# الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والأسباب والدوافع والصور

**د. محمد عبد العال عيسى**

مدرس الإدارة العامة والمحلية المساعد

معهد التخطيط القومي

جمهورية مصر العربية

## الملخص

*تتجسد المشكلة البحثية لهذه الدراسة في أن وظائف الدولة اتسمت بالتضخم والتوسع في العقود الأخيرة، مع زيادة عجز الموازنة وارتفاع سقف المطالب الشعبية، وهو ما يؤدي إلى العجز عن الوفاء بكل المتطلبات. ولأجل تحقيق وظائف الدولة ومشروعاتها بكفاءة وفاعلية، كان لزامًا عليها أن تتجه لتشجيع القطاع الخاص للمشاركة في القيام بأعباء التنمية. فإلى أي مدى يمكن للدولة أن تسمح بمشاركة الفاعلين الآخرين في مشروعات البنية الأساسية. ومن المؤمل أن يؤدي فحص مشكلة البحث والإجابة عن تساؤلاته إلى توفير حقائق وبيانات من شأنها أن تمهد لتحقيق أهداف هذه الدراسة، وهي:*

- التعريف بالشراكة، والزوايا التي انطلق منها الباحثين والمعنيين بالموضوع، وكذلك المؤسسات الحكومية أو الدولية.
- أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهوم الشراكة ومفاهيم أخرى تتقاطع معه أحيانًا، وتختلف في أحايين أخري، مثل مفاهيم: المشاركة، والحوكمة، والتمكين، والاستحواذ والخصخصة والاندماج.
- الأسباب الدافعة للدخول والأخذ بالشراكة بحكم كونها تمثل حلًا وسطًا بين الحكومة والقطاع الخاص.

*وقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج نعرضها كالتالي:*

- إن أنشطة وعمليات إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص يجب أن تتفق مع أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى تحقق الغاية منها.
- تمثل الشراكة أداة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال التكامل بين القطاعين العام والخاص؛ لتحقيق فوائد اقتصادية واجتماعية تنعكس على أكبر عدد من المستفيدين، بما يؤدي إلى تخصيص أفضل للموارد، وتوفير فرص عمل، ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي.
- ينبغي النظر للشراكة كمصدر جديد لاستثمار المزيد من رؤوس الأموال الخاصة في مشروعات تعود بالنفع العام على جموع المواطنين في ظل تقليل الإنفاق الحكومي وتخفيض المخاطر التي تتحملها أجهزة الإدارة العامة.
- إن هناك صورًا وأشكالًا للشراكات بين الحكومة والقطاع الخاص في عملية تقديم الخدمات والمنافع، وكذلك في مجالات البنية التحتية وهو ما يتيح للدولة حرية اختيار النظام الذي يلائمها.

***الكلمات المفتاحية:*** *الشراكة – نظم الـ B.O.T – الخصخصة – القطاع الخاص – التنمية – التمكين – عقود الخدمة – عقود الإدارة – عقود التأجير.*

## المقدمة

يعد موضوع الشراكة من الموضوعات الحاضرة بقوة على أجندة أعمال حكومات الدول المتقدمة والنامية على السواء وبدرجات متفاوتة، فهناك دول قطعت في هذا المضمار شوطًا بعيدًا، وحققت نجاحات ملمُوسة، بينما لا يزال البعض الآخر يتلمس طريقه للشراكة. ولا يخفى على أحد أن الشراكة هي في الأساس وسيلة من وسائل التنمية، تتم بطريقة تشاركية بين أهم الفاعلين في المجتمع والدولة (القطاع العام – القطاع الخاص – المجتمع المدني).

* تم تسلُّم البحث في نوفمبر 2015، وقُبل للنشر في فبراير 2016.

وبالعرض التاريخي- السريع - نجد أن أنصار النظرية الاقتصادية الكلاسيكية نظروا إلى أن التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية- الذي يعظم من الرفاهية القومية التي يحصل عليها أفراد المجتمع- يتحقق من خلال إعمال قوى السوق، وفتح باب المنافسة أمام إنتاج وبيع السلع والخدمات في المجتمع، ثم ما لبثت دعوتهم أن فشلت، وذلك بعد عدم قدرة الأسواق على تحقيق ما وعدت به، وجاء كُتَّاب نظرية فشل السوق ودعَوا إلى ضرورة تدخل الدولة من أجل إنتاج وتقديم المنتجات العامة. وذلك من خلال تطبيق احتكار الدولة لتقديم تلك المنتجات العامة. فزادت الإنفاقات الحكومية المُوجهة للمُنتجات العامة منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية وحتى أوائل السبعينيات من القرن العشرين، وذلك تمشيًا مع مقولات نظرية السلع العامة وافتراضات المدرسة الكينزية التي أيدت تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وزاد عدم التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة، وتزايد عجز الموازنة العامة، وتردي الخدمات العامة، وسوء البنية التحتية.

وتم النظر لاحتكار أجهزة الإدارة العامة في تقديم المنتجات العامة كأحد أهم أسباب تدني مستويات الخدمة المقدمة، وبدأ الحديث عن فشل غير الأسواق أو فشل الحكومة Government Failure في مواجهة مقولات فشل الأسواق.

ومع التحولات التي طرأت على وظائف وأدوار الدولة، وفي ظل سياق العولمة في العقود الأخيرة، برزت مفاهيم، كإعادة اختراع الحكومة، والخصخصة والتمكين والحوكمة والمجتمع المدني وتعاظم دور المنظمات والشركات الدولية والتكتلات الاقتصادية العالمية، وغيرها من العوامل والتحولات التي فرضت على الحكومات البدء في إعادة التفكير من جديد بإشراك فاعلين آخرين غيرها من المجتمع المدني والقطاع الخاص لتحقيق التنمية.

## موضوع الدراسة وأهميتها

تحاول هذه الدراسة البحث في مفهوم الشراكة، والزوايا التي انطلق منها كل من الباحثين أو المعنيين بالموضوع، وكذلك رؤى المؤسسات الحكومية أو الدولية. مع عرض لأوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهوم الشراكة ومفاهيم أخرى تتقاطع معه أحيانًا، وتختلف في أحايين أخرى، مثل مفاهيم: المشاركة، والحوكمة، والتمكين، والاستحواذ والخصخصة والاندماج. كما تعرض الدراسة للأسباب التي تحفزنا للأخذ بالشراكة، وأهميتها باعتبارها تُمثل حلًا وسطًا بين الحكومة والقطاع الخاص وبين الإدارة الحكومية من ناحية، ونقل الملكية للقطاع الخاص من ناحية أخرى. وهي تعظم الاستفادة من ميزات كل من القطاع العام والخاص، وتقلص مساوئهما إلى أدني درجة ممكنة، حتى نصل إلى التكامل بين أدوار كل منهما، فضلًا عن أن الشراكة هي مكون من مكونات المنظومة العامة لإدارة الحكم، والتي هي ركيزة للتنمية.

## تساؤلات الدراسة

تسعي الدراسة للإجابة عن التساؤلات التالية:

1- ما مفهوم الشراكة؟ وما الفرق بينه وبين غيره من المفاهيم المتداخلة معه؟
2- ما أسباب اللجوء للشراكة؟ وأهميتها؟ ومبرراتها؟
3- ما متطلبات إنجاح الشراكة؟
4- ما صور وأشكال عقود الشراكة؟ وما ميزات وعيوب كل نوع؟

## خطة الدراسة

قُسمت الدراسة إلى جزأين، مع مقدمة وخاتمة، تناول الجزء الأول الشراكة من الجانب النظري، حيث قسم إلى ستة أقسام، عرضت فيها الدراسة لمفهوم الشراكة، وأسباب الشراكة، وأهمية الشراكة، ومبررات الشراكة، ومتطلبات نجاح الشراكة، وتقييم الشراكة.

وتناول الجزء الثاني خمسة أقسام، عرضت فيها الدراسة لمفهوم وميزات وعيوب كل من صور الشراكة، وهي عقود الخدمة، وعقود الإدارة، وعقود التأجير، وعقود الامتياز، وعقود نظم الـ B.O.T.

## الشراكة بين القطاعين العام والخاص- المفهوم والأسباب والدوافع والصور

## الشراكة رؤية نظرية

يتناول الجزء الأول الشراكة من الجانب النظري، حيث تم تقسيمه إلى ستة أقسام، عرضت فيها الدراسة لمفهوم الشراكة من المؤسسات المتعددة، وأسباب الشراكة، وأهميتها، ومبرراتها، ومتطلبات نجاح الشراكة، وتقييم الشراكة بين الآراء المؤيدة وتلك المتحفظة أو المعارضة.

### *مفهوم الشراكة*

«لم تعد القضية المطروحة للنقاش في الوقت الراهن هي الاختيار بين الدولة ودورها الاقتصادي وبين القطاع الخاص ودور السوق، وإنما كيف يمكن تحقيق تكامل حقيقي لدور كل منهما، وبما يساهم في خلق شراكة فعالة بينهما، فللدولة وللقطاع الخاص دور كبير ومهم في النشاط الاقتصادي وفي تحقيق التنمية، بحيث لا يمكن لأي منهما أن يحل محل الآخر ويقوم بدوره، كما إنه لا يمكن إلغاء دور أحدهما مع إبقاء دور القطاع الآخر» (جاهين، 2008: 36).

تعددت التعريفات والدلالات التي تحاول الاقتراب من مفهوم «الشراكة»، ومن الملاحظ أن هناك اختلافات بسيطة بين التعريفات وفقًا لاختلاف الجهة التي تقوم بالتعريف. وقد «استخدم هذا الاصطلاح باللغة الإنجليزية لأول مرة رئيس الوزراء الراحل (تورجوت أوزال) في بدء الثمانينيات. فاصطلاح الشراكة ليس اصطلاحًا قانونيًا». (عثمان، 2008: 285). و«مصطلح المشاركة بين القطاعين العام والخاص هو ترجمة لما يعرف في اللغة الإنجليزية Public Private Partnership أو اختصارًا (P3s) كما يترجم المصطلح - أحيانًا - بمسمى الشراكة». (شحاته، 2008: 4).

ونظرًا لتعدد المصطلحات الأجنبية، فقد قدم المجلس القومي للشراكة بالولايات المتحدة National Council For PPP (NCPP) تعريفًا[1] يركز على أن الشراكة وسيلة لتحقيق أهداف الأطراف الفاعلة بكفاءة، وأكد على المعنى ذاته المجلس الكندي للشراكة[2] (البندراوي، 2012: 24).

وقد تناولت تعريفات ثانية ضرورة توافر الجوانب التنظيمية للشراكة، مثل الوحدة المركزية للشراكة بإيرلندا[3] (البندراوي، 2012: 24)، وركزت تعريفات ثالثة - منها البنك الدولي[4] (الموقع الرسمي للبنك الدولي)، وصندوق النقد الدولي[5] (هيمنغ، 2007: 6)، ود. أماني قنديل - على أن جوهر عملية الشراكة يكمن في تكامل المزايا النسبية.

وترى وزارة المالية المصرية أن «الشراكة في جوهرها تقوم على تقديم الخدمات العامة، من خلال قيام الدولة بالتعاقد مع شركات القطاع الخاص لبناء وتمويل وتشغيل البنية الأساسية للخدمات العامة، ومع نهاية مدة التعاقد تئول أصول البنية الأساسية إلى ملكية الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة حجم أصول الدولة. ويطرح هذا البرنامج العديد من العناصر التعاقدية التي تتيح للقطاع الخاص المساهمة في تنفيذ المشروعات، من خلال أشكال متعددة، مثل التصميم والبناء والتشغيل والإدارة والصيانة والخدمات الأخرى». (وزارة المالية المصرية، 2007: 9).

وباستعراض التعريفات السابقة نجد أن مفهوم الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص يشير إلى علاقة تعاقدية بين جهة حكومية ومنظمة خاصة، يتم بموجبها حشد الموارد والإمكانات وتوزيع المخاطر واقتسام العوائد بين طرفي التعاقد،

(1) عرَّف المجلس القومي للشراكة بالولايات المتحدة المفهوم بأنه: «ترتيبات تعاقدية، يتم بمقتضاها حشد الموارد والمنافع والمخاطر لكل من الجهة الحكومية والشريك الآخر، من أجل تحقيق كفاءة أعلى وتخصيص أفضل لرأس المال، وتحقيق التزام أفضل للقواعد واللوائح الحكومية، ويرى المجلس أن الشراكة تساعد على حفظ وصيانة الصالح العام من خلال بنود التعاقد التي تتبع الرقابة والإشراف بشكل مستمر على تقديم وإدارة الخدمة المقدمة أو على تطوير المرافق.

(2) عرَّف المجلس الكندي للشراكة المفهوم بأنه «مشروع مشترك بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص، قائم على خبرات كل طرف، من أجل إشباع حاجات عامة محددة بوضوح وبأفضل شكل، من خلال التخصيص الملائم للموارد والمخاطر والعوائد».

(3) عرَّفت الوحدة المركزية للشراكة بإيرلندا مفهوم الشراكة بأنه «ترتيبات تعاقدية بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص يحدد بوضوح الأهداف المتفق عليها بين الأطراف الفاعلة، كإنشاء مرفق ما أو تقديم خدمة من الممكن تقديمها بالشكل التقليدي من خلال القطاع الحكومي فقط».

(4) عرَّفه البنك الدولي – بعد أن أكد أنه لا يوجد تعريف شامل وواسع لمفهوم الشراكة – بأنه آلية الحكومات لتنفيذ مشروعات تتم بين القطاعين العام والخاص و- غالبًا - تكون متوسطة إلى طويلة الأجل، من أجل تحقيق أهداف مشتركة بين القطاعين في مجالات البنية التحتية و/أو في الخدمات العامة بطريقة ذات كفاءة.

(5) عرفه صندوق النقد الدولي بأنه «الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة على أن تقدمها الحكومة، وقد تنشأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال عقود الامتياز وعقود التأجير التشغيلي، ويمكن الدخول فيها للقيام بمجموعة كبيرة من مشروعات البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية، وإن كانت لا تزال تستخدم بصفة أساسية في مشروعات البنية التحتية ذات الصلة بالمواصلات (كالطرق السريعة والجسور والأنفاق)، وأماكن الإقامة (كالمستشفيات والمدارس والسجون).

وذلك في سبيل تقديم خدمة عامة أو إنشاء تسهيلات للنفع العام. وبمقتضي هذا المفهوم فإن كل طرف يقدم ما لديه من إمكانات بشرية ومادية وفنية (أو جانب منها) لتعظيم المردود وتحقيق الأهداف المتفق عليها، كذلك فإن كل طرف يتحمل جانبًا من المخاطر في سبيل العوائد التي تعود عليه، فالشراكة بهذا المعنى ليست علاقة غير متكافئة يهيمن فيها طرف على آخر، وإنما هي علاقة تكامل بين العام والخاص من أجل تقديم خدمة عامة بجودة أعلى وتكلفة أقل (جاهين، 2008: 39)، (أبو سريع، 2014: 19 – 25).

ومن ثم يمكن القول بأن:

- الهيئة الحكومية هي العميل.
- يحدد العميل (في صورة مخرجات) مستويات الخدمة المطلوبة، ومدة التعاقد، وذلك بطريقة واضحة وبمعايير يمكن قياسها.
- العقد طويل الأجل قد يصل إلى (15 إلى 20 سنة).
- يحتفظ العميل بالرقابة الاستراتيجية على الخدمة العامة.
- يتم توزيع المخاطر المحتملة خلال مراحل الإنشاء والتشغيل بين الأطراف قبل الطرح.
- بصفة عامة، يتحمل شريك القطاع الخاص مخاطر التصميم التفصيلي، وتكلفة الإنشاء والتمويل والتشغيل، وفي بعض الحالات يتحمل درجة من مخاطر الاستخدام أو الطلب.
- يتلقى المشارك رسوم استخدام أو مدفوعات دورية مجدولة على مدى مرحلة التشغيل والصيانة من التعاقد، والتي تخفض إذا لم يتم الوفاء بمستويات الأداء المطلوبة. (تقرير وزارة المالية المصرية، 2007: 11).

وهناك أوجه اتفاق واختلاف بين مفهوم الشراكة ومفاهيم أخرى تتقاطع معه أحيانًا، وتختلف في أحايين أخرى، مثل مفاهيم: المشاركة، والحوكمة، والتمكين، والاستحواذ والخصخصة والاندماج نوضحها كالتالي:

**جدول رقم (1)**
**أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي (الشراكة والمشاركة)**

| أوجه الاختلاف | أوجه الاتفاق |
|---|---|
| المساءلة: في الشراكة يخضع الجميع للمساءلة، أما المشاركة فتنصب المساءلة على الطرف الأعلى. | كلاهما يستهدف زيادة الحصيلة المجمعة جراء تطبيق أي منهم. |
| السلطة: في المشاركة يهيمن طرف على آخر، بينما في الشراكة توزع السلطة بالتساوي. | كلاهما أصبحا جوهر التنمية المستدامة. |
| المنفعة المحسوبة: في الشراكة يتم تقاسم المنافع بين الجميع بعدالة. بينما المشاركة طوعية ولا تقوم على المنفعة المحسوبة. | يدعمان شرعية الحكم، ولهما أبعاد سياسية. |
| المصير المشترك: في الشراكة يتحمل الجميع النتائج والمخاطر ذاتها، لكن في المشاركة يتحملها الطرف الرئيس. | المشاركة إحدى درجات الوصول لمستوى الشراكة. |

المصدر: الجدول مقترح من الباحث، بالاستناد إلى (البندراوي، 2012: 29 - 31).

**جدول رقم (2)**
**يوضح أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي (الشراكة والحوكمة)**

| أوجه الاختلاف | أوجه الاتفاق |
|---|---|
| مفهوم الحوكمة يعد إطارًا نظريًا يتضمن مفهوم الشراكة بداخله. | الشراكة نتيجة لتطبيق مفهوم الحوكمة |
| مفهوم الشراكة آلية تنفيذية لتطبيق مفهوم الحكومة. | بقدر تطبيق مفهوم الحوكمة بقدر بزوغ نماذج للشراكة بين قطاعات المجتمع. |
| مفهوم الشراكة أحد متطلبات مفهوم الحوكمة الأساسية. | الشراكة أحد معايير الحكم على مدى جودة الحوكمة ومدى اقترابها أو ابتعادها عن مفهوم الحكم الرشيد، والعكس، فإن غياب نماذج الشراكات بين قطاعات المجتمع يجعلنا نقترب من الحكم السيئ. |

المصدر: الجدول مقترح من الباحث، بالاستناد إلى (البندراوي، 2012: 31 - 33).

**جدول رقم (3)**
**أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي (الشراكة والتمكين)**

| أوجه الاختلاف | أوجه الاتفاق |
|---|---|
| يتجه التمكين لنقل السلطة، في حين أن الشراكة تقاسم السلطة على أساس المسئوليات التي تم تحديدها لكل طرف. | هناك علاقة تبادلية بين التمكين والشراكة. فأحد أهداف التمكين رفع قدرات المجتمع، وهو شرط لإقامة شراكات ناجحة. فالشراكة من أهدافها أنها تؤدي للتمكين من خلال مساهمتها في رفع قدرات المجتمع. |
| يتجه التمكين لرفع قدرات الطرف المراد تمكينه، ثم تكليفه بالأدوار الرئيسة للعمل، بينما الشراكة تعتمد على توزيع الأدوار بين أطرافها. | كلاهما يسعى لتقوية الطرف الآخر، بحيث يزيد فوز طرف من الأطراف من المحصلة الكلية لقوة الطرف الآخر ولا ينتقص منه. |
| التمكين استراتيجية مستمرة لا تتوقف بتوقف مشروع أو برنامج، بينما الشراكة يمكن أن تكون في مشروع واحد بين أطراف متعددة. | كلاهما يعتمد على الثقة والاحترام المتبادل بين الطراف. |
| التمكين يعتمد على زيادة قدرات الطرف المراد تمكينه، أما الشراكة فلا تركز على رفع قدرات الشريك، إنما على حسن اختياره. | كلاهما ظهرا نتيجة إخفاق السياسات التنموية التقليدية التي تعتمد على التنمية (من أعلى لأسفل). |
| | كلاهما ظهرا نتيجة مبادرة من منظمات الأمم المتحدة. |

المصدر: الجدول مقترح من الباحث، بالاستناد إلى (البندراوي، 2012: 33 - 35).

**جدول رقم (4)**
**أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي (الشراكة والاستحواذ)**

| أوجه الاختلاف | أوجه الاتفاق |
|---|---|
| في الاستحواذ تتلاشي الشخصية الاعتبارية للكيان المستحوذ عليه، بينما في الشراكة يظل كل كيان محتفظ بصفته القانونية. | المفهومان يسعيان إلى التكامل بين المزايا النسبية التي يتمتع بها كل طرف من أطرافها. |
| يتم الاستحواذ بشراء كيان لكيان آخر، خلاف الشراكة. | |
| الاستحواذ يعتمد على مقدار القوة التي يتمتع بها كل طرف في السيطرة على الآخر، بخلاف الشراكة القائمة على التفاوض. | |

المصدر: الجدول مقترح من الباحث، بالاستناد إلى (البندراوي، 2012: 39 - 40).

**جدول رقم (5)**
**أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي (الشراكة والخصخصة)**

| أوجه الاختلاف | أوجه الاتفاق |
|---|---|
| ملكية الأصول: في الخصخصة يتم نقل ملكية أصول بعض أو كل المشروع للقطاع الخاص، بينما في الشراكة يتم نقل ملكية أصول بعض المشروعات لفترة زمنية محددة، ثم تعود الملكية للدولة، وفقًا لعقد مبرم بين الطرفين. | ترى بعض الأدبيات أن الشراكة شكل من أشكال الخصخصة بالمعنى الواسع للمفهوم. |
| جودة الخدمة أو المنتج: في الخصخصة هناك محدودية لتحكم الدولية في جودة المنتج أو الخدمة، لكن الشراكة الدولة تفرض اشتراطات ومعايير فنية في جودة المنتج أو الخدمة. | يسعيان لرفع كفاءة الخدمات وتحسين جودتها. |
| | يقومان على فكرة التكامل بين المزايا النسبية. |
| | يسعيان لتمكين الأطراف غير الحكومية ودعم قدراته. |
| المسئولية: في الخصخصة تظل الحكومة مسئولة عن جودة وكفاية الخدمة، بينما في الشراكة المسئولية مشتركة بين الحكومة والأطراف الأخرى. | تم طرح المفهومين من قبل المنظمات الدولية خاصة من قِبل البنك الدولي. |

المصدر: الجدول مقترح من الباحث، بالاستناد إلى (البندراوي، 2012: 36 - 38).

**جدول رقم (6)**
**أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي (الشراكة والاندماج)**

| أوجه الاختلاف | أوجه الاتفاق |
|---|---|
| يستخدم الاندماج في قطاع منظمات الأعمال، بينما في الشراكة يستخدم بين منظمات تنتمي لقطاعات مختلفة (حكومي – خاص – غير حكومي). | كلاهما يسعى للتكامل بين المزايا النسبية التي يتمتع بها كل طرف من الأطراف الفاعلة. |
| الاندماج يخلق كيانًا جديدًا وتتلاشى الكيانات المندمجة السابقة، لكن في الشراكة يظل كل كيان محتفظًا بصفته القانونية. | يعتمدان على المفاوضات الطويلة وإبرام الاتفاقيات بين أطرافها. |
| يستخدم الاندماج لتقوية الموقف التنافسي للكيانات المندمجة، أما الشراكة فتستخدم للتغلب على الصعوبات المشتركة للأطراف. | قائمان على الاختيار الطوعي الحر بين أطرافها. |

المصدر: الجدول مقترح من الباحث، بالاستناد إلى (البندراوي، 2012: 28 - 39).

### *أسباب الشراكة*

تعددت الأسباب الدافعة نحو الشراكة، منها الأسباب الاقتصادية والمالية والإدارية البحتة، ومنها الأسباب التاريخية والتطورات في أساليب تقديم الخدمة، ومنها الضغوط والأجندات الدولية، والتحولات الطارئة على وظائف وأدوار الدولة. وهذه جميعًا تصلح كأسباب دافعة نحو الشراكة. وقد «برز مفهوم الشراكة نتيجة للتعثرات التي واجهت الدول الاشتراكية ذات التخطيط المركزي، في الوقت الذي استطاعت فيه الدول الرأسمالية تحقيق نجاحات عديدة اعتمادًا على القطاعين الخاصة والأهلي، وحَلَّ مصطلح الشراكة كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مع النظر إلى الدول على أنها المحفز والموجه وليس المنفذ» (البلوي، 2011: 28).

وتري وزارة المالية المصرية أن هناك جملة من الأسباب الداعية للتوجه نحو الشراكة، منها «اختيار أمثل لتقديم الخدمات، سواء من المنظور الإداري أو من المنظور الاستراتيجي... فمن **الناحية الإدارية** فيها: مكسب للكفاءة، وتركز على المخرجات، وتكون الاقتصادات الناتجة عن التصميمات والبناء والتمويل والتشغيل المتكامل للأصول، والاستخدام المبدع للأصول، والخبرة الإدارية، والتوصيف الأفضل للمشروع. ويمكن لهذه المزايا أن تتيح تقديم مجموعة أفضل وأكبر من الخدمات باستخدام القدر نفسه من الأموال، كما يمكن أن تحقق وفرًا للقطاع العام يمكن استخدامه في توفي خدمات أخرى أو استثماره في مجالات أخرى. ومن **الناحية الاستراتيجية**: تحسن عقود شراكة القطاع العام والخاص من درجة المصداقية، من خلال تحديد المسئوليات، والتركيز على العناصر الأساسية للخدمة. يمكن أن تعود شراكة القطاع العام والخاص بالفائدة على الكفاءة الإدارية للحكومة، حيث يمكن إعادة توجيه الموارد المالية والبشرية والإدارية إلى مجالات استراتيجية أخرى. لذلك تضمن المزايا المرتبطة بشراكة القطاع العام والخاص ما يلي: زيادة في النمو الاقتصادي، وخلق فرص العمل على المدى الطويل، وكفاءة في توفير الخدمات ودرجة انتشارها، وتخفيض الأعباء التمويلية الواقعة على ميزانية الدولة، وتخفيض معدلات الفقر. وأظهرت الدراسات أن هناك علاقة وثيقة بين النمو الاقتصادي وتطور البنية الأساسية. فالنقص في البنية الأساسية وقلة كفاءتها يعيق تحقيق نمو اقتصادي أكثر سرعة، وفي المقابل تساعد البنية الأساسية الفعالة في خلق فرص العمل، وتطوير رأس المال البشري، وتشجيع التجارة والاستثمارات المحلية والأجنبية، وزيادة الإنتاجية، والنمو في قطاع الأعمال». (تقرير وزارة المالية المصرية، 2007: 10 – 11).

ولقد تضافرت عدة عوامل وأدت إلى بروز الحاجة للشراكة في الآونة الأخيرة، أهمها:

- البعد الاقتصادي الاجتماعي: يعكسه المجتمع ما بعد الصناعي، ومن أهم سمات هذا المجتمع: التحول من الصناعة إلى اقتصاد الخدمات، ومركزية المؤسسات المعنية بالمعرفة النظرية وما ينجم عنها من صياغة السياسات، والتطور في تكنولوجيا المعلومات، وبروزما يعرف برأس المال الفكري الذي يقود تطور المجتمع اقتصاديًا واجتماعيا.
- البعد الثقافي: يعكس مفهوم ما بعد الحداثة التحولات في هذا البعد، والتي اتسعت لتشمل التنظيمات القائمة على التعددية. ويركز التنظيم ما بعد الحداثة على مفهوم الثقافة التنظيمية، وبالأخص كيفية تحول المنظمات نحو تبني الرؤى والثقافات المتعددة، وينطلق هذا التنظيم من فرضية أن المنظمات ليست لها ثقافة موحدة، بل لها عدة ثقافات ذات توجهات متعددة.

- البعد السياسي: المتمثل في بروز الحكومات الليبرالية الجديدة وما وجهته من انتقادات لدولة الرفاهية، وسعي الحكومات الليبرالية الجديدة إلى ضغط الإنفاق، وتحميل ونقل المسئوليات السابقة لدولة الرفاهية إلى منظمات القطاع الخاص والمنظمات غير الهادفة للربح، بمعنى أن يقتصر الدور الأساسي للحكومة على وضع السياسات، بينما تكون عملية تقديم الخدمات منه اختصاص المنظمات خارج قطاع الدولة، فلم يعد ينظر إلى الحكومات باعتبارها الفاعل والمحرك الأساسي لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكنها أصبحت الميسر والمسهل للتنمية التي يقودها السوق. ويستند هذا النهج الليبرالي الجديد إلى بعدين أساسين هما الاقتصاد المؤسسي الجديد القائم على المنافسة وحرية الاختيار، والثاني هو الإدارة الاحترافية المبنية على الخبرة وحرية الإدارة.
- الإدارة العامة الجديدة (NPM) تعد الإدارة العامة الجديدة أحد الاتجاهات التي ساعدت في بروز مفهوم الشراكة- خاصة الشراكة بين القطاعين العام والخاص- حيث شهدت فترة السبعينيات وبداية الثمانينيات من القرن الماضي محاولات عديدة للتغلب على مشكلة انخفاض كفاءة أداء أجهزة الإدارة العامة مقارنة بالقطاع الخاص، بل وتقوم الإدارة العامة الجديدة على افتراض مؤداه إمكانية نقل نمط إداري ومبادئ اقتصادات القطاع الخاص إلى القطاع العام" ( البلوي، 2011: 3 – 32).

ويمكن وضع مجموعة من النقاط الخاصة بأسباب الشراكة كالتالي:

- التحولات العالمية والدور الجديد للدولة.
- التحول نحو القطاع الخاص.
- عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها.
- التغير التقني والاقتصادي المتسارع أتاح الفرصة لتخفيض تكلفة المشروعات.
- ضغوط المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو.
- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشروعات التي يُطلب تنفيذها، وتعمل الشراكة على تخفيف حدة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء.
- تقليص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية، ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية.
- زيادة الفاعلية والكفاءة، من خلال الاعتماد على ميزة المقارنة، وعلى تقسيم العمل العقلاني.
- تزويد الشركاء المتعددين بحلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشكلات ذات العلاقة.
- التوسع في اتخاذ القرار؛ خدمة للصالح العام.
- تحقيق قيمة أعلى للأموال المستثمرة (دائرة المالية بحكومة دبي، 2010: 7).

### *أهمية الشراكة*

هناك عدة اعتبارات توضح أهمية موضوع الشراكة، ويمكن عرضها كالتالي:

- تأتي الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص لتمثل حلًا وسطًا أو أرضًا وسطًا بين الإدارة الحكومية من ناحية، ونقل الملكية للقطاع الخاص من ناحية أخرى.
- تسعى لتعظيم الاستفادة من ميزات كل من القطاع العام والخاص، وتقليص مساوئهما إلى أدنى درجة ممكنة، حيث تسعى الشراكة إلى الاستفادة من خبرات وإمكانات القطاع الخاص التكنولوجية والتمويلية والإدارية والتسويقية من ناحية، مع الإبقاء على ملكية المشروعات ملكية عامة من ناحية أخرى، وذلك بالنسبة للمشروعات التي ترى الدولة ضرورة استيفاء ملكيتها كملكية عامة؛ نظرًا لأنها تمثل أهمية استراتيجية أو تمس قطاعات عريضة في المجتمع.
- تستند أهمية الشراكة الفاعلة بين الحكومة والقطاع الخاص، وبالتالي أهمية التكامل بين أدوار كل منهما إلى العديد من العوامل والأسباب التي يمكن إجمالها في عاملين رئيسين، يتمثل أولهما في أهمية استمرار دور الدولة في ظل اقتصاد

السوق، إذ على الرغم من تراجع دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتقليص وظائفه الاجتماعية والتنموية، فإن دورها في ظل الاقتصاد الحر وآليات السوق لا يزال مهمًا وكبيرًا، والذي يتمثل في الإشراف ومراقبة الأداء؛ للتأكد من جودة الخدمة المقدمة، وحماية المنافسة، وتيسير تفاعل قوى السوق، والرقابة على الاحتكارات، وحماية المتعاملين في الأسواق وضبط المواصفات. ويتمثل العامل الثاني في أهمية الدور الذي يؤديه القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي في ظل التحولات الاقتصادية والسياسية والعالمية والإقليمية والمحلية، حيث أصبح القطاع الخاص يؤدي دورًا هامًا ورئيسًا في حفز النمو الاقتصادي وفي التنمية الاقتصادية والاجتماعية بل وفي الجهود التي تؤدي للتخفيف من الفقر.

- يزيد من أهمية الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص تبني كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والأمم المتحدة برامج للشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، باعتبار أن ذلك جزء أساسي، سواء للإصلاح الاقتصادي أو لإصلاح الإدارة الحكومية أو للإصلاح السياسي.
- تعد الشراكة مكونًا من مكونات المنظومة العامة لإدارة الحكم، والتي تعد بدورها إحدى ركائز التنمية (جاهين، 2008: 43-46).

### *مبررات الشراكة*

تعتبر شراكة القطاعين العام والخاص نموذجًا متطورًا لأنشطة الأعمال التي تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في جميع مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي، من أجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة. ويمكن حصر مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة بالنقاط التالية:

- عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها.
- التغير التقني والاقتصادي المتسارع أتاح الفرصة لتخفيض تكلفة المشروعات.
- ضغوط المنافسة المتزايدة، وانخفاض معدلات النمو.
- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام؛ بسبب تعدد المجالات والمشروعات التي المُراد تنفيذها وتعمل الشراكة على تخفيف حدة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء.
- تقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية، ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية.
- زيادة الفعالية والكفاءة من خلال الاعتماد على الميزة المقارنة وعلى تقسيم العمل العقلاني.
- تزويد الشركاء المتعددين بحلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشكلات ذات العلاقة.
- التوسع في اتخاذ القرارات؛ خدمة للصالح العام.
- تحقيق قيمة أعلى للأموال المستثمرة (دكروري، 2009: 6 – 7).

### *متطلبات نجاح الشراكة*

هناك مجموعة من الاعتبارات لنجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكن سردها كالتالي:

- وضع التشريعات والقوانين اللازمة، بحيث تضمن الشفافية والمنافسة الشريفة والمتابعة والمراقبة، وتكون ملائمة للمبادئ التمويلية والاقتصادية المعاصرة، ومحفزة للاستثمار الخاص في مجال المرافق العامة ومشروعات البنية الأساسية، وتمكن الدولة من التعامل مع القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة للدولة بكل شفافية ويسر.
- إنشاء أطر مؤسسية لمتابعة هذا النوع من الشراكات والعقود، ورفدها بالكوادر البشرية المؤهلة بالخبرة الفنية والمالية والقانونية اللازمة لطرح تلك المشروعات على المستثمرين.
- إجراء دراسات الجدوى اللازمة لاختيار المشروعات التي سيتم إخضاعها لعمليات الشراكة.
- وضع قواعد وأحكام خاصة باختيار المستثمر واختيار أفضل العروض، مع تشديد أسس التقييم التي تتفق مع طبيعة هذه المشروعات من النواحي المالية والفنية والتشغيلية.

- زيادة الوعي العام بأهمية الشراكة الخاصة في تمويل وتطوير وتشغيل مثل هذه المشروعات وما لهذه الشراكة من آثار إيجابية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. (حموري، 2014: 10 – 11).
- دعم سياسي قوي على المستوى القومي، يشجع هذا النشاط، مع وجود تصور واقعي مشترك للشراكة مبني على نقاط القوة والضعف المتوافرة لدى أطراف الشراكة.
- رغبة عميل القطاع العام «الحكومي» في قبول حلول ابتكارية من جانب المتقدمين من القطاع الخاص.
- رقابة فعالة وحرفية على مقاول القطاع الخاص من جانب العميل لمرحلة التشغيل بالكامل، تتم بروح الرغبة في تفعيل الشراكة الشاملة.
- متابعة للأعمال في مرحلة التشغيل (15 – 20 سنة أو أكثر).

### *تقييم الشراكة*

تتعدد آراء ووجهات النظر التي تُقيِّم موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولكل منها حجته ورؤيته. ويمكن عرض هذه الحجج باختصار في جدول (7) التالي:

**جدول رقم (7)**

**وجهات النظر التي تُقيِّم موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص**

| حجج المعارضين للشراكة | حجج المؤيدين للشراكة |
|---|---|
| مدى وضوح وتبلور الاستراتيجيات والسياسات والخطط والبرامج حول الشراكة، ومستوى استعداد كلا القطاعين لتحمل الأعباء. | تتميز بالمنافع المتبادلة لكل طرف، وهي وسيلة لسد الفجوات بين الموارد والطلب والجودة. |
| مدى قناعة واستعداد الأجهزة الحكومية وتجاوبها. | تمنح القطاع العام قدرًا أكبر من المرونة في تخصيص الموارد البشرية والمالية من خلال تقاسم المخاطر، والاستفادة من الموارد. |
| دخول سلوكيات الفساد إلى عملية التشارك. | تعمل على تحفيز النمو الاقتصادي لأي بلد، وهو ما يتوقف على الإطار الصحيح للسياسات المتبعة. |
| تأخر أو تعثر منح التراخيص أو العجز في التمويل وسوء الإدارة أو تدني الجودة أو سوء تقدير القيمة المستقبلية. | تمكن الحكومات من أن تفي بالتزاماتها دون أن تثقل عليها الديون. |
| الافتقار لوجود معايير فنية وعلمية لاختيار المستثمر والعرض الأفضل. | حل لقيود الموازنة. |
| غياب الرؤية الاستراتيجية الواضحة والموحدة لأجهزة ومؤسسات الدولة عند التعامل مع الشراكة. | ارتفاع معدل الناتج المحلي الإجمالي، لأنه كلما زادت مشروعات الشراكة زادت معدلات النمو. |
| ضبابية بعض القوانين المتعلقة بإلزام المستثمر للقيام بعمليات الصيانة. | توفير النفقات الحكومية، وضخ موارد مالية لأسواق السلع وأسواق المال. |

المصدر: الجدول مقترح من الباحث، بالاستفادة من (البلوي، 2011: 51- 56).

## صور الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص

نعرض في هذا الجزء أهم صور وأشكال الشراكات بين الحكومة والقطاع الخاص في عملية تقديم الخدمات والمنافع، وكذلك في مجالات البنية التحتية. وسوف نحاول تعريف كل نوع من أنواع العقود، ومزاياه، وعيوبه.

### *عقود الخدمة Service Contracts*

تعرف على أنها: من أنواع الاتفاقات الملزمة بين طرفين، ويتم بين هيئة حكومية لها الصلاحيات اللازمة وشركة أو أكثر من القطاع الخاص ليقوم الأخير ببعض المهام المحددة نظير مقابل يتم الاتفاق عليه. وتكون مدة هذا النوع من العقود محددة وقصيرة، وهي تتراوح ما بين ستة شهور إلى سنتين، وتستخدم هذه النوعية من العقود على نطاق واسع في دول

كثيرة مثل ماليزيا، والهند، وتشيلي، وغيرها لتقديم خدمات عديدة مثل: إصلاح وصيانة وإحلال وتجديد شبكات مياه الشرب أو أعمال تشغيل وصيانة محطات رفع مياه الصرف الصحي، وغير ذلك.

ومن مزايا هذا النوع من العقود: توفير الفرص لدخول عنصر المنافسة من خلال التعاقد مع أكثر من شريك من القطاع الخاص، والاستفادة من خبرة القطاع الخاص في النواحي الفنية، مما يجعل المرفق يقوم بالتركيز على مهامه الأساسية، ولأن فترة العقد تكون قصيرة يزداد التنافس بين المقاولين، مما يشجع على العمل على تحقيق كفاءة الأداء وتخفيض تكاليف العقود.

العيوب: تظل أعباء التشغيل والصيانة على عاتق الحكومة (القطاع العام)، كما تظل مسئولية الاستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المرفق ملقاة بكاملها على عاتق القطاع العام. كما يعتمد نجاح الأعمال بالعقد على خبرة الشركة التي تقوم بالأعمال، كما إن تلك النوعية من العقود تؤثر تأثيرًا مباشرًا على عمالة التشغيل وتجعلهم عمالة زائدة عن الحاجة إذا لم يتم الاستعانة بهم ضمن أعمال عقد الخدمة (دائرة المالية بحكومة دبي، 2010: 11)

### *عقود الإدارة Management Contracts*

تعرف هذه العقود على أنها: اتفاق تتعاقد من خلاله هيئة أو مؤسسة حكومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة. وفي هذه الحالة تتحول فقط حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة وليس حقوق الملكية. وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وبالإمكان ربط هذه الرسوم بأرباح الشركة أو بأدائها، كما تبقى المؤسسة الحكومية مسئولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، وتتراوح مدة هذا النوع من العقود ما بين ثلاث إلى خمس سنوات.

المزايا: تستخدم هذه الطريقة في الحالات التي تريد فيها الدولة تنشيط شركات خاسرة وذلك بإدخال طرق إدارة القطاع الخاص من أجل رفع قيمة هذه الشركات وأسعارها حين تعرض للبيع.

وقد ظهر نجاح هذه العقود في عدد من القطاعات بدول عديدة، ففي لبنان - مثلًا - طُبقت عقود الإدارة في ثلاثة مشروعات هي: جمع النفايات، وتشغيل وإدارة محرق النفايات، ومصنع معالجة النفايات. وفي غينيا بيساو استخدمت هذه الطريقة في قطاع الكهرباء في عام 1986 عندما طلبت الدولة مساعدة فنية من فرنسا لتطوير هذا القطاع، وبعدها تعاقدت مع هيئة الكهرباء الفرنسية لإدارة هذا القطاع، وجددت التعاقد عام 1991، وكانت النتيجة زيادة في الطاقة الكهربائية وتحسن في أداء التشغيل والكفاءة المالية.

ومن ميزات هذا العقد من وجهة نظر الدولة أنه يسمح لها بالاحتفاظ بالملكية، كما إنه يمَكِّنها من حل القصور الإداري، وذلك بالحصول على أحسن الخبرات الإدارية، وفي الوقت نفسه يمَكِّنها من التحكم في نطاق واستخدام هذه الخبرات من خلال عقد الإدارة.

لكن من عيوب هذا العقد ازدواجية الإدارة الخاصة والملكية العامة، فالمتعاقد مع الدولة لا يتحمل المخاطر، حيث تتحمل الدولة أي خسائر تنجم عن عمليات الشراكة، وتلتزم الجهة الحكومية في ظل اشتراطات هذه العقود بسداد مقابل أو أتعاب الإدارة إلى القطاع الخاص في شكل أتعاب محددة وثابتة أو في شكل نسبة من أرباح المشروع أو كلاهما معًا، وذلك بقصد تحفيز شركة الإدارة على زيادة فعالية المرفق وزيادة كفاءته. (دائرة المالية بحكومة دبي، 2010: 12)

### *عقود التأجير أو الإيجار*

تعرف على أنها: عقود تمنح من خلالها مالك الأصول (الحكومة) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة متفق عليها (6- 10 سنوات) مقابل دفع إيجار. وعلى العكس من طريقة عقد الإدارة تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول، ولكن الدولة تبقى مسئولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون. وقد استخدمت هذه الطريقة كثيرًا في عدد من الدول الإفريقية والآسيوية في قطاعات مثل المياه والنقل البري والمناجم، حيث واجهت الدول المعنية صعوبات في جذب المستثمرين، ففي تايلاند طبقت عقود الإيجار في قطاع السكك الحديدية عام 1985 في عدد معين من خطوط نقل الركاب، ومع عام 1990 نجحت التجربة

وجذبت الخطوط المؤجرة عددًا كبيرًا من الركاب وأصبحت تدر أرباحًا كبيرة. وفي كوت ديفوار قامت الحكومة بإصلاحات رئيسة في قطاع الكهرباء حيث تعاقدت مع شركتين فرنسيتين ومستثمرين محليين، وخلال فترة عقد الإيجار تحسنت إيرادات قطاع الكهرباء والصيانة بفضل إدخال تقنيات حديثة في التشغيل، مما أدى إلى زيادة الطاقة الكهربائية وتطوير الخدمة، كما استخدم هذا النوع من العقود على نطاق واسع في قطاع المياه في فرنسا وإسبانيا، وينفذ حاليًا في غينيا وجمهورية التشيك والسنغال.

ومن مزايا هذه العقود توفير نفقات التشغيل بدون التخلي عن الملكية، وكذلك الحصول على دخل سنوي بدون التعرض لمخاطر السوق، علاوة على وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى، كما يسمح التأجير بجذب مهارات تقنية وإدارية متطورة، مما يساهم في استخدام أصول الشركة بدرجة أكبر من الكفاءة.

أما عيوب هذه العقود، فإنه طالما لا يتم فيها تحويل لملكية الأصول، فليس لدى الشركة الخاصة المتعاقدة مع الحكومة أية حوافز لرفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن لها عائدًا مناسبًا على استثماراتها خلال فترة التأجير، ولهذا فهو مناسب في المشروعات التي في حاجة إلى رفع كفاءة التشغيل، وليست في حاجة إلى توسعات أو تحسينات (دائرة المالية بحكومة دبي، 2010: 13- 14)، (جاهين، 2008: 53 - 55)، (غالب، 2008: 220).

***عقود الامتياز Concession Contracts***

تعرف على أنها عقود تتحمل الشركات الخاصة والقطاع الخاص مسئولية التشغيل والإدارة والاستثمار، في حين تظل الجهة العامة مالكة لأصول المرفق، وقد تقدم هذه الامتيازات على مستوى الدولة بأكملها أو على مستوى مدينة أو منطقة معينة، وهذه العقود كانت في البداية تستخدم لاستخراج البترول ومشتقاته، حيث تمنح شركة البترول منطقة امتياز لمدة محددة لاستخراج ما بها من البترول أو الثروات الطبيعية الأخرى، ومقابل هذا الاستثمار كان يتم منح مبالغ زهيدة للدولة المضيفة، ولكن مع تطور الزمن تم استحداث علاقات إنتاج جديدة بين الدول المضيفة والشركات المنتجة للبترول، والآن يتم استخدام عقود الامتياز في بعض المشروعات الزراعية الكبيرة والمشروعات المشابهة لها، وفي العادة تتراوح مدتها بين 25 إلى 30 سنة. وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بعض الدول، مثل الأرجنتين، حيث طبقت في مجال النقل والمواصلات (السكك الحديدية)، وعلى المستوى الدولي مثلت عقود الامتياز في مشروعات الخدمات حوالي 80% من إجمالي عقود الامتياز في فترة الثمانينيات.

ومن مزاياها أن صاحب الامتياز يبقى المسئول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات، مما يخفف الأعباء المالية عن الدولة، ولكن للسبب نفسه تواجه الكثير من الدول صعوبات في إيجاد مستثمرين نظرًا للحجم الكبير لبعض الاستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من العقود. والفكرة الأساسية في هذا الامتياز هي قيام شركة خاصة بتمويل وبناء وتشغيل مشروع خدمي جديد في مجال (الاتصالات، الكهرباء، المياه والري، النقل وغيرها) لفترة محدودة ترجع عند نهايتها الأصول للدولة، كما تقوم الدولة خلال فترة الامتياز تلك بتنظيم ومراقبة العملية الاستثمارية والجودة والأسعار.

ومن عيوبها أنه يجب مراعاة أن تحدد العقود بكل وضوح نطاق وطبيعة الخدمات التي سيقدمها المتعاقد مع الحكومة، وكذلك صلاحيات الطرفين خلال فترة التعاقد، وبالتالي يجب على الحكومة أن تحرص على عدم التدخل في إدارة الشركة حتى تضمن نجاح هذا الأسلوب من أساليب الشراكة (دائرة المالية بحكومة دبي، 2010: 14- 15).

***عقود نظم B.O.T***

تعرف على أنها شكل من أشكال تقديم الخدمات تمنح بمقتضاه الحكومة أو جهة حكومية – لفترة محدودة من الزمن – أحد الاتحادات المالية الخاصة، والتي يطلق عليها اسم «شركة المشروع» الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تقترحه الحكومة، بالإضافة إلى حق الاستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافية لتسترد شركة المشروع تكاليف البناء، إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عائدات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الاتفاق. وتنتقل ملكية المشروع وفقًا لشروط التعاقد أو الاتفاق إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل تم الاتفاق عليه.

وترجع جذور نظام B.O.T إلى ما يعرف بعقود الامتياز التي كانت منتشرة في أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين في فرنسا وغيرها من الدول، حيث استخدمت فرنسا هذه العقود لتنفيذ مشروعات السكك الحديدية ومحطات الكهرباء والتزود بمياه الشرب. وفي منتصف الثمانينيات- وبالتحديد في عام 1984- تم تطبيق نظام B.O.T من خلال توقيع اتفاقية تنفيذ نفق المانش الذي يربط بين فرنسا وبريطانيا، وذلك بين كل من الحكومتين البريطانية والفرنسية من جهة وبين شركة "يوروتانال" من جهة أخرى.

ويمتاز هذا الأسلوب بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القاع الخاص، بالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة تستفيد من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيا المتقدمة.

ومن عيوبه أنه يتطلب عناية خاصة بتصميم مستندات العطاءات، ويمكن أن تكون عمليات الطرح والإرساء طويلة ومعقدة نسبيًا عن باقي أنواع العقود، وهو ما يؤثر على إعداد الخطط التنموية المتعلقة بتنفيذ تلك الشراكة. كما إن من عيوبه أنه يتطلب استقرارًا سياسيًا واقتصاديًا ملائمًا، وبيئة قانونية وتنظيمية محددة، وتوافر الاستقرار النقدي وغير ذلك من العوامل الملائمة للاستثمار الأجنبي، وكلها متطلبات غير ثابتة ومتغيرة طبقًا للظروف الدولية والإقليمية والمحلية. (دائرة المالية بحكومة دبي، 2010: 15- 17)، (بدر، 2003: 355 – 397).

وهناك أنواع وترتيبات من العقود تندرج تحت مشروع (B.O.T)، وهي كالتالي:

- **عقود البناء والتشغيل والتملك ثم إعادة نقل الملكية Build – Operate – Own – Transfer (B.O.O.T)**

حيث شهد العقد الأخير من تسعينيات القرن الماضي- على سبيل المثال- إبرام عدد من عقود (B.O.O.T) في مجال توليد الطاقة الكهربائية في جمهورية مصر العربية مع عدد من الشركات دولية النشاط، حيث سُمح في إطار تلك العقود للقطاع الخاص ببناء عدد من محطات توليد الطاقة الكهربائية، وبيع الإنتاج لهيئة كهرباء مصر.

- **عقود البناء - التملك - التشغيل (B.O.O):**

يقوم الشريك الخاص في هذه الحالة ببناء وتشغيل المرفق الحكومي بدون تحويل ملكيته للجهة الحكومية المعنية، وتبقى الصفة القانونية للأصول باسم الشريك الخاص، وليس هناك إلزام للقطاع العام بالشراء أو التملك.

- **عقود الشراء - البناء - التشغيل (B.B.O):**

هو شكل من أشكال بيع الأصول يشمل إعادة التأهيل أو التوسعة للبنية الأساسية أو المرفق القائم حاليًا. تقوم الحكومة ببيع أصل من الأصول للقطاع الخاص الذي يقوم بعمل التحسينات الضرورية لتشغيل المرفق بصورة مربحة.

- **عقود التصميم - البناء (D.B):**

يقوم الشريك الخاص في هذا النوع من عقود الشراكة بتصميم المشروع / المرفق، ويقوم ببنائه للجهة الحكومية المعنية، وفقًا للمعايير التي تضعها الجهة الحكومية. وذلك بغرض توفير الوقت والجهد، وتظل الجهة الحكومية هي المالكة للأصول والمسئولة عن التشغيل والصيانة.

- **عقود التصميم - البناء - الصيانة (D.B.M):**

تتشابه هذه العقود مع عقود التصميم – البناء، ولكنها تزيد عليها في كون صيانة المشروع / المرفق هي مسئولية الشريك الخاص خلال فترة سريان العقد. تظل ملكية الأصول وتشغيلها مسئولية الجهة الحكومية.

- **عقود التصميم - البناء - التشغيل (D.B.O):**

يظل المرفق المقدم للمنتج العام في ظل هذا النوع من العقود ملكية عامة، وتتم ترسية عقد واحد للتصميم، البناء والتشغيل. يشجع هذا النوع من عقود الشراكة على استمرارية مشاركة القطاع الخاص (الزغبي، 2014).

ويمكن عرض ما سبق في جدول (8) التالي الذي يبين بعض الأساليب الرئيسة لمشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية، كالتالي:

**جدول رقم (8)**

**بعض الأساليب الرئيسة لمشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية**

| المخاطر | التشغيل والصيانة | الاستثمار الرأسمالي | الملكية | الفترة | شكل الشراكة |
|---|---|---|---|---|---|
| عام | عام - خاص | عام | عام | 1-3 سنوات | عقود الخدمة |
| عام | خاص | عام | عام | 3-5 سنوات | عقود الإدارة |
| مشترك | خاص | عام | عام | 8-15 سنة | التأجير |
| خاص | خاص | خاص | خاص | 25- 30 سنة | الامتياز |
| خاص | خاص | خاص | خاص | 2- 30 سنة | نظم B.O.T |

المصدر: الجدول مقترح من الباحث، بالاستفادة من (غالب، 2008: 222).

ويمكن القول بأن هناك بعض المزايا وبعض العيوب لعقود (B.O.T) نعرضها في الجدول التالي:

**جدول رقم (9)**

**مزايا وعيوب لعقود (B.O.T)**

| عيوب عقود البوت | مزايا عقود البوت |
|---|---|
| التأثير السلبي على مصادر التمويل المحلي. | تخفيف العبء عن الموارد الحكومية المحدودة. |
| إبرامها لمدد طويلة أمر شديد الخطورة، لأنه من شأنه تقييد أجيال قد ترتب أوضاع سياسية واقتصادية يصعب التعامل معها فيما بعد. | زيادة اشتراك القطاع الخاص في إدارة مشروعات البنية الأساسية، بحيث يؤدي لسرعة التنفيذ، والاقتصاد في التكلفة. |
| قد تتضمن حدًا أدنى من الدخل لشركة المشروع مما يحمل موازنة الدولة أعباء مالية. | الحصول على أحدث وسائل التقنيات الحديثة التي تستلزمها هذه المشروعات. |
| تتضمن أغلب عقود البوت شرط الثبات التشريعي. | خلق فرص عمل جديدة، والتعجيل بإنشاء مشروعات التنمية. |
| يتطلب مناخًا سياسيًا واقتصاديًا ملائمًا ومستقرًا، وهو أمر صعب ثباته. | نقل المخاطر الصناعية والمالية على عاتق الشركات. |
| تتطلب نفقات باهظة لأنها تحتاج إلى دقة الصياغة التي تحتاج إلى خبراء ومستشارين قانونيين على مستوى عالٍ من الكفاءة والخبرة. | رفع كفاءة التشغيل ومستوى خدمات البنية الأساسية والمرافق. |
| عدم وجود نظام قانوني متكامل يحكم إبرام مثل هذه العقود. | جذب الاستثمارات الخارجية، ومزيد من العملات الأجنبية. |

المصدر: الجدول مقترح من الباحث، بالاستفادة من (بدر، 2003: 394 – 399).

## خاتمة

نستطيع القول: إن أنشطة وعمليات إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الضروري أن تتفق مع أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حتى تحقق الشراكة الغاية من تطبيقها. وذلك باعتبارها أداة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال التكامل بين القطاعين العام والخاص لتحقيق فوائد اقتصادية واجتماعية تنعكس على أكبر عدد من المستفيدين بما يؤدي إلى تخصيص أفضل للموارد وتوفير فرص عمل، ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي. وبالتالي يتم النظر للشراكة في هذا السياق كمصدر جديد لاستثمار المزيد من رؤوس الأموال الخاصة في مشروعات تعود بالنفع العام على جموع المواطنين في ظل تقليل الإنفاق الحكومي وتخفيض المخاطر التي تتحملها أجهزة الإدارة العامة.

وينبغي ألا ننسى أن الدولة ووظائفها قد تغيرت بحيث انتقلت من أدوارها التقليدية كفاعل رئيس في صنع السياسيات العامة وتنفيذها والإشراف عليها إلى أن أصبحت مجرد شريك، وشريك أول بين شركاء متعددين في إدارة شئون الدولة والمجتمع، تقوم بدور المحفز والمنظم والموجه، وليس المنفذ الوحيد أو الأوحد (جمعة- محررًا- وآخرون، 2001: 5- 7)، وبالتالي فلا ضير من القبول بمبدأ وفكرة الشراكة من أجل الوصول إلى التنمية الشاملة المتكاملة التي تعود بالنفع على المواطنين والنظام السياسي في ظل محدودية الموارد، وتراجع ميزانيات الدول وحدها للوفاء بالأعباء المطلوبة منها.

## المراجع


- أبو سريع، محمد محمد. (2014). «دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في توفير خدمات النقل العامة... مع دراسة تطبيقية على الحالة المصرية»، ***رسالة دكتوراه غير منشورة***، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة.
- البلوي، حنان راشد سالم. (2011). «الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص كمدخل لتحسين الجودة في الخدمات الصحية»، ***رسالة دكتوراه غير منشورة***، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة.
- البندراوي، عيد محمود على. (2012). «أثر الشراكة بين وزارة التربية والتعليم والجمعيات الأهلية في دعم العملية التعليمية في مصر»، ***رسالة دكتوراه غير منشورة***، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة.
- بدر، أحمد سلامة. (2003). ***العقود الإدارية وعقود البوت***. القاهرة: مكتبة دار النهضة العربية.
- جاهين، أيمن عبد الحميد. (2008). «تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في جمهورية مصر العربية: دراسة حالة لمشروعات توصيل الغاز الطبيعي»، ***رسالة دكتوراه غير منشورة***، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة.
- جمعة، سلوى شعراوي. (محرر) (2001). «مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع: إشكاليات نظرية»، بحث منشور في كتاب: ***إدارة شئون الدولة والمجتمع***، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.
- حموري، بلال. (2014). شراكة القطاعين العام والخاص كمطلب تنموي، الكويت، المعهد العربي للتخطيط، ***سلسلة جسر التنمية***، العدد 117.
- دائرة المالية، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية، حكومة دبي. (2010). ***الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص***.
- دكروري، محمد متولي. (2009). ***الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية***. القاهرة: وزارة المالية، قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية.
- شحاته، عبد الله. (مايو 2008). «المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة على مستوى المحليات: الإمكانات والتحديات»، بحث مقدم إلى: ***مؤتمر الإدارة المحلية: الفرص والتحديات***، القاهرة: شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب.
- عثمان، وفاء. (2008). «الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص»، بحث مقدم إلى: ***مؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص***، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- غالب، عبد القادر ورسمة. (2008). «عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص»، بحث مقدم إلى: ***مؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص***، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- هيمينغ، ريتشارد؛ وآخرون. (2007). «الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص»، صندوق النقد الدولي، ***دورية قضايا اقتصادية***، العدد 40.
- وزارة المالية المصرية. (2007). ***تقرير البرنامج القومي لشراكة القطاع العام والخاص***. القاهرة: الوحدة المركزية لشراكة القطاعين العام والخاص، سبتمبر – الإصدار الثاني.
- وزارة المالية المصرية. (2007). ***تقرير البرنامج القومي لشراكة القطاع العام والخاص***. القاهرة: الوحدة المركزية لشراكة القطاعين العام والخاص، فبراير – الإصدار الأول.

# Partnership between the Public and Private Sectors: Concept, Reasons, Motivation and Perspectives

**Dr. Mohammed Abdel A'al Essa**

Assistant Lecturer of Public and Local Administration

Institute of National Planning

Arab Republic of Egypt

## ABSTRACT

### Objectives of the Study

The process of answering the questions raised by the research will lead to the following:

- Clarifying the concept of partnership, and spotting the different angles from which the concept was tackled by scholars and researchers.
- Showing the differences between the concept of partnership and other concepts such as; governance, empowerment, merge and privatization.
- The benefits of partnership as medium between the government and the private sector.

The functions of the government drastically increased in the last decade, which caused major deficit and am increase in the public demands. To fulfill the functions of the government efficiently and effectively the private sector has to take a role. The question now, what is the limits of that role and how to regulate it2

This paper will depend on the descriptive method, the descriptive studies aims to describe a certain situation, certain patterns or events to show its own characteristic.

### Main Result of the Paper

- The process of managing the activities between the government and the private sector has to cope with the national economic and social development agenda.
- Partnership is a way to achieve economic stability through the integration between the public and private sectors.
- Partnership is a new way of investment, for a better a location of resources.
- There are many versions of partnership contracts which will give the government many options to choose from.

***Key Words***

Private Sector – Privatization –Private Public Partnership – B.O.T – Development – Empowerment - Service Contracts - Management Contracts - Concession Contracts.