولاً عن المرفق ويخضع لهيئة الرقابة. وتسمح كافة أشكال المشاركة الخاصة للمستثمرين باستيراد التقنيات الرأسمالية وتحقيق هامش ربح معقول كما تتفق معظم هذه الأشكال مع تغير دور الدولة من دور المقدم المباشر للخدمة أو رقابتها أو قيامها بدور المنتج إلى قيامها بدور المراقب والمنظم للنشاط⁽¹⁵⁾.

المحور الثاني، الشراكة السياحية في عدد من البلدان العربية

تحتل الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) بالاهتمام الكبير من قبل الحكومات في مختلف أنحاء العالم، وقد شهدت دول العالم تطبيق الشراكة في مجالات مختلفة لكننا سنركز في مجال دراستنا في القطاع السياحي لكل من مصر، تونس، وكما يلي:

1- تجربة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص PPP في مصر.

تعد التجربة المصرية من أهم التجارب الرائدة في مجال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وبمختلف الصيغ ومن أهمها نظام البناء والتشغيل وإعادة الملكية (Building Operating Transfer) فقد لقيت الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على وفق هذا الأسلوب رواجاً كبيراً، وقد تبنت هذا النظام في الكثير من مشاريعها⁽¹⁶⁾، لعدة أسباب أهمها فشل الخصخصة وتفاقم المديونية الخارجية والداخلية، والعجز في ميزانية الدولة فكانت الشراكة مع القطاع الخاص حل واختيار استراتيجي وقد أنشأت الوحدة المركزية للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص عام 2006⁽¹⁷⁾، وخلال عام 2010 قامت الحكومة المصرية بوضع سياسة جديدة طويلة الأجل لتفعيل برنامج مشاركة القطاع الخاص لإتاحة مصدر جديد لاستثمار المال وتمويل مشروعات البنية التحتية المطلوبة والحد من اقتراض الدولة وما يلحق ذلك من مخاطر وتخفيف العبء على الموازنة العامة للدولة⁽¹⁸⁾، ولدى مصر حالياً أكثر من أثنى عشر مشروعاً من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مراحل التخطيط، ومعظمها يتعلق بقطاعي المياه والنقل، ومن أهم مشاريع الشراكة وفق نظام BOT، في قطاع إنشاء المطارات والتي تقدر قيمتها (6) مليار جنيه: ❖ مطار مرسى علم: يتكون من ممر طوله ثلاثاً كيلو مترات و برج المراقبة ومبنى للركوب ومساحة (24) كيلو متر مربع محيطة به، تم التنفيذ بالشراكة بين هيئة الطيران المدني وبالتعاون مع شركة كويتية، وقدرت تكلفة المطار بقيمة (178) مليون جنيه استرليني، ومدة عقد الامتياز (40) سنة⁽¹⁹⁾.

❖ مطار العلمين الدولي: يتضمن العقد تطوير مساحة (24) كيلومتر مربع محيطه بالمطار، وتم تنفيذ المشروع بالشراكة بين هيئة الطيران المدني وشركة مصرية وبلغت قيمة المشروع (2265) مليون دولار أمريكي ومدة عقد الامتياز (50) عام⁽²⁰⁾.
مطار رأس سدر: إذ نص العقد على تطوير مساحة (42) كيلومتر مربع محيطه به، وتم تنفيذ المشروع بالشراكة بين هيئة الطيران المدني وبالتعاون بين شركة ما ليكوب البريطانية ومجموعة نيرج النرويجية وبلغت تكلفة المشروع (200) مليون جنيه مصري و(800) مليون جنيه مصري مشروعات سياحية⁽²¹⁾.
ويلخص الجدول (1) مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص في مصر خلال الفترة من (2000-2015).

جدول (1)

مشاريع الشراكة السياحية بين القطاع العام والخاص في مصر (2000-2015)

اسم المشروع	القطاع	الاستثمار (مليون \$)	السنة
محطة حاويات قناة السويس	موانئ	893.90	2000
مطار القاهرة الدولي	مطارات	90.00	2005
خمسة مطارات اقليمية / شرم الشيخ / الغردقة / الاقصر / اسوان / ابو سمبل	مطارات	420.00	2005
ميناء دمياط	موانئ	640.00	2008
ميناء السخنة	موانئ	504.00	2015

المصدر: بيانات مشروع استثمارات القطاعين العام والخاص (worldbank,2017)

والجدول الاتي يبين معلومات عامة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر

جدول (2)

معلومات عامة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر

القطاع	الموانئ، المطار، الماء والصرف الصحي، الكهرباء،
اجمالي المشاريع	50
المشاريع المنفذة	48
اجمالي الاستثمار	8169 مليون \$
الاستثمار المنفذ	7893 مليون \$

المصدر: البنك الدولي، بيانات مشروع استثمارات القطاعين العام والخاص (org,wordbank,ppi)

2. تجربة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ppp في تونس،

امام المحدودية المالية العامة وعجزها عن القيام في مجال البنية التحتية الأساسية وبعض المرافق العامة مثل الكهرباء والاتصالات والمطارات والموانئ. لجأت السلطات التونسية منذ عدة أعوام الى آلية الشراكة لجلب استثمارات أجنبية ضخمة وإنجاز عدة مشاريع الهدف منها النهوض بالتنمية ومحاولة حل مشاكل البطالة والفقر⁽²²⁾، إن تجربة تونس توضح إن عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص هو عبارة عن عقد كتابي يلتزم بمقتضاه شخص عمومي لشريك خاص بمهمة تصميم منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية أو غير مادية لتوفير مرفق عام وتمويله وانجازه أو تغييرها أو تسييرها أو صيانتها والهدف من ذلك تنويع آليات تلبية الطلب العام وتمويله

من خلال تطوير البنية التحتية ودفع الاستثمار بالاشتراك بين القطاع العام والخاص (قانون 2012/69)⁽²³⁾، وترجع تجربة تونس في هذا المجال تعود الى عام (2007) بإنشاء إطار قانوني للشراكة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (قانون عدد 1-2007) كما تم إصدار قانون ينظم مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة (القانون 23 لعام 2008)، وقد شهد قطاع النقل تحريرا تدريجيا في إطار الشراكة مع القطاع الخاص بعد جملة من الاصلاحات شملت الجوانب التنظيمية والمؤسسية والتشريعية⁽²⁴⁾، إذ تطورت حصة القطاع الخاص في الاستثمارات في ميدان النقل لترتفع من 25% عام 2001 الى 57% عام 2009 بما قدره 403600 مليون دينار، ومن أهم مشاريع الشراكة السياحية :

- مطار النفيضة عام 2005 لمدة 40 سنة وتمثل اضخم عقد شراكة أبرم مع الشركة التركية TAV قدرت بألف مليون دينار ويستقبل 30 مليون مسافر بكلفة 840.00 مليون دولار .
- محطة لاستقبال سفن الرحلات السياحية وقرية سياحية بميناء حلق الوادي بكلفة قدرت ب 40 مليون دينار لمدة 30 سنة قابلة للتجديد مدة 20 سنة اضافية لاستقبال 1.2 مليون سائح في عام 2020⁽²⁵⁾.

- مشروع ميناء بالمياه العميقة من الجيل الجديد بكلفة 2500 مليون دينار لاستقبال سفن كبيرة الحجم وسيتمكن تنويع وجهات التجارة الخارجية والربط مع الموانئ الدولية. ع
- مشروع تطوير بحيرة تونس الجنوبية مساحة تبلغ حوالي 830 هكتار على ملك الدولة وباستثمارات تبلغ 14 مليار دولار.

- وفي مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات صدر الأمر عدد 17 لسنة 2010 المتعلق بالمصادقة على اتفاقية شراكة مبرمة بالتفاوض المباشر في إطار الاقتصاد الرقمي بين ديوان الطيران المدني والمطارات من ناحية وشركة (ملتي ماديا فوس) من ناحية اخرى لتركيز مركز نداء للإرشاد والأعلام حول الرحلات الجوية في المطارات التونسية، ومن الأفاق المستقبلية للشراكة في تونس أن الحكومة عرضت برنامجاً واسعاً جداً خلال المدة الممتدة من 2010-2016 ويجمع 40 مشروع ، وقدر المبلغ الكلي لتغطية هذه المشاريع 1,5 مليار يورو⁽²⁶⁾.

جدول (3)

معلومات عامة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تونس

القطاع	الكهرباء، الماء والصرف الصحي ، المطارات .
اجمالي المشاريع	6
المشاريع المنفذة	6
اجمالي الاستثمار	1,883 مليون \$
الاستثمار المنفذ	1,883 مليون \$

- المصدر: البنك الدولي ، بيانات مشروع استثمارات القطاعين العام والخاص (org,wordbank,ppi)

المحور الثالث، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص PPP في العراق

تعد اليات الشراكة نموذجاً متطوراً لأنشطة الاعمال التي تساعد على زيادة الاستثمارات والنهوض بمشاريع البنى التحتية، فضلاً عن اعادة تأهيل وإدارة العديد من المشاريع العامة على وفق الاساليب المستحدثة ، والمساهمة في تعزيز التوجهات نحو اقامة الشركات المتخصصة الرصينة، وهو ما يحتاجه الاقتصاد العراقي (27)، ان آليات الشراكة من شأنها ان توفر ظروفا ملائمة للتخفيف عن كاهل الموازنة العامة في العراق في ظل التداعيات التي نجمت عن انخفاض اسعار النفط وانخفاض حجم الإيرادات العامة التي يعتمد على ما نسبته (95%) من عوائد النفط ومن ثم فان الموارد السياحية غير المستغلة التي تنتشر في جميع محافظات العراق تعد احد صمامات الأمان لإدامة الأنشطة الاستثمارية التي يمكن ان يضطلع بها القطاع الخاص من اجل اقامة الكثير من المشاريع السياحية لاسيما في المناطق ذي المعالم السياحية الجاذبة ، فضلاً عن امكانات الاستثمار في مشاريع البناء وتشغيل المطارات ومترو الانفاق واقامة المتنزهات السياحية ومدن الالعاب الكبيرة والمولات المتطورة ،وان الشراكة بين القطاع العام والخاص ليست وليدة اليوم بل لها بداية في الثمانينيات إذ حصل تحول في السياسة الحكومية اتجاه القطاع الخاص بسبب ظروف الحرب الايرانية العراقية اذ اعلنت الدولة سياسة الانفتاح على القطاع الخاص و تبنت برنامجاً للتحرير الاقتصادي والخصخصة عام (1987) أطلق عليه (الثورة الادارية والاقتصادية) أبرز ملامحه بيع مزارع الدولة ومعامل القطاع العام، التعاونيات في القطاع الزراعي عن طريق الجمعيات، والتجاري مثل الاسواق المركزية ، تحرير سوق العمل من القوانين والتعليمات المقيدة، تأسيس سوق للأوراق المالية ، تشجيع الاستثمارات العربية والاجنبية، مع منح الحوافز لمؤسسات القطاع الخاص وتشريع القوانين الداعمة والساندة لتوسيع دوره في النشاط الاقتصادي(28).

نماذج لبعض عقود الشراكة في العراق. توجد أشكال من الشراكة مع القطاع السياحي المتعلقة بالتعاقد مع شركات محلية وأجنبية على إدارة وتشغيل واستثمار المشاريع السياحية العائدة ملكيتها الى وزارة السياحة والآثار، ويمكن استعراضها كما يأتي:

1. فندق بابل، تأسست الشركة بتاريخ 1990/4/10 برأسمال (45) مليون دينار وتم زيادة رأسمال الشركة الى (63) مليون دينار بموجب قرار الهيئة العامة بتاريخ 1995/10/25 ثم ارتفع الى (94,5) مليون دينار بتاريخ 1999/12/12 ثم زيادته الى (141,750) مليون دينار بتاريخ 2001/10/14 وزيادته الى (300) مليون دينار بتاريخ 2004/2/8 وزيادته الى (600) مليون دينار بتاريخ 2005/2/18 وزيادته الى (900) مليون دينار بقرار من الهيئة العامة بتاريخ 2007/4/1 وزيادته الى (1350) مليون دينار عن طريق الاكتتاب بقرار من الهيئة العامة بتاريخ 2008/2/21 وتم زيادته الى (2) مليار دينار (29).
بتاريخ 2015/7/2 صادق مسجل الشركات على جميع التعديلات.

- يحكم عمل الشركة قانون الشركات المرقم 21 لسنة 1997 المعدل.

- هدف الشركة : تشجيع استثمار مدخرات المواطنين واسهامهم مع القطاع العام في المجال السياحي لتطوير السياحة والفندقة بما يساهم في بناء اقتصاد عراقي متنوع.

- المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية العامة: أثر نشاط الشركة على حياة المجتمع والاقتصاد الوطني، وأن الفندق أسهم في تطوير الحركة السياحية في البلد من خلال المستوى السياحي المتقدم وتقديم الخدمات الجيدة لضيوف الفندق من الاجانب والعرب وتحسين ظروف واساليب العمل ونقل التكنولوجيا والوسائل الحديثة المتطورة وتدريب طلبة المعاهد والكليات السياحية ذات الاختصاص وتزويدهم بأحدث المعلومات السياحية⁽³⁰⁾. قامت إدارة الفندق بالتعاقد مع شركة الاباء للخدمات السياحية والفندقية / أردنية الجنسية وشريكها شركة (WARWICK) فرنسية الجنسية لاستثمار الفندق لمدة (25) سنة من تاريخ استلام الفندق في 2014/10/1 بمبلغ (4250) الف دولار (اربعة مليون ومائتان وخمسون الف دولار) سنويا. وفيما يلي البيانات المالية لفندق بابل للمدة (2012- 2016) في الجدول (4)

جدول (4)
البيانات المالية لفندق بابل

السنة	رأس المال	الأرباح	أعداد العاملين
2012	135,000,000,000	11,643,519	198
2013	135,000,000,000	5,253,425	166
2014	135,000,000,000	8,671,852	261
2015	2,000,000,000	728,559,868	272
2016	2,000,000,000	936,702,686	312

المصدر: وزارة الثقافة والسياحة والآثار، هيئة السياحة.

ومن خلال بيانات جدول (4) نلاحظ أثر عقود الشراكة في زيادة الأرباح السنوية واعداد العاملين حيث بلغت الأرباح السنوية عام 2012 (11,643,519) ثم ارتفعت الى (936,702,686) عام 2016، أما بالنسبة لأعداد العاملين فقد ارتفعت من (198) عام 2012 الى (312) عام 2016.

2- **فندق بغداد**، أسست الشركة برأس مال قدره (20,000,000) دينار في 1989/8/1، وتمت زيادة رأس المال خلال السنوات السابقة من زيادات رأس المال والرسطة ليصبح عام 2013 (3,844,800,000) دينار⁽³¹⁾.

أ- يحكم عمل الشركة قانون الشركات المرقم (21) لسنة 1997 (المعدل).

ب- هدف الشركة تطوير النشاط السياحي في العراق.

ج- المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية: بلغت السيولة النقدية للشركة كما في 2016/12/31 (1,671,415,708) دينار ونشاط الفندق هو الفندقية والمجال السياحي، واسهمت إدارة الفندق باستخدام الحاسوب والانترنت بالأعمال لغرض متابعة كافة التطورات التي تحدث.

د- تمتلك الدولة ممثلة بهيئة السياحة ودائرة العمل والضمان الاجتماعي بنسبة (47,35%) من رأس مال الشركة، ويمتلك القطاع الخاص (52,65%) من رأس المال. وقد كانت البيانات المالية لفندق بغداد للمدة (2012-2016) في الجدول (5) كما يلي:

جدول (5)
البيانات المالية لفندق بغداد

السنة	رأس المال	الأرباح	اعداد العاملين
2012	200,000,000	337,314,877	207
2013	3,844,800,000	112,573,740	219
2014	3,844,800,000	121,160,325	225
2015	3,844,800,000	1,825,274,782	240
2016	3,844,800,000	2,278,515,068	350

المصدر: وزارة الثقافة والسياحة والآثار، هيئة السياحة.

3- جزيرة بغداد السياحية: أن جزيرة بغداد السياحية تعتبر مرفق سياحي مهم وبغية تطوير واقعها الحالي بوصفها مرفقاً سياحياً بمستوى المرافق السياحية العالمية واعدادها لتكون حاضنة للنشاطات والفعاليات السياحية والاقتصادية والاجتماعية على وفق لأحكام قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 ولأجله تم أبرام عقد استثمار وتطوير وتأهيل جزيرة بغداد السياحية بتاريخ 2014/9/2. أ- تتكون أطراف العقد من الطرف الاول وزارة الثقافة /هيئة السياحة. ب- الطرف الثاني شركة الوسام للمقاولات والاستثمارات العقارية⁽³²⁾. وقد كانت البيانات المالية في جزيرة بغداد السياحية للمدة 2015-2017 في الجدول (6) على النحو الآتي:

جدول (6)
البيانات المالية لجزيرة بغداد السياحية

السنة	الارباح	أعداد العاملين
2015	537,587,113	284
2016	649,746,327	500
2017	105,000,000,0	650

المصدر : وزارة الثقافة والسياحة والآثار ، قسم الدراسات والتخطيط والمتابعة.
ومن خلال بيانات جدول (6) نلاحظ ارتفاع الارباح السنوية واعداد العاملين إذ بلغت الارباح السنوية عام 2015 (537,587,113) ثم ارتفعت الى (105,000,000,0) عام 2017، اما اعداد العاملين فقد ارتفعت من (284) عام 2015 الى (650) عام 2017.

الاستنتاجات والتوصيات الاستنتاجات

- 1- لا بد من اللجوء لعقود الشراكة في حال الرغبة في تحقيق تنمية سياحية، فضلا عن ايجاد اساليب ادارة وبناء وتشغيل للمشاريع التنموية بطريقة اكثر كفاءة وعائدية وهذا الاستنتاج يتفق مع فرضية البحث.
- 2- أثرت الشراكة في العراق بصورة ايجابية على زيادة الارباح السنوية وأعداد العاملين في فندق بابل وبغداد وجزيرة بغداد السياحية وهذا يدل على اهميتها في تحقيق منافع اقتصادية ومنها الإيرادات.
- 3- الشراكة السياحية بين القطاعين العام والخاص هي أنموذج من التعاون يقوم بين القطاعين العام والخاص للاستثمار في النشاط السياحي من أجل النهوض بمستوى التنمية السياحية ويأخذ هذا التعاون أشكالا متعددة.
- 4- يوجد أشكال متعددة للشراكة مع القطاع الخاص، وتتم على وفق عقود مختلفة منها مثلا عقود الخدمة أو عقود الادارة أو عقود التأجير أو عقود الانتفاع الاجل او حتى عقود الملكية، وتختلف درجة تدخل القطاع الخاص في مجال البنى التحتية وهذا يكون حسب أسلوب الشراكة الملائم لتنفيذ المشاريع السياحية

5- توفر الشراكة مع القطاع الخاص العديد من المزايا والايجابيات وتجمع ما بين إمكانات القطاع العام وخبرات القطاع الخاص بما يفعل الاستثمار والتنمية السياحية في البلد.

6- أن عدم اصدار التشريعات والقوانين الخاصة بتفعيل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أثر بصورة كبيرة على اقامة المشاريع السياحية، وحد من امكانية تحقيق تنمية في العراق.

7- خلصت الدراسة الى أن مشاريع الشراكة السياحية بين القطاعين العام والخاص تساهم في تحقيق الاهداف التنموية والربحية والتجارية للبلد، وكذلك تعمل على زيادة درجة جودة وكفاءة الخدمات السياحية المقدمة للمواطنين وشعورهم بالرضا.

التوصيات

ومن أجل تفعيل الشراكة تقترح الدراسة التوصيات الآتية:

1- أن زيادة حجم الإيرادات غير النفطية يستلزم تحفيز أكبر للشراكات السياحية بين القطاعين العام والخاص.

2- ضرورة الاسراع بإصدار الاطار التشريعي والمؤسسي والهيكل التنظيمي للشراكة، على ان يكون هذا الاطار متماسك ويتسم بالوضوح والشفافية ويتضمن الاحكام القانونية الاساسية الضرورية اللازمة لإنجاح وتطبيق عقود الشراكة ، ويوفر الحماية القانونية لجميع الاطراف والجهات ذات العلاقة في عملية الشراكة من القطاع العام والخاص بغية تحقيق الاهداف المنشودة.

3- ضرورة تنويع مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق حزمة متكاملة ومتنوعة من المشاريع التنموية الساندة للقطاع السياحي التي من شأنها إنجاح المشاريع السياحية.

4- تشريع قوانين خاصة بالاستثمار السياحي تعمل على توافير الضمان والدعم للمستثمرين وتشجيعهم على الشراكة مع القطاع العام.

5- الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في الشراكة السياحية مع القطاع العام، للوصول الى التنمية السياحية، وتلافي السلبيات الناجمة عنها.

6- قيام جهة مركزية كوزارة التخطيط والتعاون الانمائي بأطلاق برنامج (الشراكة بين القطاعين العام والخاص) تهتم بالنقاط آنفة الذكر اضافة الى اجراءات اخرى تسهم في نجاح البرنامج ويمكن الاستعانة بالخدمات الاستشارية التي تقدمها بعض المنظمات الدولية مثل منظمة التعاون الاقتصادي (OECD) ومؤسسة التمويل الدولية (IFC) اللتان تملكان الخبرة والمعرفة والامكانية الواسعة في بناء البيئة القانونية والتنظيمية التي من شأنها تعزيز برنامج الشراكة.

7- تشجيع وتحفيز الشراكة السياحية لما لها من آثار ايجابية في زيادة الارباح السنوية واعداد العاملين.

المصادر

1- السعيد دراجي، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص الية فعالة لتمويل التنمية المحلية مجلة العلوم الانسانية، 2014 ، العدد 41، ص322 .

- 2- حسين، منى يونس، فهد، اسراء، دور الاستثمار السياحي في تفعيل الشراكة بين القطاع العام والخاص في العراق، بحث منشور في مجلة الادارة والاقتصاد، العدد114، 2018، ص19.
- 3- علي، طهراوي دومة، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنى التحتية للطاقت المتجددة ودورها في تخفيف التبعية الطاقوية-دراسة تجربة المغرب، بحث منشور في مجلة نماء للاقتصاد والتجارة، العدد2، 2017، ص29.
- 4- غادة، علي حمود، منى فاروق حجاج، المشاركة بين القطاع الحكومي والخاص في التنمية السياحية دراسة تطبيقية على المنطقة الواقعة جنوب الغردقة ، المجلة المصرية للسياحة والضيافة، المجلد الثاني، العدد الاول، 1999 ، ص32.
- 5- عبد الستار ابو غدة ، عقد البناء والتشغيل والإعادة (bot) وتطبيقه في تعميم الاوقاف والمرافق العامة، مجتمع الفقه الاسلامي الدولي، الدورة 19، إمارة الشارقة دولة الامارات العربية المتحدة، بلا سنة، ص:3.
- 6- خطاب، عبد الله شحاتة، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة على مستوى المحليات: الامكانيات والتحديات، كلية الادارة والاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص23.
- 7- عبد الرحمن تيشوري، عقود البناء والتحويل كشكل من اشكال الشراكة بين القطاع العام والخاص، الحوار المتمدن، العدد 3085، المحور الإدارة والاقتصاد، 2010 ، ص 4 .
- 8- عيسى محمد الغزالي، نظام البناء والتشغيل والتحويل BOT ، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الاقطار العربية، العدد 35، نوفمبر، 2004 ، ص 6-7 .
- 9- يوسف محمود، عدنان العريبي، نظام البناء والتشغيل والتحويل bot، مجلة الجامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 30 - العدد 3 ، 2008 ، ص 182 .
- 10- بثينة المحتسب، رائدة أبوعيد، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية -أعمال مؤتمرات-، بحوث وأوراق عمل مؤتمر: الشراكة بين القطاعين العام والخاص، جامعة اليرموك الأردنية، إربد، الأردن، 2008، ص23 .
- 11- محمد، صلاح، عبد الكريم البشير، أسلوب البوت كآلية لتشييد مشروعات البنية التحتية - تجارب دولية وعربية مختارة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خضرة بسكرة، الجزائر، العدد (17) 2015، ص 174-180.
- 12- القهيوي، ليث، الوادي بلال، الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص، دار حامد للنشر والتوزيع، الاردن، عمان، 2012.
- 13- محمد سمير زكي، نظام التشييد والإدارة والتحول BOT ، المركز الاستشاري الولي للبحوث، القاهرة 1999، ص177.
- 14- الحكيم، منير سليمان، الشراكة بين القطاعين العام والخاص خطوة لا بد منها لدعم مسيرة التنمية، مجلة الدراسات المالية والمصرفية، المعهد العربي للدراسات المالية والمصرفية، الاردن، مجلد 15، العدد 3، 2007، ص53.

- 15- غالب، عبد القادر ورسمه، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، اعمال ندوات(عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص)المنظمة العربية للتنمية الادارية، مصر، 2008، ص217.
- 16- العشماوي، شكري رجب، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر ضرورة اقتصادية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد1، 2011، ص477
- 17- حاكمي، بوحفص، الدروس المستخلصة من تجربة الشراكة بين القطاع العام والخاص بالإشارة الى حالة الجزائر، مجلة رماح للبحوث والدراسات، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، الاردن، 2016، العدد، 19، ص421.
- 18- حموري، بلال، شراكة القطاعين العام والخاص كمطلب تنموي، جسر التنمية، الكويت، 2014، مجلد12، العدد117، ص2
- 19- الحوراني، هاني، "الشراكة مع المجتمع كأحد أبعاد مسؤولية القطاع الخاص الاجتماعية"، مجلة اقتصاد وأسواق، 2009 العدد 89 ، ص52.
- 20- نادر فرجاني، القطاع العام والخاص في الوطن العربي ، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، عمان ، ديسمبر ، 1990 ، ص 10.
- 21- ابراهيم سعد الدين عبد الله ، ابراهيم حسن العيسوي ، التجارب القطرية العربية مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة ، مجلة المستقبل العربي ، العدد 139 ، ايلول ، 2013 ، ص 72.
- 22- الفاعوري، رفعت عبد الحليم ، تجارب عربية في الخصخصة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، مصر ، 2004، ص23
- 23- العيساوي، كاظم فارس، دور منهج الشراكة في تيسير الاسكان في العراق، مجلة الهندسة، ع8، مجلد23، 2017، ص22.
- 24- رجب طاجن محمد، عقود الشراكة PPP دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الاداري الفرنسي ، دار النهضة العربية، 2007، ص46 .
- 25- الرشيد، عادل محمود، "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص المفاهيم - النماذج والتطبيقات" المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، ط2، الاردن، 2007 ص21.
- 26- علياء حامد، سلام، تأثير مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص على نمو الاقتصاد المصري، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، مصر، 2015، ص34.
- 27- نصوري، اكرم، زيدان سهر، الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، مجلد21، العدد83، 2015، ص28.
- 28- المعاضيدي، د. معن، الطائي ايمن، المخاطر الناشئة عن عقود الشراكة بين منظمات القطاع العام والقطاع الخاص، دراسة استطلاعية في مديرية الطرق والجسور في محافظة نينوى، مجلة تنمية الراقدين، ع109، م34 ، 2012 ، ص95.
- 29- الفواعير، سيف باجس ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص - مفهومها وطبيعتها القانونية بحث منشور في المجلة الدولية للقانون ، 2016 ، ص5

- 30- عماد محمد علي عبداللطيف، سالم حسين سالم، 2013، "مشروعات البنى التحتية من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص (الاية مقترحة للاقتصاد العراقي)"، المؤتمر العلمي الثامن لكلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد بالتعاون مع المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية ،
- 31- هاشم، حنان عبد الخضر، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد العراقي بين المتضمنات الاساسية والرؤية الاستراتيجية للتطبيق، بحث منشور في مجلة الغربي للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد السادس، 2015، ص 22.
- 32- الدباغ ، اسماعيل محمد، مهند، الشراكة السياحية مع القطاع الخاص مع الاشارة الى تجربة العراق بحث منشور في مجلة الادارة والاقتصاد، العدد 150 ، 2015 ، ص 336.