

أثر أزمة الرهن العقاري على عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

أ.د. بودلال علي

جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان.

boudellala@yahoo.com

لكحل الأمين

طالب دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية

جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان.

elamineblack@gmail.com

Abstract

This research tries to study the impact of global crises on public-private partnership projects. The study relied on descriptive analytical approach to achieve its objectives. ppp as other economic projects will damage from the shocks of the crises so we will estimate the degree of the damage than we will see how government authorities can help the private sector to keep strong in crises circumstances.

Keywords : financial crisis- crisis management – ppp contracts- funding- risk.

مقدمة:

باتت المشاريع الحكومية تحت تهديد مستمر من قبل الأزمات المالية الدورية، نظرا للانفتاح الاقتصادي الكبير الذي عرفته اقتصاديات الدول تحت تأثير ما يعرف بظاهرة العوالة حيث أجريت¹ دراسة دولية شملت 102 أزمة مالية لـ 20 بلدا خلال العقدين الماضيين وقد توصلت هذه الدراسة إلى نتيجة أساسية مفادها أن أكثر بلدان العينة عرضة للأزمات هي تلك التي شهدت تحرير واسع في أسواقها المالية ومؤسساتها المصرفية والتي أدت بدورها إلى أزمة العملات نظرا للعلاقة السببية بين الأزمة المصرفية وأزمة العملة مع المشاكل التي تواجه ميزان المدفوعات.

يرى العديد من الاقتصاديين أن أزمة الرهن العقاري تعتبر من أكثر الأزمات المالية تأثيرا على الاقتصاد العالمي بعد أزمة 1929 من حيث النطاق والشدة، حيث كبدت الاقتصاد الأمريكي لوحده أكثر من تريليون دولار بالإضافة إلى إفلاس العديد من المؤسسات المالية والبنكية ومن الطبيعي أن يكون لهذه الأزمات آثار سلبية على المنظمات الحكومية ومن بينها المنظمات الناشئة عن تشارك مالي بين القطاعين العام والخاص والتي تكون حساسة بإفراط لآثار تلك الأزمات كونها تكون موجهة نحو مشروع خدمة عمومية متوسط إلى طويل الأجل مع تكاليف ثابتة قياسية ومردودية تكون شبه معدومة، مما تسبب في تعطيل تلك المشاريع التي باتت تعد بحلول جذرية لمشاكل نوع وكم الخدمات العمومية.

مشكلة الدراسة:

تتحرك الحكومات في سبيل إنعاش عقود الشراكة باعتبارها تمثل الطرف الأهم والمستفيد الأكبر من هذا النمط من التعاقد، حيث يعمل القطاع العام على وضع استراتيجية لمواجهة الأزمات التي يمكن أن تعصف بنجاح مشروع الشراكة، ومن بين أهم تلك الأزمات تأثيرا على الاقتصاد ككل نجد الأزمات المالية ككل وأزمة الرهن العقاري بشكل خاص، وعليه تبرز إشكالية الدراسة، من خلال طرحنا للتساؤل التالي: كيف تساهم الحكومة في التخفيف من آثار الأزمة المالية على عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص؟

¹ على عبد الفتاح أبو شرار- الأزمة المالية الاقتصادية العالمية الراهنة أحداثها ، أسبابها وتداعياتها- ط 01- عمان، الأردن- 2011- ص18.

للإجابة على التساؤل المطروح اعتمدنا على المحاور التالية:

أولاً: عموميات حول الأزمات المالية.

ثانياً: مدخل للشراكة بين القطاع العام والخاص.

ثالثاً: إدارة مخلفات أزمة الرهن العقاري على عقود الشراكة.

أولاً: عموميات حول الأزمات المالية.

بشكل عام فإن الأزمة تشير إلى التحول في شكل متغير أو عدة متغيرات اقتصادية بشكل فجائي ولوضع غير طبيعي مما يخلف آثار عادة ما تكون سلبية للمتلقين، وقد تطورت الأزمات المالية العالمية مع تطور الفكر الاقتصادي ككل، كما تطورت النظريات التي تحاول ضبطها في إطار علمي.

1- تعريف الأزمة المالية.

تتعدد التعريفات حول الأزمات في الاقتصاد غير أنها تلتقي في نقطة واحدة وهي أنها حالة اقتصادية مفاجئة ولها آثار سلبية ضمن الدورات الاقتصادية حيث عرفها د. أحمد بن حسن على أنها: "تلك الحالة الاقتصادية المفاجئة والغير متوقعة والتي تحمل آثار سلبية يمكن أن تمس بكيبنونة الأفراد والمنظمات"¹.

كما يمكن تعريف الأزمة المالية على أنها "وضعية اقتصادية ذات آثار سلبية على جميع المتغيرات المالية (حجم الإصدار، أسعار الأوراق المالية، معدل الفائدة، أسعار صرف العملات) والتي تتطلب تدخل عاجل واستجابة فورية للسلطات الاقتصادية. أما الدكتور "عبد الله شحاتة" فيعرف الأزمة المالية على أنها اضطراب حاد ومفاجئ في بعض التوازنات الاقتصادية نتيجة انهيار النظام المالي لتمتد آثاره لقطاعات أخرى، ويعرفها د. "فريد كورتل" على أنها توقف الأحداث المنتظمة والمتوقعة واضطراب العادات والعرف ما يستلزم التغيير السريع لإعادة التوازنات من خلال تكوين عادات جديدة.

2- أنواع الأزمات المالية.

يمكن تصنيف الأزمات المالية أساساً إلى نوعين أساسيين وهما²:

1.2- الأزمات المصرفية: وتتخذ شكلان:

- i. أزمة السيولة: هي الأزمة الناشئة عن خلل في العرض والطلب على السيولة المالية، حيث يرتفع الطلب على الودائع بصورة مفاجئة مقابل عجز المؤسسات المصرفية عن الوفاء بالتزاماتها نحو المودعين، وكتفسير بسيط فإن البنك يقوم بإقراض أو تشغيل معظم الودائع لديه ويحتفظ بنسبة بسيطة لمواجهة طلبات السحب اليومي، فلن يستطيع بطبيعة الحال الاستجابة لطلبات الزبائن إذا ما تخطت النسبة القصوى المخطط لها وبالتالي تحدث أزمة سيولة بالمصارف.
- ii. أزمة الائتمان: وتحدث لما تتوافر الودائع لدى البنوك وتزداد صعوبة الإقراض نظراً لفرض شروط جديدة من طرف البنك المركزي نتيجة توقع انخفاض في الضمانات التي تفرضها البنوك على تلك القروض.

¹ على عبد الفتاح أبو شرار - الأزمة المالية الاقتصادية العالمية الراهنة - مرجع سبق ذكره - ص 23.

² نزهان محمد - الأزمة المالية العالمية الراهنة المفهوم، الأسباب والتداعيات - مجلة الإدارة والاقتصاد - العدد 83 - 2010 - ص 05.

2.2- أزمات أسواق المال " حالة الفقاعات":

ينشأ هذا النوع من الأزمات في أسواق المال بسبب ما يعرف اقتصاديا بظاهرة "الفقاعة"، أي عندما ترتفع أسعار الأصول بحيث تتجاوز قيمتها الحقيقية لارتفاع غير مبرر نتيجة المضاربة، وهنا يصبح انهيار قيمة تلك الأصول مسألة وقت فقط، فتظهر نزعة قوية للبيع عند وصول الأسعار لحددها الأقصى أمام تراجع الطلب على تلك الأخيرة، فتبدأ أسعارها في السقوط الحر، ومن ثم تبدأ حالات الذعر في الظهور فيمتد هذا الأثر نحو أسعار الأصول الأخرى.

3.2- أزمات العملات:

ترتبط أزمات العملات أساسا بالتقلبات في أسعار الصرف نتيجة المضاربة، فتضطر السلطات النقدية لتخفيض سعر العملة لمواجهة، وبالتالي تفقد النقود قيمتها كوسيط للتبادل وخزان للقيمة، وما يلي ذلك من تبعات على الأسواق المالية.

3- إدارة الأزمات في الاقتصاد.

تكون مهمة إدارة الأزمة من المهام الكلاسيكية للشخص العام والمتمثل في الدولة (الحكومة المركزية أو الحكومات الفيدرالية)، حيث ينظر العديد من الاقتصاديين إلى علم إدارة الأزمات على أنه فن من فنون اتخاذ القرار بالإدارة، ويتمحور حول ثلاث أبعاد أساسية¹:

أ. البعد الأول: يتمثل في البعد الإستباقي، حيث تعمل الحكومة على مستوى الاقتصاد الكلي والمؤسسات كل ضمن نشاطها على المستوى الجزئي على وضع آليات إنذار مسبقة، مع التحضير الجيد لمواجهة الصدمة من خلال تخصيص احتياطي مالي (صندوق ضبط الإيرادات بالجزائر).

ب. البعد الثاني: يتمثل في البعد الآني للأزمة: بما أنه لا يمكن التكهّن الدقيق بزمن حصول تلك الأزمات، يمكن أن تحدث الصدمة بشكل فجائي، وعليه وجب على القائمين بالسياسة العامة القيام بمجموعة من ردود الأفعال في سبيل التخفيف من حجم ونطاق توسع تلك الأزمة.

ت. البعد الثالث: متمثل في البعد اللاحق لحدوث الأزمة: يتم في هذه المرحلة بناء إستراتيجية على أسس علمية بعد استشارة كل من القطاع الخاص وممثلي المجتمع المدني من أجل معالجة الآثار السلبية التي تخلفها تلك الأزمة على المنظومة المالية والمصرفية.

ثانيا: مدخل للشراكة بين القطاع العام والخاص.

منذ ظهور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المملكة البريطانية على شكل "مبادرة التمويل الخاص" PFI وهو شكل بدائي لما يعرف الآن بعقد "تصميم- بناء- تملك- تحويل" DBOT، تزايد الاهتمام بهذا النموذج من التعاقد باعتباره حل ذو نجاعة لمشكلة نقص التمويل أو سوء التسيير.

1- تعريف عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص:

عندما يتعلق الأمر بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص نجد أن أغلب الهيئات الدولية تتفق حول مفهوم موحد لهذه العلاقة التعاقدية حيث عرف صندوق النقد الدولي FMI الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على أنها²: "الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة على أن تقدمها الحكومة".

¹ Patrick LAGADEC- La gestion des crises « outils de réflexion» - MCGRAW-HILL- Paris- 1991- p 28.

² Richard Hemming- Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk- IMF editions- Washington, DC – 2006- p 10.

أما برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP فيعرف الشراكة قطاع عام خاص على أنها¹: "تصف العلاقة الممكنة بين القطاعين العام والخاص لغرض تلبية الخدمات العامة" أما القطاع الخاص فيتشكل من المؤسسات الخاصة والمنظمات الغير حكومية، فالملاحظ أن برنامج الأمم المتحدة للتنمية يصر على إدراج القطاع الغير حكومي بجميع أطيافه كمشارك أساسي في عقد الشراكة.

أم البنك العالمي فيعرف الشراكة على أنها²: "عقد طويل الأجل بين مؤسسة خاصة ووكالة حكومية لغرض تقديم مهام وخدمات عمومية يتحمل القطاع الخاص كل أو أغلب المسؤوليات المالية والمخاطر عن المشروع".

كما يمكن تعريف الشراكة على أنها: "إحدى الوسائل الأساسية التي يمكن أن تساهم في تمويل المرافق العمومية والمشاريع الكبرى في مجال البنية التحتية مع التثمين الاقتصادي للملك العمومي".

من خلال ما سبق نستنتج أن مصطلح الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص يشير بشكل عام إلى بعض أشكال التعاقد الإداري والتي تجمع السلطات العمومية ممرضة أو عن طريق هيآت تنوب عنها (حكومات إقليمية أو مؤسسات عمومية) كطرف أول، أما الطرف الثاني فيتشكل من عالم المال والأعمال (الخواص) والذين بدورهم يلتزمون بمجموعة من شروط تعاقدية مجتمعة أو منفردة وترتبط تلك الأخيرة مع الإنشاء، التمويل وتسيير المرافق العمومية.

2- مبررات وشروط نجاح الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص.

نستعرض في هذا الجزء من الورقة البحثية المبررات التي تدفع بالقطاع العام لتبني شريك خاص في بناء، تشغيل وتسيير المرافق العامة، كما سنعالج الشروط التي تجعل من هذا التحالف ينجح بغض النظر عن الخلفيات التي تدفع بكل طرف إلى التعاقد.

1.2- مبررات الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص

تختلف الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص مع الأساليب التقليدية المبنية أساسا على سياسة الضغط بتقليص نفقات تسيير المرافق العامة، حيث أثبتت النتائج عدم تلاؤمها مع ما كان منتظر خصوصا على مستوى مردودية التجهيزات والبنية التحتية والخدمات التي لم تف بحاجيات العامة من حيث النوع والكم، كما أن الاعتمادات المالية المرصودة قد لا تستجيب لمتطلبات التنمية الشاملة، ويمكن حصر مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة في النقاط التالية³:

- فشل الحكومات في تحقيق التنمية المستدامة دون العمل على إشراك القطاع الخاص كعنصر أساسي وبالتالي تراجع في كفاءة وفعالية القطاع العام من خلال تخليه على الميزة التنافسية والتقسيم العقلاني للعمل.
- جملة العوامل الاقتصادية التي كانت من بين أهم المبررات لنشوء أسلوب التمويل محل الدراسة، وتمثلت في انخفاض نسب النمو الاقتصادي، مع التطور الكبير للدور الذي يمارسه القطاع الخاص مع تملكه لاحتياجات مالية معطلة يمكن أن تستثمر في قطاع الخدمات العامة.
- تراجع الموارد المتاحة للقطاع العام والمخصصة لتمويل مشاريع المرافق العمومية، مع تنامي الوعي العام المطالب بالتحسين المستمر والآني للخدمات المقدمة من طرف القطاع العام لبرامج التنمية الاجتماعية.

¹ Nicolas Ponty- PPP et Accélération de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement de l'Afrique- Cornil. France- 2007- P : 04

² World Bank Institute- Public-Private Partnerships- Reference Guide- Version 1.0- 2012- p11

³ Barrows, David -Public-private partnerships in Canadian health care: A case study of the Brampton Civic Hospital OECD Journal on Budgeting, Vol. 12/1- 2012- p 10 .

2.2- شروط الشراكة الناجحة.

قيام شراكة ناجحة بين القطاع العام والقطاع الخاص لا بد من توفر جملة من الشروط أو الأرصيات اللازمة لقيامها حيث يمكن تلخيصها فيما يلي¹:

- وجود تصور مجتمعي مشترك وواقعي للشراكة، مبني على نقاط القوة والضعف لهذا النمط من العقود، مع الدراسة المستفيضة للمرفق العام المبرمج للتعاقد، هذا إلى جانب توفر تنظيم فعال يسمح بالتحام الاهتمامات الفردية مع الاهتمامات العامة للمجتمع.
- توفر ثقافة مجتمعية داعمة للشراكة، مبنية على أسس الحكم الراشد مع الاستمرارية والاستقرار في السياسات المتعلقة بالشراكة، بما فيها القدرة على التكيف مع الظروف المتغيرة². مع توفر دعم سياسي قوى على المستوى القومي يشجع هذا التصور التشاركي.
- تحليل مفصل لجدوى المشروع الاقتصادية³ قبل التعاقد من طرف الشريك العمومي، بهدف وضع إطار عمل جيد للمشروع. بالإضافة إلى تحليل مفصل للمخاطر المالية والتقنية للمشاريع من طرف الشريك الخاص وبذلك تتوضح مهام والتزامات كل طرف.
- الإصرار على تفعيل شراكة ناجحة بين الأطراف المعنية (حكومة، مستثمرين، مقرضين، مستخدمين وعملاء) من خلال عملية تعاقدية شفافة وتنافسية.

3- أشكال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص:

الدارس لموضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لا بد له من التركيز على أهم عنصرين في تحديد أشكال تلك العقود وهما على التوالي:

أ. درجة المساهمة المالية للقطاع الخاص:

تحدد درجة المساهمة المالية للقطاع الخاص في رأس مال مشروع الشراكة بشكل كبير نوع أو صنف العقد، بمعنى أن الحكومة تكون مضطرة في بعض الحالات للتخلي عن بعض أو كل من رأسمال المشروع للقطاع الخاص، الذي يتولى بدوره بناء المشروع وعليه فنحن بصدد الحديث عن عقد الامتياز كما يمكن للحكومة أن تقيد أو تحد من درجة المساهمة المالية للخواص وتحفظ بأصول المشروع من المراحل الأولى فنحن نتوجه نحو عقد تسيير، عقد خدمة أو عقد إيجار.

ب. درجة المخاطرة:

بالإضافة إلى درجة المساهمة المالية للقطاع الخاص في المشروع فإن درجة تورط هذا الأخير في المخاطرة الناتجة عن تأخر أجل تسليم المشروع و/ أو فشل في الالتزامات المالية للمشروع تعتبر من بين أهم العوامل المساهمة في تحديد نوع العقد وفق نفس السياق السابق.

بناء على ما سبق نستنتج أن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تأخذ نمطين أساسيين وهما:

¹ Marlo Rankin- Public-private partnerships for agribusiness development- review of international experiences- Rome- 2016- p 15.

² عادل محمود الرشيد- "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص المفاهيم"- "النماذج التطبيقية"- المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات ، الطبعة الثانية ، الأردن، السنة 2007 ، ص: 21

³ حكومة دبي(دائرة مالية)، الشراكة القطاع العام(الحكومة) والقطاع الخاص، 2010، ص: 8.

- I. الشركات التعاقدية: ولها أشكال عديدة مثل: التأجير، الإدارة، الخدمة، البيع الكلي أو الجزئي، الشريك الإستراتيجي والامتياز ويدخل ضمن الامتياز أشكال عديدة أبرزها نظام البناء . التشغيل . نقل الملكية (BOT) والذي يتفرع بدوره للعديد من الأشكال (BOO, BOOT , DBOT...).
- II. الشركات التعاونية: يزدهر هذا النمط من عقود الشراكة في مناخ اقتصادي رأس مالي يغلب عليه القطاع الخاص حيث يتم تمثيل هذا الأخير في علاقات أفقية، بحيث يتم ضمان مشاركة جميع الأطراف في اتخاذ القرار عن طريق الإجماع يشترك جميع الشركاء بتولي المهام والواجبات الموكلة لديهم ولا يوجد إشراف منفرد لأي طرف بموجب بنود العقد.
- ثالثا. إدارة مخلفات أزمة الرهن العقاري على عقود الشراكة .

عرف الاقتصاد العالمي نهاية سنة 2007 مجموعة من التقلبات والتي أثارة سلسلة متصلة من الصدمات في أسواق المال والنقد على حد سواء، حيث يعود السبب الرئيسي للأزمة موضوع الدراسة إلى ما يعرف بالرهن العقاري، حتى أن بعض منطري علم الاقتصاد يسمونها بأزمة الرهن العقاري، حيث تبنت البنوك والمؤسسات المصرفية منذ سنة 2004 سياسة مبنية على تشجيع إقراض الأسر الأمريكية من ذوي الدخل المنخفض في سبيل الحصول على مساكن شخصية مقابل نسب فائدة مرتفعة دون وجود ضمانات كافية على تلك القروض، وفي ظل عجز تلك الهيئات المالية على استرداد القروض تعرض معظمها للإفلاس¹ (أكثر من 120 مؤسسة بنكية)، وعليه تدخل الاحتياطي الفدرالي بجملة من القرارات ومن بينها الاعتماد على سياسة الإنعاش من خلال ضخ السيولة النقدية في حسابات بعض المؤسسات الاستراتيجية على غرار أكبر شركات التأمين في الولايات المتحدة الأمريكية 'American International Group' فيما استفادت العديد من الشركات الصناعية على غرار 'CHRYSLER و GMC' من الإفلاس تحت الفصل 11. خسر الاقتصاد الأمريكي ما مقداره 1000 مليار دولار جراء الأزمة طيلة الفترة الممتدة من سنة 2008 إلى غاية 2012.

تمثلت مظاهر الأزمة المالية على الصعيد الدولي في الارتفاع الغير مسبوق في أسعار مصادر الطاقة حيث ارتفع سعر البترول ليصل عتبة 147 دولار للبرميل، ما تسبب في ارتفاع أسعار المواد الأساسية كحتمية لارتفاع أسعار الطاقة ما هدد بتكرار حدوث ما يعرف بظاهرة الركود التضخمي 'Stagflation' وبالفعل ومع نهاية سنة 2008 بدأت أسعار السلع بالانخفاض جراء مظاهر الكساد، مع الارتفاع الشديد في نسب التضخم على المستوى العالمي ليصل إلى مستويات قياسية.

1- أسباب تأثر عقود الشراكة مع الخواص بالأزمة المالية:

ترتبط مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص في شتى المجالات بالأوضاع الاقتصادية السائدة على المستوى الوطني، الإقليمي والدولي شأنها شأن باقي الاستثمارات، وفي الأساس يمكن تلخيص أسباب تأثر عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في ثلاث نقاط أساسية وهي على التوالي:

- I. تعتمد عقود الشراكة على السيولة المالية للاستمرار في النشاط وفي ظل وجود حالة أزمة تضطر الجهات الحكومية لتغيير أولوياتها بحيث توجه التمويل نحو القطاعات الاقتصادية الإستراتيجية (الدول الصناعية) أو التوجه نحو الحماية الاجتماعية من خلال الحفاظ على استمرارية نظام الأجور السائد (حالة الدول الريفية).
- II. التغيير في مدة التمويل الحكومي: انطلاقا من النقطة السابقة نجد أن الحكومة تعتمد على وضع جدول زمني جديد لضخ الأموال في حساب المتعامل الخاص، وفي العادة تكون فترات التمويل طويلة نسبيا مما يآثر في سير أشغال المشروع ويعرضه لخطر الإفلاس، والملاحظ أن العقود من نوع الإدارة والخدمة هي الأشد تأثرا بهذا العامل نظرا لارتباط المشروع

¹ Abdelkader Beltas- La crise de Sub-prime et le déclenchement de la Crise financière internationale- EDITOIN Légende- 2009-p30.

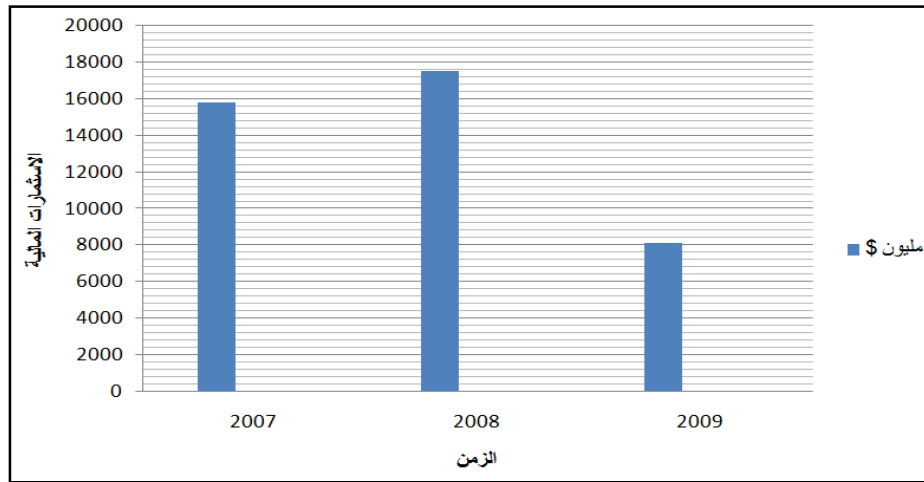
بالتتمويل الحكومي، عكس مشاريع الامتياز على غرار BOT,BOOT,BOO والتي يتحمل فيها الشريك الخاص مسؤوليات التمويل والمخاطرة وفي حالة عدم تأثر هذا الأخير بالأزمة فإن المشروع سيستمر ضمن الآجال.

III ارتفاع تكاليف التمويل: ترتفع تكاليف التمويل كحتمية مباشرة لارتفاع أسعار الفوائد عند الاقتراض وهو من أبرز مخلفات الأزمات المالية، مما سيرفع من التكلفة الإجمالية لمشروع الشراكة، وبالتالي ارتفاع مخرجات المشروع (خدمات البنية التحتية الناشئة عن مشروع الشراكة)، مما سيطعن في نجاعة التشارك مع الخواص أساسا، تعتبر إشكالية ارتفاع تكاليف المشروع أهم نقطة يتم التفاوض عليها عند القيام بالدراسات الأولية لمشاريع الشراكة، كونها تؤثر على جميع أنواع العقود وبشكل يهدد كينونة المشاريع.

2- أثر الأزمة المالية 2007-2008 على عقود الشراكة

في سبتمبر 2008 بدأت الأزمة المالية العالمية والتي اعتبرت الأسوأ من نوعها منذ زمن الكساد الكبير سنة 1929، بدأت الأزمة أولاً بالولايات المتحدة الأمريكية ثم امتدت إلى دول العالم لتشمل الدول الأوروبية ثم الدول الآسيوية والدول الخليجية لتصل للدول النامية التي يرتبط اقتصادها مباشرة بالاقتصاد الأمريكي، وقد وصل عدد البنوك التي انهارت في الولايات المتحدة خلال العام 2008 إلى 19 بنكاً، كما توقع آنذاك المزيد من الانهيارات الجديدة بين البنوك الأمريكية البالغ عددها 8400 بنكاً وبالتالي أثرت الأزمة المالية العالمية بشكل ملحوظ على تمويل عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص حيث يشير صندوق النقد الدولي إلى أن أكثر من 120 مشروع شراكة بنمط BOT و PFI فشلت مما تسبب في خسائر قدرت بأكثر من 15.8 مليار دولار. مع انخفاض في عدد عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص بنسبة 40% مع تقلص في الحجم المالي المرتبط بالعقود. أما في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فقد تراجع عدد العقود ب 55%.

الشكل 01: حجم الاستثمار المالي في مجال الشراكة للاتحاد الأوروبي في الفترة 2007-2009.



Source: André GLADU- Crises And emergency Management- CCMD- Canada -2004 -P3

من خلال الشكل رقم 01 نلاحظ أن الحجم المالي للاستثمارات في مشاريع الشراكة تراجع من 1753 مليون \$ سنة 2008 إلى 8075 سنة 2009 والسبب في ذلك يعود إلى العجز المالي للنظام المصرفي في أغلب دول منطقة OCDE حيث كانت تحدد البنود سقف الإقراض لمشروع شراكة قبل الأزمة ب 100 مليون € إلى أنه وبعد تقلبات سوق المالية والمصرفية سنة 2009 تقلص حجم الإقراض ليصل إلى النصف.

3- الآليات الحكومية لتحسين المناخ المالي لعقود الشراكة

بإمكان السلطات العمومية أن توفر مجموعة من الميكانيزمات والمساعدات المالية لتحفيز وتنشيط عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال الخدمات العامة. والتي مستها الأزمة المالية بشكل مباشر أو غير مباشر، حيث تعمل السلطات الحكومية من خلال الخزينة العمومية على تقديم مساعدة مالية مباشرة بدل الاقتراض البنكي اعتمادا على احتياطي النقد (صناديق ضبط الإيرادات بالدول البترولية)¹، كما يمكن أن تعدل الحكومة من بنود التعاقد خصوصا في العقود التي يتولى فيها القطاع الخاص بشكل حصري مهمة تمويل المشروع، وتترك للخواص التسيير نظرا لمعرفتهم المسبقة بالسوق بمعنى أن الجهات الحكومية تقوم بتحويل شكل العقد من عقد - نمط امتياز (BOO. BOOT.BOT...) إلى عقد خدمة أو عقد تسيير، وفي هذه الحالة يكون المشروع مستديم من الناحية الاقتصادية لكنه غير ذلك من الناحية المالية، فمشاريع البنية التحتية مثلا لها آثار خارجية ايجابية مهمة بالنسبة للقطاع الحكومي وهذا ما يفسر التمويل والتدخل المالي المباشر للحكومة لإنقاذ تلك المشاريع بواسطة عملية إنفاق مباشرة من ميزانية التجهيز مستعينة بمؤسسات عمومية هيأت مسبقا لتولي مهام التمويل، عكس الأسواق المالية المحلية الذي تتردد² في التمويل نتيجة انعكاسات الأزمة. ومن بين أهم آليات المساعدات المالية ما يلي:

1.3- آليات التمويل المباشر:

يحق للسلطات العمومية أن تتبنى سياسة التمويل المباشر للمشاريع، وذلك من خلال القروض والإعانات وتتبنى الحكومة هذه السياسات في العادة عندما يكون المشروع المرتبط بعقد الشراكة ضعيف المردودية (في حالة مشاريع الخدمات العمومية المجانية أو ذات السعر الرمزي) على غرار البنية التحتية للنقل والتي تعتبر أساسية لعملية التنمية وبالتالي تحافظ الحكومة على استمرارية تمويل تلك المشاريع خلال وبعد الأزمة وبنفس الوتيرة وكمثال على ذلك نأخذ الحالة الفرنسية الشهيرة والمتمثلة في قطار النقل السريع TGV Tours-Bordeaux حيث بلغت قيمة الصفقة 7.8 مليار € والذي انتهت به الأشغال سنة 2011 وفي الأجل المحددة، كما يمكن للحكومة أن تتولى تمويل عقود الشراكة في حالة ضعف القدرات المالية للخواص وهي الوضعية التي تعاني منها أغلب الدول السائرة في طريق النمو. عادة ما تظهر الإعانات الحكومية في الميزانية العامة للدولة ولذلك يطلق الكثير من الباحثين على هذا النمط من الآليات بمساعدات الميزانية ويمكن أن تأخذ الأشكال التالية:

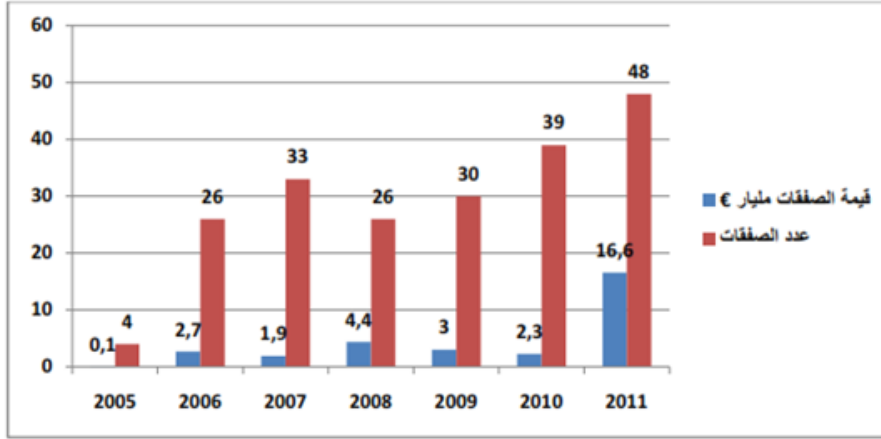
- توفير الدعم المباشر: من خلال مساعدات نقدية مباشرة كتسديد نفقات إنشاء البنية التحتية والتعويضات المالية عند الاستيلاء على العقارات وكذا تمويل أشغال الصيانة الكبرى.
- من خلال الإعفاء الكلي أو الجزئي للالتزامات المالية التي تكون على عاتق المشروع ولصالح السلطة العامة كالضرائب مثلا، فيستفيد المسير لمشروع الشراكة من إعفاء أو تخفيض ضريبي.
- كما يمكن للحكومة أن تقرض مسير مشروع الشراكة في حالة عدم امتلاكه للاعتمادات المالية اللازمة بسبب تبعات الأزمة، كما يحق لها المساهمة المباشرة في رأس المال الاجتماعي للمشروع.
- يمكن للحكومة ومن الجهة المقابلة أن تحفز الطلب على المخرجات النهائية والثانوية للمشروع وذلك من خلال إعفاء المستهلكين من دفع الرسم على القيمة المضافة أو من خلال دعم الأسعار.

¹ Jeffrey Delmon- Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures- op cit p55

² تكمن مخاطرة التمويل المالي في الاستثمار بمعدل فائدة ثابت لمدة زمنية طويلة وهي مدة الإنشاء والاستغلال للبنية التحتية

تستطيع الحكومة نظرا لليونة المالية الكبيرة التي تمتلكها أن تستعين بشكل واحد من أشكال الدعم السالفة الذكر كما يمكن أن تدفع بها جميعا إذا لزم الأمر ومن بين أهم الدول التي اعتمدت على هذا النمط من الآليات نجد كل من النرويج، كندا، وفرنسا.

الشكل 02: تطور عقود الشراكة من صنف CPE في فرنسا قبل، أثناء، وبعد الأزمة.



المصدر: لكل الأمين- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالجزائر- رسالة ماجستير- جامعة تلمسان- 2014/2013- ص 95.

من خلال الشكل السابق يمكن الاستنتاج أن الحكومة الفرنسية تبنت سياسة تطوير عقود الشراكة قبل الأزمة حيث ارتفعت القيمة الإجمالية للعقود من 0.3 مليار € سنة 2005 إلى 4.4 مليار € سنة 2008 إلا أن تلك الأخيرة تأثرت بالأزمة المالية العالمية لتتراجع القيمة الإجمالية للعقود ل 2.3 مليار € سنة 2010 غير أن التدخل للهيئة المسؤولة عن مشاريع الشراكة (Mission d'appui aux partenariats public-privé) من خلال تطبيق إستراتيجية طارئة للإنقاذ تمثلت في توفير الدعم المالي المباشر الحكومي للمشاريع المتضررة، ما مكن مشاريع عقود الشراكة من الانتعاش لتصل القيمة الإجمالية لتلك الأخيرة سنة 2011 إلى 16.6 مليار €.

2.3- آليات الدعم المالي المشروط:

تمتلك السلطات العامة أيضا حق الدعم المالي المشروط وفي هذه الحالة لا تقوم الحكومة بتقديم تمويل مباشر لكن تلتزم بتولي بعض أثار الأزمة المحتملة ومن تلك الآليات ما يلي¹:

- تقوم الجهة الحكومية وهي الشريك العام بالضمانات المرتبطة أساسا بالقروض البنكية، و بالتقلبات في أسعار الفائدة وأسعار الصرف، وضمان مستوى الطلب على الخدمة العمومية.
- التعويض في حالة نقص أو تراجع في الربح أو تجاوز التكاليف للمستوى المتوقع عند بداية الدراسة.
- ضمان الخدمات المرتبطة بالمشروع والمقدمة من طرف السلطات العامة والتي من الممكن أن تتأثر بالأزمة كخدمة النقل وتوفير مصادر الطاقة وغيرها.
- تغطية من خلال التأمين على المخاطر المرتبطة بالمشروع في حالة الأزمات.

¹ Jeffrey Delmon- Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures- op cit p55

• تقديم قروض بشروط، حيث تلتزم الحكومة بتوفير القروض بسعر فائدة معلوم وعادة ما يتفق عليه مسبقا و بأجل معلوم، ويشترط تقديمها بعدم توفر أو حصول الهيئة المسيرة للمشروع على تلك القروض خصوصا الأجلة أو البعيدة المدى من الهيئات المصرفية.

يتميز أسلوب الدعم المالي المباشر والدعم المالي المشروط عند الأزمات ببعض السلبيات والمتمثلة أساسا في التداخل والازدواجية في المهام الموكلة للدولة فمن ناحية هي شريك اجتماعي للقطاع الخاص في مشروع الشراكة ضمن عقد قانوني وتجاري محدد المعالم ومن جهة أخرى هي تدعم المشروع ماليا مما سيتسبب في العديد من المشاكل أبرزها ظهور بعض الممارسات الخاطئة للمساهم العمومي والذي يمارس الضغط على الشريك الخاص لتوجيه المشروع وعادة ما يتسبب هذا الانحراف في تراجع المردودية المنتظرة وحتى الإفلاس، كما أن الدورين المنفصلين للحكومة سينعكسا سلبا على التوازن المالي للدولة نتيجة ارتفاع الإنفاق العمومي، ولذلك يرى العديد من الباحثين أن السلطة العمومية يمكن أن تساهم في تحسين الوضع المالي لمشاريع الشراكة في قطاع الخدمات العمومية من خلال لعب أدوار أخرى.

3.3- الدولة كوسيط مالي¹:

يمكن للسلطة العمومية أن تتدخل لتحريك الإمكانيات المالية في السوق المالي، وذلك عن طريق وضع تسهيلات قانونية وتقنية على حركة أموال الخواص خصوصا في السوق المالية الوطنية، فيمكن للقطاع الخاص الشريك الأساسي في عقد الشراكة الحصول على التمويل اللازم من الأسواق المالية لمواصلة النشاط في ظل الأزمة.

4.3- صناديق التحضير والدراسة:

تعد بريطانيا من البلدان الأكثر استعمالا لعقود الشراكة وهي من أكثر الأسواق نجاعة عندما يتعلق الأمر بالدراسات الأولية للمشاريع ومدى قابليتها للتأقلم في ظل الأزمات بحيث تلزم الحكومة بإعدادها خارج عقد الشراكة فهي من التكاليف المدرجة في الميزانية العامة للدولة بطريقة مباشرة حيث تقدر التكلفة المتوسطة لكل دراسة بـ 2.6% من قيمة المشروع الكلي وهي نسبة يمكن أن تتضاعف في دول تكون فعالية الدراسة الأولية مرتفعة نسبيا، وبالرغم من ذلك يبقى الأثر المالي لصناديق الدراسة ضئيل وغير محسوس بالنسبة للشركاء المتضررين من الأزمة غير أن هذه التقنية يمكن أن تختصر الوقت اللازم لتنفيذ وتسليم المشاريع وبالتالي تخفض من تكاليف المشروع بطريقة غير مباشرة.

من خلال استعراض موجز لمفهوم الأزمة المالية وانعكاساتها على مشاريع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال الخدمات العمومية فإن تلك الأخيرة شأنها شأن باقي الاستثمارات تتأثر بشكل ملحوظ بالصددمات المالية والتغيرات في المؤشرات الاقتصادية الغير متوقعة، وبعد التطرق ولو بشكل موجز لجملة الآليات التي تستعين بها الحكومات لمجابهة الصدمات الناجمة عن الأزمات يمكن القول أن التحكم في تبعات تلك الأخيرة يبقى محدودا في ظل القدرات المالية للحكومات، ففي حالة الدول الصناعية التي تعتمد على الدراسة والتخطيط المالي المسبق للمشاريع الشراكة ضمن مؤسسات أوجدت لضمان التنسيق بين المالك العمومي والشريك الخاص. لحماية مشاريع الشراكة من أثار الأزمات المالية فإن الإستراتيجية السالفة الذكر تبقى صالحة للمدى القصير، ففي حالة تطور الأزمة الاقتصادية وتعدد المؤشرات العامة بالدول فإن الحكومات ستضطر لتخلي عن الدعم المالي بنوعيه وبالتالي فشل مشروع الشراكة

الخاتمة

تمثل عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص الحل لمشكلة تدني مستوى الخدمات العمومية، وقد تطور هذا النمط بشكل كبير في العقدين الماضيين واللذان تميزا بالصددمات المفاجئة والسريعة على المستوى الإقليمي والدولي، وقد سطرت كل دولة

¹ Banque asiatique de développement- Public-Private Partnership (PPP) Handbook - Manille- 2008- p 98.

خطة حماية للمشاريع العامة. بالرجوع للحالة الجزائرية والدول الريفية والتي تتوفر على احتياطي كبير من العملات الصعبة، فإن إستراتيجية حماية مشاريع الشراكة تمتاز بتقديم تحفيزات مالية مباشرة وغير مباشرة للمتعاملين الخواص المشرفين على تلك المشاريع، وفي المقابل فإن استمرارية تلك السياسة مرهون ببقاء أسعار مصادر الطاقة على الأقل ضمن المستويات الطبيعية فبمجرد انخفاض أسعار البترول تهاوى تلك السياسات أمام عجز تلك الحكومات عن إيجاد البديل. من خلال ما سبق يمكن الخروج بجملة توصيات وهي:

- أ. ضرورة الدراسة المسبقة لنجاعة مشاريع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ككل ومدى المردودية الاقتصادية والاجتماعية للمخرجات النهائية لتلك المشاريع على غرار الأسلوب الذي تتبعه بريطانيا.
- ب. تغيير السياسات التي تعتمد عليها الدول التي تنتهج أسلوب إداري بيروقراطي في اختيار المتعامل الخاص وذلك من خلال اعتماد أسلوب المناقصة مع اختبار رد فعل المتعاملين الخواص أمام أوضاع اقتصادية مختلفة ومدى استعداده لمواجهة تلك الأوضاع.
- ت. التحري مع الدراسة الدقيقة للكشوف المالية للمتعاملين الخواص المنتمين للدول المتضررة من الأزمة، ما يتيح للحكومة معرفة ما مدى قدرتهم على الصمود وإتمام العمل وفق البنود المسطرة في العقود.

المراجع:

- على عبد الفتاح أبو شرار- الأزمة المالية الاقتصادية العالمية الراهنة أحداثها ، أسبابها وتداعياتها- ط 01- عمان، الأردن- 2011.
- نزهان محمد -الأزمة المالية العالمية الراهنة المفهوم، الأسباب والتداعيات- مجلة الإدارة والاقتصاد- العدد 83- 2010.
- عادل محمود الرشيد- "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص المفاهيم"- "النماذج التطبيقية"- المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات - الطبعة الثانية - الأردن- 2007 .

- Patrick LAGADEC- La gestion des crises « outils de réflexion » - MCGRAW-HILL- Paris- 1991.
- Richard Hemming- Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk- IMF editions- Washington, DC – 2006.
- Nicolas Ponty- PPP et Accélération de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement de l'Afrique- Cornil. France- 2007.
- World Bank Institute- Public-Private Partnerships- Reference Guide- Version 1.0- 2012.
- Barrows, David -Public-private partnerships in Canadian health care: A case study of the Brampton Civic Hospital OECD Journal on Budgeting, Vol. 12/1- 2012.
- Marlo Rankin- Public-private partnerships for agribusiness development- review of international experiences- Rome- 2016.
- Abdelkader Beltas- La crise de Sub-prime et le déclenchement de la Crise financière internationale- EDITOIN Légende- 2009.
- André GLADU- Crises And emergency Management- CCMD- Canada -2004.
- Banque asiatique de développement- Public-Private Partnership (PPP) Handbook - Manille- 2008.