عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية المفهوم والترتيبات المؤسسية والتطبيق العملي

د.محمد صلاح د.لقليطي الأخضر
جامعة المسيلة

الملخص:

تعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من التوجهات العالمية الحديثة لتنفيذ مشروعات البنية التحتية، وذلك بتزايد الطلب على خدمات البنية التحتية في الكثير من دول العالم من جهة،وقصور الجوانب التمويلية لمشروعاتها من جهة أخرى خاصة في الدول النامية، وتعد بعض التجارب العربية رائدة في مجال شراكة القطاع الخاص في بناء وتحديث مشروعات البنية التحتية بعدة صيغ.

الكلمات المفتاحية: الشراكة بين القطاعين العام والخاص، البنية التحتية، الإستثمار في البنية التحتية، القطاع الخاص، القطاع العام.

Summary:

The partnership between the public and private sectors of the modern global trends for the implementation of infrastructure projects, And the growing demand for infrastructure services in many countries of the world on the one hand, And inadequate financing aspects of the projects, on the other hand, especially in developing countries, Some of the leading Arab experiences in the field of private sector partnership in the construction and modernization of infrastructure projects in several formats.

Keywords: Partnership between the public and private sectors, Infrastructure, Investment in infrastructure, The private sector, The public sector.

مقدمة:

في أواخر الثمانينات من القرن العشرين ظهر توجه جديد في العديد من دول العالم على إختلاف مستوياتها الإقتصادية – متقدمة أو نامية –، وتمثل في إشراك القطاع الخاص كفاعل جديد في توفير خدمات البنية التحتية في العديد من القطاعات كالطاقة والمياه والصرف الصحي والإتصالات والنقل وغيرها، وذلك رغبة في كثير من الدول في توسيعها وذلك بشكل لا تسمح موازناتها استيفاء الحاجيات التمويلية خاصة في الدول النامية، ويتعلق الأمر بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وقد حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص اهتماما كبيرا من قبل الاقتصاديين والقانونيين من جهة، ومن جهة أخرى من قبل الفاعلين في مجال البنية التحتية من قطاع عام وقطاع خاص، وذلك فيما يتعلق بالقوانين الناظمة لها والمبادئ الأساسية التي تحكم العمل على إقامتها للاقتصاد بهذا النظام الحديث خلافا لما تقوم عليه الخوصصة.

من خلال هذا الطرح تتبلور لدينا مشكلة الدراسة في التساؤل التالي: "كيف يساهم القطاع الخاص تشييد البنية التحتية عن طريق عقود الشراكة مع القطاع العام؟"

وللإجابة على التساؤل الرئيسي نتبع الخطوات التالية:

المحور الأول: تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

المحور الثاني: أنواع عقود الشراكة بين القطاعين، مضمونها وتمييزها عن الخوصصة.

المحور الثالث: أهداف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وشروطها.

المحور الرابع: الترتيبات المؤسسية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

المحور الخامس: فوائد ومزايا عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

المحور الأول: تعريف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

تعد سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المفاهيم الجديدة، والتي اعتبرت كخيار إستراتيجي لتنفيذ مشروعات البنية التحتية، وقد طُرحت عدة تعاريف من عدة جهات بهدف تحديد مفهوم شامل لها وذلك شأنها وشأن أي ظاهرة جديدة يظهر جدل علمي كبير حول تعريفها حتى تستقر، وعليه سوف نتطرق إلى أهم هذه التعريفات الواردة في هذا المجال من وجهة نظر اقتصادية وقانونية، ثم نتعرض إلى تحديد مضمونها وأنواعها، وأخيرا نعمل على تمييز الشراكة بين القطاعين العام والخاص عن الخوصصة.

أولا: تعاريف من وجهة نظر اقتصادية.

- حسب صندوق النقد الدولي: "يشير مفهوم الشراكة بين القطاعين العام إلى الترتيبات التي تسمح للقطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات البنية التحتية والتي كانت تقدما تقليديا من خلال الحكومة، وتدخل الشراكة في عدة مجالات للبنية التحتية الإقتصادية والإجتماعية، وغالبا ما تتركز في بناء وتشغيل المستشفيات والمدارس والسجون والطرق والأنفاق وشبكات إنارة الطرق والمطارات والموانئ ومحطات المياه والكهرباء[1] ؛

- حسب المجلس الإقتصادي والاجتماعي الأوربي:"الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي أداة اقتصادية مرنة وديناميكية والتي يمكن استعمالها لتحقيق العديد من الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والبيئية كالتنمية المستدامة والتشغيل"[2]

- حسب بنك التنمية الأسيوي: "يشير مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى العلاقة التعاقدية طويلة الأجل بين القطاعين العام والخاص في مجال تمويل وتصميم وتنفيذ وتشغيل مشروعات وخدمات البنية التحتية، والتي كانت تقدم بشكل تقليدي من طرف القطاع العام "[3] ؛

- حسب اللجنة البريطانية للشراكة بين القطاعين: "هي علاقة مشاركة بالمخاطرة بين القطاعين العام والخاص بناء على طموح مشترك من أجل تحقيق هدف مأمول للسياسة العامة للبلد " ؛[4]

- حسب الأمم المتحدة: "يشير مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى التعاون والأنشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنفيذ المشروعات الكبرى، وبحيث تكون الموارد والإمكانيات لكلا القطاعين مستخدمة معا، وذلك بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسئوليات والمخاطر بين القطاعين بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن الأمثل لكل شريك " ؛[5]

- حسب حكومة دبي: "الشراكة هي أحد أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص يتم من خلالها وضع ترتيبات يستطيع بمقتضاها القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة والإجتماعية من خلال السماح للقطاع الخاص بتقديمها بدلا أن يقدمها القطاع العام بنفسه أي بصورة مباشرة. وبشكل أكثر تحديدا فإن المفهوم يشير إلى السيناريوهات التي بمقتضاها يكون للقطاع الخاص دورا أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة الخدمات العامة " ؛[6]

- حسب الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص –وزارة المالية المصرية- "الشراكة مع القطاع الخاص تعد بمثابة علاقة طويلة الأجل بين الجهات الإدارية للدولة والقطاع الخاص، تهدف إلى قيام القطاع الخاص بتقديم خدمات أو تنفيذ مشروعات كانت أجهزة الدولة منوطة بتنفيذها وذلك دون الإخلال بدور الحكومة في النهوض بالخدمات والمشروعات العامة والإشراف عليها ولكن فقط من خلال نظام جديد للتعاقد وتقديم الخدمة "[7] ؛

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

- "الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي عبارة عن أوجه التفاعل والتعاون المتعدد بين القطاعين العام والخاص، وذلك فيما يتعلق بتوظيف إمكانياتهما البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس من المشاركة والالتزام بالأهداف، حرية الاختيار، المسؤولية المشتركة والمساءلة، من أجل تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع، ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتهم حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل "[8] ؛

- "الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي آلية عمل تهدف لحل المعقدة أو تنفيذ مشاريع التنمية الضخمة بكفاءة وفاعلية والتي لا يمكن تنفيذها من طرف واحد وإنما من خلال أداة لا تمثل بشكل مطلق القطاع الخاص أو بشكل مطلق القطاع الحكومي وإنما للاستفادة القصوى من ميزات كل قطاع للعمل معا "[9] ؛

- حسب " Brinkerhoff ": فإن أي تعريف للشراكة بين القطاعين العام والخاص يجب أن يتضمن عنصرين أساسيين هما:[10]

1) التبادلية: والتي تعزى إلى التداخل والالتزام بين الشركاء، والمساواة في اتخاذ القرار والحقوق، والمسؤوليات اتجاه بعضهم البعض ؛

2) الهوية التنظيمية: والتي تعزى إلى المحافظة –وليس التسليم الكامل– على هوية كل شريك، وقناعاته، وقيمته.

إن مدى تحقيق التبادلية والهوية التنظيمية في أي شراكة حقيقية قائمة، يعتمد على القوى الإجتماعية والاقتصادية والسياسية للشركاء، وأن القوة التبادلية للشريك الأكثر قوة، وهويته التنظيمية هي التي تسود.

ثانيا: تعاريف من وجهة نظر قانونية.

- يرى البعض أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمثابة علاقة طويلة الأجل بين الجهات الإدارية بالدولة والقطاع الخاص تهدف إلى قيام القطاع الخاص بتقديم خدمات أو تنفيذ مشروعات كانت أجهزة الدولة منوطة بتنفيذها وذلك دون الإخلال بدور الحكومة في النهوض بالخدمات والمشروعات العامة والإشراف عليها ولكن فقط من خلال نظام جديد للتعاقد وتقديم الخدمة ؛[11]

- الشراكة بين القطاعين العام والخاص: هي عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي عقود إدارية تعهد بموجبها الدولة أو أحد هيئاتها إلى شخص خاص لمدة محددة تتناسب مع حجم الإستثمارات المحتمل إنجازها، وعليه:[12]

1) من الناحية العضوية: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تجمع بين صنفين من المتعاقدين: الأشخاص العمومية والأشخاص الخاصة ؛

2) من الناحية المادية: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتميز بشمولية المهام الملقاة على عاتق المتعاقد المتمثلة في التمويل والبناء والاستغلال إضافة إلى التصميم – التحضير الأولي للمشروع -.

التمويل المسبق على عاتق المتعاقد الخاص مع الإشارة إلى أنه يتم اقتسام المخاطر بين الطرفين - القطاع العام والقطاع الخاص -: الصعوبات التقنية المتعلقة بالبناء، انعكاسات تعديل التشريع، الإضراب، ارتفاع أسعار المواد الأولية، عدم قدرة المقاولة على إنجاز المشروع، ... الخ ؛

3) من الناحية المالية: المتعاقد مع الشخص العمومي يتقاضى مقابلا يتغير حسب الأهداف والنتائج المرجوة، التمويل والأداء العمومي يمتد طوال مدة العقد.

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

- الشراكة بين القطاعين العام والخاص: يرى البعض عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أي نظام (PPP) هو عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القطاع العام إلى احد أفراد القطاع الخاص القيام بتمويل الإستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستغلالها وصيانتها طول مدة العقد المحدد في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية، وتتولى مؤسسات من القطاعين العام والخاص العمل معا لتحقيق مشاريع أو تقديم خدمات للمواطنين، وخصوصا في المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية[13] ؛

- كما يرى البعض الأستاذ "حمادة عبد الرزاق حمادة" أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أحد أطراف القانون الخاص القيام بمهمة إجمالية تتعلق بتمويل الإستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستغلالها وصيانتها طوال مدة العقد في ضوء طبيعة الإستثمار، أو طرق التمويل، في مقابل مبالغ مالية تلتزم الغدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية. فهذا العقد يجمع بين القطاعين العام والخاص من اجل تحقيق هدف معين، يخضع لإجراءات حددها المشرع تتمثل في قيام المتعاقد الخاص بإنشاء وصيانة أحد مشروعات البنية الأساسية مقابل الحصول على عوض مالي يأخذ صورة إيجار يرتبط أحيانا بطبيعة الإستثمار والإنشاءات التي يقيمها المتعاقد وما يبذله من عناية لإنجازها وفقا لما تم الاتفاق عليه ؛[14]

ويتضح من التعريفات التي قمنا بعرضها على أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

- هي في الغالب علاقات تعاقدية طويلة الأجل تقوم بين القطاع العام والقطاع الخاص، وذلك من خلال تقديم خدمات للمجتمع سواء في مجال البنية التحتية الإقتصادية أو الإجتماعية أو غيرها كان القطاع العام يقدمها فعلا أو خدمة جديدة سيتم استفادة الدولة والمجتمع منها ؛
- يُعنى بأوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتهما البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس من المشاركة

ثالثا: مداخل أخرى لتعريف عقود الشراكة بين القطاعين.

توجد ثلاث مداخل مفاهيمية ذات البعد الواسع للشراكة بين القطاعين العام والخاص وهي:

1. مدخل السوق مقابل التدخل التنظيمي.

يعد هذا المدخل قاعدة أساسية للنظر في الطريقة المثلى من أجل توفير السلع والخدمات التي تحتاجها المجتمعات بكفاءة، وهو يقوم على أفكار مدرستين هما:[15]

- كفاءة عوامل السوق: متعلقة بالاقتصاد المؤسسي والتي تحبذ عوامل السوق، ويمثلها مفهوم تكلفة الصفقة التي طورها باحثون مثل "Williamson" والتي تختصر بمقولة السوق مقابل التدخل التنظيمي، وهي تعطي الأفضلية لعوامل السوق في توفير السلع والخدمات التي يحتاجها المجتمع* ؛
- كفاءة التنظيم: حيث يرى "Simon" وغيره من الباحثين أن التنظيمات وليست الأسواق هي القادرة على تحقيق الفعالية الإقتصادية والكفاءة الإنتاجية، فيرى "Simon" أن الكفاءة الإقتصادية لا تعتمد فقط على الافتراضات الإقتصادية فقط بل على الدور المحوري الذي يقوم به التنظيم في الواقع.

2. مدخل الاعتماد على الموارد.

ويقوم هذا المدخل بتحديد الطريقة التي تستطيع المنظمة من خلالها أن تحدد علاقتها ببيئتها وكيفية السيطرة على الموارد الأساسية التي تعتمد عليها من أجل تحقيق نموها واستمراريتها، وفقا لهذا المدخل تم تحديد ثلاث إستراتيجيات تساعد على نمو المنظمة وهي:[16]

- إستراتيجية الملكية المباشرة: وهي التي تستخدم لزيادة موارد المنظمة أو تنويعها وتقوم على إعادة استثمار العائدات، هذه الإستراتيجية تأخذ شكل الاندماج مع منظمة أخرى قائمة أو شرائها مما يساعد في التحكم بالموارد التي تعتمد على المنظمة في بيئتها، مثل العملاء أو المنافسة أو التكنولوجيا ؛
- إستراتيجيات المنافسة: والتي تمثلها إستراتيجية الدفاع القائم على المنافسة السعرية، واستخدام الموارد الداخلية بكفاءة، أو الإستراتيجية الاستطلاعية القائمة على الإبداع والتكيف من أجل تحقيق وضع السبق مع المنافسين الآخرين ؛
- إستراتيجية التعاون: وهي تمثل طريقا ثالثا بين المنافسة والملكية المباشرة، وتفترض هذه الإستراتيجية اكتساب السيطرة على الموارد الرئيسية التي تعتمد على المنظمة من خلال تبادل الالتزام والتعهدات مع غيرها من المنظمات من اجل تقليل الشك المحتمل في العلاقة بين المنظمات، ومن أجل محاولة التأكيد على استمرارية هذه العلاقة.

والشراكة هي احد أجناس العلاقات التعاونية والتي تتطلب التفاوض بخصوص الالتزامات والتعهدات المتبادلة، وهي سلاح ذو حدين: فالالتزامات المشتركة تقلل عدم التأكد ولكنها قد تحد من الاستقلالية.

3. مدخل التطوير الحضري.

ويُعنى هذا المدخل بدراسة عدد من المفاهيم التنافسية التي تساعد في فهم الشراكات المحلية وطبيعتها وتأثيراتها من أجل إعادة التطوير الحضري، وتشمل هذه المفاهيم:[17]

- الائتلافات المحلية: تركز على العلاقات الرسمية المستقرة بين الحكومة المحلية والفاعلين المحليين الرئيسيين من القطاع الخاص، وتؤكد على الاستمرارية في التنظيمات والشخصيات والسياسات، ويصاحب هذا المفهوم إشكاليات نظرية تتمثل في صعوبة التعريف وإذا ما كان قبول هذا التصور في تزايد أم لا،كما أنه من غير الواضح أي الأعمال المحلية التي من المحتمل أن تنخرط فيها هياكل الائتلاف المحلي، كما يصعب على هذا المدخل تفسير ظهور القيادة التي تحتاجها المشاريع، أو كيف تمارس هذه القيادة سيطرتها على المعنيين؟ ؛

- تحالفات النمو: يفترض هذا التصور أن هياكل الحكومة وتحولات العمل فيها معنية بالتأكيد على النمو على حساب الاهتمامات المحلية الأخرى، كما يفترض أن شروط الحياة المجتمعية هي نتاج قوى اجتماعية وسياسية واقتصادية يجسدها تحالف النمو المعني*، ومن الانتقادات الموجهة لهذا المدخل: الصعوبات المصاحبة لتطبيقه وفشله في عدم إعطاء تأكد كاف على الاهتمامات الأخرى خلاف تلك التي تركز على الأرض والملكية ؛

- نظرية النظام المسيطر: وهو تصور مشابه لتصور تحالف النمو، ويسعى في تفسير حالات التغير في الحاكمية المحلية المصاحبة في عمليات الشراكة المحلية، ويساعد في تفسير التأثيرات في التحول في أسلوب الحاكمية المحلية من أسلوب إداري في الستينيات من القرن الماضي إلى أسلوب ريادي في الثمانينات منه. ويرى أن الحاكمية عبارة عن تنسيق للجهود من خلال الترتيبات غير الرسمية، خلافا لتصور الائتلاف المحلي، فهو يُعنى بتنوع الاهتمامات والأجندة السياسية التي تشكل سياق التضارب الجوهري الذي تدور حوله السياسة الإقتصادية المحلية، ومن نقاط ضعف هذا التصور أنه لا يفسر بدرجة كافية كيفية تشكيل الإجماع المحلي، لأنه يركز على تنوع الاهتمامات المحلية.

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

المحور الثاني: أنواع عقود الشراكة بين القطاعين، مضمونها وتمييزها عن الخوصصة.

بعد أن تطرقنا فيما سبق إلى تحديد مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، سنحاول في هذا المطلب إلى تحديد أنواع الشراكة وذلك من أجل تحديد توجه البحث وما يخدمه من أنواع الشراكات بين القطاعين العام والخاص وخاصة في مجال البنية التحتية، ثم نتطرق إلى مضمونها وذلك من اجل تمييزها عن نوع آخر في مجال العلاقات التشاركية بين القطاعين وهي الخوصصة وهذا كما يلي:

أولا: أنواع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

تصنف الشراكة من خلال المفاهيم والتوجهات والمعايير المعتمدة في التصنيف مثل نمط التنظيم، واتخاذ القرار، نوع القطاع، طبيعة النشاط، طبيعة العقد. حيث يتحدد الدور الذي يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن الشراكة. فالترتيبات المؤسسية تتراوح ما بين ترك أمر البنية التحتية للإدارة الحكومية أو ترك أمرها كلية للقطاع الخاص وبين هذا وذاك توجد ترتيبات مؤسسية توزع فيها الأدوار بين الطرفين ويبدو هذا جلياً في حالة إسناد خدمات البنية التحتية من خلال عدة صيغ. وأكثر التصنيفات قبولاً من قبل الكثير من الباحثين يندرج على أساس:[18]

1. عقود 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 أشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضه. فكلاهما يتحمل المخاطر ويحصل على المنافع المتحققة عن النشاط ؛

2. عقود 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 الأطراف الأخرى المساهمة في الشراكة وهذه الجهة لا تمارس أداء المهام بل تعتمد على الإطراف الأخرى في ذلك وتكون قادرة على إنهاء الشراكة أحياناً أحاديا استناداً إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص.

ووفق هذا التصنيف يدخل نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص ضمن الشراكات التعاونية بينما تأخذ الشراكات التعاقدية أشكال عديدة مثل التأجير، الإدارة، الخدمة، البيع الكلي أو الجزئي، الشريك الإستراتيجي والامتياز ويدخل ضمن الامتياز أشكال عديدة أبرزها نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية-BOT- وله تفرعات عديدة مثل BOOT، ROO، BOO، BOLT، PBO وغيرها ويمكن استحداث صيغ أخرى تتناسب مع المشروع المراد تنفيذه.

ثانيا: مضمون عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

حسب ما أوردناه من تعاريف حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص وما ورد في أدبياتها، فإنه الشراكة تقوم على مجموعة من الافتراضات الضمنية وهي:[19]

1. تتطلب الشراكة تغيير جوهري في الأدوار والمواقف بين القطاعين العام والخاص تجاه بعضهما البعض، حيث أن العلاقة بينهما لم تعد علاقة عميل بمتعهد وإنما يتم تقاسم الأدوار بحيث تناط بالقطاع العام الوظائف المتعلقة بالإشراف والرقابة والتنظيم، ويتحمل القطاع الخاص مسؤوليات ومخاطر التنفيذ والتشغيل وتحريك الموارد. هذا التغيير في الأدوار يتطلب التحول في طبيعة العلاقة بنقل بعض إمكانيات وقدرات القطاع العام إلى القطاع الخاص ؛
2. افتراض مجهود تعاوني مستمر من أجل تحقيق هدف مشترك، فالشراكة بين القطاعين العام والخاص تتضمن تحالف بين القطاعين يتجاوز العلاقة التعاقدية التقليدية، وهذا التحالف والترابط يظهر أفضل ما لدى الشركاء من كفاءة واقتدار

للوصول إلى أفضل إنجاز للهدف المشترك، وإذا كان الهدف متوسط أو طويل الأجل فإن التحالف يستمر لفترة طويلة من الزمن، وكلما كان الهدف أطول أجلا كلما كانت المخاطر وعدم التأكد المرتبطة بالمشروع أكبر وكان الوضع أكثر دقة وحساسية ؛

3. افتراض مصلحة كل شريك في غاية الأهمية، حيث أن العوائد على الإستثمار تمثل مجال الاهتمام بالنسبة للقطاع الخاص، أم القطاع العام فمصلحته تتمثل فيما يمكن تحقيقه من منافع صافية للمجتمع والاقتصاد كنتاج لزيادة الإستثمارات الخاصة في البنية التحتية والإدارة الجيدة التي يتمتع بها القطاع الخاص من ناحية، سوما يترتب على ذلك من تخفيض لقروض القطاع العام ومديونيته أو مصدرا إضافيا للإيرادات الحكومية من ناحية أخرى.إن تحقق هذه المصالح منوط بتحديد الأهداف، مثل تحسين الوصول إلى الخدمة، أو تقليل تكاليف النقل أو تحسين إيصال المنافع الفعلية بطريقة فعالة، ويتم توجيهها من خلال التعريف الدقيق للمخاطر المرتبطة بالمشروع، والذي يترتب عليه وضوح المخاطر التي يجب على كل قطاع تحملها وهذا متطلب سابق لتنفيذ بنود التعاقد التي اتفقت عليها الأطراف المتعاقدة.

ثالثا: تمييز عقود الشراكة بين القطاعين عن الخوصصة.

يعد مصطلح الخوصصة – التحول إلى القطاع الخاص- من المفاهيم الحديثة نسبيا، إذ يرجع تاريخ استخدامه إلى الثمانينيات من القرن العشرين وتحديداً في سنة 1983، ذُكر هذا المصطلح في قاموس "وبستر(Webster)" والذي بين أن هذا المصطلح شاع استخدامه منذ عام 1948، وقام الكاتب الشهير "بيتر دركر (Peter Drucker)" باستخدامه في كتابه عام 1968[20]، ولكن لم يستخدم بشكل مكثف إلاّ في السبعينيات من القرن العشرين، وكان ذلك عندما قامت بريطانيا (المملكة المتحدة) سنة 1979 بقيادة السيدة "ثاتشر" رئيسة الوزراء البريطانية في ذلك الوقت بنقل ملكية الأنشطة العامة المختلفة في الصناعة والنقل والاتصالات وغيرها إلى القطاع الخاص، وذلك من أجل تحقيق نقلة نوعية وكمية في إدارة تلك المشاريع وتجنيب الخزينة العامة العبء المالي من جراء تلك المشاريع[21].

ومع تغير البيئة السياسية والاقتصادية العالمية في أوائل التسعينيات أقتنع العديد من الدول ذات القطاعات العامة الضخمة، والدول ذات الإقتصاد المختلط بإتباع هذه السياسة أملا في تحقيق ذات النتائج، ولقد ساعد على انتشار هذه السياسة، أيضا، ظهور مشكلة الديون الأجنبية والتشوهات الإقتصادية في الدول المتخلفة اقتصاديا، مما جعلها في حاجة ماسة إلى مساعدات المؤسسات الإقتصادية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، واللذان لعبا دورا هاما في تقديم سياسة الخوصصة لتلك الدول كإحدى أهم سياسات الإصلاح الإقتصادي الأكثر ملائمة لها[22].

ومن خلال ما سبق يستنتج أن هناك أصليين سياسيين لنشوء فكرة الخوصصة:

- السياسة الإقتصادية في بداية القرن الواحد والعشرين، وفيه حماسة ثقافية متجددة من أجل المشروعات الخاصة؛
- أنّ هناك حقيقة مُلِحَّة ودائمة لا مجال لتجنبها للحد من الإنفاق العام.

وهذا ما أدى إلى ظهور فكرة الخوصصة والتي تم تبنيها في كثير من الدول المتقدمة والنامية وذلك حسب الظّروف الإقتصادية لكل دولة. ومن أهم التعاريف الواردة في هذا الشأن:

- يشير "AKTAN" إلى الخوصصة على أنها: "عملية الغرض منها هو التحرر من القيود التي تتعلق بكفاءة منشآت القطاع العام وتحويلها إلى حوافز للقطاع العام أي تغيير العلاقة بين الحكومة والقطاع العام "[23] ؛

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

- تعريف آخر: "الخوصصة هي سياسة من سياسات التحرر الإقتصادي، تستهدف تحقيق الكفاءة الإقتصادية من خلال تحويل المشروعات العامة إلى مشروعات خاصة سواء من خلال نقل الملكية أو الإدارة باستخدام العديد من الأساليب المتاحة والملائمة "[24] ؛

وهذا يتضمن أن الخوصصة يجب أن تتم وفق سياسة اقتصادية كلية، وهذا ما يشير إلى ضخامة أعباء تطبيقها.

- تعريف آخر: " الخوصصة هي تقليص دور الدولة في الإقتصاد من خلال:[25]

1) تحرير النشاط الإقتصادي من المعوقات القانونية والبيروقراطية وهذا يتطلب مراجعة القوانين القائمة والحد من المتطلبات الإدارية التي تقف عثرة في طريق تنفيذ الإستثمار؛

2) السماح بقيام نشاطات اقتصادية منافسة للنشاطات القائمة التي يمتلكها القطاع الخاص؛

3) قيام القطاع الخاص بتقديم بعض الخدمات التي يقوم بها القطاع العام حاليا ".

إذن مما تطرقنا إليه من تعريف للشراكة بين القطاعين العام والخاص وكذا تعريف للخوصصة فإن المفهومين متعاكسين، في ظل الشراكة بين القطاعين العام والخاص يبقى القطاع العام مسئولا أساسيا عن تقديم خدمات البنية التحتية للمجتمع، ويكون العكس في ظل الخوصصة فإن القطاع الخاص تناط إليه مسؤولية تقديم خدمات البنية التحتية للمجتمع والملكية تنتقل إلى القطاع الخاص، كما أن المشروعات التي تم خصخصتها تخضع للقواعد التنظيمية والإجراءات المصاحبة للخوصصة أم مشروعات الشراكة فتخضع لشروط للتعاقد.

الجدول رقم 01: الفروقات الجوهرية بين عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص والخوصصة في مجال البنية التحتية.

أوجه المقارنة	عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص	الخوصصة
إنشاء المشروع	عادة ما يتم إنشاء مشروعات البنية التحتية من قبل القطاع العام ليتم تشغيلها وصيانتها من قبل القطاع الخاص كما في أسلوب الخدمة والإدارة والتأجير، أما في بعض الأساليب مثل BOT فإن القطاع الخاص هو الذي يقوم بإنشاء المشروع.	عادة ما يتم إنشاء مشروعات البنية التحتية من قبل الدولة ثم يتم خصخصتها عن طريق للبيع للقطاع الخاص
ملكية أصول المشروع	حسب أسلوب الشراكة، فمنها ما تنتقل ملكيته للقطاع الخاص ثم تنقل للقطاع العام مع نهاية مدة العقد، ومنها ما يبقى ملكا للقطاع العام.	تنتقل للقطاع الخاص
التنظيم	مشروعات البنية التحتية وفقا للشراكة بين القطاعين العام والخاص تخضع لشروط التعاقد بين القطاعين في بداية المشروع.	مشروعات البنية التحتية التي تخضع للخوصصة تخضع للقواعد التنظيمية وللإجراءات المصاحبة للخوصصة من قبل الدولة
تقديم خدمات البنية التحتية	القطاع العام مسئول أساسي عن تقديم خدمات البنية التحتية للقطاع للمجتمع.	القطاع الخاص مسئول أساسي عن تقديم خدمات البنية التحتية للقطاع للمجتمع.

المصدر: من إعداد الطالب بناءا على الطرح النظري والدراسات الخاصة بالخوصصة.

كما يجب أن نشير إلى أنه هناك عوائق تقف وراء دخول القطاع الخاص في مجال البنية التحتية من خلال الخوصصة، وذلك نظرا لارتفاع التكاليف الثابتة اللازمة لإنشاء هذه المشروعات بالنسبة لمعظم مشروعات البنية التحتية الإقتصادية، وكذا انخفاض العائد المصاحب لمعظم مشروعات البنية التحتية الإجتماعية.

المحور الثالث: أهداف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وشروطها.

من أجل تحقيق الشراكة الفعالة بين القطاعين العام والخاص واستمرارها فإنه يجب تحديد الأهداف بدقة في جميع المجالات من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يتوجب توفر مجموعة من الشروط على العموم نورده مع أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص كما يلي:

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

أولا: أهداف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

تسعى الحكومات المتعاقدة مع القطاع الخاص في إطار الشراكة معه إلى تحقيق مجموعة من الأهداف يمكن تلخيصها في[26] :

1. الهدف هو تغيير نشاط الحكومة من التشغيل للبنية التحتية والخدمات العامة بحيث تستطيع بدلا من ذلك:
   - التركيز على وضع السياسات لقطاع البنية التحتية ؛
   - وضع الأولويات لأهداف ومشروعات البنية التحتية ؛
   - مراقبة مقدمي الخدمات وتنظيم الخدمة.
2. إدخال الإدارة وكفاءات 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، متضمنة التكاليف الإضافية للمخاطر (تجاوزات التكلفة ــ التأخيرات ...الخ) التي يمكن تواجهها الحكومة ؛
4. تنفيذ مشروعات الاستثمار في الوقت المحدد وبالميزانية المحددة ؛
5. تفادى تدهور الأصول والمنشآت الضرورية للخدمات العامة نتيجة للصيانة غير الفعالة أو التشغيل القاصر ؛
6. تحقيق التأكد من الموازنة (فيما يختص برأس المال والتكاليف التشغيلية) ؛
7. إدخال الابتكارات على تصميم المشروع بالنسبة للأصول والتشغيل والصيانة ؛
8. نقل المخاطر التي يمكن إدارتها أفضل بواسطة القطاع الخاص (التصميم والإنشاء والتمويل و الصيانة) بعيدا عن الموارد المحدودة للحكومة.

ثانيا: شروط عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

لتتحقق الشراكة الناجحة والفعالة بين القطاعين العام والخاص يتعين عليها أن تتضمن العديد من الشروط، ولقد لخصها Kolzow في النقاط التالية:[27]

- توفر ثقافة مجتمعية داعمة للشراكة تشجع القيادة، ومشاركة المواطنين في أنشطة الشراكة ذات الاهتمام التنموي بعيد المدى ؛
- وجود تصور مجتمعي مشترك واقعي للشراكة، مبني على نقاط القوة والضعف للمجتمع، وفهم مشترك لإمكانات المنطقة المراد تنميتها ؛
- توفر تنظيم فعال يمكن من التحام الاهتمامات الفردية بالاهتمامات العامة للمجتمع ؛
- توفر شبكة للجماعات والأفراد الرئيسيين المعنيين بالشراكة، تشجع اتصالهم مع القيادة، وتذيب الفروق بين الاهتمامات المتنافسة ؛

الرغبة والقدرة على رعاية الريادة، وتشجيع المخاطرة ورعاية المشاريع المرتبطة بها.

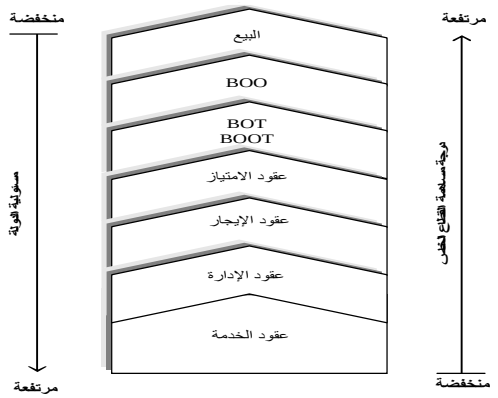
المحور الرابع: الترتيبات المؤسسية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

لتحقيق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا يوجد أسلوب موحد لجميع حالات الشراكة المتعلقة بمشروعات البنية التحتية يمكن تطبيقه على جميع الحالات، ولكن يمكن الوصول إلى الأسلوب الأمثل في كل حالة علي حدة وذلك

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

اعتماداً على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة. كما تتنوع أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته ومسئولياته فيها طبقاً لكل أسلوب، حيث تتدرج تلك الأساليب كما يوضح الشكل التالي:

الشكل رقم 01: أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته فيها.



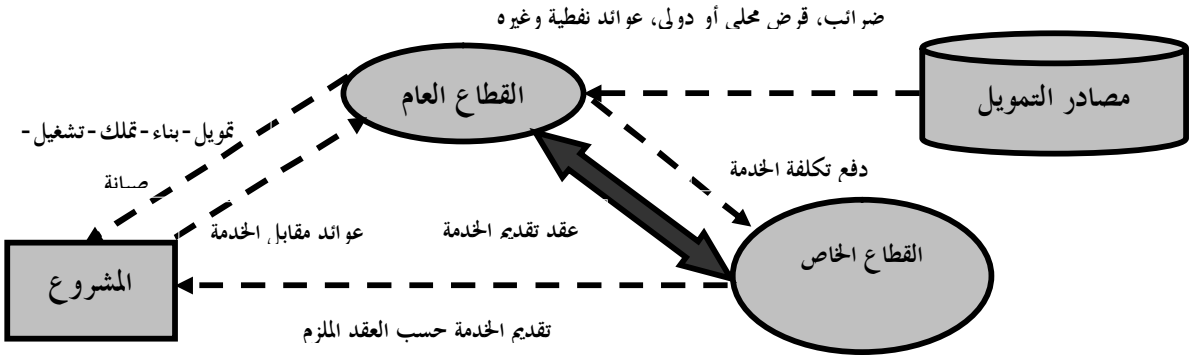
المصدر: أمجد غانم، دراسة حول: الشراكات القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية على مستوى الهيئات المحلية، شركة النخبة للإستشارات الإدارية، فلسطين، 2009، ص 12.

أولا: عقود الخدمة.

1. التعريف: تتضمن تعاقدات الخدمة إبرام تعاقدات لأنشطة صيانة أو تشغيل معينة مع القطاع الخاص، لفترة تمتد لعدد قليل من السنوات، فوفقا لهذا الأسلوب يضع القطاع العام مجموعة من معايير الأداء للنشاط، وأسس تقييم العطاءات، والإشراف على المتعهدين، ودفع رسوم متفق عليها للخدمة، والتي تحدد على أساس إجمالي أو على أساس تكلفة الوحدة، أو على أية أسس أخرى.[28]

تكون مدة هذا النوع من العقود محددة وقصيرة وهي تتراوح ما بين ستة شهور إلى سنتين، وتستخدم هذه النوعية من العقود على نطاق واسع في دول كثيرة مثل ماليزيا، والهند، وتشيلي وغيرها لتقديم خدمات عديدة مثل إصلاح وصيانة وإحلال وتجديد شبكات مياه الشرب أو أعمال تشغيل وصيانة محطات رفع مياه الصرف الصحي، وغير ذلك.[29]

الشكل رقم 02: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأسلوب الخدمة.



المصدر: إدارة الدراسات الإقتصادية والمالية –دائرة المالية-، الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص 11.

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

2. المزايا والعيوب:

ينتج عن هذا الأسلوب مزايا وعيوب نجملها في:[30]

- المزايا: توفير الفرص لدخول عنصر المنافسة من خلال التعاقد مع أكثر من شريك من القطاع الخاص والاستفادة من خبرة القطاع الخاص في النواحي الفنية، مما يجعل المرفق يقوم بالتركيز على مهامه الأساسية. ولأن فترة العقد تكون قصيرة يزداد التنافس بين المقاولين مما يشجع على العمل على تحقيق كفاءة الأداء وتخفيض تكاليف العقود.
- العيوب: تظل أعباء التشغيل والصيانة على عاتق الحكومة (القطاع العام)، كما تظل مسئولية الاستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المرفق ملقاة بكاملها على عاتق القطاع العام. كما يعتمد نجاح الأعمال بالعقد على خبرة الشركة التي تقوم بالأعمال، كما أن تلك النوعية من العقود تؤثر تأثير مباشر على عمالة التشغيل وتجعلهم عمالة زائدة عن الحاجة إذا لم يتم الاستعانة بهم ضمن أعمال عقد الخدمة.

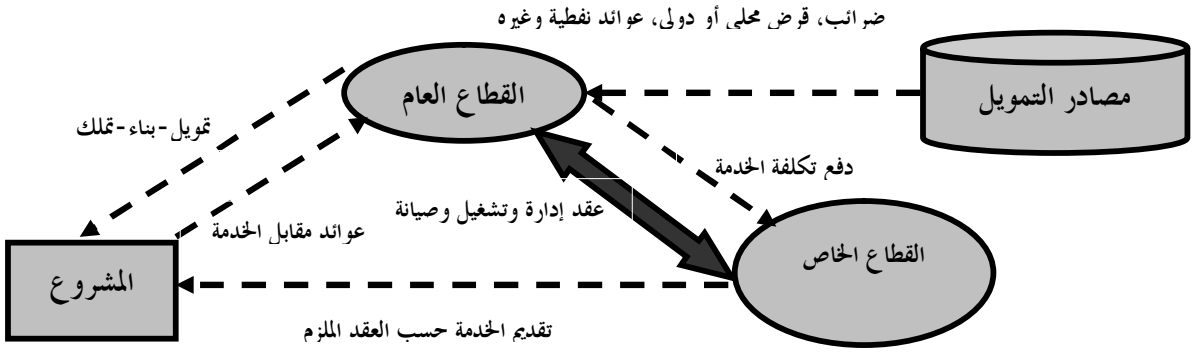
ثانيا: عقود الإدارة.

1. التعريف: يقصد بأسلوب الإدارة على أنه إتفاق تعاقد من خلاله يتم الإتفاق بين القطاع العام مع القطاع الخاص لإدارة مؤسسة من مؤسسات القطاع العام. في هذه الحالة تتحول فقط حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة وليس حقوق الملكية، ويحصل القطاع الخاص على رسوم مقابل خدماته، ويمكن ربط هذه الرسوم بأرباح الشركة أو أدائها، كما تبقى المؤسسة العمومية مسئولة عن نفقات التشغيل والإستثمار، وتتراوح مدة هذا النوع من أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص ما بين ثلاث إلى خمس سنوات.[31]

من خلال التعريف نستنتج أن ملكية المؤسسة العمومية تبقى للقطاع العام أما الإدارة فتكون للقطاع الخاص، ويمكن أن يعمل هذا الأسلوب وفقا للإجراءات التالية:[32]

- يحتفظ القطاع العام بحق ملكية المشروع ؛
- تقدم الحكومة الأموال اللازمة للإدارة الخاصة بالمشروع ؛
- يقدم القطاع الخاص مجموعة المهارات الإدارية الضرورية لتطوير وتشغيل وإعادة تأهيل المشروع العام ؛
- أحيانا يتملك القطاع الخاص نسبة من أسهم المؤسسة العمومية كحافز للإدارة الجيدة.

الشكل رقم 03: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأسلوب الإدارة.



المصدر: إدارة الدراسات الإقتصادية والمالية –دائرة المالية-، الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص 13.

2. المزايا والعيوب:

2-1- المزايا: تستخدم هذه الطريقة في الحالات التي تريد فيها الدولة تنشيط شركات خاسرة وذلك بإدخال طرق إدارة القطاع الخاص من أجل رفع قيمة هذه الشركات وأسعارها حين تعرض للبيع.[33]

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

والميزة الرئيسية لعقد الإدارة من وجهة نظر الدولة، أنه يسمح لها بالاحتفاظ بالملكية، كما أنه يمكنها من حل القصور الإداري وذلك بالحصول على أحسن الخبرات الإدارية وفى الوقت نفسه التحكم في نطاق واستخدام هذه الخبرات من خلال عقد الإدارة.

2-2- العيوب: تكمن عيوب عقود الإدارة في ازدواجية الإدارة الخاصة والملكية العامة فالمتعاقد مع الدولة لا يتحمل المخاطر حيث تتحمل الدولة أي خسائر ناجمة عن عمليات الشركة، وتلتزم الجهة الحكومية في ظل اشتراطات هذه العقود بسداد مقابل أو أتعاب الإدارة إلى القطاع الخاص في شكل أتعاب محددة وثابتة أو في شكل نسبة من أرباح المشروع أو كلاهما معاً وذلك بقصد تحفيز شركة الإدارة على زيادة فعالية المرفق وزيادة كفاءته.[34]

ثالثا: عقود الإيجار.

1- التعريف: ينطوي التأجير على وجود متعهد خاص يدفع مبلغا من المال لمالك عام في مقابل حق خالص لتشغيل تسهيلات إنتاجية دون المسؤولية عن تمويل الإستثمارات الرئيسية مع تحمل كافة المخاطر التجارية، ويعطى عقد التأجير لمقدم الخدمة حقا خالصا في الإيرادات المتولدة ويطلق عليه أحيانا الإمتياز أو الترخيص[35]. تظل الدولة في أسلوب التأجير مالكة للمشروع.

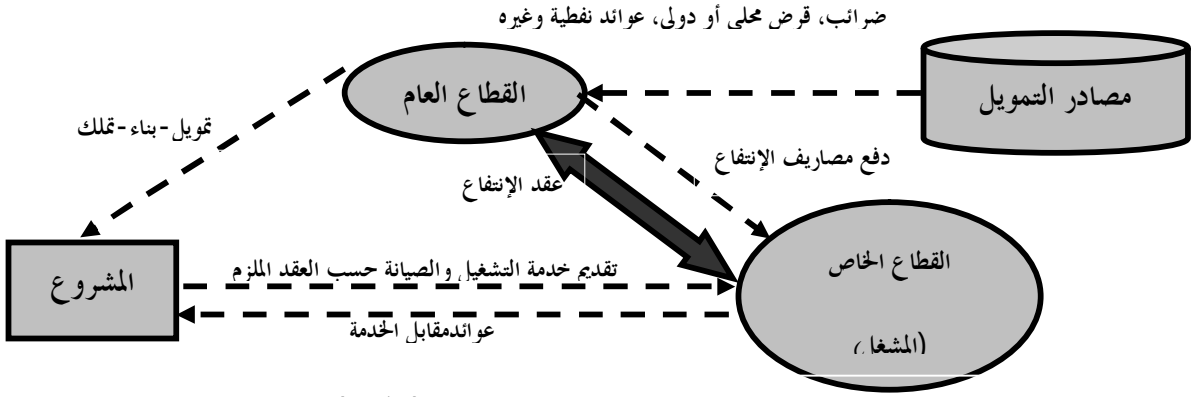
وفي ظل هذا الأسلوب يظل المالك العام (القطاع العام) مسئولا عن الإستثمار في الأصول الثابتة وخدمة الدين، أم القطاع الخاص فعادة ما تقع عليه مسؤولية تمويل رأس المال العامل، وإحلال الأصول ذات العمر الإقتصادي القصير، والفترة التي يغطيها هذا الأسلوب تتراوح ما بين 6 إلى 10 سنوات لتتماشى مع فترة الاسترداد الملائمة لتلك الإستثمارات.[36]

وقد استخدمت هذه الطريقة كثيرا في عدد من الدول الأفريقية والآسيوية في قطاعات مثل المياه والنقل البرى والمناجم حيث واجهت الدول المعنية صعوبات في جذب المستثمرين . ففي تايلاند طبقت عقود الإيجار في قطاع السكك الحديدية عام 1985 في عدد معين من خطوط نقل الركاب، ومع عام 1990 نجحت التجربة وجذبت الخطوط المؤجرة عدد كبيرا من الركاب وأصبحت تدر أرباحا كبيرة.

وفي كوت ديفوار قامت الحكومة بإصلاحات رئيسية في قطاع الكهرباء حيث تعاقدت مع شركتين فرنسيتين ومستثمرين محليين وخلال فترة عقد الإيجار تحسنت إيرادات قطاع الكهرباء والصيانة بفضل إدخال تقنيات حديثة في التشغيل مما أدى إلى زيادة الطاقة الكهربائية وتطوير الخدمة، كما استخدم هذا النوع من العقود على نطاق واسع في قطاع المياه في فرنسا وإسبانيا، وينفذ حالياً في غينيا وجمهورية التشيك والسنغال وساحل العاج.

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

الشكل رقم 04: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعقود التأجير.



المصدر: إدارة الدراسات الإقتصادية والمالية –دائرة المالية-، الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص 14.

2- المزايا والعيوب:

2-1- المزايا:

إن هذا الأسلوب يقدم للدولة عدة مزايا وهي:[37]

- توفير نفقات التشغيل دون التخلي عن ملكية المشروع ؛
- الحصول على دخل سنوي بدون التعرض لمخاطر السوق ؛
- وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى مما يخفف العبء عن الموازنة العامة ؛
- جذب المهارات التقنية والإدارية المتطورة ؛
- استخدام أصول المشروع بدرجة أكبر من الكفاءة.

2-2- العيوب:

المشكلة الرئيسية المرتبطة بعقود الإيجار هي أنه طالما لا يتم فيها تحويل لملكية الأصول فليس لدى الشركة الخاصة المتعاقدة مع البلدية أية حوافز لرفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن لها عائد مناسب على استثماراتها خلال فترة التأجير، ولهذا فهذا النوع من العقود مناسب في المشروعات التي في حاجة إلى رفع كفاءة التشغيل وليست في حاجة إلى توسعات أو تحسينات.[38]

رابعا: عقود الامتياز.

1. التعريف: هو عقد تمنح بموجبه الحكومة القطاع الخاص أحد أصولها فتنتقل حقوق التشغيل والتطوير إليه، وقد يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات عقد الإيجار بالإضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي تقع على عاتق صاحب الامتياز، ترجع الأصول إلى الحكومة حسب عقد الامتياز وتحدد إيرادات صاحب الامتياز بشكل يضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون وإستهلاك إستثماراته.[39]

وترجع الأصول إلى الحكومة عند نهاية فترة الامتياز التي عادة ما تتراوح ما بين 15 إلى 30 عاما وذلك حسب الحياة الافتراضية للاستثمارات. وتتحدد إيرادات صاحب الامتياز بشكل يضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون واستهلاك استثماراته.

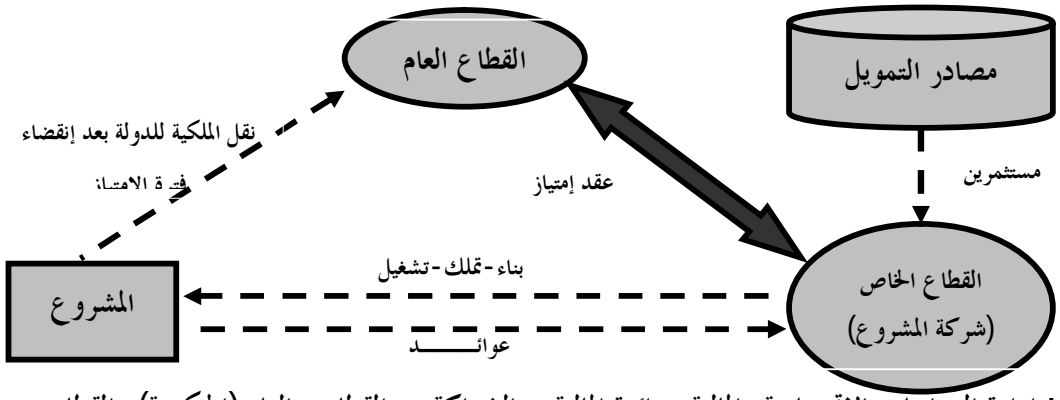
عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بعض الدول مثل الأرجنتين حيث طبقت في مجال النقل والمواصلات (السكك الحديدية). وعلى المستوى الدولي مثلت عقود الامتياز في مشاريع الخدمات حوالي 80% من إجمالي عقود الامتياز في الفترة من ما بين 1988 إلى 1993.

ومن الدروس المستفادة في هذا الصدد:[40]

- ضرورة توفير معلومات عن جودة الأصول وتكاليف التشغيل قبل طلب التقدم بعطاءات ؛
- تأييد سياسي على مستوى عال من الإصلاح ؛
- تعريفة ملائمة على ضوء تقدير لمستوى الإيراد المتوقع ؛
- تعامل ملائم مع المخاطر السياسية ومخاطر التشغيل، خاصة مخاطر تغير سعر الصرف للمشاركين من القطاع الخاص.

الشكل رقم 05: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعقود الإمتياز.



المصدر: إدارة الدراسات الإقتصادية والمالية –دائرة المالية-، الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص 14.

2. المزايا والعيوب:

2-1- المزايا: تكمن الميزة الأساسية لهذه الطريقة في أن صاحب الامتياز يبقى المسئول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات مما يخفف الأعباء المالية عن الدولة . ولكن ولنفس السبب تواجه الكثير من الدول صعوبات في إيجاد مستثمرين نظرا للحجم الكبير لبعض الاستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من العقود.[41]

والفكرة الأساسية في هذا الامتياز هي قيام شركة خاصة بتمويل وبناء وتشغيل مشروع خدمي جديد في مجال (الاتصالات ، الكهرباء، المياه والري، النقل وغيرها) لفترة محدودة ترجع عند نهايتها الأصول للدولة، كما تقوم الدولة خلال فترة الامتياز تلك بتنظيم ومراقبة العملية الاستثمارية والجودة والأسعار.

2-2- العيوب: بصفة عامة لا توجد عيوب واضحة لأسلوب الامتياز إلا أنه يجب مراعاة أن تحدد العقود بكل وضوح نطاق وطبيعة الخدمات التي سيقدمها المتعاقد مع البلدية وكذلك صلاحيات الطرفين خلال فترة التعاقد وبالتالي يجب على البلديات أن تحرص على عدم التدخل في إدارة الشركة حتى تضمن نجاح هذا الأسلوب من أساليب الشراكة.[42]

خامسا: عقود الـــ BOT.

يشير مصطلح - BOT – إختصار للكلمات الثلاث، وهي : B وهي إختصار للمصطلح Build وتعني البناء والتشييد، O وهي إختصار للمصطلح Operator والتي تعني التشغيل، T وهي إختصار للمصطلح Transfer والتي تعني النقل والتسليم، ولقد شهد هذا الأسلوب إنتشارا في كثير من الدول، فقد أحد البدائل المهمة لتمويل مشروعات البنية التحتية والتي كانت

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

في العادة تُمويل عن طريق الموازنة العامة، أوعن طريق القروض العامة الخارجية، أو عن طريق التمويل الحكومي بواسطة المنح والهبات والإعانات الخارجية، أو عن طريق التمويل الجزئي بواسطة المنتفعين، أو التمويل المجمع للبنوك.

بمقتضى هذا الأسلوب سيكون على الحكومة في أحد جهاتها أن تمنح أحد اطراف القطاع الخاص محلي كان أو أجنبي ترخيصا ببناء أو تحديث أحد المرافق العامة والتي عادة ما تكون أحد مشروعات البنية التحتية، ولقد تعددت التعاريف المتعلقة بأسلوب البناء والتشغيل ونقل الملكية- BOT –، وعليه فإن تطبيق هذا الأسلوب ينسجم مع مبدأين إقتصاديين أساسيين :

- ✓ إبراز مسؤولية الدولة عن توافر الخدمات الجماعية لمسؤوليتها الكاملة عنها، وتجدر الإشارة إلى أن تقديم الخدمات العامة من قبل الدولة ينطلق من منظور فكري إقتصادي يرجع إلى فكر الإقتصاديين في القرنيين السادس عشر والسابع عشر وهو الفكر الكلاسيكي الذي الذي أرسى دعائمه آدم سميث في القرن الثامن عشر والفكر التعاوني والإشتراكي اللذين ظهرا في القرن التاسع عشر ؛
- ✓ تعزيز دور القطاع الخاص بما فيه البنوك لجهود الدولة في هذا المجال لتدارك أوجه النقص في الموارد المالية العامة بحث تستكمل عن طريق التوجه لإقتصاد السوق، والتوجه نحو التحرر من القيود التي تعوق الإستثمار وبروز ظاهرة العولمة.

من الناحية القانونية يمكن توصيف أسلوب البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) بشكل إجمالي بأنه:[43] "اتفاق بين طرفين، يتكفل أحد المتعاقدين (القطاع الخاص للقطاع العام، أو لقطاع خاص) إقامة مشروع بكافة متطلباته، ثم تشغيله لمدة محدودة، يسترد خلالها مصاريف إقامة المشروع، وأرباحه المفترضة من تأجير مرافق المشروع على العامة، ثم تسليم لصاحبه كاملاً من دون مطالبة بعوض. كانت الحكومات تضطلع بكافة المشاريع وتمويلها، الأمر الذي يرهق كاهلها، فهي المصدر الوحيد لتقديم المشاريع والخدمات العامة، وتمويلها، جاء هذا العقد بديلاً عما كانت تعانيه الدول، وتضعف عن تنفيذه".

وهو صيغة تمويلية، غالباً ما تكون مدة التشغيل عشرين عاماً، أو ثلاثين عاماً، وبعد انتهاء المدة المتفق عليها تعود الملكية لصاحب المشروع سواء من القطاع الخاص، أو القطاع العام من دون عوض.

مثالان واضحان مشهوران لهذا النوع من العقود : فتح قناة السويس. فتح قناة بنما. هذان المشروعان اللذان شيدا وأصبحا مثالاً مشاهداً لهذا النوع من العقود (BOT). أصبح هذا النمط من العقود معتاداً بين الدول منذ عام 1950م.

مشروع قناة السويس؛ قامت به شركة انجليزية وفرنسية على أساس فتح القناة، وبناء مرافقها، ومن ثم تشغيلها، على أن تعود للحكومة المصرية بعد تسعة وتسعين عاماً. هذه الفكرة الأساس، والصورة الإجمالية لهذا العقد.

الجدول التالي يوضح الترتيبات المؤسسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص

الجدول رقم 02: الاختيارات المتاحة لهيكلة مشروعات الشراكة.

الترتيبات المؤسسية لعقود الشراكة	متوسط مدة العقد	تقديم الخدمات أو الإدارة	توفير رأس المال العامل	الحصول على صافي الإيرادات أو صافي الخسائر	توفير التمويل طويل الأجل	امتلاك الأصول قانونيا	توفير التخطيط للقطاع ومراقبة الخدمات
عقود الخدمة	2- 3 عام	قطاع خاص	الدولة	الدولة	الدولة	الدولة	الدولة
عقود إدارة	3-5 عام	قطاع خاص	الدولة	الدولة	الدولة	الدولة	الدولة
عقود الإيجار	6-10 عام	قطاع خاص	الدولة	قطاع خاص	الدولة	الدولة	قطاع خاص
بناء و تشغيل ونقل ملكية	20-30 عام	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	الدولة	الدولة
بناء و تشغيل و تملك	20-30 عام	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	الدولة

مبادرة تمويل القطاع الخاص	10-30 عام	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	الدولة

المصدر : - الجديد عن البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص ـــ الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ـــ وزارة المالية ـــ 2009، من على الموقع: http://www.mof.gov.eg

- إدارة الدراسات الإقتصادية والمالية –دائرة المالية-، الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص ص: 11- 18.

المحور الخامس: فوائد ومزايا عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يمكن حصر فوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص حسب رؤية للبنك الدولي في النقاط الأساسية التالية: [44]

- توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع بين أكثر من طرف هم إطراف الشراكة ؛
- توفير رأس مال القطاع الخاص وما يمتلكه من المعرفة (know – how) والخبرة في إدارة المشاريع التي يعتبر عنصر الوقت حاسماً فيها وتقليل المدد الزمنية اللازمة لتنفيذها وبالتالي تحسين موقف الإدارة العامة ؛
- تخفيف الوطأة المالية التي يعاني منها القطاع العام وخلق القيمة المضافة التي توفرها المرونة المالية مع تحسين القدرة الإدارية للقطاع العام ؛
- أن ترتيبات الشراكة تحقق نتائج أفضل مما يستطيع أن يحقق كل فريق على حده من خلال تأثير الشركاء على أهداف وقيم بعضهم لبعض عن طريق التفاوض والتوصل إلى معايير عمل أفضل، ومن ناحية أخرى سيكون هناك مجال لتوسيع الموارد المالية نتيجة تعاون الإطراف فيما بينها ؛
- تعزيز مبادئ الإفصاح والمساءلة في كيفية إدارة الموارد ؛
- تبني مناهج عمل أكثر إستراتيجية من قبل الشركاء ممثلاً في تزويد أفكار إستراتيجية أفضل، منهج تنسيقي أفضل، وصياغة وتنفيذ أفضل ؛
- ايلاء البعد الاقتصادي اهتماماً أوسع في السياسات ذات العلاقة وإدارة المشاريع على أسس اقتصادية بما يحقق المكاسب الاجتماعية والاقتصادية ؛
- التوصل إلى الحلول المرنة التي تستجيب للسياسات التنموية والتطويرية، حيث يسُهل الشريك المحلي موائمه البرامج التي تشملها هذه السياسات بغرض توصلها إلى المشاكل ألمحدده، والفرص المتاحة لأسواق العمل ؛
- أعطاء الشرعية والمصداقية للمشروع من خلال مشاركه الجماعات المحلية ؛
- تحقيق النجاح والتوسع في الأعمال من خلال التحفيز والنظرة المستقبلية وإيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والتي بدورها تخلق الحوافز المستحدثة ؛
- خلق بيئة عمل ديناميكية للتغير داخل البيروقراطيات الحكومية المحصنة وتسمح الشراكة للحكومات بتنفيذ التغيير دون التأثير على إعمالها الحقيقية المتعلقة بتطوير السياسة الاجتماعية والتوجه المستقبلي وإدارة تقييم الخدمات.

خاتمة:

تعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص مفهوم منصب على عمل تعاوني ومشترك بين القطاعين وذلك من أجل توفير البنية التحتية وتأسيسها وتوفير الخدمات، وعلى الرغم من أن الكثير من الاقتصاديات تبنت الشراكة بين القطاعين العام والخاص PPP بمفهومه الحديث إلا أن لا يزال يعاني من الغموض في كثير من جوانبه، ويتعلق الأمر بالأطر التشريعية

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

والتنظيمية والاقتصادية والاجتماعية، لكن من جهة أخرى فقد أصبحت الشراكة بين القطاعين العام والخاص ظاهرة مسيطرة في الآونة الأخيرة وقد طغت على مفهوم الخوصصة التي تم تبنيها في الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين، فقد تبين أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية أدى إلى توسيع نطاق النشاط الاقتصادي بين القطاعين، وخاصة أنه أدى إلى الحد من سيطرة القطاع العام وتملكه لعوامل الإنتاج خاصة في مجال البنية التحتية. وعليه نقترح مجموعة من النقاط التي من شأنها أن تدعم الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومنها:

- وضع الأطر العامة والتي من شأنها أن تحدد حدود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من جهة، ومن جهة أخرى تحدد دور كل طرف من أطراف الشراكة بين القطاعين بما يضمن الكفاءة في الأداء والتنسيق والتكامل بين كافة الأطراف ؛
- تحديد مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتحديد الأهداف التنموية المحتملة من صيرورة كل شراكة فعلية ؛
- الإستفادة من تجارب الدول الأجنبية الرائدة في مجال الشراكة بين القطاعين من خلال الإستفادة من إيجابياتها وتلافي سلبياتها ؛
- وضع اللوائح التشريعية التي من شأنها أن تحمي المستهلك البسيط من إحتكار الخدمات المقدمة من طرف القطاع الخص.

الهوامش والإحالات:

[1] - FMI, Public – Private Partnerships , the Fiscal Affairs development, 2004, P 04.

[2]- عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص –المفاهيم-المناهج-التطبيقات-، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006، ص 04.

[3]- عبد الله رمضان توفيق، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنية الأساسية وأثرها على النمو الإقتصادي – دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه الفلسفة في الإقتصاد، جامعة حلوان، مصر 2012، ص 84.

[4]- عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص –المفاهيم-المناهج-التطبيقات-، مرجع سبق ذكره، ص 04.

[5]- عبد الله رمضان توفيق، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنية الأساسية وأثرها على النمو الإقتصادي – دراسة مقارنة -، مرجع سبق ذكره، ص 83.

[6]- إدارة الدراسات الإقتصادية والمالية –دائرة المالية-، الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، حكومة دبي، الإمارات العربية المتحدة، 2010، ص 04.

[7]- محمد متولي دكروري محمد،دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، وزارة المالية –إدارة البحوث والتمويل-، مصر، 2008، ص 05.

[8]- وفاء عثمان، الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008، ص 285.

[9]- أمجد غانم، دراسة حول: الشراكات القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية على مستوى الهيئات المحلية، شركة النخبة للاستشارات الإدارية، فلسطين، 2009، ص 09.

[10]- عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص –المفاهيم-المناهج-التطبيقات-، مرجع سبق ذكره، ص ص: 05- 06.

[11]- حمادة عبد الرزاق حمادة، عقود الشراكة PPP، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص 19.

[12]- أحمد بوعشيق، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، أيام 1- 4 نوفمبر 2009، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، ص 04.

[13]- محمد متولي دكروري محمد،دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، مرجع سبق ذكره، ص 05.

[14]- حمادة عبد الرزاق حمادة، عقود الشراكة PPP، مرجع سبق ذكره، ص 20.

[15]- عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص –المفاهيم-المناهج-التطبيقات-، مرجع سبق ذكره، ص ص: 29- 30.

- تقوم هذه النظرية أن عوامل السوق تمتاز بالكفاءة من العوامل التنظيمية، فمن أهم الافتراضات الإقتصادية الأساسية تتمثل في المصلحة العامة وتوفير المعلومات، وأن أسلوب التعامل والصفقات في السوق والذي يحقق الكفاءة يتأثر سلبا بالتنظيم وما يفرضه من قيود.

[16]- نفس المرجع، ص ص: 30-31.

[17]- نفس المرجع، ص ص: 31-32.

- هذا التصور يفسر النمو من خلال المؤشرات التالية: زيادة ثابتة في عدد السكان والقوى العاملة، زيادة الأعمال التجارية، التوسع في تطوير الأراضي، زيادة الأنشطة المالية.

[18]- محمد متولي دكروري محمد،دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، مرجع سبق ذكره، ص 8.

[19]- Pessoa Argentino, Public-Private Sector Partnerships in Devloping Countries: Are Infrastructures Responding To The New ODA Strategy?, Available In The Journal Of International Development Published on line In Wiley Inter Science, 2007.

[20]- أحمد صقر عاشور، التحول إلى القطاع الخاص – تجارب في خصخصة المشروعات العامة-، سلسلة بحوث ودراسات رقم 344، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 1996، ص 03.

[21]- وحيد بن أحمد الهندي، التحول للقطاع الخاص في المملكة العربية السعودية في عهد خادم الحرمين الشريفين، النشر العلمي والمطابع: جامعة الملك سعود-، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1990، ص 03.

[22]- المرسي سيد حجازي، الخصخصة – إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص-، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ص 09.

[23]- شكري رجب العشماوي، الخصخصة – إتحاد العاملين المساهمين (مفاهيم – تجارب دولية وعربية)، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 79.

[24]- أحمد المبروك أبو لسين، مدى قدرة القطاع الخاص على تملك وإدارة الوحدات الإقتصادية، مجلة الساتل، ندوة: برنامج توسيع قاعدة الملكية ودوره في تنمية الأنشطة الإقتصادية، 2005/12/06، طرابلس – ليبيا-، ص 365.

[25]- خالد الفايز، دور المؤسسات المالية العربية في الخصخصة – تجارب عربية وأجنبية -، إتحاد البورصات وهيئات سوق المال العربية، الكويت، 1996، ص 93.

[26]- الوحدة المركزية لشراكة القطاعين العام والخاص، البرنامج القومي لشراكة القطاعين العام والخاص، الإصدار الثاني، وزارة المالية، مصر، 2008، ص 14.

[27]- عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص –المفاهيم-المناهج-التطبيقات-، مرجع سبق ذكره، ص 21.

[28]- كريستين كسيدز، خصخصة مشروعات البنية الأساسية: المتطلبات، والبدائل، والخبرات، مرجع سبق ذكره، ص 68.

[29]- محمد سمير زكى، نظام التشييد والإدارة والتحول BOT، المركز الاستشاري الدولي للبحوث، القاهرة 1999، ص 10.

[30]- إدارة الدراسات الإقتصادية والمالية –دائرة المالية-، الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص 11.

[31]- المرجع نفسه، ص 12.

[32]- المرسي السيد حجازي، الخصخصة: إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، دون سنة نشر، ص 28.

[33]- محمد متولى دكرورى محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، مرجع سبق ذكره، ص 15.

[34]- نفس المرجع، ص 15.

[35]- منير إبراهيم هندي، الخصخصة: خلاصة التجارب العالمية، مرجع سبق ذكره، ص 263.

[36]- كريستين كسيدز، خصخصة مشروعات البنية الأساسية: المتطلبات، والبدائل، والخبرات، مرجع سبق ذكره، ص 79.

[37]- المرسي السيد حجازي، الخصخصة: إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص 31.

[38]- إدارة الدراسات الإقتصادية والمالية –دائرة المالية-، الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص ص: 13-14.

[39]- أحمد بوعشيق، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب، مرجع سبق ذكره، ص 14.

[40]- كريستين كسيدز، خصخصة مشروعات البنية الأساسية: المتطلبات، والبدائل، والخبرات، مرجع سبق ذكره، ص 87.

[41]- محمد متولى دكرورى محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، ، مرجع سبق ذكره، ص 17.

[42]- إدارة الدراسات الإقتصادية والمالية –دائرة المالية-، الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص 15.

[43]- عبد الوهاب إبراهيم أبو سليمان، عقد البناء والتشغيل وإعادة الملك، بتاريخ: 2016/01/31 من على الموقع:
http://www.almoslim.net/node/126358

[44]- إدارة الدراسات الإقتصادية والمالية –دائرة المالية-، الشراكة بين القطاعين العام (الحكومة) والقطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص 05.