تفعيل إستراتيجية الشراكة بين القطاع العام والخاص كخيار لتحفيز التنويع الاقتصادي على ضوء بعض التجارب الدولية

ط.د/ بن موفق زروق
طالب دكتوراه
مخبر سياسات التنمية الريفية بالمناطق السهبية في الجزائر
جامعة زيان عاشور بـــ الجلفة

أ.د. قادري محمد الطاهر
أستاذ محاضر
مخبر سياسات التنمية الريفية بالمناطق السهبية في الجزائر
جامعة زيان عاشور بـــ الجلفة

تاريخ النشر: 2018/06/15

ملخص: تهدف هده الدراسة إلى إلقاء الضوء على أهمية المشاركة بين القطاعين العام والخاص، في ضوء التحول إلى اقتصاد السوق والتوجه العالمي لتنفيذ مشروعات البنية التحتية والخدمات العامة، وإبراز تجارب العديد من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء تقوية وتعزيز بنيتها التحتية من خلال الاعتماد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص. حيث تطرقت الدراسة في البداية إلى مفهوم إستراتيجية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص والعلاقة التي تربطهما، وكيفية الانتقال من الخصخصة إلى مرحلة الشراكة بين القطاع العام والخاص والفرق بينهما ثم توضيح تصنيفات وأنواع الشراكة قبولا من قبل من الباحثين كما يمكن حصر بعض فوائد الشراكة وأهم أهدافها في تشغيل البنية الأساسية والخدمات العامة وأهم مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة، مع تقديم نماذج لتجارب دول نامية ومتقدمة ناجحة في هذا المجال كالتجربة التركية والتونسية كنماذج عن الدول النامية والتجربة الفرنسية وتجربة بريطانيا كنماذج ناجحة في مجال الشراكة في الدول المتقدمة.

✓ **الكلمات المفتاحية:** الشراكة، القطاع الخاص والعام، الخصخصة، البنية التحتية...

Abstract: This study aims at shedding light on the importance of public-private partnerships in light of the transition to a market economy and the global orientation for the implementation of infrastructure and public services projects and highlighting the experiences of many developed and developing countries alike. Between the public and private sectors. The study focused on the concept of partnership strategy between the public and private sector and the relationship between them, and how to move from privatization to the stage of partnership between the public and private sectors and the difference between them and then clarify the classifications and types of partnership accepted by researchers and can be limited some of the benefits of the partnership and its main objectives The operation of infrastructure and public services and the most important reasons for resorting to the method of partnership, with examples of the experiences of developing countries and advanced successful in this area such as the experience of Turkish and Tunisian models of developing countries and the French experience and the experience of Britain as successful models in the field of Partnership in developed countries.

✓ **Keywords:** partnership, private and public sector, privatization, infrastructure..

مقدمة:

1. تمهيد:

جرت العادة على أن تتولى الحكومات مهمة إنشاء وصيانة وإعادة تأهيل البنية التحتية المادية التي يستحيل بدونها معظم الأنشطة الاقتصادية، كالطرق والموانئ والمصانع وشبكات الاتصالات والكهرباء واستكشافات البترول، وفي الواقع كان الإنفاق الاستثماري، لاسيما في مجال البنية التحتية انخفض كنسبة من إجمالي الناتج المحلي على مدار العقود الثلاثة الماضية في جميع أنحاء العالم. إلا أنه خلال السنوات الأخيرة أصبحت شراكة القطاع العام والخاص ظاهرة مسيطرة نتيجة لعدم كفاية الاستثمارات والضغوط المتزايدة على الميزانيات الحكومية، بالإضافة إلى القلق العام تجاه عدم كفاءة الخدمات التي تقدمها المؤسسات، والوكالات الحكومية، حيث طبقت شراكة القطاع العام، والخاص بشكل رئيسي في مجالات البنية الأساسية الاقتصادية مثل (الاتصالات اللاسلكية، والطاقة، والمياه، والطرق). ولكن بدا مؤخرا الالتفات إلى البنية الأساسية الاجتماعية مثل (الصحة، والتعليم، والخدمات الأخرى). من المتعارف عليه أن هذه الخدمات كان يتم تقديمها بشكل أساسي من قبل القطاع العام، إذ يستلزم الكثير منها ضخ استثمارات كبيرة، وتحتاج إلى وقت طويل قبل أن تبدأ في إعطاء عائد؛ بلغة اقتصادية، وعادة ما تكون الحكومات راغبة في أن تستمر قدرتها في السيطرة على تقديم تلك الخدمات نظرا لضرورتها للمجتمعات الحديثة؛ وتميل عملية تسعير هذه الخدمات نتيجة لاعتبارات اجتماعية إلى عدم المرونة. إلا أن الخدمات البنية الأساسية المقدمة من قبل القطاع العام اتسمت في الكثير من الحالات بانخفاض درجة كفاءتها، وارتفاع أسعارها، وقلة انتشارها، وإهمال صيانتها. وقد حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل الحكومات والمجتمعات والمراكز البحثية في مختلف إنحاء العالم بعد أن اتضح بان عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد وجمع كافة إمكانات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد وخبرات كل من القطاع العام والخاص لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى إنشاء وتشغيل المشاريع بمختلف أنواعها بعد أن واجهت التنظيمات المؤسسية المنفصلة والمستقلة قطاعياً تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة المستهدفة، لذلك تسعى الدول المتقدمة والنامية على حد سواء إلى خلق التنظيمات المؤسسية والتشريعات والنظم لتبني التنظيمات التشاركية التي تساهم فيها كافة قطاعات المجتمع في توجيه وإدارة وتشغيل المشاريع والإعمال وتطويرها وتنميتها من اجل خدمة إغراضها.

إن اقتران الإنفاق في مجال البنية التحتية بتحفيز التنويع الاقتصادي وبالتالي الرفع من النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة، كون أن بعض الاستثمارات في البنية التحتية تولد عائدا اجتماعيا مرتفعا إلى حدا ما، غير أنه من غير المؤكد بأي حال ما إذا كانت زيادة الإنفاق على البني التحتية في خد ذاتها يمكن أن تحفز التنويع الاقتصادي وبالتالي الرفع من النمو الاقتصادي من زيادة الإنفاق على مجالات الرعاية الصحية والتعليم.

2. **مشكلة الدراسة:**

تقوم الشراكة في جوهرها على تقديم الخدمات العامة من خلال قيام الدولة بالتعاقد مع شركات القطاع الخاص لبناء وتمويل وتشغيل البنية الأساسية للخدمات العامة. ومع نهاية مدة التعاقد تؤول أصول البنية الأساسية إلى ملكية الدولة الأمر الذي يؤدى إلى زيادة حجم أصول الدولة. حيث يطرح هذا البرنامج العديد من العناصر التعاقدية التي تتيح للقطاع الخاص المساهمة في تنفيذ المشروعات من خلال أشكال متعددة مثل التصميم والتمويل والبناء والتشغيل والإدارة والصيانة والخدمات الأخرى. وهنا نطرح الإشكالية الرئيسية التالية: **هل يمكن أن تكون إستراتيجية الاستثمار في البنية التحتية بين القطاع العام والخاص بديلا ممكنا لتحفيز عملية التنويع الاقتصادي؟**

3. **الأسئلة الفرعية :**

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية وقصد الإلمام بالموضوع قمنا بطرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي أهم أشكال الشراكة وما هي العلاقة بين الخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص؟
- فيما تمثلت أهداف ومبررات ونتائج الشراكة بين القطاعين العام والخاص عند الدول التي طبقتها؟
- هل ساهمت سياسة تحرير عقود الشراكة في زيادة عقود الشراكة بين قطاع العام والخاص في قطاع البنية التحتية؟
- كيف استطاعت حكومات الدول إقامة شراكة بينها وبين القطاع الخاص وإنجاحها في مجال تمويل مشاريع البنى التحتية؟

4. **فرضيات الدراسة :**

- ساهمت السياسة المتبعة اتجاه عقود الشراكة في استقطاب استثمارات محلية وأجنبية لقطاع البنى التحتية.
- ساهمت شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص في تحسين وضعية البنى التحتية في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء.
- تعمل الشراكة بين القطاع العام والخاص على تخفيف الوطأة المالية التي يعاني منها القطاع العام وخلق القيمة المضافة التي توفرها المرونة المالية مع تحسين القدرة الإدارية للقطاع العام.

5. **أهمية الدراسة:** إن الشراكة التي يتم بناءها على أسس سليمة بين القطاع العام والخاص هي اختيار أمثل لتقديم الخدمات سواء من المنظور الإداري أو من المنظور الاستراتيجي، و من هذا المنطلق تكمل أهمية الدراسة في ما يلي:

- أن خيار الشراكة بين القطاعين العام والخاص يشكل السبيل الوحيد لكثير من الاقتصاديات حول العالم ومنها الاقتصاد الوطني؛
- إن الاستثمار في البنى التحتية يؤدي دورا رئيسا في تحفيز نمو الناتج المحلي وتطوير الاقتصاد وتأمين نموه المستدام.

- البحث عن الأرضية المناسبة لاستقطاب الاستثمارات وخلق فرص عمل عديدة في القطاعات جميعا ولكل الطبقات الاجتماعية على اختلافها.

6. **أهداف الدراسة:** نهدف من خلال هذه الدراسة إلى التعرف على ما يلي :

- أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل البنية التحتية وتخفيف العبء المالي على الدولة.
- إبراز أهم مزايا وأهداف ومبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- معرفة العلاقة بين الخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص وطريقة الانتقال من الخصخصة إلى مرحلة الشراكة بين القطاع العام والخاص.
- معرفة طبيعة ومميزات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- الاستفادة من تجارب الدول النامية والمقدمة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

المحول الأول: إستراتيجية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

إن الرغبة في الحصول على خدمات أفضل، وبكفاءة أعلى، إضافة إلى الحاجة إلى مصادر إضافية للتمويل تدفع الحكومات بشكل متزايد إلى تبني شراكة القطاع العام، والخاص لتقديم هذه الخدمات، ومما سبق نجد أهميه الشراكة بين القطاع العام، والخاص، لذا سنهتم في هذا المحور بإلقاء الضوء على تعريفها، ومبررات اللجوء إليها، وأهدافها، وأنواعها، ومزاياها، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص

أولا – تعريف الشراكة بين القطاع العام والخاص: يرى بعض العلماء أن عقد الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص أي نظام (P.P.P) هو عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القطاع العام إلى أحد أشخاص القطاع الخاص القيام بتمويل الاستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستقلالها وصيانتها طوال مدة العقد المحددة في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية، وتتولى مؤسسات من القطاعين العام والخاص العمل مشاريع أو تقديم خدمات للمواطنين، وخصوصاً في المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية".[1]

وبصورة عامة فإن الشراكة تعرف على أنها أحد أشكال التعاون بين القطاعيين العام والخاص يتم من خلالها وضع ترتيبات يستطيع بمقتضاها القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية من خلال السماح للقطاع الخاص بتقديمها بدلا من أن يقدمها القطاع العام بنفسه أي بصورة مباشرة.[2]

ثانيا– العلاقة بين الخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص:

1 .**الانتقال من الخصخصة إلى مرحلة الشراكة بين القطاع العام والخاص:** تعرضت عملية الخصخصة إلى العديد من الانتقادات، بسبب سوء إدارة هذه العملية بطريقة غير صحيحة، وغير مدروسة، أدت إلى بيع العديد من المؤسسات والشركات المملوكة للقطاع العام الرابحة والتي بالأصل كانت تدر دخلا كبيرا لخزينة الدولة، وإفساح المجال أمام الشركات الأجنبية للسيطرة وبشكل كامل على المقدرات الاقتصادية للدولة، وإعطائها حق الامتياز بالتصرف بالموارد الطبيعية من خلال نقل ملكية الشركات العامة إليها

بالكامل، في ظل عدم العدالة في تقييم الأصول الخاصة بالشركات التي خضعت للخصخصة، ومن ثم بيعها بأقل من القيمة الحقيقية. كما أ سيئ استخدام حصيلة الخصخصة في العديد من الدول في أغراض غير منتجة لتغطية النفقات الجارية مقابل استخدام الجزء اليسير للإنفاق الرأسمالي.

ومن جانب آخر، أدت الأزمات المالية، والاقتصادية العالمية التي واجهت الاقتصاد العالمي عدة مرات منذ مطلع الألفية الثانية، والتي كان أبرزها الأزمة الاقتصادية في عام 2007 إلى تحقيق آثار اقتصادية سلبية على غالبية الدول، تجلت في انخفاض النمو الاقتصادي، وارتفاع معدلات البطالة، وقيام العديد من الشركات بتسريح العمالة لديها لتقليل حجم الخسائر، وزيادة العجز في الموازنات العامة للدول، وارتفاع الدين العام الخارجي، والداخلي، وانخفاض الاستثمارات الأجنبية المباشرة، الأمر الذي أثر بشكل كبير على قدرة الدول، خاصة النامية، على إقامة، وتنفيذ مشاريع البنية التحتية، وانخفاض مستوى الخدمات العامة .خاصة في ظل التوقعات بتزايد الطلب المتوقع على مشاريع البنية التحتية، والخدمات العامة، والتي تحتاج إلى استثمارات تقدر بحوالي 5300 مليار دولار حتى عام 2030م، علما بأن الاستثمارات في هذه المشاريع قد بلغت في عامي 2009 و2010 حوالي 700 مليار دولار منها 180 مليار للولايات المتحدة، و300 مليار لأوروبا، 200 مليار للصين.

وبناء على ما تقدم، ظهرت الحاجة إلى إعادة ترتيب الأدوار بين القطاعين العام، والخاص، بحيث يتم تجاوز كافة السلبيات التي نتجت عن عملية التخلي الكامل للدولة عن أصولها لصالح القطاع الخاص ضمن عملية الخصخصة، ومعالجة عجز الدولة عن القيام بالاستثمار في المشاريع الرأسمالية نتيجة تفاقم العجز في موازناتها العامة، الأمر الذي يتطلب إفساح المجال أمام القطاع الخاص من خلال شراكة حقيقة، ومتكاملة مع القطاع العام، يقوم القطاع الخاص فيها بالمشاركة في تمويل المشاريع العامة لتطوير البنية التحتية والفوقية، بالإضافة إلى تقديم خبراته الإدارية والفنية في هذا المجال.[3]

2. **الفرق بين الخصخصة والشراكة بين القطاع العام والخاص:** تختلف عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص عن الخصخصة في أن الحكومة من خلال الخصخصة تقوم بالتخلي كليا أو جزئيا عن أصولها لصالح القطاع الخاص بشكل نهائي من خلال البيع بحيث تؤول الملكية للقطاع الخاص بالنهاية مقابل عائد مالي، في حين يقوم القطاع الخاص في عملية الشراكة بمسئولياته في عملية البناء والإدارة والتشغيل وتقديم الخدمة والصيانة وغيرها من الأمور التي يتم الاتفاق عليها مع الحكومة، بالإضافة إلى تحمله المخاطر التجارية فيما تحتفظ الدولة بملكية الأصول. ولقد تم اللجوء إلى خيار الشراكة بين القطاعين العام، والخاص لما له من آثار ايجابية كبيرة.

الفرع الثاني: أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

أكثر التصنيفات قبولاً من قبل الكثير من الباحثين يندرج على أساس:

أولا – شراكات تعاونية: وتدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث تتصف الشراكة بعلاقات أفقية بين إطراف الشراكة ويتم اتخاذ القرار بالإجماع ويشترك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات ولا يوجد إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضها.

ثانيا– شراكات تعاقدية: وتعنى بترتيبات توصيل الخدمات بموجب عقد بين طرفين وتكون العلاقات بين إطراف الشراكة عمودية مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة على النشاط وعلى الإطراف الأخرى المساهمة في الشراكة وهذه الجهة لا تمارس أداء المهام بل تعتمد على الإطراف الأخرى في ذلك وتكون قادرة على إنهاء الشراكة أحيانا أحاديا استناداً إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص.

والجدول أدناه يبين بعض أنواع الشراكة على النحو التالي:

الجدول رقم 01: يبين بعض أنواع وملكية عقود الشراكة

النوع	التشغيل والصيانة	التمويل	الملكية عند انتهاء العقد	مدة العقد
عقد إدارة	قطاع خاص	دولة	دولة	3 - 5
تأجير تمويلي	قطاع خاص	دولة	دولة	5 - 8
إعادة تأهيل، تشغيل ونقل ROT	قطاع خاص	قطاع خاص	دولة	15 - 20
إعادة تأهيل، تأجير تمويلي ونقل RLT	قطاع خاص	قطاع خاص	دولة	15 - 20
بناء، إعادة تأهيل، تشغيل ونقل BROT	قطاع خاص	قطاع خاص	دولة	20 - 30
بناء تشغيل ونقل BOT	قطاع خاص	قطاع خاص	شبه خاص	20 - 30
بناء تملك تشغيل ونقل BOOT	قطاع خاص	قطاع خاص	شبه خاص	20 - 30
بناء تأجير تمويلي وتملك BLO	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	+ 25
بناء تملك وتشغيل BOO	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	+ 25
امتياز	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	+ 25
خصخصة جزئية	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	+ 25
خصخصة كاملة	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	(وفق الترخيص)

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على: أنيس بو ذياب، **الشراكة بين القطاعين العام و الخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني**، منشورات مجلة الجيش، العدد 99، 2017، متوفرة على الرابط: https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content

ووفق هذا التصنيف يدخل نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) ضمن الشراكات التعاونية بينما تأخذ الشراكات التعاقدية إشكال عديدة مثل التأجير، الإدارة، الخدمة، البيع الكلي أو الجزئي، الشريك الإستراتيجي والامتياز ويدخل ضمن الامتياز إشكال عديدة أبرزها نظام البناء – التشغيل– نقل الملكية

(BOT) وله تفرعات عديدة مثل PBO,BOLT,Boo,Roo, BooT وغيرها ويمكن استحداث صيغ أخرى تتناسب مع المشروع المراد تنفيذه. وتأخذ مشاركات التعاقدية للقطاع الخاص أشكالاً مختلفة وبدرجات متباينة كالأتي:

1. **عقود الخدمة:** تحتفظ الجهة العامة بمسئوليتها الكاملة عن تشغيل وإدارة المرفق بالكامل ولكنها تتعاقد مع القطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات مثل قراءة العدادات وتحصيل الفواتير والصيانة. وتتراوح مدة هذه العقود بين سنة وثلاث سنوات .
2. **عقود الإدارة:** تقوم الجهة العامة بنقل مسئولية إدارة مجموعة من الأنشطة في قطاع معين إلى الخاص. وفي هذه الحالة تقوم الجهة العامة بتمويل رأس المال العامل والاستثماري كما تقوم بتحديد سياسة رد التكاليف.وتتراوح مدة هذه العقود ما بين 03 إلى 05 سنوات .
3. **عقود التأجير:** تقوم الشركات الخاصة بتأجير المرفق من الجهة العامة وتتحمل مسئولية تشغيل وإدارة المرفق وتحصيل الرسوم. ويقوم المستأجر بشراء الحق في الإيرادات وبالتالي يتحمل قدراً كبيراً من المخاطر التجارية. وتتراوح مدة هذه العقود بين 05 إلى 15 سنة ويمكن تمديدها .
4. **عقود الانتفاع طويل الأجل:** تستخدم لشراء مشروعات البنية الأساسية الضخمة. ويطلب من الشركة الخاصة تمويل وبناء وتشغيل المرفق لفترة معينة (20-30 سنة) ينتقل بعدها المرفق إلى القطاع العام
5. **عقود الامتياز:** تتحمل الشركات الخاصة مسئولية التشغيل والإدارة والاستثمار في حين تظل الجهة العامة مالكة لأصول المرفق. وقد تقدم هذه الامتيازات على مستوى الدولة بأكملها أو على مستوى مدينة وتتراوح مدتها بين 25 إلى 30 سنة.
6. **نقل الملكية:** يصبح القطاع الخاص مالكاً ومسئولاً عن المرفق ويخضع لهيئة رقابية.[4]

الفرع الثالث: مزايا وأهداف ومبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

أولا – مزايا الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

يمكن حصر فوائد الشراكة بالنقاط التالية:

1. توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع بين أكثر من طرف هم إطراف الشراكة.
2. توفير رأس مال القطاع الخاص وما يمتلكه من الخبرة في إدارة المشاريع وتقليل المدة الزمنية اللازمة لتنفيذها وبالتالي تحسين موقف الإدارة العامة.
3. تخفيف الوطأة المالية التي يعاني منها القطاع العام وخلق القيمة المضافة التي توفرها المرونة المالية مع تحسين القدرة الإدارية للقطاع العام.
4. تعزيز مبادئ الإفصاح والمساءلة في كيفية إدارة الموارد.

5. تبني مناهج عمل أكثر إستراتيجية من قبل الشركاء ممثلا في تزويد أفكار إستراتيجية أفضل، منهج تنسيقي أفضل، وصياغة وتنفيذ أفضل.

6. تولية البعد الاقتصادي اهتماما أوسع في السياسات ذات العلاقة وإدارة المشاريع على أسس اقتصادية بما يحقق المكاسب الاجتماعية والاقتصادية.

7. إعطاء الشرعية والمصداقية للمشروع من خلال مشاركة الجماعات .

8. تحقيق النجاح والتوسع في الإعمال من خلال التحفيز والإلهام والنظرة المستقبلية وإيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والتي بدورها تخلق الحوافز المستحدثة.

9. الشراكة هي التي تحمى المستهلكين من إساءة استعمال السلطة الاحتكارية .

10. الشراكة تفتح حيز اقتصادي لدخول ليس فقط الشركات الكبيرة بل أيضا الصغيرة والمتوسطة إلى أسواق كانت مستبعدة منها أو غير مستقرة .

11. الشراكة هي التي بإمكانها تشجيع المنافسة والابتكار .

ثانيا– أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص :

1. الهدف هو تغيير نشاط الحكومة من التشغيل للبنية الأساسية والخدمات العامة بحيث تستطيع بدلا من ذلك التركيز على وضع السياسات لقطاع البنية الأساسية؛ ووضع الأولويات لأهداف ومشروعات البنية الأساسية؛ ومراقبة مقدمي الخدمات و تنظيم الخدمة .

2. إدخال الإدارة والكفاءات لدى القطاع الخاص إلى مجال الخدمات العامة، وإشراكه في تحمل المخاطر.

3. تحقيق قيمة أفضل مقابل النقود فيما يتعلق بالإنفاق العام: بمعنى السعر الأمثل للعميل على أساس التكلفة على مدار مدة العقد، وجودة الخدمة المقدمة، والمخاطر التي يتحملها المشارك. فالسعر الإجمالي لمناقصة القطاعين العام والخاص المقدمة من الشريك يجب أن يكون أقل من التكلفة التي تتحملها الحكومة لو قامت بتوفير نفس مستوى الخدمة.

4. تنفيذ مشروعات الاستثمار في الوقت المحدد وبالميزانية المحددة .

5. تفادى تدهور الأصول والمنشآت الضرورية للخدمات العامة نتيجة للصيانة غير الفعالة أو لتشغيل القاصر.

6. تحقيق التأكد من الموازنة (فيما يختص برأس المال و التكاليف التشغيلية) .

7. إدخال الابتكارات على تصميم المشروع بالنسبة للأصول و التشغيل و الصيانة .

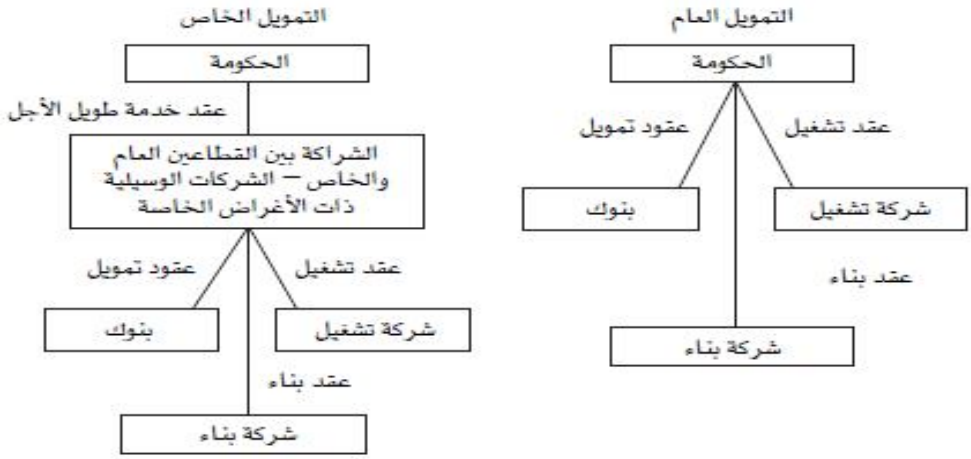
8. نقل المخاطر التي يمكن إدارتها أفضل بواسطة القطاع الخاص (التصميم والإنشاء والتمويل والصيانة) بعيدا عن الموارد المحدودة للحكومة .

ثالثا– مبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص: مما لا شكّ فيه بأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعتبر نموذجا متطورا لأنشطة الأعمال التي تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص، ولاسيما عندما يكون الاقتصاد الوطني يعمل بأدنى من كامل قدراته وطاقاته التشغيلية في المجالات الاقتصادية جميعا، من أجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة. ومن هنا يمكن حصر مبررات اللجوء إلى الشراكة في النقاط التالية:[5]

1. عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها .
2. التغير التقني والاقتصادي المتسارع أتاح الفرصة لتخفيض تكلفة المشاريع.
3. ضغوط المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو.
4. محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وتعمل الشراكة على تخفيف حدة المنافسة بين هذه المجالات.
5. تقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية.
6. زيادة الفاعلية والكفاءة من خلال الاعتماد على الميزة المقارنة وعلى تقسيم العمل العقلاني.
7. تزويد الشركاء المتعددين بحلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشاكل ذات العلاقة.
8. التوسع في اتخاذ القرار خدمة للصالح العام و تحقيق قيمة أعلى للأموال المستثمرة.

رابعا – طبيعة الشراكة بين القطاعين العام والخاص: تتميّز الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنّها شراكة طويلة الأمد تهدف إلى تقديم خدمات عامة، وإنشاء البنى التحتية عن طريق الاستفادة من الكفاءة الإدارية والقدرات التمويلية للقطاع الخاص. تتميّز هذه الشراكة بأنّها ليست شراكة برأس المال ولا شراكة بالأرباح، بل هي أيضًا شراكة بالمخاطر، بحيث أنّ القطاع العام يحوّل إلى القطاع الخاص جزءاً من مخاطر المشروع ويحتفظ بأخرى، وهذا ما يميّز الشراكة عن الخصخصة وعقود الإدارة. فالخصخصة تنطوي على تحويل مخاطر المشروع (من ربح وخسارة) إلى القطاع الخاص، بينما تكتفي الدولة بدور التنظيم والرقابة. أمّا عقود الإدارة فتقضي باحتفاظ الدولة بالمخاطر كلّها، لأنّ دور القطاع الخاص يقتصر على تقديم خدمة ما لقاء بدل يتفق عليه بين الطرفين. والشكل البياني التالي يوضح مقارنة بين التوريدات العامة المعتادة (التمويل العام) والشراكات بين القطاع العام والخاص على النحو التالي:

الشكل رقم 01 : مقارنة بين التوريدات العامة المعتادة (التمويل العام) والشراكات بين القطاع العام والخاص على النحو التالي:



المصدر: برناردين وآخرون، **الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، قضايا اقتصادية**، صندوق النقد الدولي، 2007، ص 10.

في ما يخصّ الشراكة بين القطاعين العام والخاص فهي تشمل كل درجات الشراكة في المخاطر بنسب تختلف من مشروع إلى آخر بحسب المشاريع والاتفاقات المبرمة، يتحمل القطاع الخاص في عقود الشراكة مخاطر التطوير والتصميم والتشييد والتشغيل والاستكشاف والتمويل والتضخّم. وهنا تكمن أهمّية هذه الشراكة إذ إنّ القطاع الخاص أكثر ديناميكية لجهة التطوير والاستكشاف، خصوصًا وأنّه يسعى لرفع إنتاجيته ممّا ينعكس إيجابًا على الجودة والنوعية للسلع المقدّمة من جهة، وعلى تخفيض الكلفة من جهة أخرى. وفي الوقت نفسه يتحمّل القطاع العام مخاطر البيئة والتنظيم وبعض الأمور القانونية الأخرى، ويمكن أن يتحمّل الطرفان معا المخاطر المتعلقة بالقوة القاهرة والعلاقات مع العمال والربح والخسارة. (6)

المحول الثاني: تجارب بعض الدول النامية في مجال الشراكة

مما لا شك فيه أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول النامية تعتبر طريقا جديدا عليها تسعى من خلالها إلى زيادة استثمارات القطاع الخاص ولاسيما في ظل وجود اقتصادات تعمل بأدنى من كامل قدراتها وطاقاتها التشغيلية في المجالات الاقتصادية جميعا من أجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات و قد لجأت هذه الدول أسلوب الشراكة بسبب عدم قدرة القطاع العام على تحقيق التنمية المستدامة بمفرده والتغير التقني والاقتصادي المتسارع الذي يتيح الفرصة لتخفيض تكلفة المشاريع وضغوط المنافسة المتزايدة وتراجع معدّلات النمو في الناتج المحلي.

الفرع الأول: التجربة التركية

تتصدر تركيا دول العالم في حجم الاستثمارات الحكومية والخاصة في مشاريع البنى التحتية، إذ نفذت تركيا لوحدها أربعين بالمئة من حجم الاستثمارات العالمية في البنى التحتية حيث قدرت قيمة الاستثمار الحكومي والخاص في البنى التحتية في تركيا ما قيمته 44,7 مليار دولار.

أولا – الترتيب العالمي لتركيا في مجال الاستثمار في البنية التحتية: وفقا لتقرير صادر عن البنك الدولي تحت عنوان ''الاستثمارات الدولية المشتركة للقطاع العام والخاص لعام 2014''، ذكر أن تركيا جاءت في المرتبة الثانية بعد البرازيل من أصل 139 من البلدان النامية على لائحة الدول الأكثر استثمارا في البنية التحتية للبلدان النامية باستثمارات بلغت 12.5 مليار دولار. حيث أن تركيا نفذت أكبر خمسة مشاريع مشتركة بين القطاعين العام والخاص في أوروبا والشرق الأوسط. وذكر التقرير أن حجم الاستثمارات في تركيا احتلت ثاني أعلي مستوى من بين البلدان النامية من خلال 17 مشروعا جديدا، وأن الحكومة في أنقرة قد اتخذت خطوات هامة على مستوى الإصلاح في عام 2008، مما يعكس أثره على الاستثمار في مجال الطاقة، وعلاوة على ذلك، خصخصة ثلاثة مشاريع رئيسية، وان الاستثمارات في تركيا شهدت نموا، من خلال تنفيذ المشاريع في مجالات الطاقة والنقل، مثل إنشاء :

- ✓ المفاعلات الحرارية، ''يني كوي'' و''كمركوي'' بقيمة 4.3 مليار دولار،
- ✓ مفاعل ''ياتاغان''، بقيمة 1.1 مليار دولار،
- ✓ ومفاعل ''جاتال غازي'' الذي تبلغ قيمته 350 مليون دولار
- ✓ بالإضافة إلى مشاريع في قطاع النقل بما في ذلك الجسر الثالث على مضيق البوسفور في اسطنبول، بقيمة 2.9 مليار دولار، وميناء ''سالي بزاري''، بقيمة 1.1 مليار دولار.(7)

ثانيا– تجربة تركية في تمويل الجسور: بالرغم من الأزمات التي عصفت بتركيا خلال الفترة الماضية والحالية من تفجيرات وانقلاب إلا أن مسيرة افتتاح المشاريع القومية لا تزال متواصلة فقد تم بعد افتتاح جسر السلطان ياووز سليم يوم 26 أوت 2016 وهو الجسر الثالث الذي يربط طرفي المدينة. افتتحت تركيا نفق أوراسيا بشكل رسمي قبل موعد افتتاحه المحدد بستة أشهر، يوم 20 ديسمبر 2016. ويعد نفق السيارات "أوراسيا" الذي يربط شطري اسطنبول الأوروبي والآسيوي كأول نفق بحري لعبور السيارات، يبلغ ارتفاع النفق 14 متراً، ومؤلف من طابقين للذهاب والإياب، ويعد سادس أطول نفق في العالم، وفي نهاية النفق على الجهتين فتحات تهوية ومداخل مرور، وفي جانب واحد منها مقر الإدارة المركزي. وفيه ممرات علوية للمشاة وممرات سفلية لوسائل النقل. وسيمكن 90 ألف سيارة من العبور خلاله ذهابًا وإيابًا على جانبي المدينة الآسيوي والأوروبي.

1 – تكلفة المشروع: وتبلغ تكلفة المشروع نحو 1.246 مليار دولار، ويعد الغرض الرئيسي من المشروع التخفيف من الازدحام المروري وإيجاد حلول لعقد مرورية تقلل مدة الرحلات، بين منطقتي "كاديكوي" و"أوسكودار" في الطرف الآسيوي ومنطقتي "زيتينبورنو"'' و"باكركوي'' في الطرف الأوروبي من 100 دقيقة إلى 15 دقيقة، وستكون تعريفة عبور النفق الذي تديره الشركات المنفذة، 17 ليرة تركية. وقد نتج عن عملية حفر النفق 3 ملايين متر مكعب من الأتربة، واستُخدم فيها 700 ألف متر مكعب من

الخرسانة، و70 ألف طن من الحديد، وسيعمل على توفير 25 مليون ساعة على المسافرين كل سنة، وسيخفف 85 طنًا من الانبعاثات الناتجة عن العربات والسيارات بسبب المدة المختصرة الناجمة عنه، وعمل على إنجاز المشروع أكثر من 60 شركة ومصنع، يعمل فيها كل يوم 1800 عامل، وما مجموعه 2500 شخص من المهندسين والمشرفين والتقنيين.

2 – عائدات الطرق والجسور في تركيا: خلال الأشهر السبعة الماضية من العام الجاري بلغت عائدات أجور العبور على الجسور والطرق والسريعة بتركيا كما قدرتها المديرية العامة للطرق البرية بتركيا، نحو 703 ملايين ليرة تركية ما يعادل نحو 234.3 مليون دولار، وجاء في التقرير الصادر عن المديرية أن نحو 36 مليون مركبة استخدمت الجسور والطرق السريعة المؤجرة خلال نموز /يوليو الماضي. وقد بلغت أرباح كل من جسر مضيق البوسفور وجسر السلطان محمد الفاتح اللذين يربطان طرفي اسطنبول نحو 18.241 مليون ليرة تركية تم تحصيلها من أجور مرور المركبات عبر الطرق السريعة. ويذكر أن عدد الأنفاق التي افتتحتها تركيا من العام 2003 ارتفعت من 50 نفقًا إلى 188 نفقًا، ويتوقع أن يتم افتتاح 470 نفقًا بطول 700 كيلو متر حتى العام 2023.[8]

الفرع الثاني: التجربة التونسية

أمام محدودية المالية العمومية، وعجزها عن القيام باستثمارات ضخمة في مجال البنية الأساسية، وبعض المرافق العمومية مثل الاتصالات، والمطارات، والموانئ، التجأت السلطات العمومية التونسية منذ عدة سنوات إلى آلية الشراكة لجلب استثمارات أجنبية ضخمة، وإنجاز عدة مشاريع للمساهمة هدفها النهوض بالتنمية، ومحاولة حل مشاكل البطالة، والفقر.

أولا– التجربة التونسية للشراكة في المدن الرياضية العالمية: تم الاتفاق بين السلطة العمومية التونسية، ومجموعة "بوخاطر" الإماراتية على أن تتولى هذه الأخيرة إنجاز مشروع استثماري ضخم بجهة بحيرة تونس الشمالية يتمثل في إقامة مشروع رياضي سكني مندمج على قطعة أرض كائنة بالبحيرة تبلغ مساحتها الجملية حوالي 257 هكتار على ملك شركة البحيرة وفقا لوعد بيع قصد بناء حوالي 4.5 مليون متر مربع باستثمارات تقدر بـــ 5 مليار دولار.

ثانيا – مشروع مرفأ تونس المالي بالحسيان من ولاية أريانة: في إطار تدعيم صيغ مساهمة القطاع الخاص في مسيرة التنمية في البلاد، تم إمضاء استثمار مع مؤسسة مالية بحرينية، وهي بيت التمويل الخليجي لغاية إنشاء مرفأ مالي بمنطقة الحسيان قرب قلعة الأندلس من ولاية أريانة، على قطعة أرض تملكها الدولة حذو البحر، وتبلغ مساحتها نحو 521 هكتار. وهي أرض غير مستغلة، وغير صالحة للفلاحة. ويتضمن المرفأ المالي بالأساس منطقة مخصصة للمؤسسات المالية(بنوك، شركات تأمين، شركات هندسة مالية، كليات، مستشفيات، مرافق حكومية، ومرافق أخرى) إلى جانب مبان سكنية، وميناء ترفيهي، وملعب قولف. وتخضع الاتفاقية حسب ما ورد في

ديباجتها إلى أحكام الاتفاقية العربية لاستثمار رؤوس الأموال العربية في البلدان العربية. ولا يحول ذلك دون تطبيق سائر الاتفاقيات الثنائية، ومتعددة الأطراف الأخرى بحماية الاستثمار، وبالتعاون القضائي. وتهدف هذه الاتفاقية إلى جعل تونس قطبا ماليا، وخدماتيا إقليميا، علاوة على مساهمة المشروع في دعم مسيرة التطور العمراني، والإسهام في تمويل الاقتصاد التونسي، ودعم اندماجه في محيطه المتوسطي، والعربي، والعالمي.

ثالثا – الشراكة في مجال النقل: اتسم قطاع النقل باللجوء عند إعداد المشاريع الكبرى إلى الشراكة بين القطاعين الخاص، والعام، وباستعمال خاصة نظامBOT (بناء، تشغيل، تحويل الملكية) سواء كان ذلك عبر التفاوض المباشر أو التفاوض التنافسي، ومنها بالخصوص اللزمة الهامة التي خصت مطار النفيضة–حمامات باعتبارها تمثل أضخم عقد شراكة أبرم مع الشركة التركيةTAV سنة 2005م لمدة 40 سنة بكلفة قدرت بألف مليون دينار. وتجدر الإشارة إلى أن الدولة تكفلت ببناء محولين، وتجهيز الأرض(5700 هكتار) المخصصة للبناء، والكهرباء، والغاز، والانترنت علاوة على بناء برج المراقبة. ومما تجدر الإشارة إليه أن مراحل الاستغلال الأربعة المتبقية تنتهي سنة 2036 لاستقبال 30 مليون مسافر. وقد يكون عدم تدشين المطار الذي بدأ استغلاله سنة 2010م ناتجا عن رفض شركة TAV تشريك تونسيين في رأس مالها، وكذلك مقاطعة شركتي تونس الجوية، والطيران الجديد لها.

وتجدر الملاحظة كذلك إلى أن مثل هذه العقود تتميز بتدخل السلطة التشريعية، والتنفيذية للمصادقة بمقتضى أمر يمضيه رئيس الدولة وفقا لقانون اللزمة الصادر سنة 2008م. ومن ناحية أخرى، يمكن التأكيد على أن قطاع النقل يشهد تحريرا تدريجيا في إطار الشراكة مع القطاع الخاص بعد جملة من الإصلاحات شملت الجوانب التنظيمية، والمؤسساتية، والتشريعية، إذ تطورت حصة القطاع الخاص في الاستثمارات في ميدان النقل لترتفع من 25% سنة 2001م إلى 57% سنة 2009م بما قدره 3600 مليون دينار.

وقد أسندت هذه الاستثمارات إلى عقود لزمة مع ناقلين خواص لاستغلال 40 خط نقل حضري بالبلاد. وكذلك الشأن بالنسبة للنقل البحري حيث أصبح محررا تحريرا كاملا في اتجاه من، وإلى تونس. كما تم الاستعداد للتفاوض مع الاتحاد الأوروبي لإبرام اتفاقية لخلق فضاء جوي مشترك.

ويمكن الإشارة على سبيل المثال أيضا إلى:

- ✓ محطة لاستقبال سفن الرحلات السياحية، وتركيز قرية سياحية بميناء حلق الوادي بكلفة قدرت بـــ40 م.د لمدة سنة قابلة للتجديد مدة 20 سنة إضافة لاستقبال1.2 مليون سائح سنة 2020.
- ✓ مشروع ميناء بالمياه العميقة من الجيل الجديد بكلفة 2005 م.د لاستقبال سفن كبيرة الحجم وتنويع وجهات التجارة الخارجية، والربط مع الموانئ الدولية. وسيمكن هذا المشروع من جعل تونس مركزا دوليا للتجارة، والخدمات، واستقطاب 5.6 مليون حاوية، و4.5 مليون طن من البضائع خلال 30 سنة؛

- ✓ إنجاز أرصفة بميناء رادس بكلفة 27 م.د عن طريق لزمة لفائدة شركةSTAM، ومجمعه Consortium مع شركات تونسية، وذلك لتهيئة منشآت مينائية حديثة، وملائمة لاستيعاب كميات الحبوب، ومشتقاتها، وتحسين مردودية المناولة (من 3 آلاف طن إلى 10000 طن/اليوم) إضافة إلى الموارد الحديدية عبر رصيف متخصص.[9]

المحور الثالث : تجارب بعض الدول المتقدمة في مجال الشراكة

تتزايد الدول التي تعتد على مبدأ الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بهدف تشجيع القطاع على المساهمة في التنمية إلى جانب القطاع العام من خلال تمويل البنية التحتية والخدمات العامة. و قد ثبت في العديد من التجارب أن التوجه نحو الشراكة تعتبر من السياسات التي تمكن من تحقيق النم الاقتصادي والتوازن الاجتماعي وبالتالي حماية اقتصادها من الأزمات وهناك عدة نماذج من هذه التجارب نذكر منها على الترتيب:

الفرع الأول: التجربة البريطانية

أولا – نشأة الشراكة في بريطانيا: تعد المملكة المتحدة رائداً رئيسياً في الشراكة بين القطاعين العام، والخاص حيث تبنت سياسة «Private Finance Initiative»، مبادرة التمويل الخاصة، والتي بموجبها قدمت الحكومة البريطانية تسهيلات، وحوافز للقطاع الخاص من أجل الاستثمار في المشاريع العامة، وذلك بعد تراجع سياسة الخوصصة التي كانت قد مارستها من قبل، حيث بموجب مبادرة التمويل الخاصة يشارك القطاع الخاص في تصميم، وبناء وتمويل، وتشغيلا مشاريع الاقتصادية مقابل تحصيله لعوائد الخدمات المقدمة وفق مدة زمنية متفق عليها، وملكية هذه المشاريع مقررة في كثير من الأحيان 20 سنة أو أكثر[10] بطريقة تؤول بعد ذلك إلى القطاع الحكومي الأمر الذي يترك مخاطر الملكية، والتشغيل الفعال لمرافق المشروع مع مورد القطاع الخاص. بل هو شكل حديث من المشتريات في القطاع العام يهدف إلي تحقيق تحسين قيمة مقابل المال من خلال التركيز على الحياة كلها تكلف تكاليف، وزيادة نقل المخاطر إلى القطاع الخاص. أصبحت PFI مفهوم راسخ، ويجري اعتمادها في العديد من المناطق في جميع أنحاء العالم[11]

استنادا إلى مقال صادر عن مركز البحوث السياسية الصحية بجامعة" ماتفورد ليسستير "بالمملكة المتحدة المؤرخ في فيفري 2005 ، فان تجربة الشراكة قطاع عام– خاص التي انطلقت في أواخر السبعينات، بعد أزمة ارتفاع أسعار النفط، حين أقرت حكومة "مرغريت تاتشر" أن تتبع سياسة جديدة هدفها الأساسي مجابهة تدني خدمات الصحة العمومية، والرفع من مستوى صحة، وعيش المواطن الانجليزي، كما تهدف إلى التفتح على القطاع الخاص، ومشاركته في المساهمة في رفع مستوى البنية الأساسية، وتمويلها جزئيا في نطاق رؤية تقطع تدريجيا مع نظام المالية الجامد، والرقابة على المال العام، وذلك بهدف الاستفادة من التمويل على السوق المالية، وتنشيطها، على أساس تمكين اكتساب عائدات استثمارية مع الحرص على التوازن المالي لعقود الشراكة فعليا. [12]

ثانيا– : تجربة PPP في مجالي الصحة والتعليم.

1. **الصحة:** عملت حكومة المحافظين على ضخ الأموال من ميزانية الدولة في قطاع الصحة العمومية بهدف تأهيله وتوفير خدمات أفضل، ويعد هذا القطاع من بين القطاعات الغير محظوظة رغم جسامة الدور الذي يقوم به، ولذلك عملت الدولة على تمويل جانب هام من المصحات الخاصة المسيرة للمرفق العام يتمثل في تأمين العلاج للجميع مقابل معلوم. ويندرج التمويل في إطار مبادرة التمويل العمومي في شكل عقود تبرمها الدولة مع القطاع الخاص مقابل مساهمة هذا الأخير في جزء من رأس المال المخصص للمشروع،واستغلال خدمات التصرف في سداد خدمات العلاج إلى المواطنين في نطاق عقد شراكة تتراوح مدته بين 20 إلى 30سنة و قد أفرزت هذه التجربة بروز الخدمات المساندة للقطاع الصحي بعد أن كان التصرف فيه موكل للدولة، إذ فتحت الشراكة بين القطاع العام، والقطاع الخاص المجال لأحداث خدمات جديدة في إطار المناولة مثل التنظيف، والاعتناء بالبيئة، وخدمات التغذية للمقيمين بالمستضيفات بجودة عالية، وتتمثل الخدمات في كلفة العلاج التي يتحملها المريض في جزء، ويتقاسم الباقي القطاع العام والقطاع الخاص. ومن بين ما شجع كلا الطرفين على التعاقد هو مبدأ تقاسم المخاطر في حالة الفشل.

2. **التعليم:** سعت الحكومة البريطانية المتعاقبة على اعتماد الشراكة مع القطاع الخاص للاستثمار في قطاع التعليم باعتباره من المرافق العمومية الحيوية، وذلك بإحداث مؤسسات التعليم، وقد انطلقت في البداية إلى ضخ الموارد اللازمة في شكل عروض للمستثمرين الراغبين في ذلك، وتطورت هذه التجربة ،على غرار قطاع الصحة العمومية لتغطي البنية الأساسية ثم التجهيزات ثم التربية، والتعليم[13]

ثالثا– تقييم الشراكة في بريطانيا: ساهم القطاع الخاص في تمويل مشاريع عمومية مثل التربية ببناء معاهد، ومدارس، وصيانتها، وكذلك بتمويل السجون، والمستشفيات، إلا انه لم يتم وضع ثقة المسئولين البريطانيين باعتبار أن تقاسم المخاطر التي يتم تمريرها عبر التعاقد، وعقود الصفقات ،لم تكف بالحاجة لما لها من محدودية وما توفره للقطاع الخاص من ربح وفوائد، يتم استثمارها بشكل يحرج السلطة أو العكس، فضلا عن الضغوطات من قبل هيئات الرقابة، ودافعي الضرائب. من الناحية العملية فان هذه التجارب حققت حد أدني من المرافق العمومية الجيدة، والمحترمة، ومن أهم مزايا شراكة التمويل الخاص هي تخفيف العبء المالي على الدولة، ومساهمتها في تحسين الخدمة العمومية. [14]

الفرع الثاني: التجربة الفرنسية

انطلاقا من سنة 2000م ظهرت أشكال جديدة للشراكة بين القطاعيين العام، والخاص مستوحاة من التجربة البريطانية، وذلك بهدف الحد من الضغوطات على مستوى الموارد البشرية، والمالية، والحصول على خبرات جديدة، وترشيد استعمال موارد الدولة مع التأكيد على طابع الإستعجالي للمشاريع، وتعقدها. تمكنت فرنسا من إنجاز

أول بنية تحتية عمومية على غرار، وتعصير البنية التحتية بالمدن على غرار العاصمة باريس مثلا. لذلك تم ضبط إطار تشريعي قطاعي، في مرحلة أولى، ثم في إطار تشريعي عام في مرحلة لاحقة.

أولا – أهم المشاريع المنجزة: إنجاز 3 سجون، بناء مستشفيات جامعية النواة الأولى للشراكة بين القطاعين العام، والخاص بفرنسا. وامتدت التجربة لتشمل قطاعات هامة أخرى على غرار التنوير العمومي، والطرقات، والشبكة الحديدية، والمنشآت الرياضية، والاتصالات، وجمع النفايات. ومن أبرزها:

- ✓ المعهد الوطني للرياضة، والتربية المدنية: 250 مليون أورو لمدة 30 سنة؛
- ✓ الملعب الرياضي بمدينة ليل: 430 مليون أورو؛
- ✓ عقد كراء (Bail Emphytéotique) لمدة 30 سنة لإنجاز قطب صحي، واستشفائي بـــ Nancy بمبلغ 70 مليون أورو؛
- ✓ مركب صحي بجنوب فرنسا: 340 مليون أورو؛
- ✓ القطب الطاقي بمستشفى Estaing: 35 مليون أورو لمدة 20 سنة؛
- ✓ القطب الطاقي بمستشفى Ales: 120مليون أورو؛
- ✓ مشروع مراقبة بالكاميرا لمدينة باريس: 44 مليون أورو.

وحسب الإحصائيات المتوفرة تم خلال سنة 2010م إمضاء 57 عقد شراكة أغلبها بكلفة لا تتجاوز 30 مليون أورو من جملة 327 مشروع أعلن عنه. وتعود ثلاثة أرباع من العقود المبرمة للجماعات المحلية، وتشمل خاصة قطاع التنوير العمومي. ومن المنتظر إبرام عقود شراكة خلال سنة 2011 تتعلق بمشاريع عملاقة على غرار مقر وزارة الدفاع الوطني، والمحكمة الكبرى بباريس، والخطوط الحديدية فائقة السرعة. ويقدر مبلغ عقود الشراكة بحوالي 60 مليار أورو إلى موفى سنة 2020م.

ثانيا – تقييم التجربة الفرنسية: يطرح السؤال حول مدى نجاعة الشراكة بين القطاع العام، والخاص حيث تم توجيه النقد لبعض المشاريع منها على سبيل المثال:

- ✓ المركز الصحي بجنوب فرنسا: حيث طالب المستثمر بتعويض من الدولة بمبلغ 100 مليون أورو بسبب الإذن بتوقف الأشغال لمدة شهرين؛
- ✓ مقر وزارة الدفاع: قدر مبلغ الكراء الأولي بـــ 100 مليون أورو، وتم تحيينه ليصبح 130 مليون أورو أي تقريبا نفس معلوم الكراء الحال مقابل التخفيض في المساحة المشغولة بحوالي 20 ألف متر مربع؛ وعلاوة على ذلك تمت إثارة كلفة تمويل المشاريع باعتبار أن فوائد القروض التي تبرمها الدولة أو الجماعات المحلية تكون معفاة من الأداء على القيمة المضافة في حين المضافة توظف عليها نسبة 19,6% في عقود الشراكة.

في هذا الإطار أثبتت التجربة الفرنسية أن العمل الاجتماعي أمكن له استثمار أموال القطاع الخاص إلى جانب القطاع العام وساهم في إرساء نموذج ناجح من الشراكة في هذا المجال. كما مثل حسب الباحثين طريقة من طرق

الشراكة الديمقراطية الاجتماعية. كما ساهم في إرساء ثقافة إدارية للشراكة الاجتماعية، والصحية في فرنسا إلى شراكة تعاقدية على مستوى الموارد، والأهداف، وجعلها في خدمة المواطن. (15)

خلاصة:

يمكن القول أن موضوع الشراكة مازال في المراحل الأولى لوضع مبادئ وقواعد ونظم موحدة تحكم وتنظم إشكال الشراكات المتنوعة بين القطاعين العام والخاص بحيث تشمل كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنه يمكن القول بصورة عامة أن عقود الشراكة ترتكز على قناعة بأن مشاركة الاستثمار الخاص في تمويل وإقامة مشروعات البنية التحتية بكافة أنواعها بما يحقق كفاءة أكبر وتكلفة أقل وينهض بالتنمية الاجتماعية والمشروعات الوطنية بما يساعد في النهاية على رفع مستوى المعيشة وتحقيق معدلات التنمية المنشودة. وعلى الرغم من الفوائد والمزايا العديدة الناتجة عن الشراكة بين القطاعين العام، والخاص إلا أن هناك بعض التحفظات تتمثل في خشية تحيز الحكومات في اختيار شركائها من القطاع الخاص، وبعض المخاطر السياسية خاصة في حالات التعامل مع مشاريع البنية التحتية في بعض المرافق السيادية للدولة مثل الموانئ والمطارات وغيرها، بالإضافة إلى المخاوف من ضعف مستوى الرقابة الحكومية والمساءلة للقطاع الخاص المنفذ للمشاريع الأمر الذي قد يؤدي إلى منتج نهائي غير مطابق للمواصفات والمقاييس.

إن اقتران الإنفاق في مجال البنية التحتية بتحفيز التنويع الاقتصادي وبالتالي الرفع من النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة، كون أن بعض الاستثمارات في البنية التحتية تولد عائدا اجتماعيا مرتفعا إلى حدا ما، غير أنه من غير المؤكد بأي حال ما إذا كانت زيادة الإنفاق على البني التحتية في خد ذاتها يمكن أن تحفز التنويع الاقتصادي وبالتالي الرفع من النمو الاقتصادي من زيادة الإنفاق على مجالات الرعاية الصحية والتعليم.

التوصيات: مما سبق يتضح أنه لتحقيق الشراكات الجيدة في مجال البنية الأساسية لابد وأن يتم ذلك مرحلياً، ومن خلال دراسة واعية للأهداف المطلوب تحقيقها من خلال هذه الشراكة. كما يجب بالإضافة إلى ما سبق ذكره ضمن محتويات هذا البحث مراعاة عدد من التوصيات التي يقترحها الباحثين والتي قد تساهم في إنجاح عملية الشراكة مع القطاع الخاص، وهى كما يلي:

- ✓ ضرورة وجود هذا النوع من الشراكات حيث انه تهدف مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص إلى إنشاء البنية التحتية العامة وإعادة تأهيلها وتشغيلها وصيانتها.
- ✓ تشجيع القطاع الخاص للدخول في مشاريع الشراكة الاستثمارية مع الجهات الحكومية وإيجاد التمويل اللازم لدعم مشاريع الجهة الحكومية.
- ✓ وضع الخطوط العريضة والأهداف التنموية المرجوة من عملية الشراكة ليس فقط على المستوى الاقتصادي أو تحسين أداء الخدمات العامة، ولكن من حيث مردود ذلك على التنمية الحضرية وعلاقة تلك الشراكة بتحسين الظروف العمرانية الملائمة للسكان.

- ✓ حصر التجارب الناجحة التي خاضتها الدول الأخرى عند الشراكة مع القطاع الخاص، وتقييمها والاستفادة من إيجابيتها وتلافى السلبيات الناجمة عنها.
- ✓ توفير منظومة رقابية مكونة من بعض الأجهزة الحكومية والشعبية تضمن الالتزام بالاتفاقات ومن جهة أخرى تضمن وصول الخدمة للمواطنين بالمستوى والسعر المطلوبين.
- ✓ يجب الاهتمام بتدريب الجهات الحكومية المعنية بالشراكة على نحو يضمن إعداد الدراسات اللازمة بشكل فعال وفى أسرع بما يضمن نجاح المفاوضات بين الدولة والقطاع الخاص.
- ✓ يجب فهم طبيعة الشراكة وتحليلها من خلال التحديد والتحليل الدقيق لمصالح وتوجهات كافة الأطراف المعنية وطريقة تعبيرها عن هذه المصالح وخاصة فيما يتعلق بالدولة .

الهوامش والمراجع:

(**1**): محمد متولي دكروري محمد: **دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية**، مراجعة سلمى يوسف احمد، إشراف إسماعيل عبد السلام محمد، وزارة المالية، قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية، إدارة بحوث التمويل، ص–ص: 4– 5.

(**2**): دائرة المالية: **الشراكة بين القطاع العام (الحكومة) والقطاع الخاص**، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية، دبي، أبريل2010، ص4.

(**3**): بلال حموري، نفس المرجع، ص–ص: 3 – 4.

(**4**): محمد متولي دكروري محمد، مرجع سبق ذكره، ص–ص: 9 – 8 .

(**5**): القهيوي، ليث العبد لله، **الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص "الإطار النظري والتطبيق العملي"**، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2012 ، ص 60- 62 .

(**6**): أنيس بو ذياب، **الشراكة بين القطاعين العام و الخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني**، منشورات مجلة الجيش، العدد 99، 2017.

القهيوي، ليث العبد لله، **الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص "الإطار النظري والتطبيق العملي"**، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2012 ، ص 60- 62 .

(7): Nora Alaridhi, Turkey Occupy Second Place in Infrastructure Investments CCT Investments , on 4 January 2016, [on line] https://www.cctinvestments.com/turkey-occupy-second-place-in-infrastructure-investments/

(**8**): نون بوست، **الاستثمار في البنية التحتية: تركيا تفتتح سادس أطول نفق في العام**، 20 ديسمبر 2016، أطلع عليه يوم 10 سبتمبر 2017 على الرابط: http://www.noonpost.org/content/15753

(**9**): عفيف الهنداوي: **الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص**، المدرسة الوطنية للإدارة، معهد تنمية قدرات كبار الموظفين، الدورة الرابعة، نوفمبر 2010م–جويلية 2011م، ص- ص: 53-74.

(**10**): أحمد بوعشيق :**عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص" سياسة عمومية لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب**، مؤتمر دولي للتنمية الإدارية، المحور الخامس، المملكة العربية السعودية، 2009م، ص 5.

(11) : les partenariats public- privé : **une solution pour des services publics plus efficaces**, Mémoire à la commission des finances publiques de l'assemblée nationale dans le cadre de la consultation générale, www.mémoirePPP.com, t 22 :54.

(**12**): تقرير الإدارة المالي، معهد تنمية القدرات لكبار الموظفين، **الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص**، الدورة الرابعة ,نوفمبر- 2010 جويلية 2011 ، تونس ص76.

(13): سنوسي بن عمور: **فعالية الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر–تقييم تجربة الشراكة قطاع عام وخاص**- أطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص علوم اقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، تلمسان، 2014/2016م، ص87.

(14): سنوسي بن عمور، مرجع سبق ذكره، ص88

(15): عفيف الهنداوي: مرجع سبق ذكره ، ص- ص: 79 – 82 .