

## الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات النقل بين الحتمية الاقتصادية والخيار الاستراتيجي

### public-private partnership in transport projects between economic necessity and strategic choice

سعيدة ولدلغواطي\*، جامعة الجزائر3، الجزائر، البريد: ouldlaghouati20@gmail.com

سماعين سنوسي، جامعة علي لونيبي البلدية2، الجزائر، البريد: senouci.smain80@gmail.com

اسماء مخلوف، جامعة فارس يحي المدينة، الجزائر، البريد: tds.asma@gmail.com

تاريخ القبول: 2023/05/01

تاريخ الاستلام: 2023/02/23

**ملخص:** تضمنت الورقة البحثية موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في المجالات التي تعنى بمشروعات النقل. خلصت الدراسة الى مجموعة من النتائج مفادها أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تشكل موردا ماليا هاما وخيارا استراتيجيا لتوزيع المخاطر والتوفيق بين المصالح المشتركة للقطاعين، وقد عرفت انتشارا دوليا كبيرا من خلال عدة تجارب أثبتت فعاليتها الاقتصادية والاجتماعية.

**الكلمات المفتاحية:** الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ عقود الشراكة؛ اساليب الشراكة؛ الاستثمارات المينائية.

تصنيفات JEL: L33

**Abstract:** This study focused on the topic of public-private partnerships in investments related to transportation. The study concluded with a set of results conceding that the partnership between the public and private sectors is a significant financial resource and a strategic choice to spread the risks and reconcile the common interests of the two sectors.

**Keywords:** public-private partnership; partnership contracts; partnership methods; port investments.

**JEL classifications codes:** L33

**مقدمة:**

في ظل النتائج الجيدة التي صار يحققها القطاع الخاص في عديد المجالات الاقتصادية والخدمية، وأمام الشح المتزايد في الموارد الذي أصبحت تشهده معظم الدول والاقتصاديات بأشكالها والتي جعلت من القطاع العمومي يعرف منحا تراجعيا في مجال تقديم الخدمة وقللة الاستثمارات بشكل عام، زادت الحاجة إلى ضرورة إيجاد الميكانيزمات والآليات الكفيلة لإرساء التعاون بين القطاعين العام والخاص من منطلق تبادل الخبرات والتعاون المريح لكل الأطراف، وكذا معالجة إشكالية التمويل وتوزيع المخاطر، فبرز مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص بشدة في مختلف التعاملات الاقتصادية، وأثبت نجاعته في العديد من القطاعات الحساسة كالصحة والتعليم والطاقة والنقل متخذاً عدة صيغ وأشكال تمحورت حول مفاهيم الملكية والاستغلال.

لكون النقل أحد القطاعات الإستراتيجية باعتباره عصب الحياة الاقتصادية، فقد شكل هذا الأخير مركز اهتمام متزايد من طرف المتعامل الخاص، مس العديد من الأنشطة والاستثمارات المرتبطة بمختلف أنماط النقل، وتجلت معالم الشراكة فيه بوضوح في عدة تجارب دولية ناجحة في مجال إنشاء وإدارة الموانئ والمطارات والسكك الحديدية والطرق البرية.

**أ - الإشكالية:**

جرنا الفضول في هذا الموضوع الى طرح الاشكالية التالية:

ما هي مختلف أشكال الشراكة التي يمكن ادراجها في تجسيد مشاريع النقل بين القطاعين العام والخاص؟ وهل تتشابه اساليبها في مختلف انواعه؟

ولتوضيح الجوانب الخفية من هذه الإشكالية قمنا بطرح الاسئلة الفرعية التالية:

- ما هي الاهداف والمزايا التي توفرها الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشاريع النقل.

- هل اثبتت التجارب الدولية للشراكة في قطاع النقل نجاعتها الاقتصادية.

ب- الفرضيات: وللإجابة مؤقتا على هذه التساؤلات قمنا باقتراح الفرضيات التالية:

- امكانية وجود افاق للتعاون المربح بين الدولة والخواص من أجل انجاز مشاريع مشتركة

في قطاع النقل وتقاسم المخاطر .

- اثبتت التجارب الدولية للشراكة لنجاعتها الاقتصادية في قطاع النقل بمختلف أنواعه.

### ج- منهجية الدراسة الميدانية:

اعتمدنا في الدراسة على المنهج الوصفي لسرد وتفصيل مختلف المفاهيم المتعلقة بالشراكة

بين القطاعين العام والخاص في مشروعات النقل، بالإضافة إلى اعتماد أسلوب التحليل في

الدراسة الميدانية.

### د- أهداف الدراسة:

تهدف هذه الورقة البحثية بشكل أساسي الى التعرف على المفاهيم النظرية المرتبطة

بالشراكة بين القطاعين العام والخاص ومختلف أشكال استعمالاتها في مجالات النقل

البحري، الجوي، البري والسكك الحديدية.

### هـ - أهمية الدراسة:

تستبطن الدراسة أهميتها من الخيارات والفرص التي صارت توفرها الشراكة بين القطاعين

العام والخاص في عديد المشاريع الاستثمارية، لا سيما في مجال النقل بأنواعه والتي

تجسدت في عدد من التجارب الدولية.

### و - تقسيم الدراسة:

تبنت هذه الدراسة ثلاث محاور أساسية منظمة وفق ترتيب تسلسلي يستعرض في البداية

السياق المفاهيمي للشراكة بين القطاعين العام والخاص وأشكالها وبعدها الانتقال الى

تطبيقاتها في مجالات النقل المختلفة، وفي الاخير الاستشهاد ببعض التجارب الدولية.

## أولاً- التأسيس النظري للدراسة:

### 1- الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفهوم والأساليب):

أمام التحديات التي فرضتها ظاهرة شح الموارد وزيادة مطالب الرفاهية الاجتماعية وجدت العديد من الدول والحكومات نفسها مجبرة على ضرورة الاستجداد بالشريك الخاص للاستفادة منه وإقحامه في حسابات السياسات المالية والتوجهات الحكومية في مختلف المجالات.

#### 1-1- مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

حظي مفهوم الشراكة باهتمام كبير من طرف الدول والمنظمات والمؤسسات الدولية مست جوانبه النظرية والعملية، حيث عرفت هيئة الأمم المتحدة الشراكة على أنها: "التعاون والأنشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنفيذ المشاريع الكبرى، حيث تكون الموارد والإمكانيات لكلا القطاعين مستخدمة معا بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات والمخاطر بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن الأمثل" (اسماعيل، 2020، صفحة 01).

كما عرفها البنك الدولي على أنها: "عقد طويل الأجل بين طرف خاص ووكالة حكومية لتوفير أصول أو خدمات عامة، يتحمل فيها الطرف الخاص مسؤولية كبيرة من المخاطر والإدارة" (بدوي و طارق عبد القادر، صفحة 02).

في حين عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE) بأنها: "التعاون بين الحكومة وواحدا أو أكثر من الشركاء الخواص، يقوم بموجبه بتقديم الخدمة بطريقة تتماشى فيها أهداف الحكومة مع أهداف الربح للشركاء من القطاع الخاص" (بدوي و طارق عبد القادر، صفحة 03).

من خلال هذه التعاريف يظهر أن مدار الشراكة بين القطاعين العام والخاص يتمحور بشكل أساسي حول ما يمكن أن يوفره كل قطاع للآخر من إمكانيات ووسائل لخدمة الأهداف

المشتركة، وما يترتب على القطاع من مسؤوليات ومخاطر على المدى المتوسط والبعيد، وهو ما يطرح ضرورة إرساء الطرق والصيغ التعاقدية الكفيلة بضمان نجاح المسار التشاركي.

**1-2- أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص:** من منطلق الاختلافات في أنماط التسيير والنظم القانونية التي تميز التعاملات الاقتصادية بين دولة وأخرى، ظهرت عدة أشكال للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولعل أكثر التصنيفات التي عرفت قبولا كبيرا من طرف الباحثين هم الشراكات التعاقدية والشراكات التعاونية.

**أ. مفهوم الشراكة التعاونية:** يقوم مفهومها على أساس تشاركي بين القطاع العام والقطاع الخاص وتتحدد المسؤوليات والحقوق بين أطراف الشراكة وفقا لعلاقة أفقية ينظمها عقد الشراكة، أما اتخاذ القرار فيكون بالإجماع ولا يمكن لأي طرف من أطراف العقد أن يتصرف بشكل منفرد، وبموجبها يلتزم كل طرف بأداء المهام الموكلة إليه ويتحمل المخاطر ويستفيد من المنافع المتعلقة بالنشاط (خليل، 2017، صفحة 55).

**ب. مفهوم الشراكة التعاقدية:** يقوم مفهوم الشراكة على أساس تعاقد بين القطاع العام والقطاع الخاص، وتتصب بشكل رئيسي حول ترتيبات أداء الخدمات، وتتحدد المسؤوليات والحقوق بين أطراف الشراكة وفقا لعلاقة عمودية، من خلالها تمارس جهة مرجعية واحدة سلطة الرقابة والسيطرة على النشاط، وعلى الأطراف الأخرى الالتزام بمسؤولياتها التعاقدية، وتكون قادرة على إنهاء عقد الشراكة بصفة انفرادية واستنادا إلى مضمون العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص (طهراوي، 2017). ووفقا لهذا التصنيف ظهرت عدة أشكال من العقود التشاركية كعقود التوريد، عقد التضامن، عقد الخدمة، عقد الإدارة، عقود الامتياز، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT.

## 2. أهداف وأساليب الشراكة في مشروعات النقل:

### 2-1 أهداف الشراكة في مشروعات النقل:

تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات النقل عن مجموع الالتزامات التعاقدية بين الحكومة المحلية المالكة لمعظم البنية التحتية للنقل (هيئة عامة) وشركة خاصة (القطاع الخاص)، وتشكل هذه الشراكة آلية لزيادة مشاركة القطاع الخاص في جميع مراحل تطوير وتمويل وتشغيل مشاريع النقل، وتتخذ أشكالاً عديدة مجسدة في عقود، كعقود التصميم والبناء والتشغيل والصيانة بالإضافة إلى عقود الإيجار طويلة الأجل، وتوفر هذه الشراكة جملة من المزايا تتمثل أهمها فيما يلي (service, 2021, p. 19):

- تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص وسيلة لجذب رأس المال الخاص ومصدرا لتمويل الاستثمارات في البنى التحتية للنقل، ويعتبر هذا مهما بالنسبة للقطاع العام خاصة في حالات تقلص موارد الميزانية أو وجود ظروف خاصة تقتضي التعامل معها كأولويات كما هو الحال بالنسبة لجائحة كورونا؛
- بناء وتشغيل مرافق النقل بالكفاءة والاقتصاد اللازمين، حيث أن القطاع الخاص يتوفر على ميزة نسبية مردها أساسا الى كونه يهدف أكثر لتحقيق الربح مما هو عليه الحال بالنسبة للقطاع العام، ومن ثم فإن معيار العناية اللازمة يكون متوفرا خلال كافة مراحل حياة المرفق العمومي بالإضافة إلى الاهتمام ببرامج التحديث والصيانة، ودراسة السوق والتطور التكنولوجي وغيرها من المتغيرات الديناميكية في الاقتصاد؛
- تعتبر الشراكة بين القطاعين توزيعا للمخاطر المتعلقة ببناء وصيانة وتشغيل البنى التحتية للنقل، ومن ثم فهي تعتبر توليفة عملية تحدث التكامل بين مبدئين مختلفين الأول ربحي يمثلته القطاع الخاص في حين الثاني فمداره المنفعة العامة، ومن ثم فإن الشراكة هي السبيل العملي الأمثل الذي يخلق هذا المزيج، وينتج عنه التعاون المربح للطرفين.

وتتجسد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال النقل بشكل رئيسي في عقدين هما عقود البناء والتشغيل والتحويل (BOT) وعقود الامتياز، حيث أنه بموجب عقود الـ BOT أو ما يعرف بمشاريع الحقل الأخضر والتي تعتبر الأكثر شيوعاً، يتحمل القطاع الخاص مسؤولية التمويل والتطوير والتشغيل للمنشأة (المرفق العمومي) لفترة زمنية محددة بموجب عقد، وعند نهاية مدة العقد يتم نقل الأصول إلى الحكومة وفقاً لما تضمنته الشروط التعاقدية المنصوص عليها في العقد، وقد تفرعت عن هذا النموذج عقوداً مشتقة أخرى كعقود البناء والتملك والتشغيل BOO، عقود البناء، التملك، التشغيل والنقل BOOT، وغيرها.

وبخصوص عقود الامتياز فإن القطاع الخاص يتحمل مسؤولية التشغيل والإدارة والاستثمار في حين القطاع العام يظل مالكا لأصول المرفق العام (Trujillo, 2007, pp. 5-6).

## 2-2 أساليب الشراكة في مشروعات النقل:

أ- أساليب الشراكة في الاستثمارات المينائية البحرية: تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الموانئ حديثة الظهور ولم يتم اللجوء إليها إلا بعد أن أثبت القطاع الخاص كفاءته في الإدارة والتسيير وخلق القيم المضافة، هذا وتتحدد درجة المخاطرة ومستويات المسؤولية بين القطاع العام والخاص في بنود عقد الشراكة بناءً على طبيعة الميناء، حيث تميز أربعة (04) نماذج رئيسية تُوَظَر عقد الشراكة تتمثل فيما يلي:

- نموذج الميناء الخدمي: في هذا النموذج تكون لسلطة الميناء (وهي إدارة تابعة للدولة) الحق في القيام بجميع الخدمات المتعلقة بالنشاط المينائي وتمتلك جميع البنى التحتية والمعدات والمرافق، وتتعامل مع جميع الاستثمارات ولها كامل السلطة في اتخاذ القرارات، في حين يسند للقطاع الخاص التعامل مع بعض الأنشطة والخدمات الثانوية، وبموجب هذا النموذج تكون درجة المخاطرة مرتفعة بالنسبة للقطاع العام ومنخفضة بالنسبة للقطاع الخاص. (هرمز و اخرون، 2013، صفحة 98).

- **نموذج ميناء الأدوات:** في هذا النموذج تمتلك سلطة الميناء البنى التحتية والفوقية كالروافع، وتسد مهمة إدارة جميع الاستثمارات فيه إلى الدولة، أما الشركات الخاصة فتقوم بمناولة البضائع وتنظيم الموانئ دون امتلاك فعلي لمرافق الميناء، وهذا النموذج مشابه إلى حد ما لميناء الخدمة، وعادة ما يستخدم نموذج ميناء الأدوات كخطوة انتقال من ميناء الخدمة العامة إلى ميناء المالك. (هرمز و اخرون، 2013، صفحة 98)
- **نموذج ميناء المالك:** وفق هذا النموذج تقوم السلطة المينائية بتأجير الميناء أو جزء منه عن طريق منح امتياز لشركات خاصة مع احتفاظ سلطة الميناء بملكية الأرض، وبموجبه تقوم الشركة أو الشركات الخاصة بتوظيف مؤهلاتها ( عينية، نقدية، خبرة موظفيها ... الخ) للقيام بمختلف الأنشطة المينائية وينتج عن هذا الإجراء ارتفاع حجم المخاطر بالنسبة للقطاع الخاص وانخفاضها في القطاع العام (service, 2021, p. 08).
- ويعتبر هذا النموذج الأكثر شيوعا في العالم ويوفر عدد من المزايا يمكن تلخيصها فيما يلي (هرمز و اخرون، 2013، صفحة 99):
- ضخامة المبالغ المستثمرة والتي يمكن أن تتجاوز الأرقام المخطط لها من قبل السلطة المينائية؛
- الاستفادة من العمالة المتوفرة لدى السلطة المينائية؛
- الاستفادة من القطاع الخاص في إدارة وتطوير الخدمات المينائية تحت رقابة السلطة المينائية، وفق شروط محددة تتوافق مع الخطة الشاملة للحكومة؛
- القدرة على تحديد عوائد الاستثمار والتي تتمثل في أجور التشغيل التي تدفعها شركات التشغيل للسلطات المينائية مقابل منحها حقوق الاستثمار.
- **نموذج الميناء الخدمي الخاص:** وفق هذا النموذج يكون الميناء مملوكا بالكامل من قبل القطاع الخاص، مع احتفاظ القطاع العام بحق ممارسة الرقابة القانونية، وتندرج تحت غطاء هذا النموذج عدد قليل من الموانئ، وما حد من انتشاره عدم قدرة الدولة على



استخدامه كأداة اقتصادية فعالة، بالإضافة إلى كونه يعتبر آلية في يد القطاع الخاص من أجل ممارسة السلوكيات الاحتكارية. (هرمز و اخرون، 2013، صفحة 99).

ب. **أساليب التعاون في استثمارات المطارات:** لقد عرف نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص نتائج مرضية في عدد من الدول وفي العديد من المجالات كالنقل الجوي مثلا، حيث توفر المطارات إمكانية الوصول بسرعة إلى الأسواق العالمية والوطنية والربط بينها، وهذا ما جعل الاستثمار فيها من الأولويات الملحة، ولهذا نجد عدة نماذج للشراكة بين القطاعين العام والخاص نوجزها فيما يلي (The world bank):

- **الشراكة وفق عقود الامتياز:** في هذا النوع من العقود يلتزم المشغل الخاص (القطاع الخاص) بدفع رسوم الامتياز للسلطة العامة المتعاقدة ويستعيد تكاليفه بالإضافة إلى عائد الاستثمار وذلك بتحصيل مختلف الرسوم من مستخدمي المطار / وهذا ما يجعل حجم المخاطر على عاتق المشغل الخاص.

- **الشراكة وفق نموذج التوفر Availability model:** في هذا النموذج تلتزم الجهة العامة بدفع مستحقات منتظمة للمقاول الخاص عندما يقوم بتوفير (انجاز) مرافق المطار، وعادة ما يتم الانجاز على مراحل حيث يشكل ادخال حيز الخدمة لجزء من المطار بداية لتدفق الإيرادات بالنسبة للسلطة العامة والتي تستعملها في التمويل ودفع ما عليها من التزامات للمقاول الخاص، ويتم التوجه إلى هذا النوع عندما يرتقب المتعامل الخاص ارتفاع في حجم المخاطر المتعلقة بتحصيل الإيرادات ومثالا على ذلك تهيئة مطار جديد في دولة نامية حيث يكون توقعات الإيرادات غير مؤكدة.

ج- **أساليب التعاون في استثمارات السكك الحديدية:** تعد السكك الحديدية إحدى وسائل النقل الأكثر كفاءة، خاصة كونها تعتبر الأقل استهلاكاً للوقود، فشن البضائع باستخدام هذا النوع من النقل في الولايات المتحدة الأمريكية يوفر نسبة 63% من استهلاك الوقود مقارنة بوسائل النقل البري الأخرى، ويعتبر قطاع النقل بالسكك الحديدية من القطاعات التي

يحتكرها إلى حد ما القطاع العام، ومع ذلك توجد أكثر من 500 شركة خاصة للنقل بالسكك الحديدية على مستوى العالم (البنك الدولي، 2017، صفحة 48).

تتركز الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال السكك الحديدية بشكل رئيسي في عقود الامتياز، حيث يمكن التمييز بين نوعين من عقود الامتياز:

- عقود مبرمة على أساس حركية السكة الحديدية (حركة المرور)، حيث يتم تعويض للشريك الخاص في رأسماله المستثمر أو الجهد الذي يبذله انطلاقا من مستخدم النظام كمبيعات التذاكر مثلا.

- عقود مبرمة على أساس التوافر، حيث يتم تعويض الشريك الخاص بعد إدخال النظام حيز الخدمة وبموجب هاتين الصيغتين من الشراكة في السكك الحديدية تدرج عقود مشتقة، حسب خيارات وتفضيلات القطاع العام وقدرات الشريك الخاص ومن ضمن هذه العقود نذكر مايلي:

- عقود DBFOMT (Design, Build, Finance, Operate, Maintain and Transfer) عقود التصميم، البناء، التمويل، التشغيل، الصيانة والتحويل، حيث يتحمل صاحب الامتياز مخاطر البناء والتشغيل على مدى عمر امتياز السكة الحديدية، وفي بعض الحالات مخاطر المرور.

- عقود DBFMT (Design, Build, Finance, Maintain and Transfer) : عقود التصميم، البناء، التمويل، الصيانة والتحويل فمن خلاله يتحمل صاحب الامتياز مخاطر البناء والصيانة للسكة الحديدية على طول فترة الامتياز، أما التشغيل والمخاطر المرتبطة به فتكون في عائق السلطة العمومية.

- عقود DBFT (Design, Build, Finance and Transfer): عقود التصميم، البناء، التمويل، والتحويل وبموجبه يكون صاحب الامتياز مسؤولا فقط عن بناء السكة الحديدية والتمويل المرتبط بها.

- عقود O and M (Operation and Maintain): من خلال عقد التشغيل والصيانة

تكون السكة الحديدية قائمة مسبقاً أو يتم شراؤها بشكل منفصل من قبل السلطة العمومية ويتولى صاحب الامتياز مسؤوليات التشغيل والصيانة فقط.

د- أساليب الشراكة في استثمارات الطرق والنقل البري: تشكل شبكة الطرقات أحد المقومات

الرئيسية التي تحدد مستويات التقدم الاقتصادي والاجتماعي عبر العالم، فبالرغم من الانجازات المحققة في هذا المجال إلا أن حتمية انجاز المزيد منها ظلت ولا تزال ضمن أولويات البرامج الحكومية، وهذا للاستجابة للمتطلبات التي يفرضها النمو السكاني من جهة ومن جهة أخرى الحركية الاقتصادية والتجارية بشكل عام، وتشير الدراسات إلى أن عملية تحديد الاحتياجات الحقيقية لتمويل الاستثمارات الخاصة بإنشاء الطرق البرية هي عملية معقدة نسبياً، سواء تعلق الأمر بإنشاء طرق جديدة أو إعادة تهيئة الشبكة المتوفرة، وهذا نظراً لتدخل عدة عوامل في تحديد التكلفة المرتقبة للمشروع (عوامل محلية، وطنية ودولية) ومن ثم فإن احتمالية العجز في التمويل تكون مرتفعة مقارنة بباقي قطاعات النقل الأخرى، وهو ما يشكل أحد التحديات التي تقف أمام الحكومات الملزمة بضرورة التقيد بحجم الاعتمادات المالية المحددة بموجب الميزانية العامة وضرورة إنهاء المشروع في آجاله المحددة، وهذا ما فتح المجال لتنامي فكرة الخيار التشاركي بين القطاعين العام والخاص وفتح صيغ الـ BOT المختلفة كحل لمعضلة التمويل من جهة وتوزيع المخاطر من جهة أخرى (world bank).

ومن ضمن الأسئلة المهمة التي تميز الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الطرق والنقل البري هو معرفة كيفية تقييم دفع المستحقات للشريك الخاص، ومن يجب عليه تحمل المخاطر المتعلقة بالحركية المرورية والإيرادات المرتبطة بعدد المركبات المستعملة للطريق موضوع الشراكة، في حين يقترن تقييم المخاطر المتعلقة بالإيرادات بعدد المركبات والقيمة التعريفية المتعلقة باستعمال الطريق إضافة إلى مخاطر التحصيل (world bank).

ومن خلال ما سبق نميز مجموعة من نماذج عقود الشراكة في مجال الطرق البرية منها:

- عقود الامتياز: في هذا النموذج تقوم الحكومة بمنح حق استغلال الطريق للشريك الخاص لفترة زمنية محددة، حيث يتولى هذا الأخير مسؤولية تحصيل الإيرادات المتعلقة باستعمال الطريق من حقوق ورسوم (حقوق المرور) ويكون الشريك الخاص عبارة عن شركة خاصة تخضع تصرفاتها للالتزامات بنود عقد الامتياز، حيث عرف هذا النموذج حالات سمح فيها للشريك الخاص التصرف بحرية في الامتياز، كما هو الحال عليه بالنسبة لطريق (M6 TOLL ROAD) بالمملكة المتحدة البريطانية، حيث قام صاحب الامتياز بتحديد الرسوم بكل حرية وقام بتطبيق التعريفات على أساس ساعات استعمال الطريق. غير أن الشائع والمعمول به حاليا هو أن تحديد حقوق استعمال الطريق يكون على عاتق الحكومة، وينتهي عقد الامتياز وفق هذا النموذج عند استرداد مبلغ متفق عليه تعاقديا، أو عند حلول آجال انتهاء العقد، وقد ينتهي قبل الأجال عند الإخلال بالبنود التعاقدية أو إفلاس الشريك الخاص (Office Developed, 2021, p. 21).

- عقود امتياز رسوم المرور والضمانة المرورية: في هذا النوع من العقود يمنح امتياز استغلال الطريق للشريك الخاص لمدة زمنية معينة، ولا يتحمل المخاطر المتعلقة بالطريق بصفة منفردة، حيث يلزم عقد الامتياز الطرف المانح (القطاع العام) بضرورة دفع تعويض للشريك الخاص في حالة عدم بلوغ الحركة المرورية المستويات المقدرة في المشروع، وتهدف هذه الصيغة عبر العالم إلى التخفيف من وطأة الإفراط في السياسات النفاولية المعبر عنها من طرف الحكومة (القطاع العام) بخصوص الإيرادات المرتقبة للمشروع.

تعتبر صيغة "الغطاء والطوق" أحد أهم أشكال الضمانة المرورية، والتي بموجبها يتم الدفع نقدا لصاحب الامتياز مبلغا محددًا في العقد في حال عدم بلوغ قيمة استغلال الطريق المستوى المعبر عنه في تقديرات الحكومة، أما في حالة تحقيق فائض في الإيرادات فإن

جزءاً أو كل هذه الفوائد (وفق بنود العقد) تعود إلى الحكومة عند تاريخ انتهاء العقد (Office Developed, 2021, p. 22).

- **نموذج الدفع المباشر:** في هذا النموذج لا تأخذ مكافئة الشريك الخاص شكل الإتاوات التي يدفعها مستعملو الطريق أو الخدمة مباشرة، ولكن تكون في شكل دفعات منتظمة من قبل الشريك العام.

ويعتبر النموذج الافتراضي للدفع ونموذج الدفع على أساس التوافر أحد أهم النماذج المستخدمة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث يقوم النموذج الأول على أساس الطلب وبموجبه تقوم الحكومة (القطاع العام) وبناءً على حجم الطلب المعبر عنه من مستعملي الطريق بدفع مكافئة للشريك الخاص، أي أن الحكومة تقوم بالدفع بدلاً عن المستعمل المباشر، في حين يقوم النموذج الثاني على أساس أن دفع مكافئة الشريك الخاص لا يتم إلا بعد أن يوفر هذا الأخير كل المعايير التي تضمن تحقيق المردودية والمعبر عنها بالتفصيل في بنود عقد الشراكة، وعند توفر هذه المعايير يحصل الشريك الخاص على مستحقاته التعاقدية مسبقاً.

- **العقود المبرمة على أساس النتائج والأداء:** عرف هذا النوع من العقود رواجاً كبيراً خلال سنوات الثمانينات إلى جانب عقود إعادة تأهيل الطرق وصيانتها على أساس الأداء وشهد سلسلة من التطورات مؤخراً بالتركيز على مهام الصيانة الروتينية وإدراج خيارات تأهيل وتهيئة الطرق ضمن أولويات الأداء، وينظر في هذا النموذج إلى الإمكانيات والكفاءات واللمسة النوعية التي يمتلكها الشريك الخاص والتي تكون معياراً حاسماً بالنسبة للقطاع العام لتحديد الشريك الأنسب وبعدها يتم الخوض في إبرام العقد وتفاصيله.

**3- بعض تجارب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع النقل:** بعد أن أبانت الشراكة بين القطاعين العم والخاص عن نجاعتها في إيجاد الحلول لأكثر من معضلة في

قطاع النقل، ظهرت عدة تجارب دولية ناجحة إلى أبعد الحدود، وهو ما حاولنا التطرق إليه في ما يلي بالتركيز على محوري الموانئ والمطارات.

**3-1- تجارب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاستثمارات المينائية:** من خلال الجدول الموالي سوف نقوم باستعراض بعض النماذج للشراكة بين القطاعين في آسيا.

**جدول رقم (01): بعض تجارب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الموانئ البحرية**

الدولة	المشروع	نوع المشروع	نوع العقد	مدة العقد	قيمة الاستثمار (مليون دولار)
الهند	الرصيف الشرقي لمحطة الفحم	الميناء المالك (الحقل الاخضر)	BOT	15 سنة	184.64
ميانمار	الميناء الجاف (بالغون ومندالاي)	الميناء المالك	BOT	50 سنة	45
تيمور الشرقية	ميناء خليج تيبار	الميناء المالك	BOT	30 سنة	490

المصدر: Jyoti Bisbey, Public\_Private Partnerships for sustainable port development, 2019, p 08.

من خلال الجدول رقم (01) قمنا بتلخيص أهم البيانات الخاصة ببعض الاستثمارات المينائية التي تمت بين القطاعين العام والخاص في كل من الهند وميانمار وتيمور الشرقية، حيث نلاحظ أن صيغة الشراكة وفق عقد الـ BOT هي السمة الغالبة على هذه الاستثمارات، وهو ما يتناسب أكثر مع ضخامة المشاريع ومتطلبات التمويل، ويأتي ميناء تيمور الشرقية في مقدمة هذه النماذج بـ 490 مليون دولار أمريكي وهو مشروع ذو أهمية بالغة في المنطقة وهي الشراكة الأولى من نوعها في هذه الدولة، والجدول الموالي يظهر تفاصيله الفنية كما يلي:

## جدول رقم (02): البطاقة الفنية لميناء خليج تيبار بتييمور الشرقية

بيانات العقد	
- الميناء المالك (الحقل الأخضر). BOT - 30 سنة من سنة 2018 إلى غاية 2047 ويحتمل تمديده إلى 10 سنوات أخرى. - (بولوري لوجستيك) Bolloré Logistics	- نموذج المشروع - الصيغة التعاقدية (امتياز)  - مدة العقد - الشريك الخاص
تفاصيل المشروع	
-7000 حاوية مكافئة. - 1000 000 حاوية مكافئة ( المرحلة النهائية). - 27 هكتار لمحطات الحاويات، مباني الى غير ذلك، بالاضافة الى 02 أرصفة جديدة.	- سعة السفينة - القدرة الاستيعابية للميناء - البنى التحتية الجديدة
تمويل المشروع	
- 490 مليون دولار أمريكي. - 130 مليون دولار للقطاع العام و 360 مليون دولار للشريك الخاص.	- قيمة (تكلفة) المشروع - مصدر التمويل

المصدر: Jyoti Bisbey, Public\_Private Partnerships for sustainable port development, 2019, p 10.

ومن الفوائد المنتظرة من المشروع نجد ما يلي (Bisbey, 2019, p. 10):

- توجيه الأموال العمومية لقطاعات أخرى كالصحة والتعليم وغيرها؛
- تجنب تكاليف التأخير وإعادة شحن البضائع؛
- استيعاب سفن أكبر وهذا ما يوفر تكاليف الشحن بسبب وفرة الحجم؛
- تطوير المنطقة الصناعية لتيبار؛
- تنشيط ميناء ديلى وبالتالي نمط معيشي أفضل للمنطقة؛
- خلق أنشطة جديدة ذات قيمة مضافة.

### 3-2- التجربة الأردنية كنموذج للشراكة بين القطاعين العام والخاص في المطارات:

تبنّت الأردن نموذجاً للشراكة بين القطاعين العام والخاص في استثمارات المطارات وتجسد ذلك في توسيع مطار الملكة علياء الدولي، والذي يقع على بعد 35 كلم من قلب العاصمة عمان، ويقدم هذا المطار خدمات رحلات المسافرين والشحن الجوي والخدمات الأخرى المساعدة، وتم منح الامتياز في سنة 2017 لمجموعة المطار الدولي من أجل إدارة وإعادة تطوير البوابة الجوية الرئيسية في المملكة الأردنية الهاشمية، وجاء هذا نتيجة الطلب المتزايد على خدمات المطار، حيث تضمن العقد إعادة تهيئة المبنى القديم للمسافرين كمرحلة أولى ثم إنشاء مبنى جديد في المرحلة الثانية، وبعد نهاية المرحلة الأولى والإعلان عن افتتاحه الرسمي في مارس 2013 قفزت القدرة الاستيعابية السنوية للمطار من 3.5 مليون مسافر سنوياً إلى 09 مليون مسافر سنوياً، وبعد ثلاث سنوات تم إنجاز الشطر الثاني من العقد وتم تدشين المبنى الجديد للمسافرين في ديسمبر 2016. وفيما يلي نستعرض البطاقة الفنية لمشروع مطار الملكة علياء الدولي (مطار الملكة علياء الدولي):

#### جدول رقم (03): البطاقة الفنية لمطار الملكة علياء الدولي

بيانات العقد	
- عقد امتياز متعلق بمنح مطار الملكة عليا الدولي	- نموذج المشروع
BOT(Build, Operate,Transfert)	- الصيغة التعاقدية
- 25 سنة: ابتداء من سنة 2007 إلى غاية 2032	- مدة العقد
تفاصيل المشروع	
- 1384 متر مربع.	- مساحة المطار
- 12 مليون مسافر سنوياً.	- سعة المطار
- تهيئة وتطوير المبنى القديم للمسافرين، وإنشاء مبنى جديد للمسافرين.	- محاور العقد (البنية التحتية الجديدة)



تمويل المشروع	
850 مليون دولار	- قيمة (تكلفة) المشروع
فوائد المشروع	
- إيرادات حكومية	- 54.47% إيرادات تدخل لميزانية الدولة لمدة 06 سنوات ثم تصبح 54.64% لمدة 19 سنة.
- توفير مناصب العمل	- 238 ألف منصب عمل وهذا في سنة 2019، منها 16900 فرص عمل مباشرة في المطار و5200 منصب غير مباشر.
- المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي	- توفير 2.55 مليار دينار أردني، ما يعادل 08.9% من إجمالي الدخل الوطني.
- المساهمة في السياحة	- دخول 02.3 مليون سائح وإفناق 2.9 مليار دينار وخلف 200 ألف منصب عمل.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على موقع مطار الملكة علياء الدولي، متوفر على الموقع:

[https://qaiairport.com/en/about-](https://qaiairport.com/en/about-us/Documents/Economic%20Impact%20Study%20of%20Queen%20Alia%20International%20Airport%20-%20AR.pdf)

[us/Documents/Economic%20Impact%20Study%20of%20Queen%20Alia%20International%20Airport%20-%20AR.pdf](https://qaiairport.com/en/about-us/Documents/Economic%20Impact%20Study%20of%20Queen%20Alia%20International%20Airport%20-%20AR.pdf)

من خلال استعراض أهم تفاصيل الشراكة ومنذ أن تولت مجموعة المطار الدولي كمشغل لمطار الملكة علياء الدولي حاز باعتراف وبنجاح محلي كمشروع ريادي للشراكة بين القطاعين العام والخاص، فقد أحرز المطار للعام الثالث على التوالي ولمرة الرابعة في تاريخه على المركز الأول لفئة المطارات ذات القدرة الاستيعابية بين 5 و15 مليون مسافر في منطقة الشرق الأوسط لعام 2020، ويعتبر أول مطار محايد للكربون في "المنطقة بايجاز" المستوى النهائي لشهادة الاعتماد العالمية في إدارة الانبعاث لتحييد الكربون والتي نجح في تمديدها حتى عام 2022 (مطار الملكة علياء الدولي).

## ثانيا - النتائج ومناقشة النتائج:

خلصت الدراسة الى مجموعة من النتائج كمايلي:

- تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص خيارا استراتيجيا بامكانه التوفيق بين المصالح المشتركة للقطاعين؛
- تشكل الشراكة بين القطاع العام والخاص موردا ماليا هاما للقطاع الحكومي من أجل تجسيد البرامج الانمائية في قطاع النقل، ويمكن تعميمها على باقي القطاعات الاخرى؛
- معالم الشراكة بين القطاعين متباية في قطاع النقل، حيث تترك الاستثمارات في مجالات النقل البحري والجوي ونقل في مجالات النقل بالسكك الحديدية؛
- يغلب على الشراكة بين القطاعين العام والخاص الطابع التعاقدية، حيث نجد أن معظم أساليب الشراكة تضمنتها صيغ تعاقدية ملزمة تحدد من خلالها مختلف أشكال المسؤوليات والحقوق والمخاطر بدقة؛

## خاتمة:

من خلال ما تقدم في هذه الورقة البحثية، اتضحت الرؤى بخصوص أشكال الشراكة وأساليبها بين القطاعين العام والخاص ومختلف الادوار التي لعبتها وتضطلع عليها في مجالات النقل بأنواعه ومستقبل البرامج والسياسات التنموية بشكل عام. وقد خلصت الدراسة الى مجموعة من النتائج مفادها أن الشراكة بين القطاع العام والخاص:

- تعتبر خيارا استراتيجيا بامكانه التوفيق بين المصالح المشتركة للقطاعين؛
- تشكل موردا ماليا هاما للقطاع الحكومي من أجل تجسيد البرامج الانمائية في قطاع النقل، ويمكن تعميمها على باقي القطاعات الاخرى؛
- معالمه متباية في قطاع النقل، حيث تتركز الاستثمارات في مجالات النقل البحري والجوي ونقل في مجالات النقل بالسكك الحديدية؛

- يغلب عليها الطابع التعاقدية، حيث نجد أن معظم أساليب الشراكة تضمنتها صيغ تعاقدية ملزمة تحدد من خلالها مختلف أشكال المسؤوليات والحقوق والمخاطر بدقة؛
- تم تكريسها فعلا في مجالات النقل في شكل تجارب دولية اثبتت نجاعتها وفعاليتها الاقتصادية والاجتماعية.

### قائمة المراجع:

- أحمد أبوبكر بدوي، و اسماعيل طارق عبد القادر. (بلا تاريخ). أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية. تاريخ الاسترداد 12 21, 2020، من صندوق النقد العربي: <https://www.amf.org.ae/ar/publications/mwjz-alsyasat/atr-alshrakt-by-nalqhtayn-alam-walkhas-fy-aldwl-alrbyt>
- البنك الدولي. (09, 2017). إصلاح السكك الحديدية. تم الاسترداد من دليل تحسين أداء قطاع النقل بالسكك الحديدية: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/435911593702140469/pdf/Railway-reform-Toolkit-for-improving-rail-sector-performance.pdf>
- دومة علي طهراوي. (2017). الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنى التحتية للطاقت المتجددة ودورها في تخفيف التبعية الطاقوية-دراسة تجربة المغرب. لة نماء للاقتصاد والتجارة .
- محمد اسماعيل. (01, 2020). أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية. تاريخ الاسترداد 12 21, 2020، من صندوق النقد العربي: <https://www.amf.org.ae>
- مطار الملكة علياء الدولي. (بلا تاريخ). تاريخ الاسترداد 05 14, 2021، من <https://qaiairport.com/ar/about-us/Pages/Airport-Information.aspx>
- نور الدين هرمز، و اخرون. (2013). التشاركية في قطاع النقل البحري محطة حاويات اللاذقية نموذجا . مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية .
- هاني أحمد خليل. (2017). الشراكة بين القطاع العام والخاص في مصر "تقييم للتجربة ورؤية مستقبلية"(رسالة ماجستير). مصر: معهد التخطيط القومي.

Bisbey, J. (2019). Public Private Partnerships for sustainable port development.

Office Developed, o. t. (2021). Developing successful Public-Private Partnerships (PPPs) for increased transport connectivity: Case Studies, Experiences and Learning Materials,. Retrieved from [https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/training\\_materials\\_pps\\_botswana\\_9\\_oct.pdf](https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/training_materials_pps_botswana_9_oct.pdf)

service, c. r. (2021, 03 26). Public-Private Partnerships (P3S) in transportation. Retrieved 01 05, 2022, from congressional research service: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45010.pdf>

The world bank. (n.d.). Retrieved 01 14, 2021, from public\_ private partnership in airport: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation/airports>

Trujillo, L. (2007). Public Private Partnerships in Transport,. the world bank.

world bank. (n.d.). Public Private Partnership in roads. Retrieved 01 14, 2021, from world bank: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation/roads-tolls-bridges/road-concessions>