



آليات تفعيل نظام المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص في قطاع البنية التحتية

إعداد

د. / محمد عثمان عبد الواحد السيد

مدرس الاقتصاد العام

كلية التجارة - جامعة الاسكندرية

Mohammed.elsyed@alexu.edu.eg

المجلة العلمية للدراسات والبحوث المالية والتجارية

كلية التجارة - جامعة دمياط

المجلد الأول - العدد الثاني - الجزء الأول - يوليو ٢٠٢٠

التوثيق المقترح وفقا لنظام APA:

السيد، محمد عثمان عبد الواحد (٢٠٢٠). آليات تفعيل نظام المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص في قطاع البنية التحتية. المجلة العلمية للدراسات والبحوث المالية والتجارية، كلية التجارة، جامعة دمياط، ١(٢)ج، ٩٩-١٦٢.

رابط المجلة: <https://cfdj.journals.ekb.eg/>

آليات تفعيل نظام المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص في قطاع البنية التحتية

د. / محمد عثمان عبد الواحد السيد

مدرس الاقتصاد العام بكلية التجارة - جامعة الاسكندرية

Mohammed.elsyed@alexu.edu.eg

ملخص :

تسمح المشاركة بين القطاعين العام والخاص للحكومات بتجنب الإنفاق على البنية التحتية دون التخلي عن مزايا هذا الإنفاق، وقد يتسم هذا الأمر بالجابزية إلى حد كبير بالنسبة للحكومات التي تواجه قيودا في الإنفاق، وبالتالي فالمشاركة الفاعلة تسمح بتحقيق مكاسب الكفاءة في توفير مشروعات البنية التحتية وتوفير الخدمات القائمة على مشاريعها، وبالتالي تقليل التكاليف التي تتحملها الحكومة لتوفير هذه الخدمات، وتهدف هذه الورقة إلى إرشاد متخذ القرار بأسس تصميم المشاركة الفاعلة بين الحكومة والقطاع الخاص في قطاع البنية التحتية.

الكلمات المفتاحية:

المشاركة- البنية التحتية- الإنفاق الحكومي- القطاع الخاص- الاستثمار

١- الأطار النظري للدراسة:

١.١- مقدمة

خلصت أغلب الدراسات الحديثة التي أجريت مؤخراً إلى أن الإنفاق العام على البنية التحتية يسفر عن آثار إيجابية على النمو الإقتصادي،^(١) لذا يطلق على هذا النوع

(١) للمزيد انظر:

- د. سالم عبد الله محمد باسويد، أثر الإنفاق الحكومي على النمو الإقتصادي في اليمن، مجلة الاندلس للعلوم الانسانية والاجتماعية، العدد (١٦)، مجلد (١٧)، أكتوبر-ديسمبر ٢٠١٧، ص ٢٤٠-٢١١.

من الاستثمار "الاستثمار في النمو" ولكن في الحقيقة أن هناك علاقة تسير في اتجاهين بين الاستثمار العام والنمو الإقتصادي تجعل من الصعب عزل تأثير أحدهما عن الآخر فالاستثمار العام يؤثر علي النمو ولكنه يتأثر أيضا بالنمو⁽¹⁾، وهذه هي المشكلة التي تواجه غالبية الدول النامية لذا بدأ مؤخراً الاتجاه نحو إقحام القطاع الخاص تجاه الاستثمار في النمو بجانب الدولة بما يعرف بالية المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص، واليوم يتزايد عدد البلدان التي اعتمدت مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتشجيع القطاع الخاص علي توفير أصول البنية التحتية والخدمات القائمة علي أساسها.

-
- كمال أمين الوصال، البنية التحتية والاستثمارات العامة في العالم العربي، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٩ فبراير ٢٠١٩.
- هويدا الطيب بابكر، مساهمة الإنفاق العام على البنية التحتية في نمو الاقتصاد السوداني ٢٠٠٤-٢٠١٤، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، ٢٠١٦، ص ٨٠-١.
- اسراء عادل الحسيني، هيكل الإنفاق العام والنمو الاقتصادي بين النظرية والدراسات التطبيقية، سلسلة أوراق بحثية، قسم الإقتصاد، جامعة القاهرة، نوفمبر ٢٠١٢، ص ١-٣٧.
- هاجر سلاطني، سياسة الإنفاق الحكومي الاستثماري وأثرها على تحقيق التنمية المستدامة دراسة مقارنة: الجزائر - الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسير، جامعة فرحات عباس - سطيف، 2013-2014، ص ١-١٦٥.
- أحمد عبد الوهاب، الإنفاق العام على البنية التحتية (بين الوضع الراهن والمأمول)، الإنفاق على البنية التحتية (الوضع الراهن والمأمول)، برنامج الحرية الاقتصادية، ٢٠١٩، ص ١-٢٣.
- Meriem Zeghachou & Mohammed Dehane, the role of public spending policy in activating economic diversification, The economy of the United Arab Emirates as a model ، Munich Personal RePEc Archive (MPRA)، December 2017، pp.1-17.
- (1) Serkan Arslanalp, Fabian Bornhorst & Sanjeev Gupta, Investing in Growth, Finance & Development, Vol 48, No 1, March 2011, pp.1-2.

٢-١. مشكلة الدراسة

في ظل زيادة عبء توفير الخدمات العامة علي الموازنة العامة للدولة وزيادة متطلبات الإنفاق الحكومي الناجمة من تنامي الحاجات العامة بشقيها المستحق والجدير بالأشباع نتيجة الانفجار السكاني وزيادة سقف الطموحات والرغبات من قبل أفراد المجتمع في ضوء متغيرات البيئة الدولية وما تفرضه ظروف العولمة، يثور التساؤل حول مدى إمكانية الاستعانة بجهود وخدمات القطاع الخاص لتخفيض العبء الملقى علي كاهل الموازنة العامة للدولة بغرض توفير الخدمات العامة، لذا برز علي الساحة في الأونة الأخيرة الاستعانة بجهود القطاع الخاص من خلال إلية المشاركة مع الدولة لتوفير الخدمات العامة لأفراد المجتمع، ولكن تظل كيفية تطبيق تلك الإلية بالشكل الملائم مثار جدل بين الأوساط الاقتصادية علي المستوي الدولي، ومن ثم تسعى تلك الدراسة الاجابة علي التساؤلات الآتية:

- ما هو مدى الاستعانة بخدمات القطاع الخاص في توفير الخدمات العامة لأفراد المجتمع؟
- هل يمكن لإلية المشاركة بين القطاعين العام والخاص ان تكون بديل ممكن لتمويل وتوفير خدمات البنية التحتية وإلي أي مدى؟
- ما هي خدمات البنية التحتية الأكثر ملائمة للتمويل من خلال إلية المشاركة بين القطاعين العام والخاص؟

٣-١. هدف الدراسة

بناءا علي الاشكالية الموضحة سلفاً تهدف الدراسة الي تبصير متخذ القرار بأهم الخطوات التي ينبغي مراعتها وكذلك الماخذ التي ينبغي تجنبها عند تطبيق إلية المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية في ضوء بعض الخبرات الدولية في هذا المجال، وفي سبيل ذلك تتطرق الدراسة الي تحقيق مجموعة من الاهداف الفرعية تتمثل في:

- استعراض المشكلات التي تواجه تطبيق إلية المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

- تحليل مدي نجاح بعض التجارب الدولية في مجال المشاركة بين القطاع العام والخاص في قطاع البنية التحتية.
- تقييم نصوص القانون المصري المعني بتطبيق نظم المشاركة بين القطاع العام والخاص، تجربة توصيل الغاز الطبيعي من خلال آلية المشاركة.

٤-١ منهجية الدراسة ومصادر البيانات

استناداً الي مشكلة الدراسة وسعياً لتحقيق هدفها تتبع الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المبني علي الاستقرار لدراسة أهم المشكلات التي تعترى تطبيقات نظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك تحليل نصوص القانون المعني بتطبيق نظام المشاركة في مصر في ضوء بعض الخبرات الدولية المناظرة ،في محاولة لاثبات صحة فروض الدراسة، وذلك تمهيداً لاستخدام المنهج الاستباطي في صياغة إليات تضبط تطبيقات المشاركة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، وتحصل المعلومات اللازمة لتحقيق ذلك من البيانات الكمية والكيفية الواردة في الوثائق والتقارير والمواقع الالكترونية و المؤسسات المحلية والدولية مثل : وزارة المالية، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، وكذلك البيانات الواردة في الدراسات والابحاث السابقة المرتبطة بموضوع الدراسة

٥-١ فروض الدراسة

- ١- هناك العديد من المبررات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تجبر الدولة علي اللجوء الي تطبيق نظام المشاركة مع القطاع الخاص.
- ٢- هناك العديد من المشكلات التي تعوق عمل آلية المشاركة بين القطاعين العام والخاص علي الدول الراغبة في انتهاج تلك الإلية تجنبها والتغلب عليها.
- ٣- تشير الخبرة الدولية لتطبيقات المشاركة عبر العالم الي ان مشاريع البنية التحتية كالنقل هي المرشحة في العادة للشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر من مشاريع البنية التحتية كالرعاية الصحية والتعليم ومرافق المياه ومعالجة المياه والصرف الصحي.
- ٤- يشوب قانون المشاركة المصري الحالي عدة عيوب تحول من تطبيق مشروعات المشاركة بالخاص في قطاع البنية التحتية.

٦.١- حدود الدراسة

تتطرق الدراسة الي تقييم مشروعات المشاركة في مجال البنية التحتية في ضوء بعض الخبرات الدولية بالدول المتقدمة والنامية علي حد سواء مع تقييم قانون المشاركة المصري وتقييم تجربة المشاركة في مجال توزيع الغاز الطبيعي في مصر.

٧.١- خطة الدراسة

تتطرق تلك الورقة لما تبقي من موضوعات علي النحو التالي:

- ١- الدراسات السابقة.
- ٢- المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص من منظور تعريفي.
- ٣- مبررات ومزايا تطبيق المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص.
- ٤- مشكلات ومخاطر تطبيقات المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص.
- ٥- الخبرات الدولية في مجال المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية.
- ٦- تقييم قانون برنامج المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر مع الاشارة الي تجربة المشاركة في مجال توصيل الغاز الطبيعي.
- ٧- النتائج والتوصيات.

١- الإطار التطبيقي

٨.١- الدراسات السابقة

- ١- في دراسة بعنوان " دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز علي التجربة المصرية"^(١) هدفت الي تقييم تجربة الشراكة المصرية، وقد خلصت الي ان

(١) محمد متولى دكرورى محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، وزارة المالية، قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية ، إدارة بحوث التمويل، ملف رقم ١٠١، ص ٤٦-١.

هناك مجموعة من الصعوبات التي تواجه دعم وترويج وجذب الاستثمار الخاص في تلك المشروعات وتحد من مشاركته، ويمكن إجمالها في:

■ **قصور التنظيم التشريعي** حيث: الافتقار إلي وجود قواعد وأحكام خاصة باختيار المستثمر وأفضل العروض، وغياب أسس التقييم التي تتفق مع طبيعة هذه المشروعات من النواحي المالية والفنية والتشغيلية، فالأسس التي يتضمنها قانون المناقصات والمزايدات الحالي (رقم 89 لسنة ١٩٩٨) لا تصلح للتطبيق علي هذا النوع من المشروعات. تتضمن بعض التشريعات السارية كقانون التزام المرافق العامة العديد من القواعد التي لا تلائم المبادئ التمويلية والاقتصادية المعاصرة، والتي تتعارض مع طبيعة المشروعات والمرافق العامة الاقتصادية في تطبيقاتها الحديثة. بل وتعد هذه التشريعات في جانب منها طاردة للاستثمار الخاص في مجال المرافق العامة ومشروعات البنية الأساسية، وهو الأمر الذي أدى بالمشروع إلي إصدار قوانين خاصة تنظم الاستثمار الخاص في بعض القطاعات الاقتصادية الخدمية كقطاع الكهرباء والاتصالات والمطارات مما نتج عنه تعددية تشريعية غير مبررة، ومزيد من التعارض بين التشريعات واللوائح السارية. لا يتعرض التنظيم التشريعي إلي كافة صور مشاركة القطاع الخاص، وهو الأمر الذي ألقى بكثير من الغموض حول أشكال المشاركة الخاصة التي يمكن تطبيقها في ظل القانون المصري .

■ **الصعوبات المتعلقة بالإطار المؤسسي** حيث: غياب رؤية إستراتيجية موحدة علي المستوي المركزي عند معالجة مشاركة الاستثمار الخاص في تمويل وتشغيل تلك النوعية من المشروعات، وذلك بالإضافة إلي تعدد الجهات المسؤولة عن تنظيم هذه المشاركة، وتعدد الموافقات والتراخيص اللازمة بشكل مبالغ فيه وحال ذلك بالطبع دون إتمام العديد من المشروعات. افتقار العديد من القطاعات الاقتصادية المعنية إلي الخبرة الفنية والمالية والقانونية اللازمة ل طرح تلك المشروعات علي المستثمرين، وتنظيم هذه المشاركة. كما افتقرت هذه القطاعات إلي التخطيط الاستراتيجي لاحتياجاتها وأولوياتها، وجدوي هذه المشروعات من النواحي الاجتماعية والاقتصادية علي حد سواء.

■ **ضعف الوعي العام** حيث: ضعف الوعي العام بأهمية ومزايا المشاركة الخاصة في تمويل وتطوير وتشغيل مثل هذه المشروعات وما لهذه المشاركة من آثار إيجابية علي التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ضعف الوعي العام بالأشكال المختلفة للمشاركة الخاصة في مثل هذه المشروعات والاعتقاد السائد لدي العامة بأن المشاركة الخاصة تقتصر فقط علي الخصخصة.

وقد أوصت الدراسة بأنه لتحقيق الشراكات الجيدة مع القطاع الخاص في مجال البنية الأساسية لا بد وأن يتم ذلك مرحلياً، ومن خلال دراسة واعية للأهداف المطلوب تحقيقها من خلال هذه الشراكة. كما يجب بالإضافة إلي ما سبق مراعاة عدد من المقترحات التي قد تساهم في إنجاح عملية الشراكة مع القطاع الخاص، وهي كما يلي: وضع الخطوط العريضة والأهداف التنموية المرجوة من عملية الشراكة مع القطاع الخاص ووضع الأطر العامة التي تحدد دور كل شريك في التنمية بما يضمن كفاءة التنسيق والتكامل بين كافة الأطراف. تحرير وتطوير الأسواق المالية وتهيئتها لجذب المدخرات الوطنية والأجنبية، وتوظيفها في مجالات الاستثمار في مشروعات الخدمات. وضع اللوائح والقوانين التي تهدف لحماية المستهلك من احتكار تقديم الخدمة المقدمة من القطاع الخاص وتوفير منظومة رقابية مكونة من بعض الأجهزة الحكومية والشعبية تضمن الالتزام بالاتفاقات المعقودة بين الدولة والقطاع الخاص من جهة، ومن جهة أخرى تضمن وصول الخدمة للمواطنين بالمستوي والسعر المطلوبين مع ضمان تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال التوزيع العادل للخدمات من حيث الكم والكيف، وذلك بدعم الفئات الغير قادرة في المجتمع. توفير قاعدة بيانات عن الخدمات المطلوب الشراكة بها ووضع برامج زمنية لها تتوافق مع الخطط التنموية الاقتصادية والحضرية للدولة مع ضرورة التنظيم الزمني والمكاني لعملية الشراكة بحيث تتوافق مع تطور معدلات الطلب علي الخدمة المقدمة بالمعدل الذي يفني بالزيادة المتوقعة للسكان وبتوزيعهم المكاني.

٢- في دراسة بعنوان " Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin

America"⁽¹⁾ هدفت إلى استكشاف آثار مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام من خلال دراسة تجارب بعض دول أمريكا اللاتينية في مجال المياه و الصرف الصحي في الأرجنتين وبوليفيا و البرازيل من خلال قوائم الاستبيان، وتوصلت الدراسة الي انه بشكل عام ، تحسنت حصة الأسر المتصلة بمياه الأنابيب والصرف الصحي بعد إدخال مشاركة القطاع الخاص ، ومع ازدادت نسبة الأسر الفقيرة الموصولة بشبكات المياه والصرف الصحي بالمثل في المناطق التي شاركت فيها أو لم تشاركها القطاع الخاص ، مما يوحي بأن مشاركة القطاع علي الأقل لم تضر بالفقراء، علي الرغم من أن هذه النتائج تشير إلي أن مشاركة القطاع الخاص لم تحسن التغطية بشكل مباشر ، إلا أنها متسقة مع فرضية بديلة قائلة بأن المنافسة القياسية مع المرافق الخاصة قد تشجع المرافق العامة علي تحسين أدائها. فإدخال مشاركة القطاع الخاص، قد تشعر المدن المجاورة الأخرى بالضغط لتحسين أداء مرافقها حتي لو بقيت في القطاع العام. وحاولت الدراسة الاجابة علي ما الذي يمكن للحكومات أن تفعله لتحسين الأداء بعد إدخال مشاركة القطاع الخاص؟ فتشير نتائج الأدبيات التجريبية عن قطاع الاتصالات إلي أن زيادة المنافسة قد تكون مفيدة في الممارسة العملية، ومع ذلك، فقد كان من الصعب إدخال المنافسة في سوق المنتجات في قطاع المياه، مما يشير إلي الحاجة إلي مناهج بديلة. وخلاصة القول، أثبتت مشاركة القطاع الخاص أنها مثيرة للجدل وصعبة بشكل خاص في قطاع المياه

٣- في دراسة بعنوان " **Are public-private partnerships in developing countries: infrastructures responding to the new ODA**

(1) GEORGE R.G. CLARKE، KATRINA & SCOTT WALLSTEN، Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin America, Journal of International Development, J. Int. Dev. 21،2009،pp:327-361.

"strategy?"⁽¹⁾ هدفت الي تقييم الأشكال الأكثر نموذجية لمشاركة القطاع الخاص وأهميتها الفعلية (حسب نوع المنفعة العامة والمنطقة) وقد خلصت الدراسة الي أن تلك الاستراتيجية الجديدة قد فشلت في تحسين توفير البنية التحتية في العالم النامي، حيث إن وضع مخطط عام لكيفية بناء شراكة بين القطاعين العام والخاص في القطاع العام للبلدان النامية أمر غير مرغوب فيه وغير قابل للتحقيق و يعتمد علي مجموعة متنوعة من الشروط الخاصة بكل بلد والتي تحدد إطار التعاون بين مختلف الجهات الفاعلة. علاوة علي ذلك تختلف الشراكات بين القطاعين العام والخاص عبر البلدان في الأهداف والأشكال والعمليات والأطراف. من ناحية أخرى، فإن استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتوفير البنية التحتية والمرافق العامة، حيث يكون إشراك الشركاء الخاصين الأجانب أكثر وضوحاً عرضة لعيوب أخرى. أولاً، تعتمد البلدان النامية إلي حد كبير علي الاستثمار الأجنبي لعدد محدود من الشركات الكبيرة، مع ما يترتب علي ذلك من آثار علي التفاوض علي العقود وإنفاذها. ثانياً، قدرة هذه الدول علي تصميم إطار تنظيمي (سواء في التشريع أو من خلال عقد) محدودة جداً. ثالثاً، تجعل الهياكل الصناعية غير التنافسية و / أو عدم الانضباط في سوق رأس المال من جودة ومصداقية التنظيم إلزامياً. والتحدي الرئيسي الذي يواجه صانعي السياسات هو كيفية تشكيل شراكات فعالة بين مختلف اللاعبين بطريقة يمكن بها خدمة المرافق العامة بكفاءة وفعالية وإنصاف.

٤- في دراسة بعنوان " المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة علي مستوى المحليات: الإمكانيات والتحديات"^(٢) هدفت الي الإجابة علي التساؤل

(1) ARGENTINO PESSOA, are public-private partnerships in developing countries: infrastructures responding to the new ODA strategy?, Journal of International Development, J. Int. Dev. 20, 2008, PP: 311-325.

(٢) د. عبدالله شحاته خطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة علي مستوى المحليات: الإمكانيات والتحديات، ص ١-٢٤.

www.pidegypt.org/download/Local/،،،/dr%20abdallah%20shehata.doc،1/1 /٢٠١٢

الفاعل بمدي وضع إطار عام لمسألة إمكانية تطبيق نماذج المشاركة علي مستوى الإدارة المحلية من خلال تحليل الإمكانيات والتحديات في التجربة المصرية، وقد خلصت الدراسة الي إلي أهمية تمتع السلطات المحلية بقدر من البنية التحتية المؤسسة للقيام بتطبيق نماذج المشاركة المختلفة في ضوء مساندة حقيقية من السلطات المركزية وإطار سليم للرقابة والمساءلة. أن الإطار الحالي في مصر لا يسمح للإدارات المحلية بتحمل تبعات الدخول في نماذج مشاركة طويلة الأجل لتقديم الخدمات العامة وذلك لأن معظم تلك الخدمات يقدم من خلال إدارات تابعة للمركز وأن استثماراتها هي جزء من استثمارات الوزارات المركزية، ولهذا اقتصر تطبيق نماذج المشاركة علي بعض عقود الخدمات البسيطة والخدمات المساعدة والفنية، أما في حالة تطبيق التوجه اللامركزي فإن ذلك سوف يمكن السلطات المحلية التي سيتم إنشائها في الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص وبصفة خاصة المحلي لتقديم تلك الخدمات. وفي إطار ذلك اقترحت الدراسة مجموعة التوصيات تتمثل في خلق بيئة مؤسسية تسمح للمحليات بالاستفادة من تلك الإلية المطبقة لدي كثير من وحدات السلطة المحلية في العديد من بلدان العالم النامي والمتقدم.

٥- في دراسة بعنوان " الشراكة بين الهيئات المحلية الفلسطينية والقطاع الخاص: دراسة خاصة حول ربحية المشاريع والخدمات العامة للبلديات وتوجهات المواطنين والأطراف ذات العلاقة نحو أنماط وأشكال هذه الشراكة " (١) هدفت الي دراسة إمكانية تطبيق مفهوم الشراكة بين الهيئات المحلية الفلسطينية والقطاع الخاص كإحدى الاستراتيجيات المستخدمة عالميا في تحقيق التنمية المحلية، مع التركيز علي كيفية تعزيز فعالية واستدامة الخدمات العامة الأساسية المقدمة من قبل الهيئات المحلية الفلسطينية. وقد خلصت الدراسة الي: نتائج متباينة بشأن ربحية الكهرباء والمشاريع

(١) د. نضال رشيد صبري، الشراكة بين الهيئات المحلية الفلسطينية والقطاع الخاص: دراسة خاصة حول ربحية المشاريع والخدمات العامة للبلديات وتوجهات المواطنين والأطراف ذات العلاقة نحو أنماط وأشكال هذه الشراكة، برنامج الإصلاح الديمقراطي المحلي، مؤسسة CHF الدولية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، أبريل ٢٠٠٩، ص ٣٩-١.

الأخري التي تملكها وتشغلها البلديات في عينة البحث، بحيث أن بعض البلديات تحقق أرباحا سنوية تغطي جزءا كبيرا من موازنة البلدية، كما هو الحال في بلديات الخليل وقليلية وبيت أمر وعزون في حين تتكبد بعض البلديات خسائر سنوية كما هو الحال في نابلس وطولكرم مما يتسبب في زيادة العبء والعجز المالي في الموازنة. بالرغم من تحقيق جميع مشاريع المياه في البلديات لصفاء الأرباح سنويا، لا يزال عائدات هذه الخدمات متدنياً ويمكن تحسينها في حال تقليل كمية الفاقد من المياه المفقودة ورفع نسبة التحصيل من المواطنين. تعتبر وظيفة جمع النفايات الصلبة في البلديات الفلسطينية الوظيفة الأكثر خسارة لأن رسوم الخدمات التي يتم جمعها من المواطنين هي أقل بكثير من الأموال المخصصة للتشغيل والنفقات الفعلية الناتجة عن تقديم الخدمة. يتنوع الأداء المالي للمشاريع التجارية الأخري للبلديات من مشروع لآخر ومن بلدية لأخري. فيمكن أن يحقق نفس المشروع (مثل أسواق الخضار أو المسالخ) الأرباح في بعض البلديات في حين تنتج خسائر في بلديات أخري، ما زالت الغالبية العظمى من المواطنين تفضل احتفاظ البلديات بملكية وتشغيل معظم الأنشطة والمشاريع البلدية وعدم تحويلها إلى القطاع الخاص. أن غالبية الأطراف ذات العلاقة تعتقد أن النموذج الأكثر ملائمة للشراكة بين الهيئات المحلية الفلسطينية والقطاع الخاص يتضمن الحفاظ على الملكية الكاملة للبلدية مع السماح للقطاع الخاص بتشغيل هذه المشاريع والأنشطة من خلال نظام عطاءات واضح يتم وفقا للقوانين والتشريعات المنشورة ويتم بموجبها منح القطاع الخاص عقود الإدارة والتشغيل على أساس سنوي أو طويل الأمد. وأوصت الدراسة بالاتي: ينبغي على الهيئات المحلية الفلسطينية تبني الأنظمة المتقدمة لحساب التكلفة والمحاسبة الإدارية من أجل إتاحة توفير البيانات اللازمة لبناء الهيئات المحلية خاصة فيما يتعلق بمدى كفاءة وربحية كافة المراكز التجارية بما في ذلك الخدمات والمرافق العامة وعليه يمكن اتخاذ القرارات المتعلقة بالشراكة مع القطاع الخاص أو خصخصة بعض الخدمات. بما أن وظيفة جمع النفايات الصلبة هي النشاط الأكثر ترشيحا للتحويل إلى القطاع الخاص، يمكن للهيئات المحلية النظر في إشراك القطاع الخاص أو تحويل هذه الخدمة بالكامل إلى القطاع الخاص في حال توفر الشركات الخاصة القادرة على ذلك ضمن إطار قواعد محددة.

وبالرغم من هذا الإجماع ينبغي إجراء المزيد من الدراسات حول هذا الموضوع تشمل المزيد من المدن والبلديات أكثر مما احتوته العينة المختارة في الدراسة الحالية . النظر في إمكانية مشاركة القطاع الخاص في مراحل عملية إمداد المياه وتوزيعها وتحصيل رسومها بشكل يضمن الحفاظ علي وظيفة إمدادات المياه عن طريق البلديات أو من وكالات وطنية فلسطينية متخصصة .ينبغي دراسة مشاريع نقل الكهرباء من بعض البلديات إلي شركات الكهرباء عامة بعناية وخاصة في البلديات التي تحقق فيها الكهرباء أرباحا سنوية تعتبر المصدر الرئيس لتغطية جزء كبير من النفقات . ينبغي العمل علي إعداد وسن العديد من القوانين والأنظمة واللوائح لتغطية الجوانب المختلفة للشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص بما في ذلك إجراءات المناقصات والعقود وترتيبات العقد طويل الأجل والرقابة علي أسعار الخدمات المنقولة إلي القطاع الخاص.

٧-١- المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص من منظور تعريفي

ظهرت آلية المشاركة في القرن السابع عشر في أوروبا وأمريكا في شكل تمكين القطاع الخاص من بناء الطرق والقنوات والمدن بنظام الامتياز، وفي الثمانينيات بدأت تظهر مشروعات مشاركة بين القطاع الخاص والحكومة في قطاع البنية التحتية في المملكة المتحدة نتيجة تزايد الدين العام، وبدأت فكرة التخلي عن الأنماط التقليدية لدور الدولة في تقديم خدمات المرافق العامة، وإتاحة الدور للقطاع الخاص في تقديم تلك الخدمات مع الرقابة عليها من قبل الدولة، ولكنها بدت في شكل مشروعات منفردة يتم التفاوض علي كل منها علي حدة حتي عام ١٩٩٢ مع قدوم حكومة المحافظين للحكم حيث أطلق جون ميجور مبادرة التمويل الخاص (PFI) Private finance initiative والتي أخذت فيما بعد مصطلح الشراكة مع القطاع الخاص، وعندما جاءت حكومة توني بليز طبقت نفس المبادرة أيضاً، وانتشر بعد ذلك مفهوم الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص وتزايد استخدامه علي مستوي العالم كوسيلة لتطوير المرافق العامة و مشروعات

البنية التحتية، وكان المبرر لذلك عدم كفاية الموارد المالية لدى الدولة وتجاوز النفقات المقررة في المشروعات العامة وتأخر تسليمها^(١).

لغويًا تعني المشاركة "وهي من أصل يشترك" من له نصيب ومنها الشركة وهو عقد بين اثنين أو أكثر للقيام بعمل مشترك، وإصطلاحاً تعني المشاركة بين القطاعين العام والخاص وهي الترجمة العربية لما يعرف في اللغة الإنجليزية بمصطلح (Public-Private Partnership (PPP))، فهناك من يري أنها أحد البدائل أو الترتيبات التي بمقتضاها تستطيع الدولة توفير السلع والخدمات العامة التي يقدمها أو يوفرها القطاع العام بنفسه بالتعاون مع القطاع الخاص^(٢)، وهناك من يري أنها نظام بين الحكومة وشركة خاصة واحدة أو عدة شركات^(٣) وهناك من يري أنها قيام القطاع الخاص بالاستثمار في الخدمات بالاتفاق مع الحكومة وبمشاركتها في أنشطة لازالت الحكومة تمارسها حتي الآن^(٤)، وهناك من يراها أنها تقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة علي أن تقدمها الحكومة^(٥)، وهناك من يري أنها علاقة تعاقدية طويلة الأجل بين الحكومة والقطاع الخاص وذلك من أجل تنفيذ مشروعات وتقديم خدمات كانت أجهزة الدولة منوطة بتنفيذها، وتظل الدولة مسؤولة عن دورها في النهوض بالخدمات

(١) انظر:

- د/ سهير أبو العينين، الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في تمويل مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة، سلسلة أوراق اقتصادية، لقاء الخبراء، العدد رقم ١٢ معهد التخطيط القومي، ٢٠١٠، ص ٥-٦.

- UNESCAP, Public-private partnership in infrastructure development, 2008, p2.

(٢) د/ عبد الله شحاته خطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية: الدروس المستفادة للحالة المصرية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل رقم ١٣٩، سبتمبر ٢٠٠٨، ص ٥.

(٣) المرجع السابق ذكره مباشرة، ص ٦.

(٤) معهد التخطيط القومي، الشراكة بين الدولة والفاعلين الرئيسيين لتحقيق النمو والعدالة في مصر، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢١٨، فبراير ٢٠١٠، ص ١٨.

(٥) برناردين اكيوتوبي، ريتشارد همينغ، شوارنز، الاستثمار العام والشراكة بين القطاع العام والخاص، صندوق النقد الدولي، سلسلة قضايا اقتصادية، ٢٠٠٧، ص ١٠-٢٥.

والمشروعات العامة والإشراف عليها ولكن من خلال نظام مختلف للتعاقد وتقديم الخدمة^(١)، وهناك من يري أنها رابطة بين الأشخاص الذين يشتركون في المخاطر والأرباح في عمل ما، أو أية مشروعات مشتركة أخرى بموجب عقد قانوني ملزم^(٢).

ويتضح من التعريفات السابقة أن مفهوم المشاركة هو مفهوم متعدد الأوجه ويرتبط بأبعاد عديدة منها البعد الإداري والتنظيمي والتعاوني والاقتصادي والقانوني والتنموي والاستراتيجي، فباختصار أن المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص هي صورة من صور الفصل بين الإنتاج والإشباع للحاجات العامة المستحقة والجديرة بالإشباع حيث ان المشاركة هي إلية لتقديم الحاجات العامة من خلال الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص في إنتاج تلك الحاجات.

وقد تختلف شكل المشاركة بين القطاع العام والخاص وفقا لدرجة المشاركة أو المساحة الممنوحة للقطاع الخاص حسب الحالة التعاقدية بينه وبين القطاع العام ومن أهم وأبرز أشكال المشاركة الآتي: المشروعات المشتركة، عقود الإدارة، عقود الامتياز أو الانتفاع أو الاستغلال، عقود البناء والتشغيل والتمويل BOT ومشتقاته، عقود الترخيص، البيع الجزئي^(٣).

(١) وزارة المالية، الجديد عن البرنامج القوي للشراكة مع القطاع الخاص، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، يونية ٢٠٠٩، ص ٦.

(٢) د/ عبد القادر فتحي لاشين، نظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية الأساسية للنقل، نماذج من بعض الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات ٤٧٥، ٢٠١٠، ص ١٨٤.

(٣) يرى الباحث أن عقود الخدمات والتأجير والمساعدة الفنية وعقود الباطن والبيع الكلي لا يمكن تصنيفهم ضمن آليات المشاركة لأنه لا يترتب عليه اقتسام في المخاطر والعوائد عكس ما يعتقده البعض. للمزيد انظر:

- د/ عبد الله شحاتة خطاب، المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص في المحليات، مرجع سبق ذكره

- محمد متولي دكروري محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، مرجع سبق ذكره، ص ٦، ٧، ٨.

- د/ أمل نجاح البشبيشي، نظام البناء والتشغيل والتحويل، جامعة البحرين.

٣.٢. مبررات ومزايا تطبيق المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص

تلجأ الحكومات عادة الي آلية المشاركة نظرا للأسباب الآتية^(١): عدم قدرة الحكومات علي تحقيق التنمية المستدامة بمفردها، محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدي القطاع العام، الضغط المتزايد من قبل المواطنين بضرورة تحسين جودة الارتقاء بمستوي الخدمات العامة، كفاءة الملكية الخاصة في بعض المجالات عن الملكية العامة، زيادة الفاعلية والكفاءة من خلال تكامل المزايا وتقسيم العمل، توفير موارد مالية تمكن الدولة من الإنفاق علي مجالات أكثر ضرورة وحيوية، تقاسم تحمل المخاطرة بين أكثر من طرف، زيادة الاستثمار في المرافق العامة حيث يتم التغلب علي الفجوة بين المتطلبات المتزايدة من المرافق العامة وبين قصور الموارد التمويلية للدولة، تخفيض مخاطر القطاع العام وذلك بتحويل هذه المخاطر إلي القطاع الخاص الذي يمكنه إدارتها بشكل أفضل، السرعة في الانتهاء من المشروع اعتمادا علي مرونة القطاع الخاص فتحقق المشاركة مع القطاع الخاص فرص البدء الفوري في تنفيذ المشروع بدلا من الانتظار لفترات طويلة لحين توافر الموارد اللازمة من ميزانية الدولة، الأمر الذي قد يؤدي في كثير من الأحيان إلي تجاهل المشروع بالكامل.

=

www.arab-api.org/devbrdg/delivery/develop_bridge32.pdf 1/1/2012

- د/ حمدي عبد العظيم، دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات الاستثمارية ومشروعات البوت، أكاديمية السادات، ٢٠٠٣، ص ٢٢٨ - ٢٣١.

(١) انظر:

- محمد متولي دكروري محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، مرجع سبق ذكره، ص ٣-٤، ٩.

- د/ سهير أبو العينين، الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في تمويل مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٧.

- د/ عبد القادر فتحي لاشين، نظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية الأساسية للنقل، مرجع سبق ذكره، ص ٩.

كما ينجم عن تطبيق المشاركة بين القطاع العام والخاص المزايا الاتية^(١): توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع بين أكثر من طرف هم أطراف الشراكة، توفير رأس مال وتقليل المدد الزمنية اللازمة لتنفيذ المشروعات وبالتالي تحسين موقف الحكومة، تخفيف وطأة الضغوط المالية التي تعاني منها الحكومة، كما تحقق المشاركة نتائج أفضل مما يستطيع أن يحققه القطاع العام أو الخاص كل علي حدة من خلال تأثير الشركاء علي أهداف وقيم بعضهم البعض عن طريق التفاوض والتوصل إلي معايير عمل أفضل، ومن ناحية أخرى سيكون هناك مجال لتوسيع الموارد المالية نتيجة تعاون الأطراف فيما بينها، تبني مناهج عمل أكثر استراتيجية من قبل الشركاء ممثلاً في تزويد أفكار استراتيجية أفضل ومنهج تنسيقي أفضل وصياغة وتنفيذ أفضل، كذلك إدارة المشروعات علي أسس اقتصادية بما يحقق المكاسب الاجتماعية والاقتصادية، خلق بيئة عمل ديناميكية للتغيير داخل البيروقراطيات الحكومية ، أيضاً تتيح المشاركة حيز اقتصادي لدخول ليس فقط الشركات الكبيرة بل أيضاً الصغيرة والمتوسطة إلي أسواق كانت مستبعدة منها.

٢-٤ مشكلات ومخاطر تطبيقات المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص

اختلفت نتائج تجارب المشاركة في دول العالم ما بين نجاح في دول مثل كندا والمملكة المتحدة والهند وجنوب أفريقيا وإخفاق في دول مثل استراليا ونيوزلاندا ودول وسط وشرق أوروبا بل والمملكة المتحدة ذاتها رغم أنها منشأ الفكرة ذاتها، وتمثلت أهم المشكلات التي برزت في تجارب المشاركة من واقع الخبرات الدولية المستقراة عبر العالم في^(٢):

(١) محمد متولي دكروري محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، مرجع سبق ذكره، ص ٩-١٤.

(٢) انظر:

- د/ سهير أبو العينين، الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في تمويل مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٩-١٣.

١- قد يسمح عقد المشاركة بطريقة أو أخرى للقطاع الخاص باتخاذ إجراءات لخفض التكلفة علي حساب الجودة إذ قد يقوم القطاع الخاص علي سبيل المثال عند تقديمه للخدمة التعليمية ذاتها بتأجير مدرسين منخفضي الأجور مما يؤثر سلبا علي جودة الخدمة التعليمية المقدمة، ومن ثم فإن عدم تحديد مفهوم الجودة بشكل مفصل في عملية التعاقد قد يؤدي إلي وضع يصعب معه التحقق من تقديم القطاع الخاص وفقا للشكل المتوقع من قبل الدولة.

٢- تتضمن التعاملات الخاصة بالمشاركة مع القطاع الخاص تعقيدات في بعض الجوانب القانونية والتنظيمية والإجرائية، الأمر الذي يؤدي بالتبعية إلي طول الفترات اللازمة لإقرار مشروعات المشاركة للوصول إلي آراء نهائية حول المشروع والانتهاج من التعاقدات المطلوبة، وتؤدي هذه الأوضاع والتعقيدات إلي ارتفاع تكلفة المراحل الأولى من الدراسات والمراجعات بدرجة كبيرة، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلي ارتفاع التكلفة الكلية للمشروع.

٣- في كثير من الأحوال قد يتطلب الأمر تنازلات كبيرة من الجانب الحكومي لإمكان توفير الضمانات اللازمة للمستثمر لتغطية احتمالات حدوث أية مخاطر، فعلي سبيل المثال التعويضات التي تقدمها الحكومة في حالة حدوث أية تغييرات غير متوقعة علي أسعار الصرف.

٤- وجود تعارض بين القطاع العام والقطاع الخاص بسبب الاختلافات في الأهداف، ففي الوقت الذي يهدف فيه القطاع الخاص إلي تحقيق أعلي عائد علي استثماراته، فإن الحكومة تهدف إلي تحقيق أعلي منفعة اجتماعية من جراء المشروع.

- د/ عبد الله شحاته خطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية، مرجع سبق ذكره، ص ٩-١٠.

- د/ عبد القادر فتحي لاشين، نظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص، مرجع سبق ذكره، ص ١٢

٥- أن المستثمر الخاص يحصل علي عائد أكبر من سعر الفائدة علي سندات الحكومة رغم أن معظم مخاطر الدخل التي ترتبط بالمشروع تتحملها الدولة، وقد توصل عدد من الدراسات الاسترالية إلي أنه في معظم الحالات كانت نماذج التمويل التي طرحت أقل جودة وأكثر تكلفة من نماذج التمويل الحكومي، أما في دول وسط وشرق أوروبا فقد صدر تقرير في نوفمبر ٢٠٠٨ يحلل فيه مخاطر مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص أوصي بوقف هذه المشروعات لحين إجراء تقييمات متعمقة ومحايدة للآثار طويلة الأجل للمشروعات التي أقيمت وشروط التعاقد عليها، وفي المملكة المتحدة تحصل الشركات الخاصة في أنشطة التشييد عادة علي أرباح تتراوح بين ١,٥% - ٢% من مبالغ العقد بينما في حالة عقود المشاركة تحصل الشركات علي عائد يتراوح من ٧,٥% - ١٥% - ٢٠% من مبالغ العقد.

٦- إن مشروعات الشراكة ينشأ عنها آثار تراكمية علي ميزانية الدولة، ويرجع ذلك إلي ارتفاع التكلفة التي تتحملها الدولة في المشروعات وفقا لهذا النظام نتيجة الأسباب التالية:

أ- أن هذه المشروعات تتضمن بنودا كثيرة ترفع التكلفة وذلك نتيجة كثرة وتعقد الجوانب الإجرائية وما تتضمنه من تكلفة المكاتب الاستشارية والمكاتب القانونية.

ب- أن مشروعات الشراكة تتضمن أنصبة في رأس المال (أسهم) بالإضافة إلي قروض بنكية لتمويل الشراكة الخاصة التي يتعين إنشائها لغرض المشروع، بما يمثل زيادة في التكلفة عن الاقتراض الحكومي، علي سبيل المثال في اسكتلندا تمثلت التكلفة الكلية للمدارس وفقا لهذا النظام حوالي ٧% إلي ١٣% سنويا في حين أن معدل الفائدة علي القرض الحكومي يتراوح بين ٤,٢% و ٩,٥%.

٧- المشكلات الموجودة في الاقتصاديات النامية مثل ضعف التخطيط وعدم اتساقه والفساد ونقص الشفافية وضيق نطاق المشاركة المجتمعية والتحيز للمشروعات

التي قد تمثل دعاية سياسية أكثر منها مصلحة قومية، كل هذه المشكلات تنعكس في كفاءة اختيار وتنفيذ ومتابعة مشروعات الشراكة والرقابة عليها، فالسبب الرئيسي لفشل العديد من عقود المشاركة في أوغندا علي سبيل المثال كان انتشار الفساد في الإدارة الحكومية، كما أن غياب الرقابة الحكومية التامة قد يدفع بعض المتعاقدين مع الحكومة إلي الغش في بعض البنود أو حتي بعض الأمور غير المنصوص عليها في العقد مثل جودة المنتج أو فسخ عملية التعاقد.

٨- ضعف المنافسة في معظم مشروعات البنية التحتية ذات الطبيعة الاحتكارية، وبالتالي فإن سعي القطاع الخاص لتخفيض التكاليف قد يكون علي حساب جودة الخدمة التي تقدم للجمهور مما يجعل المشاركة غير مناسبة في بعض المجالات مثل الرعاية الصحية والتعليم وخدمات المياه.

٩- كثرة عدد مشروعات الشراكة يمثل في حد ذاته مشكلة تؤدي إلي تزايد احتمالات عدم القدرة علي الوفاء بالالتزامات الحكومية في المستقبل.

١٠- ضمان سداد القروض من جانب الحكومة في بداية المشروع تمثل عناصر لزيادة العبء عليها.

١١- كشفت تجربة المملكة المتحدة وشرق أوروبا أنه في أحيان كثيرة يتم طرح مشروعات أكبر من الحجم المطلوب وذلك لجعلها أكثر جاذبية للقطاع الخاص حتي لو كان ذلك علي حساب المصلحة العامة، في المملكة المتحدة كان هناك مشروع لتجديد مستشفى بتكلفة تقدر بحوالي ٣٠ مليون جنيه استرليني، ونتيجة عدم إتاحة تمويل عام أعيدت صياغة المشروع عدة مرات وطرح المشروع للشراكة مع القطاع الخاص بتكلفة وصلت إلي ٤٠٠ مليون جنيه.

١٢- نظام المشاركة قد يصبح وسيلة لإخفاء المديونية الحكومية في حالة إتباع الأساس النقدي لتبويب المعاملات المالية الحكومية، وهو ما يؤثر علي شفافية وسلامة الأوضاع المالية، وتظهر هذه المشكلة في حالة قيام الحكومة بعرض الموازنة

العامّة وفقاً للأساس النقدي دون أن ترفق معها تقارير مكملة توضح حجم الالتزامات الناشئة عن عقود المشاركة.

١٣- عقود المشاركة غالباً ما تكون عقود طويلة الأجل تنسم بقدر من عدم المرونة ولذلك حينما ترغب الحكومة في تغيير أو تعديل شروط الخدمة المقدمة تضطر للدخول مرة أخرى في مفاوضات حول شروط التعاقد وتكلفته، وهو ما يعد مشكلة كبيرة في حال ما إذا حدثت طفرة تكنولوجية أو عندما تحتاج الحكومة إلى تطوير لبعض المشروعات.

هذا وقد ولدت تلك المشكلات مجموعة من المخاطر التي تواجه سبل تنفيذ تطبيقات المشاركة بين القطاعين العام والخاص يجب علي مصممي تلك التطبيقات أخذها في الحسبان عند التطبيق في ضوء المشكلات سالفة الذكر، حيث ينطوي كل مشروع علي قدر معين من المخاطر ويكمن مفتاح نجاح المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقييم هذه المخاطر وتحديد الطريقة المثلي في إدارتها، وتتمثل أبرز تلك المخاطر في^(١):

١- **المخاطر التي تطرأ أثناء مرحلة التصميم والبناء:** وتشمل المخاطر التقنية وهي مخاطر تجاوز التكاليف المحددة أو التأخير في التنفيذ، وقد تنبع هذه المخاطر من مصادر عدة مثل التأخير في الحصول علي التصاريح والتراخيص أو عدم تقدير تكلفة التشغيل والتجهيزات بدقة، والمخاطر الاقتصادية والمالية التي تتعلق بالمعايير التي تستند إليها عملية التصميم المالي للمشروع، ويترتب علي هذه المخاطر زيادة في التكاليف أو تأخير في تنفيذ المشروع مما يؤدي إلي ارتفاع تكاليف المشروع، وفقدان المردود الاقتصادي لها.

٢- **المخاطر أثناء مرحلة التشغيل:** فبعد الانتهاء من عملية البناء فإن المخاطر الرئيسية تتعلق بحجم الإيرادات المتحصلة من المشروع ومقارنتها بتكاليف

(١) د/ عبد القادر فتحي شاهين، نظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص، مرجع سبق ذكره، صـ ٢٢٨، ٢٣٢.

التشغيل، وكلما زادت المدة الزمنية المخصصة للتنفيذ ازدادت هذه المخاطر، وتنتج هذه المخاطر نتيجة تجاهل ذكر بعض بنود المصروفات أو إساءة تقديرها، وزيادة سعر المواد الأولية، حدوث ظروف مناخية استثنائية.

٣- **المخاطر المرتبطة ببيئة المشروع:** لا تنجم هذه المخاطر غير المباشرة عن أطراف المشروع، ولكن قد يكون لها عواقب مالية وتجارية علي الشريك من القطاع الخاص وعواقب علي عملية التنفيذ وعلي تكلفة المشروع بالنسبة للحكومة، وتتمثل هذه المخاطر في الآتي: مخاطر ناجمة عن ظروف قاهرة عادية كالكوارث الطبيعية، كما قد تنشأ عن أسباب سياسية كحظر تسليم المواد الأولية أو رفض إصدار تصاريح عمل، مخاطر ذات صلة بالاقتصاد الكلي كأزمة طاقة أو أزمة اقتصادية، مخاطر قانونية كالمخاطر الناجمة عن عدم الإلتزام بالتشريعات والأنظمة السارية أو مخاطر تنشأ عن حدوث تغيير غير مناسب في أحد التشريعات أو الأنظمة.

٤- **المخاطر الخاصة بالسلطة العامة:** فعندما توكل الحكومة للقطاع الخاص مهمة إدارة وتشغيل خدمة عامة، فإنها تخطر بإتاحة المجال لظهور احتكار خاص قد لا يلتزم بالمبادئ الأساسية للخدمات العامة وهي الاستمرارية والقدرة علي التأقلم وحصول الجميع علي الخدمة بشكل عادل، وعندها تجد الحكومة نفسها في وضع حرج وعليها عندئذ تحمل المخاطر التي قد تأخذ أشكالا متعددة منها: مخاطر توقف الأشغال وانقطاع الخدمات، مخاطر تجاوز التكاليف المحددة، مخاطر سياسية تجاه المستخدمين، مخاطر عدم تحقيق الأداء المطلوب، مخاطر صعوبة استبدال الشريك الخاص.

٥- **المخاطر الخاصة بالشريك من القطاع الخاص:** ففي إطار عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص يتحمل القطاع الخاص مخاطر تنشأ في كل شراكة مع القطاع العام وتشمل: التأميم، المصادرة والحظر، تغيير الأولويات الحكومية، التشريعات ذات الأثر الرجعي، عدم إمكانية تحويل الأرباح للخارج.

٥.٢. الخبرات الدولية في مجال المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

طبقت العديد من برامج المشاركة بين القطاعين العام والخاص في العديد من الدول المتقدمة والنامية علي حد سواء عبر العالم وفيما يلي أستعراض لأبرز التجارب الناجحة لبرامج المشاركة المطبقة في كل من شبلي والمغرب والبرازيل كمثال للدول النامية وكذلك الولايات المتحدة الامريكية والمملكة المتحدة والمجر كمثال للدول المتقدمة.

١.٥.٢ تجارب الدول المتقدمة:

أ. تجربة الولايات المتحدة الأمريكية^(١):

مالت تجربة الولايات المتحدة الامريكية أيضا الي تطبيق مشروعات المشاركة في مجال البنية التحتية الاقتصادية حيث تمثلت في تطوير الطريق السريع SR 91 شرق مدينة لوس أنجلوس بولاية كاليفورنيا، وهو طريق مجاني يربط بين ثلاث مقاطعات، وقد قامت شركة (California Private Transportation Company) ببناء أربع مسارات برسوم (اثنان في كل اتجاه)؛ ويوفر هذا الطريق الجديد بديلا سريعا وآمنا للسائقين الذين يرغبون في توفير الوقت، وبالنسبة للمخاطر المرتبطة بالمشروع فقد حدد التشريع الامريكي الاتي:

١- يتحمل صاحب حق الانتفاع كافة المخاطر المترتبة عليه، ويكون لصاحب حق الانتفاع الحق في التخلي عن المشروع دون التعرض لأي عقوبة إذ ثبت عدم وجود أي جدوي له.

٢- حمل حق الانتفاع في طياته أفكار جديدة في مجال مكافأة المستثمر وتقديم مجموعة من الحوافز للأداء الجيد وحماية صاحب حق الانتفاع وتتمثل في الاتي:

(١) محمد جلال السيد خطاب، تحليل مصادر التمويل بقطاع الطرق السريعة مع الإشارة الي مصر، رسالة ماجستير، قسم المالية العامة، كلية التجارة، جامعة الاسكندرية، ٢٠٠٤، ١٩٥-١٩٧.

-- يتمتع صاحب حق الانتفاع بالحرية في تحديد الرسوم إلا أن أرباحه المحتملة تكون محددة بسبب وجود معدل عائد أقصى للاستثمارات (رأس المال والقروض) خلال مدة حق الانتفاع، ويمكن رفع هذا المعدل إذا زاد معدل عدد ركاب المركبة أو إذا كان عدد الحوادث المفجعة أقل بالمقارنة مع طريق آخر مشابهة.

-- تتعهد الولاية بأنها لن تبني طرقا منافسة وإلا فإن عليها تعويض صاحب حق الانتفاع مقابل الخسارة التي ستلحق به.

٣- بالنسبة لتحصيل الرسوم فيتم التحصيل عن بعد وذلك من خلال شريط لاصق ممغنط عن بعد يلصق بلوح الزجاج الأمامي للمركبة بالنسبة للمشاركين في هذا الطريق، ويتم الإعلان عن الرسوم بشكل مسبق وتبث علي شبكة الانترنت وعلي لوحات لبث المعلومات موجودة علي بعد ٥٠٠ متر من مدخل الطريق، وبالتالي فإن المستخدم يملك حرية الاختيار بين استخدام هذا الطريق أو استخدام الطريق المجاني.

ومن الجدير بالذكر أن حركة السير علي الطريق السريع المجاني قد تحسنت بشكل كبير بسبب تحول جزء من المركبات إلي الطريق ذوي الرسوم.

ومما سبق يتضح ان من اهم مميزات تلك التجربة رغم عدم تغطيتها لاي نوع من المخاطر الا انها أعطت الحرية للقطاع الخاص في التسعير مع التعهد بعدم وجود مشروعات منافسة له والحق في الانسحاب من التنفيذ في حالة ثبوت عدم الجدوي من جراء المشروع دون اية التزامات.

بد تجريرة المملكة المتحدة^(١):

فضلت المملكة المتحدة تطبيق نظم المشاركة في مجال البنية التحتية الاقتصادية ففي عام ١٩٩٦ منحت حكومة المملكة المتحدة عقدا لبناء وصلة السكك الحديدية لنفق

(١) عبد القادر فتحي لاشين، نظم المشاركة، مرجع سبق ذكره، ص ٤٣١، ٤٣٥.

بحر المانش (CTRL) الذي يربط نفق بحر المانش مع لندن مع إدارة القسم الخاص بالمملكة المتحدة من خدمات قطار يوروستار بين لندن وباريس وبروكسل، وتم منح العقد لمجموعة لندن والسكك الحديدية القارية المحدودية (LCR). وينص عقد شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص علي أن تقوم (LCR) بتمويل وبناء وتشغيل وصلة السكك الحديدية لنفق بحر المانش، ويتم الاتفاق علي أن الإيرادات تأتي أساسا من قطار يوروستار ومن استخدام خدمات القطارات المحلية للوصلة. وقد قدمت حكومة المملكة المتحدة منحة مباشرة للمشروع، وفي يناير ١٩٩٨ طلبت (LCR) منحة إضافية من حكومة المملكة المتحدة، وبعد مفاوضات تم الاتفاق بين الحكومة و (LCR) علي الا يتضمن منح اية منح اضافية، وتقرر أن التمويل يأتي من:

- الأموال المقترضة من البنوك التجارية المضمونة من قبل الحكومة البريطانية.

- إصدار السندات المضمونة من الحكومة البريطانية.

بمعني أن الحكومة قد تحملت كافة مخاطر التمويل سواء من خلال ضمان القروض او تقديم الإعانات وتم الاتفاق علي ان يتحمل القطاع الخاص مخاطر التصميم والبناء والصيانة، وقد تم افتتاح الوصلة لحركة المرور التجارية في الرابع عشر من نوفمبر ٢٠٠٧ بعد ان كان مخطط لها في عام ٢٠٠٣.

ومما سبق يتضح أن نجاح التجربة البريطانية تمثل أساسا في تحديد المخاطر ومرونة التفاوض في حالة حدوث الازمات والمشكلات الاقتصادية.

ج. تجربة المجر^(١):

فضلت المجر تطبيق نظم المشاركة في مجال البنية التحتية الاقتصادية أيضا فقد تمثلت إحدى أشكال الشراكة في المجر في بناء الطريق السريع M5 مع الطريق السريع M1 الحلقة المجرية من مشروع "الطريق الشرق أوربي رقم ٤" الذي أعدته الهيئة

(١) محمد جلال السيد محمد خطاب، تحليل مصادر التمويل بقطاع الطرق السريعة مع الإشارة إلى مصر، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٠-١٩٢

الدولية والأوروبية ليكون وصلة بين دول البلقان وألمانيا وبقية أوروبا. وتمت المشاركة عن طريق حق الانتفاع، ففي مايو ١٩٩٣ وقعت مجموعة ترأسها شركة بوينج علي عقد حق الانتفاع لمدة ٣٥ عام. ودخل الطريق حيز التنفيذ عام ١٩٩٥، وتم الاتفاق علي اعتماد القطاع الخاص علي التمويل الخاص عدا ثمن شراء الأراضي التي سيجري عليها المشروع قامت الحكومة المجرية بشرائها، ونظرا للمخاطر المشروع المتمثلة في أن عائدات المشروع كانت لا تكفي لتغطية تكاليف البناء والتشغيل فتم الاتفاق علي الآتي:

١- قامت الحكومة بدفع معونات تشغيل لأصحاب حق الانتفاع مرة كل ستة أشهر ولمدة ٦ سنوات ونصف، وتمثل هذه المعونات خلال السنوات الأولى نسبة ٢٠% من الإيرادات الكلية لحق الانتفاع، بعد ذلك يتحمل صاحب حق الانتفاع مخاطر تجاوز التكلفة المحددة للمشروع.

٢- تتحمل الحكومة المخاطر الناجمة من الظروف القاهرة.

٣- يتحمل البنك الأوروبي لإعادة التعمير والتنمية جزء من المخاطر المالية المتمثلة في تمويل جزء من المديونية علي شكل ديون مشروطة.

٤- فيما يتعلق بالمخاطر التجارية فيتناسمها كل من الدولة وصاحب حق الانتفاع وذلك من خلال معونات التوازن إذا كانت معدلات الحركة أقل من المتوقع فإن مبلغ المعونات التي تقدمها الدولة يكون أكبر ولكنه لا يتجاوز سقفًا محددًا (ضمان جزئي لمعدلات الحركة)، أما إذا كانت هذه المعدلات أعلى من المتوقع؛ فإن المعونات تكون أقل

وفيما يتعلق بحساب الرسوم فقد تم حسابها بناء علي مدي قبول مستخدمي الطريق لها وعلي حجم الطلب المحتمل. وتمنح تخفيضات لأربع فئات من المستخدمين تتمثل في مستخدمي الطريق بوتيرة عالية، شركات النقل البري التي تمنح عقوداً خاصة لأسطولها بأكملها، السكان المحليين الذين يقطنون بالقرب من الطريق السريع، والذين كانوا فيما سبق يستخدمون الطريق مجاناً، مزارعي الخضار والأزهار. وقد طبقت إلية مبتكرة تتمثل في بيع تذاكر مخفضة لمستخدمي هذه الطرق من المزارعين في أسواق الجملة في

بوداست، ومؤخرا اختارت الحكومة المجرية سياسة تطبيق الرسوم علي كافة الطرق السريعة وذلك بواسطة تذكرة مشتركة للشبكة بأكملها فيما عدا الطريق السريع M5. وبالنظر إلي سير المشروع وتقدمه نجد أنه قد تم افتتاح الطريق السريع أمام حركة المرور بعد انقضاء مدة زمنية تقل عن التنبؤات بقليل، وبفضل معدلات الطلب المسجلة لم يلزم استخدام سوي ٢٥% من مبالغ المعونات المقررة.

ومما سبق يتضح أن مواطن نجاح تلك التجربة تتمثل في الاقتصام الواضح والعاقل للمخاطر سواء المالية او التجارية بين الدولة والقطاع الخاص عند بدء التعاقد.

٢.٥.٢- تجارب الدول النامية

أ- تجربة شيلي^(١):

بدأت شيلي عام ١٩٩٤ برنامجها للمشاركة بين القطاع العام والخاص في مجال البنية التحتية الاقتصادية (مثل مشروعات النقل) وذلك لتطوير وإنشاء شبكات من الطرق السريعة وسعيا في اجتذاب القطاع الخاص قدمت الحكومة بعض الضمانات للقطاع الخاص تمثل أهمها في:

١- دراسة قرار المشاركة قبل تطبيقه حيث تقوم وزارة الأعمال ومعها وزارة التخطيط بالتعاون مع وزارة المالية بالتأكد من أن ذلك المشروع مدرج علي خطة مشروعات البنية التحتية ثم يتم تقييمه باستخدام تحليل المنافع والتكاليف الاجتماعية ثم يتم مقارنة إنشائه إما عن طريق القطاع العام وإما عن طريق القطاع الخاص وبدراسة أي البديلين أفضل علي صعيد الاقتصاد الكلي.

٢- تحقيق المرونة في إبرام اتفاقات من خلال الاتي:

(1) International monetary fund، Public Investment and fiscal policy، summaries the pilot country studies، April، 2005، pp 9-13.

- ٣- إنشاء صندوق للبنية التحتية يمول مما يزيد عن حد معين من أرباح الشركات الخاصة المشاركة مع القطاع العام وتقدم حصيلة ذلك الصندوق للشركات الخاصة المشاركة مع القطاع العام التي يقل أرباحها عن حد معين.
 - ٤- ضمان حد أدنى من الإيرادات لمشروعات الطرق والمطارات لو انخفضت الإيرادات عن حد معين.
 - ٥- ضمان مخاطر تغير سعر الصرف بما يعادل ١٠% من قيمة التغير في سعر العملة.
 - ٦- الشفافية والإفصاح المالي الدائم حيث تفصح الحكومة دائماً في شكل تقارير عن التزاماتها الناشئة من عملية المشاركة وذلك حتي يمكن للحكومة وللجهات الرقابية معرفة الصورة الكاملة لحجم المخاطر التي تتحملها الدولة في إطار عملية المشاركة، ونشر العقود المبرمة علي الموقع الخاص بهيئة المشاركة
 - ٧- وجود إطار تشريعي واضح ومرن يتضمن الآتي:
 - ٨- ضمان منافسة تقديم العطاءات
 - ٩- تحديد حقوق والتزامات الأطراف المشاركة
 - ١٠- تحديد التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص
 - ١١- تحديد إجراءات المنازعات وإجراءات إلغاء ونقل العقود
 - ١٢- الاتفاق علي معايير لجودة الخدمة
- ومن ماسبق يتضح ان أهم إليات تطبيق نظم المشاركة في دولة شيلي تمثلت في الدراسة المتأنية للمشروع من خلال دراسة الجدوي القومية والمفاضلة بين طرق التمويل ثم تشجيع القطاع الخاص من خلال مرونة التعاقد، بجانب التحديد الدقيق لمن يتحمل المخاطر أثناء التنفيذ فضلاً عن تضمن التشريع بصورة شاملة لكل تلك الحوافز والاجراءات لبث الطمأنينة لدي القطاع الخاص بجانب الشفافية التامة والإفصاح لعامة الشعب لضمان المشاركة المجتمعية وتصويب القصور بشكل سريع.

بـ تجربة المغرب^(١):

لجأت المغرب لتطبيق مشروعات المشاركة في مجال البنية التحتية البيئية مثل مرافق المياه و الكهرباء والصرف الصحي، فقد كانت مسئوليات توزيع مياه الشرب في المغرب موزعة بين العديد من الوزارات والهيئات الحكومية وبعض شركات القطاع الخاص بموجب عقود إدارة كل حسب اختصاصه وارتباطه في مجال توزيع مياه الشرب، ولكن نظرا للزيادة المتسارعة في الطلب علي خدمات المياه نتيجة للزيادة المتسارعة في عدد السكان عجزت شبكات المياه عن تلبية تلك الاحتياجات المتزايدة وانخفضت الاستثمارات في ذلك المجال، فتم إبرام تطبيقات للمشاركة مع عدة جهات خاصة محلية ودولية لكل مدينة علي حدة من أجل زيادة خدمات توفير مياه الشرب، وحددت اتفاقيات المشاركة آنذاك الآتي:

١. شروط تقديم الخدمة وكميات المياه المطلوب توفيرها.
٢. مدة العقود التي تراوحت بين ٢٥-٣٠ سنة.
٣. حجم الاستثمارات المطلوبة، وكيفية توزيعها
٤. تحديد التزامات أطراف المشاركة، وتضمنت هذه الالتزامات كيفية إدارة شبكات التوزيع، وتحسين خدمات التوزيع وجودتها، والإبقاء علي العمالة المحلية، وشروط تشغيلهم من قبل الشركات المتعاقدة، كما تضمنت، أيضا، منح الشركات المتعاقدة حق الامتياز بتوزيع المياه في المنطقة المعنية، وحقها في تغطية تكاليف استثماراتها عن طريق تحصيل رسوم المياه، والتزام الحكومة بتسديد التزامات المحليات في حال عدم القدرة علي الوفاء، وحق الشركة في زيادة تعريفه رسوم المياه خلال السنوات الأولى من العقد، ومراجعة التعريفه وفق معايير اقتصادية محددة.

(١) د/ عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم - النماذج - التطبيقات) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، ٢٠٠٦، ص ٢٠٣-٢٠٦.

٥. حق الحكومة في إجراء الرقابة الفنية والمالية والإدارية علي العمليات التي نفذتها الشركة المتعاقدة.

وقد أسفرت تلك التجربة عن زيادة الاستثمار في المشاريع المتعلقة بتجديد شبكات المياه ومنع الفاقد، ومشاريع أتمتة الخدمات وتسريعها، كما تم تحسين الخدمات عن طريق تنفيذ برامج خاصة، كالعناية بالعملاء منذ بداية اشتراكهم وحتى تحصيل أثمان المياه، واستخدام الحواسيب في قراءة عدادات المياه وتحصيل الفواتير، وحل المشاكل المتعلقة بالمناطق الأقل حظاً وتخفيض تكلفة المياه فيها، وتدل المؤشرات الأولية علي تحسين جودة مياه الشرب، وتطوير شبكة التوزيع، ولكن رافق ذلك تخفيض عدد العاملين بنسب وصلت إلي ١٤% وإغلاق حسابات بعض المستفيدين بسبب الديون المتركمة عليهم.

ومما سبق يتضح أن نقطة القوة في نجاح التجربة المغربية كانت في صياغة الأساس التشريعي الملائم لعملية المشاركة.

ج. تجربة البرازيل^(١):

بدأت البرازيل برنامجها للمشاركة بين القطاع العام والخاص في مجال البنية التحتية الاقتصادية فقد كان لديها ثلاث إدارات للسكك الحديدية هم: ١- شركة السكك الحديدية الوطنية (RFFSA) المملوكة للدولة. ٢- المشغل العام (FEPASA). ٣- شركة (CVRD) المملوكة للدولة والتي تعد الأكبر من حيث حجم نشاط النقل، ولم يكن أداء كل من الإدارتين الأولى والثانية جيداً حيث كان هناك عمالة زائدة، ونقص في الاستثمارات خاصة في البنية الأساسية، مما تطلب الحصول علي المزيد من الدعم من التمويل الحكومي والذي بلغ في المتوسط ٢٥٠ مليون دولار أمريكي في السنة، وأصبح عبء الدين ثقيل وبالطبع صاحب ذلك اهمال جسيم في عمليات الصيانة وتناقص في

(١) محمد جلال محمد السيد خطاب، تحليل آليات رفع الكفاءة الاقتصادية بقطاع السكك الحديدية وأثرها على الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على مصر، رسالة دكتوراه، قسم المالية العامة، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٠ ص ١٣١-١٣٧.

جودة الخدمة المقدمة، لذا لجأت الحكومة الي تطبيق فكرة المشاركة مع القطاع الخاص في محاولة لعلاج تلك المشكلة فقامت الحكومة انذاك بطرح عقود امتياز بنظام العطاءات التنافسية لتشغيل وصيانة السكك الحديدية لمدة ٣٠ عاما قابلة للتجديد لمدة مماثلة، وقد نص تشريع المشاركة الصادر في مارس ١٩٩٦ علي الاتي:

١- يفوز بالعطاء من يقدم أعلى سعر عن السعر الأدنى المحدد بواسطة الحكومة.

٢- لمن يرسى عليه عقد الإمتياز الحرية في تحديد أسعار الخدمات طالما كان هناك منافسة فعالة، ما يعني وجود اختلاف في تعريفه النقل بين الشاحنين، كما تسمح الجهة التنظيمية للمشغلين في تحديد الأسعار استجابة للتغيرات في الطلب وفي التكاليف الحدية، والدخول وفقا للظروف السائدة.

وقد صاغت عقود الامتياز العلاقة بين أصحاب الامتيازات والشاحنين، وحددت الأسعار القسوي لتقديم خدمة النقل، ويتم تحديد السقف السعري تبعا لطول الرحلة، ونوع المنتج الذي يتم نقله، والمنطقة الجغرافية التي تقدم فيها الخدمة، ويتم تعديل الحد الأقصى للأسعار دورياً، ليأخذ في الحسبان معدل التضخم، وتولت اللجنة الفيدرالية للنقل بالسكك الحديدية مسئولية الرقابة والالتزام في تطبيق التنظيم، وبصفة عامة تحسن أداء ذلك القطاع نتيجة لمنح عقود الامتياز، حيث تم توفير إعانات التشغيل التي تمنحها الخزانة العامة، و الحصول علي عوائد عقود الامتياز، وتحسنت جودة الخدمة المقدمة.

ومما سبق يتضح أن مكن قوة التجربة البرازيلية قد تمثل في آلية تسعير الخدمات المقدمة في ظل تطبيقات المشاركة الا انها عانت من أوجه قصور نتيجة قصور التشريع عن تضمين وتحديد من المتحمل لبعض أنواع المخاطر كمخاطر التمويل.

وبصفة عامة تشير تجارب البلدان المختلفة إلي أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية (كالنقل) هي المرشحة في العادة للشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية (كالرعاية الصحية والتعليم) أو البنية التحتية البيئية مثل مرافق المياه ومعالجة المياه والصرف الصحي وذلك لان الأولي تعالج اختناقات واضحة في مسار البنية التحتية مثل مشاريع الطرق والسكك الحديدية والموانئ والطاقة

هي علي الأرجح المشاريع ذات معدلات العائد المرتفعة وبالتالي تتمتع بالجاذبية للقطاع الخاص، كما أن رسوم الاستخدام غالباً ما تكون مجدية ومحبذة أكثر في مشاريع البنية التحتية الاجتماعية، فضلاً عن أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية عادة ما تحظى بأسواق أكثر تطوراً تجمع بين التشييد وتوفير الخدمات ذات الصلة (مثل بناء وتشغيل وصيانة طريق برسوم مرور) مقارنة بمشاريع البنية التحتية الاجتماعية.

٦.٢- تقييم قانون برنامج المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر

في عام ٢٠٠٦ قامت الحكومة المصرية بوضع سياسة جديدة طويلة الأجل لتفعيل الشراكة مع القطاع الخاص بهدف التوسع في الاستثمارات الخاصة بالبنية التحتية وذلك من خلال تأسيس الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية، ويتمثل دور هذه الوحدة المركزية في تمثيل الحكومة في التفاوض مع القطاع الخاص حول مشروعات الشراكة المقترحة، والقيام بدور في مساندة سبل الدعم لتلك المشروعات من خبرات ومساعدات فنية ووضع أنماط ونماذج العقود وتوفير الاستشارات للوزارات المعنية بطرح مشروعات البنية التحتية، والترويج لمبادرة الشراكة إلي المستثمرين والمستفيدين داخل الحكومة والقطاع الخاص، وقد تم طرح ٤٨ مشروع في المجالات التالية: الطرق محور الصعيد البحر الأحمر، وصلات جديدة للسكك الحديدية، موانئ، منطقة شمال غرب خليج السويس، محطات مياه الشرب، محطات الصرف الصحي، مراكز حضارية وتجارية متكاملة، تنمية سياحية، تنمية الصناعات التكنولوجية، مدن طبية بطريقة المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص^(١) وفي ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ تم إصدار القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ الخاص بتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة^(٢)، وبذلك القانون أصبحت مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة بنظام المشاركة غير خاضعة

(١) د/ سهير أبو العينين، الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠،

(٢) انظر الجريدة الرسمية، العدد ١٩ مكرر (أ)، ٢٠١٠/٥/١٨.

لأحكام قوانين المرافق العامة ومنح الامتيازات وتنظيم المناقصات والمزايدات علي العقود.

وقد حدد القانون أربعة ملامح لعقود الشراكة تمثلت في:

- أن الحد الأدنى للالتزام القطاع الخاص هو تمويل وإنشاء أو تطوير مشروعات المرافق العامة وصيانتها وتقديم ما يلزم من خدمات وتسهيلات ضرورية لصلاحية المشروع للتشغيل سواء لبدء الإنتاج أو في تقديم الخدمة.
- أن تتراوح مدة التعاقد بين خمسة أعوام كحد أدني وثلاثين عاما بحد أقصى.
- ألا تقل القيمة الإجمالية للتعاقد عن مائة مليون جنيه.
- ألا يبدأ القطاع الخاص في تقاضي أية مستحقات مالية نظير أداء التزاماته التعاقدية إلا بعد إصدار الجهة الإدارية المتعاقدة لشهادة بقبول مستوي الأعمال أو الإنتاج أو الخدمات المؤداة.

وقد تضمن القانون العديد من الأحكام الساعية إلي ضمان استمرار عمل المرفق العام بانتظام تمثل أهمها في:

- أ- جعل التزام القطاع الخاص بالصيانة بكافة أنواعها وبالحفاظ علي أصول المشروع وموجوداته وحقوقه طوال مدة التعاقد واستخدامها في الغرض الذي أعدت من أجله بند أساسيا في جميع أنواع عقود المشاركة.
- ب- إلزام المتعاقد من أشخاص القانون العام بمتابعة شركة المشروع في إتاحة الخدمات محل عقد المشاركة، وتنظيم إليات الرقابة في حالة التشغيل أو الاستغلال بمعرفة القطاع الخاص.
- ج- تنظيم الحق في تعديل شروط البناء والتجهيز والتطوير وقواعد التشغيل والاستغلال وأسعار بيع المنتجات أو الخدمات بما يحقق المصلحة العامة.
- د- تنظيم الحق في الحل محل القطاع الخاص في حالة الإخلال الجوهري بتنفيذ عقد المشاركة سواء من خلال الجهة الإدارية المتعاقدة أو من خلال الممول.

هـ- حظر الحجز علي المنشآت والأدوات والآلات والمهمات الخاصة، وحظر بيع أو ترتيب حق عيني علي ما تملكه شركة المشروع عن أصول ترتبط بتشغيل المشروع وحظر حل شركة المشروع أو تغيير الشكل القانوني لها أو تخفيض رأسمالها أو تداول أسهما أو رهنها بغير الشروط المحددة في القانون وحظر التنازل عن عقد المشاركة أو عن أي من الحقوق التي يرتبها إلا لغرض التمويل. وحدد أيضا مواصفات القطاع الخاص المسموح له بالمشاركة في مشروعات البنية الأساسية والمرافق، وهي:

- الشخص الاعتباري المصري فردا أو تحالفا بحيث لا تزيد مساهمة القطاع العام فيه عن ٢٠% من رأسماله.

- الوزارات والأجهزة الحكومية ذات الموازنة الخاصة.

- الهيئات العامة الخدمية الاقتصادية.

- الأشخاص الاعتبارية التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس الوزراء.

أيضا تضمن القانون مجموعة من الأحكام لضمان تقديم مستوي جيد من الخدمات المنتجة والمحافظة علي أصول المرفق وتمثل أهمها في:

أ- حظر تقاضي أية مستحقات إلا بعد إصدار الجهة الإدارية المتعاقدة شهادة بقبول مستوي جودة الأعمال والخدمات.

ب- إحكام الرقابة طوال فترة التعاقد عند بناء وتجهيز المرفق أو تطويره وفي أثناء تشغيله من خلال الجهة المتعاقدة وبالتنسيق مع الجهات الرقابية المعنية وذلك وفقا لمستويات الجودة المقررة قانوناً وبمراعاة قواعد الرقابة.

ج- تنظيم مرحلة التأهيل المسبق لضمان عدم التعاقد مع أي مستثمر لا تتوافر فيه شروط الملاءة المالية والفنية والإدارية التي تمنحه القدرة علي تفضيل أفضل مستوي ممكن من الخدمة.

- د- إلزام الجهة الطارحة بأن تضمن كراستها للشروط والمواصفات مواصفات ومستوي الخدمة أو المنتج محل التعاقد ومؤشرات الأداء ومعايير السلامة والأمن وحماية البيئة.
- ه- وجوب تضمين عقد المشاركة وسائل ضمان الجودة وأدوات الرقابة والإشراف والمتابعة المالية والفنية والإدارية.
- وتضمن القانون ضمانات تسمح بأحكام رقابة الدولة علي تنفيذ مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مشروعات البنية والمرافق العامة منها:
- أ- تعيين مندوبين في مرحلة تنفيذ المشروع.
- ب- تشكيل لجنة لرقابة أداء القطاع الخاص والتأكد من مطابقة المنتج أو الخدمة للمستوي المطلوب.
- د- تقديم اللجنة تقارير دورية بأعمالها للسلطة المختصة.
- وتضمن أيضا القانون مجموعة من الأحكام التي تكفل للدولة الحق في تحديد اسعار الخدمات العامة الممولة من خلال نظام المشاركة سواء تولي القطاع الخاص تقديم الخدمة مباشرة إلي الجمهور (الاستغلال) أو كانت الدولة وسيط بين القطاع الخاص والجمهور (التشغيل) تمثل أهمها في:
- أ- جعل تحديد المقابل وتحديد أسس وقواعد حسابه أيا كان نوعه سلطة جهة الإدارة دون الإخلال بالالتزامات التعاقدية.
- ب- جعل استغلال المشروع بمعرفة القطاع الخاص وبيعه الخدمة أو المنتج مباشرة إلي المنتفعين استثناء لا يجوز تقريره بغير موافقة اللجنة العليا للمشاركة برئاسة رئيس مجلس الوزراء.
- ج- تنظيم حق الدولة في تعديل أسعار بيع المنتجات ومقابل الخدمات بالإرادة المنفردة دون الإخلال بحق شركة المشروع في التعويض.

ونظرا لأن طول مدة التعاقد قد ينتج عنها اختلافات أو تغييرات قد تستلزم تعديل في أي جانب من الجوانب لذا يضمن القانون:

أ- حق الجهة الإدارية في تعديل شروط البناء والتجهيز والتطوير وما يرتبط بتنفيذ الأعمال أو الخدمات محل العقد.

ب- حق الجهة الإدارية في تعديل قواعد التشغيل والاستغلال وأسعار بيع المنتجات أو مقابل الخدمات.

ج- إليات إعادة ضبط التوازن المالي للمشروع في حالة الظروف الطارئة وتغيير القوانين.

د- حق القطاع الخاص في التعويض.

وقد ضمن مشروع القانون حق الحكومة في حالة إخلال القطاع الخاص بالتزاماته فيما يلي:

أ- حق جهة التمويل في التدخل لإصلاح الخلل وتشغيل المشروع.

ب- حق الجهة الإدارية أن تباشر بنفسها أو من خلال من تختاره إدارة المشروع واستغلاله.

ج- يظل القطاع الخاص مسؤولا عن المحافظة علي أصول المشروع وموجوداته وحقوقه وصيانتها كما يلزم بدفع التعويض عن أي أضرار تنجم عن إخلاله بأية التزامات.

وعلي الصعيد الآخر تضمن القانون العديد من الأحكام الأخرى التي تضمن حق القطاع الخاص في مشروعات المشاركة تمثلت أهمها في:

أ- جعل مهمة الرقابة علي الأعمال اليومية مسئولية مشتركة تقوم عليها لجنة من طرفي عقد المشاركة تحت إشراف جهات الرقابة المعنية.

ب- التغيير في أسعار بيع المنتجات أو مقابل الخدمات بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة لا يكون إلا بأثر فوري وفي الحدود المتفق عليها في العقد ودون الإخلال بالحق في التعويض.

- ج- تنظيم الحق في تعديل العقد في حالة تعديل القوانين أو حدوث ظروف طارئة.
- د- ضرورة تنظيم عقد المشاركة لملكية أموال وأصول المشروع أثناء مدة العقد وعند انتهائه وكذا أحكام تسليم واستلام موقع المشروع.
- هـ- ضرورة تنظيم العقد لأسس إعادة توزيع المخاطر المرتبط بتغيير القوانين أو بالحدوث المفاجئ أو بالقوة القاهرة أو باكتشاف الآثار.
- و- ضرورة تنظيم العقد لحالات الإنهاء المنفرد للعقد من قبل الجهة الإدارية والالتزامات المالية المرتبة علي ذلك.
- ز- ضرورة تنظيم العقد لأسس وإليات التعويض في حالة تغيير شروط التشغيل أو الاستغلال أو في شروط البناء أو التجهيز بالإرادة المنفردة للجهة الإدارية.
- ح- النص علي جواز الاتفاق علي اللجوء للتحكيم أو غيرها من وسائل تسوية المنازعات.

وفضلا عن كل ذلك تضمن القانون مجموعة من الاحكام القانونية لضمان حقوق الممولين وتمثل أهمها في:

- أ- عدم جواز الموافقة علي التعاقد بطريق المشاركة إلا بعد التأكد من الجدوي الاقتصادية لمشروع المشاركة.
- ب- النص علي أولوية جهة التمويل في ممارسة حق الحلول في حالة الإخلال الجوهري بالالتزامات من قبل القطاع الخاص.
- د- إجازة ترتيب حق عيني علي ما تملكه شركة المشروع بمناسبة تنفيذ عقد المشاركة وإجازة رهن أسهم شركة المشروع.
- هـ- ضرورة أن يتضمن عقد المشاركة تنظيماً للالتزامات المالية المتبادلة في ضوء علاقاتها بطرق التمويل ومتطلبات الممول لضمان حقوقه.
- د- السماح لجهة الإدارة المتعاقدة بإبرام اتفاقات مباشرة مع جهات التمويل يمكن أن تكون وزارة المالية طرفاً فيها لتنظيم كيفية ممارسة جهة التمويل لحقوقها علي المستحقات المالية والضمانات المقررة لصالح شركة المشروع.

وأيضاً تضمن القانون مجموعة من الأحكام تضمن عدم تحميل الأجيال القادمة بالتزامات مالية غير مبررة تمثل أهمها في:

أ- تحديد حد أقصى لمدة العقد (ثلاثين سنة) لا يجوز تجاوزها إلا بموافقة من اللجنة العليا للمشاركة.

ب- النص علي ضرورة عمل دراسات جدوي لبيان الملاءمة الاقتصادية للتعاقد بطريق المشاركة قبل اعتمادها من قبل اللجنة العليا للمشاركة.

ج- تكليف اللجنة العليا للمشاركة بمتابعة توفير المخصصات المالية لضمان الوفاء بالالتزامات المالية الناشئة عن تنفيذ عقد المشاركة.

وحتى يمكن مسايرة التطورات الراهنة والمستقبلية تضمن القانون مجموعة من الأحكام التي تكفل تطوير إليات الطرح والترسية والتعاقد بما يتفق مع طبيعة عقود المشاركة ويحقق العلانية والشفافية ويضمن حرية المنافسة وتكافؤ الفرص تمثل أهمها في:

أ- إنشاء لجنة عليا للمشاركة برئاسة رئيس الوزراء تختص برسم السياسة القومية للشراكة وفق قواعد وخطة واضحة ومعلنة.

ب- إصدار القواعد والمعايير العامة للمشاركة واعتماد اللجنة العليا للمشاركة لمشروعات العقود النموذجية في القطاعات المختلفة.

ج- إنشاء الوحدة المركزية للمشاركة لتكون بيت الخبرة الفني لكل ما يتعلق بالمشاركة ولتكون مسؤولة عن متابعة جميع مراحل الإعداد لمشروع المشاركة وطرحه وترسيته.

د- تنظيم إجراءات التأهيل المسبق والتظلم من قرارات اللجنة.

هـ- تنظيم إجراءات الطرح والترسية.

ولكن يؤخذ علي القانون وعلي البرنامج القومي للمشاركة ما يلي:

١- من خلال استعراض عدد الكيانات المؤسسية التي يتم استحداثها لتطبيق برنامج المشاركة وكذلك عدد الصناديق المطلوبة لمساندة التحويل اللذان يتمثلان في:

- الوحدة المركزية للشراكة في وزارة المالية.
- اللجنة العليا لشئون المشاركة وتتكون من مجموعة من الوزراء: الاستثمار، المالية، التنمية الاقتصادية وبرئاسة رئيس مجلس الوزراء.
- لجنة للتأهيل يتم تشكيلها للقيام بإجراءات الطرح والمناقصة.
- لجنة تلقي العطاءات ولها أن تستعين بلجان فرعية متخصصة.
- لجنة فتح المظاريف ولجنة تقييم العطاءات.
- لجان الرقابة علي الأداء.
- لجنة لوضع القيمة التقديرية لتكاليف المشروع في حالة تنفيذه.
- التعاقد في المشروعات القائمة حاليًا مع مؤسسة التمويل الدولية كاستشاري رئيسي للمشروعات.
- التعاقد مع شركات أجنبية ومحلية كاستشاري قانوني للمشروعات.
- تعيين مستشارين في مجالات مختلفة لتقديم المساعدة وتيسير عملية إبرام العقود.
- تعيين مستشارين فنيين للمشروعات في المجالات المختلفة.
- صندوق التحضير لمشروعات الشراكة لتمويل أتعاب مستشاري الطرح.
- صندوق تمويل البنية التحتية بالعملة المحلية الذي تم اقامته بسبب صعوبة الحصول علي تمويل طويل الأجل الذي يرجع إلي انخفاض قدرة البنوك علي تقييم مشروعات البنية التحتية وعدم إصدار الحكومة لأذون الخزانة بصورة دورية لأمد طويل لتمكين البنوك من تسعير المخاطر طويلة الأجل ويتم إنشاء هذا الصندوق كمؤسسة غير بنكية بمساهمات حكومية تعمل طبقا لقواعد سوق المال، ويتكون هيكل المساهمين من البنوك المحلية وهيئات المعاشات المحلية وهيئات استثمار عالمية.

• صندوق فروق الجدوي لمشروعات البنية التحتية الذي يعمل علي توفير الدعم الرأسمالي اللازم لتحويل مشروعات الشراكة إلي مشاريع ذات جدوي تجارية ويكون لها مردود اقتصادي وليس عائد تجاري فقط.

نتيجة لكثرة هذه الجهات ادي ذلك إلي تعقد اجراءات اعداد وتنفيذ مشروعات المشاركة وهو ما قد يدفع نحو زيادة التكلفة فضلا عن افساح مجالات مختلفة للتلاعب والفساد خاصة في ظل عدم اتاحة المعلومات.

٢- إن الأليات التي تضمن تحقيق الرقابة التقييمية يجب أن تكون من خلال مشاركة كل اطراف المجتمع التي تتمثل في الدولة، المحليات، المستهلكين، المستثمرين، موردي الخدمة والمراقبين (أو المنظمين) ولكن لا ينص البرنامج أو القانون علي ضرورة وكيفية تمثيل هذه الأطراف في عملية الرقابة علي اختيار وأداء مشروعات الشراكة.

٣- لا توجد أية قيود علي مشاركة رأس المال الأجنبي في أية مجالات للبنية التحتية والتي تشكل احتكارات بطبيعتها ولفترة زمنية طويلة، علما بأن خبرة دول شرق وجنوب آسيا تشير إلي خطورة تواجد رأس المال الأجنبي في مثل هذه الاحتكارات وفي مناطق معينة ذات حساسية مما قد يؤدي إلي احتمالات آثار سلبية علي المستوي السياسي والاجتماعي.

وفي مصر خلال الفترة من (١٩٩٠-٢٠١٠) تم اقامة العديد من المشروعات بنظام المشاركة، حيث تم اقامة خمسة مشروعات بقطاع الطاقة وستة مشروعات في قطاع الاتصالات و ١١ مشروع في قطاع النقل ومشروعان في قطاع المياه والصرف الصحي بإجمالي ٢٤ مشروع بإجمالي استثمارات ٢٠,٩ مليون دولار، حيث تم اقامة مشروعين في قطاع الاتصالات بنظام عقود الامتياز، ومشروعين في قطاع الاتصالات من خلال عقود شراء حصة ملكية من رأس المال، كما تم اقامة خمسة مشروعات في قطاع الطاقة واربعة مشروعات في قطاع الاتصالات وسبعة مشروعات في قطاع النقل ومشروع في قطاع المياه والصرف من خلال عقود BOT ومشتقاته، ومشروعين في قطاع النقل ومشروع في قطاع المياه والصرف من خلال عقود الإدارة والتأجير وذلك كما يتضح من الجدولين التاليين:

جدول رقم (١)

عدد مشروعات البنية التحتية المنشأة بواسطة آلية المشاركة بين القطاع العام والخاص خلال الفترة من عام ١٩٩٠-٢٠١٠

Financial closure year	Energy	Telecom	Transport	Water and sewage	Total
1990	0	0	0	0	0
1991	0	0	0	0	0
1992	0	0	0	1	1
1993	0	0	0	0	0
1994	0	0	0	0	0
1995	0	0	0	0	0
1996	0	0	0	0	0
1997	0	0	0	0	0
1998	1	4	2	0	7
1999	1	0	0	0	1
2000	0	0	3	0	3
2001	2	0	2	0	4
2002	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	0	0
2005	0	1	3	0	4
2006	0	1	0	0	1
2007	1	0	0	0	1
2008	0	0	1	0	1
2009	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	1	1
Total	5	6	11	2	24

ملحوظة:

- بالنسبة لمشروعات الطاقة شملت ثلاث مشاريع في مجال الكهرباء ومشروعات في مجال الغاز الطبيعي،
- بالنسبة لمشروعات النقل شملت ٧ مشروعات في مجال المطارات الجوية و٤ مشروعات في مجال الموانئ البحرية،
- بالنسبة لمشروعات المياه والصرف شملت مشروع في مجال معالجة المياه وأخري في مجال المرفق الخدمي،

المصدر:

The private participation in infrastructure (PPI) project database,

<http://ppi.worldbank.org/explore/ppi/explore/region.aspx?regionID=5,1/11/2012>

جدول رقم (٢)

قيمة مشروعات البنية التحتية المنشأة بواسطة إلية المشاركة بين القطاع العام والخاص خلال الفترة من عام ١٩٩٠ - ٢٠١٠ بالمليون \$

Year of Investment	Energy	Telecom	Transport	Water and sewage	Total
1990	0	0	0	0	0
1991	0	0	0	0	0
1992	0	0	0	1	1
1993	0	0	0	0	0
1994	0	0	0	0	0
1995	0	0	0	0	0
1996	0	0	0	0	0
1997	0	0	0	0	0
1998	220	1,522	124	0	1,866
1999	414	392	0	0	806
2000	0	496	368	0	864
2001	678	392	270	0	1,340
2002	0	345	0	0	345
2003	0	120	0	0	120
2004	0	292	97	0	389
2005	0	1,827	86	0	1,913
2006	0	3,751	0	0	3,751
2007	469	1,908	730	0	3,107
2008	0	1,414	640	0	2,054
2009	0	1,791	0	0	1,791
2010	0	2,113	0	475	٢,588
Total	1,781	16,363	2,315	475	20,935

المصدر:

The private participation in infrastructure (PPI) project database,

<http://ppi.worldbank.org/explore/ppi-explore-region.aspx?regionID=5,1/11/2012>

ويلاحظ من الجدولين السابقين أن مشروعات المشاركة تركزت أغلبها في شكل مشروعات BOT ومشتقاتها ولكن مشروعات المشاركة عموماً في مجال البنية التحتية الاقتصادية أخذت في الانخفاض بدأ من عام ٢٠٠٦ عن ذي قبل أي بعد إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص وذلك لاتجاه الدولة نحو عقد المشاركات مع القطاع الخاص في مجال البنية التحتية الاجتماعية.

ومع بداية عام ٢٠١١ قامت ثورة ٢٥ يناير، وما تلاها من أحداث سياسية متسارعة، أثرت علي العديد من النواحي الاقتصادية والاجتماعية بالبلاد، حيث توالى الحكومات وعانت البلاد لفترة زمنية ليست بالقصيرة من عدم الاستقرار السياسي والذي اثر بشكل سلبي كبير علي النواحي الاقتصادية بالبلاد، فقد توقفت مشروعات المشاركة لفترة زمنية نتيجة تغير الوزارات بشكل مستمر سواء من ناحية المسميات او الأشخاص المسؤولين عن ادارتها والتي اختلفت اهدافهم واستراتيجياتهم مما ساعد بصورة اكبر علي استمرار حالة عدم الاستقرار، ومع بدايات عام ٢٠١٥ اعادت الدولة مرة اخرى دعوة القطاع الخاص لمشاركتها في العديد من المشروعات الاجتماعية والاقتصادية وتم تنفيذ العديد من تلك المشروعات حتي نهاية عام ٢٠١٩ وتمثلت اهم تلك المشروعات في مجالات التعليم، الصحة، الطرق، المياه والصرف الصحي وذلك كما يتضح من الجدول التالي رقم ٣. ونتيجة لحدثة اقامة تلك المشروعات وعدم توافر بيانات كافية عنها يكون من الصعوبة تقييم جدواها فالامر يحتاج فترة زمنية اطول وبيانات اوفر لتقييم مدى نجاح هذه المشروعات في تحقيق اهدافها، لذلك سوف نقوم بتحليل وتقييم مشروع المشاركة في مجال توصيل الغاز الطبيعي بمصر والتي تم البدء في التعاقد عليها عام ١٩٩٧ من القرن الماضي و خلال مطلع القرن الواحد والعشرين.

جدول رقم (٣)

إجمالي مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مصر خلال الفترة

(٢٠١٥-٢٠١٩)

م	القطاع/ المشروعات	تفاصيل المشروع
	المدارس	
١	التعليم	إنشاء، تشغيل، صيانة، وتقديم الخدمات الغير تعليمية لمدارس حكومية
	المستشفيات	
٢	مستشفى الموساة الجامعي التخصص بالإسكندرية	إنشاء مستشفى سعة ٢٢٣ سرير من أجل تقديم خدمات رعاية عالية الجودة (مراكز امتياز) وتشمل مركز أعصاب ومركز متخصص في المسالك البولية والكلية ومركز زراعة ونقل الكلي، سيتم إنشاء المستشفى الجديدة في نفس الموقع بجوار مستشفى الموساة القديمة
٣	مستشفى سموحة الجامعي للولادة وبنك الدم بالإسكندرية	إنشاء مستشفى جامعي لأمراض النساء والتوليد سعة ٢٠٠ سرير وبنك دم كجزء من مجمع مستشفيات سموحة الجديد والذي يتضمن مستشفى جديد للأطفال وأخري للطوارئ
٤	مشروع مستشفى بولاق ومستشفى العباسية – وزارة الصحة	تصميم وتمويل وبناء وصيانة لإحلال وتجديد مستشفيين حكوميتين بالقاهرة وتقديم خدمات غير طبية وذلك باستخدام النموذج المطبق في المملكة المتحدة البريطانية
	المرافق	
٥	محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة	بناء، تمويل، تشغيل وإدارة محطة جديدة لمعالجة مياه الصرف الصحي بطاقة إجمالية قدرها ٢٥٠٠٠٠ م ^٣ /يوم،
٦	محطة لمعالجة مياه الصرف الصحي بمدينة ٦ أكتوبر	بناء وتشغيل وصيانة محطة معالجة مياه الصرف الصحي بطاقة ١٥٠٠٠٠ م ^٣ /يوم إلي جانب تشغيل وصيانة المحطة الحالية بطاقة ١٠٠٠٠٠ م ^٣ /يوم لتصبح الطاقة الإجمالية ٢٥٠٠٠٠ م ^٣ /يوم
٧	محطة معالجة مياه الصرف الصحي بأبو رواش	رفع مستوي كفاءة المعالجة للمحطة الحالية من المعالجة الابتدائية إلي المعالجة الثانوية، وذلك بإجمالي طاقة ١٢٠٠٠٠٠ م ^٣ /يوم
٨	محطة معالجة مياه الصرف الصحي بغرب الإسكندرية	زيادة سعة المحطة الحالية بطاقة ٢٢٠٠٠٠ م ^٣ /يوم وكذلك رفع مستوي كفاءة المعالجة للمحطة الحالية من المعالجة الابتدائية إلي المعالجة الثانوية، وذلك بإجمالي طاقة ٦٨٠٠٠٠ م ^٣ /يوم
٩	محطة معالجة مياه الصرف الصحي بناهيا	إنشاء محطة معالجة جديدة للصرف الصحي بناهيا بمحافظة الجيزة بطاقة ٢٠٠ ألف متر ^٣ /يوم، لتخدم المنطقة الواقعة بين ضرق ترعة المربوطية وغرب مصرف اللبيني وكذلك قرية ناهيا بمحافظة الجيزة،
١٠	محطة معالجة مياه الصرف الصحي بحلوان	زيادة سعة المحطة الحالية بطاقة ٥٠٠٠٠٠ م ^٣ /يوم علي مرحلتين، لتصل إلي سعة إجمالية ١٠٥٠٠٠٠ م ^٣ /يوم
١١	محطة تحلية مياه البحر غرب خليج السويس	محطة تحلية مياه البحر بنظام التناضح العكسي بطاقة إجمالية ٧٠٠٠٠٠ متر مكعب، يوم غرب خليج السويس وذلك لتغذية المنطقة الصناعية بالمياه اللازمة للصناعة، وسيتم بناء المحطة علي مرحلتين

د. محمد عثمان عبد الواحد

م	القطاع/ المشروعات	تفاصيل المشروع
١٢	محطة تحلية مياه البحر بشمال سيناء	محطة تحلية مياه البحر بنظام التناضح العكسي بطاقة ٣٥٠٠٠ م ^٣ /يوم لتغذية مصنع كربونات الصوديوم بشمال سيناء، ويقع المصنع بمنطقة مزار بجزار مدينة العريش
١٣	محطة تحلية مياه البحر بمدينة الغردقة	محطة تحلية مياه البحر بنظام التناضح العكسي بطاقة ٢٥٠٠٠ م ^٣ /يوم وذلك لتغذية مدينة الغردقة بالمياه اللازمة وسوق يتم إنشاء المحطة علي مرحلتين الأولى ١٥٠٠٠ م ^٣ /يوم والثانية ١٠٠٠٠ م ^٣ /يوم
	الطرق	
١٤	محور روض الفرج	إنشاء وتشغيل وصيانة محور روض الفرج، يربط المشروع الطريق الدائري حول القاهرة الحالي مع طريق القاهرة الإسكندرية الصحراوي بإجمالي طول ٣٤ كم،
١٥	طريق محاجر الجلالة	إنشاء وتشغيل وصيانة طريق محاجر الجلالة بمحافظة السويس بإجمالي طول ٣٨ كم

المصدر:

<http://www.pppcentralunit.mof.gov.eg/Content/Projects/Pages/PPP%20Matrix.aspx?mode=1,25/1/2020>.

١.٦.٢ - تجربة المشاركة في مجال توصيل الغاز الطبيعي في جمهورية مصر العربية (التوزيع)

١.٦.٢.١- الملامح الرئيسية لشروط وبنود اتفاقيات توصيل الغاز الطبيعي^(١):

اشتملت الاتفاقية المبرمة بين قطاع البترول وشركات توزيع الغاز لتوصيل الغاز الطبيعي لمدن ومحافظات الجمهورية في مجملها بالملامح التالية:

- ١- مدة الاتفاقية عشرون عاماً من تاريخ التوقيع، تبدأ لفترة إنشاءات تتراوح ما بين سنتين إلي أربعة سنوات، أما الفترة المتبقية من عمر الاتفاقية فهي لإدارة وتشغيل وصيانة الشبكة، كما تحدد الاتفاقيات عدد العملاء، وبرامج تنفيذ الأعمال، وكذا جملة التكاليف الاستثمارية التقديرية.

(١) أمين عبد الحميد جاهين، تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص جمهورية مصر العربية، دراسة حالة لمشروعات توصيل الغاز الطبيعي، رسالة دكتوراه، قسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٨، ص ١١٥-١٢٦.

٢- تقوم شركات التوزيع بتمويل وتصميم وإنشاء وتركيب وإدارة وتشغيل وصيانة شبكات وتوصيلات الغاز الطبيعي وتسويقه للعملاء والمستهلكين الواقعين في نطاق المنطقة الجغرافية المحددة لكل شركة.

٣- تقوم الشركة بعد الانتهاء من التنفيذ بتسليم الأعمال إلي قطاع البترول، الذي يقوم بالاستلام الابتدائي بعد إجراء الاختبارات والتجارب اللازمة، كما يقوم قطاع البترول بعد مرور عام من تاريخ الاستلام الابتدائي بإصدار شهادة تفيد بالاستلام النهائي للأعمال.

٤- يقوم قطاع البترول بسداد كافة التكاليف والأعباء الاستثمارية التي تم إنفاقها علي الأعمال المنفذة والمتكاملة، والتي تم استلامها استلاماً ابتدائياً، وذلك علي دفعات متساوية ربع سنوية لمدة خمس سنوات بدون فوائد، تبدأ من الربع التالي مباشرة لاستلام الأعمال ابتدائياً.

٥- فيما يتعلق بالتكاليف والأعمال الاستثمارية، يلاحظ ما يلي:

- بالنسبة للعميل المنزلي والتجاري، يتحمل قطاع البترول كافة التكاليف والأعباء الاستثمارية الخاصة بأعمال توصيل الغاز الطبيعي.

- بالنسبة للعملاء الصناعيين ومحطات الكهرباء، يتحمل العميل الأعباء الخاصة بأعمال توصيلات الغاز الطبيعي من مخرج محطة تخفيض الضغط حتي الحارات، فيما عدا ذلك يتحمله قطاع البترول.

٦- تم تقدير تكلفة تشغيل وصيانة الشبكة وفق معادلة خطية تعتمد علي عدد العملاء المحولين (الذين تم توصيل الغاز الطبيعي إليهم). وذلك استرشاداً بالبيانات التاريخية لإحدى شركات التوزيع التابعة لقطاع البترول، كما تم تقدير تكلفة التشغيل والصيانة لخطوط نقل الغاز الطبي الرئيسية والفرعية ذات الضغط العالي وفق معادلة خطية تعتمد علي طول خط الأنابيب الرئيسي وأطوال الخطوط الفرعية ذات الضغط العالي بالكيلو متر.

٧- يتحمل قطاع البترول أي ضرائب أو رسوم سيادية خاصة بالأعمال موضوع الاتفاقية، كما يتحمل القطاع كذلك ضرائب أرباح شركات الأموال التي تستحق علي شركات التوزيع بعد انقضاء فترة الإعفاء الضريبي والتي تبلغ مدتها خمس سنوات.

٨- يتحمل قطاع البترول قيمة الإصلاحات والعمرات الجسيمة إن وجدت.

٩- يدفع قطاع البترول لشركات التوزيع عمولة بيع عن كل متر مكعب غاز طبيعي يتم تسليمه للعملاء، وذلك مقابل إدارة وتشغيل وصيانة شبكة نقل وتوزيع الغاز الطبيعي وتحصيل قيمة الغاز الطبيعي المباع للعملاء، وبما يحقق لشركات التوزيع معدل عائد داخلي ١٨% سنويا كحد أدنى وذلك وفقاً للفئات الآتية:

(أ) مبلغ ١٠ قرش/ متر مكعب لعملاء القطاع المنزلي والتجاري.

(ب) مبلغ ٢ قرش/ متر مكعب لعملاء القطاع الصناعي ومحطات الكهرباء.

وفي حالة عدم كفاية عمولة البيع الفعلية وفق الفئات المذكورة عاليه لتحقيق معدل العائد الداخلي المطلوب والمشار إليه، يضمن قطاع البترول بل ويلتزم باستكمال وسداد الفرق بين عمولة البيع الفعلية وعمولة الحد الأدنى السنوية والمضمونة من قطاع البترول والتي يتحقق عندها معدل العائد الداخلي المطلوب، أي يضمن قطاع البترول لشركات التوزيع معدل عائد داخلي علي استثماراتها قدره ١٨% كحد أدنى سنويا (عمولة الحد الأدنى)، وذلك حتي نهاية السنة العشرين من التعاقد.

١٠- تقوم شركات التوزيع في نهاية مدة الاتفاقية بتسليم كافة أصول المشروع إلي قطاع البترول بحالة جيدة تضمن استمرارية تشغيله بحالة أمنة.

ويتضح من تلك التجربة الآتي^(١):

أولاً: بالنسبة لاقتسام الأعباء والالتزامات:

تلتزم شركات التوزيع بتدبير التمويل اللازم، وتوفير العمالة والخبرة الفنية اللازمة لأعمال التصميمات والإنشاءات والتشغيل والصيانة والتحصيل، في المقابل يلتزم قطاع البترول بتسليم شركات التوزيع كميات الغاز الطبيعي لإمداد عملاء ومستهلكي الشبكة الخاصة بكل شركة عند نقاط المأخذ من الشبكة القومية، وذلك بصورة منتظمة، وبالضغوط والمواصفات الفنية القياسية وبدون مقابل كما يلتزم القطاع أيضاً بتوفير الأراضي اللازمة لتنفيذ المشروع والتي تحددها شركات التوزيع. كذلك يلتزم القطاع بسداد كل النفقات الاستثمارية التي أنفقتها شركات التوزيع علي دفعات ربع سنوية لمدة خمس سنوات، بالإضافة إلي عمولة مبيعات الغاز، ويما يحقق (الدفعات والعمولة معا) معدل عائد داخلي لشركات التوزيع بحد أدني ١٨% سنويا علي مدار سنوات الاتفاقية. إضافة إلي ذلك، يلتزم قطاع البترول أيضاً بتحمل أي ضرائب أو رسوم سيادية خاصة بالأعمال موضوع الاتفاقية، كما يتحمل القطاع ضرائب أرباح شركات الأموال التي تستحق علي شركات التوزيع بعد انقضاء فترة الإعفاء الضريبي.

ثانياً: بالنسبة لاقتسام المخاطر:

لا تواجه شركات التوزيع أية مخاطر تجارية وذلك نظراً لأن توصيل الغاز الطبيعي للمناطق السكنية والتجارية بالمجان، حيث يتحمل قطاع البترول بموجب هذه الاتفاقيات أعباء التوصيل بالكامل، ولكن تتحمل شركات التوزيع المخاطر المتعلقة بأسعار صرف العملات الأجنبية، نتيجة التزامها بتدبير المهمات والمعدات اللازمة

(١) انظر

- المرجع السابق ذكره مباشرة. ص ١٣١-١٤٢، ١٩٣-٢٠٩-٢١١.

- وزارة البترول والثروة المعدنية، خطوط الشبكة القومية للغاز الطبيعي، المؤشرات والبيانات، مصر، ٢٠١٩.

<http://www.petrochem.gov.eg>.

لمشروعات الإحلال بالعملة الأجنبية إذا تم استيرادها من الخارج ، أما بالنسبة للمخاطر المالية أو الاقتصادية والمتعلقة باستثمارات شركات التوزيع فيضمن قطاع البترول لتلك الشركات الحصول علي حد أدني للعائد علي استثماراتها، بغض النظر عن كمية مبيعات الغاز. أما بالنسبة لتوصيل الغاز الطبيعي للمناطق الصناعية ومحطات توليد الكهرباء فعلي الرغم من تحمل العميل في تلك القطاعات جزءاً من تكلفة التوصيل إلا أن تسويق مشروعات الإحلال في قطاعات الصناعة والكهرباء يعد سهل نسبياً وذلك لأن العميل له مصلحة في التحول من استخدام الدولار أو المازوت في المصانع ومحطات الكهرباء إلي الغاز الطبيعي لرخص ثمنه، ومن ثم فإن المخاطر تقع بالكامل علي عاتق قطاع البترول، خاصة وأن اتفاقية التعاقد نصت علي أنه إذا كان إخلال شركة التوزيع بالتزاماتها هو السبب في إنهاء الاتفاقية، فإن قطاع البترول يلتزم بسداد كل التكاليف الاستثمارية التي أنفقتها الشركة عند تاريخ الإنهاء حتي بالنسبة لتلك الأعمال التي لم يتسلمها قطاع البترول استلاماً مبدئياً.

ثالثاً: بالنسبة لاقتسام العوائد والمنافع:

بالنسبة لشركات التوزيع: تضمن الحصول علي حد أدني للعائد علي استثمارتها (عمولة الحد الأدنى المضمونة من قطاع البترول)، حيث تضمن شركات التوزيع حد أدني قدره ١٨% كحد أدني لمعدل العائد الداخلي ، وللشركة أن تحصل علي عمولة الحد الأدنى أو عمولة البيع الفعلية أيهما أكبر، مع ملاحظة أنه لا يوجد سقف لعمولة البيع الفعلية إذا ما تجاوزت عمولة الحد الأدنى المضمونة من قطاع البترول ، ولما كان من المنطق انه كلما زادت درجة المخاطرة فمن المفترض ان تزيد معها مقدار العوائد المتحصلة والعكس فان تلك الاتفاقية جاءت بما هو مختلف تماماً مع ذلك المنطق فعلي الرغم من حصول شركات التوزيع علي حد أدني للعوائد والمنافع وميزة الحصول علي العمولة الأعلى وبدون سقف، مع ضمان من قطاع البترول بشأن تحقيق شركات التوزيع لحد أدني للعائد علي استثمارتها. وفي المقابل تتمثل المنافع التي تعود علي قطاع البترول في إيرادات بيع الغاز الطبيعي، بالإضافة إلي وفر دعم المنتجات البترولية نتيجة الإحلال، ولكن لا يوجد في الوقت نفسه أي ضمانات بتحقيق تلك المنافع أو العوائد بالقدر

الذي يبرر معه الأعباء التي يتحملها قطاع البترول من وراء مشروعات الإحلال. إلا أنه لا يوجد بالاتفاقية ما يضمن التزام شركات التوزيع بالتوصيل لعدد العملاء المنصوص عليهم بالاتفاقيات، وغاية ما تنص عليه الاتفاقيات هو أنه في حالة عدم التزام شركات التوزيع بالتزاماتها المنصوص عليها من الاتفاقيات، فإنه يحق لقطاع البترول فسخ وإنهاء الاتفاقية، ولكن مع التزام قطاع البترول بسداد كافة التكاليف الرأسمالية لجميع الأعمال، حتي بالنسبة لتلك الأعمال التي لم يتسلمها قطاع البترول استلاماً مبدئياً.

ومما سبق نستطيع أن نتبين أن هناك ثمة عدم توازن بين أطراف التعاقد فيما يتعلق بالأعباء والمنافع والمخاطر الخاصة بكل طرف، ومن الواضح أن هذا التفاوت إنما هو لصالح شركات التوزيع علي حساب قطاع البترول.

رابعاً: بالنسبة لأنشطة التمويل:

تحمل قطاع البترول جميع الأعباء الاستثمارية الخاصة بمشروعات الإحلال، بالإضافة إلي أعباء التمويل المترتبة علي قيام القطاع الخاص بتدبير التمويل اللازم لإنشاء تلك المشروعات، لحين استردادها فيما بعد من قطاع البترول فضلاً عن تحمل قطاع البترول للتكاليف الجارية المرتبطة بتلك المشروعات. ولكن يعاب علي تلك الاتفاقية ان شركات التوزيع تقوم باسترداد استثماراتها علي دفعات ربع سنوية خلال خمس سنوات، فضلاً عن حصولها علي العائد الذي تطلبه علي استثماراتها، في الوقت ذاته تمتد الاتفاقية لفترة عشرون عاماً فالمنطق أن مشروعات البنية الأساسية التي يقوم بتمويلها القطاع الخاص، والتي تتم وفقاً لنظم الـ BOT بأشكالها المختلفة، تمتد لفترات طويلة تتراوح بين ٢٠-٢٥ سنة، حتي تتمكن الشركات الخاصة من استرداد استثماراتها ونفقاتها، وتحقيق عائد معقول علي استثماراتها ولكن وفقاً لهذه الاتفاقية تقوم شركات توزيع الغاز باسترداد استثماراتها خلال خمس سنوات ومن ثم ينتقي المبرر من امتداد تلك الاتفاقية لعشرين عاماً قابلاً للتجديد لخمس سنوات أخرى. وعلي جانب آخر فيما يتعلق بمدة التزام شركات التوزيع بالإفناق الاستثماري علي النحو الذي جاء بالاتفاقية نجد أن نسبة الاستثمارات المنفذة إلي الاستثمارات التقديرية الواردة بالاتفاقية بلغت حوالي ١٠٣,٥%، ومن ثم يمكن القول إن شركات التوزيع الخاصة التزمت بتدبير

الإنفاق الاستثماري الذي تتطلبه مشروعات الإحلال كما ورد بالاتفاقيات المبرمة بين قطاع البترول وشركات التوزيع. وفيما يتعلق بأعباء التمويل، فهي تبلغ ١٨% (الحد الأدنى لعمولة المبيعات السنوية المضمونة من قطاع البترول والتي عندها يتحقق معدل عائد داخلي لشركات التوزيع قدره ١٨% سنوياً). وللحكم علي مدى ملائمة أعباء التمويل هذه، فإن الأمر يقتضي مقارنتها بسعر البنك المركزي المصري للاتئمان والخصم، والذي بلغ في ١٥ مايو ١٩٩٧ (التاريخ السابق لأول اتفاقية واقعت في ديسمبر من نفس العام) ١٢,٢٥%، وبناء عليه يمكن القول إن أعباء التمويل التي تحملها قطاع البترول نظير استخدام التمويل الخاص، بلغت حوالي ١٥٠% (مرة ونصف) مقارنة بسعر البنك المركزي المصري للاتئمان والخصم. أي أن أعباء التمويل التي تحملها قطاع البترول نتيجة لاستخدام التمويل الخاص بلغت ١٨%، في الوقت الذي كان فيه من الممكن لقطاع البترول تدبير التمويل اللازم لتلك لمشروعات عبر القطاع المصرفي بتكلفة تمويل قدرها ١٢,٢٥% فقط.

خامساً: بالنسبة لأنشطة التوصيل:

فيما يتعلق بدرجة الالتزام ببرامج تنفيذ الأعمال، فإن درجة الالتزام ببرامج تنفيذ الأعمال الواردة بالاتفاقيات الموقعة بين قطاع البترول وشركات توزيع الغاز الطبيعي قد بلغت حوالي ٩٣%، وهو ما يعد مؤشراً إيجابياً علي درجة التزام شركات التوزيع ببرامج تنفيذ الأعمال المنصوص عليها والواردة بالاتفاقيات.

٧-٢. النتائج والتوصيات:

يتزايد عدد البلدان التي اعتمدت مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتشجيع القطاع الخاص علي توفير أصول البنية التحتية والخدمات القائمة علي أساسها في ظل زيادة عبء توفير الخدمات العامة علي الموازنة العامة للدولة وزيادة متطلبات الإنفاق الحكومي الناجمة من تنامي الحاجات العامة بشقيها المستحق والجدير بالاشباع نتيجة الانفجار السكاني وزيادة سقف الطموحات والرغبات من قبل أفراد المجتمع في ضوء متغيرات البيئة الدولية وما تفرضه ظروف العولمة. وتعد المشاركة مفهوم متعدد الأوجه ويرتبط بأبعاد عديدة منها البعد الإداري والتنظيمي والتعاوني والاقتصادي

والقانوني والتنموي والاستراتيجي، فهي صورة من صور الفصل بين الإنتاج والإشباع للحاجات العامة المستحقة والجديرة بالإشباع حيث ان المشاركة هي آلية لتقديم الحاجات العامة من خلال الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص في إنتاج تلك الحاجات.

وتشير تجارب البلدان المختلفة إلي أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية (كالنقل) هي المرشحة في العادة للشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية (كالرعاية الصحية والتعليم) أو البنية التحتية البيئية مثل مرافق المياه ومعالجة المياه والصرف الصحي وذلك لان الأولي تعالج اختناقات واضحة في مسار البنية التحتية مثل مشاريع الطرق والسكك الحديدية والموانئ والطاقة هي علي الأرجح المشاريع ذات معدلات العائد المرتفعة وبالتالي تتمتع بالجاذبية للقطاع الخاص، كما أن رسوم الاستخدام غالبا ما تكون مجدية ومحبذة أكثر في مشاريع البنية التحتية الاجتماعية، فضلا عن أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية عادة ما تحظى بأسواق أكثر تطورا تجمع بين التشييد وتوفير الخدمات ذات الصلة (مثل بناء وتشغيل وصيانة طريق برسوم مرور) مقارنة بمشاريع البنية التحتية الاجتماعية.

وفي ضوء الخبرات الدولية للدول المتقدمة والنامية في مجال المشاركة بين القطاعين العام والخاص وفي ضوء القانون المصري للمشاركة وما اتضح من تقييم تجربة المشاركة في مجال توصيل الغاز الطبيعي يقترح لتفعيل آلية المشاركة في مصر الآتي^(١):

- (١) تم الاعتماد على نتائج الخبرات التي سبق استعراضها بالأضافة الى المراجع الآتية:
- برناردين اكيوبي، ريتشارد همينغ، شوارنز، الاستثمار العام والشراكة بين القطاع العام والخاص، مرجع سبق ذكره، ص ١٠-١٦.
 - سهير أبو العينين، الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص ١٣-١٥.
 - هشام العمالي، معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام والخاص من وجهة نظر أصحاب القطاع الخاص، مجلة المحاسبة والإدارة والتأمين، كلية التجارة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٧٠-٤٧٣.
 - منولي دكروري محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، مرجع سبق ذكره.

- ١- وجود إطار قانوني سليم يغطي كافة أوجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص مثل حالة المغرب وتشيلي.
- ٢- بالنسبة للالتزامات التعاقدية وتقاسم تحمل المخاطر، تقترن مشاريع البنية التحتية في العادة بمجموعة من المخاطر المختلفة، كمخاطر الحصول التراخيص المطلوبة للبناء والتراخيص المتعلقة بآثار المشروع المحتملة علي البيئة، ومخاطر تجاوز التكاليف للاعتمادات، ووفرة الخدمات وجودتها، وعدم التيقن من الحاجة للمشروع في الأجل المتوسط إلي البعيد، وحدث تغييرات في قيم الأصول. وكما سبق توضيحه فان نجاح التجربة البريطانية تمثل أساسا في تحديد المخاطر ومرونة التفاوض في حالة حدوث الازمات والمشكلات الاقتصادية، كذلك من مواطن نجاح تجربة الشراكة في المجر الاقتسام الواضح والعادل للمخاطر سواء المالية او التجارية بين الدولة والقطاع الخاص عند بدء التعاقد.
- ٣- الإفصاح عن المخاطر لمشروعات المشاركة من القطاع العام والقطاع الخاص، حيث ينبغي أن تشمل وثائق الموازنة العامة والكشوف المالية لنهاية السنة علي

=

- عبد الله شحاته خطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية، مرجع سبق ذكره، ص ١٧، ٢٤، ٢٥.

- أيمن عبد الحميد جاهين، تقييم الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في جمهورية مصر العربية، مرجع سبق ذكره، ص ٧، ٧٤، ٨١.

- UNESCAP, Public-private partnership in infrastructure development ، Op Ci.
- GEORGE R.G. CLARKE، KATRINA & SCOTT WALLSTEN، Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin America, Journal of International Development، Op Cit.
- International monetary fund، Public Investment and fiscal policy، lessons from the pilot country studies, IMF, April, 2005.
- Debendranath Sarangi، Infrastructure development: a public-private partnership in india، issj172/2002، UNESCO، 2002.

المعلومات التالية عن كل مشروع أو مجموعة مشاريع مماثلة للشراكة بين القطاعين العام الخاص:

- مدفوعات ومقبوضات الحكومة لخدمة الدين المستقبلية (مثل رسوم عقود الامتياز والتشغيل) والمحددة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص علي مدار العشرين أو الثلاثين عاما التالية.
- تفاصيل شروط العقد المنشئة لمدفوعات أو مقبوضات احتمالية مثل الضمانات وترتيبات تقاسم الأرباح.
- حجم وشروط التمويل وأوجه الدعم الأخرى المقدمة للشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال الإقراض الحكومي المباشر أو عن طريق المؤسسات العامة المالية والكيانات الأخرى المملوكة للحكومة أو الخاضعة لسيطرتها.

٤- ضرورة وجود تعريف واضح للأسباب والأهداف منذ البداية، فإذا كان الهدف هو توفير عمالة فنية متخصصة أو رفع كفاءة تشغيل المرفق وتحسين جودة السلعة أو الخدمة المقدمة دون ضخ استثمارات جديدة، فإن عقود الإدارة قد تكون أفضل البدائل المتاحة في هذه الحالة، وإذا كانت هناك حاجة لضخ استثمارات ضخمة لتوسيع نطاق الخدمة وتحسين نوعيتها في ظل عدم توافر التمويل اللازم لدي الحكومة فإن عقود الامتياز ونظم ال BOT تعد أفضل الخيارات المتاحة للشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، وإذا كان الهدف جلب تكنولوجيا متقدمة وخيرات إدارية متطورة بالإضافة إلي الحصول علي تمويل أجنبي لتطوير مرفق قائم بالفعل يصبح تأسيس شركة مع شريك أجنبي هو البديل الملائم.

٥- توفير مناخ تنافسي، فمن المعروف أن معظم قطاعات البنية الأساسية تتسم بوجود خاصية الاحتكار الطبيعي، وذلك نظراً لضخامة الاستثمارات بهذه القطاعات، ونظراً لحساسية قطاعات البنية بخاصية الاحتكار الطبيعي، فإن الفشل في خلق وتهيئة مناخ وتهيئة مناخ تنافسي بهذه القطاعات يترتب عليه تحويل الاحتكار العام إلي احتكار خاص، وإذا كانت هناك بعض قطاعات البنية الأساسية

توجد بها صعوبة في إدخال عنصر المنافسة في السوق الذي تنتمي إليه، فإنه ينبغي علي الأقل أن يكون هناك منافسة علي السوق، وذلك من خلال العطاءات أثناء مرحلة التعاقد علي تقديم الخدمة أو السلعة. وقد ظهرت اتجاهات حديثة بشأن خلق المنافسة في قطاعات البنية الأساسية، وذلك من خلال فصل الأنشطة الاحتكارية الرئيسية عن الأنشطة ذات الصلة التنافسية، فيمكن تجزئة حزمة الأنشطة بالفصل الرأسي أي التقسيم إلي سلسلة الإنتاج والبنية الأساسية والخدمات، فمثلا يمكن تجزئة قطاع الطاقة إلي ثلاثة أنشطة مميزة تتعلق بتوليد ونتاج الطاقة ونقل الطاقة والتوزيع أو الامداد بها وهو ما ينطبق علي قطاعات الغاز الطبيعي والمياه، كذلك يمكن أن تكون التجزئة بالفصل الأفقي الذي ينتج عن تقسيم النشاط المحتكر إلي شركات منفصلة قد تتنافس مباشرة في السوق كما في قطاع الطاقة حيث يمكن الفصل بين توليد الطاقة وتوزيعها، أو تقسم إلي شركات منفصلة تحتفظ كل منها بخدمة منطقة جغرافية وتتنافس فقط بطريقة غير مباشرة، كما هو الحال بالنسبة لتوزيع الطاقة والغاز الطبيعي.

٦- **توافر الشفافية**، يقصد بالشفافية الكشف عن الأسباب والدوافع والنتائج المرجوة من وراء مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية الأساسية، والكشف عن تفاصيل التعاقدات بين الحكومة والقطاع الخاص في هذا الشأن، ان حجب المعلومات عن أفراد المجتمع كفيل بتعطيل المشاركة المجتمعية التي بدونها يصعب الوصول إلي صيغ تحظى بقبول شعبي، كذلك يتطلب الأمر إنشاء جهاز اداري رقابي داخل المرافق العامة الاقتصادية، علي أن يتم تحديد مسؤولياته وسلطاته في اطار هيكل تنظيمي واضح، ويتولي مراقبة إجراءات التعاقد، وإعداد الأعمال التحضيرية، ودراسات الجدوي، ومراجعة برامج صيانة المشروعات المنفذة في إطار تعاقدات الشراكة.

٧- **تشجيع المشاركة المجتمعية**، من المعروف أن قطاعات الخدمات العامة ومرافق البنية الأساسية، تمس جانبا مهما في حياة المواطنين، وأن أفضل طريقة للوصول إلي توافق مجتمعي بشأن أفضل الترتيبات لتقديم تلك الخدمات إلي المواطنين، هو إشراك الأطراف ذات الصلة في عملية إعداد وصنع السياسات الخاصة بإيصال

- هذه الخدمات، وبالإضافة إلى التشاور المستمر مع القطاع الخاص في هذا الشأن، فإنه ينبغي إشراك مؤسسات المجتمع المدني كالتقانات العمالية والمهنية وممثلي المجالس النيابية والتشريعية والإعلام والمراكز البحثية المنخصصة وجمعيات حماية المستهلكين، وذلك للوصول إلى أفضل الصيغ التي تحظى بقبول مجتمعي بشأن ترتيبات إيصال الخدمات العامة للمواطنين.
- ٨- وضع اللوائح والقوانين التي تهدف لحماية المستهلك من احتكار تقديم الخدمة المقدمة من القطاع الخاص.
- ٩- ضمان تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال التوزيع العادل للخدمات من حيث الكم، والكيف، وذلك بدعم الفئات الغير قادرة في المجتمع.
- ١٠- توفير قاعدة بيانات عن الخدمات المطلوب الشراكة بها ووضع برامج زمنية لها تتوافق مع الخطط التنموية الاقتصادية والحضرية للدولة.
- ١١- التنظيم الزمني والمكاني لعملية الشراكة بحيث تتوافق مع تطوير معدلات الطلب علي الخدمة المقدمة بالمعدل الذي يفى بالزيادة المتوقعة للسكان وتوزيعهم المكاني.
- ١٢- يجب الاهتمام بتدريب الجهات الحكومية المعنية بالشراكة مع القطاع الخاص علي نحو يضمن إعداد الدراسات اللازمة بشكل فعال وفي أسرع وقت ممكن بقدر يضمن نجاح المفاوضات بين الدولة والقطاع الخاص.
- ١٣- ضرورة أن تشمل لائحة القانون ما يضمن عدم الاستعانة بالأموال المصرية وضرورة استقدام التمويل الأجنبي في حالة مشاركة رأس المال الأجنبي.
- ١٤- التطوير المستمر لصيغ المشاركة لتواكب التغيرات الراهنة بصفة مستمرة.
- ١٥- ضرورة وضع سقف يمثل حد أقصى لعدد المشروعات التي يسمح بها لكل هيئة عامة حتي لا يزيد العدد ويشكل أعباء علي الحكومة.
- ١٦- وقف إجراءات الطرح في حالة تقدم مستثمر وحيد وإعادة تصميم المشروع.
- ١٧- يجب أن ينص العقد علي السماح للهيئة بإنهاء العقد في حالة ظروف طارئة غير متوقعة تهدد المصلحة العامة.

- ١٨- تقييم المشروعات تحت التنفيذ يجب أن يتم ويستمر في مراحل تنفيذ المشروع وأثناء عمله.
- ١٩- ضرورة ارتباط المدفوعات المقدمة للقطاع الخاص بمستوي كفاءة الخدمة وليس فقط الإنجاز أي الربط بين المقابل والأداء، فقد يتم إنجاز بعض الأعمال التي يكتشف لاحقاً أنها لا تؤدي الغرض منها حسب التصور الحكومي.
- ٢٠- تحرير وتطوير الأسواق المالية وتهيئتها لجذب المدخرات الوطنية والأجنبية، وتوظيفها في مجالات الاستثمار في مشروعات الخدمات.
- ٢١- عمل حسابات دقيقة حول تكلفة توفير الخدمة من خلال نموذج المشاركة ومقارنة ذلك بالبدائل المتاحة أمام الحكومة (كالاقتراض مثلاً) ومن ثم اختيار البديل الأقل تكلفة.
- ٢٢- إشراك المحليات في تحديد خصائص ومواصفات الخدمات المقدمة بما يتواءم مع تفضيلات الأفراد وتسهيل عمليات الرقابة لأنهم أقدر علي معرفة الاحتياجات الخاصة بكل منطقة.
- ٢٣- تقاسم العقد بين عدة مشغلين مما يوفر قدراً أكبر من الخبرات ويقلل من المخاطر السياسية.

المراجع

أ- المراجع العربية

- أحمد عبد الوهاب، الإنفاق العام علي البنية التحتية (بين الوضع الراهن والمأمول) ، الإنفاق علي البنية التحتية (بين الوضع الراهن والمأمول) ، برنامج الحرية الإقتصادية، ٢٠١٩.
- اسراء عادل الحسيني، هيكل الإنفاق العام والنمو الاقتصادي بين النظرية والدراسات التطبيقية، سلسلة أوراق بحثية، قسم الإقتصاد، جامعة القاهرة، نوفمبر ٢٠١٢.
- أمل نجاح البشبيشي، نظام البناء والتشغيل والتحويل، جامعة البحرين،
- www.arab-api.org/devbrdg/delivery/develop_bridge32.pdf, 1/1/2012.
- الجريدة الرسمية، العدد ١٩ مكرر (أ)، ٢٠١٠/٥/١٨.
- أمين عبد الحميد جاهين، تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص جمهورية مصر العربية، دراسة حالة لمشروعات توصيل الغاز الطبيعي، رسالة دكتوراه، قسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٨.
- برناردين اكينوبي، ريتشارد همينغ، شوارنز، الاستثمار العام والشراكة بين القطاع العام والخاص، صندوق النقد الدولي، سلسلة قضايا اقتصادية، ٢٠٠٧.
- د/ حمدي عبد العظيم، دراسات الجدوي الاقتصادية للمشروعات الاستثمارية ومشروعات البوت، أكاديمية السادات، ٢٠٠٣.
- د. سالم عبد الله محمد باسويد، أثر الإنفاق الحكومي علي النمو الإقتصادي في اليمن، مجلة الاندلس للعلوم الانسانية والاجتماعية، العدد (١٦)، مجلد (١٧)، أكتوبر-ديسمبر ٢٠١٧.

- د/ سهير أبو العينين، الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في تمويل مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة، سلسلة أوراق اقتصادية، لقاء الخبراء، العدد رقم ١٢ معهد التخطيط القومي، ٢٠١٠.
- د/ عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم – النماذج – التطبيقات) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، ٢٠٠٦.
- د/ عبد القادر فتحي لاشين، نظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية الأساسية للنقل، نماذج من بعض الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات ٤٧٥، ٢٠١٠.
- د. عبد الله شحاته خطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة علي مستوي المحليات: الإمكانيات والتحديات
www.pidegypt.org/download/Local/dr%20abdallah%20shehata.doc,1/1/2012
- عبد الله شحاته خطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية: الدروس المستفادة للحالة المصرية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل رقم ١٣٩، سبتمبر ٢٠٠٨.
- كمال أمين الوصال، البنية التحتية والاستثمارات العامة في العالم العربي، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٩ فبراير ٢٠١٩.
- محمد جلال السيد خطاب، تحليل مصادر التمويل بقطاع الطرق السريعة مع الإشارة إلي مصر، رسالة ماجستير، قسم المالية العامة، كلية التجارة، جامعة الاسكندرية، ٢٠٠٤.
- محمد جلال محمد السيد خطاب، تحليل إليات رفع الكفاءة الاقتصادية بقطاع السكك الحديدية وأثرها علي الموازنة العامة للدولة مع التطبيق علي مصر، رسالة دكتوراه، قسم المالية العامة، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٠.

- محمد متولي دكروري محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز علي التجربة المصرية، إدارة بحوث التمويل، الإدارة العامة للبحوث المالية، قطاع مكتب الوزير، وزارة المالية، ملف رقم ١٠١ .
- معهد التخطيط القومي، الشراكة بين الدولة والفاعلين الرئيسيين لتحقيق النمو والعدالة في مصر، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢١٨، فبراير ٢٠١٠ .
- د. نضال رشيد صبري، الشراكة بين الهيئات المحلية الفلسطينية والقطاع الخاص: دراسة خاصة حول ربحية المشاريع والخدمات العامة للبلديات وتوجهات المواطنين والأطراف ذات العلاقة نحو أنماط وأشكال هذه الشراكة، برنامج الإصلاح الديمقراطي المحلي، مؤسسة CHF الدولية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، إبريل ٢٠٠٩ .
- هاجر سلاطني، سياسة الإنفاق الحكومي الاستثماري وأثرها علي تحقيق التنمية المستدامة دراسة مقارنة: الجزائر - الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسير، جامعة فرحات عباس – سطيف، 2013-2014 .
- د/ هشام العماوي، معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام والخاص من وجهة نظر أصحاب القطاع الخاص، مجلة المحاسبة والإدارة والتأمين، كلية التجارة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨ .
- هويدا الطيب بابكر، مساهمة الإنفاق العام علي البنية التحتية في نمو الاقتصاد السوداني ٢٠٠٤-٢٠١٤، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، ٢٠١٦ .
- وزارة البترول والثروة المعدنية، خطوط الشبكة القومية للغاز الطبيعي، المؤشرات والبيانات، مصر، ٢٠١٩ .
- [http: //www.petrolume.gov.eg](http://www.petrolume.gov.eg).
- وزارة المالية، الجديد عن البرنامج القوي للشراكة مع القطاع الخاص، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، يونية ٢٠٠٩ .

بالمراجع الأجنبية

- ARGENTINO PESSOA, are public-private partnerships in developing countries: infrastructures responding to the new ODA strategy? Journal of International Development, J. Int. Dev. 20, 2008.
- Debendranath Sarangi, Infrastructure development: a public-private partnership in India, issj172/2002, UNESCO, 2002.
- GEORGE R.G. CLARKE, KATRINA & SCOTT WALLSTEN و
Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin America, Journal of International Development, J. Int. Dev. 21, 2009.
- International monetary fund, Public Investment and fiscal policy, summaries the pilot country studies, April, 2005.
- International monetary fund, Public Investment and fiscal policy, lessons from the pilot country studies, IMF, April, 2005
- Meriem Zeghachou & Mohammed Dehane, the role of public spending policy in activating economic diversification, The economy of the United Arab Emirates as a model, Munich Personal RePEc Archive (MPRA), December 2017.
- Serkan Arslanalp, Fabian Bornhorst & Sanjeev Gupta, Investing in Growth, Finance & Development, Vol 48, No 1, March 2011.

- The private participation in infrastructure (PPI) project database,
<http://ppi.worldbank.org/explore/ppi/explore/region.aspx?regionID=5>,1/11/2012
- UNESCAP,Public-private partnership in infrastructure development ,2008 .
- <http://www.pppcentralunit.mof.gov.eg/Content/Projects/Pages/PPP%20Matrix.aspx?mode=1>,25/1/2020

Mechanisms for activating the systems of public private participation in the infrastructure sector

*Dr. Mohamed Osman Abd El Wahed El Said**

Abstract

Public-private partnership allows governments to avoid spending on infrastructure without giving up the benefits of that spending. This may be highly attractive to governments facing current spending constraints. Therefore, effective partnership allows achieving efficiency gains in providing infrastructure projects its services based on its projects, thus reducing the costs incurred by the government to provide these services. This paper aims to guide decision-makers on the foundations for designing effective partnership between government and the private sector in infrastructure sector.

Key words:

Partnership-infrastructure-public expenditures-private sector- investment

(*) د. محمد عثمان عبد الواحد السيد، مدرس الاقتصاد العام بكلية التجارة، جامعة الاسكندرية. حاصل علي درجتي الماجستير في المالية العامة في ٢٠١١ والدكتوراة في الاقتصاد العام في ٢٠١٦ من كلية التجارة، جامعة الاسكندرية، ومحاضر سابق بكلية الاعمال والقانون، جامعة انجلترا روسكين، كامبريدج، المملكة المتحدة. لديه مجموعة من المؤلفات في مجال التنمية الصناعية والتجارة الدولية. يتخصص الباحث في مجالات الاقتصاد العام، المالية العامة، السياسات المالية، اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة، النظم الجمركية، الاقتصاد الإسلامي، ويهتم بمجالات البحث في: المشروعات الصغيرة، المناطق الحرة، الخصخصة، المشاركة بين القطاعين العام والخاص، ولدي الباحث ابحاث اخري في مجالات: العلاقة بين الخصخصة وسوق المال، الاسكان الاجتماعي، الدعم الحكومي، الصناعات المتعثرة، التنافسية الصناعية، الفساد الجمركي، الوقف الخيري.