

جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومي



سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (٣٢١)

سلسلة علمية محكمة

الشراكة بين القطاعين العام والخاص - التحديات والآفاق المستقبلية



عبد السلام، فادية
الشراكة بين القطاعين العام والخاص –
التحديات والآفاق المستقبلية /
سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ، القاهرة، معهد
التخطيط القومي ، ٢٠٢٠. سلسلة قضايا التخطيط
والتنمية، ١٩٨ ص.

الكلمات الدالة: مشروعات الشراكة بين القطاعين
العام والخاص PPP ، مصر ، منهج متكامل ،
القيمة مقابل النقود VFM ، توزيع المخاطر في
مشروعات المشاركة.

رقم الايداع: 2020/17411

ISBN: 978-977-6641-63-1

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر
بالضرورة عن توجه المعهد بل تعبر عن
رأي المؤلف وتوجهه في المقام الاول

حقوق الطبع والنشر محفوظة لمعهد
التخطيط القومي، يحظر اعادة النشر او
النسخ او الاقتباس بأي صورة إلا باذن
كتابي من معهد التخطيط القومي أو بالإشارة
الي المصدر

رئيس المعهد
أ.د. علاء زهران

نائب رئيس المعهد
لشنون البحوث والدراسات العليا
أ.د. خالد عطيه

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
الشراكة بين القطاعين العام والخاص
– التحديات والآفاق المستقبلية
تأليف/ فادية عبد السلام
الطبعة الأولى: معهد التخطيط القومي
٢٠٢٠

تقاطع ش صلاح سالم مع ش الطيران-
مدينة نصر-جمهورية مصر العربية-ص
ب ١١٧٦٥

0222621151 – 0222634747

Salah Salem intersection with
Al Tayran st, Nasr City,
Cairo, Egypt
www.inp.edu.eg

الطباعه والتنفيذ
معهد التخطيط القومي

تقديم (كلمة رئيس المعهد)

تعتبر سلسلة قضايا التخطيط والتنمية أحد القنوات الرئيسية لنشر نتائج معهد التخطيط القومى من دراسات وبحوث جماعية محكمة فى مختلف مجالات التخطيط والتنمية. يضم المعهد مجموعة من الباحثين والخبراء متنوعى ومتعددى التخصصات، مما يضيف إلى قيمة وفائدة مثل هذه الدراسات المختلفة التى يتم إجراؤها من حيث شمولية الأخذ فى الاعتبار الأبعاد الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية، المؤسسية، والمعلوماتية وغيرها لأى من القضايا محل البحث.

تضمنت الإصدارات المختلفة لسلسلة قضايا التخطيط والتنمية منذ بدئها فى عام ١٩٧٧ عدداً من الدراسات التى تناولت قضايا مختلفة تفيد الباحثين والدارسين، وكذا صانعى السياسات ومتخذى القرارات فى مختلف مجالات التخطيط والتنمية منها على سبيل المثال لا الحصر : السياسات المالية، السياسات النقدية، الإنتاجية والأسعار، الاستهلاك والتجارة الداخلية، المالية العامة، التجارة الخارجية، قضايا التشغيل والبطالة وسوق العمل، التنمية الإقليمية، آفاق وفرص الاستثمار، السياسات الصناعية، السياسات الزراعية والتنمية الريفية، المشروعات الصغيرة والمتوسطة، مناهج ونماذج التخطيط ، قضايا البيئة والموارد الطبيعية، التنمية المجتمعية، قضايا التعليم،... إلخ

تتنوع مصادر وقنوات النشر لدى المعهد إلى جانب سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، والمتمثلة فى المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، والتى تصدر بصفة دورية نصف سنوية، وكذلك كتاب المؤتمر الدولى والذى يضم الأبحاث التى تم قبولها أو مناقشتها فى المؤتمر، وسلسلة المذكرات الخارجية، وكراسات السياسات، إضافة إلى ما يصدره المعهد من نشرات علمية تعكس ما يعقده المعهد من فعاليات علمية متنوعة.

وفق الله الجميع لما فيه خير البلاد، والله من وراء القصد...

رئيس المعهد

أ.د. علاء زهران

موجز

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر - التحديات والآفاق المستقبلية

انصب اهتمام البحث في التعرف علي اهم التحديات التي تواجه مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر بما يساهم في الفهم العام وملئ بعض الفجوات في مجال البحوث والدراسات المتعلقة بهذا الموضوع في مصر . وقد تحقق ذلك من خلال مراجعة تطور مشروعات الشراكة في مصر منذ ٢٠٠٦ وحتى صدور قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ٢٠١٠ (قانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠) وانشاء الوحدة المركزية للمشاركة بوزارة المالية ، وحتى الوقت الحاضر ، ونظراً لقلّة البحوث والدراسات في مصر حول هذه المشروعات تبنت الدراسة منهجاً متكاملاً اعتمد علي رصد وتحليل وتقييم بعض المشروعات التي تمت مثل مشروع معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة ٢٠١٠، المشروع القومي للمدارس المتميزة ٢٠١٥ ومشروع المستشفيات بالإسكندرية .

ثم استندت على نتائج ومناقشات ورشة العمل في ٢٠ يناير ٢٠٢٠ وبمشاركة ممثلي البنوك وبعض المستثمرين وممثلي الجهات الادارية في تحديد أهم التحديات والعقبات أمام تفعيل نظام الشراكة في مصر . ويشير تقييم مشروعات الشراكة أن مشروع معالجة مياه الصرف الصحي يعد أول صفقة ناجحة للمشاركة، ويصعب الحكم على نجاح المشروع القومي للمدارس المتميزة إلا بعد اكتمال التجربة. أما مشروع الشراكة في المجال الصحي فيعد نموذج غير ناجح لعدم التحديد والتوزيع الدقيق لبعض المخاطر المتعلقة بسعر الفائدة والتضخم، والتي تؤثر تقييم مقارن القطاع العام ، وباعتبار أن الحوكمة تعد أحد العوامل المؤثرة على نجاح أو فشل مشروعات الشراكة ، فقد أوضح البحث أن شركة المشروع تواجه بعض المشاكل المحاسبية والضريبية وأن التغلب عليها يوفر الشفافية والمساءلة .

وقد توصلت الدراسة إلى ضرورة تجديد أهم الآليات المطلوبة لتفعيل نظام الشراكة في مصر والتي لخصتها في مجموعة من المقترحات بعضها آليات مقترحة لتحسين نظام التخطيط لهذه المشروعات وأخرى آليات ادارية وتشريعية وكذلك مقترحات بآليات لتطوير مؤشرات المتابعة والتقييم لهذه المشروعات. وقد انتهت الدراسة الى التنبيه لأهمية التحديد الواضح للمخاطر وتقاسمها بين الحكومة والقطاع الخاص بالأخص المخاطر المتعلقة بالتمويل وتقلبات سعر الصرف من اجل عملية تقييم القيمة مقابل النقود، وطرحت الدراسة العديد من المحاذير والاستفسارات وتظل مسئولية الدراسات المستقبلية ان تساهم في مناقشتها.

الكلمات الدالة : مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص PPP ، مصر ، منهج متكامل ، القيمة مقابل النقود VFM، توزيع المخاطر في مشروعات المشاركة.

فريق البحث

م	الاسم	الدرجة العلمية/ الوظيفة	التخصص
الباحثون من داخل المعهد			
١	أ.د فادية عبدالسلام	أستاذ (الباحث الرئيسي)	اقتصاد
٢	أ.د سهير أبو العينين	أستاذ	اقتصاد
٣	د. أحمد رشاد الشربيني	أستاذ مساعد	اقتصاد
٤	د. داليا إبراهيم	مدرس	محاسبة
٥	د. يحيى حسين	مدرس	قانون تجارى دولى
	د. فاطمة الحملأوي	مدرس	اقتصاد
	أ. ثريا محمد	مدرس مساعد	اقتصاد
الباحثون من خارج المعهد			
٦	أ.د. يمن الحماقى	أستاذ	أستاذ الاقتصاد جامعة عين شمس
٧	أ. عاطر حنورة		رئيس الوحدة المركزية للمشاركة بوزارة المالية

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
٤-١	مقدمة
٥	فصل تمهيدي: الإطار النظري للمشاركة بين القطاعين العام والخاص في ضوء الأدبيات الاقتصادية
١٨	الفصل الأول: الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص
١٩	١-١ الإطار التشريعي لنظام المشاركة
١٩	١-١-١ تحديد الطبيعة القانونية لعقود المشاركة
٢٠	١-١-٢ أبرز أنواع عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص
٢٢	١-١-٣ ماهية نظام الشراكة في تمويل المشروعات في القانون المصري والقانون المقارن
٢٤	١-١-٤ الأحكام العامة لقانون الشراكة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ، وما يجب أن يتضمنه عقد المشاركة
٢٨	١-١-٥ صور عقود الشراكة وفق القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠
٢٨	١-١-٦ خصائص عقد الشراكة
٣٠	١-١-٧ الإلتزامات التعاقدية و المخاطر في الشراكات بين القطاعين العام والخاص
٣٢	١-١-٨ التعديلات المقترحة على القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠
٣٨	١-٢ وسائل تسوية المنازعات لعقد الشراكة والقانون الخاضع له
٣٩	١-٢-١ تعريف التحكيم
٤٢	١-٢-٢ مبررات اللجوء للتحكيم في عقود الشراكة
٤٣	١-٢-٣ التحكيم ضماناً إجرائياً لتشجيع المستثمر
٤٤	١-٢-٤ الكفاءة والخبرة في التحكيم في مشاريع الشراكة
٤٧	الفصل الثاني: بعض التجارب الدولية في مشروعات الشراكة والدروس المستفادة
٤٨	١-٢ تطور ومدى انتشار مشروعات الشراكة
٥٩	٢-٢ تقييم تجارب تطبيق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص
٥٩	٢-٣ مدى ملائمة تطبيق نظام الشراكة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة
٦٣	٢-٤ بعض الدروس المستفادة
٦٤	الفصل الثالث: تقييم بعض مشروعات المشاركة (بالتركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية) في قطاعي المرافق العامة والتعليم في مصر
٦٧	١-٣ كيفية دراسة مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص من قبل الوحدة المركزية لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص PPPCU
٦٧	١-٣-١ المنهجية المتبعة في تقييم مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر
٦٧	١-٣-٢ مؤشرات تقييم مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص (KPIs)
٦٩	١-٣-٣ طبيعة المشروعات المنفذة في القطاعات ذات الأولوية

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

رقم الصفحة	الموضوع
٧٢	٢-٣ مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص التي تمت في مصر قبل وبعد إنشاء الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص ٢٠٠٦
٧٤	٣-٣ تقييم عدد من مشروعات المشاركة التي تمت بين القطاعين العام والخاص في مصر
٧٤	١-٣-٣ مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة ٢٠١٠
٨٠	٢-٣-٣ المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم
٨٣	١-٢-٣-٣ مشروع المدارس بنظام المشاركة مع القطاع الخاص ٢٠٠٧
٨٤	٢-٢-٣-٣ المشروع القومي للمدارس المتميزة ٢٠١٥ بنظام المشاركة مع القطاع الخاص
٩٠	الخلاصة
٩٣	الفصل الرابع : تقييم بعض مشروعات المشاركة (بالتركيز على توزيع المخاطر) في قطاعي المرافق العامة والصحة في مصر
٩٤	١-٤ مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مجال المرافق العامة
٩٤	١-١-٤ الوضع الراهن لمشروعات المشاركة في مجال المرافق العامة
٩٧	٢-١-٤ تقييم مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة
٩٧	١-٢-١-٤ مراحل دورة حياة المشروع Project Lifecycle
١٠٣	٢-٢-١-٤ مؤشرات تقييم المشروع محل الدراسة
١٠٣	١-٢-١-٤ مؤشرات التقييم ما قبل تنفيذ المشروع
١٠٩	٢-٢-٢-١-٤ مؤشرات التقييم والمتابعة في مرحلة تنفيذ وتشغيل المشروع
١١٢	٢-٤ مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مجال الصحة (بالتطبيق على مشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية)
١١٣	١-٢-٤ مراحل دورة حياة المشروع
١١٦	٢-٢-٤ بعض مؤشرات تقييم مشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية
١١٩	الخلاصة
١٢٣	الفصل الخامس : دور الحوكمة في تعزيز مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص
١٢٤	١-٥ التعريف بمفهوم الحوكمة
١٢٥	٢-٥ حوكمة الشركات في القطاع العام والخاص
١٢٦	١-٢-٥ خصائص الحوكمة في القطاع العام
١٢٨	٢-٢-٥ قواعد حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية

رقم الصفحة	الموضوع
١٣٣	٣-٥ حوكمة الشركات في مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص
١٣٣	١-٣-٥ قضايا الحوكمة
١٣٤	٢-٣-٥ أشكال الحوكمة
١٣٥	٣-٣-٥ مبادئ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية لحوكمة مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص
١٣٧	٤-٣-٥ مبادئ UNECE للحوكمة في مشروعات المشاركة الناجحة
١٣٨	٥-٣-٥ أهمية وفوائد تطبيق الحوكمة في مشروعات المشاركة
١٣٨	٦-٣-٥ الإطار المؤسسي للمشاركة بين القطاع الخاص والعام
١٤٠	٤-٥ الإطار العام للحوكمة في مشروعات المشاركة في جمهورية مصر العربية
١٤٦	الخلاصة
١٤٨	الفصل السادس : أهم الجهود الحكومية وإمكانيات وفرص تفعيل نظام المشاركة
١٤٨	١-٦ الجهود الحكومية لتطوير وتفعيل نظام المشاركة مع القطاع الخاص
١٤٨	١-١-٦ قانون المشاركة مع القطاع الخاص
١٤٨	٢-١-٦ التحديات
١٥٠	٣-١-٦ وضع آليات ومعايير لاختيار المشروعات قبل طرحها بنظام المشاركة مع القطاع الخاص وتحديد مسئوليات الجهات
١٥٣	٤-١-٦ إجراء التعديلات التشريعية اللازمة لتقاضي العقوبات ولتفعيل دور الوحدة
١٥٤	٥-١-٦ إعادة تشكيل الهيكل الإداري وإعداد الكوادر الفنية وبناء القدرات وتطوير مهارات العاملين بالوحدة المركزية بالمشاركة
١٥٧	٢-٦ إمكانيات وفرص تفعيل دور المشاركة بين القطاعين العام والخاص
١٥٨	١-٢-٦ دور القطاع العام
١٥٨	٢-٢-٦ دور القطاع الخاص
١٥٩	٣-٢-٦ دور الجهاز المصرفي في دعم المشاركة بين القطاعين العام والخاص
١٥٩	٤-٢-٦ دور المجتمع المدني في دعم المشاركة بين القطاعين العام والخاص
١٥٩	٥-٢-٦ أهمية بناء نظام للمتابعة والتقييم لإنجاح المشاركة بين القطاعين العام والخاص
١٦١	الفصل السابع : رؤية مستقبلية لدعم المشاركة في مصر
١٦١	١-٧ نتائج الدراسة
١٦٨	٢-٧ بعض الإجراءات المقترحة
١٦٨	١-٢-٧ الإجراءات المقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التخطيط
١٧١	٢-٢-٧ إجراءات مقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التقييم
١٧٢	٣-٧ محاذير وسلبات

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

١٧٤	قائمة المراجع
١٨٢	الملاحق :
١٨٣	- ملحق رقم (١) : تقرير ورشة العمل الخاصة بالبحث بحضور عدد من الخبراء وذوي الاختصاص-
١٩٤	يناير ٢٠٢٠ - ملحق رقم (٢) : معايير التأهيل والمستندات المطلوبة

قائمة الجداول

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
٧٣	أهم المشروعات التي تمت بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر في الفترة ١٩٩٩-٢٠١٧ قبل وبعد إنشاء الوحدة المركزية (حسب حجم التمويل)	(١-٣)
٧٣	أهم المشروعات التي تمت بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في عام ٢٠١٧	(٢-٣)
١٠١	التحالفات المتقدمة بغطاءات لتنفيذ مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة	(١-٤)
١٠٦	المخاطر المرتبطة بالمشروع وتوزيعها على شركة أوراسكواليا وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة	(٢-٤)
١١٠	معدلات تدفق المياه المعالجة من محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة بالكيلو متر المكعب/اليوم	(٣-٤)
١١٥	الشركات والتحالفات المتقدمة بغطاءات لتنفيذ مشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية	(٤-٤)
١٢٩	قواعد حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية	(١-٥)
١٣٥	أشكال الحوكمة في مشروعات المشاركة	(٢-٥)
١٥١	المعايير الواجب توافرها في المشروعات المراد طرحها بنظام المشاركة مع القطاع الخاص	(١-٦)
١٥٥	الإطار الزمني لإجراءات طرح لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص حال وجود تمويل لاستشاري الطرح وإتمام التعاقد معهم	(٢-٦)
١٥٧	الإطار الزمني لإجراءات مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص - في الدول المتقدمة والناشئة	(٣-٦)

قائمة الأشكال

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
٤٩	توزيع الاستثمارات في مجال مشروعات الشراكة على مستوى الأقاليم المختلفة	(١-٢)
٦١	Key components of an enabling institutional framework for PPPs	(٢-٢)
٧١	مؤشرات تحقيق الامتثال والفعالية في مشروعات الـ PPP في مصر ٢٠١٨/٢٠١٧	(١-٣)
٨٠	رسم توضيحي لعملية إدارة المخاطر في مشروعات المشاركة	(٢-٣)
٨١	الجهات التي يشتمل عليها النظام التعليمي في مصر	(٣-٣)
٨٢	مؤشرات التعليم على المستوى القومي ٢٠١٨	(٤-٣)
٩٩	خطوات دراسة الجدوى لمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص	(١-٤)
١٢٧	خصائص الحوكمة في القطاع العام	(١-٥)
١٢٨	أداء مصر في مؤشرات الحوكمة العالمية ٢٠١٧ و ٢٠١٨	(٢-٥)
١٣٢	تشريعات وتطبيق حوكمة الشركات في مصر	(٣-٥)
١٤٠	الإطار المؤسسي لمشاريع المشاركة بين القطاع العام والخاص	(٤-٥)
١٤١	إطار الإبلاغ والإفصاح في مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص	(٥-٥)

قائمة الاختصارات

الرقم	الاختصار	المصطلح كاملاً باللغة الانجليزية	المصطلح كاملاً باللغة العربية
1	PPP	Public private partnership	الشراكة بين القطاعين العام والخاص
2	DBFo	Design,build, finance and operate	التصميم فالببناء فالتمويل فالتشغيل
٣	BOT	Build, operate and transfer	البناء فالتشغيل فنقل الملكية
٤	BTO	Build, Transfer and operate	البناء فنقل الملكية فالتشغيل
٥	BOOT	Build,own ,operate and transfer	البناء فالامتلاك فالتشغيل فنقل الملكية
٦	BOO	Build ,own ,operate	البناء فالامتلاك فالتشغيل
٧	BROT	Build, Rent,operate and transfer	البناء فالإستئجار فالتشغيل فنقل الملكية
٨	PFI	Private finance initiative	مبادرة التمويل الخاص
٩	PSC	Public sector comparator	المقارن الحكومي
١٠	VFM	Value for Money	القيمة مقابل النقود
١١	IFC	International finance corporation	مؤسسة التمويل الدولية
١٢	PPPP	Public private partnership for people	الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في ضوء رؤية الشعب
١٣	SPV	Special purpose vehicle	شركة ذات شخصية إعتبارية خاصة
١٤	KPIs	Key performance Indicators	مؤشرات قياس الأداء
١٥	PPPCU	Public private partnership central unit	الوحدة المركزية لمشروعات المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص
١٦	WWTP	Wastewater treatment plant	مشروع معالجة مياه الصرف الصحي
١٧	BFOMT	Build,finance,operate,Maintain and transfer	البناء فالتمويل فالتشغيل فالصيانة فنقل الملكية
١٨	DBFOT	Design,build,finance,operate and transfer	التصميم فالببناء فالتمويل فالتشغيل فنقل الملكية
١٩	OECD	Organization for economic co-operation and development	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
20	UNECE	United nations Economic commission for Europe	المفوضية الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة
21	IFRS	International financial reporting standards	المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية
٢٢	IASB	International Accounting standards Board	مجلس معايير المحاسبة الدولية

مقدمة

تعد مصر من أوائل الدول في الشرق الأوسط التي اهتمت بتنفيذ أطر وسياسات الشراكة مع القطاع الخاص، وقد تجلّى هذا واضحاً في عام ٢٠٠٦ مع قيام الحكومة المصرية بوضع سياسة جديدة طويلة الأجل لتنفيذ الشراكة مع القطاع الخاص وزيادة دوره في استثمارات البنية التحتية كإحدى المحاور الرئيسية لسياسة الإصلاح الاقتصادي، وذلك بالاستفادة من التجارب الناجحة للشراكة في المملكة المتحدة. وفي عام ٢٠١٠ أصدرت الحكومة المصرية القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ والخاص بتنظيم إطار الشراكة مع القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية المختلفة، وتم تأسيس وحدة مركزية للمشاركة^١ مع القطاع الخاص بوزارة المالية PPPCU. وفي ديسمبر ٢٠١٨ أعلن وزير المالية عن تعديل قانون الشراكة مع القطاع الخاص ليصبح أكثر مرونة ومواكبة للمتغيرات الاقتصادية التي تشهدها البلاد وبما يحفز المستثمرين على المساهمة في هذه المشروعات وخاصة في ظل تبني استراتيجية التنمية المستدامة وأهمية الاستثمار في البنية الأساسية لتحسين معدلات النمو والتنمية، وهذا لن يتحقق بدون مشاركة فعالة للقطاع الخاص في مصر في المساهمة في تنفيذ هذه المشروعات، وبالفعل تم إعداد إضافات لبعض التعديلات على القانون وفي انتظار إصداره قريباً ليصبح الإطار القانوني المنظم لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر، وقد أكدت مصر على أهمية وضع إطار قانوني تنظمي للمشاركة من خلال رؤيتها للتنمية المستدامة ٢٠٣٠.

- مشكلة البحث

إن مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص بمثابة علاقه تعاقدية طويلة الأجل بين الحكومة والقطاع الخاص وذلك من أجل تنفيذ مشروعات وتقديم خدمات كانت أجهزة الدولة منوطه بتنفيذها، ويحدد التعاقد توزيع المسؤوليات والمخاطر بين المشاركين فيه. وتأخذ الشراكة مع القطاع الخاص أشكالاً مختلفة وفقاً لمستوى التزامات كل من الدولة (الجهة الإدارية) والقطاع الخاص ودرجه تحمل كل منهما للمخاطر. وبالرغم من مزايا الشراكة إلا أنها ليست ضماناً في حد ذاتها للحصول على النتائج المرجوة، ويتطلب الأمر إطاراً تنظيمياً^٢ ومؤسسياً وتشريعياً وسياسياً مناسباً لضمان نجاحه كما يتطلب أيضاً مشروعات **معدة**

(١) تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد أي فرق في المعنى بين مصطلح "المشاركة" و "الشراكة" فكلاهما يعبران عن نفس المعنى وهو التعاقد الذي يضم كلاً من القطاع العام والقطاع الخاص، فقد جرت العادة في معظم الأدبيات الاقتصادية على استخدام مصطلح الشراكة بينما تناول المشرع المصري مصطلح المشاركة للتعبير عن نفس المعنى والمضمون. ولذلك سوف نلاحظ استخدام الباحثين لكلا المصطلحين خلال الأجزاء والفصول المختلفة بالبحث.

(٢) فيما يخص الإطار التنظيمي لعملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فقد أصدرت الدولة القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ الخاص بتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة ولائحته التنفيذية لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص. أما فيما يخص الإطار المؤسسي لنظام الشراكة بين القطاع العام والخاص في مصر كما جاء في قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة فقد نص القانون على تشكيل كل من اللجنة العليا لشئون الشراكة، والوحدة المركزية للمشاركة.

بشكل جيد فى ظل مسانده الخبرات الوطنيه فى مجالات طرح المناقصات والتعاقد.ومن هنا كان إدراك أهميه صياغة إطار قانونى ومؤسسي جديد لإستيفاء العناصر التالية :

- ضمان مستوى جيد من الخدمة أو المنتج وحالة جيدة لأصول البنية التحتية .
- حماية حق الدولة فى تحديد أسعار الخدمات العامة وكذا كفالة حق القطاع الخاص فى إطار تعاقدى متوازن وفى تهيئة المناخ المناسب لضمان حقوق الممولين وفى عدم تحميل الأجيال القادمة بالتزامات مالية غير مبررة .
- القدرة على تطوير آليات الطرح والترسية والتعاقد وتحقيق العلانية والشفافية والمنافسة والرقابة وقواعد الحكومة .

وعليه سوف تهتم الدراسة الحالية بتحليل وتقييم وضع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر من مختلف الجوانب القانونية والتنظيمية والمؤسسية والاقتصادية، هذا بالإضافة إلى التعرف على الفرص والتحديات المرتبطة بهذا النوع من المشروعات سواء بالنسبة للحكومة أو للقطاع الخاص. كما تتطلع الدراسة أيضاً إلى التعرف على الرؤية المستقبلية للحكومة المصرية حول الشراكة مع القطاع الخاص، وما هي الركائز الأساسية الداعمة لنجاح هذه الشراكة في مصر وما هي المخاطر المتوقعة أيضاً.

- أهمية البحث

لم تعد قضية الاختيار بين الدولة ودورها الاقتصادي وبين القطاع الخاص ودور السوق محلاً للنقاش في الوقت الراهن، وإنما ما يشغل تفكير الحكومات والمهتمين بالتنمية هو كيف يمكن تحقيق التكامل بين دور كلاً منهما من أجل تحقيق تنمية شاملة ومستدامة . ولهذا فقد حظى موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأهمية كبيرة خلال الآونة الأخيرة في مصر، وذلك لعدة أسباب من أهمها:

١. كونه أحد البدائل المطروحة على الساحة الاقتصادية فيما يتعلق بتنفيذ المشروعات التنموية المختلفة ومن أهمها مشروعات البنية الأساسية والتي تعد إحدى الركائز الأساسية التي تعتمد عليها الدول وخاصة الدول النامية مثل مصر في تنفيذ خطط التنمية المستدامة.
٢. فضلاً عن كون الشراكة بين القطاعين العام والخاص تمثل حلاً لمشكلة نقص التمويل اللازم لتنفيذ المشروعات التنموية في مصر ومثيلاتها من الدول النامية والتي تعاني من تضخم حجم الإنفاق العام والعجز المستمر في موازنتها. هذا بالإضافة إلى زيادة عبئ الدين الداخلي والخارجي نتيجة لإعتماد حكومات هذه الدول على الاقتراض الداخلى والخارجى لتمويل استثماراتها العامة.

٣. سد الفجوة فى مجال الدراسات النظرية والتطبيقية،حيث أنه فى ظل ندرة الدراسات التطبيقية التى جرت لتقييم مشروعات الشراكة فى مصر، تمثل الدراسه الحالية محاوله لتقييم المشروعات التى جرى تنفيذها بعد إنشاء وحدة الشراكة بوزاره المالية وبالأخص مشروعات المرافق العامة والتعليم

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

والصحة لتحديد ماهية الركائز الأساسية لنجاح هذه المشروعات والسياسات المطلوبة في ضوء الخبرات الدولية في هذا المضمار.

- أهداف البحث

- استعراض أهم تجارب الدول في تطبيق مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهم عوامل نجاح هذه التجارب وكيفية الاستفادة منها في الحالة المصرية.
- تحليل وتقييم وضع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر من مختلف الجوانب القانونية والتنظيمية والمؤسسية والاقتصادية، هذا بالإضافة إلى التعرف على الفرص والتحديات المرتبطة بهذا النوع من المشروعات سواء بالنسبة للحكومة أو للقطاع الخاص، وذلك من خلال تقييم مشروعات محددة تم تنفيذها بأسلوب الشراكة.
- دراسة دور الحوكمة في تعزيز فعالية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر وما هي أهم السياسات المطلوبة في ضوء استعراض بعض الخبرات الدولية في هذا الشأن .
- محاولة إستشراف المستقبل في الحالة المصرية، وما إذا كانت مشروعات الشراكة في الاقتصاد المصري تمثل أداة حقيقية للتنمية، والأمور الواجب التركيز عليها لإنجاح مشروعات الشراكة.

- منهجية البحث

تتبع هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي في ضوء محدودية الدراسات التي تعرضت لموضوع الشراكة بين القطاع العام والخاص، وكذا الاستعانة بالتجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة، وأهم عوامل نجاح هذه التجارب وكيفية الاستفادة منها في الحالة المصرية. كما تم خلال هذه الدراسة إجراء عدد من المقابلات والمناقشات مع رئيس الوحدة المركزية للمشاركة بوزارة المالية (وتم توثيق ذلك بموجب محاضر وتم استعانة أعضاء فريق الدراسة ببعض الأشرطة الممغنطة للحصول على معلومات وبيانات حول مشروعات الصرف الصحي والمدارس والمستشفيات)، وكذلك تمت الاستفادة بنواتج عقد ورشة عمل بتاريخ ٢٠ يناير ٢٠٢٠ وبمشاركة ممثلي البنوك وبعض المستثمرين وممثلو الجهات الإدارية وبحضور رئيس وحدة الشراكة بوزارة المالية بصفته عضواً مشاركاً بالفريق الذي أعد الدراسة، ومرفق تقرير بالملحق أُعد حول فعاليات الورشة المنعقدة. وقد استهدفت الاستعانة بهذه الآلية سد الفجوة بين الدراسات النظرية والتطبيقية حول مشروعات الشراكة في مصر في ظل ندرة المعلومات والبيانات حول المشروعات التي نفذت فعلياً والتي تصدرت الدراسة لها بالتحليل والتقييم حتى يتسنى تحديد المشكلات والتحديات لوضع السياسات والآليات المناسبة لتعزيز فعالية مشروعات الشراكة ودورها في التنمية الاقتصادية في مصر.

- هيكـل البـحث

- ❖ **الفصل التمهيدي:** الإطار النظري للمشاركة بين القطاع العام والخاص في ضوء الأدبيات الاقتصادية.
- ❖ **الفصل الأول :** الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر
- ❖ **الفصل الثاني :** بعض التجارب الدولية في مشروعات الشراكة والدروس المستفادة
- ❖ **الفصل الثالث :** تقييم لبعض مشروعات الشراكة (بالتركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية) في قطاعي المرافق العامة والتعليم في مصر
- ❖ **الفصل الرابع :** تقييم بعض مشروعات الشراكة (بالتركيز على توزيع المخاطر) في قطاعي المرافق العامة والصحة في مصر.
- ❖ **الفصل الخامس:** دور الحوكمة في تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والقطاع الخاص.
- ❖ **الفصل السادس:** أهم الجهود الحكومية وإمكانيات وفرص تفعيل نظام الشراكة :
- **المبحث الأول :** الجهود الحكومية لتطوير وتفعيل نظام الشراكة مع القطاع الخاص.
- **المبحث الثاني :** إمكانيات وفرص تفعيل دور الشراكة بين القطاعين العام .
- ❖ **الفصل السابع :** رؤية مستقبلية لنظام الشراكة مع القطاع الخاص في مصر .

الباحث الرئيسي

أ.د. فادية محمد عبد السلام

فصل تمهيدى

الإطار النظرى للمشاركة بين القطاعين العام والخاص

فى ضوء الأدبيات الاقتصادية

نظراً لأهمية وضخامة الاستثمارات العامة الجديدة توجه لتنفيذ وتطوير مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة بهدف الإرتقاء بمستوى الخدمات والمرافق ، وسعيًا نحو دفع مسيرة نمو القطاعات الاقتصادية المختلفة من خلال تهيئة مناخ وبيئة أعمال قادرة على جذب المزيد من الاستثمارات الخاصة سواء المحلية أم الأجنبية وما ينعكس بالتالى على فرص خلق وظائف جديدة ، وأخذاً بعين الاعتبار قلة ومحدودية ما يمكن تخصيصه من الموازنة العامة للدولة للإنفاق الاستثمارى فى مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة ، وفى ظل تنامى عجز الموازنة وفى ظل الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية التى يمكن أن تترتب على التوسع فى فرض الضرائب أو تزايد الاقتراض المحلى والأجنبى .

وفى إطار الإدراك الكامل لارتفاع تكاليف الاستثمار العام ونتيجة التباطؤ النسبى المعروف الذى يتسم به تنفيذ الحكومة ووحداتها العامة لمشروعات البنية الأساسية مقارنة بمعدلات إنجاز القطاع الخاص وما قد يرتبط بذلك من ارتفاع أسعار الخدمات وتغيرات أسعار الصرف لتمويل المشروعات التى تنطوى على مكون أجنبى مستورد .

واقتناعاً بمؤشرات أداء القطاع الخاص وكفاءته فى تأسيس وإدارة وتشغيل وصيانة هذه المشروعات ، وفى خلق قنوات جديدة لتمويل الاستثمارات المطلوبة ، ومواكبة للإتجاهات العالمية المتنامية نحو تشجيع مشاركة القطاع الخاص فى تمويل وتنفيذ وإدارة هذه المشروعات ، ونحو تنظيم أطر مستحدثة للشراكة تضمن قبولاً اجتماعياً وتوزيعاً أفضل للمخاطر دون تراجع أو تخلى الدولة عن دورها فى توفير المرافق العامة ، كان هناك إدراكاً لضرورة وضع أطر قانونية حديثة لتنظيم العلاقة مع القطاع الخاص لا تتجاوز فقط الأطر القانونية التقليدية والمرتبطة بقانون المناقصات والمزايدات ونظم الامتياز والالتزام بل تتجاوز الأطر القانونية المعروفة بـ BOT ، BOO ، من هذا المنطلق كان الهدف من قانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ وتعديلاته تحقيق بعض الأهداف الاستراتيجية التالية^(١):

١. عدم المساس بمتطلبات الحفاظ على استمرارية عمل المرافق العامة .
٢. ضمان مستوى جيد من الخدمة أو المنتج ، وحالة جيدة لأصول المرفق من خلال رقابة فاعلة من قبل المتعاقد من الدولة ومن خلال أجهزة الرقابة القطاعية

(١) خالد سرى صيام، "الإطار التشريعى للمشاركة مع القطاع الخاص فى مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة"، معهد التخطيط القومى ، لقاء الخبراء ، سلسلة أوراق اقتصادية ، العدد رقم (١٢) ، مايو ٢٠١٠ ، ص ٢٤-٣٧ .

٣. حماية حق الدولة في تحديد أسعار الخدمات العامة، سواء تولى القطاع الخاص تقديم الخدمة مباشرة إلى الجمهور (الاستغلال) أو كانت الدولة هي الوسيط بين القطاع الخاص والجمهور (التشغيل).

٤. كفالة حق القطاع الخاص في إطار تعاقدى متوازن يحمي التوازن المالي للمشروع.

٥. تهيئة المناخ القانوني المناسب لضمان حقوق الممولين، ولتعزيز قدرتهم على رقابة جدية وكفاءة طالب التمويل.

٦. عدم تحميل الأجيال القادمة بالتزامات مالية تعجز الموارد المستقبلية للدولة عن تلبيتها.

٧. التأكد من اختيار المشروعات بناءً على دراسات اقتصادية وفنية تؤكد على أفضلية تنفيذ تلك المشروعات بطريق الشراكة .

٨. تطوير آليات الترسية والتعاقد بما يتفق وطبيعة عقود الشراكة طويلة الأجل وبما يكفل اختيار المستثمر وفقاً لمبادئ العلانية والشفافية والمنافسة وتكافؤ الفرص.

٩. تقليل فرص النزاع وكفالة وسائل ودية موجزة لإنهاء النزاعات إن وجدت.

١٠. تهيئة المناخ القانوني للسماح بخلق آليات تمويل مستحدثة تحقق متطلبات التمويل طويل الأجل.

ويقدم **الفصل التمهيدي** إطاراً نظرياً للمشاركة بين القطاع العام والخاص والوارد في بعض الأدبيات الاقتصادية من حيث تعريف المشاركة (أو الشراكة كما ورد في القانون المصري) ، مبررات اللجوء إليه، أهدافه، متطلبات نجاحه والخصائص التي تميز عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص. وغالبية هذه النقاط سيرد الحديث عنها تفصيلاً مرة أخرى في إطار الفصول المختلفة لدراسة الحالية.

أ- تعريف الشراكة

وفقاً لدراسات البنك الدولي ^١، تعرف **الشراكة** بمفهومها الواسع بأنها كل العلاقات التعاقدية بين هيئات عام وقطاع خاص تهدف لتحسين أو رفع خدمة البنية التحتية ، كما أنها ليست مجرد عملية مالية آنية مع القطاع الخاص بل يجب أن تركز على أسس سياسية فنية تقوم على التزام السلطات العامة لضمان على المدى البعيد الاستقرار السياسى والتشريعات الدائمة والمؤسسات المستقرة .

بينما أشار تعريف صندوق النقد الدولي IMF إلى أنها الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية التي جرت الحكومة على تقديمها ووفقاً له قد تنشأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال عقود الامتياز وعقود التأخير التشغيلي والتي تستخدم بصفة أساسية

(١) تقارير البنك الدولي للأعوام ٢٠٠١ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ .

فى مشاريع البنية التحتية مثل المواصلات (كالطرق السريعة والجسور والأنفاق) وأماكن الإقامة (كالمستشفيات والمدارس والسجون) ^(١).

ومن الملاحظ أن أغلب التعريفات تتركز فى بعض الافتراضات الضمنية ^(٢) مثل :

(١) تتطوى الشراكة على تغييرات جوهرية فى الأدوار ، ثم تقاس الأدوار بحيث تناط بالقطاع العام الوظائف المتعلقة بالإشراف والرقابة والتنظيم ، ويتحمل القطاع الخاص مسئوليات ومخاطر التنفيذ والتشغيل وتحريك الموارد .

(٢) أن الشراكة تتضمن تحالف بين القطاعين يتجاوز العلاقة التعاقدية التقليدية ، وكلما كان هدف التحالف أطول أجلاً كلما كانت المخاطر وعدم التأكد المرتبطة بالمشروع أكبر وأكثر حساسية.

(٣) تتعلق مصالح كل شريك من خلال وضع أهداف محددة ، مثل تحسين الوصول إلى الخدمة أو تقليل تكاليف النقل أو تحسين إيصال المنافع الفعلية من خلال التعريف الدقيق للمخاطر المرتبطة بالمشروع ، وذلك مطلب مسبق لتنفيذ بنود التعاقد .

وفى أثناء هذه العلاقة يلتزم المتعامل من القطاع الخاص بـ :

- تصميم وإنجاز أو تحسين هيكل بنية تحتية عام .
- تحمل مخاطر كبيرة على المستويات المالية والتقنية والعملية .
- تلقى مقابل مالى من المتعامل العام على دفعات خلال مدة العقد أو من المستعملين (أموال الدفع) أو الاثنين معاً .
- تسليم الهيكل التحتى للقطاع العام عند نهاية العقد (يمكن أن يحتفظ بملكية الأصول فى بعض الحالات) .

ومن منظور المهام المختلفة التى يغطيها هذا النوع من العقود المتعلقة بتقاسم مهام الخدمة بين القطاع العام والخاص ، وهى :

- تحديد المشروع وتصميمه وإقراره (الدراسات التقنية والمالية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية)
- تمويل المشروع (مختلف مصادر التمويل) .
- إنجازه (من بداية التشغيل حتى التسليم النهائى) .
- إستغلاله (تقديم الخدمة للمستعملين) .
- صيانتة .

^(١) برناردين اكيوتى ، ريتشارد همينغ ، غيرد شوارتر : "الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص ، صندوق النقد الدولى " ، سلسلة قضايا اقتصادية ، العدد (٤٠) ، ٢٠٠٧م ، "تمهيد إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية ، دائرة المالية بحكومة دبی : الشراكة بين القطاع العام (الحكومة) ، والقطاع الخاص" ، ٢٠١٠م ، ص ٤ .

^(٢) هشام مصطفى سالم الجمل : "الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة" ، العدد (٣١) ، الجزء الرابع ، ص ١٦٠٦-١٧٠٥ .

ب. مبررات اللجوء إلى عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص

فى هذا الصدد أدرجت الشراكة وفقاً للعديد من الدراسات ضمن الإطار العام لإصلاح الدولة ومؤسساتها التى توصف بالبيروقراطية وعدم الفاعلية فيما يتعلق بالإدارة الاقتصادية العامة ، وفى مجال الصفقات العامة بشكل خاص والتى تظهر بعض السلبيات منها :

- غياب الرقابة الخارجية للأداء .
 - غياب خطر الإفلاس لدى مؤسسات القطاع العام .
 - غياب المنافسة والتحفيزات .
 - صعوبة تحديد الأهداف بشكل واضح نظراً لتداخل الصلاحيات .
 - حساسية خضوع السلطة العامة لجماعات الضغط .
- وبالتالى فإن وفقاً لذات الدراسات فإن الإدارة العامة الجديدة تركز على :
- تقليص مجالات تدخل الدولة عن طريق الخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص وتقويض السلطات .
 - تعميم آليات حوكمة المؤسسات على القطاع العام (المسئولية ، التقييم حسب النتائج وليس الاتفاق ، المحاسبة والمساءلة ، اعتماد قواعد المحاسبة الخاصة ..) أى اعتماد أدوات وآليات إدارة المؤسسة الخاصة داخل الإدارة العامة فيما يتعلق بالتحفيز والرقابة.
- وإنطلاقاً من ذلك ، فإن من الأهمية بمكان إبراز مبررات هذه الشراكة فى النقاط التالية :
- هو وسيلة تخفيف الدين العام وتجنب اللجوء إلى الموازنة العامة ، ومن ثم توفير التمويل اللازم لبعض القطاعات التى لا يمكن للدولة الإنسحاب منها أو تركها للقطاع الخاص (الدفاع ، الأمن ، القضاء) .
 - يمكن تحقيق نتائج إيجابية من ناحية الفعالية والإنتاجية ، وتقديم خدمة عامة بتكلفة أقل إذ أن تقاسم المهام والمسئوليات (المخاطر) كلها مبررات لهذا النوع من الشراكة .
 - كفاءة القطاع الخاص واقتصادات قورات الحجم بما يخفض التكاليف الكلية للمشروع ،
 - تحفيزات وعقوبات السوق هى حافز قوى لنجاح هذه الشراكة إذ أن حجم الأرباح التى يمكن أن يتحصل عليها القطاع الخاص تزداد كلما كانت فترة الإنجاز قصيرة وفترة الاستغلال أطول ، وتحقيق السلطات العامة فوائد من تقديم الخدمة فى أسرع وقت وبتوعية جيدة ، أما العقوبات التى تترتب على تأخر آجال الإنجاز أو الإخلال بأحد بنود العقد هى أكثر صرامة فى السداد .
 - نظراً لأن العقود وتصنيف مهام الصيانة والتجديد والترميم فإنها تدرج فى حساب التكاليف ، وهذا من شأن الحفاظ على نوعية المشروع وبالتالي إطالة فترة حياته وتبعاً الخدمة العامة .
 - وبالنظر إلى الطبيعة المعقدة والدقيقة فى تفاصيلها لهذه العقود فإن تحت القطاع العام على تطوير كفاءاته البشرية والتقنية (خاصة دراسات الجدوى والجانب المالى بتعقيدهاته).

الشراكة بين القطاعين العام والخاص - التحديات والآفاق المستقبلية

- تعزيز مبادئ الإفصاح والمساءلة فى كيفية إدارة الموارد .
- خلق بيئة ديناميكية للتغير داخل البيروقراطيات الحكومية المحصنة ، وتسمح الشراكة للحكومات بتنفيذ التغير دون التأثير فى أعمالها الحقيقية المتعلقة بتطوير السياسة الاجتماعية وإدارة تقييم الخدمات .
- أن الشراكة قد تفتح المجال لدخول ليس فقط المشروعات الكبيرة بل أيضا الصغيرة والمتوسطة إلى أسواق كانت مستبعدة منها أو غير مستقرة .

ج- أهداف الشراكة^(١)

- ١) تهدف عملية الشراكة إلى تغيير نشاط الحكومة من التشغيل للبنية الأساسية والخدمات العامة بحيث تقوم بالتركيز على وضع السياسات لقطاع البنية الأساسية ووضع الأولويات لأهداف ومشروعاتها فضلاً عن مراقبة هذه المشروعات .
- ٢) تنفيذ المشروعات الاستثمارية فى الوقت المحدد وبالميزانية المحددة مع إدخال الإدارة والكفاءات التى لدى القطاع الخاص إلى مجال الخدمات العامة وإشراكه فى تحمل المخاطر .
- ٣) تحقيق قيمة أفضل مقابل النقود فيما يتعلق بالإنفاق العام بمعنى أن يحصل العميل على السعر الأمثل على أساس التكلفة فضلاً عن جودة الخدمة المقدمة والمخاطر التى يتحملها الشريك ، فيجب أن يكون السعر الإجمالى المقدم من الشريك - القطاع الخاص أقل من التكلفة التى من الممكن أن تتحملها الحكومة لو قامت بتوفير نفس الخدمة .
- ٤) نقل المخاطر التى يمكن إدارتها أفضل بواسطة القطاع الخاص (التعميم والإنشاء والتمويل والصيانة) بعيداً عن موارد الموازنة العامة .

د. متطلبات الشراكة الناجحة

- وجود قصور مجتمعى للشراكة مبنى على نقاط القوة والضعف للمجتمع وفهم لإمكانيات المنطقة المراد تنميتها .
- وجود دعم سياسى قوى على المستوى القومى .
- أن يكون هناك تحليل صارم لجدوى المشروع قبل التعاقد: أن يكون ذلك فى إطار عمل جيد للمشروع (مبنى على مخرجات محددة) يقوم بمقارنة أداء القطاع العام بالقطاع الخاص.
- لا بد من وجود دعم استشارى مناسب : قانونى وفنى ومالى من خبراء متخصصين .
- أن يكون هناك إصرار على تفعيل الشراكة بين كافة الأطراف (الحكومة، المستثمرين، المقترضين، المستخدمين والعملاء) .

(١) هشام الجمل، المرجع السابق ذكره ، ص ١٧١٠ .

هـ. الخصائص التي تميز عقد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

- (١) عقد شامل يجمع كل مراحل المشروع أو جزء Bundling، حيث تتكفل مؤسسة واحدة أو تحالف بكل (أو بعض) مهام التصميم والتمويل والإنجاز والاستغلال والصيانة، وتصبح هي المسؤولة عن كل جوانب الخدمة ، ويمكن تصنيف أنواع العقود حسب مهام المؤسسة الخاصة:
- DBFO وينطوى على كفاية التصميم Design والبناء Build والتمويل Finance والإدارة Operate .
 - BOT ويشتمل على مهام البناء والإدارة Operate والنقل^(١) Transfer .
 - BOOT ويشمل البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية^(٢) .
 - BOO ويشمل البناء والتملك Own والإدارة Operate .

(٢) الفترة الطويلة نسبياً للعقد إذ يمتد هذا العقد من ٢٠-٣٥ سنة ، وبالتالي فإن طول مدة العقد ينطوى على عنصر عدم اليقين من منظور الطلب (إقبال المستعملين) ، ومن ناحية إستقرار المتغيرات الاقتصادية والسياسية والمؤسسية ، ولهذا فمراجعة هذا النوع من العقود (وحتى فسخها) هي خاصية أصبحت تميزها لأنها تحدث التعديلات بفعل المستجدات وتقلبات السوق والأوضاع السياسية .

(٣) تقاسم المخاطر : إذ يمكن أن يتحمل القطاع الخاص جزءاً من عبء التمويل أو كله حسب نوعية العقد إذ تحدد آلية لتغطية التكاليف سواء حسب مدفوعات دورية منتظمة من صاحب أو مدفوعات المستعملين أو الأثنين معاً ، ويمكن التمييز بين المخاطر المرتبطة بالطلب (يقع عبئها على السلطة العامة) والأخرى بالعرض والبناء فتقع مسئوليتها فى الغالب على القطاع الخاص.

(١) ، (٢) BOT يفيد الحكومات لأنه يحول مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص إضافة إلى استفادة السلطات العامة من خبرة القطاع الخاص فى إدارة وصيانة المشروعات وفى نقل التكنولوجيا المتقدمة ، كما أنه يعد عاملاً من عوامل جذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية وذلك لضخامة الأعمال التى يستخدم منها هذا الأسلوب ، إلا أنه يؤخذ عليه أنه يتطلب عناية خاصة بتصميم مستندات العطاء ، كما أن عمليات الطرح والإرساء معقدة نسبياً مقارنة بالعقود الأخرى مما يؤثر سلباً على الخطط التنموية المتعلقة بتنفيذ تلك الشراكة ، وهذا الأسلوب BOT يتطلب وجود استقرار سياسى واقتصادى ملائم وأن تتواجد بيئة قانونية وتنظيمية محددة وغيرها من العوامل الجاذبة والملائمة للاستثمار الأجنبى وكلها متطلبات غير ثابتة ومتغيرة طبقاً للمستجدات الدولية والإقليمية والمحلية .

أما BOOT يمتاز هذا الأسلوب بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى أن مخاطر الاستثمار والتمويل تقع على عاتق القطاع الخاص بكاملها فى حين أنه يعيبه أن المشروع لا يخضع خلال مدة التشغيل والصيانة لهيمنة السلطة العامة أو الإدارة الحكومية وإن خضع لرقابتها ، أما BOO فإنه يعاب عليه أنه لا يخضع المشروع خلال مدة التشغيل والصيانة لهيمنة السلطة العامة أو الإدارة الحكومية ، وإن خضع لرقابتها وهناك مخاطر من فقدان هيمنة الدولة على طبيعة المشرع . يرجى الرجوع إلى هشام الجمل، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧١٩ - ١٧٢٠ .

٤) أولوية الأهداف الاقتصادية : حيث أن مشروعات الشراكة تقلص من التدخل السياسى غير المبرر (كما هو العقود التقليدية) ، وتفرض مجهود الشفافية وتحديد واضحاً ودقيقاً للأهداف ، وهذا يتطلب فى الواقع تأطيراً تشريعياً ومؤسساتياً مواتى وآليات للتقييم والتقدير والتخطيط لكل مراحل المشروع .

٥) عقد بإجراءات دفع معينة :

- دفع يمتد إلى طول فترة العقد على دفعات دورية منتظمة .
- مرتبط بتحقيق النتائج والأهداف .

وتتراوح أهم أنواع الشراكة بين المناولة وتفويض الإدارة والتأخير والشركة المختلطة حتى الخصخصة الجزئية أو الكلية ، وهذه أهم العقود : عقود الإدارة والتأخير ، عقد الامتياز ، المشاريع الجديدة ، عقود تصفية الاستثمارات^(١)، ويشير مصدراً آخر إلى أنواع أخرى من العقود ، عقود الخدمة^(٢).

(١) منظمة العمل العربية، مؤتمر العمل العربى، الدورة التاسعة والثلاثون، البند العاشر، "تكملة دور القطاعين العام والخاص فى التنمية"، القاهرة ، ١-٨ أبريل/نيسان ، ٢٠١٢ ، وجمهورية مصر العربية ، (د ١٠/٣٩) ، الفصل الأول ، ص ٢٣-٦ .

(٢) هشام الجمل ، ...مرجع سبق ذكره ، ص ١٧١٥ - ١٧٢١ .

الدراسات السابقة:

- فيما يلي أهم الدراسات التي تناولت تقييماً لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أو تحليلاً للمبادئ والعلاقات بين أطراف المشروع، والتي تحكم عمل هذه المشروعات وآليات تنفيذها:
- دراسة (Fayez & Marzouk, 2018) ^(١)، إستهدفت البحث في مؤشرات الأداء الرئيسية KPIs التي تقيس وتعزز أداء مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر. وقامت الدراسة بإجراء إستبيان حول أولويات مؤشرات الأداء الوظيفية لمشروعات المشاركة، وعرض مقترحات تمكن الحكومة من تبني نظام تقييم مناسب لاختيار صاحب الامتياز على أساس الأداء، وقامت الدراسة بتقييم عدد من المشروعات التي تمت بنظام الشراكة مع القطاع الخاص.
 - دراسة (M. Kamal, A. Montaser and I. Abd El-Rashid, 2017) ^(٢) عرضت التجربة المصرية في الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وقام الباحثين بإجراء مقابلات مع المسؤولين الحكوميين والمستثمرين من القطاع الخاص. وتوصلت الدراسة إلى نتيجة مفادها اعتماد الحكومة المصرية حلاً خارج الصندوق باتباع تدابير جادة لتسهيل تنفيذ مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص كوسيلة للتغلب على العجز المزمن في الموازنة العامة للدولة. لكن استنتجت الدراسة أنه لم تحقق ممارسات الشراكة المساهمة المتوقعة في الاقتصاد المصري بسبب العمل خارج إطار قانوني مناسب ودون تخطيط جيد مسبقاً، مما تسبب في تحقيق خسائر ملموسة وفشل عدد من المشروعات.
 - إستهدفت دراسة Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz (2016) ^(٣)، مناقشة وجود إمكانات مستقبلية للمشاركة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق خطة التنمية المستدامة ٢٠٣٠ وتنفيذ خطة أديس أبابا، وخاصة في مجال الاستثمار في البنية التحتية. وأشارت الدراسة إلى أنه في بعض الأحيان تكون تكلفة مشروعات الشراكة أكثر تكلفة من المشروعات التي يقوم بها القطاع العام، ولم تستطع الدراسة التوصل إلى مدى الجودة في الناتج الذي تقدمه مشروعات القطاع العام مقارنة بناتج مشروعات المشاركة. وفيما يتعلق بمشروعات الشراكة المقامة في الدول النامية، توصلت الورقة إلى نتيجة مفادها أن دعم الجهات المانحة لبناء قدرات القطاع العام في تلك الدول قد يكون أفضل من الاتجاه الحالي للتمويل المختلط الذي كثيراً ما يوجه المساعدات مباشرة إلى القطاع الخاص، بما في ذلك مشروعات الشراكة مع القطاع العام. ولذا أوصت الدراسة بضرورة العمل على إلغاء المبادئ التوجيهية الدولية لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك ما

(1) Fayez & Marzouk, "Public Private Partnership Projects Concessionaire Performance Measurement", Journal of Al Azhar University-Engineering Sector, DOI: 10.21608/aej.2018.19053, Dec., 2018.

(2) M. Kamal, A. Montaser and I. Abd El-Rashid "Public Private Partnership in Egypt, CSCE Annual Conference", Leadership in Sustainable Infrastructure, May 31- June 3, 2017.

(3) Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz "Public Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?", DESA Working Paper No. 1, 2016.

ورد في خط عمل أديس أبابا، كما دعت الدراسة إلى ضرورة تنفيذ العديد من المبادرات الهامة التي تدعم تنفيذ خطة التنمية المستدامة ٢٠٣٠.

• أما دراسة (الجمال، هشام، ٢٠١٦)^(١) فقد ركزت على بيان العلاقة بين الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتنمية المستدامة، حيث عرضت وجهات النظر المختلفة في الشراكة كنموذج تحاول الدول من خلاله تنفيذ المشروعات المختلفة التي تحتاجها لتحقيق خطط التنمية بها، ومنها على سبيل المثال مشاريع البنية التحتية وغيرها من المشاريع التي تستطيع الشراكة المساهمة في إنشائها. كما بينت الدراسة الفرق بين الشراكة والخصخصة من وجهة نظر المؤيدين للمشاركة، وانتهت إلى بيان الدور الذي يمكن أن تقوم به الشراكة كأداة لتحقيق التنمية المستدامة.

• وفي دراسة هامة لـ **Urban Land Institute (2005)**^(٢)، تم وضع عشر مبادئ أساسية لمشاركة ناجحة بين القطاعين العام والخاص تمثلت في: الاستعداد الجيد والمسبق لمشروع الشراكة من قبل القطاعين العام والخاص، إنشاء رؤية مشتركة، فهم الشريك واللاعبين الرئيسيين في المشروع، الوضوح التام والتقاسم العادل بشأن المخاطر والمكاسب المتوقعة لكلا الطرفين، إتمام عملية صنع القرار بوضوح وعقلانية، التأكد من قيام جميع الأطراف بواجبها، تأمين قيادة قوية ومنسقة للعمل، التواصل المبكر قبل كل عملية، التفاوض على هيكل الصفقة بشكل عادل بين الطرفين، وكذلك بناء الثقة كقيمة أساسية.

كما جذب موضوع الحوكمة في مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص إهتمام العديد من الباحثين، الذين تناولوا دراسته من عدة جوانب. وأجمع الباحثون على أهمية تطبيق الحوكمة في تلك المشروعات وكونها عاملاً مهماً في نجاح تلك المشروعات وتحقيق الهدف المرجو منها ، وفيما يلي عرض موجز لبعض الدراسات الهامة:

• قدمت دراسة (Xiong et al. 2019) مراجعة منهجية للأدبيات التي تناولت دراسات حالة عن حوكمة مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص، ووضعت إطاراً للحوكمة يتكون من إحدى وعشرون قضية ، تم تقسيمها إلى أربعة مجموعات وهي: جوانب مؤسسية، جوانب تنظيمية، جوانب تشريعية و جوانب إدارية. كما قدمت الدراسة أيضاً اختباراً لديناميكية قضايا الحوكمة مع الأخذ في الاعتبار الأهمية النسبية والتداخلات والترابطات - مع نجاح أو فشل تلك المشروعات. أوضحت النتائج أن حوكمة مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص تؤكد على الشراكة و التعاون، الثقة، الاتصال الجيد، توزيع ومشاركة المخاطر، المنافسة والشفافية. كما أوضحت النتائج أن التأكيد على

(١) الجمل، هشام: "الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة"، مجلة جامعة الأزهر، العدد ٣١، الجزء الرابع، ٢٠١٦.

(٢) Urban Land Institute (2005) Ten Principles for Successful Public/Private Partnerships, www.ncppp.org.

العوامل السائدة والمباشرة في الحوكمة وإغفال العوامل الغير مباشرة يمثل عائقاً أمام نجاح تلك المشروعات^(١).

• أشارت دراسة (Mavridou 2017) إلى أن نماذج الحوكمة في الشراكة بين القطاع العام والخاص تتمثل في أربعة أشكال: حوكمة قانونية، حوكمة رقابية، حوكمة ديمقراطية، وحوكمة الشركات. كما أوضحت الدراسة أن الحوكمة الجيدة لهذه المشاريع تؤدي إلى بعض المنافع للدولة مثل زيادة احتمالية نجاح المشروع، بناء الثقة، تخفيض التكلفة، زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر، زيادة المعونات الأجنبية وزيادة القبول الاجتماعي للمشروع. وأشارت الدراسة أيضاً إلى أن أهم السمات الأساسية للحوكمة الجيدة في عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص تتمثل في الشفافية، المساءلة العامة، الإدارة العامة، التنمية المستدامة، فض النزاعات و الأمان والحماية^(٢).

• قامت دراسة (Ks et al. 2016) بتحديد المجالات التي تتطلب اهتمام و ابتكار مؤسسي لضمان تحقيق القيمة مقابل النقود وتقليل المخاطر المالية المحتملة وتحسين المساءلة. أشارت الدراسة إلى أهمية وجود القدرة المؤسسية على خلق، إدارة، وتقييم مشاريع الشراكة للتأكد من فاعليتها كأداة لتقديم الخدمات الهامة مثل البنية التحتية. كما أشارت الدراسة أيضاً إلى أهمية وجود تعريف عام مشترك للمشاركة، وكذلك لمعايير دولية متعارف عليها وخاصة معايير موحدة للمحاسبة وإعداد التقارير المالية^(٣).

• تناولت دراسة (Stafford and Stapleton 2016) اختبار آليات حوكمة الشركات التي تهدف إلى تأكيد المساءلة المالية في إطار عقود الشراكات طويلة الأجل بين القطاع العام والخاص في بريطانيا، وتقييم مدى قدرتها على تمكين دافعي الضرائب من التحكم والمساءلة. تناولت الدراسة أيضاً بالنقد نموذج (Shaoul et al. 2012) الخاص بإطار التقرير (الابلاغ) المبني على الحوكمة. وقد أظهرت النتائج أن تطبيق آليات الحوكمة وفقاً لهذا النموذج قد تؤدي إلى غياب تحكم القطاع العام والذي يؤدي إلى عدم فاعلية المساءلة العامة^(٤).

• تناولت دراسة (Fourie 2015) المداخل والتطبيقات المختلفة للحوكمة الجيدة في شراكات القطاع العام مع الخاص بالتطبيق على دولة جنوب افريقيا، حيث أشارت هذه الدراسة إلى أن تطبيق الحوكمة

(1) Xiong, W.; B. Chen; H. Wang and D. Zhu. (2019). Governing PPP: A systematic review of case study literature. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 78: 95-112.

(2) Mavridou, K. (2017). Corporate governance in public- private partnerships. Master Thesis. University of Piraeus. Department of Industrial Management and Technology, Piraeus.

(3) Ks, J, A. Chowdhury, K. Sharma and D. Platz. (2016). Public- private partnerships and the 2030 Agenda for sustainable development: Fit for purpose? United Nations Department of Economic and Social Affairs DESA. Working paper No. 148. UN.

(4) Stafford, A and A. Stapleton. (2016). Examining the use of corporate governance mechanisms in public- private partnerships: Why do they not deliver public accountability? *Australian Journal of Public Administration* Vol. 76 (3):378-391.

الجيدة فى مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص تمثل عنصراً أساسياً فى إمكانية تقديم خدمة أفضل وبالتالي تحسين جودة الحياة لجميع المواطنين^(١).

• ناقش (Younes 2013) أهم أسباب نجاح مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص و قام بعرض اطاراً لحوكمة تلك المشروعات والتي تتبناها هيئة الطرق والمواصلات فى دبی والذي يشمل ثلاث أنواع من الأطر: الإطار المؤسسى، الإطار القانونى والتنظيمى، وأخيراً، إطار إدارة المخاطر. وأوضحت الدراسة أيضاً بعض الأمثلة للمشاريع المحتملة للتنفيذ من خلال الشراكة بين القطاع العام والخاص^(٢).

• ركزت دراسة (Shaoul et al. 2012) على الشفافية والافصاح عن المعلومات من أجل إمكانية تحقيق المساءلة من المواطنين وبالأخص دور التقارير المالية فى توفير المعلومات الملائمة. وقد وضعت الدراسة إطاراً لعملية الإفصاح وإعداد التقارير حول مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص Reporting Framework حيث أن هذه المشروعات تتطلب توافر معلومات مختلفة وبصورة أكبر عن ما هو متبع فى إطار القطاع الخاص. توصلت تلك الدراسة إلى أن التقارير المالية لهذه الشراكات يجب أن توفر معلومات متنوعة لتقابل احتياجات جميع أصحاب المصالح وأكدت على ضرورة إتاحة المعلومات للعامة وضرورة وجود تدفق للمعلومات بين القطاع العام والخاص حتى يمكن المساءلة عن المال العام الذى يتم إنفاقه فى القطاع الخاص^(٣).

• تناول الطعمانة (٢٠٠٨) دور الحوكمة كمدخل معاصر للمشاركة بين القطاع العام والخاص واستعرض الآليات والنماذج التى يمكن للادارة الحكومية اتخاذها بما ينسجم مع منهج الحوكمة الجيدة لتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومنها نموذج الحوكمة وبرامج ادارة القطاع العام، نموذج الإدارة العامة الجديد و إعادة اختراع الحكومة لتفعيل الشراكة مع القطاع الخاص^(٤).

• وعلى المستوى المحلى، عقد قسم المحاسبة لكلية التجارة، جامعة عين شمس مؤتمراً علمياً فى إبريل ٢٠١٩ بعنوان " الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات الشراكة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية فى مشروعات الخدمات والبنية الأساسية والمرافق العامة". وتمحورت مواضيع الأوراق البحثية المقدمة حول دور المعلومات المحاسبية فى تقييم جدوى إنشاء ومراجعة مشروعات الشراكة بين

(1) Fourie, D.(2015). Good governance in public- private partnerships approaches and applications: A South African Perspective. *African Journal of Public Affairs*. Vol.8 (1): 106-118.

(2) Younes, A.I. (2013). RTA's PPP Governance Framework. A presentation made at the "Roads and Transportation Authority Best Practices Forum". Government of Dubai. (15 April).

(3) Shaoul, J; A. Stafford and P. Sttapleton. (2012). Accountability and corporate governance of public- private partnerships. *Critical Perspectives on Accounting* 23: 213-229.

(٤) الطعمانة، محمد محمود. (٢٠٠٨). الحكمانية كمدخل معاصر للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. مؤتمر الشراكة بين القطاعين العام والخاص. المنظمة العربية للتنمية الإدارية و جامعة اليرموك، إربد: ١٢٧ - ١٤٧.

الجهات الادارية والقطاع الخاص (مثل أحمد ٢٠١٩^(١)، تمام ٢٠١٩^(٢)، عبد العظيم ٢٠١٩^(٣) و محمد ٢٠١٩^(٤)).

• أكد محمد (٢٠١٩) على دور نظم المعلومات المحاسبية وخدمات المراجعة في دعم الإستفادة القصوى من الشراكة بين القطاعين العام والخاص وضرورة أن يصاحب هذه المشاريع تبني نظم محاسبية على درجة عالية من الجودة والتقنية تقوم بتوفير معلومات عن مدى كفاءة وفعالية وجدوى المشروع المقدم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وقدرته على الاستدامة المالية وأن تنفيذه عن طريق عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص هو الأكثر كفاءة مقارنة بأشكال العقود الأخرى. فدور عمليات المحاسبة والمراجعة يتحقق من خلال ما توفره من معلومات تدعم أعمال التخطيط والتنفيذ والتشغيل والمتابعة والتحسين والتطوير لمشروع المشتركة بين القطاعين العام والخاص خلال المراحل المختلفة لدورة حياته^(٥).

• كما تناولت الأوراق البحثية أيضاً المشاكل المحاسبية والضريبية ودور أدوات إدارة التكلفة وتحليل تكاليف دورة حياة المشروع وارتباطها بالتمويل في تقييم المشروعات الكبرى (منها على سبيل المثال: سكر ٢٠١٩^(٦) و إبراهيم ٢٠١٩^(٧)).

(١) أحمد، عصام خلف. (٢٠١٩). لمشكلات المحاسبية لتطبيق اتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في دفاتر المشروع. ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر " الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات الشراكة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية و المرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس.

(٢) تمام، الإسراء خضر. (٢٠١٩). دور المعلومات المحاسبية في تقييم مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر " الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات الشراكة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية و المرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس.

(٣) عبد العظيم، وليد سمير. (٢٠١٩). دور المعلومات المحاسبية في دراسة جدوى مشروعات الشراكة بين الجهات الإدارية والقطاع الخاص- مشروعات البنية الأساسية نموذجاً. ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر " الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات الشراكة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية و المرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس.

(٤) محمد، سحر مصطفى. (٢٠١٩). عمليات المحاسبة والمراجعة قيمة مضافة لمشروعات الشراكة بين الوحدات الإدارية والقطاع الخاص. ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر " الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات الشراكة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية و المرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس.

(٥) محمد، سحر مصطفى. (٢٠١٩). المرجع السابق.

(٦) سكر، أبو الفضل. (٢٠١٩). دراسة تحليلية للمعاملة المحاسبية والضريبية لاتفاقيات الشراكة مع القطاع الخاص في المشروعات المقامة بنظام BOT. ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر " الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات الشراكة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية و المرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس.

(٧) إبراهيم، السيد زكريا. ٢٠١٩. إطار مقترح لعلاج المشكلات المحاسبية والضريبية لاتفاقية الشراكة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية- دراسة ميدانية. ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر " الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات الشراكة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية و المرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس.

- أشار (سكر ٢٠١٩) إلى بعض المشاكل التي تواجه مشروعات المشاركة، ومنها عدم وجود معالجات خاصة أو إشارة إلى المعاملة الضريبية لهذه الإتفاقيات فى القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ المعنى بضرائب الدخل أو قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ المعنى بتنظيم الشراكة مع القطاع الخاص، مما يؤدى إلى عدم وجود شفافية أو وضوح فى المعاملة الضريبية لهذه الإتفاقيات ومن ثم فمن المتوقع أن تكون المعاملة الضريبية لهذه الإتفاقيات خاضعة لإجتهادات لا تخلوا أحيانا من التعسف وربما كانت سببا فى إحجام المستثمرين عن هذا النوع من الإستثمارات. كما أشار أيضاً إلى ضرورة وجود دليل إرشادى من مصلحة الضرائب للمعاملة الضريبية لهذه المشروعات فى ضوء يحقق الشفافية بين شركة المشروع والإدارة الضريبية ضمن الحد الأدنى من التوازن فى المعاملة بين طرفى التعاقد^(١).
- وبصفة عامة فقد أجمع الباحثون على أهمية المحاسبية والمراجعة فى توفير معلومات لتقييم مشروعات الشراكة فى مراحلها المختلفة وكذلك إلى وجود مشكلات محاسبية وضريبية تتعلق بمشروعات الشراكة والتي تخص شركة المشروع. وترتكز هذه المشكلات حول الإعتراف والقياس والافصاح عن العقود والنتائج المالية لتنفيذ اتفاقيات الشراكة ، وكذلك المعاملة الضريبية لشركة المشروع. تهتم الفصول القادمة بإستعراض الإطار القانونى لعقود الشراكة ، وكذلك إستعراض الخبرات الدولية فى هذا المضمار لاستيفاء الدروس المستفادة ،ثم تعرج الدراسة لتقييم بعض المشروعات سواء فى مجال المرافق العامة أو خدمات الصحة والتعليم، ثم يتصدى أحد الفصول لاستعراض أشكال الحوكمة فى هذه المشروعات ومدى توافر قواعد الحوكمة القانونية والتنظيمية والمؤسسية وحوكمة الشركات فى إطار الشراكة المصرية، وتظل مسئولية الفصول الأخيرة فى تحديد أهم التحديات والعقبات وآليات تفعيل الشراكة فى الواقع المصرى، ويقدم الفصل الأخير رؤية مستقبلية حول آفاق مشروع المشاركة، ويقدم مقترحات بحلول وآليات إجرائية وغير إجرائية.

(١) سكر، أبو الفضل. (٢٠١٩) . مرجع سبق ذكره.

الفصل الأول

الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

أصبح عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الأساليب الحديثة التي اتجهت إليها الدول المتقدمة ، وأصدرت أحكاما حديثة تنظمه، فتلجأ الدول إلى أسلوب تعاقدى مع القطاع الخاص يوازن بين مصلحة القطاع الخاص في الربح ومصلحة القطاع العام في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وسوف يستهدف هذا المحور تحديد الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين وما يميزها عن غيرها من العقود المشابهة ، مع بيان أهم أحكام قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ وتعديلاته المقترحة ، وإلى أى مدى تضمنت هذه التعديلات مراجعة لسياسات الحوافز الممنوحة للقطاع الخاص لتكون جاذبة للمستثمرين المحليين والأجانب للمشاركة فى هذه المشروعات ، مع تحديد وسائل تسوية المنازعات لعقد الشراكة والقانون الخاضع له.

سيتم تقسيم هذا الفصل من الدراسة إلى جزئين:

١-١ الإطار التشريعي لنظام المشاركة

١-١-١ تحديد الطبيعة القانونية لعقود المشاركة

١-١-٢ أنواع عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص

١-١-٣ ماهية نظام الشراكة في تمويل المشروعات في القانون المصري والقانون المقارن

١-١-٤ الأحكام العامة لقانون الشراكة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠، وما يجب أن يتضمنه عقد

المشاركة

١-١-٥ صور عقود الشراكة وفق القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠

١-١-٦ خصائص عقد المشاركة.

١-١-٧ الالتزامات التعاقدية وتقاسم المخاطر فى المشاركات بين القطاعين العام والخاص.

١-١-٨ التعديلات المقترحة على القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠.

٢-١ وسائل تسوية المنازعات لعقد الشراكة والقانون الخاضع له

١-٢-١ تعريف التحكيم

٢-٢-١ مبررات اللجوء للتحكيم في عقود المشاركة

٣-٢-١ التحكيم ضمانا إجرائية لتشجيع المستثمر

٤-٢-١ الكفاءة والخبرة في التحكيم في مشاريع المشاركة

١-١ الإطار التشريعي لنظام المشاركة

للشراكة مع القطاع الخاص العديد من الإيجابيات التي تشجع معظم الدول على سن تشريعات لتنظيم عملية الشراكة ، فعقود الشراكة مع القطاع الخاص تضمن للجهاز الإداري سرعة في تنفيذ المشاريع التعاقد عليها وعدم انتظار توافر التمويل، وكذلك تضمن للجهاز الإداري تحمل القطاع الخاص المسؤولية كاملة عن التصميم والبناء والصيانة وتوزيع المخاطر بين القطاعين حتى لا تتحمل الجهة الإدارية كافة المخاطر كما هو الحال في عقود الشراء والتعهد التقليدية، وللمشاركة أهمية كبيرة أيضا في تحسين نوعية الخدمات حيث إن معظم التجارب الدولية أثبتت أن مستوى الخدمة في مشاريع الشراكة أفضل منها في التعهد التقليدي لأنها تعمل دائما على رفع كفاءة وفاعلية الأداء .

١-١-١ تحديد الطبيعة القانونية لعقود المشاركة

إنقسم الفقه القانوني بصدد تحديد الإطار القانوني الذي يخضع له عقد الشراكة إلى ثلاثة اتجاهات:

- **الاتجاه الأول:** يتجه أصحابه إلى اعتبار أن عقد الشراكة هو عقد من عقود القانون العام وتحديدًا عقد إلزام مرفق عام ويستند أصحاب هذا الاتجاه إلى اعتبار أن عقد الشراكة ما هو إلا صورة من صور عقد إلزام المرافق العامة ، حيث تجتمع فيه كل شروط العقد الإداري في عقود الشراكة مع القطاع الخاص، حيث إن العقد يقوم بإبرامه شخص من أشخاص القانون العام، ويتصل بنشاط خاص بالمرفق عام.
- **الاتجاه الثاني :** اعتبر أن عقد الشراكة من عقود القانون الخاص، مثل عقود الاستثمار^١ ، وذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن عقود الشراكة بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص هي من العقود المدنية التي تخضع للقضاء العادي وليس الإداري، ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى أن معظم عقود الشراكة تقوم على مبادئ القانون المدني، وتخضع لمبدأ سلطان الإرادة وأن العقد شريعة المتعاقدين، وبالتالي تطبق عليها أحكام وقواعد القانون الخاص، وينعقد الإختصاص بشأنها للقضاء العادي لا القضاء الإداري.
- **الاتجاه الثالث:** اتجه أنصاره إلى اعتبار أن عقود الشراكة هي عقود ذو طبيعة خاصة، فلا يعتبرها من قبيل العقود الإدارية أو المدنية، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه من الصعب تحديد الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، بل يجب النظر إلى كل عقد على حدة لمعرفة طبيعته ، وبناء على ذلك فإن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد تدخل في مفهوم العقود الإدارية أو المدنية حسب أحكام وشروط كل عقد ، واستند أصحاب

(١) جهاد زهير ديب، "عقود الامتياز"، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٦٤.

هذا الاتجاه إلى إن عقود الشراكة من العقود الحديثة نسبياً التي تضم عدداً كبيراً من العناصر التعاقدية المختلفة: كملكية الأرض التي سيقام عليها المشروع، وكيفية إعادة المشروع إلى الدولة، والرسوم التي يحق لكل من أطراف العقد الحصول عليها من الأفراد، ومدى جواز الحجز على أموال المشروع، وغيرها من العناصر التعاقدية التي تختلف باختلاف كل مرحلة من مراحل العقد ، وتختلف هذه المراحل وفقاً للهدف الذي تتجه إرادة الأطراف إلى تحقيقه، فإنه من غير الممكن وضع تكييف عام ينطبق على جميع صور وأشكال هذه العقود، وإنما لابد من أن يكون هناك تكييف خاص بكل عقد على حدة وفقاً للظروف والملابسات المحيطة به.

١-٢ أبرز أنواع عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص ما يلي:

- عقود الخدمة :

وفي هذا النوع من الشراكة يملك القطاع العام كامل الحق في تشغيل وإدارة مؤسسة الأعمال، في حين يقوم بالتعاقد مع القطاع الخاص ليقوم بتنفيذ بعض المهام المحددة مقابل مبلغ أو نسبة من الإيراد يتم الاتفاق عليها، وقد تتراوح مدة مثل هذا النوع من الشراكات ما بين ستة شهور وثلاث سنوات. ومن الأمثلة على ذلك اصلاح وصيانة وتبديل شبكات المياه أو محطات الصرف الصحي أو تحصيل الفواتير .

- عقود الإدارة:

تقوم إحدى مؤسسات أو هيئات القطاع العام بالتعاقد مع مؤسسة أو شركة خاصة لإدارة وتشغيل هذه المؤسسة أو الهيئة العامة فقط دون أية حقوق ملكية، مقابل رسوم أو نسبة من الأرباح تحصل عليها لقاء خدماتها الإدارية، هذا وتحمل المؤسسة العامة نفقات الاستثمار والتشغيل، كما تقوم بتحديد فترة الاسترداد، وفيما يتعلق بمدة عقد الشراكة هذا فقد تتراوح ما بين ثلاث إلى خمس سنوات.

- عقود التأجير:

عقد الشراكة هذا يتم من خلال تأجير اصول إحدى مؤسسات أو هيئات القطاع العام لمؤسسة أو شركة خاصة، على أن تتحمل الأخيرة نفقات الإدارة والتشغيل والصيانة وتحصيل الرسوم، والاحتفاظ بالأرباح المتحققة خلال الفترة المتفق عليها والتي تكون بالعادة ما بين ست إلى عشر سنوات، أو قد تمتد إلى خمس عشرة سنة ويمكن أيضاً تمديدها إلى أجل أطول مقابل دفع الإيجار.

- عقود الامتياز:

هي عقود شراكة يمنح بمقتضاها القطاع العام أو إحدى المؤسسات التابعة له حق الإدارة والاستثمار والتشغيل والتطوير والاستكشاف وغيرها من النشاطات إلى مؤسسة أو شركة خاصة، مع امتلاك القطاع العام حق استرجاع كامل اصول الشركة عند انتهاء مدة عقد الشراكة التي تتراوح ما بين خمس عشرة سنة وثلثين سنة، وتتحدد إيرادات المؤسسة الخاصة صاحبة الامتياز بشكل يحقق لها تغطية جميع النفقات والتكاليف بما فيها تكلفة الفرصة البديلة اضافة إلى هامش ربح عادة ما يكون مجزئاً.

- **صيغة BOT "البناء فالتشغيل فنقل الملكية":** بموجب عقد الشراكة هذا يقوم القطاع العام بمنح إحدى مؤسسات الأعمال أو الشركات الخاصة حق بناء وتشغيل وإدارة مشروع ما يكون القطاع العام قد تقدم به، بحيث تقول عوائد استغلال هذا المشروع للمؤسسة أو الشركة الخاصة خلال فترة زمنية يتم الاتفاق عليها تكون كافية لاسترداد تكاليف المشروع، إضافة إلى تحقيق أرباح تقبل بها المؤسسة الخاصة، وبنهاية العقد تنتقل كافة أصول المشروع حسب بنود العقد للقطاع العام بدون مقابل أو بمقابل يكون قد تم الاتفاق عليه عند توقيع العقد .

- **صيغة BTO "البناء فنقل الملكية فالتشغيل":** يوصف BTO بأنه من مشاريع البناء فنقل الملكية فالتشغيل ، عندما يختار القطاع العام شريكاً خاصاً لتخطيط مرفق أو نظام للبنية التحتية وتمويله وتصميمه وتشغيله بحيث يصبح ملكاً للدولة المتعاقدة مباشرة حال إكماله، مع احتفاظ الشريك الخاص بحق صيانة المرفق وتشغيله لفترة معينة¹.

- **صيغة BROT "البناء فالاستئجار فالتشغيل فنقل الملكية":** حيث يقوم الشريك الخاص، إضافة إلى الالتزامات وغيرها من الشروط المعتادة في مشاريع البناء فالتشغيل فنقل الملكية (BOT) ، بتأجير الموجودات المادية التي يشغلها المرفق إلى القطاع العام لمدة الاتفاق ويتعهد بصيانة المرفق وتشغيله.

- **صيغة BOOT "البناء فالامتلاك فالتشغيل فنقل الملكية":** يختلف هذا النوع من عقود الشراكة عن سابقة في أن القطاع الخاص يكون مالكا لأصول المشروع خلال مدة العقد، بحيث يقوم بتقديم خدمة عامة أما باقي التفاصيل فهي تشبه عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية من حيث الإدارة والتمويل والعائد. فهي عقود شراكة يمنح بمقتضاها القطاع العام أو إحدى المؤسسات التابعة له حق الإدارة والاستثمار والتشغيل والتطوير والاستكشاف وغيرها من النشاطات إلى مؤسسة أو شركة خاصة، مع امتلاك القطاع العام حق استرجاع كامل أصول الشركة عند انتهاء مدة عقد الشراكة التي تتراوح ما بين خمس عشرة سنة وثلاثين سنة، وتتحدد إيرادات المؤسسة الخاصة صاحبة الامتياز بشكل يحقق لها تغطية جميع النفقات والتكاليف بما فيها تكلفة الفرصة البديلة إضافة إلى هامش ربح عادة ما يكون مجزئاً.

- **صيغة BOO "البناء فالامتلاك فالتشغيل":** هذا النوع من عقود مشاريع الشراكة أقرب ما يكون إلى الخصخصة التامة، فتشير هذه الصيغة إلى المشاريع التي يملك فيها الشريك الخاص المرفق على أساس دائم ولا يكون ملتزماً بنقل ملكيته إلى القطاع العام المتعاقد، ويتولى القطاع الخاص كامل المسؤولية عن البناء والتشغيل والإدارة، إضافة إلى ملكية مطلقه لكافة أصول المشروع، دون أن يرتبط هذا العقد بمدة زمنية أو نقل للملكية في وقت لاحق.

(¹) لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي الدورة الحادية والخمسون نيويورك، ٢٥ /يونيه - ١٣ /يوليه ٢٠١٨، الشراكات بين القطاعين العام والخاص: تحديثات مقترحة لدليل الأونسيترال التشريعي بشأن مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص .

- عقود البيع: البيع المباشر أو من خلال بيع الأسهم في الأسواق المالية، أو البيع للعاملين والإدارة

وفي هذه الحالة يكون المشروع أو المشاريع المنوط بيعها قائمة على أرض الواقع وتعمل، ويتولى القطاع الخاص بعد عملية البيع مسؤوليات الإدارة والتشغيل والتمويل والصيانة وغيرها من النشاطات، ويصبح بالتالي مالكا لكل الأصول العائدة للمشروع ولا يبقى للقطاع العام أي ارتباط أو علاقة بها.

١-٣-١ ماهية نظام الشراكة في تمويل المشروعات في القانون المصري والقانون

المقارن:

تساعد مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص الحكومات على الاستفادة من خبرة وكفاءة القطاع الخاص ، وزيادة رأس المال ، وتحفيز التنمية. كما أنها تساعد على توزيع المخاطر عبر القطاعين العام والخاص إلى حيث يمكن إدارتها بشكل أفضل وضمان توزيع الموارد بحكمة في تلبية احتياجات التنمية، و تعتبر عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من العقود التي ظهرت حديثا ، ولهذا السبب فهناك صعوبة في تحديد تعريف واضح ودقيق يشملها بمفهومها الواسع ، فقد لعب الفقه دورا رئيسياً في وضع عدد من التعريفات الخاصة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص .

- التعاقد بالشراكة وفق القانون المصري :

تعتبر مصر من أولى الدول العربية التي أخذت بنظام التعاقد بالشراكة ، حيث طبقت مصر نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص منذ إنشاء الوحدة المركزية للمشاركة بين القطاعين العام والخاص في عام ٢٠٠٦^١ ، كإدارة من إدارات وزارة المالية ، تم تكليفها من جانب الحكومة بالإشراف على سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتنفيذها، وقد أعطت الدولة الأولوية في تنفيذ برامج مشاركة بين القطاعين لمشروعات عديدة منها من اكتمل وأظهر نتائج إيجابية وحصل على العديد من الجوائز الدولية مثل مشروع (إتاحة وتشغيل محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة) ومنها من أخفق ولم تكتمل مراحلته حتى الآن نتيجة للكثير من المعوقات سواء كانت إدارية أو فنية أو مالية ، مما استدعى الحكومة لتقديم تعديلات تشريعية على القانون لمواجهة هذه المعوقات .

عرّف المشرع المصري عقد الشراكة في المادة الأولى والثانية من الفصل الأول في قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ، على أنه "عقد تبرمه الجهة الإدارية مع شركة المشروع وتعهدها إليها بمقتضاه بالقيام بكل أو بعض الأعمال المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون والتي تنص على (للجهات الإدارية أن تبرم

(١) الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص هي "مركز للخبرة" مكلف بمهمة تقديم ونشر سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتطوير الممارسات الخاصة بتنفيذ المشروعات، ولعب دور حيوي في تقديم المشروعات الأولى. سعت الوحدة إلى كسب مساندة ومعرفة الخبراء المحليين والدوليين. إن الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص هي إدارة من إدارات وزارة المالية تم تكليفها من جانب الحكومة بالإشراف على السياسة وتنفيذها.

عقود مشاركة تعهد بمقتضاها إلى شركة المشروع تمويل وإنشاء وتجهيز مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة وإتاحة خدماتها أو تمويل وتطوير هذه المرافق، مع الالتزام بصيانة ما يتم إنشاؤه أو تطويره، وتقديم الخدمات والتسهيلات اللازمة لكي يصبح المشروع صالحاً للاستخدام في الإنتاج أو تقديم الخدمة بانتظام واضطراد طوال فترة التعاقد.

- عقد الشراكة في بعض القوانين العربية:

لم يختلف كثيراً ما جاءت به تشريعات الدول العربية من تعريفات لعقد الشراكة عن المشرع المصري في تعريفه لنظام المشاركة، فعرف قانون إمارة دبي رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٥ بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنه العقد الذي تبرمه الجهة الحكومية مع شركة المشروع، حيث تلتزم الشركة بموجبه بتنفيذ المشروع وفقاً لأحكام هذا القانون والقرارات الصادرة بموجبه، والشروط الواردة في العقد، لمدة معينة وفي مقابل مبلغ محدد أو بعائدات المشروع بشكل كلي أو جزئي^(١). أما القانون الأردني فاعتبره اتفاق تبرمه الجهة الحكومية وأي من جهات القطاع الخاص والذي تحدد فيه الشروط والأحكام والإجراءات وحقوق والتزامات الطرفين^(٢). كما عرّف المشرع الأردني الشريك الخاص بأنه: «الشركة المكونة من رأس مال خاص محلي أو أجنبي أو كليهما، والتي تتقدم لعطاء مشروع الشراكة، ولا تملك فيها الحكومة بصورة مباشرة أو غير مباشرة أكثر من ٢٥ % من رأس مالها، أو الائتلاف المكون من أكثر من شركة خاصة، لا تملك الحكومة في رأس مال ذلك الائتلاف أكثر من ٢٥%.

القانون التونسي لم يضيف كثير على ما جاء في القانون المغربي من تعريف لعقد الشراكة حيث عرفه بأنه عقد كتابي لمدة محددة، يعهد بمقتضاه شخص عمومي إلى شريك خاص بمهمة شاملة تتعلق كلياً أو جزئياً بتصميم وإحداث منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية مادية أو لامادية ضرورية لتوفير مرفق عام^(٣). ويشمل عقد الشراكة التمويل والإنجاز أو التغيير والصيانة وذلك بمقابل يدفع إلى الشريك الخاص من قبل الشخص العمومي طيلة مدة العقد طبقاً للشروط المبينة به. أما القانون المغربي فاعتبر أن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي^(٤).

- عقد الشراكة طبقاً لقوانين بعض الدول الأوروبية:

عقد الشراكة وفق المرسوم الفرنسي رقم ٥٥٩ الصادر عام ٢٠٠٤ بشأن عقود الشراكة وتعديلاته: عرفت المادة الأولى من المرسوم رقم ٥٥٩/٢٠٠٤، الصادر في يونيو ٢٠٠٤، والمعدل

(١) قانون إمارة دبي الخاص بتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٥.

(٢) قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص الأردني رقم ٣١ لسنة ٢٠١٤.

(٣) قانون عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص التونسي رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥.

(٤) القانون المغربي رقم ٨٦.١٢ لسنة ٢٠١٤ المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

في ٢٨ يوليو ٢٠٠٨ ، والقانون رقم ٢٠٠٩/١٧٩ ، عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنه: «عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص، القيام بمهمة شاملة تتعلق بتمويل الاستثمار المتعلق بالأشغال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارته واستغلاله وصيانته، طوال مدة العقد المحددة، وفق طبيعة الاستثمار أو طرق التمويل، في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إلى شركة المشروع طوال الفترة التعاقدية^(١)».

- التعاقد بالشراكة وفق المرسوم الفرنسي رقم ٥٥٩ الصادر عام ٢٠٠٤ بشأن عقود الشراكة وتعديلاته:

- ✓ يلاحظ من أحكام المرسوم رقم ٢٠٠٤/٥٥٩ أن تعريف عقد الشراكة يتضمن ثلاث صور وهي:
- ✓ المشروعات المركبة التي يصعب على الجهة الإدارية تحديد الوسائل الفنية اللازمة لتلبية احتياجاتها بمفردها مسبقاً، وذلك نظراً لما تتطلبه مثل هذه العقود المركبة من العديد من العلاقات المتشابكة والمتداخلة والإمكانات الهائلة.
- ✓ عندما يكون للمشروع طابع الاستعجال، بأن يكون ضرورياً لمواجهة أمر طارئ لا يحتمل التأخير.
- ✓ المشروعات التي تحقق امتيازات للصالح العام لا يحققها أي بديل تعاقدى آخر لعقود الشراكة، وتم إضافة هذه الحالة بتعديل المادة الثانية الخاصة بالتعاقد بنظام ال PPP بالمرسوم رقم ٧٣٥ لسنة ٢٠٠٨.

كما لعب الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي دوراً مهماً في محاولة إيجاد تعريف دقيق لعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، حيث عرفت المفوضية الأوروبية الشراكة بين القطاعين في الكتاب الأخضر الصادر في إبريل ٢٠٠٤ بأنها: «شكل من أشكال التعاون بين السلطات العامة وعالم الشركات والتي تهدف إلى تحقيق تمويل، إنشاء، تجديد، إدارة أو صيانة بنية أساسية، أو تقديم خدمة، وعرفه البنك الدولي على أنه "عقد طويل الأجل بين جهة خاصة وجهة حكومية، لتوفير أصول أو خدمات عامة، يتحمل فيها الطرف الخاص مسؤولية كبيرة عن المخاطر وإدارتها، وترتبط أتعابها بالأداء».

١-٤- الأحكام العامة لقانون الشراكة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ، وما يجب أن يتضمنه

عقد المشاركة

جاء هذا القانون نتيجة إدراك الحكومة للعقبات القانونية الموضوعية والإجرائية وللصعوبات التي واجهتها الحكومة في تطبيق نظام الشراكة مع القطاع الخاص في مشروعات التعليم والصحة والصرف الصحي في ضوء القواعد القانونية التقليدية لتعاقد الدولة بأساليب الالتزام أو الامتياز من خلال قانون

(١) المرسوم الفرنسي رقم ٥٥٩ الصادر عام ٢٠٠٤ بشأن عقود الشراكة.

تنظيم المناقصات والمزايدات في ذلك الوقت أو اللجوء إلى القوانين الخاصة ببعض القطاعات المرافق العامة^(١).

وحرصاً من الدولة على كفالة تنظيم قانوني متكامل للمشاركة مع القطاع الخاص، يضمن اختيار المستثمر الذي سيقوم بتنفيذ المشروع وفقاً لمبادئ العلانية والشفافية وحرية المنافسة وتكافؤ الفرص، ويحدد نطاق مشروعات الشراكة بما يسمح بضمان توافر أسباب نجاحها، ويحدد دور الحكومة في اعتماد ومتابعة تنفيذ المشروعات، ويسهل دور القطاع الخاص في تدبير التمويل اللازم للمشروعات، أصدرت الحكومة القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ لتنظيم عملية الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة، لتقادي المعوقات التي كانت تواجه مشروعات الشراكة قبل صدور هذا القانون.

يتضمن هذا القانون الأحكام العامة لتنظيم الشراكة، وتشكيل واختصاصات كل من اللجنة العليا لشئون الشراكة والتي يرأسها رئيس مجلس الوزراء، والوحدة المركزية للمشاركة بوزارة المالية، كما يشمل هذا القانون قواعد وإجراءات الطرح والترسية وأحكام عقد المشاركة.

يتكون القانون من ٣٩ مادة مقسمة على أربعة فصول، وحدد القانون في تطبيق أحكامه تحديد المفاهيم والتعاريف حيث جاءت المادة الأولى من الفصل الأول المعني بضبط الأحكام العامة للمشاركة لتحديد من يملك إبرام عقود المشاركة، ولتوضيح الفارق بين مفهوم التشغيل والذي يكون فيه القطاع الخاص مسئولاً عن إدارة المشروع وبيع المنتج أو الخدمة للجهة الإدارية المتعاقدة، ومفهوم الاستغلال الذي يتحمل فيه القطاع الخاص بالإضافة إلى الإدارة مسئولية بيع المنتج وتقديم الخدمة مباشرة للجمهور.

وحددت المادة الأولى أيضاً المقصود بكل من الجهات الإدارية والقطاع الخاص والمستثمر وشركة المشروع وعقد الشراكة وعقود الاستشارات الخاصة، حيث حرصت المادة الأولى من القانون على تحديد المقصود بالقطاع الخاص، فنصت على أن يكون شخصاً اعتبارياً مصرياً أو أجنبياً فرداً كان أو تحالف طالما كانت مساهمة المال العام فيه تقل عن ٢٠% من رأس المال وهذا لتجنب الخضوع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، حيث أن الدستور ناط بالجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التي يحددها القانون، وأن المشرع في المادة ٣ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات حدد الجهات التي ينعقد له مباشرة اختصاصه بإجراء الرقابة المالية على أموالها، فأخضع لهذه الرقابة الشركات التي لا تعد من شركات القطاع العام والتي لا يساهم فيها شخص عام، أو شركة من شركات القطاع العام، أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن

(١) ندوة الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) والتحكيم في منازعاتها.

٢٥% من رأسمالها^(١)، وذلك حرصاً من المشرع على حماية المال العامة والمحافظة عليه، وضمان حسن استخدامه.

وكان الهدف من تقليل نسبة مساهمة المال العام في مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص لاقلاً من ٢٠% هو الحرص على ألا تتحول إلى شراكة مع شركات المال العام وتخضع للمعوقات الإدارية والروتين والبيروقراطية التي قد تؤثر بالسلب على نجاح المشروع.

كما أكدت نفس المادة على أن التعاقد مع القطاع الخاص في عقود الشراكة لا يكون إلا من خلال شركة مساهمة مصرية غرضها الوحيد تنفيذ مشروع الشراكة المتعاقد عليه، يؤسسها المستثمر صاحب العطاء المقبول.

- أهم الأحكام العامة للعقود طبقاً لقانون المشاركة

✓ لا يجوز أن تقل مدة العقد عن خمس سنوات ولا تزيد على ثلاثين سنة من تاريخ اكتمال أعمال

البناء والتجهيز أو إتمام أعمال التطوير، وألا تقل قيمة العقد الإجمالية عن مائة مليون جنيه .

✓ لا تبدأ شركة المشروع في تقاضى أية مستحقات مالية نظير إتاحة الخدمات وفقاً لمستوى الأداء

المنصوص عليه في العقد إلا بعد إصدار الجهة الإدارية المتعاقدة شهادة بقبول مستوى جودة

الأعمال أو المنتجات، أو الخدمات المتاحة

✓ إدراكاً لخطورة وحساسية قيام القطاع الخاص ببيع المنتج أو تقديمه مباشرة لجمهور المنتفعين

وتحصيل السعر أو المقابل ، فقد حرص القانون على وضع شروط إضافية لقبول منح القطاع

الخاص حق الاستغلال.

✓ أحقية الجهة الإدارية المتعاقدة وغيرها من الجهات المعنية في إحكام الرقابة والإشراف من

خلال تعيين مندوبين في مرحلة تنفيذ المشروع ومن خلال تشكيل لجنة لرقابة الأداء في حالة

قيام القطاع الخاص بتشغيل المشروع، حيث تلتزم اللجنة بالتأكد من مطابقة المنتج أو الخدمة

للمستوى المطلوب.

✓ يجب أن يتضمن عقد الشراكة الأحكام المنظمة لملكية منشآت المشروع وأصوله إنشاء مدة العقد

وعند انتهائه أو إنهائه مبكراً.

✓ لا يجوز الحجز أو اتخاذ أية إجراءات تنفيذ على المنشآت والأدوات والآلات والمهمات

المخصصة لتنفيذ عقد الشراكة ولتشغيل المشروع أو استغلاله.

✓ لا يجوز لشركة المشروع بيع أصول المشروع أو ترتيب أي حق عليها. ومع ذلك يجوز ترتيب

حق عيني تبقي عليها بموافقة كتابية مسبقة من الجهة الإدارية لغرض التمويل بناءً على

الشروط الواردة بالعقد.

(١) القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن قانون الجهاز المركزي للمحاسبات.

ما يجب أن يتضمنه عقد الشراكة :

- ✓ طبيعة ونطاق الأعمال والخدمات التي يجب على شركة المشروع أداؤها وشروط تنفيذها.
- ✓ ملكية أموال وأصول المشروع والتزامات الأطراف المتعلقة بتسليم واستلام موقع المشروع، وأحكام نقل الملكية في نهاية المشروع.
- ✓ مسؤولية الحصول على التراخيص والتصاريح والموافقات.
- ✓ الالتزامات المالية المتبادلة وعلاقتها بطريقة التمويل.
- ✓ سعر بيع المنتج أو مقابل أداء الخدمة التي يقوم عليها المشروع وأسس وقواعد تحديدهما، وأسس وقواعد تعديلهما بالزيادة أو النقصان، وكيفية معالجة معدلات التضخم، وما يرتبط بتغيير أسعار الفائدة، إن كان لذلك مقتضى.
- ✓ وسائل ضمان الجودة وأدوات الرقابة والإشراف والمتابعة المالية والإدارية والفنية لتشغيل المشروع واستغلاله وصيانته.
- ✓ تنظيم حق الجهة الإدارية في تعديل شروط البناء والتجهيز والصيانة والتشغيل والاستغلال وغير ذلك من التزامات شركة المشروع، وأسس وآليات التعويض عن هذا التعديل.
- ✓ أنواع ومبالغ التأمين على المشروع، ومخاطر تشغيله أو استغلاله، وضمانات التنفيذ الصادرة لصالح الجهة الإدارية، وأحكام وإجراءات استردادها.
- ✓ تحديد أسس توزيع المخاطر المرتبطة بتعديل القوانين وبالقوة القاهرة وباكتشاف الآثار وغيرها والتعويضات المقررة، بحسب الأحوال لإعادة التوازن المالي للعقد.
- ✓ مدة العقد، وحالات الإنهاء المبكر أو الجزئي وحقوق الأطراف المرتبطة.
- ✓ الحالات التي يحق فيها للجهة الإدارية الإنهاء المنفرد للعقد، والالتزامات المالية المترتبة على استخدام هذا الحق.
- ✓ تنظيم قواعد استرداد المشروع عند نهاية مدة التعاقد أو في حالات الإنهاء المنفرد أو الإنهاء المبكر أو الجزئي.
- ✓ تحديد الإستقطاعات و الجزاءات و التعويضات.
- ✓ حظر تداول أسهم شركة المشروع قبل تاريخ أكمل أعمال البناء والتجهيز أو التطوير.
- ✓ يخضع قانون الشراكة لأحكام القانون المصرى.
- ✓ يجوز بعد موافقة اللجنة العليا لشئون الشراكة الاتفاق علي تسوية المنازعات الناشئة عن عقد الشراكة بطريق التحكيم، أو غيره من وسائل تسوية المنازعات غير القضائية وذلك طبقاً لما يتفق عليه في عقد المشاركة.
- ✓ لا يجوز رهن أسهم شركة المشروع أو أصولها لغير غرض تمويل أو إعادة تمويل مشروع المشاركة.

١-١-٥ صور عقود الشراكة وفق القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠:

- حدد المشرع المصري في القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة صور الشراكة في مرحلتين :
- **الأولى:** مرحلة تمويل و إنشاء وتجهيز مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة: ففي هذه المرحلة الأساسية للجهات الإدارية أن تبرم عقد مشاركة مع القطاع الخاص لتمويل وإنشاء وتجهيز المشروعات ، وخصوصاً مشروعات البنية الأساسية وإتاحة خدماتها للجمهور، مع الإلتزام بصيانة ما يتم إنشاؤه أو تطويره، وتقديم الخدمات والتسهيلات اللازمة لكي يصبح المشروع صالحاً للاستخدام في الإنتاج أو تقديم الخدمة بانتظام واضطراد طوال فترة التعاقد.
- **الثانية:** مرحلة تشغيل المشروع: وهي المرحلة اللاحقة على مرحلة تمويل المشروع وتجهيزه، فتقوم الشركة بهذا الصدد بتشغيل المشروع وتقديم الخدمة أو المنتج إلى جهة الإدارة، لتقوم هي بدورها بتقديم المنتج أو الخدمة للمنتفعين أو المستهلكين، ففي هذا النوع من التعاقد تقوم الشركة ببيع الخدمة أو المنتج لجهة الإدارة، وتنتهي العلاقة هنا تماماً بين الشركة والمنتفعين أو المستهلكين، إذ أن هنا لا يجوز للشركة أن تقدّم الخدمة أو المنتج بنفسها للجمهور.

١-١-٦ خصائص عقد الشراكة :

- عقود الشراكة لا تتطوي على عقد واحد أو عقدين فقط ، بل هي آلية تمويلية متكاملة تقتضي الدخول في علاقات تعاقدية متعددة ، بغرض قيام القطاع الخاص بتمويل وتصميم وبناء وتشغيل أحد مشروعات البنية الأساسية الاقتصادية لفترة زمنية محددة ، ويستلزم إتمام المشروع من المستثمر - عادة- الدخول في الكثير من العلاقات التعاقدية وتكون جميعها مرتبطة ببعضها البعض.
- **أهم الخصائص التي تبرز خصوصية وإختلاف عقود الشراكة عن غيرها من العقود:**
- أولاً:** تعدد الأطراف المشتركة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: تتميز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بتعدد الأطراف المشتركة في تنفيذها نظراً لكبر حجم المشروعات التي تنفذ بهذا الأسلوب فإن الطرف الثاني (شركة المشروع) قد يكون عبارة عن شركة وحيدة أو مجموعة من الشركات متخصصة في شتى المجالات كالتصميم أو التوريد أو التشييد^(١) ، ويوجد عدد كبير من الأطراف المتعاقدة (الحكومة - شركاء المشروع - المقرضون - شركة البناء - موردو المعدات - مستثمرو رأس المال - مستخدمو المنتجات)^(٢) إلى درجة قد تؤدي إلى تعارض في مصالح هذه الأطراف، الأمر

(١) طه محميد جاسم الحديدي، النظام القانوني لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية ال B.O. T وتطبيق قواعد التحكيم في

تسوية منازعات هذه العقود، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٣ ، ص ٦٣

(٢) وفاء عثمان، الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص، ندوة عقود الشراكة ppp بين القطاعين العام والخاص ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٧.

الذي يجعل من هذه العقود وسيلة للتوفيق بين المصالح المتباينة للأطراف المتعاقدة، فإضافة إلى الجهة الإدارية صاحبة المشروع هناك القطاع الخاص متمثلاً في شركة المشروع، والجهات الممولة للمشروع سواء أكانت محلية أم أجنبية، وشركات المقاولات التي تتولى تشييد المشروع، وشركات الإدارة التي تتولى تشغيل واستغلال المشروع، وموردو المواد والمعدات اللازمة لكل ذلك .

تهدف **الجهة الإدارية** صاحبة المشروع بالدرجة الأولى إلى تحقيق الصالح العام، من خلال تقديم أفضل الخدمات للجمهور بأقل التكاليف وبشكل مستمر ومن دون انقطاع. كما يسعى أيضاً إلى التخفيف من الأعباء المالية المفروضة على موازنته، عن طريق إنشاء وتشغيل المرافق العامة بتمويل من القطاع الخاص. ويسعى كذلك إلى فرض أكبر قدر من الرقابة والإشراف على شركة المشروع أثناء مراحلته المختلفة، واستعادة المشروع في أقرب وقت ممكن وبحالة جيدة تقبل الاستمرار في التشغيل والإنتاج^(١)، أما بالنسبة لشركة المشروع، فهي تسعى إلى تحقيق أكبر قدر من الأرباح ، مع احتفاظها بسلطة اتخاذ القرارات المفصلية المتعلقة بإدارة وتشغيل المشروع كما تسعى الجهات الممولة دوماً إلى أن تضمن سداد مبلغ القرض من التدفقات النقدية التي يدرها تشغيل المرفق، الأمر الذي يستدعي، بطبيعة الحال، إبرام عقود تعمل على تنظيم العلاقة بين الأطراف المتعاقدة، وتوفق بين مصالح الأطراف المتباين، فهي علاقة تعاقدية تشابكية يتعاقد فيها القطاع العام مع القطاع الخاص من ناحية، ويتعاقد فيها القطاع الخاص مع المقاولين والموردين والممولين من ناحية أخرى مع التزام الحكومة متمثلة في وزارة المالية بتقديم خطاب الضمان السيادي الذي يضمن للجهات الممولة حقوقها حال فشل المشروع.

ثانياً: ارتكاز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على مبدأ تقاسم المخاطر : تتضمن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية تقاسم المخاطر بين القطاع العام والخاص ،فكس العقد التقليدي الذي تتحمل فيه الجهة الإدارية صاحبة المشروع كافة المخاطر، خاصة تلك المتعلقة بمرحلتى الإنجاز والاستغلال يعد مبدأ تقاسم المخاطر حجر الزاوية في هذه عقود ، حيث يقوم هذا المبدأ على إيجاد آلية متكاملة للتوازن العقدي، تقوم على تنظيم المخاطر التي تم تحديدها وتحليلها مسبقاً، وذلك لغايات تجنبها أو التقليل من آثارها التي تنعكس سلباً على أهداف العقد، وغايته الأساسية، ومحلّه، وكلفته، وجودته، وذلك من خلال تدوين هذه المخاطر ومعالجتها في صورة بنود عقدية للحصول على أعلى درجة ممكنة من الاستقرار والثبات العقدي^(٢).

^(١) النعيمي، أبو بكر أحمد عثمان، الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية: عقود البوت BOT وعقود الشراكة (PPP) دراسة تحليلية مقارنة، ٢٠١٤.

^(٢) كامليا صلاح الدين، "الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قانون الأونسيترال النموذجي والتشريعات العربية: دراسة تحليلية"، ندوة الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتحكيم في منازعاتها، شرم الشيخ، ٢٠١١، ص ١٤٠-١٤١ .

ثالثاً : تعدد مراحل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وطبيعتها المركبة: يعد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من العقود المركبة متعددة المراحل؛ ابتداء من مرحلة التصميم مروراً بمرحلتى التشييد والتشغيل، وانتهاء بنقل الملكية.

كما أن تنفيذ عقود الشراكة يحتاج إلى إبرام العديد من العقود، فضلاً عن الاتفاق المبرم بين الجهة الحكومية والشريك الخاص، ويوجد العديد من الاتفاقات الأخرى، ومنها الاتفاق الذي تبرمه شركة المشروع مع الجهات الممولة لتمويل تنفيذ المشروع وتشغيله، والاتفاقات التي تبرمها شركة المشروع مع شركات المقاولات التي يعهد إليها ببناء المشروع، والموردين الذين يزودون المشروع بالمعدات والمواد اللازمة، وكثير من الاتفاقات الأخرى. ونظراً إلى تعدد مراحل عقود الشراكة وطبيعتها المركبة، فإن طول مدة العقد يعد نتيجة منطقية لذلك، حيث يعد الزمن أحد العناصر الأساسية لاستكمال جميع مراحل المشروع موضوع العقد، بدءاً من مرحلة التصميم، مروراً بمرحلتى التشييد والتشغيل، وانتهاءً بنقل الملكية^(١).

رابعاً: يتسم عقد الشراكة بالتعقيد (طبيعة مركبة) وامتداد فترة التعاقد : عقد الشراكة من العقود طويلة الأجل وذات قيمة مالية فائقة واقتصادية كبيرة، ذلك أنها تستخدم لتنفيذ مشروعات البنية التحتية للدولة سواء في شق الطرق أو بناء الجسور أو المستشفيات أو محطات الطاقة والمطارات، مما يستدعي خبرة خاصة وتمويل ضخم بالإضافة إلى أحدث الموارد الفنية والتكنولوجية^(٢) والطبيعة المركبة في هذا الإطار قد تأتي من حالة المشروع المقترح تنفيذه بنظام الشراكة وخصوصاً فيما يتعلق بالمشروعات ذات التكنولوجيا العالية أو المتقدمة والتي يصعب إيجاد تطبيقات سابقة لها تمكّن من إتمام النقيّم بشكل كامل، كما قد تأتي كذلك من التنوع في العناصر المكونة للمشروع والتي تتطلب دراسات مستفيضة في نواحٍ شتى بصورة قد تحول دون الوصول إلى الإحاطة بالمشروع إجمالاً^(٣).

١-١-٧ الالتزامات التعاقدية والمخاطر فى الشراكات بين القطاعين العام والخاص

تقاسم المخاطر أو توزيع المخاطر، يعني مشاركة أطراف عقد الشراكة في تحمل وإدارة المخاطر، بحيث يكون كل طرف مسؤولاً عن إدارة المخاطر التي لديه خبرة في إدارتها والتعامل معها، ويعتبر نظام تقاسم المخاطر في عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص هو الحد الفاصل بين عقد الشراكة والعقود الأخرى ، كعقد الإدارة إذ أن عقود الإدارة والتشغيل التقليدية لا تنطوي على نقل أي مخاطر إلى القطاع الخاص وتحفظ الدولة بكل المخاطر بينما يقتصر دور القطاع الخاص على تقديم خدمة ما لقاء بدل يتقاضاه مع إضافة بعض المحفزات، لا سيما الخصخصة التى تنقل كافة المخاطر إلى القطاع الخاص بحيث يصبح دور الدولة مقتصرًا على التنظيم والرقابة فقط .

(١) نفس المرجع السابق .

(٢) ندوة الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتحكيم في منازعاتها، مرجع سابق ذكره، ص ٥٠.

(٣) رجب محمود طاجن، عقود الشراكة (ppp) ، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ١٢٨.

ولمّا كانت عقود الشراكة من العقود التي تستغرق زمناً طويلاً للانتهاء منها، فقد تتعرض لعدة مخاطر خلال التنفيذ لم تكن متوقعة من قبل الجهة الحكومية أو القطاع الخاص وقت التعاقد، فيتعين أن تتفق جهة الإدارة مع المتعاقد معها على كيفية اقتسام مخاطر التوقف عن التنفيذ أو تعديل التنفيذ تلبيةً لحاجات جديدة لم تكن معروفة لدى الجهة الحكومية عند التعاقد، إذ أنه ليس من مصلحتها أن يتوقف المتعاقد عن الاستمرار في التنفيذ وذلك مراعاةً لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراباً^(١).

ويبقى نظام الشراكة المتعاقد مع الإدارة متحماً لهامش من المخاطر طوال مدة التنفيذ، ترتبط بأسلوب الحصول على حقوقه المالية، وما تملكه الإدارة من سلطات استثنائية، كتوقيع الجزاءات المختلفة التي تؤدي إلى حدوث مخاطر حقيقية على المتعاقد بسبب إرتباط تنفيذ هذه العقود بمحتوى اقتصادي ومالي وقانوني متطور يحمل ذلك المتعاقد بأعباء كبيرة تحت إشراف الجهة الإدارية المتعاقدة. والمبدأ الأساسي في شأن تقاسم المخاطر هو أن كل طرف من أطراف التعاقد يتحمل المخاطر التي يكون أكثر قدرة على إدارتها، فعلى القطاع الخاص مثلاً أن يتحمل مخاطر التصميم التفصيلي للمشروع، وتكلفة الإنشاء وتجاوزات التكلفة، وتكاليف التشغيل والتمويل، وعلى الحكومة أن تتحمل المخاطر التي تخضع لسيطرتها، ومنها المخاطر السياسية والتنظيمية، أو مخاطر الطلب وسعر الصرف^(٢). وتتعدد المخاطر التي يمكن أن تكون محلاً للتقاسم بين القطاعين العام والتي تسهل عملية التوزيع بين الطرفين، ومنها على سبيل المثال :

- **المخاطر السياسية:** التي تتمثل في عدم الاستقرار السياسي في الدولة وما تؤدي إليه من تغيرات محتملة في الحكومات وتعرض المشروع لمخاطر الاسترداد، وقد تكون نتيجة لمعارضة من قبل بعض التشكيلات الاجتماعية، تبعاً لطبيعة المشروع، مثل ما حدث في مشروع المدارس الخاص بوزارة التربية والتعليم.
- **مخاطر التصميم:** وهي المخاطر المتعلقة بعيوب أو قصور التصميم الخاصة بالمشروع. ومن الأمثلة عليها، أن تصميم المشروع لا يلبي الأهداف أو الخدمات المتعاقد عليها.
- **مخاطر البناء:** وتمثل المخاطر المتعلقة بفترة بناء أو تنفيذ المشروع. مثل تأخير توريد المعدات، أو تأخر استخراج التصاريح والتراخيص اللازمة لتسليم موقع المشروع للمستثمر
- **المخاطر المتعلقة بأعمال الإنشاءات:** مثل التقديرات الخاطئة لتكلفة المراحل الإنشائية وما ينتج عنها من تجاوز القيمة التقديرية للمشروع .

(١) سمير برهان، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في النظام الفرنسي، ندوة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٨، ص ١٤٥.

(٢) حمدي أبو النور السيد، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي ٢٠١٧.

- **مخاطر التشغيل:** وتمثل المخاطر المتعلقة بالفترة التشغيلية للمشروع مثل مخاطر احتياج المشروع لإنفاق أو مصاريف صيانة أعلى بكثير من المخطط لها لضمان كفاءة وفاعلية التشغيل أو لضمان بقاء المشروع للفترة الزمنية المتوقعة له.

كما توجد العديد من المخاطر الجيولوجية، والمخاطر المناخية، ، ومخاطر تأمين الموقع والتعديلات التشريعية والإدارية، والصعوبات المالية والفنية، وسعر الفائدة والتضخم، وإسقاط الالتزام أو إنهاء العقد قبل المدة المتفق عليها.

وتشمل مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص كل درجات الشراكة في المخاطر بنسب تختلف من مشروع إلى آخر حسب التعاقد الذي ينشأ بين الطرفين ، كما جاء في التعاقد المبرم بين هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وشركة المشروع ، في المشروع الخاص بإتاحة وتشغيل محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة بنظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والذي نصت بعض بنود هذا التعاقد على مبدأ تقاسم المخاطر في مواد العقد حيث نصت المادة ٢٧ على مخاطر الخسائر وحددتها كالتالي:

تنتقل المسؤولية بشأن المياه الداخلة وكافة مخاطر الخسارة ومطالبات الغير المتعلقة بالمياه الداخلة من هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى مقدم الخدمة إعتباراً من نقطة الاستقبال، و يصبح مقدم الخدمة مسؤولاً بشكل منفرد عن عناية، وحفظ، وحيازة ومراقبة أي مياه أو أمور متعلقة بها من نقطة الاستقبال وليس بعد نقطة التوصيل طالما تم الاستيفاء بمواصفات المياه المعالجة. وفي المدة التي يتحمل خلالها أحد الأطراف مسؤولية الخسائر بالنسبة للمياه الداخلة أو المياه المعالجة، حسب الحال، يعتبر هذا الطرف مسؤولاً بشكل حصري عن العناية وحفظ وحيازة ومراقبة تلك المياه ويكون مسؤولاً عن أى خسائر أو مطالبات متعلقة بها.

كما احتوت المواد ٢٨، ٢٩، ٣٠ من هذا العقد نفسه على مخاطر حالات القوة القاهرة والتغيير في القانون والتغييرات سواء بناء على طلب هيئة المجتمعات العمرانية الطرف الأول أو الطرف الثاني (شركة المشروع).

حيث يتقاسم الطرفان جميع المخاطر الناجمة عن التعاقد، فيتحمل القطاع الخاص مخاطر التصميم والإنشاء، التشغيل، التمويل، تجاوز التكاليف المقدرة، ومخاطر التغيير التكنولوجي، مخاطر اكمال الأعمال، كذلك تجاوز الزمن المقدر ويتقاسم مع الحكومة في مخاطر القوة القاهرة، وتتحمل الحكومة المخاطر السياسية، مخاطر التضخم ومخاطر التغيير في القانون.

١-١-٨ التعديلات المقترحة على القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠.

بالرغم من صدور قانون الشراكة المصري رقم ٦٧ في عام ٢٠١٠ كأول قانون مشاركة عربي مع القطاع الخاص إلا انه لم يثمر عن نتائج كبيرة على أرض الواقع، بالمقارنة بما أثمر عنه قانون الشراكة

رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٥ لإمارة دبي الذي جاء بعده بخمس سنوات ،فهناك الكثير من التجارب الناجحة التي تمت بالشراكة مع القطاع الخاص في دبي مثل مشروع إنشاء المحكمة العليا في دبي ، مشروع مواقف سيارات مؤتمتة، بالشراكة مع شركة متخصصة في تطوير البنية التحتية وأخرى متخصصة في بناء مواقف السيارات الحديثة ، وهناك أيضا الكثير من مشروعات هيئة الطرق والمواصلات المنفذة مع القطاع الخاص .

في إطار استراتيجية الدولة لتشجيع وزيادة مشاركة القطاع الخاص في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية أعلنت وزارة المالية عن تعديل بعض أحكام قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ حتى يصبح أكثر مرونة ومواكبة للمتغيرات الاقتصادية التي تشهدها مصر في هذه الفترة. وفي يونيو ٢٠١٩ وافق مجلس الوزراء على التعديل ، وإحالته لمجلس النواب و أحاله مجلس النواب إلى لجنة مشتركة مكونة من الخطة والموازنة، الشؤون الاقتصادية، والإسكان والمرافق العامة والتعمير .

بالبحث عن الهدف من هذه التعديلات التشريعية وهل هذه التعديلات جاءت لتقادي بعض معوقات التطبيق الخاصة بالقانون في ضوء عدم إلمام بعض الجهات الإدارية بفلسفة نظام مشاركة القطاع الخاص في تلك المشروعات، ومن واقع الدراسات والجلسات التي قام بها فريق البحث مع المستثمرين والجهات الإدارية، أي طرفي التعاقد في مشروعات الشراكة، وجدنا أن هنا بعض المعوقات التي تواجه الجهات الإدارية في فهم مثل هذه المشروعات، وكذا تعقد الإجراءات التي تمر بها مشروعات الشراكة من وقت إعداد دراسات الجدوى مروراً بالطرح والترسية، وحتى إسناد المشروع للمستثمر، فكان لابد من وجود تعديل تشريعي سريع لهذا القانون لتبسيط تلك الإجراءات والمراحل التي تمر بها مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص لتلبية حاجة الجهات الإدارية لمثل هذه المشروعات في أوقات تتناسب مع الحاجة إليها في ظل ما تتطلع إليه مصر من تنمية مستدامة لقدراتها.

ويعتبر هذا التعديل خطوة هامة جداً لتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر من خلال تبسيط الإجراءات وتقليص البرنامج الزمني للتنفيذ والاستعانة بطرق جديدة للتعاقد ك"المناقصة أو المزايدة المحدودة"، و "التعاقد المباشر"، "التعاقد على مشروع مقدم بمبادرة من القطاع الخاص إذا كان المشروع مبتكراً ومكتمل الدراسات والتمويل ويحقق للدولة مصلحة اقتصادية أو اجتماعية ولم يكن مُخططاً له من قبل الجهة الإدارية وقت تقديمه إليها ، وما يوفره هذا النظام من مزايا لإستقطاب مستثمري القطاع الخاص للمشاركة في التنمية.

ومن المأمول أن تسهم هذه التعديلات في دفع عجلة التنمية الاجتماعية والاقتصادية والحفاظ على معدلات نمو مرتفعة من خلال الإرتقاء بمستوى الخدمات والمرافق العامة فضلاً عن تحفيز القطاع الخاص لزيادة إستثماراته المباشرة بما يحقق إنجازات أسرع وخدمة أرقى وتكلفة أقل وصيانته أفضل لتلك المشروعات.

أهم ما تضمنه مشروع القانون المقترح

تضمن مشروع القانون المقترح استحداث وتوسيع الأنماط المختلفة لمشاركة القطاع الخاص في مشروعات المشاركة، فجاء التعديل المقترح للمادة الثانية لتتوسع في أنماط الأعمال التي يقوم بها القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والمرافق والخدمات العامة من خلال النص على أحقية الجاه الإداري في أن تبرم عقود مشاركة تعهد بمقتضاها إلى شركة المشروع القيام بأي من الأعمال التالية في مشروع من مشروعات البنية الأساسية والمرافق والخدمات العامة في مختلف قطاعات الدولة، كالنقل، والكهرباء، والاتصالات، وتكنولوجيا المعلومات، والمياه والصرف الصحي، والصحة ، والتعليم ، وغيرها من أعمال التصميم والتمويل والإنشاء والتشغيل والاستغلال والصيانة مع إمكانية التعاقد على بعض منها أو مجتمعة مع غيرها ، شريطة أن تشمل على تمويلها وصيانتها، مما يوسع نطاق مشاركة القطاع الخاص في أعمال تلك المشروعات.

كما استحدثت التعديلات طرق جديدة للتعاقد تتناسب مع طبيعة بعض المشروعات ، وتلاءم الظروف الاقتصادية والاجتماعية الملحة لتنفيذ مشروعات البنية الأساسية والمرافق والخدمات العامة في ظل التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها البلاد، من خلال الاستعانة بطريق المناقصة والمزايدة المحدودة في التعاقد المباشر، حيث جاء نص المادة ٢٠ في تعديلها المقترح من الحكومة بأن يكون التعاقد على المشروعات التي تنفذ بنظام الشراكة مع القطاع الخاص المنصوص عليها في المادة ٢ من هذا القانون بطريق المناقصة أو المزايدة العامة، ويجوز بعد موافقة اللجنة العليا لشئون الشراكة أن يتم التعاقد بالطرق الآتية:

١- **المناقصة أو المزايدة المحدودة** ، إذا كانت طبيعة المشروع تستلزم كفاءة فنية وملاءة مالية لا تتوفر إلا في أشخاص بعينهم.

٢- **التعاقد المباشر**: إذا كانت حاجة الدولة إلى المشروع لا تحتمل اتباع طريق المناقصة، أو المزايدة العامة أو المحدودة ، وكانت هناك مصلحة اقتصادية أو ضرورة اجتماعية حالة تقتضي سرعة تنفيذه. إذا انتهت أي من شركات المشروع المتعاقد معها على تنفيذ مشروع بنظام الشراكة مع القطاع الخاص على نحو كفاء ، وقررت اللجنة العليا لشئون الشراكة في ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، والطبيعة الخاصة بالمشروع وبناء على توصية من الوحدة المركزية للمشاركة ، أن في إعادة إسناد أي من الأعمال المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون لأي من هذه الشركات للقيام بها في المشروع الذي انتهت من تنفيذ عقده، مصلحة اقتصادية أو اجتماعية لا يكفلها إعادة إسناده إلى غيرها ، ويكون التعاقد على هذه الأعمال في هذه الحالة بعقد جديد.

وهذا ما نصت عليه المادة ١٤ فقرة (ج) في القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٥ بقانون دبي، في اسس اختيار الشريك والتي نصت على : ج- على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة^(١)، يجوز للجهة الحكومية التعاقد مباشرة مع شركة المشروع في حال كان المشروع مبتكراً من قبل هذه الشركة.

٣- التعاقد على مشروع مقدم بمبادرة من القطاع الخاص- إذا كان المشروع مبتكراً، ومكتمل الدراسات والتمويل ،ويحقق للدولة مصحة اقتصادية أو اجتماعية ،ولم يكن مخططاً له من قبل الجهة الإدارية وقت تقديمه إليها.

وهذا ما جاء أيضاً في نص المادة ١٢ من قانون إمارة دبي رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٥ الخاصة بإقتراح مشاريع الشراكة ،التي نصت على اقتراح المشاريع التي يمكن أن تكون محلاً للشراكة من قبل الجهة الحكومية أو القطاع الخاص، ولكن هنا وضع الجهة الإدارية مع القطاع الخاص معاً في نفس البند في أحقية اقتراح المشاريع على غير ما جاء في نص قانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ الذي يضع قواعد خاصة لكل طرف.

واستحدث القانون آلية جديدة لاختيار المشروعات القابلة للتنفيذ بنظام الشراكة مع القطاع الخاص في المادة الرابعة ،عن طريق تشكّل لجنة مشتركة بقرار رئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض وزير المالية ،من المختصين بالنواحي الفنية والمالية والبيئية والاجتماعية والقانونية بالوزارة المعنية بالشؤون المالية وبالوحدة المركزية للمشاركة ،وبالوزارة المعنية بشؤون التخطيط ، وغيرهم من المختصين في الوزارات والجهات المعنية ،ولهذه اللجنة أن تستعين في أداء عملها باستشاريين فنيين وماليين وقانونيين لمعاونتها في أداء عملها ، وتختص تلك اللجنة بدراسة وفحص مشروعات البنية الأساسية والمرافق والخدمات العامة المدرجة من الجهات الإدارية في مشروعات خطتها السنوية المقدمة إلى الوزارة المعنية بشؤون التخطيط ، لاختيار المتفق منها مع متطلبات نظام الشراكة مع القطاع الخاص.

ووضع التعديل في المادة ٣، ضوابط ومعايير محددة لاختيار المشروعات القابلة للتنفيذ بنظام الشراكة مع القطاع الخاص، من خلال وضع الوحدة المركزية للمشاركة نموذج للبيانات والمتطلبات الأساسية التي يتطلبها تنفيذ مشروع بنظام الشراكة مع القطاع الخاص، وإرساله إلى جميع الجهات الخاضعة لأحكام قانون تنظيم الشراكة لاستيفائه وإرساله مع دراسات الجدوى المبدئية عن المشروعات المقدمة منها في مشروع خطتها السنوية، ورسخ القانون، الرقابة المسبقة على اختيار المشروعات القابلة للتنفيذ بنظام الشراكة مع القطاع الخاص والتأكد المسبق من جاهزيتها للتعاقد عليها من خلال إصدار خطة

^(١) الفقرة (أ) من المادة ١٤ من لقانون إمارة دبي رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٥ - (أن تخضع عملية اختيار الشريك في المشروع، لمبادئ العلانية، والشفافية، وحرية المنافسة، وتكافؤ الفرص، والمساواة، والإعلان عن المنافسة، وتحقيق مقتضيات المصلحة العامة، ويجب أن يتم التحضير لها وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون والقرارات الصادرة بموجبه).

بالمشروعات المختارة من قبل اللجنة المنصوص عليها في المادة ٤، تدخل ضمن الخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة بعد اعتمادها من اللجنة العليا لشؤون الشراكة المنصوص عليها في القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠، وذلك بدلا من التنظيم الحالي باعتماد اللجنة العليا لشؤون الشراكة لكل مشروع يقدم إليها مباشرة من أى من الجهات الإدارية دون أن يكون مخططاً له مسبقاً، مما يعطي فرصة أكبر للمستثمرين من معرفة الخريطة الاستثمارية الخاصة بالمشروعات التي يصلح التعاقد عليها بنظام الشراكة مع القطاع الخاص PPP مسبقاً حتى يكون المستثمر على بينة بالفرص الاستثمارية في مثل هذه المشروعات والاستعداد للتعاقد عليها في إطار تنظيمي محكم.

علاوة على ذلك سيصدر بهذه المشروعات القابلة للتنفيذ بنظام الشراكة خطة تسمى (خطة المشروعات التي تنفذ بنظام الشراكة مع القطاع الخاص) تدخل ضمن الخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة بعد اعتمادها من اللجنة العليا لشؤون الشراكة، ويؤشر بالخطة العامة للدولة وبالموازنة العامة للدولة، في العام المالي المعده عنه خطة المشروعات التي تنفذ بنظام الشراكة مع القطاع الخاص، إن تنفيذ تمويل المشروعات المدرجة بها وتنفيذها سيتم بنظام الشراكة مع القطاع الخاص، حيث إن ضم خطة المشروعات القابلة للتنفيذ بنظام الشراكة إلى قانون الخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة الذي يصدر به قانوناً سنوياً، يتحقق معه الاختصاص الدستوري المعقود لمجلس النواب بإعمال رقابته المسبقة على اختيار مثل تلك المشروعات للوقوف على آثارها على الاقتصاد القومي، والإذن للسلطة التنفيذية في التعاقد على تلك المشروعات بما تتكامل معه الاختصاصات المعقودة للسلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور.

كما منح التعديل المقترح للمادة ١٧ من القانون للوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص اختصاصات جديدة أهمها :

١- أحقية الوحدة في مراجعة المشروعات المدرجة بالخطة التي تنفذ بنظام الشراكة مع القطاع الخاص قبل البدء في إجراءات أي من طرق التعاقد المنصوص عليها في المادة ٢٠، بالاشتراك مع الاستشاريين المعيّنين للمشروع للدراسات المبدئية المعدة من قبل الجهة الإدارية صاحبة المشروع، للتأكد من استيفائها للبيانات والمستندات والتراخيص والتصاريح والموافقات اللازمة للمشروع، وكذا للتأكد من تخصيص الأرض اللازمة للمشروع في المشروعات التي تستلزم ذلك، وذلك لضمان عدم تعطل المشروع بعد عملية الطرح وتكبد الحكومة خسائر نتيجة للتوقف بسبب هذه الإجراءات الأولية التي تقوم بها الجهة الإدارية صاحبة المشروع .

وحتى لا تتكرر الأخطاء التي تتسبب فيها المعوقات الإدارية في مشروعات سابقة مثل مشروع الأتوبيس النهري ومشروع إنشاء مستشفيين جامعيّين وبنك للدم ، الذي تعاقدت لإنشائهما بالفعل جامعة الاسكندرية كجهة إدارية و تحالف شركات دار التجارة والمقاولات ديتاك و IG4S الانجليزية لإدارة المنشآت والأكاديمية العربية للخدمات الالكترونية والمعلوماتية والبريق للاستثمارات وتنمية المشروعات وشركة

سيمنزالألمانية كتحالف يمثل القطاع الخاص في العقد، وكان ذلك في شهر أبريل ٢٠١٢ وكانت مدة التعاقد على هذه المشروع عشرين عاماً، بنظام الشراكة مع القطاع الخاص ،منها ٣ سنوات لأعمال الانشاء والبناء والتجهيز ،حيث كان مخططا طبقا للعقد أن تبدأ المستشفتين وبنك الدم تقديم خدماتهم بحلول عام ٢٠١٥ ، إلا أن المعوقات الإدارية كتنحيص الأرض اللازمة و المستندات والتراخيص والتصاريج والموافقات اللازمة للمشروع كانت سبباً رئيساً في تعطل المشروع ،فكان لابد من وجود تعديل تشريعي للقانون لمحاولة تقادي الوقوع في مثل هذه الأخطاء مره ثانية.

٢- الحق في وضع توصيات خاصة بطرق التعاقد المنصوص عليها في المادة ٢٠ من القانون، وعلى الجهة الإدارية مراعاة هذه التوصيات عند إجراء أي من الإجراءات المتعلقة بطرق التعاقد ، ولا يجوز لها نشر أى إعلان أو مستند خاص بالمشروعات التي تنفذ بنظام الشراكة مع القطاع الخاص،إلا بعد الحصول على موافقة الوحدة المركزية للمشاركة عليه، ولا يصح انعقاد لجان تحديد المعايير أو التأهيل أو لجان تلقي ودراسة العطاءات ،وأي من اللجان المشكلة بموجب أحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية إلا بحضور ممثل عن الوحدة المركزية للمشاركة.

كما يتضمن القانون في تعديل المادة ٣٢ السماح باستبعاد العطاء الأجدى اقتصاديا فى المناقصة أو المزايدة المطروحة إذا كان سعره به اختلاف غير عادي مقارنة بالعطاءات الأخرى ، وبالمقارن الحكومي ،وذلك إذا ثبت للجنة تلقي العطاءات ودراستها عدم واقعية الآليات والبرامج المدلل عليها من مقدم هذا العطاء لتنفيذ المشروع بالشروط والموصفات المحددة له في ضوء ما تبين من قرائن تعزز عدم قابلية السعر المقدم بهذا العطاء لتنفيذ المشروع المعلن عنه بالشروط والمواصفات المحدد له ، مع جعل قرارات الاستبعاد مسببة تحقيقاً لمعايير الحوكمة والشفافية في إجراءات التعاقد.

ويكون قرار الاستبعاد من السلطة المختصة بالجهة الإدارية بناءً على توصية لجنة تلقي العطاءات ودراستها وبناءً على موافقة مسبقة من اللجنة العليا لشئون المشاركة، ويجب أن يشتمل القرار على الأسباب التى بنى عليها، ولا يجوز لأى من مقدمي العطاءات المطالبة بأى تعويض عن قرار الإلغاء بخلاف نسبة من المصروفات التى يتكبدها أصحاب العطاءات المقبولة فنياً فى سبيل الاشتراك فى المنافسة للفوز بأحد مشروعات المشاركة.

وأجاز التفاوض مع صاحب العطاء الأجدى اقتصادياً فى المناقصة أو المزايدة المطروحة الذى تقل أو تزيد قيمته بشكل غير مبرر عن المقارن الحكومي للوصول إلى قيمة مناسبة له بما يحقق المصلحة العامة للدولة، وأيضاً أجاز فى الحالات والحدود التى تبينها اللائحة التنفيذية قبول العطاء الوحيد الذى تزيد أو تقل قيمته عن المقارن الحكومي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

كما تم تقليص مدد التظلمات في التعديل المقترح للمادة ٣٩ من القانون ، وذلك لسرعة إنهاء الإجراءات في المرحلة السابقة على التعاقد وقصر اختصاص لجنة التظلمات على التظلمات التي تقدم عن القرارات الصادرة خلال المرحلة السابقة على التعاقد حتى تتكامل آلية التظلم مع لجان التسوية الودية

المشكلة في عقود المشاركة، ويكون ميعاد التظلم من أي من القرارات المشار إليها بالفقرة السابقة من هذه المادة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الإخطار أو العلم بها ،ولا تقبل دعوى إلغاء تلك القرارات قبل التظلم منها.

١-٢ وسائل تسوية المنازعات لعقد الشراكة والقانون الخاضع له

إن تحديد حقوق والتزامات المستثمرين ضمن إقليم الدولة من خلال تنظيمها ضمن إطار تشريعي واتفاقي بصورة منظمة ودقيقة، لا يكفي لطمأنة المستثمرين وتشجيعهم للاستثمار فيها ، فلا بد من وجود وسائل تحمي تلك الحقوق في حالة الإخلال بها.

وبالرغم من التعاون المتبادل بين الدولة والمستثمرين على تحديد تلك الحقوق والالتزامات من حيث النطاق أو المضمون ، إلا أنه قد يحصل تنازع بين الطرفين في المضمون الدقيق للحقوق التي يتمتع بها المستثمر والالتزامات المترتبة عليه بسبب إخلال الدولة بالتزاماتها وتعهدها^(١).

ويسعى المستثمرون دائما إلى وجود وسائل محايدة لتسوية هذه المنازعات الناشئة عن العقود ، ويعتبر التحكيم هو الطريقة المثلى لتسوية هذه المنازعات ،حيث أنه يعد وسيلة جيدة لحسم هذه المنازعات وضمانه للمستثمرين لتسوية منازعاتهم مع الدولة بعيدا عن القضاء العادي للدولة ، فضلاً عن السرية التي يمتاز بها التحكيم والتي تتناسب مع طبيعة عقود الشراكة التي تتعلق بمشروعات بنية أساسية ومرافق عامة، وأن من أهم خصائص المرفق العام أن يعمل بانتظام واضطراد ، فيجب ألا يتوقف العمل في المرفق نتيجة لوجود نزاع ما، من شأنه أن يهدد عمل المرفق بالتوقف، وحيث إن التحكيم لا يترتب عليه توقف الأعمال ، إذ أن من أهم خصائصه هو الحفاظ على العلاقات التعاقدية والسير في العمل بغض النظر عن وجود نزاع مطروح على التحكيم ، فإن اللجوء إلى التحكيم في المشروعات التي تتعلق بمرفق عام ، يعد من أهم المزايا التي يختص بها التحكيم ، مقارنة باللجوء إلى قضاء الدولة حتى وإن كان محايداً ومستقلاً عن الدولة ذاتها، فهو بالنسبة للمتعاقد الأجنبي قضاء غير محايد في الفصل في منازعاته مع تلك الدولة، وبالتالي تضطر الدولة إلى اللجوء إلى التحكيم كوسيلة بديلة لفض المنازعات^(٢).

وهكذا ، يتضح أن لجوء الأطراف إلى تسوية المنازعات الناشئة بمناسبة تنفيذ عقد الشراكة إلى التحكيم ، يعطي أولوية لهذا الأخير نظراً لكونه من أنسب الوسائل البديلة لتسوية المنازعات خاصة في المنازعات المتعلقة بتنفيذ وتشغيل مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة . ولعل ذلك هو ما دعا المشرعين في الدول التي سنت تشريعات خاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية الأساسية ، إلى النص على التحكيم أو غيره من الوسائل البديلة الأخرى لتسوية المنازعات الناشئة

(١) خالد كمال: "دور التحكيم في فض منازعات عقود الاستثمار"، دارالثقافة للنشر والتوزيع ٢٠١٤.

(٢) حفيظة السيد حداد: "الاتفاق على التحكيم في عقود الدولة ذات الطبيعة الإدارية وأثرها على القانون الواجب التطبيق"

دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة ٢٠٠١، ص ٧.

عن عقود الشراكة ، كالقانون المصري والفرنسي والإنجليزي، والقواعد الصادرة عن المؤسسات الدولية كالبنك الدولي ومنظمة التمويل الدولية.

يخضع قانون الشراكة لأحكام القانون المصري، فيجوز بعد موافقة اللجنة العليا لشئون الشراكة والمنصوص عليها في الفصل الثاني من قانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ الاتفاق علي تسوية المنازعات الناشئة عن عقد الشراكة بطريق التحكيم، أو غيره من وسائل تسوية المنازعات غير القضائية وذلك طبقاً لما يتفق عليه في عقد المشاركة.

وعلي عكس القانون المصري ، إشتراط المشرع الفرنسي في خصوص عقود الشراكة ، النص على التحكيم فقط باعتباره وسيلة لتسوية المنازعات ، ولم يذكر أية وسيلة أخرى بخلاف التحكيم ، كالوساطة أو التوفيق . كما أنه لم ينص على إمكانية اللجوء إلى القضاء لتسوية المنازعات الناشئة أو المتعلقة بعقود الشراكة ، وعلى الرغم من معارضة المشرع الفرنسي اللجوء إلى التحكيم لتسوية المنازعات في العقود ذات الطبيعة الإدارية، إلا أنه أجازها استثناءً وفقاً لبعض الشروط الواجب توافرها. ولما كان المشرع الفرنسي قد تبني الطبيعة الإدارية لعقود الشراكة ، فكان من المنطقي ألا ينص على التحكيم كوسيلة لتسوية المنازعات الناشئة عن عقود الشراكة . ولعل هذا المسلك - أي النص على التحكيم لتسوية المنازعات الناشئة عن عقود الشراكة - ينبع من إدراك المشرع الفرنسي لأهمية التحكيم بإعتباره من أهم الوسائل لتسوية المنازعات في مجال المعاملات التجارية الدولية، وكذلك ميزة التحكيم بإعتباره من أعم عوامل جذب المستثمرين بشأن مشروعات البنية الأساسية، وهو ما نادى به المشرع المصري أن يسلك ذات الدرب الذي سلكه المشرع في الفرنسي في قصر تسوية المنازعات بين الأطراف في عقود الشراكة، على اللجوء إلى التحكيم أو غيرها من وسائل تسوية المنازعات ، وليس اعتبار اللجوء إلى تلك الوسائل استثناءً.

ولم يشر المشرع الفرنسي إلى أية أحكام أخرى بخصوص تسوية المنازعات الناشئة عن الشراكة سوى أن يتم التحكيم وفقاً للقانون الفرنسي ، وعلى هذا الأساس فإن الأحكام الخاصة بالتحكيم في القانون الفرنسي ، تطبق على تلك العقود كالقواعد الخاصة بتشكيل هيئة التحكيم من حيث العدد وكيفية التشكيل ، ومكان التحكيم ، واللغة المستخدمة ، وإصدار حكم التحكيم ، والطعن عليه ، إلى آخر ما جاء في أحكام قانون التحكيم الفرنسي.

١-٢-١ تعريف التحكيم

تعددت تعريفات الفقه للتحكيم فهناك من عرفه بأنه نظام لتسوية المنازعات عن طريق أفراد طبيعيين يختارهم الخصوم مباشرة، أو عن طريق وسيلة أخرى يرضونها ، أو تمكين أطراف النزاع بإقصاء منازعاتهم من الخضوع لقضاء المحاكم المخول لها طبقاً للقانون لكي تحل عن طريق أشخاص طبيعيين يختارونهم، وعرف أيضاً بأنه الطريقة التي يختارها الأطراف لفض المنازعات التي تنشأ عن العقد والتي يتم البت فيها

أمام شخص أو أكثر يطلق عليه أسم المحكم أو المحكمين دون اللجوء إلى القضاء، كما عرفه قانون التحكيم المصري رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ المنشور في الجريدة الرسمية العدد ١٦ في ٢١/٤/١٩٩٤ التحكيم في المادة العاشرة منه بانه اتفاق الطرفين على الإلتجاء إلى التحكيم لتسوية كل أو بعض المنازعات التي نشأت أو يمكن أن تنشأ بينهما بمناسبة علاقة قانونية معينة عقدية كانت أو غير عقدية^(١)، ويجوز أن يكون اتفاق التحكيم سابقاً على قيام النزاع سواء كان مستقلاً بذاته أو ورد في عقد معين بشأن كل أو بعض المنازعات التي تنشأ بين الطرفين ، كما يجوز أن يتم اتفاق التحكيم بعد قيام النزاع ولو أقيمت في شأنه دعوى أمام جهة قضائية.

وأشارت المحكمة الدستورية العليا إلى تحديد المقصود بالتحكيم بأنه عرض لنزاع معين بين طرفين على محكم من الأغيار يعين بإختيارها أو بتقويض منهما في ضوء شروط يحددها ، ليفصل هذا المحكم في ذلك النزاع بقرار يكون نائياً عن شبهة الممالة مجرداً من التمايل وقاطعاً لدابر الخصومة في جوانبها التي أحالها الطرفان إليه بعد أن يدلي كل منهما بوجهة نظره تفصيلاً من خلال ضمانات التقاضي الرئيسية^(٢)

وأصدرت مصر العديد من القوانين ذات التأثير المباشر على النشاط الاقتصادي بوجه عام استهدفت توفير مناخ آمن للاستثمار، بيد أن هذه القوانين الموضوعية ظلت بحاجة إلى قانون إجرائي خاص يوفر نظاماً قضائياً يسير على القواعد والأصول التي استقرت في المعاملات التجارية الدولية، ولما كان التحكيم هو الأسلوب السائد في هذه المعاملات فقد أصدرت الدولة القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ لا سيما بعد ما تبين من قصور قواعد التحكيم الواردة في قانون المرافعات المدنية والتجارية (المواد من ٥٠١ : ٥١٣) والتي ألغاه هذا القانون . التي وضعت خصيصاً للتحكيم الداخلي دون أن تأخذ في الاعتبار طبيعة المنازعات التجارية الدولية ومتطلبات فضها^(٣)، وقد راعى هذا القانون طبيعة التحكيم من حيث كونه قضاءً اتفاقياً مبني على حرية الأطراف وعدم فرضه بنص آمر ، وأخذه بمبدأ استقلال هيئة التحكيم كأثر من آثار طبيعة التحكيم وكونه قضاءً اتفاقياً يتمتع بالسرعة في إنهاء الإجراءات وإصدار الأحكام .

وينقسم التحكيم إلى أنواع عدة :

- **التحكيم الداخلي :** يخضع التحكيم الداخلي، لتنظيم قانوني مصدره قواعد إجرائية وموضوعية داخلية من صنع المشرع الوطني، حيث تمتلك غالبية الدول في الوقت الحالي تشريعات خاصة

(١) قانون التحكيم المصري رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ المادة ١٠.

(٢) تعريف التحكيم طبقاً لحكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ١٧ ديسمبر ١٩٩٤ م .

(٣) حسن البدرابي: "التحكيم والملكية الفكرية"، ندوة الويبو الوطنية عن الملكية الفكرية ،التي نظمتها المنظمة العالمية للملكية الفكرية الويبو بالتعاون مع الجامعة الأردنية ،عمّان، في الفترة من ٦ إلى ٨ أبريل ٢٠٠٤.

بالتحكيم الداخلي فيها^(١) ، فالتحكيم الذي يكون موضوع نزاع ناشئ عن عقد أبرم في مصر بين مصريين يعد تحكيم داخلي يخضع للقانون المصري بدءاً من الاتفاق على التحكيم حتى صدور الحكم وتنفيذه ، بغض النظر عن جنسية المحكم ومكان التحكيم .

- **التحكيم الدولي :** حدد المشرع المصري معيار دولية التحكيم، فأورد بشأنه نص المادة الثالثة من قانون التحكيم ٢٧ لسنة ١٩٩٤، مقرر: "أن يكون التحكيم دولياً في حكم هذا القانون إذا كان موضوعه نزاعاً يتعلق بالتجارة الدولية وذلك في الأحوال الآتية:

أولاً: إذا كان المركز الرئيسي لأعمال كل من طرف التحكيم يقع في دولتين مختلفتين وقت إبرام اتفاق التحكيم . فإذا كان لأحد الطرفين عدة مراكز للأعمال فالعبرة بالمركز الأكثر ارتباطاً بموضوع اتفاق التحكيم وإذا لم يكن لأحد طرفي التحكيم مركز أعمال فالعبرة بمحل إقامته المعتاد.

ثانياً: إذا اتفق طرفا التحكيم على اللجوء إلى منظمة تحكيم دائمة أو مركز لتحكيم يوجد مقره داخل جمهورية مصر العربية أو خارجها.

ثالثاً: إذا كان موضوع النزاع الذي يشمل اتفاق التحكيم يرتبط بأكثر من دولة واحدة.

رابعاً: إذا كان المركز الرئيسي لأعمال كل من طرفي التحكيم يقع في نفس الدولة وقت إبرام اتفاق التحكيم وكان أحد الأماكن التالية واقعاً خارج هذه الدولة:

- مكان إجراء التحكيم كما عينه اتفاق التحكيم أو أشار إلى كيفية تعيينه.
- مكان تنفيذ جانب جوهرى من الالتزامات الناشئة عن العلاقة التجارية بين الطرفين.
- المكان الأكثر ارتباطاً بموضوع النزاع^(٢).

- **التحكيم التجاري:** إذا نشأ النزاع حول علاقة قانونية ذات طابع اقتصادي ، عقدية كانت أو غير عقدية ، ويشمل ذلك على سبيل المثال توريد السلع أو الخدمات والوكالات التجارية وعقود التشييد والخبرة الهندسية أو الفنية ومنح التراخيص الصناعية والسياحية وغيرها ونقل التكنولوجيا والاستثمار وعقود التنمية وعمليات البنوك والتأمين والنقل وعمليات تنقيب واستخراج الثروات الطبيعية وتوريد الطاقة ومد أنابيب الغاز أو النفط وشق الطرق والأنفاق واستصلاح الأراضي الزراعية وحماية البيئة وإقامة المفاعلات النووية^(٣).

- **التحكيم الإداري:** تتمتع العقود الإدارية بأهمية خاصة، فضلاً عن كونها من العقود التي دائماً ما تكون محل اهتمام المستثمر الأجنبي حينما يقوم بتطوير خدمة مرفق عام داخل مصر ، أو حين

(١) جمال الكردي: "الفرق بين دعوى التحكيم فى القانون الداخلى ودعوى التحكيم فى القانون الدولى الخاص" ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الثانى لكلية الحقوق -جامعة طنطا" القانون والاستثمار"الفترة من ٢٩-٣٠ أبريل ٢٠١٤.

(٢) قانون التحكيم المصري رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤.

(٣) أحمد سيد أحمد: "التحكيم في عقود الشراكة" ، الناشر المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠١٢ ص ٦٩.

مشاركته في التنمية الاقتصادية للبلاد من خلال إنشاء مشروعات عامة تخدم المواطن المصري وتساعد على تحسن أحواله الاقتصادية.

أجاز **المشرع المصري** التحكيم في جميع منازعات العقود الإدارية ولكن بشرطين:

- **الأول:** موافقة الوزير المختص أو من يقوم مقامه بالنسبة إلى الأشخاص الاعتبارية العامة.
- **الثاني:** عدم جواز التفويض بهذا الاختصاص نظراً لخصوصية التحكيم الإداري وإمكان استبعاد القانون الوطني واللجوء إلى هيئة تحكيمية خاصة بدلاً من مجلس الدولة، وللحيلولة دون إساءة استعمال الإذن في الإجازة.

ويجب التفرقة بين منازعات العقود الإدارية الوطنية والعقود الإدارية الدولية ، فيستلزم المشرع موافقة الوزير أو من يحل محله في العقود الإدارية والوطنية ، بينما يجب عليه أن يستلزم موافقة مجلس الوزراء في العقود الإدارية الدولية إذ أنها تتصل بعقود التنمية ونقل التكنولوجيا ، واستغلال الثروات وكلها أمور في غاية الحساسية^(١).

ويترتب على الطبيعة الإدارية لعقود الشراكة تطبيق قانون الدولة المتعاقدة إما بنص القانون الذي يحكم العقد الإداري، أو باتفاق الأطراف ، أما إذا لم يتفق الطرفان على القواعد القانونية واجبة التطبيق على موضوع النزاع^(٢). وهو قانون الدولة المتعاقدة المراد تنفيذ مشروع البنية الأساسية على أرضها . كل ذلك ، على عكس التحكيم العادي الذي يحترم أرادة أطرافه في اختيار القانون الواجب التطبيق^(٣).

١-٢-٢ مبررات اللجوء للتحكيم في عقود الشراكة

- **السرعة في حسم المنازعات:** نظراً لأن غالبية المحكمين عادة ما يكونون متفرغين للفصل في خصومة واحدة، ولا يتقيد بإجراءات التقاضي العادي ومواعيدها، وذلك تلافياً لبطء الإجراءات في الأنظمة القضائية الرسمية وما بها من قضايا متكدسة، مما يوفر وقت الفصل فيها ، كما أن التحكيم غالباً ما يتم على درجة واحدة.

(١) عصمت عبد الله الشيخ: "التحكيم في العقود الإدارية ذات الطابع الدولي"، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٢١٩.

(٢) قانون التحكيم المصري المادة ٣٩-تطبق هيئة التحكيم على موضوع النزاع القواعد التي يتفق عليها الطرفان. وإذا إتفقا على تطبيق قانون دولة معينة اتبعت القواعد الموضوعية فيه دون القواعد الخاصة بتنازع القوانين، ما لم يُتفق على غير ذلك. وإذا لم يتفق الطرفان على القواعد القانونية واجبة التطبيق على موضوع النزاع، طبقت هيئة التحكيم القواعد الموضوعية في القانون الذي ترى أنه الأكثر اتصالاً بالنزاع.-يجب أن تراعي هيئة التحكيم عند الفصل في موضوع النزاع شروط العقد محل النزاع والأعراف الجارية في نوع المعاملة. - يجوز لهيئة التحكيم - إذا إتفق طرفا التحكيم صراحةً على تفويضها بالصلح - أن تفصل في موضوع النزاع على مقتضى قواعد العدالة والإنصاف دون التقيد بأحكام القانون.

(٣) أحمد سيد أحمد ، التحكيم في عقود الشراكة ، الناشر المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ٢٠١٢، ص ٧٠.

- **السرية:** تعد السرية ميزة خاصة ينفرد بها التحكيم عن القضاء وهي إحدى الأسباب التي تدفع الكثير من الشركات لإختيار التحكيم كوسيلة لفض المنازعات ، فيكون ملف الخصومة بين الأطراف تحت علم المحكمين حصراً، في حين أن جلسات التقاضي في المحاكم تكون علنية، ومن المعروف أن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص يكون أحد أطرافها الجهة الإدارية كجزء من الدولة ، ومن الممكن أن تكون هذه الجهة الإدارية إحدى الجهات الأمنية التي تتطلب السرية في المشروعات المتعاقدة عليها، فالسرية هنا مطلوبة للحفاظ على مصالح الدولة.

والتحكيم بمرونته قد يتفق على اعتباره سرياً، وهو الأصل في بعض القوانين ، وقد يكون علنياً بحسب الاتفاق التحكيمي، فنظام التحكيم لا يخضع لنظام علنية الجلسات الذي يسود المحاكم سواء أكانت جلسات إثبات أو مرافعة أو النطق بالحكم مما يحفظ لأطراف النزاع أسرار تعاملاتهم وضمان استمرارية علاقاتهم^(١) .

- **الاقتصاد في النفقات :** في الغالب تكون نفقات التحكيم زهيدة ، خاصة إذا ما قورنت بتلك التي تستدعيها الخصومة القضائية أمام محاكم الدولة من رسوم قضائية وأتعاب محاماه وخبراء وغير ذلك مع طول وقت التقاضي.

- **تمتاز إجراءات التحكيم بالبساطة وعدم التعقيد في سير العملية التحكيمية،** ويلتزم المحكمين بإصدار قرارهم خلال موعد معين يتم تحديده من قبل اطراف النزاع في اتفاق التحكيم^(٢) ، نظراً لعدم تقيده بشكليات معينة (كالبيانات أو مواعيد أو أماكن معينة)، فضلاً عن أن مزايا السرعة والسرية وقلة التكاليف تحفظ لأطراف النزاع جو الصفاء و الود المنشود بعيدا عن فرص المحاكاة الشكلية التي تثيرها عادة إجراءات التقاضي العادية ، فهم يرمون إلى نوع من العدالة تختلف عن عدالة المحاكم ،لأنهم يتوقعون حلاً سريعاً للمشاكل الطارئة على معاملاتهم المستمرة . وإن أدى هذا الحل إلى إنهاء النزاع فإن هذا يتم في سرية ودون إجراءات معقدة أو مطولة ما يسمح لهم باستئناف معاملاتهم في المستقبل ، وقد تفضل جهة الإدارة وشركة المشروع خسارة دعواهم على كشف اسرار تعاملاتهم^(٣).

١-٢-٣ التحكيم ضمانة إجرائية لتشجيع المستثمر

تلجأ الدول الجاذبة للاستثمار إلى التحكيم كضمانة إجرائية لتشجيع الاستثمارات على أراضيها وهو الأمر الذي دفع كثيراً من الدول على سن قوانين خاصة بالتحكيم كوسيلة لتسوية المنازعات مع المستثمر الأجنبي.

(١) وجدي راغب فهمي: "مفهوم التحكيم وطبيعته"، مقالة منشورة في الدورة التدريبية في كلية الحقوق جامعة الكويت، ١٩٩٢-١٩٩٣ م، ص ٥ .

(٢) المنشاوي عبد الحميد: "التحكيم الدولي والداخلي"، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٣٨.

(٣) أحمد سيد أحمد : "التحكيم في عقود الشراكة"، الناشر المنظمة العربية للتنمية الإدارية ٢٠١٢، ص ٥٧.

ونص المشروع المصري في تشريعات الاستثمار المصرية المتعاقبة على ضمانات التحكيم ، حيث نص قانون مشاركة القطاع الخاص في البنية الأساسية في المادة ٣٥ منه على جواز التحكيم في عقود الشراكة^(١) ، كما جاء أيضا في قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الذي جاء نص المادة ٩٠ صراحةً على جواز تسوية منازعات الاستثمار المتعلقة بتنفيذ أحكام هذا القانون بالطريقة التي يتفق عليها المستثمر أو وفقا لأحكام قانون التحكيم في المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤. كما يجوز للطرفين، في أى وقت من الأوقات خلال النزاع، الإتفاق على التماس سبل التسوية بمختلف أنواعها طبقا للقواعد المعمول بها لتسوية المنازعات، بما في ذلك اللجوء إلى التحكيم غير المؤسسي "الحر"، أو التحكيم المؤسسي^(٢).

فالتحكيم في عقود الشراكة بالإضافة إلى انه ميزة اختيارية ،فهو بالنسبة للمستثمر الأجنبي ليس مجرد إجراء لفض النزاع وإنما هو شرط للتعاقد ووسيلة لتحقيق التوازن بين الاستثمار الخاص والمصلحة العامة^(٣).

وقد اشترط المشرع أن يخضع عقد الشراكة لأحكام القانون المصري (م ٣٥ من قانون الشراكة) ويقع باطلا كل اتفاق يتم على خلاف ذلك.ولما كان اتفاق التحكيم مستقلاً عن العقد الأصلي. فهل يمكن أن يتم الاتفاق على أن تتم إجراءات التحكيم وفقا لقانون غير القانون المصري؟

بإنزال القواعد العامة في التحكيم - وخاصة مبدأ استقلال اتفاق التحكيم عن العقد الأصلي - على النص السالف بيانه ، فإنه يمكن القول بأنه يجوز للأطراف أن يتفقوا على إخضاع إجراءات التحكيم إما للقانون المصري أو لقانون أجنبي ، مع الأخذ في الاعتبار القواعد المنصوص عليها في قانون التحكيم المصري التي تعتبر من النظام العام ، ولا يترتب على ذلك بطلان الاتفاق على إخضاع إجراءات التحكيم لقانون أجنبي^(٤) ، أما بخصوص القانون الموضوعي ، فلا يجوز للأطراف أن يتفقوا على اختيار قانون آخر غير القانون المصري لكي يكون هو الحاكم لموضوع النزاع .فالقانون الموضوعي طبقا لنص المادة ٣٥ من قانون الشراكة ، يجب أن يكون هو القانون المصري ، وفي حالة اختيار قانون آخر، فيبطل هذا الاتفاق ويصبح القانون المصري هو القانون الواجب التطبيق.

١-٢-٤ الكفاءة والخبرة في التحكيم في مشاريع الشراكة

غالبًا ما يكون من الصعب على الشركات الأجنبية حل النزاع مع الحكومة أمام قضاء الدولة الداخلي، فهناك الكثير من العوامل التي تجعلهم يخسرون النزاع فهم ليسوا على دراية جيدة بالقوانين

(١) قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات المرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠.

(٢) قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧.

(٣) أحمد سيد أحمد: "التحكيم في عقود الشراكة"، الناشر المنظمة العربية للتنمية الإدارية ٢٠١٢، ص ٥٣.

(٤) أحمد سيد أحمد: "التحكيم في عقود الشراكة"، الناشر المنظمة العربية للتنمية الإدارية ٢٠١٢، ص ١١٦.

والثقافة واللغة ، مما يجعلهم أكثر طمأنينة لعامل التحكيم ، فعند الدخول في نزاع مع القطاع العام فلا شك أن القطاع العام سيكون له ميزة نسبية على القطاع الخاص، نظراً لأن ممثلي القطاع العام لديهم فهم أكثر بنظام المحاكم وطريقة عملها مما يضع الطرف الآخر في مشروعات الشراكة في وضع غير موات، ومن هنا أجاز المشرع للشركات الأجنبية أن تطلب آلية بديلة لتسوية المنازعات لتجنب القضاء الداخلي للدولة. وعادة ما تكون لجان فض المنازعات أسرع من القضاء العادي ، وتتيح للجانبين فرصة اختيار المحكم وليسوا ملزمين بالإجراءات المحلية و هذه النقطة بالتحديد تمكن المحكم من أن يكون أكثر مرونة في إجراء جلسات الاستماع ، واختيار الخبراء ، وسماع الشهود.

وعلى الرغم من المزايا التي قد تتمتع بها لجان التحكيم على القضاء العادي ، إلا أنها قد تواجه بعض الصعوبات في المسائل الخاصة بحل النزاعات الخاصة بمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص

PPP للأسباب التالية:

- ✓ قلة الخبرة في مجال عقود الشراكة PPP فتعتبر بيئة أعمال ال PPP فريدة من نوعها، فمن الضروري أن يتمتع المحكم بفهم هندسي ومالي وقانوني ذي صلة جيدة بمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص، فمن غير المعقول أن يتخذ المحكم قرارات مدروسة وعادلة في إطار زمني معقول إلا إذا كان على دراية بالمعلومات الأساسية و المعرفية اللازمة لإتخاذ القرارات .
- ✓ معظم الأدوات التي تستخدمها مؤسسات التحكيم عامة جداً للنزاعات التجارية ،ولا تأخذ بعين الاعتبار مسائل محددة مثل الممارسات الهندسية واللوائح والمعايير والنماذج المالية التي تعتبر جميعها ضرورية في عملية التحكيم في نزاعات الشراكة PPP .
- ✓ نادراً ما يكون هناك محكمين لديهم خبرة جيدة في مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص ، وبالتالي لن يكون لديهم دراية كافية بالأمر الأساسيّة مثل تحليل التأخير ، وفهم الجداول الزمنية ، وفهم النماذج المالية ، وتقدير الخسائر وغيرها فيجب إنشاء آلية جديدة وتقديم حلول مبتكرة لهذه المشاكل.
- ✓ يتكون عالم الشراكة مع القطاع الخاص PPP من ثلاثة ركائز أساسية :المالية والتقنية (الهندسية) والقانونية، وحتى يكون التحكيم آلية عادلة لكلاً من القطاعين العام والخاص في البلدان المتقدمة و النامية ، يجب أن يكون لدى هيئة التحكيم فهم وخبرة قوية لهذه الركائز الثلاثة ، وأن يكونوا على دراية بالمبادئ الأساسية لإدارة المشروع وكذلك الممارسات الهندسية والتجارية الشائعة ، لضمان إصدار أحكام عادلة واستناداً إلى تحليل صحيح لواقع عقود المشاركة.

فمن الضروري أن يكون هناك لجنة تحكيم منفصلة لتسوية منازعات عقود الشراكة مع القطاع الخاص، حتي يكون لديهم خبرة في المشروعات ذات الصلة ، بما في ذلك الفهم الجيد بمراحل البناء

والتشييد والتمويل وكذلك الجدولة والتحليل المتأخر و كيفية قراءة الجداول ووثائق ميزانية المشروع من أجل تقديم ضمانات للقطاعين العام والخاص .

فليس بالضروري أن يكون المحكم شخصا قانونيا سواء كان تابع لمؤسسة تحكيم محلية أو دولية ، بل قد يكون شخصا فنياً(كالمقاول) أو مهنياً (كالمهندس أو المحاسب) إذا كان لديهم الخبرة الكافية في مشروعات الشراكة ، حتى يكون لديه الأدوات الصحيحة لإصدار حكم منجز وعادل للطرفين.

وبعد استعراض الإطار التشريعي لنظام الشراكة في ضوء الأحكام العامة لقانون المشاركة رقم (٦٧) سنة ٢٠١٠ في مصر من حيث خصائصه والالتزامات التعاقدية وتقاسم المخاطر في المشاركات بين القطاعين العام والخاص ، وكذلك التعديلات المقترحة على نفس القانون من حيث وسائل تسوية المنازعات ومبررات اللجوء للتحكيم في العقود الخاصة به والضمانات الإجرائية لتشجيع المستثمر ، قد يكون من المفيد التعرف على بعض التجارب الدولية في مشروعات الشراكة واستقاء الدروس لدعم الخبرة المصرية .

الفصل الثانى

بعض التجارب الدولية فى مشروعات الشراكة

والدروس المستفادة

ينفق العالم حالياً ما يقرب من ٢.٩ تريليون دولار على مشروعات البنية التحتية من طرق وسكك حديدية وموانئ ومشروعات مياه وصرف وغيره، ومع ذلك فإن هذه المبالغ ما زالت قاصرة عن الوفاء بحجم الاستثمارات المطلوبة لمواجهة الاحتياجات الفعلية من مشروعات البنية التحتية^(١). ومن هنا فقد تجدد الاهتمام بمشروعات الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص.

والواقع أن الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص ليست جديدة، وإنما تعود إلى آلاف السنين منذ الامبراطورية الرومانية وعقود الامتياز لبناء الطرق والأسواق والحمامات العامة، وفى العصور الوسطى امتيازات النقل النهري فى أوروبا ومن بعدها السكك الحديدية والقنوات، وفى مصر عقد امتياز حفر واستغلال قناة السويس.

ورغم أن التطبيق بدأ فى بداية التسعينات فى إنجلترا إلا أن المصطلح بدأ مع النيوليبرالية فى دعوتها لتقليص دور الدولة فى الحياة الاقتصادية وأن القطاع الخاص أكثر كفاءة وتساعد موجات الخصخصة.

وقد نشأت فكرة مشاركة القطاع الخاص مع الحكومة فى تمويل مشروعات البنية الأساسية بمفهومها الحالى فى المملكة المتحدة منذ الثمانينات نتيجة القلق حول تزايد الدين العام^(٢)، وبدأت تظهر فكرة التخلي عن الأنماط التقليدية للتوريد الحكومى للخدمات العامة وإنشاء المرافق، وإتاحة دور للقطاع الخاص فى تقديم الخدمة وتحمل المخاطر مع الحفاظ على الرقابة الحكومية والمحاسبية للجوانب المختلفة لتقديم الخدمة.

وقد بدأ تنفيذ هذه الفكرة فى شكل مشروعات منفردة يتم التفاوض على كل منها على حدة وذلك حتى عام ١٩٩٢ مع قدوم حكومة المحافظين للحكم حيث أطلق جون ميجور مبادرة التمويل الخاص Private Finance Initiative PFI والتي أخذت فيما بعد مصطلح الشراكة مع القطاع الخاص Public Private Partnership PPP. وكان الهدف الأساسى من هذه المبادرة هو تخفيض الدين الحكومى، وعندما جاءت حكومة تونى بليز تمسكت بالمبادرة وإن كانت حولت الهدف من تخفيض الدين العام إلى تحقيق "قيمة للنقود" وذلك من خلال توزيع مناسب للمخاطر. وانتشر بعد ذلك مفهوم الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص وتزايد استخدامه على مستوى العالم كوسيلة لتطوير المرافق العامة للبنية

(1) Elyse Maltin, What Successful Public-Private Partnerships Do. JANUARY 08, 2019.

(2) Wikipedia, public private partnership. En.wikipedia.org

التحتية وتوفير الخدمات العامة. وكان المبرر لذلك عدم كفاية الموارد المالية لدى الدولة وتجاوز النفقات المقررة في المشروعات العامة وتأخر تسليمها. كل هذه الظواهر كانت تبرر اللجوء إلى تنفيذ المشروعات من خلال مشاركة القطاع الخاص بالتمويل الجزئي لتلافي السلبات السابقة. إلا أنه رغم مزايا الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص فهي ليست ضماناً في حد ذاتها للحصول على النتائج المرجوة، وإنما يتطلب الأمر إطار مؤسسي وتشريعي وسياسي مناسب لضمان نجاحه، كما يتطلب أيضاً مشروعات معدة بشكل جيد وكذلك مساندة الخبراء في مجالات طرح المناقصات والتعاقد.

وقد اختلفت نتائج تجارب الدول في درجة نجاح مشروعات الشراكة التي قامت بتطبيقها وأيضاً في مدى التوافق عليها. ذلك أن بعض المشروعات تمت في سلاسة في دول مثل كندا وبعض أجزاء من إنجلترا والهند وجنوب أفريقيا، ولكن هناك عديد من المشروعات الأخرى التي أثارت جدلاً كبيراً في كل من استراليا ونيوزيلاند ودول وسط وشرق أوروبا وفي المملكة المتحدة ذاتها رغم أنها منشأ الفكرة وأقامت مئات المشروعات بنظام الشراكة مع القطاع الخاص.

ويقوم هذا الجزء من الدراسة باستعراض بعض تجارب تطبيق مشروعات الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص في كل من الدول المتقدمة والدول النامية، وذلك مع مراعاة التنوع في المجالات والقطاعات التي يتم فيها تنفيذ هذه المشروعات، ومع مراعاة أن يكون العرض نقدياً لنتائج هذه التجارب وليس استعراضاً لكل تجربة على حدة، وذلك بغرض الوصول إلى الدروس المستفادة من هذه التجارب لتطوير التجربة المصرية.

٢-١ تطور ومدى انتشار مشروعات الشراكة

في العقود الأخيرة حدث توسع كبير في مشروعات الشراكة في الدول المتقدمة مثل كندا واستراليا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية. في عام ٢٠١٤ تم تنفيذ ٢٤ مشروع شراكة باستثمارات قدرها ١٢.٤ مليار دولار في ولاية واحدة فقط (ولاية فيكتوريا) في استراليا. وفيما بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٢ تم تنفيذ ٩٦ مشروع شراكة قيمتها ٥٤.٣ مليار دولار في مشروعات بنية تحتية في الولايات المتحدة الأمريكية. وفي ٢٠١٢ في كندا جذبت أسواق مشروعات الشراكة استثمارات خاصة بأكثر من ٦٣ مليار دولار^(١).

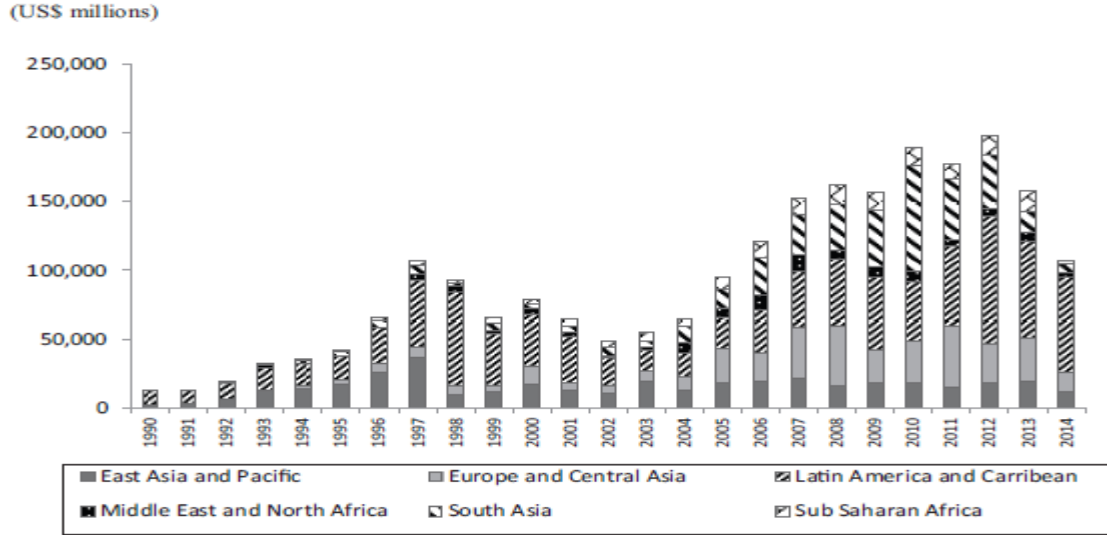
ومما لا شك فيه أن أسواق مشروعات الشراكة في الدول المتقدمة نضجت بشكل كبير واكتسبت ثقة المستثمر الخاص. ولكن الأمر يختلف في الدول النامية. ورغم حماسة الحكومات في هذه الدول لفكرة الشراكة إلا أن هذه الدول اجتذبت عدداً ضئيلاً من مستثمري القطاع الخاص تجاه مشروعات الشراكة في العقود السابقة. ورغم وجود بعض التحسن فيما بين ٢٠٠٥ و ٢٠١٣ إلا أن دول أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي كانت الأقوى في جذب الاستثمارات الخاصة، مقارنة بدول شرق آسيا والشرق الأوسط وأفريقيا

(1) Robert Osei-Kyei and Albert P.C. Chan. Factors attracting private sector investments in public-private partnerships in developing countries. A survey of international experts. Journal of Financial Management of Property and Construction · February 2017.

جنوب الصحراء، وذلك رغم النقص الكبير في البنية التحتية في هذه الدول وحاجتها للتوسع في هذا القطاع.

شكل رقم (٢-١)

توزيع الاستثمارات في مجال مشروعات الشراكة على مستوى الأقاليم المختلفة



Source: Data from World Bank (2015a)

وقد سيطر عدد قليل من الدول النامية على مشروعات الشراكة التي تم تنفيذها في الفترة السابقة. على سبيل المثال في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي كانت البرازيل هي المنفذ الأكبر لمشروعات الشراكة، حيث حظيت بحوالي ٧٨% من الاستثمارات في هذه المشروعات على مستوى الإقليم في ٢٠١٢. وقد اتخذت حكومة البرازيل منذ ٢٠٠٤ موقفاً يعبر عن قوة التزامها بمفهوم الشراكة وذلك بإصدار تشريع قومي في هذا الشأن. وتسعى دول أخرى مثل المكسيك بشكل متزايد إلى تبني مفهوم الشراكة وأصدرت قانون فيدرالى للشراكة في ٢٠١٢، حيث من المتوقع أن يزيد من حجم مشروعات الشراكة في هذه الدولة.

وفي إقليم شرق آسيا حدث توسع في مشروعات الشراكة في العقدين السابقين وأصبح ثاني أكبر إقليم في تنفيذ هذه المشروعات في الدول النامية. و تحتل الصين المرتبة الأولى (٣٣%) ويليه ماليزيا (١٧%) والفلبين (١٦%). ويرجع ذلك إلى انفتاح الصين بعد فترة النظام الشيوعي وأصبحت تتجه بدرجة أكبر إلى مشروعات الشراكة، وبصفة خاصة في مشروعات للمياه. وقد أنشأت ماليزيا وحدة لمشروعات الشراكة في ٢٠١٢ لتحفيز الاستثمار الخاص.

وفي جنوب آسيا فإن الهند هي الدولة الأكبر في تنفيذ مشروعات الشراكة. في ٢٠١٤ استحوذت الهند على ٣٦ مشروع من بين ٤٠ مشروع في الإقليم. وقامت دول أخرى مثل بنجلاديش وباكستان بتوجه أكبر نحو مساهمة القطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية الحكومية.

وفى أفريقيا جنوب الصحراء ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فإن الاستثمارات فى مشروعات الشراكة لم تكن قوية بالمقارنة بالأقاليم الأخرى فى الدول النامية، حيث أنه فى العقدين السابقين لم يتم تنفيذ إلا ٥٠٩ مشروع بقيمة ١٥٧ مليون دولار فى أفريقيا جنوب الصحراء، و ١٦٤ مشروع بقيمة ١٠٥ مليون دولار فى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفى أفريقيا جنوب الصحراء فإن جنوب أفريقيا هى الدولة الأكبر مساهمة فى هذه المشروعات وذلك بعدد ١٨ مشروع من اجمالى ٢٧ مشروع فى هذا الإقليم. كما أنها قامت بتنشيط هذا المجال من خلال إعداد دليل قومي لمشروعات الشراكة فى عام ٢٠٠٠ ومن خلال سوق مالى محلى قوى.

وقد طبقت الدول النامية أنماطاً مختلفة لمشروعات الشراكة وإن لم يكن لديها أنماط متطورة مثل الدول المتقدمة. وتمثلت هذه الأنماط فى أربع فئات رئيسية: عقود امتياز، خصخصة، عقود إدارة ومشروعات جديدة، تأجير تمويل.

وتوضح الدراسات^(١) أن مشروعات الشراكة فى البنية التحتية فى الدول متوسطة الدخل بلغت حوالى من ١٥% إلى ٢٠% من اجمالى الاستثمارات فى البنية التحتية، وبعض الدراسات تقول أن النسبة أقل من ذلك. وفى دراسة للبنك الدولى فى ٢٠١٠ حول تحليل مشروعات البنية التحتية فى أفريقيا جنوب الصحراء وجدت أن النسبة تبلغ حوالى ٢٩%. إلا أن الاستثمار الخاص فى أفريقيا جنوب الصحراء اتم بالتركز الشديد على المستوى الجغرافى، حيث استأثرت دولتان فقط هما نيجيريا وجنوب أفريقيا بحوالى ٦٠% من هذه الاستثمارات، وعلى المستوى القطاعى حوالى ٧٧% من مشروعات الشراكة تركز فى قطاع الاتصالات منذ عام ٢٠٠٠ وبنظام ابنى-امتلك-شغل (BOO)، أما قطاع الطاقة ورغم أهميته الشديدة لهذه الدول لم يحظ إلا بحوالى ١٠% من هذه الاستثمارات.

وكان هناك دراسات أخرى توثق مستويات أقل لمشروعات الشراكة فى البنية التحتية فى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، حيث وجدت أن النسبة لا تزيد عن ١٠% فى حوالى ١٨ دولة فى الفترة من ٢٠٠٠ حتى ٢٠١٠، وحوالى ١٢% فى المملكة المتحدة، أما المكسيك وشيلي فقد بلغت النسبة أكثر من ٢٠%، وفى بعض الدول الأخرى حوالى ١٥%.

وفى الدول النامية لعبت مشروعات الشراكة دوراً أقل فى استثمارات البنية التحتية بمتوسط بين ١٥% و ٢٠%، وفقاً لدراسات البنك الدولى، وفى الدول الفقيرة الأقل دخلاً فإن استخدام نظام الشراكة لا يكاد يذكر. ولا يعنى ذلك أن هذه المشروعات لم تؤد دوراً هاماً فى هذه الدول، ولكنها كانت أقل كثيراً من توقعات البنك الدولى الذى توقع أنه مع بداية التسعينات أن القطاع الخاص من خلال الشراكة سوف

⁽¹⁾James Leigland, Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique. Published by Oxford University Press on behalf of the International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK. , August 2019.

يلعب دوراً متزايداً ويقلل كثيراً من الاقتراض لأغراض مشروعات البنية التحتية ويسد الفجوة القائمة في تمويل وإدارة هذه المشروعات في هذه المنطقة من العالم.

وفي الفترة الأخيرة حظيت مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص في البنية التحتية بدعم عالمي أقوى من أي وقت مضى. وكانت المناقشات في قمة العشرين (G20) في السنوات الأخيرة تركز بشكل متزايد على الحاجة إلى زيادات ضخمة في الاستثمارات في البنية التحتية في الدول النامية، وخاصة الدول منخفضة الدخل. وتؤكد البيانات التي صدرت عن هذه الاجتماعات على مزايا تنفيذ هذه الاستثمارات من خلال مشروعات عملاقة (Mega Projects) يشارك فيها القطاع الخاص، ويمكن تنفيذها على المستوى المحلي أو بمشاركة إقليمية لمجموعة دول، وهذه المشروعات يمكن أن تؤدي إلى تغييرات ملموسة في هذه الدول. وقد ساهمت مجموعة العشرين في المساعدة في تعديل مهام بنوك التنمية المحلية والدولية بحيث تأخذ هذه البنوك المبادرة في طرح مثل هذه المشروعات بالمشاركة⁽¹⁾.

وقد قامت بالفعل عدة بنوك تنمية بعمل تعديلات في أسلوب عملها في اتجاه مزيد من الاهتمام بمشروعات البنية التحتية على مستوى إقليمي من خلال الشراكة بين القطاع العام والخاص. وكذلك مجموعة دول البريكس أعلنت في قمته عام ٢٠١٣ عن خططها لإنشاء بنك تنمية جديد (New Development Bank) يركز على مشروعات البنية التحتية ويعتمد في تمويلها على تحفيز مشاركة استثمارات القطاع الخاص. كما أعلن بنك التنمية الإفريقي في ٢٠١٣ عن برنامج قيمته مليار دولار لتمويل مشروعات البنية التحتية الضخمة في إفريقيا وجذب مصادر التمويل الخاصة للمشاركة في هذه المشروعات.

٢-٢ تقييم تجارب تطبيق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

رغم تنامي الحماس لمشروعات الشراكة إلا أن هناك تزايداً في عدد الدراسات التي تأخذ منحى آخر، حيث تعتمد على منهج قياسي في تقييم مشروعات الشراكة يعتمد على نتائج الواقع الفعلي، ورغم أن هذه الدراسات ما زالت تؤيد الشراكة ولكنها تعرض التقييم من منظور نقدي يحلل مظاهر النجاح والفشل في التجارب المختلفة وأسبابها. وتوضح إحدى دراسات البنك الدولي⁽²⁾ أنه على مستوى الواقع والتاريخ فالملاحظ أن هناك موجات من الحماس في تطبيق نظام الشراكة يعقبها موجات من الفتور، وبدأ الباحثون يتساءلون عن الأسباب ويتحرون الحقائق حولها. ووجد أنه في كثير من الأحيان فإن مشروعات الشراكة تؤدي الخدمات بشكل أكفأ من المشروعات العامة ولكن ذلك لا ينطبق في جميع الأحوال، حيث وجدوا حالات كثيرة تكون فيها كفاءة الأداء في المشروعات العامة لا تقل عن كفاءة أداء المشروعات الخاصة في القطاعات التي تديرها الدولة.

(1) James Leigland, **Op.cit.**

(2) Klein, M. 2015. "Public-Private Partnerships: Promise and Hype." Policy Research Working Paper No. 7340, World Bank, Washington, DC.

وقد تراكم العديد من البحوث التي تعتمد على تقييم تجارب واقعية منذ تسعينات القرن الماضي، وتوضح هذه الدراسات أن نتائج التقييم لم تكن كلها إيجابية. وكثير من منظمات المجتمع المدني التي كانت في البداية تعارض مشروعات الشراكة من منظور أيديولوجي أصبحت تعتمد على نتائج مثل هذه الدراسات، وهو ما أدى بكثير من المؤيدين إلى القول بضرورة توخي الحذر وتجنب أسباب الفشل واستيفاء الشروط اللازمة لنجاح مثل هذه المشروعات.

وترتكز عناصر التقييم في مثل هذه الدراسات على المحاور التالية:

- مدى انتشار استخدام أسلوب الشراكة في الدول النامية
- التكلفة والمنافع المرتبطة بهذه المشروعات
- التكلفة الضخمة المرتبطة بمرحلة التحضير للمشروعات
- معاناة هذه المشروعات في جذب تمويل تجارى
- الآثار التنموية لهذه المشروعات
- المشكلات المؤسسية والسياسية التي تحد من نجاح هذه المشروعات (قضايا الحوكمة) ، (وهذه النقطة سيرد الحديث عنها تفصيلاً في الفصل الخامس).

ويفيد مثل هذا التقييم في توضيح الشروط اللازمة حتى تستطيع مشروعات الشراكة أن تحقق قيمة للنقود (Value for Money).

أ) مدى انتشار تطبيق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

كثير من الدول تطبق مشروعات بنظام الشراكة على الأقل من وقت إلى آخر، لكن انتشار الاستخدام يأخذ شكل موجات تعلو وتهبط متأثرة بمشاكل مالية أو غيرها من المشاكل التي تواجه القطاع العام، كما أن شكل الانتشار عشوائي وليس له نمطاً محدداً.

هذا النمط لانتشار نظام الشراكة يوضح أن هذا النظام كان أكثر نجاحاً في الدول متوسطة الدخل عنه في الدول منخفضة الدخل. ويشير ذلك إلى أنه في الدول الفقيرة ربما لا يكون من الحكمة البدء بمشروعات تحتاج رأسمال ضخمة، مثل مشروعات توزيع المياه على سبيل المثال، وأنه ربما يكون من الأفضل البدء بصيغ تتمثل في تقديم دعم تقني تقليدي وبناء قدرات، وربما عقود تتضمن مزيجاً من عناصر الشراكة مع عقود استشارات وهندسة وتوريد، وذلك لتقليل المخاطر على الشريك الخاص. كما أنه من المهم إصلاح النظام القانوني والتنظيمي في هذه الدول وتحسين الإجراءات الحكومية المتعلقة بإدارة التوريد والبناء.

ب) التكاليف والمنافع

مشروعات الشراكة تضم عدداً من أصحاب المصلحة كل منهم له مصلحة معينة في المشروع، ومن المفترض أن النظرة المتفق عليها لهذه المشروعات، عند مقارنتها بالمشروعات العامة، هي أنها يجب أن توفر خدمة أفضل وبتكلفة أقل، ويرغب الشريك الخاص في تحقيق ربح لكن العائد يجب أن يكون معقولاً.

ذلك أن المشروعات التي لا تحقق ما هو متوقع منها تتعرض للنقد من جانب الحكومة والإعلام والمجتمع المدني والمواطنين المستخدمين للمشروع، إلا أن إيجاد مثل هذا التوازن لم يكن أبداً عملية سهلة وفق ما يوضحه تاريخ تجارب الشراكة في الدول المختلفة. وكانت دائماً قضايا ربحية الشريك الخاص والتكلفة التي تتحملها الحكومة والمستخدمين محل جدل طويل في الدول الصناعية مثل المملكة المتحدة، وفي بعض الدراسات عن معدل ربحية الشريك الخاص في صفقات لمشروعات الصحة في المملكة المتحدة وجدوا أنها تجاوزت ٦٠%.

وحتى لو لم يكن السبب ارتفاع ربحية الشريك الخاص فإن مشروعات الشراكة بصفة عامة تتجه لأن تكون أكثر تكلفة من النظام التقليدي للتوريد الحكومي. في تقرير لبنك الاستثمار الأوروبي^(١) تمت مراجعة التكلفة لحوالي ٢٢٧ مشروع طرق في ١٥ دولة أوروبية، منها ٦٥ مشروع بنظام الشراكة، ووجدوا أن المشروعات بنظام الشراكة كانت التكلفة فيها مرتفعة بنسبة ٢٤% عن المشروعات التي تم تنفيذها بنظام التوريد الحكومي التقليدي. وقد أكدت دراسة لقسم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة^(٢) أن مشروعات الشراكة كانت أكثر تكلفة من التوريد الحكومي.

تحاول معظم الدول الصناعية توقع المنافع والتكاليف بما فيها ربح الشريك الخاص وذلك بطلب دراسة تحليلية لقيمة النقود (Value of Money) الخاصة بالمشروع محل البحث. وتتمثل المنافع التي يتم قياسها في جودة الخدمة والكمية والأسعار لكل من الحكومة والمستخدم النهائي، ويتم ذلك بمقارنة مؤشرات المشروع مع المقارن الحكومي (Public Sector Comparator PSC) وهو أسلوب تم ابتكاره في المملكة المتحدة، وإن كان يوجه له انتقاد بعدم الدقة وبأنه يفتح مجالات للتلاعب وأنه فقد ثقة الكثيرين، وأن تقييم المخاطر أصبح يستخدم لتمرير المشروع أكثر من كونه وسيلة للمساعدة في إيجاد قيمة للنقود.

بعض الدراسات^(٣) لاحظت أنه في بعض الدول كانت مشروعات الشراكة جاذبة بالنسبة للحكومات بسبب أن القواعد المحاسبية كانت تسمح للدولة ألا تسجل تكاليف المشروع في حسابات الحكومة، وبحيث تظهر الديون بأقل من حجمها، وأنه عندما غيرت المملكة المتحدة هذه القواعد في ٢٠٠٩ أصبحت هذه المشروعات أقل جاذبية، وهو ما يلفت النظر إلى عدم دقة تقدير التكلفة في هذه المشروعات.

(1) Blanc-Brude, F., H. Goldsmith, and T. Vålilä. 2006. Ex Ante Construction Costs in the European Road Sector: A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement. Luxembourg: European Investment Bank.

(2) Jomo, K. S., A. Chowdhury, K. Sharma, and D. Platz. 2016. "Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?" UN Department of Economic & Social Affairs, Working Paper No. 148ST/ESA/2016/DWP/148, United Nations, New York.

(3) Engel, E., R. Fischer, and A. Galetovic. 2014. The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide. Cambridge: Cambridge University Press.

ورغم أن هناك طرق كمية أخرى لتحليل النفقات والمنافع لهذه المشروعات، إلا أنه تبين أنه بصرف النظر عن الأسلوب المستخدم فقد لوحظ أنه بالنسبة لمشروعات البنية التحتية بصفة عامة، أيًا كان أسلوب تمويلها، هناك اتجاه عام لتقدير التكلفة بأقل من حقيقتها وأيضاً بسبب النظرة التفاضلية يتم تقدير المنافع بأكثر من حقيقتها.

وبطبيعة الحال أن عدم دقة تقديرات التكلفة والمنافع عن طريق المقارن الحكومي تكون أكبر في الدول النامية. وحتى في الدول الصناعية فهي لا تملك القدر الكافي من البيانات الموضوعية لتعتمد عليها في تقدير التكاليف، ومثل هذه البيانات بالتأكيد غير متاحة في الدول منخفضة الدخل، وترى بعض الدراسات أن تقدير تكلفة مشروع يمتد لأكثر من ٢٥ أو ٣٠ سنة يعد مستحيلاً، وأن المسؤولين في هذه الدول يكتشفوا بعد توقيع العقود أن التقديرات المسبقة للتكاليف والمنافع كانت غير دقيقة، وتصبح المشروعات غير مربحة للشريك الخاص مما يستدعي إعادة التفاوض^(١).

وفي دراسة أجريت لتحليل مدى ربحية مشروعات الشراكة في دول أمريكا اللاتينية في ٢٠٠٤ في فترة التسعينات وجدت أن المشروعات في المتوسط تبدأ في تحقيق أرباح بعد ١٠ سنوات، وأنها قبل هذه الفترة تحقق عوائد سالبة على استثماراتها حتى مع إضافة رسوم الإدارة والأرباح الرأسمالية المتراكمة، وأن ٤٠% من مشروعات العينة لم تحقق أرباحاً على الإطلاق وأن النسبة تزيد إلى ٥٠% في حالات مشروعات الطاقة والنقل. وأن كل هذه المشروعات تعاني من مشكلات سيولة على الأقل في السنوات العشر الأولى.

وهناك دراسات أخرى أجريت على أمريكا اللاتينية في ٢٠٠٤ وجدت أن هناك نسبة مرتفعة من مشروعات الشراكة تلجأ إلى إعادة التفاوض، في الأغلب بعد حوالي سنتين وذلك لتأمين تحقيق أرباح في الأجل الطويل. ويدور إعادة التفاوض غالباً في شكل تأجيل زمني للتسليم أو تخفيض الالتزامات الاستثمارية أو زيادة التعريف مقابل الخدمة^(٢).

وهناك بعض القطاعات مثل الاتصالات وتوليد الكهرباء لا يكون هناك عادة خلاف حول التعريف التي تعكس التكلفة وتكون بالتالي تحقق أرباحاً بدون الحصول على دعم. أما معظم القطاعات الأخرى في الدول النامية مثل توزيع ونقل الكهرباء والنقل والمياه والصرف الصحي، فإنها عادة ما تتطلب دعماً من الحكومة لضمان التدفقات النقدية للمشروع أو تحقيق معدل عائد قريب من تكلفة رأس المال. وإذا لم يكن الدعم متضمناً في العقد فإنه يتم تضمينه عند إعادة التفاوض. وما يزعج الحكومات في إعادة

(1) Estache, A., and C. Philippe. 2012. "The Impact of Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Taking Stock of about 20 Years of Experience." ECARES Working Paper, 2012-043, Université Libre de Bruxelles, Brussels.

(2) Guasch, J. L. 2004. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right. Washington DC: World Bank.

التفاوض هو احتمالات تخفيض حجم الاستثمار أو وتيرته الزمنية أو تحمل أعباء إضافية للشراء المسبق لخدمات المشروع تصل لمستويات لا تتحملها الحكومة.

وفى مواجهة حقيقة أن مشروعات الشراكة أكثر تكلفة وأقل ربحية مما كان متوقعاً فى التسعينات تلجأ الحكومات وشركاؤها فى التنمية إلى مناهج "التمويل المختلط". (Blended Finance) لمشروعات الشراكة. فى بدايات الألفية الثانية تم إطلاق صندوق ائتمان متعدد المانحين لمساعدات على أساس الناتج (the Global Partnership on Output-Based Aid) وتزايد استخدام التمويل المختلط كوسيلة لاستخدام تمويل ميسر لمساعدة القطاع الخاص على الاستثمار فى مشروعات الشراكة فى البنية التحتية. وفى ٢٠٠٧ تم إطلاق وحدة التمويل المختلط فى مؤسسة التمويل الدولية (IFC)، ووحدات التمويل المختلط الإقليمى فى الاتحاد الأوروبى مثل صندوق تمويل بنية تحتية مشترك بين الاتحاد الأوروبى وأفريقيا، كل هذه الكيانات تستخدم الدعم لتقليل تكلفة مشروعات البنية التحتية بنظام الشراكة. ويعد استخدام التمويل المختلط بهذه الطريقة خلقاً لنوع مهجن جديد يجمع بين عناصر من الشراكة والمشروعات العامة التقليدية.

ج) تكاليف التحضير للمشروع

رصدت دراسة لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية فى ٢٠٠٨ أن أحد الأسباب الهامة الأخرى لارتفاع تكلفة مشروعات الشراكة هو النفقات الكبيرة التى تصاحب التحضير للمشروع وذلك إذا ما قورنت بنفقات الطرح التقليدى فى التوريد الحكومى. حيث تشمل نفقات التحضير تكاليف مقابل خدمات قانونية ومالية وفنية مطلوبة من كل الأطراف الداخلة فى المشروع وذلك وصولاً للتشغيل التجارى، وذلك بالإضافة لتكاليف أخرى ترتبط بترتيبات تشريعية وتنظيمية من جانب الجهات العليا فى الدولة مما يساهم فى زيادة التكاليف^(١).

ويؤدى ارتفاع تكلفة تحضير مشروع الشراكة إلى احجام كثير من مستثمرى القطاع الخاص عن الدخول فى مثل هذه المشروعات حيث تؤثر بالسلب على الجدوى المالية والاقتصادية للمشروع وتؤثر على صافى المنافع المتوقعة من المشروع. هذا بالإضافة إلى ما تتطلبه مرحلة التحضير من وقت وإجراءات أكثر تعقيداً للطرح والمناقصات، خاصة مع اشتراط إعداد "المقارن الحكومى" لاثبات وجود قيمة للنقود فى مشروع الشراكة. ذلك أن المقارن الحكومى معقد وقد يتطلب عدة شهور لإعداده (يمكن أن تصل إلى ٣٠ شهر فى بعض الأحيان). وكلما كبر حجم المشروع كلما ارتفعت تكاليف الإعداد للمشروع. وفى المملكة المتحدة على سبيل المثال وجدت دراسة فى ٢٠٠٦ أن مشروعات الشراكة التى كان يتم طرحها لم يكن يتقدم لها أكثر من ثلاثة عروض^(٢).

(1) Organisation for Economic Co-operation and Development. 2008. Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. Paris: OECD Publishing.

(2) Zitron, J. 2006. "Public-Private Partnership Projects: Towards a Model of Contractor Bidding Decision-Making." Journal of Purchasing and Supply Management 12 (2): 53–62.

وفى دراسة أجريت على اثنتى عشرة دولة قامت بتطبيق تحليل التكاليف والمنافع على مشروعات بنية تحتية أقيمت بالتوريد الحكومى التقليدى لتقييم قيمة النقود لهذه المشروعات، ووجدوا أن مثل هذا التحليل لم يكن اختباراً يعادل قوة الاختبار بأسلوب المقارن الحكومى. ولذا فإنه بالنسبة لكثير من الدول يعتبر البديل التقليدى أقل تكلفة وأقل تعقيداً، ويعتمد اختيار مشروعات الشراكة على تقدير الموظف العام. ولا يوجد مقياس وحيد متعارف عليه للحجم المناسب لتكلفة إعداد المشروع، حيث ينسبها البعض إلى التكلفة الرأسمالية الأساسية أو إلى تكلفة الإنشاء أو أحياناً إلى صافى القيمة الحالية للمشروع على امتداد عمره الانتاجى.

فى دراسة على ٥٥ مشروع بنية تحتية فى ستة قطاعات مختلفة فى المملكة المتحدة فى ٢٠٠٥ وجدوا أن تكلفة إعداد المشروع بلغت ١٢% من القيمة الرأسمالية للمشروع، فى حين بلغت ٣.٥% فى حالة المشروع بالتوريد الحكومى^١.

وفى دراسة عام ٢٠١٢ وجدوا أنه فى الدول النامية ذات الخبرة المحدودة فى هذا النوع من المشروعات فإن تكاليف التحضير للمشروع تصل إلى حوالى ١٠%^٢، وفى أفريقيا يمكن أن تصل إلى ١٥% من التكلفة الرأسمالية للمشروع^٣.

وكان اتجاه **الحكومات** للتغلب على ارتفاع التكلفة والوقت المصاحب لتحضير مشروع الشراكة أن تعهد بالمهمة بالكامل للقطاع الخاص، ومن الأمثلة على ذلك مشروع امتياز المياه فى بيونيس أيريس فى البرازيل فى ١٩٩٢، حيث كانت عملية الطرح خالية من أى معلومات عن نظام المياه ومشكلاته وكان من المفترض أن يقوم المتقدمون للمشروع بكل المهمة وأن يتم تنقيح خطة التنفيذ بعد شهور قليلة من توقيع العقد. وقد نتج عن ذلك إعادة التفاوض لعدة مرات مما أدى إلى ارتفاع تكلفة المشروع أكثر بكثير مما كان متوقعاً. وقد استمر هذا النمط لعدة سنين. ولكن مع بدايات الألفية الثانية بدأ المانحون وبنوك التنمية متعددة الأطراف فى إدراك أن شركاء القطاع الخاص لا يمكنهم بمفردهم إعداد مشروع الشراكة بشكل كامل وبالشكل الذى يعظم المنافع الاقتصادية، وأن المانحين وبنوك التنمية متعددة الأطراف يجب أن تبذل مجهوداً أكبر بكثير فى تمويل والإشراف على عملية التحضير لمشروع الشراكة قبل دخول القطاع الخاص فى المشروع، وأن هذا النمط يؤدي إلى كفاءة أكبر فى المشروعات واستدامتها وتوجيهها

(1) Dudkin, G., and T.Valila. 2005. Transaction Costs in Public-Private Partnerships:AFirst Look at the Evidence.Luxembourg: EIB.

(2) Bhattacharya, A., M. Romani, and N. Stern. 2012. "Infrastructure for Development: Meeting the Challenge." Policy paper sponsored by The Centre for Climate Change Economics and Policy, the Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, in collaboration with the Intergovernmental ,Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development (G-24)(June).

(3) AfricanDevelopment Bank. 2013. "Africa50: Questions andAnswers."Memorandumto the AfDB Boardof Directors from Secretary General, C. Akintomide, July 16.

(4) Alcazar, L., M. A. Abdala, and M. M. Shirley. 2000. "The Buenos Aires Water Concession." Policy Research Working Paper No. 2311,World Bank,Washington, DC.

لصالح الفقراء. وقد تم تطبيق هذا النمط الذى يشكل عقود إدارة مختلطة (مهجنة)، ويتميز بدور أكبر للحكومة وشركائها فى التنمية فى تحديد المشاكل وصياغة الحلول فى دول أفريقية مثل بنين وسيراليون وليبيريا فى ٢٠١٥. مثل هذه العقود تحول المخاطر من القطاع الخاص إلى الحكومة وشركائها فى التنمية باعتبارهم أكثر قدرة على التعامل مع هذه المخاطر. مثل هذه العقود أكثر إنتاجية وأكثر استدامة. وفى بدايات الألفية الثانية تم إنشاء عدة كيانات على نطاق أوسع من جانب المانحين المتعددين وذلك للقيام بمهمة الإعداد لمشروعات الشراكة، إلا أن تقييم هذه الوحدات أوضح أنها كانت صغيرة وتنتم بالبيروقراطية الشديدة ولم يكن لها بالتالى تأثير ملموس. ولذا فقد ظهر مؤخراً منصات أكبر للإعداد للمشروعات لمواجهة مشكلة ارتفاع تكاليفها إلا أن نتائجها لم تظهر بعد.

د) التمويل والاستثمار

يفترض المتحمسون لمشروعات الشراكة أنها تزيد الكفاءة وتزيد حجم الاستثمارات من القطاع الخاص وبالتالي تزيد من القدرة على توفير الخدمات وتوسيع نطاق التغطية. إلا أن تجارب الدول توضح أن هذه الفروض لا تتحقق فى كل الأحوال.

فى دراسة فى ٢٠٠٩^(١)، كانت تختبر ما إذا كانت مشروعات الشراكة فى مرافق المياه والكهرباء فى الدول النامية تؤدي بشكل أفضل من المرافق التى تديرها الدولة بالكامل، أوضحت النتائج أن مشروعات الشراكة كانت فيها إنتاجية العمل أعلى وأكثر كفاءة فى التشغيل، إلا أن النتائج كانت مختلطة فيما يتعلق بالزيادة فى حجم الاستثمار، واستخلصت أن الاستثمار لا يزيد بالضرورة مع مشاركة القطاع الخاص، أن الكفاءة فى الأداء لا يمكن أن تكون مستدامة فى الأجل الطويل إذا لم يكن هناك زيادة فى الاستثمارات العامة أو الخاصة على الصيانة والتوسع فى شبكات المرافق.

بعد الأزمة المالية العالمية فى ٢٠٠٨ تزايدت نسبة التمويل الحكومى فى مشروعات الشراكة بسبب صعوبات التمويل التجارى نتيجة الأزمة. فى دول مثل البرازيل والهند والمكسيك وجنوب أفريقيا ساهمت مؤسسات التمويل للتنمية المملوكة للدولة فى توفير تمويل أو ضمانات لإعطاء دفعة للبدء مشروعات الشراكة. وفى عام ٢٠١٥ كان حوالى ٤١% من تمويل مشروعات الشراكة فى الدول النامية يأتى من الحكومات ومؤسسات التمويل متعددة الأطراف^(٢).

هناك عدة عوامل تؤثر فى الاختلافات فى هيكل تمويل مشروعات الشراكة وذلك مثل درجة تقدم الدولة وطبيعة القطاع محل المشروع وكيفية التعامل مع المخاطر فى العقد وتركيبه الممولين. وكلما كان التصنيف الائتماني للدولة قوياً كلما كان من السهل توفير التمويل الخاص فى مشروعات الشراكة.

(1) Gassner, K., A. Popov, and N. Pushak. 2009. Does Private Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution? Trends and Policy Options No. 6. Washington DC: World Bank. Available at: www.ppiaf.org.

(2) Chao, J. 2016. How are PPPs Really Financed? Washington, DC: World Bank. Available at: <http://blogs.worldbank.org/ppps/how-are-ppps-really-financed>.

وفيما يتعلق بالقطاعات فقد وجدت الدراسات أن قطاعات توليد الطاقة من أسهل القطاعات في توفير تمويل خاص، وذلك بسبب أن الإمداد بالطاقة يتميز بالطابع التجارى نسبياً من حيث علاقة التعريفية بالتكلفة، وذلك أكثر من الخدمات الأخرى مثل المياه والصرف الصحى، كما أنها ليست احتكار طبيعى للدولة مثل المرافق الأخرى.

إن الحكومات والمانحين وبنوك التنمية متعددة الأطراف تزيد مشاركتها في مشروعات الشراكة الكبيرة لتخفيض حجم التمويل الخاص المطلوب والمساعدة في التمكين من جعل هذه المشروعات قابلة للتنفيذ. وفي النهاية تبرز فكرة حول **جدوى مشروع الشراكة** مع عدم قدرة المستثمر الخاص على زيادة الاستثمار، في هذه الحالة فإن العمل على تحسين إدارة المشروع العام بما يزيد كفاءته يجب أن يكون أول بديل يطرح قبل التفكير في الشراكة.

(هـ) الأثر على الفقر

مشروعات الشراكة يمكن أن تحقق مكاسب أو منافع فيما يتعلق بكفاءة الأداء وبالتالي توفير خدمات أكثر وبأسعار معقولة، ولكنها لم تنتج دائماً أثراً إيجابياً على الفقراء لأن منافعها لم تتوزع بشكل عادل ولم تصل بشكل كاف للفقراء، على سبيل المثال المشروعات التي حققت زيادة في انتاجية العمل أدت إلى تخفيض العمالة في هذه المشروعات. كما أن انخفاض التكلفة كان ينعكس في زيادة ربح المستثمر وليس تخفيض السعر للمستخدمين^(١).

وهناك توصيات كثيرة تقترح إجراء تحليل ونمذجة لكيفية توزيع منافع المشروع قبل توقيع العقد، ولكن ذلك يمكن أن يؤدي إلى زيادة أخرى في تكلفة إعداد المشروع.

(و) قضايا الحوكمة

إطار حوكمة مشروعات الشراكة يكون عادة ضعيفاً وذلك بدرجة كبيرة لأن مشروعات الشراكة تشترك مع المشروعات الحكومية في نفس أوجه القصور مثل التصميم غير الجيد وضعف التوريد وكثرة إعادة التفاوض والذي غالباً ما يكون انتهازياً من جانب المستثمر الخاص لزيادة أرباحه.

وكثيراً ما تلجأ الدول النامية إلى التفاوض المباشر مع مستثمرين لإنشاء مشروعات شراكة بدلاً من الطرح التنافسي، وهذا الأسلوب يكون أكثر تكلفة. ومنذ أصبحت وحدات مشروعات الشراكة كيانات معتبرة في المملكة المتحدة وأستراليا انتشرت وزاد عددها سريعاً في كثير من الدول النامية. ومع ذلك لم تجد الدراسات دليلاً على أثر هذه الوحدات على نجاح إدارة مشروعات الشراكة في هذه الدول.

وأظهرت إحدى الدراسات^(٢) أنه في الدول التي لا تحظى فيها برامج الشراكة بدعم كبار السياسيين، وحيث تتسم عمليات التوريد الحكومي في البنية التحتية بعدم الشفافية وعدم التنافسية وعدم

(1) Gassner, K., A. Popov, and N. Pushak. 2009. Op.cit.

(2) Engel, E., R. Fischer, and A. Galetovic. 2014. The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide. Cambridge: Cambridge University Press.

التنسيق بين الإدارات الحكومية فإن وحدات مشروعات الشراكة في الغالب لا يكون لديها فرصة لأن تتسم بالكفاءة. كما أن استعجال الحكومات للإسراع بمشروعات الشراكة يتعارض مع اعتبارات التحضير الجيد لهذه المشروعات لضمان كفاءتها. كما أن الدول النامية لا تتحمل تكلفة توفير خبراء على مستوى عالٍ في هذه الوحدات، وذلك بالإضافة إلى كثرة الإجراءات الإدارية والرقابية التي تؤدي إلى بطء العمل. وأوضح كثير من الدراسات التي تعتمد في التحليل على دراسات حالات من واقع تجارب الدول النامية أن هذه العوامل المرتبطة بالحوكمة تعد من أهم معوقات مشروعات الشراكة^(١).

٢- ٣ مدى ملائمة تطبيق نظام الشراكة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة:

رغم تزايد الدراسات الناقدة لتجارب الشراكة فقد تزايدت الدعوة في الفترة الأخيرة لاتباع منهج الشراكة كآلية لتمويل مشروعات البنية التحتية مع التأكيد على الحاجة إلى بناء القدرات والتشارك في المعرفة، وهو ما أكد عليه المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية في أديس أبابا في ٢٠١٦. وهناك عدد كبير من الدراسات حول هذا الموضوع وتحاول أن تستخلص وتوضح المجالات التي تحتاج إلى تفهم أفضل وابتكار مؤسسي لضمان تحقيق قيمة للنقود وتقليل المخاطر المالية وتحسين المحاسبية. وتؤكد الدراسات ضرورة لوجود كيانات مؤسسية لديها القدرة على إيجاد وإدارة وتقييم مشروعات الشراكة حتى تصبح أداة هامة لتوفير خدمات هامة مثل البنية التحتية. هناك أيضاً حاجة لإيجاد تعريف موحد لمشروعات الشراكة وأدلة إرشادية مقبولة دولياً تتضمن معايير محاسبية وتقارير متابعة موحدة. وقد صاحب الدعوة إلى التوسع في مشروعات ضخمة للبنية التحتية بأسلوب الشراكة في مؤتمر أديس أبابا دعوة للاستفادة من دروس التجارب السابقة وتجنب أخطاءها، ومراعاة تقاسم المخاطر بين الحكومة والقطاع الخاص والمحاسبية والحرص في التصميم والتنفيذ في ضوء التحديات في تنفيذ طموحات أجندة التنمية المستدامة ٢٠٣٠^(٢).

ولا يوجد حتى الآن تعريف موحد للشراكة والإطار المحاسبي المرتبط بها، ويختلف مفهوم الشراكة وفقاً لدرجة ملكية القطاع الخاص للأصول والنفقات الرأسمالية. ويلاحظ في الوقت الحالي تزايد الاتجاه للمشروعات العملاقة في البنية التحتية والمتعددة الأقاليم أو العابرة للحدود.

وقد ظهر أيضاً مؤخراً مصطلح "التمويل المختلط" وهو ليس محدداً بشكل واضح. وترى بعض الدراسات أن المانحين يفضلون الشركات التي يكون مقرها الرئيسي في بلادهم، وهو ما يدل على أنهم يبحثوا من خلال هذا المنهج الجديد على مصالحهم، وأن المساعدات التي يفترض أن تذهب للدول الفقيرة

(1) Seong Kang, Dhanakorn Mulaphong, Eunjin Hwang and Chih-Kai Chang. Public-private partnerships in developing countries. Factors for successful adoption and implementation. International Journal of Public Sector Management, November 2018.

(2) Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz. Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? DESA Working Paper No. 148. February 2016.

يمرروها للقطاع الخاص بشكل مباشر تحت مظلة مشروعات الشراكة. ويقول بعض الباحثين أن المانحين واجهوا فشلاً لمشروعات شراكة في بلادهم ومع ذلك يسعون لتطبيقها والتوسع فيها في الدول الأخرى، وذلك مثل أسبانيا والبرتغال، حيث أدى التوسع في مشروعات الشراكة في بلادهم إلى مبالغة في الاستثمار في البنية التحتية وتراكم الديون ووقوعها في أزمات مالية. ويعتبروا بالتالي أن الأولى بالدول النامية أن تسعى لبناء قدراتها قبل أن تسعى للتمويل المختلط وهو المجال الأولى أن تساعد فيها الدول المانحة.

ورغم أن الاستثمار الخاص المتراكم في الفترة من ١٩٩٠ حتى ٢٠١٤ يبلغ ٦١ تريليون دولار في الدول منخفضة الدخل، فإنه يبلغ ١.٦ تريليون دولار في الشريحة العليا من الدول متوسطة الدخل، وهو ما يشير إلى أن مشروعات الشراكة تتحيز للدول المتقدمة، حيث تضمن تغطية نفقاتها وتحقيق ربح، كما تتحيز أيضاً داخل الدولة الواحدة للمدن والمناطق المتقدمة على حساب المناطق الفقيرة.

وعلى مستوى القطاعات فقد احتل قطاع الاتصالات النسبة الأكبر في قيمة استثمارات الشراكة يليه الكهرباء ثم الطرق، أما فيما يتعلق بعدد مشروعات الشراكة فقد احتل قطاع توليد الكهرباء النسبة الأكبر يليه الطرق. وفيما يتعلق بنمط توزيع مشروعات الشراكة بين الأنماط المختلفة للشراكة لوحظ أن النمط الأكثر تفضيلاً في مشروعات البنية التحتية هو (BOT) "بنى-شغل-حول"، في حين كانت عقود الإدارة والتأجير التمويلي أقل جاذبية.

وترى دراسة الأمم المتحدة أنه يجب على المجتمع الدولي أن يساعد الدول النامية ويقدم لها دعماً فنياً ليكون لديها طاقة أو قدرة مؤسسية لخلق وإدارة وتقييم مشروعات الشراكة. كما أن التقييم الخاص بقيمة النقود للمشروع يجب أن يأخذ في الحسبان جودة الخدمة والالتزامات المالية في الأجل الطويل (بما فيها المخاطر المالية) وكذلك الأهداف الاجتماعية والبيئية المتضمنة في استراتيجية التنمية المستدامة.

وقد أوضحت إحدى الدراسات أن سعر الفائدة على الصفقات مع القطاع الخاص يبلغ من ٧% إلى ٨%، في حين أنه على القروض الحكومية يبلغ من ٣% إلى ٤% فقط، مما يخلق عبئاً كبيراً على المالية العامة أكثر مما يحدث في حالة أن تقترض الحكومة، هذا بالإضافة إلى تعقد إجراءات مشروعات الشراكة من طرح ومناقصات وفرز وغيره والتي ترفع التكلفة بما يقدر بحوالى من ١٠% إلى ٢٠%.

وأوضحت دراسات البنك الدولي أن مشاركة القطاع الخاص في مشروعات الكهرباء والمياه في الدول النامية أدت إلى زيادة في الكفاءة ولكنها فشلت في تخفيض الأسعار للمستهلك.

وفيما يتعلق بتحليل الأثر على الفقر والمساواة، ورغم قلة البيانات في هذا الشأن، فإنه في دراسة عن أفريقيا في ٢٠١٥ وجدوا أن مشروعات الشراكة تختار المشروعات الأكثر ربحية، حيث يتم على سبيل المثال بناء مستشفيات عالية التقنية في مراكز حضرية قليلة يسكنها الأغنياء القادرين على دفع تكلفة خدمات هذه المستشفيات، ويتم إهمال بناء شبكات واسعة من المراكز الطبية أو تحسين أجور

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

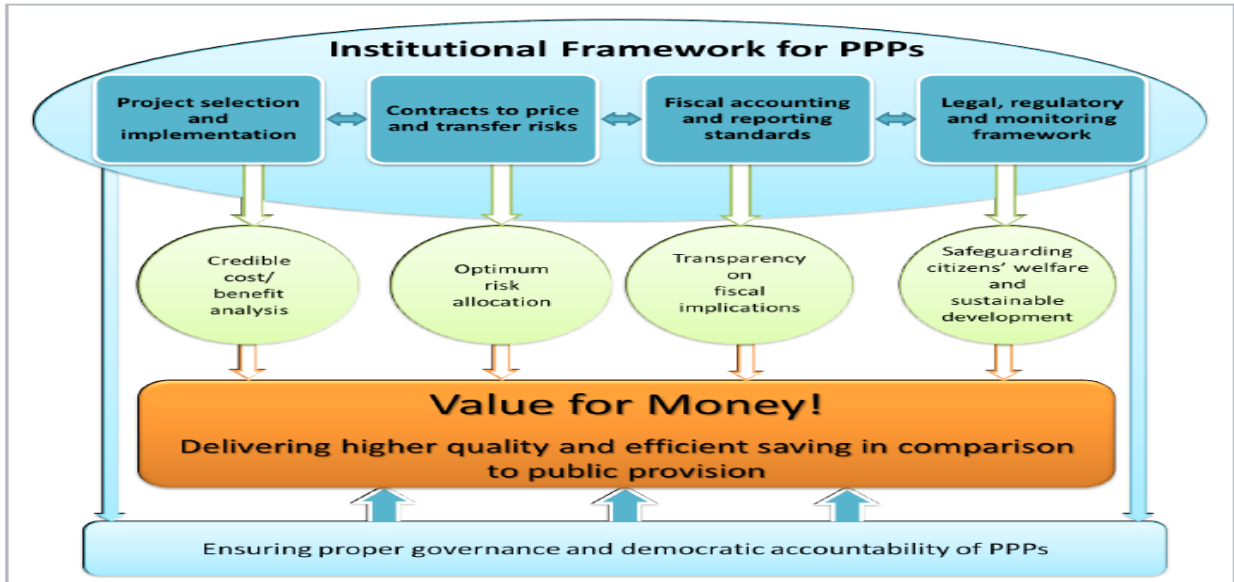
الكوادر المطلوبة لتوفير خدمات صحية للفقراء^(١). ومثال على ذلك مستشفى تم بناءها في ليسوتو في ٢٠١٤ وتم تقييمها على أنها تجربة ناجحة بالمعايير التقليدية، ولكنهم لم يأخذوا في الاعتبار الآثار السلبية على المخاطر المالية على الدولة بسبب عدم الشفافية ومن ثم على التنمية الاجتماعية، حيث أوضح تقييم منظمة أوكسفام في ٢٠١٤ أن الالتزامات المالية على الدولة استنفدت أكثر من نصف ميزانية الصحة في الموازنة العامة للدولة نتيجة هذه المستشفى التي أنشأت في العاصمة ولم يبق الكثير من الموازنة للمناطق الفقيرة. ويوضح هذا المثال أهمية إجراء تحليل لأثر المشروع على التنمية المستدامة في الأجل الطويل. وهناك مثال آخر وهو بناء الطرق السريعة ذات الرسوم العالية وإهمال بناء طرق بدون رسوم تربط بين المناطق الريفية الفقيرة.

- مشروعات الشراكة تناسب البنية التحتية المادية أكثر من الاجتماعية مثل الصحة والتعليم.
- مشروعات الشراكة لكي تتجح لا بد أن تراعى العقود تسعير مناسب وآلية عادلة لتوزيع المخاطر بين الدولة والقطاع الخاص، وكذلك نظام محاسبي شفاف ومعايير واضحة لتقارير المتابعة، ومراعاة اعتبارات الحوكمة. إن الإطار المؤسسي للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص له أهمية كبيرة، وكذلك ضمان المنافسة حين الطرح والتقييم والإرساء، والتسعير وجودة الخدمة وكذلك المنافع الأوسع على الرفاهية. ومما يجب أيضاً أن يؤخذ في الاعتبار هو أن كثيراً من المرافق العامة تعتبر احتكارات طبيعية للدولة وهو ما يستوجب نظام جيد للمتابعة ومراقبة الأداء والتسعير والجودة من جانب كيانات مستقلة.

شكل رقم (٢-٢)

Key components of an enabling institutional framework for PPPs

Key components of an enabling institutional framework for PPPs



⁽¹⁾ Ibid. pp.15-16.

وفي السنوات القليلة الماضية هناك جهود تبذل على مستويات مختلفة لتطوير أطر إرشادية عامة لعقود الشراكة. على المستوى القومي هناك بعض الدول التي لديها نظم متطورة لبرامج الشراكة مثل المملكة المتحدة وجنوب أفريقيا وأستراليا وشيلي، هذه الدول قامت بجهود لإدخال مزيد من الشفافية في النظم المحاسبية وتقارير المتابعة في ممارساتها في التعامل مع مشروعات الشراكة. وعلى المستوى العالمي هناك منظمات مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمفوضية الأوروبية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمفوضيات الإقليمية التابعة للأمم المتحدة قامت بإصدار أدلة استرشادية وتوصيات لإعداد نظم محاسبية وتقارير أكثر شفافية في مجال الشراكة. على سبيل المثال البنك الدولي أصدر إطاراً إرشادياً لترتيبات الإفصاح والتعاقد في مجال الشراكة.

وصندوق النقد الدولي يقود مبادرة لإعداد نموذج تقييم المخاطر المالية (Fiscal Risk Assessment Model P-FRAM) لمساعدة الدول النامية على تقييم التكاليف المالية والمخاطر المتوقعة من مشروعات الشراكة. من المهم الاتفاق على تعريف واسع محدد لمشروعات الشراكة كنقطة بداية.

وترى بعض الدراسات أن هذه الجهود لإعداد أدلة إرشادية لم تأخذ في الاعتبار الدروس المستفادة من التجارب الفاشلة في الشراكة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتوزيع المخاطر بين الدولة والشريك الخاص. بالإضافة إلى ذلك هناك بعض البنود التي يمكن أن تضعف حافز القطاع الخاص للأداء الأمثل، وذلك مثل التوصية بأن يغطي القطاع العام من ٨٠% إلى ٨٥% من الدين السيادي للقطاع الخاص في حالة فشل المشروع. هذا الضمان لا يكون له معنى إلا إذا كان المشروع يخفض التكلفة على الدولة بما لا يقل عن الاقتراض الحكومي. وهذا في الغالب ليس الحال نظراً لما أوضحت تجارب مشروعات الشراكة من ارتفاع تكلفتها وتكلفة الاقتراض الخاص وإجراءات التفاوض والطرح. كما أنه من المثير ملاحظة أن هذه الأدلة الاسترشادية تقترح أنه في حالة الخلاف بين الدولة والشريك الخاص يتم اللجوء للتحكيم الدولي وليس النظام القضائي للدولة صاحبة المشروع، وقد أشار كثير من الدراسات إلى أوجه قصور في نظام التحكيم الدولي.

وأخيراً هناك طرف آخر يجب أن يؤخذ في الاعتبار عند اختيار مشروعات الشراكة وهو "الشعب أو الناس" (p- people)، وبحيث يكون المصطلح أربعة حروف (pppp)، للأخذ في الاعتبار رؤية الأفراد الذين يعيشون في محيط المشروع ويمكن أن يؤثر على حياتهم ورفاهيتهم. وبناءً على ذلك فإنه من الضروري مراجعة هذه الأدلة في ضوء استراتيجية التنمية المستدامة ٢٠٣٠. قد يكون من الأفضل أن يقدم المانحون دعماً فنياً ومساعدة في بناء قدرات حكومات الدول النامية بدلاً من ضخ المساعدات المالية في "التمويل المختلط" والذي يحول أموال المساعدات بشكل مباشر إلى القطاع الخاص من خلال مشروعات الشراكة.

وأخيراً فإن تطوير العمل فى الأدلة الإرشادية يجب أن يكون من خلال حوارات يشارك فيها كل أطراف المصلحة، وذلك مثل ما حدث فى المؤتمر الدولى الثالث لتمويل التنمية والذى شارك فيه الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة والمجتمع المدنى وأطراف المصلحة الآخرون. ويمكن للأمم المتحدة باعتبارها الإطار الدولى الشرعى أن تلعب دوراً مهماً فى هذا المجال.

٢ - ٤ بعض الدروس المستفادة

- من المفيد السعى للحصول على دعم تقنى وبناء قدرات فى مجال إعداد مشروعات الشراكة.
- من الأشكال المفيدة أيضاً اللجوء فى بعض الحالات إلى عقود تتضمن مزيجاً من عناصر الشراكة مع عقود استشارات وهندسة وتوريد، وذلك لتقليل المخاطر على الشريك الخاص.
- من المهم إصلاح النظام القانونى والتنظيمى وتحسين الإجراءات الحكومية المتعلقة بإدارة التوريد والبناء.
- هناك ضرورة لوجود كيانات مؤسسية لديها القدرة على إيجاد وإدارة وتقييم مشروعات الشراكة.
- هناك أيضاً حاجة لإيجاد تعريف موحد لمشروعات الشراكة وأدلة إرشادية مقبولة دولياً تتضمن معايير محاسبية وتقارير متابعة موحدة.
- مشروعات الشراكة تناسب البنية التحتية المادية أكثر من الاجتماعية مثل الصحة والتعليم.
- مشروعات الشراكة لى تنجح لا بد أن تراعى العقود تسعير مناسب وآلية عادلة لتوزيع المخاطر بين الدولة والقطاع الخاص، وكذلك نظام محاسبى شفاف ومعايير واضحة لتقارير المتابعة، ومراعاة اعتبارات الحوكمة.
- من أهم العوامل التى تجذب القطاع الخاص لمشروعات الشراكة الدعم السياسى وقبول الشراكة والموقف الإيجابى للحكومة تجاه الاستثمار الخاص والاستقرار السياسى.

وفى إطار الحكم على مدى نجاح التجربة المصرية فى مشروعات المشاركة مقارنة بالخبرات الدولية التى سبقتنا فى هذا المضمار ، يصبح ضروريا السعى لتقييم بعض المشروعات التى تم تنفيذها بالتركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية فى قطاعى المرافق العامة والتعليم فى مصر ، لتحديد إلى أى مدى أثمر حصاد هذه الخبرة رغم حداثتها وبالأخص بعد صدور قانون رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٠ .

الفصل الثالث

تقييم بعض مشروعات المشاركة (بالتركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية) في قطاعي المرافق العامة والتعليم في مصر

مقدمة

بدأت وزارة الاستثمار منذ عام ٢٠٠٦ في تبنى استراتيجية شاملة لتشجيع المشاركة بين القطاعين العام والخاص بهدف التوسع والزيادة في الاستثمارات الخاصة بمشروعات البنية الأساسية مثل المياه والنقل والصحة والتعليم، وقد تضمنت هذه الاستراتيجية وضع إطار تشريعي ومؤسسي يهدف إلى تيسير سبل تنفيذ هذه المشروعات بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص.

وعلى الصعيد التشريعي، تم إصدار قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ لتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة.

أما على الصعيد المؤسسي وبناء القدرات، قامت وزارتنا الاستثمار والمالية بإنشاء وحدة مشتركة للمشاركة بين القطاعين العام والخاص وذلك بمقر وزارة المالية، وذلك لتقديم الدعم للمشروعات من خلال خبرات ومساعدات فنية ووضع الأطر العامة اللازمة لتنفيذ المشروعات ووضع أنماط ونماذج العقود، وكذلك توفير المعونة والاستشارات الفنية للوزارات المعنية بطرح مشروعات البنية الأساسية.

وخلال الفترة من ١٩٩٠ وحتى ٢٠٠٧، شارك القطاع الخاص في أربعة مجالات رئيسية للبنية الأساسية، وهي الاتصالات، والنقل، والمياه والصرف الصحي، والطاقة، حيث تم تنفيذ ٢٢ مشروعاً بإجمالي تكلفة استثمارية بلغت ١٥.٣٥٢ مليار دولار. وقد حظى قطاع الاتصالات بالنصيب الأكبر من إجمالي الاستثمارات بمبلغ ١١.٨٩٥ مليار دولار، ويعد كل ما سبق بمثابة نقطة البداية لتجربة ناجحة تعزز الحكومة تعميمها وتوسيع نطاقها في المستقبل^(١).

وقد كان مشروع المشاركة مع القطاع الخاص لبناء المدارس أحد المشروعات النموذجية وأول المشروعات التي بدأت بها الوحدة المركزية بعد إنشاءها عام ٢٠٠٦، حيث قامت الهيئة العامة للأبنية التعليمية، بمساعدة فنية من الوحدة المركزية للمشاركة، بدعوة القطاع الخاص للدخول في عمليات مشاركة مع القطاع العام، وبناء ٣٤٥ مدرسة جديدة في ١٨ محافظة مقسمة إلى ٧ مجموعات جغرافية، وتجهيز هذه المدارس وصيانتها وتمويلها وإمدادها بالخدمات غير التعليمية (بما في ذلك القيام بمهام أعمال الصيانة، والنظافة، ومكافحة الأوبئة، وخدمات الأمن، ومكاتب المعلومات وحل المشكلات وغير ذلك من الخدمات) على مدى فترة زمنية تمتد لـ ١٥ عاماً، وذلك من خلال مناقصة عالمية تنافسية.

(١) موقع وزارة المالية www.mof.gov.eg

وكان هذا المشروع هو المرحلة الأولى من برنامج ضخم كان متوقع أن يشمل بناء ٢٢١٠ مدرسة جديدة خلال خمس سنوات بذات النظام.

وتعتبر أحد التحديات الرئيسية لمشروعات الـ PPP هو فهم كل تفاصيل المشروع بدقة، فلا زال البعض يخلط بين مشروعات PPP والمشروعات المشتركة Joint Venture^(١) لاسيما بسبب خيار الملكية بنسبة ٢٠% للشريك الخاص بموجب قانون الـ PPP، حيث تفسر الكيانات العامة هذا كخيار (إن لم يكن التزاماً) لحيازة ٢٠% من منشأة أو شركة للمشروع Special Purpose Vehicle (SPV)^(٢). ويتضمن هذا الفصل تحليلاً وتقييماً لمشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص التي تمت في مصر بالتركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية Key Performance Indicators KPIs وذلك من خلال النقاط التالية:

- كيفية دراسة مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص من قبل الوحدة المركزية لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص PPPCU، ومؤشرات التقييم، وقياس النتائج.
- طبيعة المشروعات المنفذة في القطاعات ذات الأولوية.
- مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص التي تمت في مصر منذ عام ١٩٩٩ وحتى ٢٠١٧ ومساهمة القطاع الخاص فيها.
- تقييم عدد من مشروعات المشاركة التي تمت بين القطاعين العام والخاص في مصر (نموذج ناجح وآخر لم يحقق أهدافه):
 - ١- مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة ٢٠١٠.
 - ٢- مشروع المدارس بنظام المشاركة مع القطاع الخاص ٢٠٠٧.
 - ٣- المشروع القومي للمدارس المتميزة ٢٠١٥.

^(١) المشروع المشترك Joint Venture هو شكل من أشكال تنظيم المشروعات، حيث يتفق طرفان أو أكثر (قد يكونا من القطاع الخاص فقط) لجمع مواردهم بغرض إنجاز هدف محدد. هذا الهدف يمكن ان يكون مشروع جديد أو أي نشاط تجاري، ويكون المشاركون في المشروع مسؤولون عن الأرباح والخسائر والتكاليف المرتبطة بحصصهم. أما مشروع المشاركة بين القطاعين العام والخاص PPP فهو عقد بين كيان حكومي مملوك للدولة وآخر للقطاع الخاص لتوفير خدمات بنية تحتية، يعطى فيه الشريك من القطاع الخاص الحق في بناء وتشغيل المشروع بشكل كامل لفترة من الزمن، ولذا لا يمكن أن يطلق عليه مشروع مشترك كون الحكومة أحد طرفي التعاقد. (<http://www.ppp-egypt.com/review.php?country=Egypt>).

^(٢) SPV هي شركة ذات شخصية اعتبارية خاصة، تُنشأ لأغراض محددة، على سبيل المثال للاقتراض من أجل بناء المشروع، وعمل عقود للبناء والصيانة وتخصيص المكافآت وخلافه • EIB (European Investment Bank) (2005) Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB, Synthesis Report, March

٣-١ كيفية دراسة مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص من قبل الوحدة المركزية لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص PPPCU:

تستند المشاركة بين القطاعين العام والخاص على ترتيبات تعاقدية بين واحد أو أكثر من الجهات الحكومية وإحدى شركات القطاع الخاص في مشروعات معينة، وتشمل هذه الترتيبات الصور المبسطة للتعاقد الخارجي، أو قد تمتد لتشمل نقل أو مشاركة الإدارة أو عملية صنع القرار، وبحيث يكون للقطاع الخاص دور أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وكذلك صيانة الخدمات العامة.

وتُعد الوحدة المركزية لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص Public Private Partnership Central Unit, (PPPCU) التابعة لوزارة المالية هي مركز الخبرة الذي يتولى مهمة تقديم سياسة المشاركة بين القطاعين العام والخاص والتواصل معها، وتطوير الممارسات والقيام بدور حيوي في تنفيذ المشاريع ذات الأولوية. هذه الوحدة مسؤولة عن الدراسة والتطبيق والتنفيذ بالإضافة إلى التنسيق مع الوزارات التنفيذية ومع القطاع الخاص لتطوير موضوع المشاركة بين القطاعين العام والخاص في إطار سياسة وخطة عمل واضحة.

وتتمثل المهمة الأساسية للوحدة في ضمان دعم مقترحات مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص من خلال تحليل سليم للاحتياجات والعائد المتوقع، وتلقي الموافقات اللازمة على الميزانية، كما يتم اختيار الشركاء من القطاع الخاص نتيجة منافسة عادلة وصارمة.

وتخضع مشروعات المشاركة كغيرها من المشروعات إلى الدراسة والتقييم من خلال مؤشرات الأداء، أي القياسات المالية وغير المالية التي تستخدم في تحديد الأهداف وعكس الأداء الاستراتيجي عوامل النجاح لكل طرف في المشروع. وتختلف مؤشرات الأداء الرئيسية Key Performance Indicators KPIs باختلاف طبيعة الجهة الحكومية، ومهما يكن اختيار المؤشرات الرئيسية، فإنها يجب أن تعكس أهداف الجهة الحكومية، كما يجب أن تكون مفتاح نجاحها.

٣-١-١ المنهجية المتبعة في تقييم مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر:

لاتزال الدراسات المتعلقة بتقييم مشروعات المشاركة في مصر ضئيلة للغاية، وتفتقد تلك الدراسات لاستخدام أسلوب قياسي مناسب لتقييم أداء مشروعات المشاركة في مصر، ويرجع ذلك بالأساس لندرة وعدم توفر البيانات المطلوبة، وكذلك لا يوجد مؤشرات أداء حقيقية لتقييم مدى نجاح أو فشل مشروعات المشاركة في مصر. ولذا يحاول هذا الجزء من الدراسة تصميم إطار لمؤشرات الأداء الرئيسية KPIs بغرض قياس الأداء الفعال لتلك المشروعات، واعتمدت منهجية البحث في هذا الجزء على الخطوات التالية:

- دراسة عدد من مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر.

- إجراء مقابلات وورش عمل مع خبراء المشاركة من القطاعين للوقوف على أهم المؤشرات الخاصة بتقييم الأداء (وهو ما يمكن إلقاء الضوء عليه سواء من خلال استعراض نتائج ورشة العمل التي عقدها فريق البحث وتبلورت في الفصل الخامس، وكذا في ملحق الدراسة).

٣-١-٢ مؤشرات تقييم مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص (KPIs)

يرتبط مستوى التقدم في دولة ما ارتباطاً مباشراً بمستوى كفاية وجودة الخدمات العامة في هذه الدولة. ففي الدول المتقدمة يوجد بنية تحتية متطورة ويتم تحديثها بشكل مستمر، ولكن يختلف الحال في الدول النامية ومن بينها مصر، حيث لا تزال تواجه صعوبة كبيرة في توفير بنية تحتية تشمل كافة الأفراد وبجودة عالية، خاصة في مجالي الصحة والتعليم. وقد اعتمدت الحكومة المصرية سياسة طويلة الأجل لمتابعة مشروعات المشاركة من أجل تقديم مصدر جديد لرأس المال والتمويل في بناء مشروعات بنية تحتية متطورة، بالإضافة إلى استهداف الحد من الاقتراض السيادي والمخاطر المرتبطة به وتخفيف العبء على موازنة الدولة دون الإخلال بمراقبة الدولة وملكيته لتلك المرافق. وبدأت الحكومة المصرية مع إنشاءها وحدة المشاركة المركزية التابعة لوزارة المالية باعتبارها مركز الخبرة المسؤول عن تطوير الممارسات وتقديم الاستشارات والقيام بدور حيوي في تنفيذ المشاريع ذات الأولوية. ووفقاً للقانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ولائحته التنفيذية الذي ينص على إجراءات المناقصة والبنود الرئيسية للعقد بين الحكومة والقطاع الخاص، يتم العمل في ظلّه لتنظيم التعاقدات ودراسات الجدوى الخاصة بمشروعات المشاركة^(١).

عند التطرق إلى مؤشرات الأداء الرئيسية KPIs الخاصة بتقييم مشروعات المشاركة، هناك عدد من التساؤلات الهامة التي تحتاج لإجابة من خلال تلك المؤشرات، وهي:

- ما مدى فعالية أو جدوى هذه المشروعات؟
- ما الذي قدمته هذه المشروعات لأصحاب المصلحة؟
- كيف يتم تقييم أداء مشروع PPP، من حيث خصائص المشروع المالية والتسويقية، من حيث الابتكار والتكنولوجيا المقدمة، من حيث أصحاب المصلحة والمؤشرات العملية؟

في مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص والتي تم إنجازها بالفعل وتقع في المرحلة التشغيلية للمشروع أو بالنسبة للمشروعات الجاري العمل بها، هناك حاجة لاكتشاف مؤشرات الأداء الرئيسية التي ستقيس أداءها وتعززه. وتعتمد هذه المؤشرات على أهداف كل مشروع، فأهداف المشروع هي أساس التقييم، لأنها تسمح بمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط له، من حيث الفعالية والكفاءة والجودة. خلال دورة حياة مشروع الـ PPP، قد يتغير الأداء بسبب تأثير العديد من العوامل، بعض هذه العوامل ثابتة والتي عادة ما تكون ثابتة في بداية المشروع، والبعض الآخر يعتمد على العملية الديناميكية

(1) Fayez & Marzouk, (2018)

للمشروع -كالظروف الاقتصادية والاجتماعية المحيطة- والتي تتأثر بالبيئة الخارجية أو العوامل التشغيلية الداخلية، وهي التي تؤثر على الأداء بشكل كبير^١.

ولكن غالباً ما تركز مشروعات المشاركة على تحليل القيمة مقابل النقود Value for money (VFM) والابتكار، وبالتالي فإن العوامل التي تؤثر على أداء مشروعات الPPP ستكون أكثر تعقيداً من تلك المتعلقة بمشروعات البنية التحتية التقليدية. وتصنف مؤشرات الأداء الرئيسية لمشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص إلى ثلاث فئات رئيسية ومؤشرات فرعية^٢:

١- مؤشرات الأداء التشغيلية Operational KPIs: وتهدف إلى مراقبة أداء المشروع خلال مرحلة التشغيل.

٢- مؤشرات الأداء الوظيفية Functional KPIs: وتعمل على مراقبة أداء مشروعات المشاركة، وتصنف لستة مؤشرات فرعية على أساس المكون الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والابتكاري، وكذا المكون السياسي والقانوني.

٣- مؤشرات الأداء المهنية Professional KPIs: وتهدف إلى مراقبة أداء العاملين في المشروع، كالمهندسين والمعماريين والمساحين والمقاولين والموردين.

ووفقاً لمؤشرات الأداء الوظيفية، تأتي المؤشرات الاقتصادية في المرتبة الأولى بين غيرها من حيث الأولوية في تقييم المشروعات، يليها مؤشر الابتكار والتعلم ونقل التكنولوجيا، ثم المؤشرات البيئية، يليها مؤشرات الأداء الاجتماعي.

في حين تأتي المكونات الكهربائية والميكانيكية في المرتبة الأولى بين مؤشرات الأداء المهنية تليها المكونات الهيكلية والمدنية (Civil and Structural (C&S). وتمثل مكونات البناء أهم مؤشرات الأداء التشغيلية.

ويشير استخدام مؤشرات الأداء إلى الحاجة لإنشاء نماذج تنبؤ بأداء مشروعات المشاركة على أساس النتائج المقاسة في أي مرحلة من دورة حياة المشروع.

(1) Haponava & Al-Jibouri "Proposed System for Measuring Project Performance Using Process-Based Key Performance Indicators", 10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000078, 2011.

(2) Torbett, R., Salter, A., Gann, D.M. and Hobday, M., Design performance measurement in the construction sector: a pilot study. University of Sussex, SPRU. ٢٠٠١ : <https://www.researchgate.net/publication/24132183>

-Budawara, N., 2009. Key performance indicators to measure design performance in construction (Doctoral dissertation, Concordia University).

-Molenaar, K. and Navarro, D., Key performance indicators in highway design and construction. Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, (2228), 2011.

وتختلف مؤشرات تقييم المشاركة لمشروعات الخدمات العامة والبنية التحتية باختلاف المراحل التي يمر بها المشروع، وتبدأ هذه المؤشرات بمراحل ما قبل دخول المشروع في المشاركة، حيث تبدأ بمؤشرات تقييم الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع للوقوف على مدى تحقيق المشروع للربحية المالية والاقتصادية، التي تدفع القطاع الخاص للمشاركة في تنفيذ تلك المشروعات. وتتعدد المؤشرات مروراً بمراحل اختيار المناقصات والشركاء من القطاع الخاص، حتى التقييم اللاحق بعد انتهاء تنفيذ المشروع، مروراً بالتقييم الجاري للمشروع، وتتمثل مراحل التقييم لمشروعات PPP فيما يلي:

- ١- تقييم المشروع في مرحلة ما قبل المشاركة.
 - ٢- التقييم من أجل قرار الدخول في المشاركة.
 - ٣- التقييم في مرحلة اختيار المناقصات والشركاء من القطاع الخاص.
 - ٤- المتابعة والتقييم الجاري.
 - ٥- التقييم اللاحق بعد تنفيذ المشروع وما إذا حقق المشروع أهدافه أم لا.
- ويكمن الهدف الرئيسي من استخدام مؤشرات الأداء في تلك المراحل في محاولة الوصول لخارطة طريق لتقييم أداء مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتحديد الخصائص الرئيسية لها، وتصنيف وترتيب أولويات مؤشرات الأداء الرئيسية لمشاريع ال PPP، لاسيما في مصر^(١).

٣-١-٣ طبيعة المشروعات المنفذة في القطاعات ذات الأولوية:

يتوقف شكل التعاقد بين القطاعين العام والخاص على المهام التي يتولاها القطاع الخاص، وحجم المشاركة بين القطاعين في أطر عدة تشمل: تصميم المشروع، وتمويله، وتشغيله، وصيانته. وفي دراسة لصندوق النقد الدولي، بين فيها أن عملية المشاركة تتمثل في دخول القطاع الخاص لتوفير أصول البنية التحتية والخدمات في المشاريع الاقتصادية مثل الطرق والنقل، والخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة، وذلك عندما تعجز الحكومات عن توفير هذه المشروعات والخدمات في ظل الأزمات الاقتصادية التي تمر بها هذه الدول^(٢).

وتشير تجارب الدول المختلفة إلى أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية (كالنقل) هي المرشحة في العادة للمشاركة بين القطاعين العام والخاص أكثر من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية (كالرعاية الصحية والتعليم)، وذلك لثلاثة أسباب رئيسية:

- ١- أن المشاريع التي تتمتع بالسلامة المالية وتعالج اختناقات واضحة في مسار البنية التحتية مثل مشاريع الطرق والسكك الحديدية والموانئ والطاقة هي على الأرجح المشاريع ذات معدلات العائد المرتفعة، وبالتالي تتمتع بالجاذبية للقطاع الخاص.

^(١) Fayez & Marzouk, 2018.

^(٢) صندوق النقد الدولي: "الاستثمار العام ومشاركة بين القطاعين العام والخاص، قضايا اقتصادية"، رقم ٤٠، ٢٠٠٧.

- ٢- أن رسوم الاستخدام غالباً ما تكون مجدية ومحبذة أكثر في مشاريع البنية التحتية الاقتصادية.
- ٣- أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية عادة ما تحظى بأسواق أكثر تطوراً تجمع بين التشييد وتوفير الخدمات ذات الصلة (مثل بناء وتشغيل وصيانة طريق برسوم مرور) مقارنة بمشاريع البنية التحتية الاجتماعية.

لذلك تعد مشروعات البنية التحتية الاجتماعية أصعب المشروعات، فهي تحتاج لخبرة ودراية أكبر، لاسيما أن المستفيد المباشر فيها هو الإنسان، كالصحة والتعليم.

واستناداً إلى هذه الاعتبارات، فإن التركيز على الاستعانة بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص في بناء الطرق ليس بالأمر المستغرب. وبصفة عامة، تسمح المشاركة بين القطاعين العام والخاص للحكومات بتجنب أو إرجاء الإنفاق على البنية التحتية دون التخلي عن مزايا هذا الإنفاق. وقد يتسم هذا الأمر بالجاذبية إلى حد كبير بالنسبة للحكومات التي تواجه قيوداً مالية في الإنفاق وإن لم تكن مقيدة إلى حد ما في التعهد بالإنفاق في مرحلة لاحقة. ومن ثم، بينما يمكن للمشاركة بين القطاعين العام والخاص أن تخفف من قيود الإنفاق من المالية العامة على استثمارات البنية التحتية، فقد تستخدم أيضاً لتلافي هذه القيود، وقيد بنود الاستثمار العام خارج الموازنة وبنود الدين خارج الميزانية العامة للدولة. وفي مثل هذه الحالة، قد ينتهي الأمر بالحكومات إلى تحمل معظم المخاطر المتضمنة في هذه المشاركة ومواجهة زيادة التكاليف على الموازنة العامة في المدى المتوسط إلى الطويل.

ومع ذلك فالمشاركة جيدة التصميم والتنفيذ تسمح بتحقيق مكاسب الكفاءة في تشييد أصول البنية التحتية وتوفير الخدمات القائمة على مشاريعها، وبالتالي تقليل التكاليف التي تتحملها الحكومة لتوفير هذه الخدمات.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا: هو كيف تتأكد الحكومات من مدى كفاءة المشاركة بين القطاعين في توفير مستويات عالية من الخدمات في مجال البنية التحتية؟ وتتمثل الإجابة في ثلاثة عوامل رئيسية هي^(١):

- ١- الإطار القانوني الذي يحكم مشاركة القطاعين العام والخاص.
- ٢- إجراءات اختيار وتنفيذ المشاركة، ودور وزارة المالية في هذا السياق.
- ٣- الالتزامات التعاقدية التي تستند إليها المشاركة والتي تحدد بصورة مباشرة المخاطر التي تتحملها الحكومة في إطار المالية العامة. بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الحكومات توخي الشفافية في المحاسبة المعنية بالمالية العامة والإفصاح التام عن جميع المخاطر على مستوى المالية العامة.

قام البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية European Bank for Reconstruction and Development بدراسة حول تقييم درجة الامتثال والفعالية compliance and effectiveness

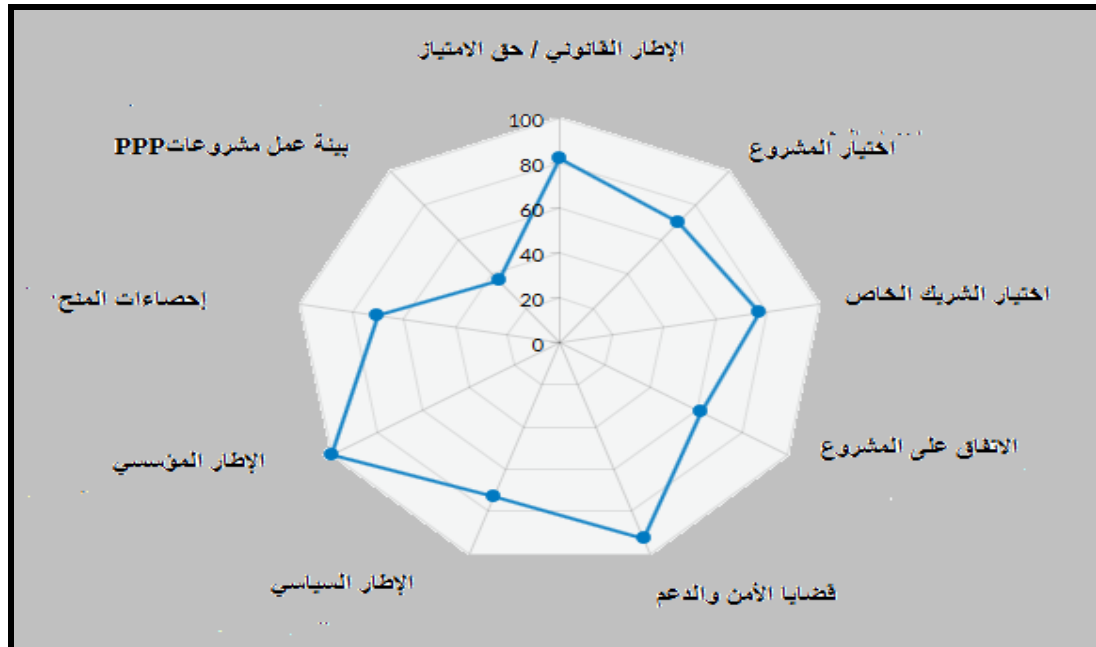
(١) صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٧.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

score في تنفيذ مشروعات الـ PPP في مصر في عام ٢٠١٧/٢٠١٨ من خلال عدد من المؤشرات يوضحها الشكل رقم (٣-١) ونسبة تحقيق كل مؤشر، والتي تشير مجملها في المتوسط إلى تحقيق مصر نسبة متوسطة بلغت ٦٦%. وكان أعلى تلك المؤشرات هو المؤشر الخاص بالإطار المؤسسي للمشروع وبلغت نسبة تحقيقه ١٠٠%، ويعني وجود إطار مؤسسي يدعم تنفيذ مشروعات المشاركة ممثلاً في الوحدة المركزية لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص التابعة لوزارة المالية. وجاء المؤشر الخاص بتوفير الأمن والدعم اللازم لإتمام المشروع بنسبة ٩٣%، وهو ما يشير إلى توفر الأدوات التي تضمن تأمين التعاقد وحماية الأصول الخاصة به وكافة التدفقات المالية التي يقدمها الشريك الخاص. وجاء في المرتبة الثالثة المؤشر الخاص بحق الامتياز والالتزام بالإطار القانوني الذي يحكم عقود المشاركة بنسبة ٨٢%، بمعنى وجود قدر من الالتزام بالإطار القانوني الخاص بمشروعات PPP أو حزمة متقدمة من القوانين المنظمة للتعاقد والسماح بوجود إطار قانوني مرن، بالإضافة إلى حصر المخاطر المحيطة. في حين احتل المؤشر الخاص بفعالية بيئة العمل لمشروعات الـ PPP أقل نسبة وهي ٣٦%، وهو ما يعني أن طرفي التعاقد من الحكومة والقطاع الخاص يعملان على توفير بيئة عمل كفء وذات فعالية بنسبة أقل من ٥٠% وهو ما يشير إلى وجود سوق رأس مال وبنوك محلية وشركات تأمين أو بشكل عام مؤسسات تمويلية تضمن توفير التمويل اللازم للوفاء بالعقد وتنفيذ المشروع بشكل أقل من المطلوب^(١).

شكل رقم (٣-١)

مؤشرات تحقيق الامتثال والفعالية في مشروعات الـ PPP في مصر ٢٠١٧/٢٠١٨



المصدر: European Bank for Reconstruction and Development, 2018

^(١) European Bank for Reconstruction and Development, 2018.

٢-٣ مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص التي تمت في مصر قبل وبعد إنشاء الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص ٢٠٠٦:

يمكن تقسيم الفترة التي تم بها مشروعات مشاركة بين القطاعين العام والخاص إلى فترتين، الفترة الأولى هي ما قبل إنشاء الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص؛ أي قبل ٢٠٠٦، والفترة الثانية هي فترة ما بعد إنشاء الوحدة. في الفترة الأولى، تركزت معظم مشروعات المشاركة في قطاعات: الكهرباء والطاقة، والطرق والمطارات، والمياه والصرف الصحي والموانئ، بالإضافة لبعض المشروعات في قطاعي الصحة والتعليم.

والأمثلة على ذلك يوضحها الجدول رقم (١-٣) مرتبة حسب أهميتها من حيث حجم التمويل، حيث يشمل مشروع محطة كهرباء سيدي كرير، محطة كهرباء السويس، محطة كهرباء خليج السويس، وكذا مشروع محطة الحاويات بقناة السويس، بالإضافة لعدد من المشروعات الأخرى في مجال النقل بنظام BOT كمطار العلمين ومطار مرسى علم ومطار رأس سدر. ويتم تنفيذ مشروعات المطارات على ٣ مراحل، وبمدد امتياز تصل إلى ٥٠ عاماً كما في مطار العلمين^(١).

وتشير الإحصاءات التي تم جمعها من قاعدة البيانات الدولية الخاصة بمشروعات PPP والتي تستمد معلوماتها من المصادر المحلية التابعة للوحدة المركزية بوزارة المالية، إلى أن عدد مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص والتي تم تنفيذها منذ تسعينيات القرن الماضي وحتى عام ٢٠١٧، قد بلغ ٥١ مشروعاً وذلك بتكلفة إجمالية تعادل ٨١٨٠ مليون دولار، وهي قيمة الاستثمارات التي نُفذت في تلك الفترة بشكل مشترك بين القطاعين العام والخاص، ولا يزال ٤٩ مشروعاً تحت الإنشاء بتكلفة إجمالية قدرها ٧٩٠٤ مليون دولار. والجدول رقم (١-٣) هو بيان بالمشروعات التي تمت في تلك الفترة والقطاعات التي اشتملت عليها وتكلفة كل مشروع ونسبة مساهمة القطاع الخاص، وهي مرتبة حسب حجم التمويل لكل مشروع. وتشير الدراسات إلى أن عدد المشروعات التي تمت بنظام المشاركة في قطاع البنية التحتية منذ عام ١٩٩٠ حتى اليوم بلغ قرابة ٥١ مشروع، بإجمالي استثمارات ٨.١٨٠ مليون دولار. والمشروعات الواردة في الجدول رقم (١-٣) هي أهم تلك المشروعات من حيث حجم التمويل (pppknowledgelab.org).

أما الجدول رقم (٢-٣) فيوضح أهم المشروعات التي تمت حديثاً بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص في عام ٢٠١٧ فقط ونسبة القطاع الخاص في كل مشروع. ويبلغ اليوم عدد المشروعات تحت الإنشاء أو التشغيل حوالي ٤٩ مشروعاً، بإجمالي استثمارات يبلغ ٧.٩٠٤ مليون دولار، وأهم تلك المشروعات وأكبرها من حيث حجم التمويل هي الواردة في الجدول أدناه (pppknowledgelab.org).

^(١)Egypt. Ministry of Finance. "PPP Central Unit. The National Program for Public Private Partnership". Cairo,, 2009.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

جدول رقم (٣-١)

أهم المشروعات التي تمت بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر في الفترة ١٩٩٩-٢٠١٧ قبل وبعد إنشاء الوحدة المركزية (حسب حجم التمويل)

اسم المشروع	القطاع	سنة الإغلاق المالي	حجم الاستثمار (مليون دولار)	نسبة القطاع الخاص %
محطة حاويات بقناة السويس	نقل بحري	٢٠٠٠	٨٩٣.٩	٨٥
ميناء دمياط	نقل بحري	٢٠٠٨	٦٤٠	100
ميناء السخنة (المرحلة ٣)	نقل بحري	٢٠١٧	٤٩٨	63
محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة	المياه والصرف الصحي	٢٠١٠	٤٧٥	100
شركة شرق المتوسط لأنابيب الغاز (EMG)	الغاز الطبيعي	٢٠٠٧	٤٦٩	90
محطة الطاقة الشمسية (Scatec)	الكهرباء	٢٠١٧	٤٥٠	100
محطة كهرباء سيدي كريب	الكهرباء	١٩٩٩	٤١٤	100
محطة رياح رأس غارب	الكهرباء	٢٠١٧	٤٠٠	100
محطة كهرباء بور سعيد	الكهرباء	٢٠٠١	٣٤٠	100
محطة كهرباء خليج السويس	الكهرباء	٢٠٠١	٣٣٨	100

المصدر: قاعدة بيانات PPP، <https://pppknowledgelab.org/countries/egypt>

*World Bank Database, Private Participation in Infrastructure (PPP)

جدول رقم (٣-٢)

أهم المشروعات التي تمت بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص في عام ٢٠١٧

اسم المشروع	القطاع	سنة الإغلاق المالي	حجم الاستثمار (مليون دولار)	نسبة القطاع الخاص %
ميناء السخنة (المرحلة ٣)	نقل بحري	٢٠١٧	٤٩٨	63
محطة الطاقة الشمسية (Scatec)	الكهرباء	٢٠١٧	٤٥٠	100
محطة رياح رأس غارب	الكهرباء	٢٠١٧	٤٠٠	100
مجمع الطاقة الشمسية الكهروضوئية Eren	الكهرباء	٢٠١٧	١٥٤.٦	100
محطة انفينيتي الشمسية	الكهرباء	٢٠١٧	١١٥.٧	100
محطة ACWA Benban الشمسية المرحلة ٣	الكهرباء	٢٠١٧	٨٠.٨	100
محطة ACWA Benban الشمسية المرحلة ١	الكهرباء	٢٠١٧	٧٧.٥	100
محطة طاقة Arabia Benban الشمسية	الكهرباء	٢٠١٧	٧٤.١	100
محطة EDF EN Benban	الكهرباء	٢٠١٧	٧٤	100
محطة السويدي Benban الشمسية	الكهرباء	٢٠١٧	٧٤	100

المصدر: قاعدة بيانات PPP، <https://pppknowledgelab.org/countries/egypt>

*World Bank Database, Private Participation in Infrastructure (PPP)

٣-٣ تقييم عدد من مشروعات المشاركة التي تمت بين القطاعين العام والخاص في مصر:

٣-٣-١ مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة ٢٠١٠:

- كان قطاع إمداد المياه والصرف الصحي يعاني من تدني شديد في الكفاية الذاتية المالية. إذ لا تغطي منظومته النفقات المختلفة للتشغيل والصيانة بصورة كاملة. وقد قامت الحكومة المصرية بالعديد من المحاولات في فترة امتدت لعدة عقود على أقل تقدير من أجل معالجة تدني تعريفة استرداد التكلفة. وفي عام 1985 اعتمدت الحكومة سياسة وطنية لتسعير المياه من أجل تحقيق التعافي الكامل للتشغيل والصيانة للمياه بحلول عام 1991، ومع ذلك قبيل اعتماد الزيادة الأخيرة في التعريفة في أغسطس 2017، كانت شرائح التعريفة المطبقة للمياه والصرف الصحي منخفضة بصورة مبالغ فيه^(١).
- بمساعدة من مؤسسة التمويل الدولية (IFC)، منحت الحكومة امتيازاً مميزاً لإنشاء محطة معالجة مياه الصرف الصحي، من شأنها تحسين خدمات الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة، وكذلك استيعاب الزيادة السكانية المتوقعة. تم طرح المشروع في يونيو ٢٠٠٦، وفاز كونسورتيوم من شركة Orascom Construction Industries المصرية وشركة Aqualia الإسبانية بعرض مشاركة بين القطاعين العام والخاص PPP بنظام البناء، والتشغيل، والنقل BOT لإنشاء محطة معالجة تبلغ مساحتها ٢٥٠.٠٠٠ متر مكعب في اليوم، والتي من المتوقع أن تقوم بتعبئة استثمارات خاصة تتراوح بين ١٥٠ - ٢٠٠ مليون دولار.
- جعلت الحكومة من تطوير البنية التحتية للقاهرة الجديدة أولوية لأنه من المتوقع أن يرتفع عدد سكان المنطقة من ٥٥٠.٠٠٠ إلى حوالي ٣ ملايين نسمة خلال العشرين عاماً القادمة.
- تم دعم العمل الاستشاري لمؤسسة التمويل الدولية من قبل Infrastructure Development Collaboration Partnership Fund (DevCo). و DevCo هو برنامج متعدد المانحين تابع لمجموعة تطوير البنية التحتية الخاصة، يتم تمويله من قبل وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة، ووزارة الخارجية الهولندية، والوكالة السويدية للتنمية الدولية، ووكالة التنمية النمساوية. هذا الدعم يأتي في شكل قروض من القطاع العام، وتمويل قطاع خاص، وتقديم استشارات وضمانات، وكذا مساعدات قائمة على الإنتاج.
- تم ذلك في الوقت الذي اتجهت فيه الحكومة نحو استراتيجية التنمية الاقتصادية طويلة الأجل، من خلال تعبئة تمويل القطاع الخاص وحشد الموارد.

⁽¹⁾World Bank Group (2018) Egypt: Enabling Private Investment and Commercial Financing inn Investment. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD>

- **وصف المشروع:** تضمنت عملية الاختيار من بين شركات القطاع الخاص تأهيلاً أولاً لمقدمي العطاءات المحتملين بناءً على المعايير المالية والفنية، مثل الحد الأدنى للقيمة الصافية Minimum Net Worth or Minimum Present Value والخبرة في مجال مشروعات BOT، وخاصة محطات معالجة مياه الصرف الصحي المماثلة (انظر الملحق لنموذج التأهيل المسبق).
- تلقت الحكومة ١٠ طلبات وتم تأهيل سبعة من مقدمي العروض. وتم تنظيم المعاملة كعقد امتياز PPP لمدة ٢٠ عاماً. حيث سيقوم الشريك الخاص بتصميم وتمويل وبناء وتشغيل وصيانة محطة جديدة لمعالجة مياه الصرف الصحي بطاقة ٢٥٠٠٠٠ متر مكعب في اليوم.
- في المقابل، ستدفع الحكومة رسوم معالجة مياه الصرف الصحي التي تتضمن جزءاً ثابتاً لتغطية التكاليف الثابتة للمستثمر (مثل خدمة الدين والعائد على حقوق الملكية) بالإضافة إلى جزء متغير بناءً على الحجم الفعلي لمياه الصرف الصحي المعالجة، لتغطية التكاليف المتغيرة للمستثمر.
- بالإضافة إلى ذلك يتم دفع تكاليف الكهرباء من قبل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (the of ftaker) كعنصر تمريري ضمن البنود. وتقوم وزارة المالية بدعم قرض هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.
- اجتذب المشروع خمسة عروض من اتحادات شركات محلية وإقليمية ودولية، وكان تقديم العطاءات منظماً في خطوتين: عرض فني (تم تقييمه على أساس "النجاح/الفشل")، وعرض تجاري (والذي كان مقصوداً على مقدمي العروض الذين تم قبول عروضهم الفنية).
- تم اختيار العرض الفائز على أساس أقل قيمة صافية حالية (NPV) Net Present Value من إجمالي رسوم معالجة مياه الصرف الصحي خلال فترة الامتياز.
- نظراً لأن تكاليف الكهرباء توجد ضمن أحد البنود في العقد، فقد طُلب من مقدمي العروض تحديد مستويات استهلاك الكهرباء المتوقعة لضمان الحفاظ على الطاقة. وتم إضافة تكاليف الكهرباء المقدرة إلى رسوم معالجة مياه الصرف الصحي لاختيار العرض الفائز.
- قدم الكونسورتيوم المصري الإسباني أقل عرض مالي وحصل على العقد في يونيو ٢٠٠٩.

دور مجموعة البنك الدولي في هذا المشروع:

عينت الحكومة مؤسسة التمويل الدولية IFC كمستشار رئيسي لهيكله المعاملات الخاصة بمحطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة وفرز العطاءات التنافسية الدولية المختلفة. وأشرفت مؤسسة التمويل الدولية على فريق من الخبراء الفنيين والبيئيين والقانونيين المتخصصين الذين تولوا دراسة المسائل الفنية والمالية والقانونية للتوصية ببنية المعاملات الأكثر قابلية للتطبيق من الناحية التجارية والفنية. كذلك لعبت مؤسسة التمويل الدولية دوراً في تسويق المشروع، وتأهيل المستثمرين المحتملين وفقاً

للمعايير المالية والفنية المحددة، وصياغة مستندات العطاءات، واختيار العرض الفائز، والإشراف على عملية الإغلاق المالي^(١).

نتائج هذا المشروع:

- في مشروعات المشاركة، ما يهمنا هو تقييم مستوى الخدمة الذي سيقدمه المشروع وهناك العديد من المؤشرات التي تضمن استمرار الشريك الخاص في تقديم الخدمة بالشكل المطلوب. فمثلاً، في هذا المشروع يتم تحديد مستوى مياه الصرف الصحي الداخلة للمعالجة وكذلك مستوى المعالجة المطلوب، ثم يتم تحليل المياه الخارجة من المحطة للتأكد من كفاءة عملية المعالجة وجودة المياه بعد المعالجة.
- وفي حالة عدم التزام الشريك الخاص بمستوى الخدمة المطلوبة يتم توقيع غرامات على المشروع، وإن استمر في عدم الالتزام يُفسخ العقد مع الشريك الخاص، ويتم إعادة طرح المشروع للقطاع الخاص، أو قد تتولى الحكومة مهمة إدارة المشروع. وفي بعض الحالات تُخل الدولة بالتزامها في دفع مقابل الخدمة المقدمة، ويُسجل عليها متأخرات، فتصبح الدولة ملزمة بدفع غرامات، وفي حالة عدم سداد الجهة الإدارية للمستحقات المسجلة عليها للقطاع الخاص خلال ٣٠ يوم، يحق للقطاع الخاص تقديم الإيصالات لوزارة المالية. وإذا تكررت عملية التأخير في السداد فإنه يحق للقطاع الخاص فسخ العقد المبرم مع الجهة الإدارية.
- تتعدد المراحل التي يمر بها مشروع المشاركة بين القطاعين العام والخاص، وفي كل مرحلة قد يتعرض المشروع لمشاكل مختلفة ومتنوعة، ولذا يجب تحديد مسؤوليات والتزامات كل طرف من أطراف المشروع في كل مرحلة من مراحله. فمثلاً، في مشروع معالجة مياه الصرف الصحي، يقع على عاتق الدولة توفير المياه المراد معالجتها وبعد معالجتها وضمها لشبكات المياه الرئيسية. وبذلك فإن مسؤولية الشريك الخاص تقع فقط في نطاق عمل المحطة ولا تتعدها، فالشريك الخاص يقوم بتصميم المحطة وإنشاءها وتجهيزها للعمل.
- يعتبر مشروع معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة أول صفقة ناجحة في إطار برامج المشاركة بين القطاعين العام والخاص ونموذج ناجح قابل للتطبيق في المشروعات المستقبلية.
- أمكن تعبئة ما بين ١٥٠ و ٢٠٠ مليون دولار في استثمارات خاصة.
- تم الانتهاء من إنشاء محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة عام ٢٠١٢.
- استطاع ما يقرب من ٣ ملايين شخص في القاهرة الجديدة أن يستفيد من تحسين البنية التحتية وتحسين جودة الخدمة المقدمة على مدى عمر المشروع.
- هناك أثر ضمني آخر تمثل في جذب شركاء اقليميين ودوليين من القطاع الخاص لسوق مشروعات ال PPP في مصر في الفترات التالية للمشروع.

⁽¹⁾ World Bank Group "Public-Private Partnerships Briefs, Egypt: New Cairo Wastewater", Feb., 2010, www.worldbank.org/ppp

- هناك مشكلة وحيدة تعرض لها المشروع وهي مشكلة تنظيمية عرقلت مسيرة تنفيذ المشروع، وذلك بعدم التزام الجهات الإدارية بتنفيذ ما وُكل إليها من مهام تتعلق بعمليات الصيانة لشبكات المياه والصرف الصحي، وكانت النتيجة أن انتهى الشريك الخاص من تصميم المحطة وأصبحت جاهزة للعمل في حين أن الجهة الإدارية لم تلتزم بما وُكل إليها، وبناءً عليه أصبح على الدولة سداد رسوم عبء عمل المحطة دون أن تستفيد بأي خدمات مقدمة، وبعد فترة تقدم الشريك الخاص بفسخ العقد، إلا أنه تم تسوية الأمر من خلال التفاوض وتعويض الشريك الخاص عن ما ألحق به من أضرار، تُسدد قيمتها على أقساط مع تسديد رسوم الخدمة المقدمة.

تقييم مشروع معالجة مياه الصرف الصحي (Wastewater Treatment Plant (WWTP):

يتناول الجزء الأول في التقييم تحليلاً للهيكل الفني للمشروع، بشرح مفهوم الهيكل الفني، وكيف يؤثر على نجاح المشروع، بالإضافة إلى هيكل المخاطر والشروط التعاقدية Structuring of Risks and Contractual Terms التي ستؤدي إلى تطوير ما يطلق عليه مقارنة القطاع العام Public Sector Comparator (PSC) ^(١) بالإضافة لنموذج Shadow bid model ^(٢).

أما الجزء الثاني فيدور حول تحليل القيمة مقابل النقود Value For Money (VFM) للمشروع، وكذلك معايير وزن العطاءات التي اجرتها الوحدة المركزية لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص.

١- تعد الهيكل الفنية Technical structure هي الخطوة الأولى في مشروع المشاركة، وهو جزء من التقييم المبدئي للمشروع سواء كان سيتم تنفيذه على أنه مشروع مشاركة PPP أم لا. تتمثل هذه الخطوة في تحديد المخاطر وتقييمها، وبعد تحديد كل المخاطر، يتم تخصيصها بين القطاعين العام والخاص بناءً على قدرة كل منهما على التعامل مع هذه المخاطر. وكاستراتيجية لتخفيف المخاطر، تلجأ الحكومة إلى تنظيم الصفقة بالاتفاق مع البنوك على خطة لإعادة التمويل Refinancing Scheme، تكون كل ٣ سنوات مثلاً، حيث يقوم الطرفين بإعادة النظر في سعر الفائدة وتغييره. في حالة ارتفاع قيمة سعر الفائدة، فإن الحكومة تضيف هذه القيمة إلى القطاع الخاص. أما إذا

^(١)دراسة مقارنة القطاع العام (Public Sector Comparator (PSC هي جزء أساسي من إجراءات الطرح، حيث أنها تتيح للوزارات المختصة المقارنة بين الاختيارات المالية والهيكلية لطرح المشروع لإثبات أن اختيار طرح المشروع بأسلوب مشاركة مع القطاع الخاص سوف يكون له عائد أعلى على النقود VFM من طرحه من خلال الطرح العام. فهي إجراء يسع من خلاله المروج إلى مقارنة التكلفة الإجمالية لإنشاء وتشغيل وصيانة جزء من البنية التحتية العامة باستخدام آلية PPP بدلاً من استخدام الملكية المباشرة للقطاع العام (EIB, 2005).

^(٢) يُطلق هذا المصطلح على الأساس المالي أو الحسابات المالية المقدرة من قبل مقدم العرض من القطاع الخاص قبل الدخول في المناقصة. وهو نموذج مالي financial model ولكن من وجهة نظر شركة المشروع. وهذا النموذج هو نموذج يقدم معياراً لتأكيد VFM والقدرة على تحمل التكاليف من خلال تقدير ما سيقفه القطاع الخاص لتقديم عطاءات لمشروع أو خدمة معينة.

انخفضت قيمة سعر الفائدة، سيتم تقاسم المكاسب بالتساوي (٥٠%/٥٠%) بين الحكومة ومقدم الخدمة. ويعد ذلك بمثابة حافز لمقدم الخدمة للاتفاق على مخطط إعادة التمويل^(١). وفي هذه الحالة توافق البنوك على إمداد أطراف العقد بمدفوعات ديون طويلة الأجل long debt tenors.

والخطوة الثانية في الهيكل الفنية هي هيكل الشروط التعاقدية للمشروع لجعل المشروع مرغوباً من قبل المقرضين (البنوك) ومقدمي الخدمة من القطاع الخاص. فغالبية مشروعات المشاركة يتم تمويلها على أساس (SPV) special purpose vehicle ليكون مسؤولاً عن إيرادات المشروع والتزامات الديون. وعادة ما يكون التمويل طويل الأجل، يتراوح بين ٧٠% إلى ٩٠% من إجمالي متطلبات التمويل اعتماداً على مخاطر المشروع. ويتعين على البنوك النظر في بعض المشكلات أولاً قبل اتخاذ قرار بشأن تمويل المشروع من أجل ضمان استرداد الديون المستحقة من قبل الشرك من القطاع الخاص. هذه المشاكل تتعلق بما يلي^(٢):

- نوع وقدرة الموظفين الذين سيديرون المشروع.
 - التأكد من أن عوائد المشروع سيتم توجيهها إلى حساب خاص منظم.
 - التأكد من القدرة على المساهمة في المشروع والاستمرار من قبل شركة المشروع.
 - تقييم عوامل الخطر التي تؤثر على المشروع
 - التحقق من الاستعانة بخبراء طوال فترة عمل المشروع في كافة الجوانب المتعلقة به.
- ٢- في تحليل القيمة مقابل النقود (Value for Money (VFM)، يتم التحقق من صحة نموذج مقارنة القطاع العام (PSC) Public Sector Comparator ونموذج "عرض الظل" shadow bid model المستمد من النموذج المالي لمشروع معالجة مياه الصرف الصحي. عقب الحصول على القيمة الحالية الصافية NPV لخيار الطريق: إما أن يتم بواسطة القطاع العام أو من خلال مشروع مشاركة PPP، وتتم مقارنة القيم من أجل تحقيق VFM لمعدلات خصم مختلفة.

^(١) هناك بعض الحالات التي تصبح فيها المخاطر مفسدة للصفقة، أي خطر لا يمكن تقديره كمياً، مما يتسبب في فشل المشروع. مثال ذلك: مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بنظام مشاركة في منطقة أبو رواش، فشل بسبب مخاطر البيئة. ففي هذا المشروع، تم إلقاء تصريف المصنع في المياه القريبة، مما تسبب في تلويث المياه والمنطقة بأكملها. وهذا النوع من المخاطر قد يؤدي بالقطاع الخاص إلى التعرض للعقوبة القانونية، وبالتالي لن يقدم أي أحد من القطاع الخاص عطاءات لهذا المشروع حتى لا يتحمل هذا الخطر. وبالتالي تم اعتبار المخاطر البيئية بمثابة فشل للصفقة والمشروع بأكمله لعدم وجود طرق لتجنب الخطر أو حتى تخفيفه

(Mohy El Din, N., (2017) An Integrated Framework Approach For Ppp Projects in Egypt, Master's thesis, American University in Cairo, American University in Cairo, School of Sciences and Engineering, May)

(2) Chinyio, Ezekiel, and Alasdair Fergusson. (2008) "A Construction Perspective on Risk Management in Public Private Partnership." Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities. Oxford, UK: Blackwell Science, 2003. Wiley Online Library. Wiley Online Library, 25 Feb.

وقد تمت دراسة مقارنة القطاع العام (PSC) في هذا المشروع بمقارنة الأرقام التي تم حسابها من خلال منهجية معينة مع الأرقام الفعلية التي قدمتها مؤسسة التمويل الدولية IFC لهذا المشروع. وبدأ البناء في المشروع عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ بالإضافة إلى تكاليف ما قبل البناء لمدة ٦ أشهر أي في عام ٢٠٠٩، وبدأت مرحلة التشغيل في عام ٢٠١٢ لمدة ١٨ سنة المتبقية.

أما نموذج Shadow Bid Model، فقد استمدت بياناته من النموذج المالي للمشروع الذي تضمن تقديرات التكلفة لمشروع المشاركة على القطاع الخاص. وبمقارنة صافي التكلفة الحالية للحكومة net Present cost to Government (NPC) لـ Conventional Procurement (PSC) لمشروع الـ PPP، يتم الحصول على جميع التكاليف الحكومية لحساب صافي التكلفة الحالية للحكومة إذا تم تنفيذ المشروع من خلال المشاركة مع القطاع الخاص.

منحت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية عقد المشروع بقيمة ٤٧٢ مليون دولار من خلال هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة في يونيو ٢٠٠٩، مع فترة امتياز مدتها ٢٠ عاماً. ويشمل العقد التصميم والبناء والتمويل وتشغيل وإدارة المصنع الجديد. وتنتقل ملكية المشروع إلى الهيئة في نهاية فترة الامتياز.

في هذا المشروع، تولت الحكومة مخاطر استهلاك الكهرباء من خلال اتباع مفهوم "Pass-Through Charge" وذكر هذا المفهوم في العقد باعتباره المبلغ الذي دفعته هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (الطرف الحكومي) لتسديد مقدم الخدمة مقابل التكلفة الكاملة لفواتير الكهرباء المدفوعة حتى الحد الأقصى لاستهلاك الكهرباء خلال فترة التشغيل، وذلك باستثناء أي تكاليف تتعلق بتكاليف التوصيل الأولي أو بناء وتشغيل وصيانة أي محول أو محطة كهرباء فرعية. وقد تم التعامل مع هذا الخطر في العقد عن طريق ذكر "الحد الأقصى لاستهلاك الكهرباء" "Maximum Electricity Consumption" المتعلق بالحد الأقصى للاستهلاك الذي حدده القطاع الخاص في عرضه المالي.

في عملية الترسية لهذا المشروع، لم يعتمد اختيار العارض الفائز فقط اعتماداً على التكلفة الأقل، ذلك أن الحكومة تتحمل مخاطر استهلاك الكهرباء بالكامل، واختارت الوحدة المركزية مقدم العرض صاحب التكنولوجيا المتقدمة. والسبب وراء ذلك هو أن المزايد Bidder الذي يقدم تكنولوجيا متقدمة، يعتمد على التكلفة الأقل، ولأن الحكومة هي التي ستتحمل تكلفة استخدام الكهرباء للمشروع، فإنها تختار العرض الذي يحتوي على تكنولوجيا مرتفعة وتكلفة أقل، مما يقلل من تكلفة الكهرباء التي تتحملها الحكومة^(١).

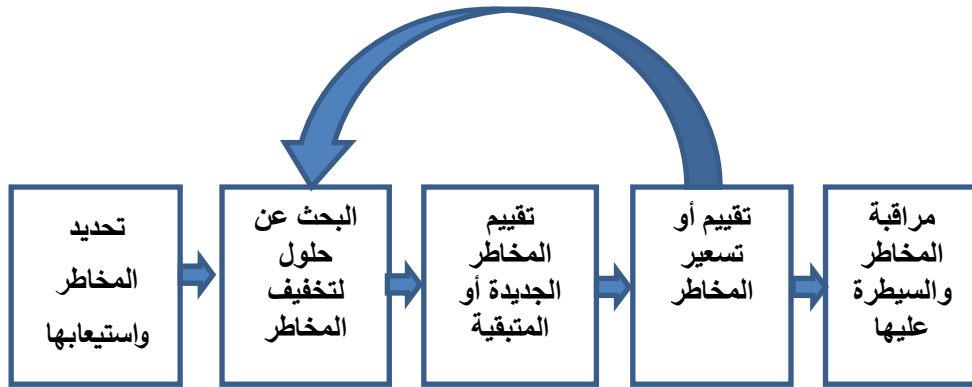
وتشكل المخاطر مشكلة هامة في مشروعات المشاركة، ففي الواقع تفشل العديد من مشاريع المشاركة بسبب عدم اتفاق الأطراف المتعاقدة على تخصيص المخاطر. ويعتمد النظر في اختيار شركة

⁽¹⁾ Mohy El Din, 2017.

المشروع على القدرة على تحديد وتحليل وتخصيص مخاطر المشروع بشكل مناسب. وعند الفشل في القيام بذلك، سيكون هناك آثار مالية على القطاع العام. لذلك، فبالإضافة إلى تقييم مصادر الإيرادات المرتبطة بقدرة المشروع على تحمل التكاليف، تحتاج الحكومة إلى تقييم وتحديد جميع المخاطر المرتبطة بالمشروع من أجل إدارتها في شكل مصفوفة مخاطر. ويستمر ذلك عادة مع عمر مشروع المشاركة. والشكل التالي يوضح تصور لمراحل عملية إدارة المخاطر التي تتم على خمس مراحل أساسية.

شكل رقم (٣-٢)

رسم توضيحي لعملية إدارة المخاطر في مشروعات المشاركة



المصدر: (Mohy El Din, 2017).

٣-٣-٢ المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم:

توجد العديد من العقود التي تتم في إطار مشاركة القطاعين العام والخاص بقطاع التعليم في مجالات مختلفة من الخدمة التعليمية، سواء في مجال المخرجات التعليمية - بمعنى تقديم الخدمة التعليمية ذاتها - أو المدخلات التعليمية مثل تصميم المناهج التعليمية واستخدام البنية التحتية.

ومن أهم عقود المشاركة في مجال التعليم هي عقود الإدارة التي تعطي الحق للقطاع الخاص في إدارة مدرسة أو مجموعة من المدارس والقيام بالمهام المالية والفنية والتعليمية، ويوجد أيضاً نوع آخر يعتمد على شراء المخرج التعليمي من المدارس الخاصة من خلال تعاقد الحكومة معهم على التحاق عدد معين من الطلاب بمدارسهم وتحمل الحكومة المصاريف الخاصة بالطلبة أثناء تلقيهم الخدمة التعليمية ويُعرف هذا النوع بـ Voucher. وفيما يخص نموذج المشاركة الذي يتم تطبيقه حالياً في مصر، فهو يركز على عقود متميزة بملكية المدارس لمدة طويلة المدى كحق انتفاع، وتنتقل هذه الملكية بعد انتهاء المدة إلى الدولة مرة أخرى، ويتحمل القطاع الخاص في هذا النوع من العقود تكاليف البناء والإنشاء والصيانة والتجهيز والإدارة.

وبدأ تاريخ المشاركة في قطاع التعليم مع أول تعاون بين الحكومة الألمانية والمصرية عام ١٩٩١ تحت مبادرة "مدارس مبارك أو مبارك كول" لرفع كفاءة طاب التعليم الفني في مرحلة التعليم قبل الجامعي

من خلال تدريبهم في شركات خاصة، وقد أطلق على هذه المشاركة اسم "مشاركة وتعاون القطاع العام والخاص" ^١ public private co-operation and partnership.

وفي عام ٢٠٠٦ بدأ دور الحكومة الحقيقي في تفعيل دور القطاع الخاص ومشاركته من خلال وضع السياسات لرسم الخطوط العريضة لمشاركة القطاعين في تقديم البنية الأساسية. وفي تقرير وزارة المالية عام ٢٠٠٩ عن المشاريع المختلفة التي سيتم تكليفها للوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية، اشتمل التقرير على المشروعات المتعلقة بقطاع التعليم والتي تضمنت بناء ٢٢١٠ مدرسة على مدار خمس سنوات بعقود طويلة الأجل للقطاع الخاص، تعطي له الحق في تجهيز المدارس وصيانتها وتمويلها وإمدادها بالخدمات غير التعليمية مثل أعمال الصيانة والنظافة وخدمات الأمن على مدى زمني ١٥ عاماً، ولكن لم يتم تفعيل هذا المشروع على أرض الواقع.

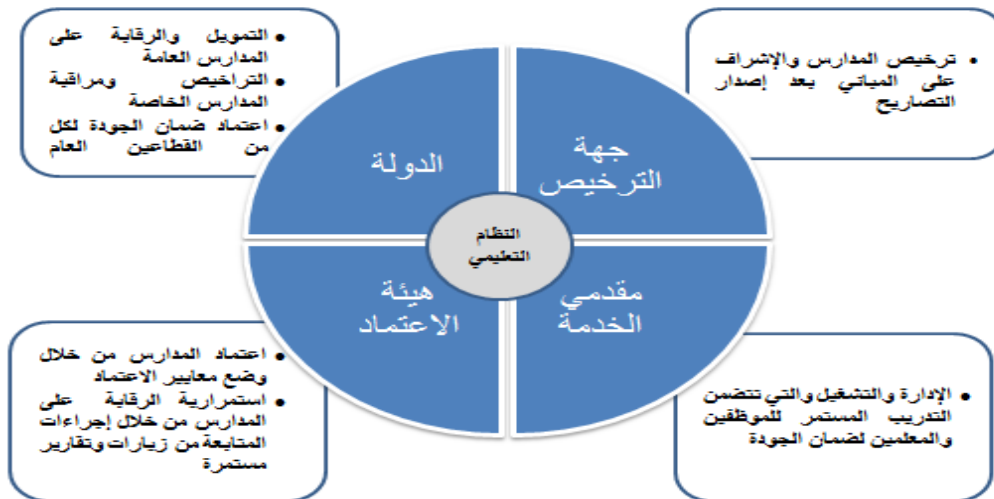
وفي عام ٢٠١٥، اتجهت الحكومة لتحرير قطاع التعليم وتقدمت وزارة التربية والتعليم بمشروع لبناء مدارس متميزة مع القطاع الخاص عن طريق توفير أراضي من طرفها إلى القطاع الخاص حتى يتسنى لهم بناء وتجهيز وإدارة المدرسة بعقود تمتد إلى ٤٠ عاماً وتحصيل مصاريف مدرسية من الطلاب يتم الاتفاق على هيكلها بين الطرفين ^٢.

قطاع التعليم في مصر، نظرة تحليلية:

يشتمل النظام التعليمي في مصر على جهات مختلفة، كل يلعب دوراً مختلفاً في الإشراف على النظام من أجل ضمان الالتزام بمعايير الجودة، كما يبين الشكل التالي:

شكل رقم (٣-٣)

الجهات التي يشتمل عليها النظام التعليمي في مصر



المصدر: وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٦

(1) Arab NGO Network for Development (ANND), 2019, PPP in Egypt, www.annd.org.

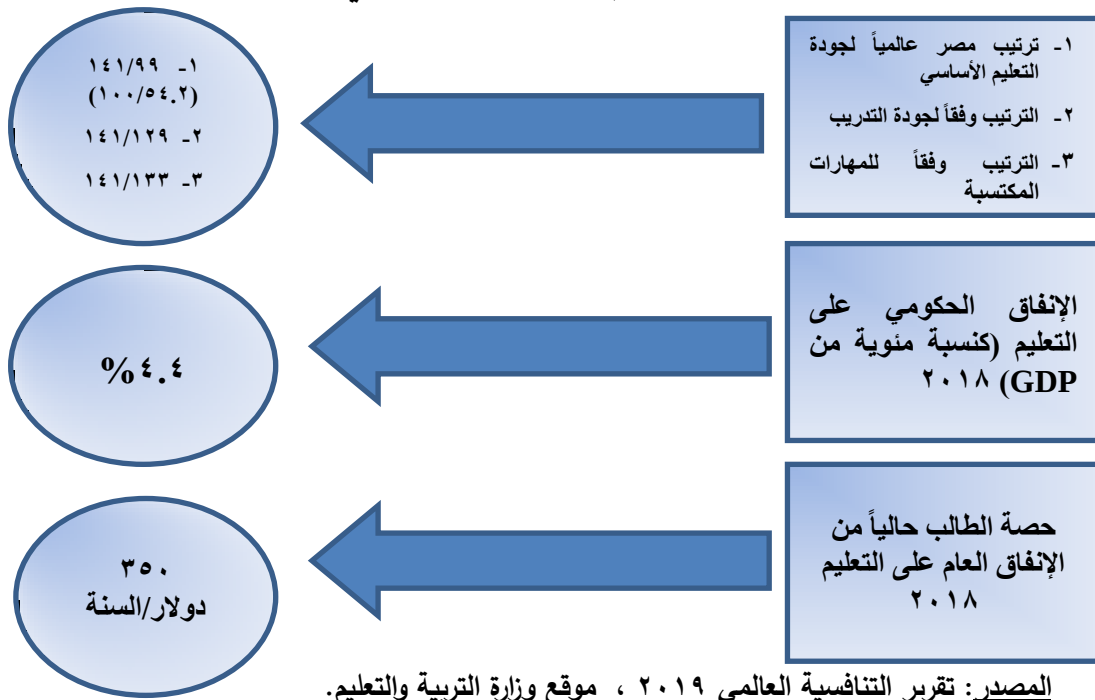
(2) ANND, 2019.

وينعكس مستوى المنظومة التعليمية في مصر على ترتيب مصر في التقارير الدولية الخاصة بترتيب الدول من حيث جودة التعليم، فقد أوضح تقرير مشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة التخطيط لعام ٢٠١٥ تحت عنوان "التقدم الذي أحرزته مصر نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية" حقيقة أن نسبة الطلاب الملحقين بمرحلة التعليم الإعدادي ليسوا على دراية كافية بأساسيات القراءة والكتابة تصل إلى ٣٥% أو أكثر. وقد يوجد رابط قوي بين هذا البيان وبين حصول مصر على مراكز متأخرة بالنسبة لمؤشر جودة التعليم الأساسي في تقرير التنافسية العالمي الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، حيث احتلت مصر في ذلك المركز ٩٩ من بين ١٤١ دولة عام ٢٠١٨، واحتلت المركز رقم ١٢٩ في مؤشر جودة التدريب، والمركز رقم ١٣٣ من ١٤١ دولة وفقاً للمهارات المكتسبة. وقد يكون سبب ذلك هو ضعف الإنفاق الحكومي على التعليم بشكل عام وخاصة التعليم قبل الجامعي، إذ بلغ الإنفاق الحكومي على التعليم كنسبة من GDP في عام ٢٠١٨ حوالي ٤.٤%، وهي نسبة منخفضة للغاية، بل وهي أقل من النسبة المقررة دستورياً (٦%)^(١).

ولذا، فيما يتعلق بمؤشرات التعليم على المستوى القومي، نجدها تشير إلى الحاجة لزيادة الإنفاق على التعليم مع التركيز على الجودة، كما يتضح في بيانات الشكل التالي:

شكل رقم (٣-٤)

مؤشرات التعليم على المستوى القومي ٢٠١٨



(1) ANND, 2019.

وفيما يلي يتم تناول مشروعين من مشروعات المشاركة التي تمت بين القطاعين العام والخاص بشيء من التحليل والتقييم، الأول لم يتم كما ذكرنا، والآخر تم التعاقد عليه وجاري طرح المرحلة الثانية من المشروع.

٣-٢-١ مشروع المدارس بنظام المشاركة مع القطاع الخاص ٢٠٠٧:

كان مشروع المدارس بنظام المشاركة مع القطاع الخاص والذي تم طرحه عام ٢٠٠٧ أحد المشروعات الرائدة والذي قامت بتطويره الهيئة العامة للأبنية التعليمية بالتعاون مع الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص. حيث تُعد الهيئة العامة للأبنية التعليمية هي الجهة المسؤولة عن بناء المدارس وصيانتها. استهدف هذا المشروع بناء ٣٤٥ مدرسة جديدة في ١٨ محافظة ولمدة ١٥ عاماً مقسمة على ٧ مناطق جغرافية.

تضمن دور القطاع الخاص: تصميم وبناء وتجهيز وتأثيث وصيانة وتمويل وتوفير الخدمات غير التعليمية (معدات النظافة والأمن وغيرها من الخدمات). ولكن لم يكتمل هذا المشروع ويمكن القول بأنه فشل قبل أن يبدأ بسبب الهيكلة الفنية الخاصة بالمشروع، فقد تم طرح المشروع دون دراسة جدوى أولية initial feasibility study لأسباب سياسية، وكوسيلة لتخفيف المخاطر، كان لابد من إعادة هيكلة المشروع. ويمكن ذكر أسباب فشل المشروع فيما يلي^(١) :

١- كون المشروع كان مكوناً من ٣٤٥ مدرسة منتشرة في ١٨ محافظة، فقد زاد ذلك من تكاليف التشغيل والصيانة للمشروع. في حين كان يجب على القطاع الخاص أن يقوم بتعيين مجموعات صيانة مختلفة لكل مدرسة من أجل تغطية جميع المدارس في المناطق المختلفة، ذلك أن نفقات التشغيل والصيانة تمثل تكلفة مرتفعة جداً على القطاع الخاص مقابل إيرادات المشروع.

٢- والسبب الثاني لفشل المشروع، هو أن القطاع الخاص لا يتعامل إلا مع الخدمات غير التعليمية Non-Educational Services، في حين أن القطاع العام ممثلاً في وزارة التربية والتعليم هو الجهة المسؤولة عن التعامل مع الجزء التعليمي. ذلك أن كل من الطرفين لديهم خلفيات مختلفة جعلت التواصل بينهما صعباً. وتبعاً لذلك، أدى هذا الاختلاف إلى احتكاك كبير وتصادم بين الطرفين، مما تسبب في إيقاف تنفيذ المشروع.

٣- بدأت إجراءات طرح للمشروع قبل استكمال الدراسات الفنية والمالية، بل استمر إعدادها أثناء

٤- طرح المشروع، وهو ما تسبب في إعادة هيكلة المشروع بعد صدور الدعوة لتقديم العطاءات.

ولمحاولة إنقاذ المشروع، كان اللجوء إلى حق الحلول بإجراء ما يلي:

١- تمت إعادة هيكلة المشروع، وأصبح مؤهلاً للتنفيذ بنظام المشاركة، وقامت الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بالتعاون مع الجهة المانحة للأراضي (الهيئة العامة للأبنية

^(١) Mohy El Din, 2017.

التعليمية) بجعل القطاع الخاص مسئولاً عن جميع العمليات المدرسية بما في ذلك الخدمة التعليمية وذلك بموجب شروط معينة مذكورة في العقد. وكان لابد من الاعتراف بهذه الشروط من أجل أن تضمن الحكومة جودة الخدمة التعليمية التي يقدمها القطاع الخاص.

٢- تم تخفيض عدد المدارس إلى ٢٩٠ مدرسة وجمعها في مناطق متجاورة، بغرض تقليل نفقات التشغيل التي يتكبدها القطاع الخاص. كما اعتبرت الحكومة أن توفير الأرض بدون رسوم للقطاع الخاص يُعد حافزاً لجعل المشروع مرغوباً وجاذباً لتحالفات مختلفة من شركات القطاع الخاص.

وبالرغم من ذلك لم يُكتب لهذا المشروع النجاح بسبب عوامل أخرى، في مقدمتها الدعم السياسي لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص. ولكن يمكن القول أن الدروس المستفادة من هذا المشروع الذي لم ينجح كانت أكبر بكثير من مشروعات أخرى كُتبت لها النجاح في قطاعات أخرى، وهو ما يعني توخي الحذر في المشروعات القادمة في قطاع التعليم وغيره من القطاعات التي تقدم خدمات بنية أساسية. وبذلك كان لابد في هذا الفصل من الدراسة من عرض نموذج غير ناجح لمشروعات المشاركة في مجال التعليم، قبل عرض التجربة الجديدة الناجحة التي لاتزال في مرحلة التنفيذ^(١)

٣-٢-٢ المشروع القومي للمدارس المتميزة ٢٠١٥ بنظام المشاركة مع القطاع الخاص:

قامت وزارة التربية والتعليم بدعم فني من الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية بطرح عقد مشاركة مع القطاع الخاص وفقاً لأحكام القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠، وذلك من خلال المشاركة بنظام حق الانتفاع لمدة ٤٠ عاماً لتمويل وتصميم وبناء وتشغيل واستغلال وصيانة مدارس المشاركة المتميزة للغات. وتتم المشاركة على ٣ مراحل وفقاً للإطار التالي^٢:

- ١- تقوم وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني بتوفير قطع الأراضي ومنحها للمستثمر بنظام حق الانتفاع دون أي مقابل لمدة ٤٠ عام.
- ٢- تلتزم الوزارة بتسهيل الحصول على تراخيص بناء المدارس وتشغيلها.
- ٣- تقوم الوزارة بمتابعة المدارس شأنها شأن أي مدرسة خاصة تابعة للوزارة.
- ٤- يلتزم الشريك الخاص ببناء المدارس في الفترة المحددة التي يتم الاتفاق عليها.
- ٥- يلتزم الشريك الخاص بالمصروفات الدراسية التي يتم الاتفاق عليها بين الطرفين.
- ٦- للشريك من القطاع الخاص الحرية الكاملة في اختيار وتعيين هيئة إدارة وتشغيل المدرسة حسب اللوائح والقوانين المنظمة لهذا الشأن كأى مدرسة خاصة.
- ٧- تطبق تلك المدارس المناهج المصرية وأساليب التقييم والامتحانات الوزارية (تتبع نموذج المدارس الرسمية للغات).

⁽¹⁾ Mohy El Din, 2017.

⁽²⁾ Egypt. Ministry of Finance. (2009).

٨- يجوز بعد انتهاء مدة حق الانتفاع الاستمرار في إدارة المدرسة من خلال عقد جديد يتم إبرامه بين الطرفين وفقاً للقانون.

ميررات ودواعي هذا المشروع

تأتي دواعي قيام مشروع المشاركة بين وزارة التربية والتعليم مع القطاع الخاص في الأمور التالية:

- ١- الحاجة الماسة والمتزايدة لخدمات التعليم عالي الجودة في مصر.
 - ٢- قاعدة سريعة من النمو للسكان وخاصة الطبقة المتوسطة في جميع محافظات الجمهورية.
 - ٣- رؤية ودعم من أجهزة الدولة.
 - ٤- يعد هذا المشروع بمثابة نموذج اجتماعي، اقتصادي واستثماري ذو عائد إيجابي.
- ملخص المشروع القومي لبناء وتشغيل مدارس المشاركة المتميزة للغات بنظام المشاركة مع القطاع الخاص^(١):**

- يستهدف المشروع التوسع في تصميم وبناء المدارس المتميزة للغات نظراً للإقبال المتزايد عليها من أبناء الطبقة المتوسطة، واستهدفت الوزارة عدد ١٠٠٠ مدرسة جديدة بحلول عام ٢٠١٨.
- اشترطت وزارة التربية والتعليم للاستثمار في تلك المدارس خضوع تلك المدارس للرقابة الكاملة من الوزارة، وأن تتوفر المراجعة الدورية، بجانب أن تستعين بالمناهج المصرية التي تقرها الوزارة. وللشريك الخاص تحسين عرض المناهج الدراسية بدون تغيير في المحتوى.
- تقوم الوزارة بتوفير أراضي المشروع المطروحة بنظام حق الانتفاع، حيث ستظل أراضي المشروع دائماً في ملكية الوزارة، على أن يتم نقل ملكية جميع الأصول الجديدة إلى وزارة التربية والتعليم في نهاية مدة العقد أو عند إنهائه قبل الموعد المتفق عليه طبقاً لبنود التعاقد.
- تعمل الوزارة على توفير كافة الموافقات الخاصة بالأرض اللازمة لبدء النشاط، على أن يقوم القطاع الخاص باستصدار تراخيص البناء.
- يُحدد السقف الزمني للانتهاء من التنفيذ (الإنشاءات والتجهيز) في مدة يتم الاتفاق عليها بالعقد.
- تشمل مستندات الطرح عدد من المدارس المختلفة في الطاقة الاستيعابية والمساحات والمواقع - مقسماً على مجموعات بحد أدنى ثلاث مدارس وبحد أقصى اثني عشر مدرسة - وفقاً للتقسيم الجغرافي، حيث يتم تقييم وترسية كل مجموعة على حدة ويستطيع كل مستثمر مؤهل التقدم بعبئائه على مجموعة واحدة أو أكثر طالما كان ذلك في حدود عدد المدارس المسموح له التقدم للتنافس عليها وفقاً لفئة التأهل التي تم تأهيله عليها.

(١) موقع وزارة التربية والتعليم، مشروع مشاركة بين القطاعين العام والخاص لإنشاء المدارس المتميزة للغات بنظام PPP،

- يمكن لطالبي التأهل أن يتقدموا في شكل شركات منفردة أو تحالفات طبقاً لمعايير التأهيل المفصلة في مستندات التأهيل.
- تتم ترسية عقد المشاركة من خلال عطاءات تنافسية تخضع لأحكام كراسة الشروط وقانون المشاركة مع القطاع الخاص رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠.
- ولافتتاح مدارس جديدة،** فإن الأمر يتطلب حجم استثمارات كبير نسبياً والتي من شأنها أن تشكل هيكل الرسوم الدراسية المطلوب مقابل الخدمة المقدمة. حيث تتضمن الاستثمارات المطلوبة لإنشاء وتشغيل مدرسة على^(١):
- تكاليف البناء التي من شأنها أن تختلف وفقاً لنوعية وموقع وحجم المدرسة، والتي تشمل على المنشآت الرياضية، مكتبات، فصول دراسية، ملاعب، مختبرات.
- مواد وتجهيزات تتضمن: أجهزة كمبيوتر، لوحات للعرض والكتابة، أثاث، كتب مكتبية.
- في حين ينطوي رأس المال المطلوب لتشغيل المدرسة على:
- تكاليف التشغيل وتشمل تكاليف الطباعة، تكاليف الانترنت، تكاليف الكهرباء، المواد التعليمية، الكتب الدراسية وغيره.
- رواتب المعلمين، حيث تعد هي معظم رأس المال اللازم لتشغيل المدارس، فمن أجل جذب المعلمين من ذوي الجودة العالية، يجب العمل على توفير رواتب مجزية ومزايا محفزة.

تقييم المرحلة الأولى من المشروع القومي للمدارس المتميزة ٢٠١٥:

تُعد مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص بمثابة أحد الأطر الاقتصادية الكبيرة والعالمية التي تخفف العبء على الدولة وفي نفس الوقت تقدم خدمة مميزة. وقد تم توقيع أول عقد مشاركة مع القطاع الخاص في مجال بناء المدارس بنظام المشاركة مع القطاع الخاص. ووزارة التعليم كجهة تقدم خدمة، واجهت مشاكل في تنفيذ مشروع مشاركة مع القطاع الخاص، خاصة مع المجتمع وقناعاته المضادة لدخول القطاع الخاص، ولكن حاولت الوزارة نشر ثقافة أن القطاع الخاص هو مكمل للحكومة وأن المشروعات المزمع عقدها ليست مشروعات مدارس استثمارية، ولا يمكن اعتبار ذلك تخصيصاً للتعليم بأي حال من الأحوال أو إلغاء لمجانبة التعليم. ال pipeline هو بداية نجاح أي مشروع مشاركة حقيقي في كل القطاعات ومن ضمنها قطاع التعليم، وهو ما يضمن نجاح المشروعات التالية في السنوات القادمة حتى مع تغير القيادات والإدارات التابعة للوزارة. وقد تحققت قصة نجاح في تنفيذ المرحلة الأولى من هذا المشروع، وقريباً سيتم طرح المرحلة الثانية من المشروع.

قامت وزارة التربية والتعليم بتوفير الأراضي أمام القطاع الخاص للبناء وتشغيل المدارس بالنظام الذي تحدده الوزارة، وهذه الأراضي تحصل عليها الوزارة من هيئة المجتمعات العمرانية، أو وزارة الأوقاف،

⁽¹⁾ Egypt. Ministry of Finance. 2009.

أووزارة الدفاع وأي مصادر أخرى للأراضي المخصصة لبناء المدارس. وقبل تخصيص الأراضي، لابد من توعية المواطنين بهذا المشروع، وبذلك نحن أمام ما يسمى بـ Triple P بين الحكومة والقطاع الخاص والمواطنين.

قامت **الوحدة المركزية** للمشاركة برهن طرح المرحلة الأولى من المشروع، والتي تضمنت ٢٠٠ مدرسة، بتحديد هيئة الأبنية التعليمية التابعة لوزارة التربية والتعليم مساحات الأراضي المقرر استغلالها وأماكنها، وذلك على ١٨ محافظة تضم كل منها ٣ مدارس فيما عدا القاهرة والاسكندرية والجيزة تضم ٦ مدارس لكل محافظة بإجمالي ٥٤ مدرسة.

وتُقسم **الشركات** التي جرى التعاقد معها على تنفيذ ٢٤ مدرسة إلى ٨ مجموعات بمحافظات الجمهورية المختلفة بتكلفة استثمارية تتراوح بين ٥٠٠ و ٦٠٠ مليون جنيه. وتضم الشركات التي فازت بالمناقصة تحالف مصري سعودي إماراتي، وتم منح المستثمرين قطع أراضي بنظام حق الانتفاع لمدة 40 عاماً، وذلك لبناء مدارس وصيانتها وتشغيلها بمستوى خدمة تعليمية متميزة وبمصرفات محددة تحت إشراف وزارة التربية والتعليم التعليم الفني. وقد تم الإعلان عن اختيار تلك الشركات بنظام الأمر المباشر لتقديم خدمات متعددة للمشروع القومي للمدارس المتميزة. وتتحمل شركة المشروع جميع المخاطر المرتبطة بالمشروع، وهنا لابد أن يكون العقد شاملاً كافة المعلومات حول جهة الإدارة وطبيعة المخاطر ومداها التي قد تتحملها شركة المشروع، وهي بذلك مسئولة بشكل كامل عن أي عواقب ناتجة عن سوء فهم أو سوء تفسير لأي من متطلبات العقد. كما أن جهة الإدارة تكون مسئولة عن جميع المخاطر البيئية التي تنشأ أو تكون قائمة بالموقع قبل تاريخ تسليم الموقع إلى شركة المشروع (عقد تمويل وإنشاء واستغلال مدارس المشاركة المتميزة للغات بنظام PPP بمحافظة الشرقية والقليوبية، ٢٠١٩).

وقد تضمن **مستند التأهيل** بنود عديدة توضح الشروط والمعايير الخاصة بالمشروع، ومن تلك المعايير الحد الأدنى والأقصى لأعداد المدارس التي يستطيع المتأهل التقدم لتنفيذها، وذلك بحد أدنى ٣ مدارس وأقصى ١٢ مدرسة. وتوجد شروط فنية ومالية لكل معيار يجب على المستثمر استيفائها ليتم أخذ طلب تأهله بجدية مثل المعيار الفني والمالي^(١).

شهدت **المرحلة الأولى** من المشروع تخصيص وحدة المشاركة أراضي لمستثمرين بغرض إنشاء الـ ٢٠٠ مدرسة، والمفترض أن الشركات المتعاقد معها تجري تنفيذ المشروعات حسب الجداول الزمنية المحددة، ولكن تنفيذ المشروع لم يسر مثلاً كان مخططاً له، وتم تشييد ٥٠ مدرسة فقط، وذلك لأسباب ترجع إلى تعقيدات إدارية يجري تعديلها لاستئناف المشروع. وبشكل عام، شهدت المرحلة الأولى من مشروع المدارس أخطاء في نظام طرح تتطلب بعض التعديلات لتجنبها في المراحل اللاحقة، هذه التعديلات مطلوبة في الإجراءات الإدارية بشكل كبير.

^(١)ANND, 2019.

وفقاً للإطار القانوني المطروح يلتزم القطاع الخاص بتصميم المشروع (المدرسة) وتمويله وبناءه وصيانتها، ثم تنتقل ملكية الأصل (المدرسة) بعد انتهاء مدة التعاقد للدولة. وفي المقابل يحصل القطاع الخاص على مقابل يسمى "مقابل إتاحة خدمة"، والذي يتوقف على أداء المرفق. ومن ثم فالنموذج المقترح لا يتعد أن يكون شكل من أشكال المشاركة التي تسمح في النهاية بنقل ملكية الأصل مثل نموذج المشاركة من خلال BOT أو BFOMT (Build, Finance, Operate, Maintain and Transfer).

بناءً عليه، فإن النموذج المقترح للتطبيق يتم من خلاله توفير البنية التحتية للخدمات التعليمية وبعض الخدمات المساعدة للعملية التعليمية. ومن خلال الخبرة الدولية، فإنه من الصعب الحكم على نموذج المشاركة المقترح وتقييمه في بدايته، لاسيما أن المرحلة الأولى من الإنشاء لم تنته بعد. ومن ثم فإن عملية التقييم لنموذج المشاركة في المشروع القومي للمدارس المتميزة سوف تولي اهتماماً لمناقشة المزايا المطروحة وفقاً للتصور الحكومي، لكي نقدر مدى الاستفادة الحقيقية التي تعود على الموازنة وعلى تكلفة توفير الخدمات التعليمية من تطبيق ذلك النموذج، ومن ثم الخروج باقتراحات تعظم تلك المزايا.

مزايا نظام المشاركة في مشروع المدارس المتميزة والمخاوف المحتملة:

وفقاً للتصور الحكومي، فإن تطبيق نموذج المشاركة للحكومة المصرية يمثل ميزة نسبية مقارنة بالتمويل العامل لاستثمارات التعليم قبل الجامعي، حيث تحقق من وراء ذلك الوفاء بالتزاماتها ببناء المدارس وتقسيم أعباء البناء على مدى زمني طويل. هذا الوضع يبدو ملائماً للحكومة في ظل عجزها عن الوفاء بالتزاماتها وخاصة البرامج الاستثمارية في برنامج الحكومة، وفي ضوء تلازم تلك الأعباء مع ارتفاع نسبة العجز في الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي، التي وصلت إلى ٨.٤% في عام ٢٠١٧/٢٠١٨، وزادت المديونية بصورة مطردة، حيث وصلت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي أكثر من ١٠٠% في يونيو ٢٠١٨.

وإذا نظرنا إلى نسبة الإنفاق على التعليم الأساسي (قبل الجامعي) من الناتج المحلي الإجمالي، نجد أنها لم تتجاوز ٢.٥% بقيمة ١٠٨ مليار جنيه في عام ٢٠١٨، وذلك أقل مما تنص عليه المادة رقم ١٩ من دستور ٢٠١٤ على أنه يجب إنفاق ما لا يقل عن ٤% من الناتج المحلي الإجمالي على التعليم الأساسي (ما قبل الجامعي). وبصورة مختصرة، فإن نموذج المشاركة المقترح يضمن تحقيق ما يلي:

١- تخفيض حجم الإنفاق الاستثماري بالموازنة العامة للدولة، ومن ثم تخفيف العبء عن كاهل الموازنة العامة. حيث ترى الحكومة أن الدخول في مشاركة مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات التعليمية

(١) موقع وزارة المالية، ٢٠١٩ www.mof.gov.eg

وسيلة لتقليل التكلفة وذلك من خلال الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص في مجال التمويل والتصميم والبناء والصيانة وتقديم الخدمات المساعدة.

٢- توفير الخدمات التعليمية (المباني والصيانة وبعض الخدمات الأخرى) بصورة أكثر كفاءة، إذ تؤدي الاستفادة بالقطاع الخاص إلى الارتقاء بمستوى جودة الخدمات التعليمية المقدمة.

٣- تخفيض تكلفة توفير الخدمات التعليمية. فوفقاً للرؤية الحكومية، فإن الاستفادة بالقطاع الخاص تضمن تخفيض تكلفة البناء وتكلفة الحصول على بعض الخدمات. وهنا لابد من الإشارة إلى مسألة هامة وهي أن الفائدة التي تعود على الحكومة من هذا النموذج فيما يتعلق بتخفيض التكلفة تعتمد بصورة أساسية على عدة عوامل:

- الفرق بين تكلفة المدرسة المقامة بواسطة هيئة الأبنية التعليمية وبين تلك الخاصة بنموذج المشاركة بالإضافة على عدد سنوات سداد التكلفة.

- الفرق بين تكلفة الاقتراض لبناء المدرسة من القطاع المالي بواسطة الحكومة وبين سداد تكلفة بناء المدرسة بواسطة القطاع الخاص وتقسيم المبلغ على عدد من السنوات.

- معدلات التضخم.

فكلما زادت الفترة الزمنية التي سيتم من خلالها سداد تكلفة المدارس ولم تكن تكلفة البناء من خلال التعاقد مع القطاع الخاص أعلى من تكلفة البناء بواسطة هيئة الأبنية التعليمية، تعاظم العائد من نموذج المشاركة خاصة في ظل ارتفاع معدلات التضخم.

نستطيع القول بأن الاستفادة الكاملة من مزايا المشاركة تقتضي تطبيق تحليل التكلفة/العائد (cost/benefit analysis) على نموذج المشاركة، بحيث يحقق الغرض منها والذي يتمثل في خفض تكلفة توفير الخدمات التعليمية وتخفيف العبء على موازنة الدولة. ومن الأهمية بمكان التشديد على أن ذكر مخاطر المشاركة وضرورة أخذها في الاعتبار لا يعني التنبؤ بفشل نماذج المشاركة، إذ يتوقف الأمر على كيفية تطبيق النموذج ومراعاة حسابات التكلفة والعائد عن التطبيق. فالتجربة الدولية تشير إلى أن معظم نماذج المشاركة وخاصة التي كانت تعتمد على الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص في الإدارة والتمويل والبناء كانت ذات آثار إيجابية على الأداء التعليمي وعلى التقليل من تكلفة البناء للمدارس وسرعة الإنجاز إذا تم مراعاة عدد من الضوابط. كما أن معظم المشاكل قد تظهر في حالة عدم مراعاة تلك الضوابط وفي حالة تفشي الفساد في المنظومة التي تتولى إدارة نموذج المشاركة^(١).

(١) Patrinos, Harry Anthony, (2009) The role and impact of public-private partnerships in education .

<http://documents.worldbank.org/curated/en/453461468314086643/The-role-and-impact-of-public-private-partnerships-in-education>

- شحاته، عبد الله: "الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية: الدروس المستفادة للحالة المصرية"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية ECES ، ورقة عمل رقم ١٣٩، سبتمبر، ٢٠٠٨.

على الجانب الآخر تثير المشاركة بين القطاع العام والخاص العديد من المخاوف بشأن الحقوق الاجتماعية، وذلك بسبب طبيعتها المركبة التي تجعل من الصعب مراقبتها في ظل قلة شفافية تلك التعاقدات. فمن البداية، تُصمم معظم مخططات طرح المشروعات للمشاركة في المكاتب المغلقة ولا يتم عرضها على النقاشات العامة المعلنة للبحث في هذا الشأن، أو مشاركة الرأي العام في قياس المخاطر التي من المفترض أن يتشارك فيها القطاعين والأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لمثل هذه المشاريع علي المجتمع وبحث ما إن كانت الحل الأمثل للوضع الاقتصادي والمجتمعي أم يجب البحث عن بديل آخر ومدى مصداقية وعود المشاركة التي يبنى عليها المشاريع. وفي نفس السياق، تتسم معظم العقود التي يتم إبرامها بين القطاعين بتعقد شديد في بنودها يهدف إلى ضمان الأرباح للقطاع الخاص، ويضاف إلى ذلك ضمان استقرار ربح مستمر بعقد واحد يمتد إلى فترة طويلة من الزمن تصل إلى ٢٥ عام. وفيما يخص مشروع المشاركة لبناء المدارس المتميزة مع القطاع الخاص، وفي المادة الثانية للاتحة التنفيذية لقانون رقم ٦٧، هناك إلزام لوزارة التربية والتعليم - وهي الجهة الإدارية القائمة على إعداد المشروع- بعمل دراسة تناقش الأوجه الفنية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمشروع لمعرفة الفائدة منه وعرضها من بعد على الوحدة المركزية للمشاركة.

كذلك جاءت المبادرة لتعطي القطاع الخاص حق امتلاك المدارس كحق انتفاع لمدة ٤٠ عاماً دون توضيح الأسباب وراء امتداد العقود لهذه الفترة طويلة من الزمن، مع العلم بأن المادة الثانية من قانون ٦٧ تنص على أن الحد الأقصى لمدة عقود المشاركة هي ٣٠ عاماً، وفي حالة تجاوز الحد الأقصى يكون ذلك لسبب جوهري وبعد موافقة من مجلس الوزراء بناء على توصية مقدمة من اللجنة العليا لشئون المشاركة.

إن السبب الرئيسي وراء طرح مشروع المشاركة في مجال التعليم بين القطاع العام والخاص هو ضعف التمويل الحكومي والتزام الدولة بإتاحة تعليم للجميع، هذا السبب نفسه يحتم على الحكومة تيسير السبل أمام التعليم المجتمعي أو على الأقل ترك الوضع كما هو عليه دون إصدار تشريعات تقيد عمل المجتمع المدني والجمعيات الأهلية.

الخلاصة:

ركز الفصل الثالث على تقييم وتحليل مشروعات المشاركة وخاصة: مشروع معالجة مياه الصرف الصحي، وكذلك مشروع المدارس المتميزة، ويمكن تلخيص أهم النتائج فيما يلي:

- تركز مشروعات المشاركة على تحليل القيمة مقابل النفود VFM، وتعتمد مؤشرات الأداء على أهداف المشروع، فأهداف المشروع هي أساس التقييم، لأنها تسمح بمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط له، من حيث الفعالية والكفاءة والجودة.

- تصنف مؤشرات الأداء الرئيسية KPIs لمشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص إلى ثلاث مؤشرات: مؤشرات الأداء التشغيلية، مؤشرات الأداء الوظيفية، ومؤشرات الأداء المهنية، وتختلف مؤشرات تقييم المشاركة لمشروعات الخدمات العامة والبنية التحتية باختلاف المراحل التي يمر بها المشروع، وتبدأ هذه المؤشرات بمراحل ما قبل دخول المشروع في المشاركة، حيث تبدأ بمؤشرات تقييم الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع للوقوف على مدى تحقيق المشروع للربحية المالية والاقتصادية، التي تدفع القطاع الخاص للمشاركة في تنفيذ تلك المشروعات.
- يعتبر مشروع معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة أول صفقة ناجحة في إطار برامج المشاركة بين القطاعين العام والخاص ونموذج قابل للتطبيق في المشروعات المستقبلية، ويمكن تلخيص أهم نتائجه فيما يلي:
 - ١- استفاد ما يقرب من ٣ ملايين شخص في القاهرة الجديدة من تحسين البنية التحتية وتحسين جودة الخدمة المقدمة على مدى عمر المشروع.
 - ٢- هناك أثر ضمني للمشروع تمثل في جذب شركاء إقليميين ودوليين من القطاع الخاص لسوق مشروعات المشاركة PPP في مصر في الفترات التالية للمشروع.
 - ٣- هناك مشكلة وحيدة تعرض لها المشروع وهي مشكلة تنظيمية عرقلت مسيرة تنفيذ المشروع، وذلك بعدم التزام الجهات الإدارية بتنفيذ ما وُكل إليها من مهام تتعلق بعمليات الصيانة لشبكات المياه والصرف الصحي.
 - ٤- في ترسية هذا المشروع تم اختيار مقدم العرض صاحب التكنولوجيا المتقدمة وليس صاحب التكلفة الأقل، ذلك أن الحكومة هي التي تتحمل تكلفة استخدام كهرباء المشروع وأن مقدم العرض الذي يعتمد تكنولوجيا متقدمة تكون تكلفته أقل.
- يركز نموذج المشاركة الذي يتم تطبيقه حالياً في مصر في مجال التعليم على عقود متميزة بملكية المدارس لمدة طويلة المدى كحق انتفاع، وتنتقل هذه الملكية بعد انتهاء المدة إلى الدولة مرة أخرى، ويتحمل القطاع الخاص في هذا النوع من العقود تكاليف البناء والإنشاء والصيانة والتجهيز والإدارة.
- تعرض أحد المشروعات التي تمت في التعليم بنظام المشاركة مع القطاع الخاص عام ٢٠٠٧ للفشل قبل أن يبدأ بسبب الهيكلة الفنية الخاصة بالمشروع وعدم إتمام دراسات الجدوى المالية والفنية.
- جاء المشروع القومي لبناء وتشغيل المدارس المتميزة للغات بنظام المشاركة مع القطاع الخاص عام ٢٠١٥ مستهدفاً التوسع في بناء المدارس وتقديم خدمة تعليمية بجودة مرتفعة.
- يصعب الحكم على هذا المشروع بشكل نهائي لكون المرحلة الأولى من تنفيذ المشروع لم تنته بعد، ومن ثم فإن عملية التقييم لنموذج المشاركة في المشروع القومي للمدارس لن تتم بشكل سليم إلا بعد اكتمال التجربة.

- الفائدة التي تعود على الحكومة من هذا النموذج فيما يتعلق بتخفيض التكلفة تعتمد على عدة عوامل أهمها: الفرق بين تكلفة المدرسة المقامة بواسطة هيئة الأبنية التعليمية وبين تلك الخاصة بنموذج المشاركة بالإضافة إلى عدد سنوات التكلفة. وكذلك الفرق بين تكلفة الاقتراض لبناء المدرسة من القطاع المالي بواسطة الحكومة وبين سداد تكلفة بناء المدرسة بواسطة القطاع الخاص وتقسيط المبلغ على عدد من السنوات، بالإضافة إلى معدلات التضخم السائدة في الاقتصاد.
- يتوقف نجاح مشروع المدارس المتميزة للغات على كيفية تطبيق ومراعاة حسابات التكلفة والعائد.
- للقيام بعملية التقييم للمشروع على الوجه الأكمل، يحتاج الأمر إلى الإفصاح الكامل عن المشروع والمخاطر المحتملة التي سيتحملها طرفي التعاقد.

وهكذا في ضوء ما انتهى إليه الفصل الثالث من اعتبار مشروع معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة اول صفقة ناجحة في إطار برامج المشاركة بين القطاعين العام والخاص ، وفيما يخص المشروع القومي لبناء وتشغيل المدارس المتميزة للغات بنظام المشاركة مع القطاع الخاص عام ٢٠١٥ فيصعب الحكم على المشروع قبل انتهائه . ويهتم الفصل الرابع بتقييم بعض مشروعات المشاركة (من منظور توزيع المخاطر) مثل مشروع معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة ومشروع مستشفيات جامعة الأسكندرية حيث يتطلب التقييم للمشروع على الوجه الأكمل للإفصاح عن المشروع والمخاطر المحتملة التي يتحملها طرفي التعاقد .

الفصل الرابع

تقييم بعض مشروعات المشاركة (بالتركيز على توزيع المخاطر)

في قطاعي المرافق العامة والصحة في مصر

مقدمة:

قامت الحكومة المصرية بوضع سياسة طويلة الأجل منذ عام ٢٠٠٦، بغية توسيع الاستثمارات التي تشد الحاجة إليها في البنية التحتية داخل البلاد وزيادة مشاركة القطاع الخاص في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة – ولا سيما في مجال خدمات المنفعة العامة- حيث تتيح هذه المشاركة الاستفادة من النظم والكفاءات الإدارية وأساليب القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة، وتشير خبرات الدول إلى وجود مزايا هامة فيما يتعلق بتكلفة الخدمات المقدمة وقيمتها وجودتها نتيجة الاستفادة من مهارات القطاعين العام والخاص التي تكمل بعضها البعض.

لذا تسعى الدولة إلى جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة لمشاركة القطاع العام في إقامة مشروعات البنية التحتية وغيرها، نظراً لما يتمتع به هذا الاستثمار من قدرات تمويلية وتكنولوجيا تساعده على انجاز مثل هذه المشروعات بكفاءة وفعالية.

وبناءً على ما سبق قامت الحكومة المصرية بإنشاء الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية في نفس العام (٢٠٠٦)، وكذلك صدور قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية والخدمات والمرافق (قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠) والتعديلات التي أجريت عليه التي وافق عليها مجلس الوزراء في يونيو عام ٢٠١٩.

ويستهدف هذا الفصل رصد وتحليل مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص (المحلى والأجنبي) في مصر مع التقييم الفعلي لبعض مشروعات المشاركة، وذلك خلال النطاق الزمني للفصل (٢٠٠٦-٢٠١٧) منذ نشأة الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية عام ٢٠٠٦، وصدور قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية والخدمات والمرافق (قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠). ولبلوغ الهدف المبين سيتم تقسيم الفصل إلى قسمين رئيسيين، حيث يهتم القسم الأول بتقييم مشروعات المشاركة من خلال تناول المراحل المختلفة لتنفيذ المشروع والتركيز على تقاسم المخاطر بين القطاعين العام والخاص، وذلك في مجال المرافق العامة والتركيز على مشروع معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة (باعتباره أول مشروع PPP ناجح في مصر). ويتناول القسم الثاني تحليل مشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية (باعتباره أول مشروع مشاركة في مجال الصحة).

٤-١ مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مجال المرافق العامة:

يستهدف هذا القسم رصد وتحليل أهم مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مجال المرافق خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٧) والتقييم الفعلي لبعض مشروعات المشاركة الرائدة في هذا المجال.

٤-١-١ الوضع الراهن لمشروعات المشاركة في مجال المرافق العامة

أعلنت الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية عن خمسة مشروعات في مجال المرافق خلال الفترة (٢٠٠٩-٢٠١٧)، وسيتم الوقوف على أوضاع هذه المشروعات في الجزء التالي.

❖ محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة:

قامت وزارة الاسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية ممثلة في هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (الجهة الطارحة لهذا المشروع) بمساعدة فنية من الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بتوجيه الدعوة إلى القطاع الخاص للدخول في مشاركة مع القطاع العام من خلال مناقصة عالمية تنافسية لتصميم و تمويل وإنشاء و تشغيل و وصيانة محطة معالجة مياه الصرف الصحي ونقل ملكيتها بنهاية مدة العقد (٢٠ عاماً).^(١)

وتبلغ الطاقة الأولية للمحطة نحو ٢٥٠ ألف متر مكعب في اليوم وطاقة إجمالية تبلغ بحد أقصى ٥٠٠ ألف متر مكعب في اليوم، وذلك لمعالجة مياه الصرف الصحي بمدينة القاهرة الجديدة ومدينتي والمستقبل^(٢)، والمشروع بتكلفة إجمالية قدرها ٤٧٢ مليون دولار.

وقد تقدم خمس تحالفات من المؤهلين بعطاءاتهم في أبريل عام ٢٠٠٩، وتم توقيع العقد مع تحالف أوراسكوم للإنشاءات واكواليا (المصري الأسباني) الفائز بالعطاء في ٢٩ يونيو عام ٢٠٠٩.^(٣) وتم البدء في إنشاء المشروع خلال الربع الأول من عام ٢٠١٠ وبدء تشغيل المشروع في شهر أكتوبر عام ٢٠١٣.

❖ محطة معالجة مياه الصرف الصحي بمدينة ٦ أكتوبر:

قامت الجهة الطارحة لهذا المشروع (وزارة الاسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية ممثلة في هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة) بتوجيه الدعوة إلى القطاع الخاص للدخول في مشاركة مع القطاع العام من خلال مناقصة عالمية تنافسية لتصميم و تمويل وإنشاء و تشغيل و وصيانة محطة معالجة مياه الصرف

(١) ستظل الجهة المانحة مالكة لموقع المحطة طوال فترة سريان العقد، وستظل المحطة مملوكة لمقدم الخدمة خلال فترة سريان العقد على أن يتم نقل ملكيتها إلى الجهة المانحة بنهاية مدة العقد.

(٢) وزارة المالية: "الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية"، قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية، ٢٠٠٩، ص ٣٤.

(٣) وزارة المالية: المرجع السابق، (٢٠٠٩)، ص ٣٥.

الصحي ونقل ملكيتها بنهاية مدة العقد (٢٠ عاماً). والطاقة الأولية للمحطة تبلغ ٦٠٠ ألف متر مكعب في اليوم، على أن تكون مهمة القطاع الخاص تمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة المحطة لمدة ٢٠ عاماً.^(١)

وقد تم إعداد ورقة المفاهيم وتعيين مستشارين للطرح في عام ٢٠٠٩، وقد كان متوقعاً آنذاك أن يتم الإغلاق المالي للمشروع في الربع الثاني من عام ٢٠١٠، وأن يتم تسليم المشروع في الربع الثاني من عام ٢٠١٢.^(٢)

ولكن توقف هذا المشروع ولم يتم تنفيذه حتى الوقت الراهن والمتسبب في ذلك الجهة الإدارية/ جهة الطرح، حيث كانت هذه المحطة مصممة لمعالجة مياه الصرف السكنى فقط لمدينة ٦ أكتوبر وليس الصرف الصناعى، وقد تعهدت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (أثناء فترة الطرح) بأن تقوم بعملية فصل الصرف السكنى عن الصرف الصناعى قبل البدء فى إنشاء المحطة، ولكنها لم تنفذ تعهدها لارتفاع تكاليف فصل مياه الصرف السكنى عن الصرف الصناعى وبسبب ظروف ثورة ٢٥ يناير والأحداث السياسية التى تبعتها.

وبالتالى لو تم تنفيذ المشروع فى الوقت المحدد له، سترتب عليه تحمل الحكومة المصرية خسائر كبيرة من أول يوم تشغيل للمحطة كتعويض عن الإخلال بشروط التعاقد، حيث إن المحطة مصممة لمعالجة مياه الصرف الصحي السكنى فقط.^(٣)

❖ محطة معالجة مياه الصرف الصحي بأبو رواش:

قامت الجهة الطارحة لهذا المشروع (وزارة الاسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية ممثلة في الجهاز التنفيذي لمياه الشرب و الصرف الصحي) بتوجيه الدعوة إلى القطاع الخاص فى عام ٢٠١٠ للدخول في مشاركة مع القطاع العام من خلال مناقصة عالمية تنافسية لتصميم وتمويل وتنفيذ رفع القدرة الاستيعابية لمحطة المعالجة الابتدائية القائمة من (٨٠٠ ألف متر مكعب يومياً إلى ١.٢ مليون متر مكعب/يوم)، وإنشاء مرحلة معالجة ثانوية بمعايير متقدمة وتشغيل وصيانة المحطة بالكامل بسعة (١.٢ مليون متر مكعب/اليوم) لمدة ٢٤ عاماً (فترة التشييد سنتان ونصف)، ويتم إعادة تسليم المحطة بعد انقضاء مدة العقد فى حالة تشغيلية ممتازة.^(٤)

(١) وزارة المالية: مرجع سبق ذكره، ٢٠٠٩، ص ٣٨.

(٢) المرجع السابق، نفس الصفحة.

(٣) هانى أحمد خليل: "الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر"، رسالة ماجستير في التخطيط والتنمية (غير منشورة)، معهد التخطيط القومى، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٣٤.

(٤) المرجع السابق، ص ص ١٣٥-١٣٦.

وفى مارس عام ٢٠١٠ تقدم ١٠ تحالفات عالمية للتأهل لمشروع إنشاء وتشغيل وصيانة محطة المعالجة الثانوية للصرف الصحى بأبو رواش بطاقة إجمالية ١.٢ مليون متر مكعب اليوم. وبتكلفة استثمارية ٤.٥ مليار جنيه مصرى.

وتجدر الإشارة إلى إنه قد تم تعديل مستندات الطرح ومسودة العقد بناء على تعديل نطاق المشروع الوارد إلى الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية في شهر أكتوبر ٢٠١٣ ، من قبل الجهة الإدارية، وذلك برفع القدرة الاستيعابية للمحطة إلى ١.٦ مليون متر مكعب/ اليوم، بدلاً من (١.٢ مليون متر مكعب / اليوم) كمعالجة ابتدائية، وإنشاء مرحلة المعالجة الثانوية المتقدمة بسعة ١.٦ مليون متر مكعب/ اليوم.

وقد تم الانتهاء من التعديلات في آخر ديسمبر ٢٠١٣ والطرح وتقديم العطاءات في أغسطس ٢٠١٤، والترسية والتعاقد في أكتوبر عام ٢٠١٤، وقد تم مراجعة العقد والاتفاق المباشر من قبل مجلس الدولة، كما تم ارسالهما إلى الوحدة المركزية في فبراير عام ٢٠١٦. وقد أدخلت الوحدة المركزية تعديلات مجلس الدولة على المستندات، وتم ارسال المستندات إلى الجهة الطارحة (الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحى)^(١).

إلا أن الوحدة المركزية للمشاركة قد تسلمت خطاب من الجهة الطارحة في أواخر عام ٢٠١٦ يفيد بأنه قد تقرر إسناد المشروع بالأمر المباشر دون إبداء أسباب، الى تحالف شركة اوراسكوم (شركة اوراسكوم للإنشاءات - شركة Aqualia الاسبانية - شركة VIOLIA الفرنسية - شركة اى كات I Cat المصرية).

❖ محطة تحلية مياه البحر بمدينة الغردقة:

استهدفت وزارة الاسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية الجديدة إنشاء محطة لتحلية مياه البحر بالغردقة بنظام PPP ضمن خطة الوزارة لإنشاء محطات تحلية بطاقة (١٣٠ ألف متر مكعب /اليوم) بمدينة الغردقة. لذا قام الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي التابع للوزارة بتوجيه الدعوة إلى القطاع الخاص فى عام ٢٠١٤ للدخول في مشاركة مع القطاع العام من خلال مناقصة تنافسية لتصميم وتمويل وتنفيذ المحطة بطاقة إجمالية (٤٠ ألف متر مكعب /اليوم)، وذلك لتغذية مدينة الغردقة بالمياه اللازمة لها بتكلفة ٣٠٠ مليون جنيه مصرى، ومدة العقد ٢٠ عاماً (سنتان إنشاء وثمانية عشرة سنة تشغيل).

وبالفعل تم البدء فى الدراسة المبدئية في سبتمبر عام ٢٠١٤، وتم الاتفاق مع الاتحاد الأوروبي لتمويل الدراسة، وأوضحت الدراسة المبدئية عدم ملائمة الأرض المقترح إقامة المشروع عليها، لبعدها ٧٢ كم عن شبكة مياه الشرب ولأسباب بيئية تم مخاطبة الهيئة العامة لمياه الشرب لإيجاد أرض بديلة

(١) المرجع السابق، ص ١٣٧.

لاستئناف الدراسة، وبالفعل تم تغيير موقع المشروع بمدينة سفاجا، وبعد فترة تم سحب المشروع في ديسمبر عام ٢٠١٦ وبدون إبداء أسباب^(١).

❖ محطة تحلية مياه البحر بمدينة شرم الشيخ:

قامت الجهة الطارحة لهذا المشروع (وزارة الاسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية ممثلة في الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي) بتوجيه الدعوة إلى القطاع الخاص في عام ٢٠١٤ للدخول في مشاركة مع القطاع العام من خلال مناقصة تنافسية لتصميم وتمويل وتنفيذ وتشغيل محطة لتحلية مياه البحر بمدينة شرم الشيخ بطاقة إجمالية (٢٠ ألف متر مكعب يومياً) وذلك لتغذية مدينة شرم الشيخ بالمياه اللازمة.

وتم البدء في الدراسة المبدئية للمشروع في سبتمبر عام ٢٠١٤ وتم الاتفاق مع الاتحاد الأوروبي لتمويل دراسة الجدوى للمشروع، ونظراً لأن الموقع الأصلي للمشروع ملاصق لميناء سياحي مما يستوجب معه مد أنابيب المأخذ وأنابيب التخلص من ناتج التحلية لمسافات طويلة داخل البحر، مما قد يؤثر على الجدوى الاقتصادية للمشروع. وقد تم تغيير الأرض إلى جبل الطور لجدوى المشروع في هذا الموقع. إلا إنه قد تم سحب هذا المشروع في ديسمبر عام ٢٠١٦، وتم إرسال خطاب واحد من الهيئة العامة لمياه الشرب تضمن هذا المشروع والمشروع السابق (محطة تحلية مياه البحر بمدينة الغردقة) وبدون إبداء أسباب^(٢).

(٢-١-٤) تقييم مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة:

يستهدف هذا القسم تسليط الضوء على تطور مراحل طرح وتنفيذ هذا المشروع تمهيداً للوقوف على مدى استيفاء هذا المشروع للمعايير المطبقة على مشروعات المشاركة بصفة عامة، وذلك على النحو التالي:

(١-٢-١-٤) مراحل دورة حياة المشروع Project Lifecycle:

تمر مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص بعدة مراحل تبدأ من التحديد الأولي للمشروع المرشح للطرح ضمن مشروعات PPP وتنتهي بإبرام عقد المشروع ومراقبة أداء المشروع ومدى امتثاله لبنود العقد.

وفيما يلي سيتم التعرض لهذه المراحل بالتطبيق على مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة.

❖ المرحلة الأولى: التحديد المبدئي للمشروع ذات الأولوية للطرح:

Project initiation and screening

تهتم هذه المرحلة باختيار المشروع الذي يمكن تنفيذه تحت مظلة مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، وتختص الوزارة المعنية باتخاذ الخطوات اللازمة لاختيار وتحديد المشروع المؤهل للطرح، وفي

^(١) المرجع السابق، ص ص ١٣٧-١٣٨.

^(٢) المرجع السابق، ص ص ١٣٨-١٣٩..

هذا الإطار قامت وزارة الاسكان والمرافق والتنمية العمرانية بوضع خطة للمنطقة الحضرية للقاهرة الجديدة، تغطي الاحتياجات التجارية والسكنية والخدمية (بما فى ذلك إمدادات المياه الإضافية) تحسباً للتوسعات المستقبلية فى هذه المنطقة.

وكانت محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة من بين المشروعات المقترحة لتلبية هذه الاحتياجات، وقامت الوزارة من خلال هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وبمساعدة فنية من الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية (PPPCU) بتوجيه الدعوة إلى القطاع الخاص للدخول في مشاركة مع القطاع العام من خلال مناقصة عالمية تنافسية لتصميم و تمويل وإنشاء و تشغيل وصيانة (DBFOT) هذه المحطة ونقل ملكيتها للحكومة المصرية بنهاية مدة العقد (عشرون عاماً)^(١).

والطاقة الاستيعابية للمحطة حوالى ٢٥٠ ألف متر مكعب في اليوم، وذلك لمعالجة مياه الصرف الصحي بكل من مدينة القاهرة الجديدة ومدينتي والمستقبل. وتم طرح المناقصة الخاصة بهذا المشروع وفقاً للقانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ، والذي ينظم المناقصات والمزايدات لتنفيذ الأعمال العامة^(٢).

❖ المرحلة الثانية: اختيار مستشاري المشروع: Advisers and consultants

وتهتم هذه المرحلة بإجراء دراسة الجدوى للمشروع المؤهل للطرح كمشروع مشاركة مع القطاع الخاص، وتطوير هيكل طرح المشروع المقترح، واقتراح المنهج المناسب لتحديد وتوزيع المخاطر من خلال الجهة الإدارية ووحدة المشاركة التابعة لها (إن وجدت)^(٣). ويوضح الشكل التالى خطوات دراسة الجدوى لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص.

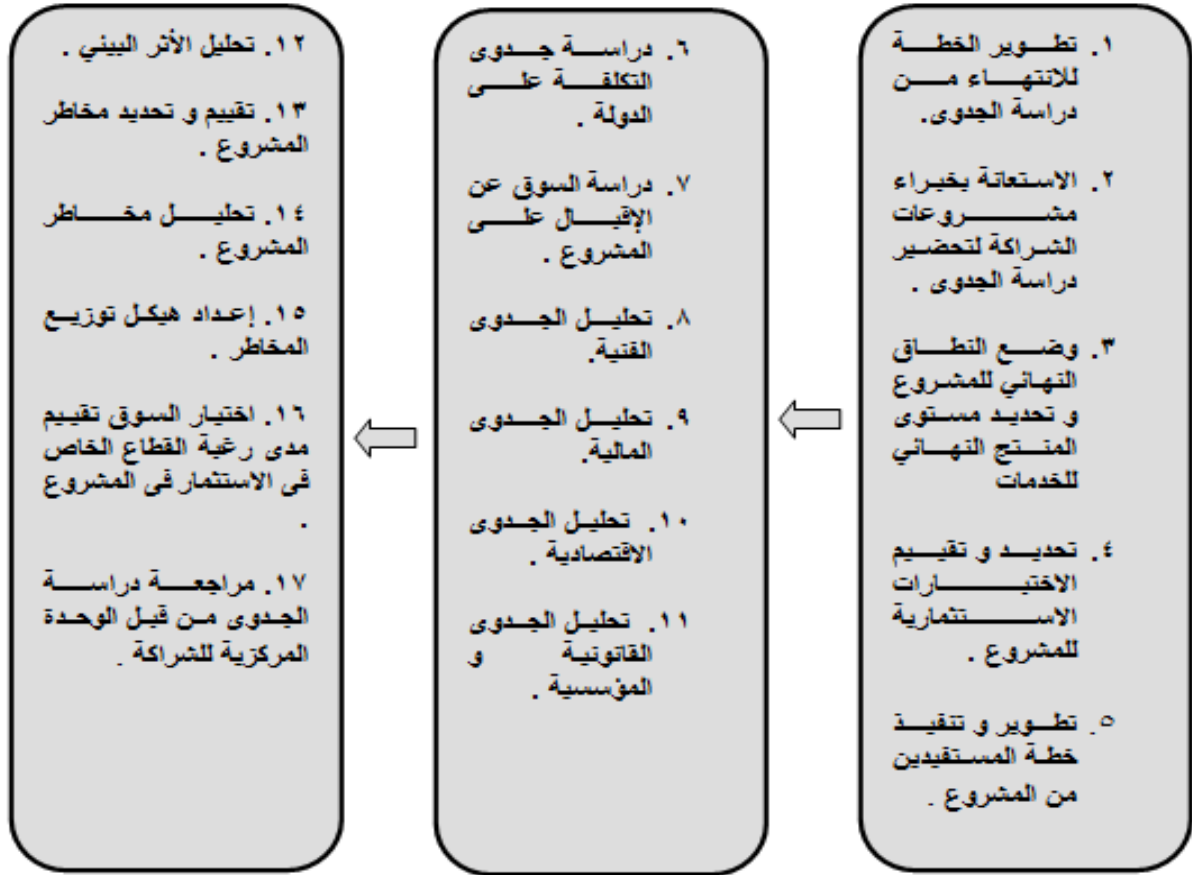
^(١) ويطلق على هذا العقد أنه من النوع Design, Build, Finance, Operate, Transfer (DBFOT). وستظل الجهة المانحة مالكة لموقع المحطة طوال فترة سريان العقد، وستظل المحطة مملوكة لمقدم الخدمة خلال فترة سريان العقد على أن يتم نقل ملكيتها إلى الجهة المانحة بنهاية مدة العقد.

^(٢) وزارة المالية، الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية ٢٠٠٩، ص ص ٣٤-٣٧.

^(٣) Nada Sherin Mohy El Din, "An Integrated Framework Approach for PPP projects in Egypt", Master Thesis, Department of Construction Engineering, The American University in Cairo, 2017, p.28.

شكل (٤-١)

خطوات دراسة الجدوى لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص



المصدر: وزارة المالية، المشاركة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية، ٢٠٠٩، ص ٢٥.

وفى هذا الصدد قامت الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص (PPPCU) بالتعاقد مع عدد من المستشارين فى مجالات مختلفة للقيام بإعداد دراسات الجدوى الخاصة بمشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة، لتسهيل عملية تقييم المشروع وتيسير عملية إبرام العقود. وتم التعاقد مع مؤسسة التمويل الدولية (IFC) كاستشاري رئيسي للمشروع (مستشار الطرح)، بينما تم التعاقد مع بيرسونز برينكرهوف Parsons Brinckerhoff كاستشارى فنى، ومع جيد لوبريت نويل Guide Loyrette Nouel كاستشارى قانونى للمشروع، وتتمتع هذه الجهات بخبرة سابقة فى تقييم صفقات المشاركة مع القطاع الخاص^(١).

⁽¹⁾Jordi Salvador, Francesc Trillas, Joan Enric Ricart and Miquel Rodríguez Planas, New Cairo Wastewater Treatment Plant (egypt), PPP center for Cities Case Studies, Business School, University of Navarra, Spain, November 2016. p.7. **Available at:** <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0425-E.pdf>.

❖ المرحلة الثالثة: تحديد المخاطر وتحليل القيمة من أجل النقود ومقارن القطاع العام Risk

Assessment, VfM analysis and the PSC

تتناول هذه المرحلة تقدير القيمة مقابل النقود (VfM) للمشروع المرشح للطرح للمشاركة مع القطاع الخاص، حتى يتسنى مقارنة التكلفة المتوقعة للمشروع عن طريق المشاركة مع القطاع الخاص والتكلفة المتوقعة لنفس المشروع في حال تنفيذه عن طريق القطاع العام بمفرده (مقارن القطاع العام -PSC-Public Sector Comparator)، بالإضافة إلى تحديد وتوزيع المخاطر المتوقعة للمشروع^(١). وسيتم التطرق لهذه الأمور بالتفصيل لاحقاً عند التعرض لمؤشرات تقييم المشروع محل الدراسة.

❖ المرحلة الرابعة: المناقصة والمشتريات Tendering and Procurement

وفي هذه المرحلة تقوم الوزارة المختصة (الجهة الإدارية) بالتعاون مع الوحدة المركزية للمشاركة (PPPCU) بالتجهيز لطرح المناقصة الخاصة بالمشروع، وتقوم الوحدة المركزية للمشاركة بمراجعة الإجراءات والمستندات وتقديم الموافقات المطلوبة في حينها، وفي كثير من الحالات تقوم الوحدة المركزية للمشاركة بتوفير نماذج مستندات التأهيل ومستندات المناقصات إلى الوزارة المعنية (الجهة الإدارية المختصة)^(٢).

وفي هذا الإطار تم إصدار مستندات الطرح والدعوة إلى تقديم العطاءات لمشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة في ديسمبر عام ٢٠٠٨. وتلقت الوحدة المركزية للمشاركة (PPPCU) أكثر من ٥٠ رداً من شركات محلية وأجنبية.^٣ وتقدم خمسة تحالفات من المؤهلين بعطاءاتهم في أبريل عام ٢٠٠٩. كما هو موضح بالجدول رقم (٤-١).

¹ Nada Sherin Mohy El Din, **op.cit**, p.28.

² **Ibid**, p.29.

³ The Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI), "Ensuring Value for Money in Infrastructure in Africa", Report (2): Financing Infrastructure Projects, Maputo, Mozambique, November 2010, p.27.

جدول رقم (٤-١)

التحالفات المتقدمة بعطاءات لتنفيذ مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة

الدولة	اسم الشركة / تحالف الشركات
مصر أسبانيا أسبانيا	شركة أوراسكوم للإنشاءات أكوليا أكوليا للمرافق
الكويت	شركة محمد عبد المحسن الخرافي و أولاده
مصر أسبانيا أسبانيا البحرين	سامكرت بيفيسا سى تى آيه إيماسيسا بى دى دى سى
مصر فرنسا مصر	آيه آيه دابليو للمرافق فيوليا واتر آيه أم اى الشركة الدولية للتكنولوجيا البيئية INTECH
الإمارات العربية المتحدة / ألمانيا مصر مصر الإمارات العربية المتحدة	شركة ميتيتو برلين واسر إى سى جى أبناء حسن علام شركة ميتيتو للمشروعات

المصدر: وزارة المالية، المشاركة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية، ٢٠٠٩، ص ٣٦.

❖ المرحلة الخامسة: اختيار مقدمى العطاءات Bidders Selection

تشمل هذه المرحلة فتح المظاريف الفنية والمالية وتقييمها، بالإضافة إلى استكمال مقارنة النماذج المالية Financial Model's Comparative لمقدمى العروض، ثم تقوم الوحدة المركزية للمشاركة بمراجعة النموذج المالى الخاص بالجهة الإدارية ومقارنته بالنماذج المالية لمقدمى العروض وبعد ذلك يتم اختيار صاحب العطاء الفائز بالمناقصة^(١). وقد قامت لجنة التأهيل بإجراء تقييم تفصيلي للشركات

(1) Nada Sherin Mohy El Din, op.cit, p.29.

والتحالفات المتقدمة بعباءات لتنفيذ المشروع محل الدراسة، وفاز تحالف أوراسكوم - اكواليا «المصري - الأسباني» المعروف باسم أوراسكواليا Orasqualia بهذه المناقصة، لأسباب التالية^(١):

- تقدم هذا التحالف بأفضل مقترح فني Technical Proposal يغطي كافة التعليمات والمواصفات المطلوبة وبجودة مناسبة.

- كما قدم أفضل عرض مالي Financial Proposal لإتاحة المحطة، حيث بلغ قيمة هذا العرض حوالي ٢.٧ مليار جنية مصري (٤٧٢ مليون دولار). وهذا المبلغ يتضمن قيمة التوريدات (المشتريات) Procurements للمعدات الهندسية والأعمال الإنشائية للمحطة بالإضافة إلى الخدمات المقدمة لإدارة وصيانة المحطة.

❖ المرحلة السادسة: إبرام العقد والإغلاق المالي للمشروع: Contract Signature and Financial Closure

تقوم الجهة الإدارية في هذه المرحلة بتوقيع العقد النهائي مع مقدم العرض الفائزة، مما يتيح له الانتهاء من جميع اتفاقيات الإغلاق المالي مع المقرضين والممولين المشتركين co-financiers وبالفعل تم توقيع العقد في بداية الربع الثالث من عام ٢٠٠٩، و تم البدء في بناء المشروع خلال الربع الأول من عام ٢٠١٠^(٢).

❖ المرحلة السابعة: متابعة أداء المشروع ومدى التزامه بالعقد Post Award PPP Performance Monitoring & Contract Compliance

وتهتم المرحلة الأخيرة من دورة حياة المشروع بقيام الجهة الإدارية (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة)، بمراقبة أداء القطاع الخاص ومدى امتثاله لتطبيق بنود العقد خلال مراحل البناء والتشغيل، والصيانة، بالإضافة إلى التأكد من جودة الخدمة المقدمة .

وتجدر الإشارة إلى أن مدة عقد المشروع ٢٠ عاماً (سنتان للبناء و١٨ سنة للتشغيل)، وبالفعل تم البدء في بناء المشروع في الربع الأول من عام ٢٠١٠، وكان من المتوقع أن يتم التشغيل في مارس عام ٢٠١٢، إلا أن المشروع قد تأخر حوالى ١٧ شهر، حيث بدأ التشغيل في أكتوبر عام ٢٠١٣، وفي نهاية مدة العقد البالغة ٢٠ عاماً، سيقوم مقدم الخدمة بتسليم المحطة إلى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة في حالة جيدة بعد إعادة تأهيلها وفقاً للشروط الواردة في العقد بدون أي مقابل مادي^(٣).

(١) لمزيد من التفصيل أنظر:

- Miquel Rodríguez Planas, "New Cairo Wastewater Treatment Plant (egypt)", IESE, Business School Specialist Center on PPP in Smart and Sustainable Cities, Spain, 2018, p.175.

(٢) The Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI), op.cit, p.28.

(٣) Jordi Salvador, et al, Op.cit, p.6.

(٤-١-٢-٢) مؤشرات تقييم المشروع محل الدراسة:

إن الوقوف على مدى نجاح مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص إنما يتطلب وجود مجموعة من المؤشرات القابلة للقياس، والتي يمكن من خلالها الحكم على مدى نجاح مشروعات المشاركة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية للشركاء من القطاع العام أو الحكومة، والقطاع الخاص والمستهدفين. وسيتم التعرض لأهم هذه المؤشرات في ضوء البيانات والمعلومات المتاحة عنها، وفي ضوء مناقشات واجتماعات فريق الدراسة مع المهندس عاطر حنورة (رئيس الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية) في هذا الصدد.

(٤-١-٢-٢-١) مؤشرات التقييم ما قبل تنفيذ المشروع:

قبل الموافقة على إدراج مشروع ما ضمن مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، يتعين على الحكومة ومستشاريها إجراء تقييم تفصيلي لهذا المشروع وفقاً لمعايير معينة للتأكد من مدى القدرة على تحديد وتوزيع المخاطر وتقدير القيمة من أجل النقود (VfM) التي يحققها هذا المشروع. وبناءً عليه يتم قبول المشروع كمشروع مشاركة مع القطاع الخاص والشروع في تنفيذه من عدمه، وسيتم التعرض لأهم هذه المعايير ومحاولة إسقاطها على مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة في ضوء البيانات المتاحة عن هذا المشروع:

أولاً- مؤشر القيمة من أجل النقود (VfM) Value for Money:

يعتبر مؤشر القيمة مقابل النقود من أهم المؤشرات الحاكمة على نجاح مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، وتقاس هذه القيمة بالفرق بين التكلفة المتوقعة للمشروع عن طريق المشاركة مع القطاع الخاص والتكلفة المتوقعة للمشروع في حال تنفيذه عن طريق القطاع العام بمفرده (مقارن القطاع العام -PSC- Public Sector Comparator)، وإذا كانت التكلفة المتوقعة لبديل المشاركة مع القطاع الخاص أقل من التكلفة المتوقعة لمقارن القطاع العام يتم اختيار بديل المشاركة مع القطاع الخاص.^(١) وترتبط قدرة المشروع على تحمل التكاليف Affordability بالقدرة على الدفع خلال مراحل بناء وتشغيل وصيانة المشروع، كما ترتبط بقدرة المستخدمين النهائيين أو الحكومة على الالتزام بدفع ثمن الخدمة المقدمة من أجل تغطية تكاليف المشروع وتحقيق ربح. ويتم تقدير القدرة على تحمل التكاليف أولاً بتقدير تكاليف الاستثمارات الرأسمالية/ التشغيلية المتوقعة خلال المدة المحددة للمشروع، إلى جانب التدفق السنوي لسداد القروض وتوفير عائد مناسب على الاستثمار^(٢). وبصفة عامة يمكن القول أن المشروع يكون قادراً على تحمل التكاليف، إذا كانت القيمة الحالية للإيرادات المتوقعة أكبر من القيمة الحالية

(1) The Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI), **Op.cit**, pp.26-27.

(2) Nada Sherin Mohy El Din, **Op.cit**, pp.29-30.

للتكاليف المتوقعة، لذا فمن الضروري تقدير الإيرادات المتوقعة للمشروع والتأكد من مدى تغطيتها لتكاليف المشروع، ويتطلب الأمر التأكيد على ما يلي^(١):

- قدرة المستخدمين النهائيين على دفع مقابل الخدمة، وفي هذا الصدد تحتاج الحكومة إلى التعرف على قدرة المستخدمين ورغبتهم في دفع مقابل الخدمة، ولا سيما إذا كانت هناك حاجة إلى رفع ثمن الخدمة عن المستويات الحالية. وفي بعض مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، فإن حرص الحكومة على دعم الخدمة المقدمة لجعلها في متناول القاعدة العريضة من المواطنين قد يؤثر بالسلب على القيمة مقابل النقود (VfM).
- قدرة الحكومة (الجهة الإدارية) على تحمل سداد مقابل الخدمة على مدى فترة المشروع، والتي تمثل التزامات طويلة الأجل.

وتجدر الإشارة إلى أن مشروع المشاركة مع القطاع الخاص PPP يحقق القيمة مقابل النقود (VFM) عند توافر جميع أو معظم الشروط التالية^(٢):

- أن يمتلك القطاع الخاص الخبرة اللازمة لتصميم وتنفيذ المشروعات المعقدة. Complex Projects.
- أن يمتلك القطاع العام القدرة على تحديد مواصفات مخرجات المشروع (الخدمة) وتوصيفها بدقة في عقد المشاركة PPP، لضمان فعالية الخدمة.
- أن يتم توزيع المخاطر بشكل مناسب بين القطاعين العام والخاص.
- أن تتوافر إمكانية تقدير التكاليف بدقة في الأجل الطويل، لضمان توفير الأصول والخدمات اللازمة للمشروع.
- أن يغطي العائد المتوقع من المشروع إجمالي التكاليف المتوقعة خلال دورة حياة المشروع.
- أن يكون هناك استقراراً في الجوانب التكنولوجية المتعلقة بالمشروع (بمعنى أن المشاركة مع القطاع الخاص قد تكون غير مناسبة في المشروعات ذات التطور التكنولوجي المتسارع مثل مشروعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ICT).

ويتطبيق هذه الشروط على تحالف أوراسكواليا Orasqualia الفائز بمناقصة المشروع، نلاحظ أن الشركتين يتوفر فيهما معظم الشروط السابقة ليس فقط في مصر ولكن أيضاً في دول أخرى، ويمكن الوقوف على ذلك من خلال النقاط التالية^(٣):

- أن شركة Aqualia الأسبانية التي تأسست في عام ١٩٨٠ هي شركة تابعة لمجموعة FCC العالمية ومجالات العمل الرئيسية لهذه المجموعة هي الخدمات البيئية والمياه والبنية التحتية. وهي شركة

(1) Ibid, p.30.

(2) Ibid, p.37.

(3) Jordi Salvador, et al, **op.cit**, pp.10-11.

المجموعة لإدارة ملف المياه، ولها وجود في ٢١ دولة ، تخدم أكثر من ٢٢.٥ مليون شخص، ويعمل بها حوالى ٧٧٦٠ موظف اعتباراً من سبتمبر عام ٢٠١٦. وقد قامت شركة أكواليا بتصميم وبناء وتشغيل محطة معالجة الصرف الصحى Arroyo Culebro WWTP في مدريد بطاقة (١٣٠ ألف متر مكعب في اليوم) ، وتشغيل محطة معالجة الصرف الصحى Oviedo WWTP فى أسبانيا بطاقة قدرها (١٧٠ ألف متر مكعب في اليوم)، ومحطة معالجة الصرف الصحى بفيجو الأسبانية (Vigo, Spain)، بطاقة إجمالية حوالى ١٣٠ ألف متر مكعب/اليوم، وكذلك تصميم وبناء محطة Bengbu WWTP فى مقاطعة أنهوى الصينية (China's Anhui) بطاقة إجمالية قدرها ١٠٠ ألف متر مكعب/اليوم.

- أما شركة أوراسكوم Orascom للإنشاء والصناعة فهي شركة مقاولات هندسية وإنشائية تأسست عام ١٩٥٠ في مصر. ولديها خبرة فى مثل هذه المشروعات، فعلى سبيل المثال قامت بإنشاء محطة تحلية مياه البحر بمدينة حما Hama بالجزائر بطاقة أولية تقدر بحوالى ٢٠٠ ألف متر مكعب / اليوم. بالإضافة إلى تنفيذ خط مترو الأنفاق الثالث بالقاهرة. وتركز الشركة فى الوقت الراهن على مشاريع البنية التحتية والصناعية والتجارية المتميزة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والولايات المتحدة ومنطقة المحيط الهادئ للعملاء من القطاعين العام والخاص.
- كما ساهمت المعرفة والخبرة الواسعة لشركة أوراسكوم فى السوق المصرى فى حساب التكاليف والعائد المتوقعين للمشروع.

وبناءً على ما سبق يمكن القول أن تحالف (أوراسكواليا) قد حقق أكبر قيمة مقابل النقود (VfM) سواء بالنسبة لتكاليف البناء أو التشغيل أو الصيانة. حيث قدم أفضل عرض مالى لإتاحة المحطة، حيث بلغ قيمة هذا العرض حوالى ٢.٧ مليار جنية مصري (٤٧٢ مليون دولار. كما قدم أفضل عرض فنى لجميع متطلبات التعليمات الخاصة بالمشروع، بفضل الاستفادة من خبرته مع المؤسسات المحلية والدولية.

ثانياً - تحديد وتوزيع مخاطر المشروع:

بالإضافة إلى أهمية تقدير مصادر الإيرادات المرتبطة بقدرة المشروع على تحمل التكاليف (كما سبق الإشارة)، يأتى التحديد الدقيق للمخاطر المرتبطة بالمشروع وتوزيعها على الطرف الأقدر بإدارتها على قمة أولويات مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص. وقد تقبل العديد من هذه المشروعات، بسبب عدم تحديد وتوزيع هذه المخاطر على الطرف الذى يمتلك القدرة على التعامل معها بشكل أفضل. حيث إن التحديد الفعال للمخاطر وتوزيعها بشكل سليم يسمح للحكومة بالحصول على أكبر قيمة مقابل النقود (VfM).

يوضح الجدول رقم (٢-٤) أهم المخاطر المرتبطة بالمشروع وكيفية توزيعها على كل من شركة المشروع (أوراسكواليا) والجهة الإدارية (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة - NUCA)، على النحو التالي:

- المخاطر التي تتحملها شركة المشروع (أوراسكواليا): وتتعلق بمخاطر التصميم وإنشاء وتشغيل وصيانة المشروع، والتمويل وتقلبات سعر الصرف، بالإضافة إلى المخاطر المرتبطة بمستوى أداء المشروع.
- المخاطر التي تتحملها الجهة الإدارية: وتشمل المخاطر المرتبطة بكل من أرض المشروع، والتضخم، وتقلبات سعر الفائدة، والجدارة الائتمانية لشركة المشروع، ومد المرافق، والاستقرار السياسي، والمخاطر المتعلقة بالكهرباء بالإضافة إلى المخاطر المرتبطة بالطلب، ويتم تحميلها للجهة الإدارية بصفتها المستلم الوحيد للخدمة.

جدول رقم (٢-٤)

المخاطر المرتبطة بالمشروع وتوزيعها على شركة أوراسكواليا وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة

المخاطر المرتبطة بالمشروع	الجهة المسؤولة
أرض المشروع	هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة - NUCA
التصميم والبناء	شركة المشروع (أوراسكواليا - Orasqualia)
التمويل	شركة المشروع (أوراسكواليا)
التضخم	هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة
سعر الفائدة	هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة
سعر الصرف	شركة المشروع (أوراسكواليا)
الجدارة الائتمانية	هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة
الإدارة والتشغيل	شركة المشروع (أوراسكواليا)
أعمال الصيانة	شركة المشروع (أوراسكواليا)
مخاطر الطلب	هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة
الأداء	شركة المشروع (أوراسكواليا)
المخاطر السياسية	هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة

Source: Miquel Rodríguez Planas, "New Cairo Wastewater Treatment Plant (egypt)", IESE, Business School Specialist Center on PPP in Smart and Sustainable Cities, Spain, 2018, p.176.

وسيتم التركيز على بعض هذه المخاطر على النحو التالي:

• **المخاطر المتعلقة بالتضخم Inflation Risks**

يؤثر كل من التضخم وسعر الصرف على العروض المالية للمتقدمين بعطاءات، عن طريق تأثيرها على تكاليف المشروع، ويمتد تأثيرهما طوال فترة حياة المشروع، وفيما يتعلق بمخاطر التضخم: تقوم

الجهة الإدارية بتحملها إما عن طريق قيام شركة المشروع بتعديل رسوم التشغيل بقيمة الزيادة في معدل التضخم، أو عن طريق قيام الجهة الإدارية بتحديد مؤشر التضخم والموافقة على تحديثه سنوياً بأثر رجعي عند الضرورة^(١).

• مخاطر سعر الصرف: Exchange Rate Risks

يمكن أن يلعب سعر الصرف دوراً رئيسياً في تمويل المشروع في حالة الاقتراض بالعملة الأجنبية، أو إذا تطلب إنشاء وتشغيل وصيانة المشروع كميات كبيرة من السلع والخدمات المستوردة . وتتطوى مخاطر سعر الصرف على ارتفاع أسعار السلع والخدمات ولا سيما المستوردة بسبب تدهور سعر صرف العملة المحلية مقابل العملات الأجنبية أخذاً في الاعتبار أن ثمن الخدمة المقدمة يكون بالعملة المحلية، وتحمل شركة المشروع (مقدم الخدمة) هذه المخاطر^(٢). إلا أن قيام الجهة الإدارية بتحمل المخاطر الناتجة عن التضخم (الناشئ عن تدهور سعر صرف العملة المحلية)، يحد من خسائر شركة المشروع المتعلقة بمخاطر سعر الصرف.

وتجدر الإشارة إلى أن تحمل شركة المشروع (القطاع الخاص) مخاطر سعر الصرف قد ينتج عنه تقليل مشاركته في مشروعات PPP في بعض الدول، إلا إن هذا لم يمثل تحدياً أمام شركة مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة^(٣).

• المخاطر المتعلقة بالكهرباء Electricity Risks

إن أحد شروط العقد الخاص بهذه المحطة يلزم الحكومة المصرية (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة) بتحمل تكاليف الكهرباء، ولا يخفى أنه في ظل تقلبات أسعار الكهرباء والطاقة في مصر، فإن هذا الشرط يحمل في طياته العديد من المخاطر، فمنذ توقيع العقد في الربع الثالث من عام ٢٠٠٩ تغيرت الأسعار والشرائح في قطاع الكهرباء، كما طرأت زيادات في أسعار منظومة الطاقة المصرية بأكملها، ومن ثم قد تتحمل الحكومة المصرية تكاليف أعلى من التكلفة المقررة في العقد الأصلي.

ثالثاً - مدى قابلية المشروع للتمويل المصرفي Bankability of the Project

من ضمن المعايير التي تحدد مدى قابلية تنفيذ المشروع (كمشروع مشاركة مع القطاع الخاص PPP)، قياس مدى صلاحية المشروع في الحصول على التمويل المصرفي اللازم، وتهتم البنوك بدراسة جدوى المشروع التي أعدها الحكومة ومستشاريها للإطمئنان على سلامة الجوانب المالية مثل القدرة على الدفع (التكاليف المتوقعة لبناء وتشغيل وصيانة المشروع بالمقارنة بالقيمة الحالية للتدفقات النقدية اللازمة لسداد القروض). ونسبة تغطية خدمة الدين (لتحديد مدى قدرة المشروع على الوفاء بأقساط خدمة الدين المستحقة سنوياً من التدفقات النقدية المتاحة له). والحد الأقصى لنسبة الدين إلى حقوق

(1) The Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI), Op.cit, pp.29-30.

(2) Ibid, pp.29-30.

(3) Ibid, p.29.

الملكية والقيود المفروضة على توزيع الأرباح على مستوى شركة المشروع وباقي المعايير المتعلقة بالجدارة الائتمانية للمشروع والأمور المتعلقة بتحديد جميع المخاطر المحتملة وكيفية توزيعها باعتبارها المصدر الرئيسي للأمان بالنسبة للبنوك الممولة^(١).

وعند محاولة الكشف عن مدى صلاحية المشروع (تحالف أوراسكواليا) في الحصول على التمويل المصرفي اللازم طبقاً للمعايير السابقة لدى تحالف أوراسكواليا Orasqualia الفائز بمناقصة المشروع، يتضح ما يلي^(٢):

- تم إنشاء تحالف أوراسكواليا في ٩ أبريل عام ٢٠٠٩ برأس مال مسجل حوالى ٢٥٠ ألف جنيه مصرى (٤٥٠.٧ ألف دولار أمريكى)، وتزايد إلى ٥٠٣ مليون جنيه (٠.٩٥ مليون دولار) في ١٧ ديسمبر عام ٢٠٠٩، وإلى ٥٩.٣ مليون جنيه (١٠.٩ مليون دولار) في ٣ ديسمبر عام ٢٠٠٩. وذلك لتلبية نسبة الدين إلى حقوق الملكية Debt-to-Equity التى تطلبها البنوك مع زيادة الدين^(٣).
 - وفى ٣١ ديسمبر عام ٢٠١٠ تزايد إلى ٨٠.٣ مليون جنيه (١٣.٨ مليون دولار) وبأرباح قدرها ٣٣٥.٥ ألف جنيه (٥٧.٧ ألف دولار)^(٤).
 - وفى ٣١ ديسمبر عام ٢٠١٤، تزايد رأس المال المسجل إلى ٢٣٦ مليون جنيه (٣٣ مليون دولار)^(٥).
- ويمكن القول بصفة عامة أن المشروع محل الدراسة، قد حشد استثمارات خاصة بلغت حوالى ١٤٠ مليون دولار. ووصل الدين الخاص بالمشروع حوالى ١٠٣ مليون دولار (٥٦٥ مليون جنيه مصرى)، وتم توزيع هذا الدين على شريحتين^(٦):**

- الشريحة الأولى: بلغت حوالى ١٠٠.٦ مليون دولار (٥٥٠ مليون جنيه) فى شكل تسهيل طويل الأجل (١٥ عاماً)، لتمويل ما يصل إلى ٧٠% من إجمالي التكلفة الاستثمارية للمشروع (١٤٣.٦ مليون دولار)، وكانت النسبة المتبقية (٣٠%) عبارة عن حقوق ملكية، وبالتالي كانت نسبة الدين إلى حقوق الملكية (٧٠ : ٣٠%).

^(١) لمزيد من التفصيل أنظر:

- Jordi Salvador, et al, **op.cit**, p.12.
- Nada Sherin Mohy El Din, **op.cit**, p.36.
^(٢) Jordi Salvador, et al, **op.cit**, p.12.

^(٣) على أساس أن سعر صرف الدولار مقابل الجنيه المصرى كان يسجل حوالى ٥٤٧ قرش في ١٠ أبريل ٢٠٠٩، وحوالى ٥٥١ قرش في ١٧ ديسمبر ٢٠٠٩، وحوالى ٥٤٥ قرش في ٤ ديسمبر ٢٠٠٩.

^(٤) سجل سعر صرف الدولار مقابل الجنيه المصرى في ٣٠ ديسمبر ٢٠١٠ حوالى ٥٨١ قرش .

^(٥) سجل سعر صرف الدولار مقابل الجنيه المصرى في ٢٦ ديسمبر ٢٠١٤ حوالى ٧.١٥ جنيه، وحوالى ٧.٨٣ جنيه في ٣١ ديسمبر ٢٠١٥.

^(٦) كان الإغلاق المالي للمشروع في ٣ فبراير ٢٠١٠. وفى هذا التاريخ كان سعر الصرف الدولار الأمريكى حوالى ٥.٤٧ جنيهًا مصرياً.

- **الشريحة الثانية:** بلغت حوالى ٢.٩ مليون دولار (١٦ مليون جنيه) في شكل خطابات ضمان الأداء التشغيلي التى ستصدر خلال فترة التشغيل.

وتجدر الإشارة إلى أن سعر الفائدة السنوي المطبق على الشريحة الأولى من التمويل هو سعر الفائدة لليلة الواحدة Corridor Rate التي أعلنها البنك المركزي المصري قبل يومي عمل من بدء كل فترة فائدة بالإضافة إلى ثلاث نقاط مئوية. كما تضمنت اتفاقية القرض التعهدات المالية المعيارية Standard Financial Covenants لشركة المشروع (على سبيل المثال ، نسبة تغطية خدمة الدين والحد الأقصى لنسبة الدين إلى حقوق الملكية والقيود المفروضة على توزيع الأرباح على مستوى شركة المشروع)^(١). وتتكون البنوك الممولة للمحطة من كل من البنك الأهلي سوستيه جنرال (NSGB) بنسبة ٣٣٪، والبنك التجارى الدولى مصر (CIB) بنسبة ٣٢.٨٪، والبنك العربى الأفريقى الدولى بنسبة ١٧.١٢٪، والبنك الأهلى المتحد مصر بنسبة ١٧.١٢٪. وقد تم تعيين البنك الأهلى سوستيه جنرال وكيلاً للتسهيل والبنك التجارى الدولى وكيلاً للضمان.

وبالإضافة إلى ما سبق، أكد المهندس عاطر حنورة رئيس الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية خلال المقابلات العديدة لفريق البحث مع سيادته، أن تحالف أوراسكواليا لديه شهادة جدارة ائتمانية معتمدة من البنوك والمؤسسات الممولة وبالتالي توفر أحد شروط تأهيل الشركة والذي يعد أحد المؤشرات التى يستند إليها فى تقييم مشروعات المشاركة.

(٤-١-٢-٢) مؤشرات التقييم والمتابعة في مرحلة تنفيذ وتشغيل المشروع:

تأتي هذه المرحلة إذا ما توافرت البيئة اللازمة لعمل المشاركة بنجاح، وجاءت نتائج اختبارات ومعايير المشروع المرشح للمشاركة بالإيجاب. ومن أهم هذه المؤشرات ما يسمى بمؤشرات إنجازات المشروع، والتي تستخدم بغرض قياس إنجازات المشروع في مرحلتي البناء والتشغيل، وكذلك التى تربط ما بين الانجازات المخططة والفعالية. مع تحليل العلاقة السببية ما بين مدخلات ومخرجات المشروع.

وبالكشف عن مؤشرات إنجاز مشروع محطة معالجة الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة في مرحلتي البناء والتشغيل، في ضوء البيانات المتاحة في هذا الصدد، تبين أن المشروع لم يحقق الأهداف المخططة له فيما يتعلق بموعد بدء التشغيل والطاقة التشغيلية المخططة على النحو التالى:

أولاً- بالنسبة لموعد بدء التشغيل:

تبين أن هناك انحراف فى موعد البدء حوالى عام ونصف، تأخر بدء التشغيل من مارس ٢٠١٢ حتى أكتوبر عام ٢٠١٣، وكان المتسبب فى ذلك الجهة الإدارية (جهة الطرح) التى لم توفر مياه الصرف

⁽¹⁾ Jordi Salvador, et al, **op.cit**, p.12.

الداخلية المتفق عليها، وتم تغريم الجهة الإدارية وتسوية المتأخرات على أربع دفعات. وتأخر تشغيل المشروع حتى أكتوبر عام ٢٠١٣^(١).

ثانياً - فيما يتعلق بالطاقة أو القدرة التشغيلية للمحطة:

يوضح الجدول (٤-٣) وجود انحراف بين الطاقة المخططة للمحطة (٢٥٠ ألف م^٣/يوم) ومعدل التدفق الفعلي من المياه المعالجة من المحطة، ففي ديسمبر عام ٢٠١٣ كانت الطاقة التشغيلية الدنيا للمحطة حوالي ٢٥.٩ ألف كم مكعب/اليوم، والطاقة القصوى لم تتعد ٤٥ ألف كم مكعب/اليوم. وبالرغم من ارتفاع الطاقة التشغيلية القصوى إلى ٥٠.٧ ألف كم مكعب/اليوم في ديسمبر عام ٢٠١٤، إلا إنها انخفضت إلى ٤٣ ألف كم مكعب/اليوم في ديسمبر ٢٠١٥ ثم إلى ٤١.٢ ألف كم مكعب/اليوم في يونيو عام ٢٠١٦.

جدول رقم (٤-٣)

معدلات تدفق المياه المعالجة من محطة معالجة مياه الصرف الصحي
بالقاهرة الجديدة بالكيلو متر المكعب/اليوم

المتوسط	الحد الأقصى	الحد الأدنى	
٣٤.٦	٤٤.٥	٢٥.٩	ديسمبر ٢٠١٣
٤٠.١	٥٠.٧	٣٠.٩	ديسمبر ٢٠١٤
٣٨.٩	٤٣.١	٣٠.٥	ديسمبر ٢٠١٥
٣٣.٦	٤١.٢	٢٦.٥	يونيو ٢٠١٦

Source: Jordi Salvador, et al, " New Cairo Wastewater Treatment Plant (egypt)", PPP center for Cities Case Studies, Business School, University of Navarra, Spain, November 2016. P.9.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة المصرية قد قامت في عام ٢٠١٥ بالتعاون مع شركة أوراسكواليا، بتوسيع محطة المعالجة لتصل طاقتها الاستيعابية إلى ٥٠٠ ألف كم مكعب/اليوم، أي ضعف الطاقة الاستيعابية الأصلية للمحطة. وبدأت في دراسة لتحويل المحطة إلى محطة معالجة ثلاثية^(٢).

(١) بيانات ومعلومات (غير منشورة) تم الحصول عليها من واقع اجتماعات فريق الدراسة مع المهندس عاطر حنورة: رئيس الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية.

(٢) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND): "الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر"، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص ٣٦.

وفي عام ٢٠١٧ ارتفعت الطاقة التشغيلية للمحطة إلى ٨٠ ألف كم مكعب/اليوم إلا إنها مازالت لا تتعد ثلث الطاقة التشغيلية المخططة (٢٥٠ ألف كم مكعب/اليوم) ^(١).

وبالبحث عن التفاوت الكبير بين الطاقة التشغيلية المخططة والفعلية للمحطة تبين أن السبب في ذلك يقع على عاتق الجهة الإدارية (جهة الطرح)، حيث إن الخطوط الحكومية التي تمد المحطة بالمياه قد تأخر تنفيذها، مما جعل المحطة تعمل بأقل من طاقتها التشغيلية المتاحة. وتم تحميل الجهة الإدارية بنفقات تشغيل ونفقات رأسمالية ثابتة ممثلة في الدفعات المستحقة دون الاستفادة من تلك النفقات. وبالتالي كان مؤشر العائد/ التكلفة أقل مما كان مستهدفاً قبل البدء في تشغيل المشروع ^(٢). كما أن موقع المشروع يطرح تساؤلات عن أولوية الحكومة في التوزيع الجغرافي لخدمات الصرف الصحي، فقد جاء اختيار موقع المشروع بناء على توقع زيادة عدد السكان في منطقة القاهرة الجديدة من نصف مليون (وقت توقيع العقد في عام ٢٠٠٩) إلى ثلاثة ملايين خلال بضعة سنوات من توقيع العقد. وهذا التوقع لم يتحقق مما جعل المحطة تعمل بأقل من طاقتها الأصلية (٢٥٠ ألف كم مكعب/اليوم) ^(٣).

ثالثاً: مستوى جودة الخدمة المقدمة

ويقيس مستوى تقديم الخدمة بالكم والتوقيت والجودة المناسبة بالمقارنة مع ما هو متفق عليه قبل سريان العقد.

وبتطبيق هذا المؤشر على المشروع محل الدراسة، يتبين أن مستوى الخدمة الحالي المقدم من المحطة بجودة عالية ويتفق مع ما هو متفق عليه قبل سريان العقد ^(٤). كما تقوم شركة أوراسكواليا بتغيير الخط الذي تستخدمه في عملية المعالجة كل أربع سنوات، وتقوم في الوقت نفسه بأعمال الصيانة الوقائية الدورية في الخطوط الست للمحطة، وذلك للحفاظ على المحطة في ظروف التشغيل الصحيحة خلال الفترة بأكملها (مدة العقد) ^(٥).

رابعاً: تأثير مشروع المشاركة على الموازنة العامة للدولة:

تلجأ الدولة إلى تنفيذ مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، للحد من الضغط على الإنفاق العام وضبط عجز الموازنة العامة ضمن حدود معينة، ومن ثم توفير التمويل اللازم لبعض القطاعات التي لا يمكن للدولة الإنسحاب منها أو تركها للقطاع الخاص (الدفاع، والأمن، والقضاء،....الخ).

^(١) بيانات (غير منشورة) تم الحصول عليها من واقع اجتماعات فريق الدراسة مع المهندس عاطر حنورة: رئيس الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية.

^(٢) المصدر السابق.

^(٣) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)، مرجع سبق ذكره، ص ٣٦.

^(٤) بيانات ومعلومات (غير منشورة) تم الحصول عليها من واقع اجتماعات فريق الدراسة مع المهندس عاطر حنورة: رئيس الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية.

^(٥) Jordi Salvador, et al, **op.cit**, p.9.

ويعتبر تحقيق أفضل قيمة مقابل النقود (VfM) في حد ذاته مقياساً لأثر مشروع المشاركة مع القطاع الخاص على الموازنة العامة للدولة، فتحقيق هذه القيمة يخفف من الضغط على الإنفاق العام بقدر هذه القيمة تقريباً. على أساس أن سعر الخدمة الذي يحدده الشريك (القطاع الخاص)، ينبغي أن يكون أقل من التكلفة التي كانت ستتحملها الحكومة في حالة توفير نفس الخدمة بدون اللجوء لمشروع المشاركة.

وقد سبق الإشارة إلى أن تحالف (أوراسكواليا) قد حقق أفضل قيمة مقابل النقود (VfM) للمشروع محل التقييم، سواء بالنسبة لتكاليف البناء أو التشغيل أو الصيانة. حيث قدم أفضل عرض مالى لإتاحة المحطة بلغ قيمة هذا العرض حوالى ٢.٧ مليار جنية مصري (٤٧٢ مليون دولار)، كما قدم أفضل عرض فنى لجميع متطلبات التعليمات الخاصة بالمشروع، بفضل الاستفادة من خبرته مع المؤسسات المحلية والدولية. وكان هذا سبب رئيسى لفوزه بمناقصة هذا المشروع فى عام ٢٠٠٩.

وبالرغم من عدم إتاحة بيانات عن حساب قيمة مؤشر "القيمة من أجل النقود" لهذا المشروع، وبالتالي عدم تحديد قيمة الوفورات فى الموازنة العامة للدولة، إلا أنه يستشف مما سبق (ومن خلال اجتماعات فريق الدراسة مع رئيس الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية) أن هذا المشروع قد حقق أثر صافى إيجابى على الموازنة العامة للدولة. بالرغم من تعزيم الجهة الإدارية ببعض المبالغ مالية (غير محدد قيمتها)، نتيجة تأخرها فى تنفيذ تعهداتها المنصوص عليها فى العقد سواء ما يتعلق بمد خطوط مياه الصرف الصحي غير المعالجة إلى المحطة وغيرها من الأمور.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا المشروع يعتبر من المشروعات النموذجية الرائدة في هذا المجال وأول مشروع PPP ناجح فى مصر، وحصل على العديد من الجوائز الدولية أهمها جائزة المؤسسة العالمية للمياه كأفضل مشروع للمشاركة مع القطاع الخاص لعام ٢٠٠٩ فى قطاع مياه الشرب والصرف الصحي، وقد فازت مصر بالجائزة من بين أربع دول تقدمت لنيلها. كما حصل المشروع على جائزة أفضل مشروع مشاركة مع القطاع الخاص فى أفريقيا لعام ٢٠٠٩ من مؤسسة Emea Finance. كما حصل المشروع على الجائزة البرونزية - على مستوى الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كنموذج رائد لمشروعات PPP، من مؤسسة Emerging Partnerships فى عام ٢٠١٣^(١). وغيرها من الجوائز.

٤-٢ مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مجال الصحة (بالتطبيق على مشروع

مستشفيات جامعة الإسكندرية)

يستهدف هذا القسم الوقوف على الوضع الراهن لمشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية كأول مشروع مشاركة مع القطاع الخاص فى مجال الصحة، من خلال التعرض لدورة حياة المشروع Project Lifecycle التى تتكون من عدة مراحل تبدأ من التحديد الأولى للمشروع المرشح للطرح ضمن

⁽¹⁾ Jordi Salvador, et al, Op.cit, p.6.

مشروعات PPP واختيار مستشارى المشروع لإجراء دراسات الجدوى مروراً بتحديد المخاطر وتحليل القيمة من أجل النقود ومقارن القطاع العام وتنتهى بإبرام عقد المشروع ومراقبة إداء المشروع ومدى امتثاله لبنود العقد.

وسيتم التعرض لهذه المراحل على النحو التالى:

(١-٢-٤) مراحل دورة حياة المشروع Project Lifecycle:

❖ المرحلة الأولى: التحديد المبدئى للمشروعات ذات الأولوية للطرح:

Project initiation and screening

وفى هذه المرحلة قامت وزارة التعليم العالي ممثلة في جامعة الإسكندرية، وبمساعدة فنية من الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية بتوجيه الدعوة إلى القطاع الخاص للدخول في مشاركة مع القطاع العام، من خلال مناقصة تنافسية لتصميم وبناء مستشفيات جامعية وتمويلها وتجهيزها وصيانتها وإمدادها بالخدمات الأخرى في مناقصة واحدة تضم المشروعين التاليين:^١

– **المشروع الأول:** مستشفى سموحة الجامعي للولادة بسعة (٢٠٠ سرير)، وبنك الدم بنفس المبنى وبمدخل مستقل بمجمع مستشفيات سموحة الجامعي.

– **المشروع الثانى:** مستشفى المواساة الجامعي التخصصى بسعة (٢٢٤ سرير)، والمزودة بمراكز متميزة لتقديم خدمات على درجة عالية من التخصص في مجال جراحات المخ والأعصاب وأمراض الجهاز البولى والكلى (بما في ذلك نقل وزراعة الكلى).

وتم طرح المناقصة الخاصة بهذين المشروعين وفقاً للقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، والذي ينظم المناقصات والمزايدات لتنفيذ الأعمال العامة، حيث صدرت الدعوة لتقديم العطاءات في نهاية الربع الأول من عام ٢٠٠٩. أى قبل إصدار قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠. ومدة العقد ٢٠ سنة بما في ذلك ثلاث سنوات للبناء. وتبلغ التكلفة الاستثمارية للمشروعين حوالى ٢٢٥ مليون دولار.^٣

❖ المرحلة الثانية: اختيار مستشارى المشروعين: Advisers and consultants

قامت الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص (PPPCU) بالتعاقد مع عدد من المستشارين في مجالات مختلفة لإجراء دراسات الجدوى وتقديم المساعدة و تيسير عملية إبرام العقود للمشروعين ،

(1) International Finance Corporation (IFC), "Egypt: Alexandria University Hospitals, Public-Private Partnerships Briefs, World Bank Group, April 2012, p.1. available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/728001468183562652/pdf/96888-P3Briefs-EgyptAlexandriaHospitals-Box391454B-PULBIC-Colltitle-PPP-BRIEF.pdf>

(2) Ministry of Finance, "Update on the National Program for Public Private Partnership", Public Private Partnership Center Unit, June 2009, p.41.

(3) International Finance Corporation (IFC), **op.cit**, p.2.

وتم التعاقد مع كل من مؤسسة التمويل الدولية (IFC) كاستشارى رئيسى للمشروعين (المستشار المالي للطرح)، وتم التعاقد مع (Mott Macdonald) كمستشار فنى للمشروعين ومع مؤسسة (Trowers & Hamlins) كمستشار قانونى^(١).

❖ المرحلة الثالثة: تحديد المخاطر وتحليل القيمة من أجل النقود ومقارن القطاع العام Risk Assessment, VfM analysis and the PSC

تتناول هذه المرحلة كما سبق الإشارة تقدير القيمة مقابل النقود (VfM) للمشروع المرشح للطرح للمشاركة مع القطاع الخاص، حتى يتسنى مقارنة التكلفة المتوقعة للمشروع عن طريق المشاركة مع القطاع الخاص والتكلفة المتوقعة لنفس المشروع فى حال تنفيذه عن طريق القطاع العام بمفرده (مقارن القطاع العام -PSC- Public Sector Comparator)، بالإضافة إلى تحديد وتوزيع المخاطر المتوقعة للمشروع^(٢). وسيتم التطرق لهذه الأمور بشئى من التفصيل بعد الانتهاء من استعراض دورة حياة المشروع.

❖ المرحلة الرابعة: المناقصة والمشتريات Tendering and Procurement

قامت وزارة التعليم العالى (ممثلة فى جامعة الإسكندرية - الجهة الإدارية المختصة) فى هذه المرحلة بالتعاون مع الوحدة المركزية للمشاركة (PPPCU) بالتجهيز لطرح المناقصة الخاصة بالمشروعين، وتقوم الوحدة المركزية بمراجعة الإجراءات والمستندات، وفى كثير من الحالات تقدم مستندات الطرح والتأهيل إلى الجهة الإدارية المختصة. وفى هذا الإطار تم إصدار مستندات الطرح والدعوة إلى تقديم العطاءات لمشروعين معاً فى نهاية الربع الأول من عام ٢٠٠٩^(٣). وتقدم عدد كبير من الشركات والتحالفات من المؤهلين بعطاءاتهم الفنية و المالية. كما هو موضح بالجدول رقم (٤-٤).

❖ المرحلة الخامسة: اختيار مقدمى العطاءات Bidders Selection

قامت لجنة التأهيل بإجراء تقييم تفصيلي للشركات والتحالفات المتقدمة بعطاءات لتنفيذ المشروع محل الدراسة، وقد فاز تحالف كل من شركة البريق للاستثمار وتنمية المشروعات (المصرية)، وشركة دار التجارة والمقاولات ديتاك (المصرية)، وشركة سيمنز للمعدات والأجهزة الطبية (الألمانية)، وشركة جى فور إس G4S لإدارة المنشآت (الإنجليزية) بتنفيذ المشروعين، وإدارتهما جزئياً^(٤).

^(١) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣.

^(٢) Nada Sherin Mohy El Din, **op.cit**, p.28.

^(٣) Ministry of Finance, **op.cit**, p.43.

^(٤) International Finance Corporation (IFC), **op.cit**, p.2.

جدول رقم (٤-٤)

الشركات والتحالفات المتقدمة بعطاءات لتنفيذ مشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية

اسم الشركة / تحالف الشركات	الدولة
شركة أوراسكوم للإنشاءات	مصر
سامكرت	مصر
كارليون بي إل سي	المملكة المتحدة
فيليبس	مصر
المجموعة السعودية الألمانية للمستشفيات	المملكة العربية السعودية
تحالف شركات بابكوك اند براون شركة ابو ظبي للاستثمار أبناء حسن علام	المملكة المتحدة الإمارات العربية المتحدة مصر
تحالف شركات أى تى فنتشر إنترهيلث كندا شركة الإنشاءات الصناعية و الهندسية صندوق تمويل مشروعات البنية التحتية بالشرق الأوسط و شمال أفريقيا	مصر كندا مصر الإمارات العربية المتحدة
تحالف شركات جيمو ايجيبت إل إل سي مجموعة درة شركة داياموند شرم للسياحة الشركة الهندسية للعقارات	إيطاليا مصر مصر مصر
تحالف شركة البريق للاستثمار وتنمية المشروعات شركة دار التجارة والمقاولات ديتاك، شركة سيمنز للمعدات والأجهزة الطبية، شركة جى فور إس G4S	مصر مصر ألمانيا المملكة المتحدة

Source:

- Ministry of Finance, "Update on the National Program for Public Private Partnership", Public Private Partnership Center Unit, June, 2009, P. 41.
- International Finance Corporation (IFC), "Egypt: Alexandria University Hospitals, Public-Private Partnerships Briefs", World Bank Group, April 2012, P. 2.

❖ المرحلة السادسة: إبرام العقد والإغلاق المالى للمشروع: **Contract Signature and**

Financial Closure

تقوم الجهة الإدارية فى هذه المرحلة بتوقيع العقد النهائي مع مقدم العرض الفائز، مما يتيح له الانتهاء من جميع اتفاقيات الإغلاق المالى مع المقرضين والممولين المشتركين co-financiers وبالفعل تم توقيع العقد فى أبريل عام ٢٠١٢ وكان العقد فى مرحلة الإغلاق المالى وتطبيق شروط النفاذ وتم إعلان أن مدة إنشاء المشروع ثلاث سنوات ومدة التشغيل ١٧ عاماً، وفى نهاية المدة سيتم تسليم المستشفيات إلى جامعة الإسكندرية فى حالة جيدة بعد إعادة تأهيلها وفقاً للشروط الواردة فى العقد^(١).

¹ Ibid, p.1.

❖ المرحلة السابعة: متابعة أداء المشروع ومدى التزامه بالعقد **Post Award PPP Performance Monitoring & Contract Compliance**

من المفترض في هذه المرحلة أن تقوم الجهة الإدارية (جامعة الإسكندرية)، بمراقبة أداء التحالف الفائز بالمناقصة ومدى امتثاله لتطبيق بنود العقد خلال مراحل البناء والتشغيل، والصيانة، بالإضافة إلى التأكد من جودة الخدمة المقدمة .

إلا إن دورة حياة مشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية لم تصل لهذه المرحلة، حيث لم يتم تنفيذ المشروع منذ توقيع العقد في أبريل عام ٢٠١٢. وبالمبحث عن أسباب تعطل تنفيذ المشروع تبين ما يلي:

- أن الجهة الإدارية (جامعة الإسكندرية) لم تنفذ تعهداتها تجاه المستثمرين، وذلك فيما يخص تسليم الأرض المخصصة للمشروع، فلا يزال مقام عليها مباني، وقد تم تغريم الجهة الإدارية وتحديد تعويض للمستثمر في بداية عام ٢٠١٧، وتم الاتفاق آنذاك على إنه سيتم البدء في التنفيذ بمجرد إخلاء الأرض وصرف التعويضات^(١).
- تم تخفيض القرض المزمع منحه لتحالف الشركات من ١.٢ مليار جنيه مصري إلى ٦٠٠ مليون جنيه فقط، أي نصف المبلغ المالي المتفق عليه في الأصل^(٢).

٤-٢-٢ بعض مؤشرات تقييم مشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية:

سيتم التعرض لبعض مؤشرات تقييم مشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية، في حدود البيانات والمعلومات المتاحة عن هذا المشروع على النحو التالي:

٤-٢-٢-١ مؤشر القيمة من أجل النقود (VfM) Value for Money:

حقق تحالف شركة البريق للاستثمار وتنمية المشروعات الفائز بمناقصة المشروعين (كما سيتضح في المرحلتين الرابعة والخامسة التاليتين) أكبر قيمة مقابل النقود (VfM) سواء بالنسبة لتكاليف البناء أو التشغيل أو الصيانة. حيث قدم أفضل عرض مالي لإتاحة المستشفيات، حيث بلغت قيمة هذا العرض حوالي ٢٢٥ مليون دولار للمشروعين^(٣). كما قدم أفضل عرض فني لجميع متطلبات التعليمات الخاصة بالمشروع، بفضل الاستفادة من خبرته مع المؤسسات المحلية والدولية.

٤-٢-٢-٢ تحديد وتوزيع مخاطر المشروع:

سبق الإشارة إلى أن التحديد الدقيق للمخاطر المرتبطة بالمشروع وتوزيعها على الطرف الأقدر بإدارتها على قمة أولويات مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص. وقد تقبل العديد من هذه

(١) المصدر السابق مباشرة.

(٢) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣.

(٣) International Finance Corporation (IFC), Op.cit, p.2.

المشروعات، بسبب عدم تحديد وتوزيع هذه المخاطر على الطرف الذى يمتلك القدرة على التعامل معها بشكل أفضل. حيث إن التحديد الفعال للمخاطر وتوزيعها بشكل سليم يسمح للحكومة بالحصول على أكبر قيمة مقابل النقود (VfM).

وفيما يلي سيتم التعرض لأهم هذه المخاطر من واقع عقد اتاحة مستشفيات جامعة الاسكندرية:

أولاً- المخاطر المتعلقة بتقلبات سعر الفائدة:

لم ينص العقد صراحة على توزيع المخاطر المتعلقة بتقلبات سعر الفائدة، إلا إنه أوضح أنه سيتم تطبيق تعديل مبدئى لتغيرات سعر الفائدة اعتباراً من تاريخ النفاذ بناءً على شروط الاقفال المالى مقارنة بمعدل الفائدة بالنموذج المالى لمقدم الخدمة كما هو موضح بكل من المادة (٥-١-٧) من العقد، والعرض المالى لمقدم الخدمة المرفق بالملحق رقم (١) من العقد، وتعقبه تعديلات لاحقة تطبق مرة كل ثلاثة أعوام (من بداية العام الرابع، والسابع، والعاشر، والثالث عشر، والسادس عشر، والتاسع عشر من تاريخ النفاذ) ليعكس تغيرات أسعار فائدة الاقراض المحلية بالجنيه المصرى وفقاً لمتوسط تغير سعر الفائدة على شهادات الودائع ذات ثلاث سنوات أجل والصادرة من البنوك المرجعية المستخدمة فى حساب سعر الفائدة فى العطاء المالى ومصدق عليها من البنك المركزى المصرى، ويتم تطبيق ذلك على الدين الرئيسى والدين التابع المستحق على مقدم الخدمة.^١

ثانياً- المخاطر المتعلقة بالتضخم Inflation Risks

يؤثر كل من التضخم وسعر الصرف (كما ذكرنا سلفاً) على العروض المالية للمتقدمين بعطاءات، عن طريق تأثيرها على تكاليف المشروع، ويمتد تأثيرهما طوال فترة حياة المشروع. ولم ينص العقد صراحة على توزيع المخاطر المتعلقة بالتضخم، إلا إنه أوضح فى المادة رقم (٣٠) بأنه سيتم إجراء تعديل سنوى للتضخم يبدأ من العام الأول عقب إصدار شهادة القبول للمستشفى، طبقاً لما يتم ترسيته ويتم حسابه اعتباراً من تاريخ آخر ميعاد لتقديم العطاء، ليعكس التغيرات فى التضخم (وفقاً لمعدل التضخم)، ويطبق هذا التعديل على ٢٠% من مقابل إتاحة الخدمات أو قيمة التشغيل والصيانة كما هو مذكور بالملحق رقم (١) من العقد أيهما أقل.^٢

ثالثاً-المخاطر المرتبطة بأرض المشروع Land and space Risks

تتحمل الجهة الإدارية (جامعة الاسكندرية) المخاطر المرتبطة بأرض وموقع المشروع، حيث نص العقد فى المادة (١٩-١)، أنه على الجامعة بدءاً من تاريخ التوقيع على العقد، السماح بدخول مقدم

(١) وزارة المالية: "عقد اتاحة مستشفيات جديدة بجامعة الاسكندرية بنظام الشراكة مع القطاع الخاص: مشروع مستشفى المواساة التخصصى الجامعى"، الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص، الملحق رقم (١١)، غير منشور،

٢٠١٢، ص ص ١-٢.

(٢) المرجع السابق ذكره ، ص ١.

الخدمة إلى الموقع بغرض إعداد مستندات التصميم اللازمة وإجراء البحث النافى للجهالة. وتسليم مقدم الخدمة الموقع بدون مقابل بموجب التصريح الصادر من الجامعة.

كما نصت نفس المادة أن الجامعة تكون مسئولة عن جميع المخاطر البيئية التي تنشأ أو تكون قائمة بالموقع قبل تاريخ تسليم الموقع. وفي حالة وجود عائق مادي في طبيعته بالموقع يحول دون إقامة مبانى المستشفى، فعلى الجامعة إزالة هذا العائق أو تقديم موقع بديل خلال ستة (٦) أشهر من تاريخ اخطارها بوجود هذا العائق^(١).

رابعاً - المخاطر المرتبطة بمستلزمات التنفيذ Implementation Requirements

نص العقد فى المادة (٢١-٣) على يتحمل مقدم الخدمة جميع المخاطر المتعلقة بمستلزمات التنفيذ على النحو التالى^(٢):

- أن يلتزم مقدم الخدمة بتقديم جميع مستلزمات التنفيذ اللازمة لآكمال أعمال البناء وتوريد وتركيب المعدات وأداء الخدمات. وتظل ملكية أو حيازة مستلزمات التنفيذ فيما بين الطرفين لمقدم الخدمة.
- أن يكون مقدم الخدمة مسؤولاً ويتحمل جميع النفقات المتعلقة بأى ضرر أو خسارة قد تنشأ نتيجة لاستخدام أو وجود أى من مستلزمات التنفيذ فى الموقع. ويكون للجامعة الحق فى التعويض من جانب مقدم الخدمة عن أية خسارة تتحملها الجامعة أو أى من ممثليها أو الأطراف التابعة لها تكون ناتجة عن استخدام أو وجود أى من مستلزمات التنفيذ فى الموقع.
- يضمن مقدم الخدمة أن جميع مستلزمات التنفيذ المستخدمة فى أعمال البناء وفى توريد وتركيب المعدات وأداء الخدمات ستكون مطابقة لجميع القوانين المصرية السارية أو أى من الأكواد المعنية فى وقت التنفيذ وبصفة خاصة تلك المتعلقة بالبيئة وبالبناء والتركيب وأصول الصناعة.

خامساً - المخاطر المتعلقة بالصيانة Maintenance Risks

نصت المادتين (٢١-٨-٧، ٢٤-١-١) على أن يتحمل مقدم الخدمة جميع المخاطر المتعلقة بالصيانة على النحو التالى^(٣):

- أن يلتزم مقدم الخدمة وعلى نفقته، بتوريد وتركيب واختيار وصيانة وإحلال جميع المعدات (طبقاً للحالة) وكذلك جميع الأجزاء المعمرة ومستهلكات الصيانة والمواد والمخزون وقطع الغيار وغيرها، لتقديم الخدمات بصورة سليمة ومرضية وتحقيق قواعد الصحة والسلامة.
- تشغيل وصيانة وإصلاح وتجديد المستشفى والمعدات على نفقته وتحت مسؤوليته طبقاً لأحكام هذا العقد والقانون المصرى والأكواد المعنية وأصول الصناعة السليمة.

(١) المرجع السابق، ص ٧٠.

(٢) المرجع السابق، ص ٨٠.

(٣) المرجع السابق، ص ص ٨٧-٩٩.

سادساً – المخاطر المرتبطة بالمرافق العامة Public Utilities

- نصت المادة (٢٣-١) من العقد على أن تتحمل الجهة الإدارية (جامعة الإسكندرية) جميع المخاطر المتعلقة بتوصيل المرافق العام لموقع المشروع على النحو التالي:
- تلتزم الجامعة بتوصيل جميع المرافق العامة (باستثناء خطوط التليفون ووصلات الغاز الطبيعي) إلى حدود الموقع المحدد، وتتحمل الجامعة جميع التكاليف الناشئة عن ذلك.
 - تلتزم الجامعة بتوفير جميع الموافقات اللازمة لتوصيل المرافق العامة داخل الموقع وسداد جميع الفواتير ورسوم التوصيل الخاصة باستخدام المرافق العامة طوال فترة إتاحة الخدمات.
 - توصيل خطوط التليفون اللازمة ومواسير الغاز الطبيعي في أو قبل تاريخ إتاحة الخدمات.
- ٤-٢-٣ مؤشر قابلية المشروع للتمويل المصرفي:**

لم تتمكن شركة المشروع من الحصول على التمويل المصرفي اللازم، بالرغم قيام الحكومة ومستشاريها بإجراء دراسة جدوى المشروع، حيث تم تخفيض القرض المزمع منحه لشركة المشروع من ١.٢ مليار جنيه مصري إلى ٦٠٠ مليون جنيه فقط، أى نصف المبلغ المالى المتفق عليه فى الأصل^(١). ولم يتم تنفيذ المشروع منذ توقيع العقد فى أبريل عام ٢٠١٢ لهذا السبب بالإضافة إلى المشاكل المتعلقة بتسليم الجهة الإدارية الأرض المخصصة للمشروع للمستثمرين (كما سبق الإشارة).

الخلاصة:

استهدف الفصل رصد وتحليل مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص (المحلى والأجنبي) فى مصر مع التقييم الفعلي لمشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة فى مجال المرافق العامة (باعتباره أول مشروع PPP ناجح فى مصر)، ومشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية (باعتباره أول مشروع مشاركة فى مجال الصحة). وفيما يلى أهم ما خلص إليه الفصل:

القسم الأول: تقييم مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة:

أولاً – مؤشرات التقييم ما قبل تنفيذ المشروع:

• مؤشر القيمة من أجل النقود (VfM):

حقق تحالف (أوراسكواليا) الفائز بمنافسة المشروع أكبر قيمة مقابل النقود (VfM) سواء بالنسبة لتكاليف البناء أو التشغيل أو الصيانة، حيث قدم أفضل مقترح مالى Financial Proposal لإتاحة المحطة (من بين خمسة تحالفات)، بحوالى ٢.٧ مليار جنيه مصري (٤٧٢ مليون دولار). وهذا العرض يتضمن

^(١) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣.

قيمة التوريدات (المشتريات) للمعدات الهندسية والأعمال الإنشائية للمحطة بالإضافة إلى الخدمات المقدمة لإدارة وصيانة المحطة. كما قدم أفضل مقترح فنى يغطى كافة التعليمات والمواصفات المطلوبة وبجودة مناسبة.

• مؤشر تحديد وتوزيع مخاطر المشروع:

لوحظ أنه تم تحديد المخاطر المرتبطة بالمشروع وتوزيعها على الطرف الأقدر بإدارتها بشكل يسمح للحكومة بالحصول على أكبر قيمة مقابل النقود (VfM)، على النحو التالى:

- المخاطر التى تتحملها شركة المشروع (أوراسكواليا): وتشمل المخاطر المتعلقة بتصميم وإنشاء وتشغيل وصيانة المشروع، والتمويل وتقلبات سعر الصرف، بالإضافة إلى المخاطر المرتبطة بمستوى أداء المشروع.

- المخاطر التى تتحملها الجهة الإدارية (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة): وتشمل المخاطر المرتبطة بكل من أرض المشروع، والتضخم، وتقلبات سعر الفائدة، والجدارية الائتمانية لشركة المشروع، ومد المرافق، والاستقرار السياسى، بالإضافة إلى المخاطر المرتبطة بالطلب، ويتم تحميلها للجهة الإدارية بصفتها المستلم الوحيد للخدمة.

• مؤشر قابلية المشروع للتمويل المصرفى:

أكدت البنوك الممولة للمشروع على صلاحيته للحصول على التمويل المصرفى اللازم، من خلال دراسة جدوى المشروع التى أعدتها الحكومة ومستشاريها، ووصل الدين الخاص بالمشروع حوالى ١٠٣ مليون دولار (٥٦٥ مليون جنيه مصرى)، وتتكون البنوك الممولة للمحطة كل من البنك الأهلى سوستيه جنرال (NSGB) بنسبة ٣٣%، والبنك التجارى الدولى مصر (CIB) بنسبة ٣٢.٨%، والبنك العربى الأفريقى الدولى بنسبة ١٧.١٢%، والبنك الأهلى المتحد مصر بنسبة ١٧.١٢%. وقد تم تعيين البنك الأهلى سوستيه جنرال وكيلاً للتسهيل والبنك التجارى الدولى وكيلاً للضمان.

• ثانياً - مؤشرات التقييم والمتابعة في مرحلة تنفيذ وتشغيل المشروع:

• بالنسبة لموعد بدء التشغيل:

تبين وجود انحراف فى موعد بدء المشروع حوالى عام ونصف، تأخر بدء التشغيل من مارس ٢٠١٢ حتى أكتوبر عام ٢٠١٣، وكان المتسبب فى ذلك الجهة الإدارية التى لم توفر مياه الصرف الداخلة المتفق عليها، وتم تغريمها وتسوية المتأخرات على أربع دفعات. وتأخر تشغيل المشروع حتى أكتوبر عام ٢٠١٣.

• فيما يتعلق بالطاقة أو القدرة التشغيلية للمحطة:

تبين وجود انحراف بين الطاقة المخططة للمحطة (٢٥٠ ألف م^٣/يوم) ومعدل التدفق الفعلي من المياه المعالجة من المحطة، ففي ديسمبر عام ٢٠١٣ لم تتعد الطاقة التشغيلية القصوى ٤٥ ألف كم

مكعب/اليوم. وبالرغم من ارتفاعها إلى ٥٠.٧ ألف كم مكعب/اليوم في ديسمبر عام ٢٠١٤، ثم إلى ٨٠ ألف كم مكعب/اليوم في عام ٢٠١٧، إلا إنها مازالت لا تتعد ثلث الطاقة التشغيلية المخططة (٢٥٠ ألف كم مكعب/اليوم).

• مستوى جودة الخدمة المقدمة:

تبين أن مستوى الخدمة المقدم من المحطة بجودة عالية ويتفق مع ما هو متفق عليه قبل سريان العقد. كما تقوم شركة أوراسكاليا بتغيير الخط الذي تستخدمه في عملية المعالجة كل أربع سنوات، وتقوم في الوقت نفسه بأعمال الصيانة الوقائية الدورية في الخطوط الست للمحطة، وذلك للحفاظ على المحطة في ظروف التشغيل الصحيحة خلال الفترة بأكملها (مدة العقد).

• تأثير مشروع المشاركة على الموازنة العامة للدولة:

حقق المشروع أثر صافى إيجابى على الموازنة العامة للدولة. بالرغم من تغريم الجهة الإدارية ببعض المبالغ مالية، نتيجة تأخرها في تنفيذ تعهداتها المنصوص عليها في العقد سواء ما يتعلق بمد خطوط مياه الصرف الصحي غير المعالجة إلى المحطة وغيرها من الأمور. ويعتبر هذا المشروع من المشروعات النموذجية الرائدة في هذا المجال وأول مشروع PPP ناجح في مصر.

القسم الثانى: مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مجال الصحة:

حاول الباحث تقييم مشروع مستشفيات جامعة الإسكندرية، في ضوء البيانات والمعلومات المتاحة عن هذا المشروع، وفيما يلي أهم نتائج التقييم:

أولاً- مؤشرات التقييم ما قبل توقيع عقد المشروع:

• مؤشر القيمة من أجل النقود (VfM):

حقق تحالف شركة البريق للاستثمار وتنمية المشروعات الفائز بمناقصة المشروع أكبر قيمة مقابل النقود (VfM) سواء بالنسبة لتكاليف البناء أو التشغيل أو الصيانة. حيث قدم أفضل عرض مالى لإتاحة المحطة، حيث بلغت قيمة هذا العرض حوالى ٢٢٥ مليون دولار للمشروعين. كما قدم أفضل عرض فنى لجميع متطلبات التعليمات الخاصة بالمشروع، بفضل الاستفادة من خبرته مع المؤسسات المحلية والدولية.

• مؤشر تحديد وتوزيع مخاطر المشروع:

لم ينص عقد إتاحة مستشفيات جامعة الاسكندرية على التحديد والتوزيع الدقيق لبعض المخاطر المتعلقة بالمشروع مثل المخاطر المتعلقة بتقلبات سعر الفائدة، والمخاطر المتعلقة بالتضخم. إلا إنه قد نص على إلزام شركة المشروع بالمخاطر المتعلقة بتصميم وإنشاء وتشغيل وصيانة المشروع. وإلزام الجهة

الإدارية بالمخاطر المرتبطة بأرض وموقع المشروع، والمخاطر المتعلقة بتوصيل المرافق العامة، والمخاطر المتعلقة بالاستقرار السياسى.

• مؤشر قابلية المشروع للتمويل المصرفى:

لم تتمكن شركة المشروع من الحصول على التمويل المصرفى اللازم، بالرغم قيام الحكومة ومستشاريها بإجراء دراسة جدوى المشروع ، حيث تم تخفيض القرض المزمع منحه لشركة المشروع من ١.٢ مليار جنيه مصري إلى ٦٠٠ مليون جنيه فقط، أى نصف المبلغ المالى المتفق عليه فى الأصل.

ثانياً - مؤشرات التقييم والمتابعة في مرحلة تنفيذ وتشغيل المشروع:

لم تصل دورة حياة المشروع لهذه المرحلة، حيث لم يتم تنفيذ المشروع منذ توقيع العقد فى أبريل عام ٢٠١٢. وما يتاح من معلومات فى هذا الصدد يفيد بأن الجهة الإدارية لم تنفذ تعهداتها فيما يخص تسليم الأرض المخصصة لإقامة المشروع، فلا يزال مقام عليها مباني، وقد تم تغريم الجهة الإدارية وتحديد تعويض للمستثمر فى بداية عام ٢٠١٧، وتم الاتفاق آنذاك على إنه سيتم البدء فى التنفيذ بمجرد إخلاء الأرض وصرف التعويضات. بالإضافة إلى أنه قد تم تخفيض القرض المزمع منحه لشركة المشروع من ١.٢ مليار جنيه مصري إلى ٦٠٠ مليون جنيه فقط، أى نصف المبلغ المالى المتفق عليه فى الأصل.

وبعد استعراض مؤشرات التقييم ما قبل تنفيذ مشروع مياه الصرف الصحى بالقاهرة الجديدة اعتماداً على تحديد وتوزيع مخاطر المشروع بكافة أنواعها ، وكذلك مؤشرات التقييم والمتابعة فى مرحلة تنفيذ وتشغيل المشروع اتضح وجود انحراف فى موعد بدئه ، ومع ذلك حقق المشروع أثراً إيجابياً على الموازنة العامة للدولة وهو مايتفق مع ما توصل إليه الفصل السابق مباشرة . أما ما يخص تحديد وتوزيع مخاطر المشروع المتعلق بمستشفيات جامعة الاسكندرية ، لم ينص عقد الاتاحة التحديد والتوزيع الدقيق لبعض المخاطر . وتعد الحوكمة أحد أهم العوامل التى قد تؤثر على نجاح أو فشل مشروعات المشاركة وباعتبارها مكوناً رئيسياً نحو تحسين تقديم الخدمات وهو ما يوضحه الفصل الخامس .

الفصل الخامس

دور الحوكمة في تعزيز مشروعات المشاركة

بين القطاعين العام والخاص

مقدمة:

تهدف المشاركة بين القطاعين العام والخاص إلى تحول دور الحكومة من مشغل للبنية الأساسية و الخدمات العامة إلى التركيز على وضع السياسات والاستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية ومراقبة مقدمى الخدمات بهدف الإرتقاء بها، وكذلك الاستفادة من الكفاءات الإدارية والفنية والتقنية والقدرات التمويلية لدى القطاع الخاص وكذلك المشاركة في تحمل المخاطر.

تعد **الحوكمة الرشيدة** من أحد محركات التنمية الاقتصادية حيث تعتبر من أهم المتطلبات والضروريات لضمان تنظيم العمل في منظمات القطاع الخاص والعام على كل من المستوى المحلي والإقليمي والعالمي، وذلك بهدف وضع قواعد ومبادئ لإدارة المؤسسات والرقابة عليها، وتطبيق أسلوب ممارسة الإدارة الرشيدة فيها لتشمل هذه القواعد ليس فقط منظمات القطاع الخاص فحسب، بل أيضاً منظمات القطاع العام والمجتمع المدني^(١). وتعد الحوكمة أحد أهم العوامل التي قد تؤثر على نجاح أو فشل مشروعات المشاركة.

تتصف **مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص** بالتداخل بين القطاعين حيث تمتزج قواعد حوكمة الشركات والتي تركز على العلاقة بين المنظمات الهادفة للربح وحملة الأسهم مع نظام المساءلة في القطاع العام. وفي هذا الإطار يكون تطبيق الحوكمة في الشراكات بين القطاعين العام والخاص مكون رئيسي نحو تحسين تقديم الخدمات وبالتالي التحسين من نوعية الحياة لجميع المواطنين وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

بعد التعرف على الجوانب المتعددة المتعلقة بمشروعات المشاركة في الفصول السابقة، يهدف هذا الفصل إلى دراسة دور الحوكمة في تعزيز المشاركة بين القطاع العام والخاص والتعرف على نماذج الحوكمة المختلفة. وكذلك دراسة قواعد وممارسات الحوكمة الخاصة بمشروعات المشاركة في جمهورية مصر العربية وفقاً لإطار (Shaoul et al. 2012)^(٢) للإفصاح وإعداد التقارير، والذي يربط بين قواعد حوكمة الشركات في القطاع الخاص وقواعد الحوكمة والمساءلة في القطاع العام في مشروعات المشاركة

^١ البسام، بسام عبد الله. (٢٠١٧). الحوكمة في القطاع العام. مركز البحوث، معهد الادارة العامة، الرياض.

^٢ Shaoul, J; A. Stafford and P. Sttapleton. (2012). Accountability and corporate governance of public- private partnerships. *Critical Perspectives on Accounting* 23: 213-229.

فى بريطانيا. ويمكن طرح تساؤلات حول ماهية القواعد والإرشادات الحالية التى تخضع لها مشروعات المشاركة فى البيئة المصرية، وهل هناك حاجة إلى المزيد من المعلومات والإفصاح، وهل تتدفق المعلومات بين المستويات الهرمية للمنظمات بشكل كاف لأغراض المساءلة العامة وحوكمة الشركات دون مستوى مجلس الإدارة أم لا.

يتناول هذا الفصل مبادئ حوكمة الشركات وأهمية تطبيق نظم وإجراءات وإرشادات الحوكمة من أجل تعزيز مشاريع المشاركة بين القطاع العام والخاص ومن ثم تحقيق التنمية المستدامة، كما يستعرض الفصل حوكمة مشروعات المشاركة فى سياقات مختلفة بالإضافة إلى التعرف على أفضل ممارسات الحوكمة فى هذا الإطار على المستوى الدولى. ويقوم الباحث أيضاً فى هذا الفصل بدراسة قواعد وآليات وممارسات حوكمة مشروعات المشاركة التى يتم تنفيذها على المستوى المحلى وفقاً لقانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠، فى ضوء إطار للإفصاح وإعداد التقارير.

يمكن ترتيب محتوى الفصل كالتالى:

- ١-٥ التعريف بمفهوم الحوكمة
- ٢-٥ حوكمة الشركات فى القطاع العام والخاص
- ٣-٥ حوكمة الشركات فى مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص
- ٤-٥ الإطار العام للحوكمة فى مشروعات المشاركة فى مصر

١-٥ التعريف بمفهوم الحوكمة

تعد الحوكمة من المواضيع الهامة التى زاد الاهتمام بها فى العقود الأخيرة، حيث تعد عنصراً أساسياً فى الأداء الاقتصادى المستدام، وخاصة فى الوقت الحاضر، حيث يمر الاقتصاد بمرحلة انتقالية فى جميع أنحاء العالم. ظهرت أهمية الحوكمة بسبب الانهيارات الاقتصادية والفضائح المالية وحالات الفساد سواء على مستوى الدولة أو على مستوى الشركات ومؤسسات القطاع الخاص.

يمكن تعريف الحوكمة الرشيدة بصفة عامة بأنها "الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات فى الدولة من خلال سياسات، وآليات، وممارسة تقوم على الشفافية، والمشاركة، والمساءلة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد، وتسعى لتحقيق العدالة، وعدم التمييز بين المواطنين، والاستجابة لاحتياجاتهم، وتتحرى الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات لأعلى مستوى من الفعالية والجودة يرضى المواطنين" ^١.

(١) مركز العقد الاجتماعى. (٢٠١٤). دليل تقييم الحوكمة الرشيدة فى القطاعات الخدمية. مركز معلومات ودعم اتخاذ

القرار. مجلس الوزراء المصرى، ص ٧.

ويعرف الدليل المصري لحوكمة الشركات الحوكمة بأنها "مجموعة من الأسس والمبادئ والنظم التي تحكم العلاقة بين مجلس الإدارة من ناحية وبين ملاك الشركة والأطراف الأخرى المتعاملة معها من ناحية أخرى، بهدف تحقيق أفضل حماية وتوازن بين مصالح كل تلك الأطراف"^(١).

تساعد المعلومات في القطاع الخاص المستثمرين سواء المحليين أو الأجانب على معرفة جميع الأعمال، وتهيئ لهم الفرص لإدارة المخاطر. ومن أهمية الحوكمة في القطاع الخاص تعاضد دور القطاع، والتقليل من المخاطر، ومحاربة الفساد وتعزيز مبدأ النزاهة والشفافية والمساءلة، وجذب الاستثمار الأجنبي وتطبيق أسلوب ممارسة سلطة الإدارة.

وعلى نفس النسق، يمكن تعريف الحوكمة في القطاع العام بأنها مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه وتدير الدائرة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي وبكل نزاهة وشفافية، وفق آليات المتابعة والتقييم. وتركز الحوكمة على تفعيل مبدأ مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات وتقييم مستوى أداء الحكومة، نحو خدمات عامة ذات جودة عالية.

يعود ظهور مفهوم الحوكمة وممارساتها وآليات عملها في القطاع العام إلى مجموعة من العوامل، ومنها^(٢):

١. فشل الحكومات الرسمية وعجزها عن تحقيق طموحات المواطنين، خاصة في الدول النامية.
 ٢. ظهور العديد من المتغيرات التي غيرت من النظرة التقليدية للحكومة كصانع وحيد للسياسات العامة دون اهتمام بالبيئة الدولية في ظل العولمة.
 ٣. التغير في دور الحكومة من فاعل رئيسي في صنع السياسات والتنفيذ إلى دور الشريك مع أطراف أخرى - القطاع الخاص والمجتمع المدني في تحمل المسؤوليات.
- لذا برز مفهوم الحوكمة ليعكس كيفية تفاعل الحكومة مع المؤسسات الاجتماعية الأخرى وكيفية ربط تلك الأطراف بالمواطنين وكيفية اتخاذ القرارات في عالم يزداد تعقيداً مع مرور الزمن.

٥-٢ حوكمة الشركات في القطاع العام والخاص

تم تقديم نموذج الحوكمة في القطاع العام من قبل المنظمات الدولية لدعم الإصلاح الإداري ومحاربة الفساد وتعزيز التنمية البشرية والاقتصادية للدول. لذلك من الممكن القول أن الحوكمة هي عملية تكاملية لإدارة شؤون الدولة يشترك في هذه العملية كل من: الحكومة، والقطاع الخاص،

^(١) الهيئة العامة للرقابة المالية. (٢٠١٦). الدليل المصري لحوكمة الشركات. مركز المديرين المصري. جمهورية مصر العربية.

^(٢) الطعمنة، محمد محمود. (٢٠٠٨). الحكمانية كمدخل معاصر للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. مؤتمر الشراكة بين القطاعين العام والخاص. المنظمة العربية للتنمية الإدارية و جامعة اليرموك، إربد: ١٢٧ - ١٤٧.

والمجتمع المدني من منظمات وأفراد، مع الأخذ في الاعتبار اختلاف المهام لكل جهة. فكما أن كل الجهات تشارك في رسم السياسات العامة للدولة والرقابة والمحاسبة في ظل نموذج الحوكمة، فإن للحكومة دوراً هاماً في التنسيق بين مختلف الجهات، بالإضافة إلى دورها التنفيذي في تنفيذ الأحكام القضائية وما شابه.

يركز مفهوم **الحوكمة** على تغيير دور الحكومة من التفرّد في رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات إلى المشاركة والتنسيق بين المشاركين في إدارة شؤون الدولة. تعد الحوكمة في القطاع العام أحد الأساليب التنظيمية والإدارية التي تساعد الحكومات في تحقيق أهدافها التنموية. بالإضافة إلى دور الحكومة بصفتها منفذة للسياسات العامة، فإن الحكومة في ظل نموذج الحوكمة تشرك المستفيدين من الخدمات العامة مثل منظمات المجتمع المدني والأفراد في إدارة شؤون الدولة وتحسين مستوى الخدمات العامة والرقابة على الأداء الحكومي^(١).

وعلى الرغم من أن الحوكمة في القطاع العام تتشابه في الدعوة إلى الشفافية والإفصاح، مع حوكمة الشركات في تطبيق مبادئ سيادة القانون والمحاسبة، إلا أن الحوكمة في القطاع العام تشمل أيضاً المساءلة العامة، وذلك بدعم وتعزيز مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات الأعمال في صياغة وإعداد السياسات العامة واتخاذ القرارات وتنفيذها.

من جهة أخرى، تساعد الحوكمة في تحقيق النمو الاقتصادي. فقد ربطت العديد من الدراسات بين النمو الاقتصادي وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات التنمية البشرية والاقتصادية للدول بتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات قياس الحوكمة الرشيدة. لذا فإن تبني وتطبيق الحوكمة ليس غاية بحد ذاته ولكن وسيلة لتعزيز جودة الخدمات العامة والسيطرة على الفساد وتحقيق العدل والمساواة في تقديم الخدمات لكل الأفراد بدون تمييز وتحقيق مستويات أفضل من التنمية المستدامة.

٥-٢-١ خصائص الحوكمة في القطاع العام

بالرغم من عدم الاتفاق على تعريف موحد للحوكمة في القطاع العام، إلا أن هناك عناصر رئيسية مشتركة بين أغلب التعريفات المستخدمة في الأدبيات وفي مقاييس الحوكمة بالإضافة إلى تبني المنظمات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لعناصر مشتركة للحوكمة في القطاع العام وهي : المشاركة، المساءلة والمحاسبة، الاستقرار السياسي، سيادة القانون وجودة التشريعات والأنظمة، وفعالية الأداء الحكومي و محاربة الفساد. يمكن تلخيص هذه العناصر في الشكل رقم (٥-١)، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الخصائص قد تختلف في مستوى تطبيقها داخل الدولة، ومن دولة إلى أخرى.

(١) البسام (٢٠١٧)، مرجع سبق ذكره

شكل رقم (٥-١)

خصائص الحوكمة في القطاع العام



المصدر: مركز العقد الاجتماعي (٢٠١٤)^١

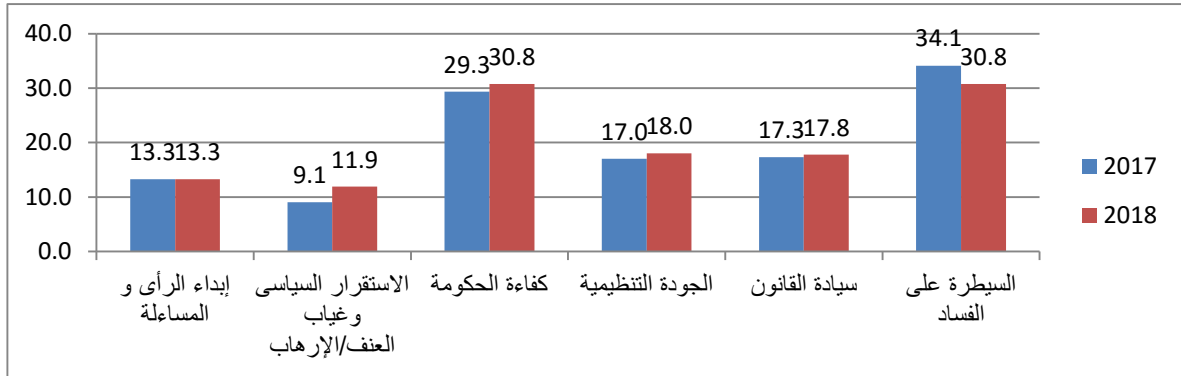
ونظراً للدور الذي تلعبه الحوكمة في تحقيق التنمية المستدامة ، فقد اهتمت بعض المؤسسات الدولية بتقييم وقياس الحوكمة في القطاع العام. فعلى سبيل المثال، تصدر مؤشرات الحوكمة العالمية ، أحد مبادرات البنك الدولي التي يتم نشرها بشكل سنوي لتقييم مستوى الحوكمة في القطاع العام في الدول المختلفة.^٢ ويخلص شكل (٥-٢) أداء مصر في هذه المؤشرات متمثلاً في الرتبة المئوية لكل مؤشر وفقاً لأحدث البيانات.

(١) مركز العقد الاجتماعي. (٢٠١٤) ، مرجع سبق ذكره ، ص: 7

(٢) هذه المؤشرات هي إبداء الرأي والمساءلة، الاستقرار السياسي وغياب العنف / الإرهاب، فعالية الحكومة، الجودة التنظيمية، سيادة القانون و السيطرة على الفساد. و يتم التعبير عن المؤشرات المركبة لكل دولة في صورة توزيع قياسي يتراوح ما بين (-٢.٥ و ٢.٥)، وأيضاً من خلال رتبة مئوية (Percentile Rank) حيث تتراوح رتبة الدول ما بين صفر (الأسوأ أداءً) و ١٠٠ (الأفضل أداءً).

شكل (٥-٢)

أداء مصر في مؤشرات الحوكمة العالمية ٢٠١٧ و ٢٠١٨



المصدر: مؤشرات الحوكمة العالمية - سنوات ٢٠١٧ و ٢٠١٨

يلاحظ من الشكل السابق تحسن أداء مصر في أربعة مؤشرات من الست في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠١٧ ، وهي الاستقرار السياسي وغياب العنف، كفاءة الحكومة، الجودة التنظيمية وسيادة القانون ، بينما تراجع الأداء في مؤشر السيطرة على الفساد ولم يتغير مستوى الأداء في مؤشر إبداء الرأي والمساءلة. وعلى صعيد آخر، يصدر مؤشر مدركات الفساد من قبل منظمة الشفافية الدولية و يعد المؤشر العالمي الرائد لفساد القطاع العام^(١). وفقاً للتقرير الصادر عام ٢٠١٩، احتلت مصر المرتبة رقم ١٠٥ من إجمالي ١٨٠ دولة وإقليم في عام ٢٠١٨، محققة بذلك تقدماً ملحوظاً باثني عشرة مرتبة مقارنة بعام ٢٠١٧. ويأتي ذلك في ضوء جهود الدولة في السنوات الأخيرة لمحاربة الفساد ودعم الحوكمة واصلاح وزيادة كفاءة الجهاز الإداري بالدولة. هذا بالإضافة إلى إصدار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

يلاحظ اختلاف أداء مصر ما بين مؤشر مدركات الفساد ومؤشرات البنك الدولي الخاصة بالسيطرة على الفساد، ولكن يمكن إرجاع ذلك إلى اختلاف المنهجية ومصادر البيانات ومحتويات المؤشر في الجهتين.

٥-٢-٢ قواعد حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية

يقوم مركز المديرين المصري منذ إنشائه عام ٢٠٠٣ بإصدار الأدلة الاسترشادية لتطبيقات حوكمة الشركات طبقاً لأفضل الممارسات الدولية وبما يتماشى مع كافة القوانين المنظمة لعمل الشركات داخل جمهورية مصر العربية (جدول رقم ٥-١).

^(١) يقدم مؤشر مدركات الفساد لمحة سنوية عن الدرجة النسبية للفساد من خلال تصنيف البلدان والأقاليم من جميع أنحاء العالم. يعتمد المؤشر لعام ٢٠١٨ على ١٣ دراسة استقصائية وتقييمات خبراء لقياس فساد القطاع العام في ١٨٠ دولة وإقليم، حيث تحصل الدول على درجات من صفر (فاسد للغاية) إلى ١٠٠ (نظيف للغاية)، بينما يتدرج الترتيب من ١ (نظيف) إلى ١٨٠ (فاسد).

أصدر المركز عام ٢٠٠٥ أول دليل لحوكمة الشركات يتناول بصفة أساسية الشركات المقيدة لها أوراق مالية بالبورصة لمساعدتها على الالتزام بمتطلبات الحوكمة والإفصاح، بما يعود عليها وعلى كافة مساهميها والمتعاملين معها بالنفع، وبما يساهم أيضا في الكفاءة لتحقيق أعلى معدلات الاستدامة المرجوة لها .

جدول رقم (٥-١)

قواعد حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية

السنة	الإصدار
2003	إصدار الأدلة الاسترشادية لتطبيقات حوكمة الشركات
2005	أول دليل لحوكمة الشركات يتناول بصفة أساسية الشركات المقيدة لها أوراق مالية بالبورصة
2006	دليل حوكمة شركات قطاع الأعمال العام
2011	تحديث دليل حوكمة الشركات المقيدة لها أوراق مالية بالبورصة بما يتماشى مع معدلات تطبيق الحوكمة في ذلك الوقت
2016	تطوير وتحديث الأدلة السابقة ودمجها جميعاً تحت عنوان " الدليل المصري لحوكمة الشركات "

ثم في عام ٢٠٠٦ ، أصدر المركز دليل حوكمة شركات قطاع الأعمال العام، نظرا لما لهذا القطاع العريض من أهمية كبرى في الاقتصاد القومي المصري، حيث يحتوي على مجموعة شركات كبيرة تعمل في كافة الصناعات الإستراتيجية بالدولة . وجا هذا الدليل ليعزز من دور الدولة كمالك لهذا القطاع ويدعم نظم رقابته ويضمن كفاءة تشغيله.

وفي عام ٢٠١١ ، قام المركز بتحديث دليل حوكمة الشركات المقيدة لها أوراق مالية بالبورصة بما يتماشى مع معدلات تطبيق الحوكمة في ذلك الوقت حرصاً منه على مواكبة أفضل ممارسات الحوكمة على المستويين الدولي والإقليمي فيما يخص دور مجالس الإدارة. كما أوصى بتفعيل نظم الرقابة المختلفة بالشركات وتطرق لدور الشركات في مجال المسؤولية الاجتماعية وحماية البيئة فضلاً عن التوصية بإتباع قاعدة الالتزام أو التفسير .

وفي عام ٢٠١٦ ، قام مركز المديرين المصري بتطوير وتحديث الأدلة السابقة ودمجها جميعاً تحت عنوان " الدليل المصري لحوكمة الشركات " وذلك على النحو التالي^(١):

- أولاً: أضفى صفة العمومية والشمولية على النسخة الأخيرة من الدليل مستوعباً في ذلك أحدث ما توصل إليه العالم على المستويين الدولي والإقليمي في مجال الحوكمة ومخاطباً كافة أنواع

(١) الهيئة العامة للرقابة المالية. (٢٠١٦) ، مرجع سبق ذكره، ص: ٦

الشركات في مصر كل منها بحسب طبيعتها وحجمها وبطريقة تسمح لها جميعاً بتطبيق ما يتناسب معها من قواعد الحوكمة وكذلك بشكل يمكنها من وضع خطط مستقبلية لاستيعاب ما ينقصها من القواعد على المدى المتوسط والطويل لاستكمال تطبيقها مع معدلات نمو حجمها .

- ثانياً: قدمه كدليل استرشادي لكافة الجهات التشريعية والرقابية لأخذه في الاعتبار عند سن وتحديث التشريعات والتعليمات الرقابية ذات الصلة بحوكمة الشركات داخل جمهورية مصر العربية.

وتتسم حوكمة الشركات بالقابلية للتطبيق ومن أهم مزاياها على سبيل المثال لا الحصر^(١):

- حماية الحقوق بشكل مطلق، مثل حماية حقوق المساهمين أو ملاك الشركة، وحقوق العاملين بها، وأيضاً حقوق المتعاملين مع الشركة مثل العملاء والدائنين والموردين و أجهزة الدولة، حتى تمتد لحماية المجتمع ككل والبيئة التي تعمل فيها الشركة.
- تحقيق أفضل معدلات استدامة ممكنة للشركات
- تحسين كفاءة التشغيل ودعم الرقابة على الأداء
- توفير التمويل وتخفيض تكلفة رأس المال
- الحد من تأثير المخاطر والأزمات
- العمل على تجنب تعارض المصالح عند تعاملات الداخلين والأطراف ذوي العلاقة
- مساعدة الشركات العائلية للتحويل للشكل المؤسسي

اهتمت العديد من الدراسات بتطوير وتقييم تطبيق القواعد والمعايير المنظمة لحوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية (منها على سبيل المثال: فوزى (٢٠٠٣)^(٢)، Shehata and Dahawy and Abdelfattah^(٣) (2014)،

Samaha et al. (2012)، Hussainey (2020) and Hussainey^(٤)

^(١) الهيئة العامة للرقابة المالية. (٢٠١٦)، المرجع السابق، ص: ١٠.

^(٢) فوزى، سميحة . (٢٠٠٣)، تقييم مبادئ حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية، ورقة عمل رقم (٨٣)، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية.

^(٣) Shehata, N. F. and Dahawy, K. M. (2014). 2013 review of the implementation status of corporate governance disclosures: Case of Egypt. *Corporate Ownership and Control*. 11 (2-6): 591-601.

^(٤) Samaha, K., Dahawy, K. Hussainey, K and Stapleton, P. (2012). The extent of corporate governance disclosure and its determinants in a developing market: The case of Egypt. *Advances in Accounting*. 28 (1): 168-178.

^(٥) Abdelfattah, T and K. Hussainey. (2020). Development and impact of corporate governance in Egypt. In Weetman, P and I. Tsalavotas, eds, 2020. *The Routledge Companion to Accounting in Emerging Economies*. New York: Routledge..

تناولت دراسة فوزى (٢٠٠٣)^١ تقييم القواعد والقوانين والمعايير المنظمة لحوكمة الشركات في مصر. وقد خلصت إلى أن سوق المال في مصر قد شهد تطوراً ملحوظاً في مجال إرساء قواعد حوكمة الشركات، وبالتالي تحسن تقييم معايير الحوكمة الخمس التي تتبناها منظمة ال OECD بدرجات مختلفة من معيار لآخر. وهذه المعايير هي حقوق المساهمين، المعاملة المتساوية للمساهمين، دور أصحاب المصالح أو الأطراف المرتبطة بالشركة، الإفصاح والشفافية و مسئوليات مجلس الإدارة. كما أشارت الدراسة أيضاً إلى أنه بالرغم من تحسن الإطار القانوني والمؤسسي لحوكمة الشركات في مصر، إلا أن الممارسات العملية للشركات ما زالت بعيدة عن التطبيق السليم للمبادئ الموضوعية إلى حد كبير.

كما كانت مصر أول دولة عربية يتم تقييم تطبيق ممارسات حوكمة الشركات بها من قبل البنك الدولي في عام ٢٠٠١، حيث أصدر البنك الدولي ثلاث تقارير حول تقييم قواعد وممارسات حوكمة الشركات في مصر وذلك في ٢٠٠١، ٢٠٠٤ و ٢٠٠٩.

أشار تقرير البنك الدولي (World Bank 2001)^٢، إلى وجود العديد من الممارسات الإيجابية للحوكمة في مصر، حيث يكفل القانون الحقوق الأساسية لحملة الأسهم، كالمشاركة في توزيع الأرباح، والتصويت في الجمعيات العمومية، والاطلاع على المعلومات الخاصة بالشركة. كما يحمي القانون المصري حقوق أصحاب المصالح من حملة السندات والمقرضين والعمال، وكذلك تتسق معايير المحاسبة والمراجعة المصرية مع المعايير الدولية. ولكن على الجانب الآخر أشار التقرير إلى بعض الجوانب التي تحتاج إلى تطوير لتحسين الحوكمة مثل الإفصاح عن الملكية، هيكل الرقابة، الإفصاح عن المعلومات المالية والغير مالية، تدريب وبناء قدرات الهيئات التنظيمية والقطاع الخاص، دور وفعالية اجتماعات الجمعية العمومية، ممارسات مجلس الإدارة وكذلك السلوك المهني لمراقبي الحسابات.

أما تقرير البنك الدولي (World Bank 2004)^٣، فقد أشار إلى التقدم الذي أحرزته مصر نحو تطبيق أفضل لقواعد الحوكمة مقارنة بالتقرير السابق في ٢٠٠١، وركز على بعض الخطوات التي تركز على التنفيذ. تشمل هذه الخطوات إنشاء مركزاً للمديرين يساعد في تطوير قواعد الحوكمة حول دور مجلس الإدارة ومسؤولياته بالإضافة إلى التدريب وبناء القدرات البشرية في مجال الحوكمة، وكذلك، التركيز على قواعد الإدراج الجديدة بالبورصة المصرية وقواعد الإفصاح، بالإضافة إلى الإصلاح التشريعي والتعزيز المؤسسي.

(٣) فوزى، سميحة (٢٠٠٣)، مرجع سبق ذكره.

(٤) World Bank. (2001). Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Corporate Governance Country Assessment, Egypt. Available online at: www.worldbank.com

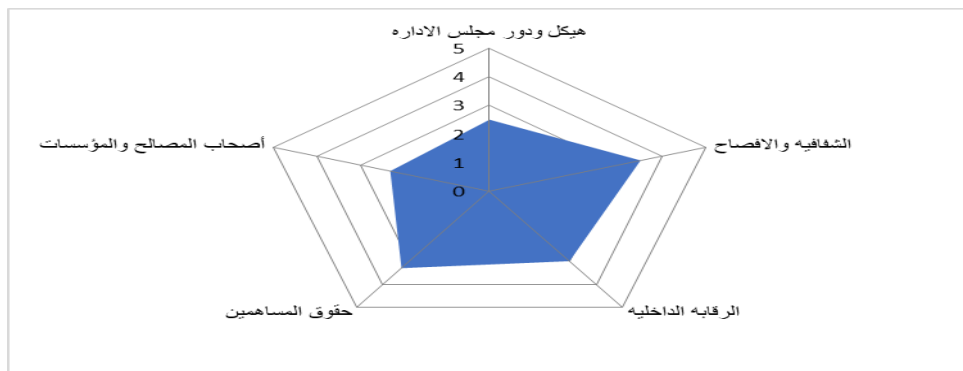
(٥) World Bank. (2004). Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Corporate Governance Country Assessment, Egypt. Available online at: www.worldbank.com

وفى إعادة التقييم فى عام ٢٠٠٩، أشاد تقرير البنك الدولى (World Bank 2009)^(١) بجهود الحكومة المصرية فى تحسين الإطار القانونى والتنظيمى والمؤسسى لحوكمة الشركات وأخذ توصيات التقارير السابقة فى الاعتبار. أشار التقرير إلى أن ممارسات الحوكمة الفعلية ما زالت لا تتفق مع القواعد الموضوعة بشكل كبير وخاصة للشركات خارج مؤشر EGX 30، وذلك فيما يتعلق بمسئولية مجلس الإدارة، الإفصاح عن المعلومات الغير مالية وحقوق المساهمين. وقد قدم التقرير بعض التوصيات لسد هذه الثغرات فى التطبيق، ومنها، تعديل قواعد الحوكمة المصرية لتلبية متطلبات الممارسات الجيدة بشكل أفضل وإلزام الشركات بتنفيذ هذه القواعد على أساس "الالتزام أو الفسир"، وكذلك إعادة تنشيط عملية إصلاح قانون الشركات للجمع بين العديد من القوانين واللوائح المتداخلة فى إطار واحد ثابت يدمج الاتجاهات والتطورات الأخيرة فى حوكمة الشركات. كما أوصى التقرير بتعزيز القدرة على الإنفاذ والتطبيق ودعم مركز المدين المصرى فى نشر الوعى حول حوكمة الشركات وتقديم برامج تدريبية للمديرين مع التركيز على الشركات العائلية خارج مؤشر EGX 30.

كما قام أيضاً البنك الأوروبى لإعادة الإعمار والتنمية (EBRD 2017) بتقييم قواعد وممارسات حوكمة الشركات فى مصر استناداً إلى المبادئ الخمس لمنظمة التعاون الإقتصادى والتنمية وإبراز أهم نقاط القوة والضعف فى تطبيق كل منهم. وفقاً للتقرير، حصلت المبادئ الخاصة بهيكل وأداء مجلس الإدارة وكذلك المؤسسات وأصحاب المصالح على تقييم "ضعيف"، بينما حصل مبدأ الإفصاح والشفافية، والرقابة الداخلية وحقوق المساهمين على تقييم "مقبول"، مقارنة بأفضل الممارسات الدولية، كما يوضح (شكل ٣-٥)^(٢).

شكل (٣-٥)

تشريعات وتطبيق حوكمة الشركات فى مصر



ضعيف جداً: ١ / ضعيف: ٢ / مقبول: ٣ / معتدل القوة: ٤ / قوى إلى قوى جداً: ٥

المصدر: ^٣ EBRD (2017)

(1) World Bank. (2009). Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Corporate Governance Country Assessment, Egypt. Available online at: www.worldbank.com

(2) EBRD. (2017). Corporate Governance in Transition Economies: Egypt Country Report. European Bank for Restructuring and Development. Available online at: www.ebrd.com

³ EBRD. (2017). **Opcit**

وتجدر الإشارة إلى أن هذا التقرير قد اعتمد على بيانات عام ٢٠١٦، وذلك قبل إصدار النسخة المعدلة من قواعد الحوكمة الصادر في ٢٠١٦ " الدليل المصري لحوكمة الشركات "، والتي أخذت في الاعتبار توصيات التقارير السابقة المختلفة و كذلك التغيرات العالمية وأفضل الممارسات الدولية في مجال الحوكمة كما ذكرنا سابقاً.

هذا، وقد أعطى الدليل الجديد أهمية خاصة لقاعدة "الالتزام أو التفسير" كقاعدة جوهرية تمهيداً لفرض القواعد بشكل الزامى مستقبلاً. وتتص هذه القاعدة على أن تقوم الشركات بالعمل على تطبيق كافة القواعد الواردة بالدليل، وإن لم تستطع تطبيق بعضها لأى سبب من الأسباب، فعليها تفسير ذلك بشكل موضوعى ومقبول. وعلى كل شركة إعداد جدولاً بكل القواعد الواردة بهذا الدليل موضحة فيه ما تم تطبيقه وما لم يتم تطبيقه مع بيان السبب، وكذلك خطتها المستقبلية للتطبيق والافصاح عن ذلك على موقعها الالكتروني والتقرير السنوى للشركة.

٥-٣ حوكمة الشركات فى مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص

تعد مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص أحد مناهج الشراء المبتكرة، حيث يتعاون القطاع العام مع الخاص لتطوير البنية التحتية وتقديم الخدمات العامة ويتم تقاسم المخاطر والتكاليف والعوائد بينهما. تعد قضية الحوكمة من إحدى القضايا الهامة في مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص وتلعب دوراً هاماً فى تحديد نجاح أو فشل مشروعات المشاركة بين القطاعين. تشير الحوكمة فى هذا السياق إلى القواعد التي تحدد العمل والمسئولية في تنفيذ مشروعات المشاركة من خلال التشاور مع الأطراف المعنية والشفافية في اتخاذ القرار. تشمل المكونات الرئيسية لحوكمة مشروعات المشاركة الشفافية، المساءلة العامة، الإدارة العامة، التنمية المستدامة، حل النزاعات و الأمن والسلامة^(١). فيما يلى يتم استعراض القضايا العامة للحوكمة، أشكال الحوكمة المختلفة في مشاريع المشاركة وكذلك أهم القواعد والإرشادات الدولية للحوكمة في تلك المشروعات.

٥-٣-١ قضايا الحوكمة

تناولت العديد من الدراسات نظرية حوكمة المشاركة بين القطاع العام والخاص عبر تخصصات مختلفة. وعادة ما تتناول الدراسات موضوع الحوكمة من منظور محدد ويشمل ذلك القضايا المؤسسية، التنظيمية، التعاقدية و الإدارية^(٢):

⁽¹⁾ Mavridou, K. (2017). Corporate governance in public- private partnerships. Master Thesis. University of Piraeus. Department of Industrial Management and Technology, Piraeus.

⁽²⁾ Xiong, W.; B. Chen; H. Wang and D. Zhu. (2019). Governing PPP: A systematic review of case study literature. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 78: 95-112.

- **القضايا المؤسسية:** تتناول إشراك القطاع العام وقدرته على تهيئة البيئة المناسبة التي يمكن أن تتجح وتزدهر المشاركة من خلالها. وبالأخص، تشمل هذه القضايا السلطة، التشريع، التنظيم وانفتاح السوق.
- **القضايا التنظيمية:** تتعلق بالهيكل التنظيمي والسلوك وثقافة الأطراف المتعاقدة في مشروعات المشاركة للحد من النزاعات بينهما. وتشمل هذه القضايا الشفافية، الثقة، التعاون، التواصل، المشاركة العامة وإشراك أصحاب المصالح.
- **القضايا التعاقدية:** تتعلق بتصميم العقد والتفاوض والتنفيذ والتعديل لزيادة الفوائد المالية و تحقيق جودة الأداء المطلوبة في المخرجات. تشمل هذه القضايا تحديد المخاطر وتقاسمها، الدعم السياسي، المصدقية، سهولة المواصفات وسهولة القياس والمرونة.
- **القضايا الإدارية:** تركز على التحكم وتوجيه عمليات المشاركة بما فيها الإعداد، تقديم العطاءات، التصميم، التمويل، الإنشاء والصيانة لزيادة الكفاءة والفاعلية. تشمل هذه القضايا القدرة، المنافسة، المساءلة، الابتكار والجدوى الاقتصادية والقدرة المالية.

ومن وجهة نظر الباحث، فإن الإطار العام للحوكمة في مشروعات المشاركة يجب أن يأخذ في الاعتبار كل هذه القضايا نظراً للعلاقة التشابكية فيما بينها والتي قد تؤدي إلى نجاح المشروع أو فشله.

٥-٣-٢ أشكال الحوكمة

يرى (Skelcher 2010) أن هناك جوانب مختلفة لحوكمة المشاركة بين القطاع العام والخاص ويمكن بلورتها في أربعة أشكال رئيسية كما يلي:

١. **الحوكمة القانونية:** تتناول كيفية توزيع الأدوار والمسؤوليات بين أطراف عقد المشاركة والعقد نفسه والدولة والمواطنين على نطاق أوسع.
٢. **الحوكمة التنظيمية:** تغطي الالتزامات القانونية والتعاقدية على الأطراف والإجراءات التي يتم تنفيذها من خلالها والقواعد الأكثر مرونة التي تعمل في إطارها.
٣. **الحوكمة الديمقراطية:** تتعلق بتحديد مستوى وشكل الرقابة التشريعية على مشروعات المشاركة.
٤. **حوكمة الشركات:** تهتم بضمان إدارة المؤسسة بطريقة لا تعرض مستقبل الشركات وأموال المستثمرين لخطر لا مبرر له.

جدول (٥-٢)

أشكال الحوكمة في مشروعات المشاركة

شكل الحوكمة	الآليات في جمهورية مصر العربية
الحوكمة القانونية	- قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠: تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة - اللائحة التنفيذية لقانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠
الحوكمة التنظيمية	- اللجنة العليا لشئون المشاركة - الوحدة المركزية للمشاركة - وحدات المشاركة الفرعية بالجهات الإدارية - عقد المشاركة والذي تقوم الجهة الإدارية بتنفيذه كممثل عن القطاع العام مع الطرف الثاني من القطاع الخاص
الحوكمة الديمقراطية	- تقوم الجهة الإدارية برفع التقارير عن المشروعات المنفذه عن طريق المشاركة في الخطة السنوية الخاصة بها إلى مجلس النواب للرقابة والمساءلة.
حوكمة الشركات	- يقوم صاحب العطاء الفائز في مشروعات المشاركة بتأسيس "شركة المشروع" وتكون هذه الشركة شركة مساهمة مصرية و غرضها الوحيد تنفيذ عقد المشاركة. وتخضع هذه الشركة لقانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وتنطبق عليها قواعد حوكمة الشركات للقطاع الخاص وفقاً للدليل المصرى لحوكمة الشركات.

المصدر: من إعداد الباحث

وتجدر الإشارة إلى الاهتمام المستمر للحكومة المصرية بقضية حوكمة الشركات ، حيث شكلت مؤخراً في ٢٠١٩ لجنة وزارية مكونة من أحد عشر وزيراً لتطوير المسائل المتعلقة بحوكمة الشركات ومنظومة التعاقدات. وكذلك تقوم وزارة الأعمال العام بإجراء بعض التعديلات على القانون الخاص بالشركات رقم ٢٠١٣ لسنة ١٩٩١ المعنى بشركات قطاع الأعمال العام لتحقيق قدر أكبر من حوكمة الشركات التابعة. ومن أبرز هذه التعديلات أن يكون رئيس مجلس الادارة من خارج الشركة، سرعة التعامل مع الإدارة العليا سواء بالمكافآت أو خفض الراتب وأيضاً حصول العاملين على نسبة تتراوح بين ١٠% و ١٢% من الأرباح.

٣-٣-٥ مبادئ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية لحوكمة مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص

بالإضافة لمبادئ حوكمة شركات القطاع الخاص والعام التي وضعتها منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) ، فقد قامت أيضاً بوضع مبادئ لحوكمة مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص في ثلاث مجموعات وهي كالاتي^(١):

^(١) OECD. (2012). Principles for public governance of public- private partnerships. Available at: <http://www1.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

أ. إنشاء إطار مؤسسي واضح وقابل للتنبؤ وشرعي تدعمه سلطات مختصة ولديها موارد كافية

١. يجب أن تضمن القيادة السياسية الوعي العام بالتكاليف والمنافع والمخاطر النسبية للشراكات بين القطاعين العام والخاص والمشتريات التقليدية. يتطلب الفهم العام للشراكات بين القطاعين العام والخاص التشاور والمشاركة الفعالة مع أصحاب المصالح وكذلك إشراك المستخدمين النهائيين في تحديد المشروع ومن ثم مراقبة جودة الخدمة.

٢. ينبغي الحفاظ على الأدوار والمسؤوليات المؤسسية الرئيسية. وهذا يتطلب أن يُعهد إلى السلطات المشتريّة ووحدات المشاركة بين القطاعين العام والخاص والهيئة المركزية للموازنة والمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات والهيئات التنظيمية للقطاع بسلطة واضحة ومحددة وموارد كافية لضمان تنفيذ عملية شراء حكيمة ووجود خطوط واضحة للمساءلة.

٣. التأكد من أن جميع اللوائح الهامة التي تؤثر على عمل الشراكات بين القطاعين العام والخاص تتميز بالشفافية والوضوح ومطبقة بشكل جيد. يجب الحد من البيروقراطية و القيام بتقييم اللوائح الجديدة والقائمة بعناية.

ب. وضع مبدأ القيمة مقابل النقود كأساس لاختيار الشراكات بين القطاعين العام والخاص

يجب إعطاء الأولوية لجميع المشروعات الاستثمارية على مستوى سياسي رفيع. نظراً لوجود العديد من أولويات الاستثمار المتنافسة ، تقع على عاتق الحكومة مسؤولية تحديد الأهداف الاستراتيجية ومتابعتها. يجب أن يستند قرار الاستثمار إلى منظور حكومي كامل وأن يكون منفصلاً عن كيفية شراء وتمويل المشروع. لا ينبغي أن يكون هناك تحيز مؤسسي أو إجرائي أو محاسبي سواء لصالح أو ضد الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

٤. البحث بعناية عن طريقة الاستثمار التي يمكن أن تحقق أعلى قيمة مقابل النقود. يجب تقييم عوامل الخطر الرئيسية وخصائص مشاريع محددة من خلال إجراء اختبار مسبق لخيار الشراء. يجب أن يمكن الاختبار المسبق لخيار الشراء الحكومة من اتخاذ قرار بشأن ما إذا كان من الحكمة المضي قدماً في خيار المشاركة.

٥. نقل المخاطر إلى الطرف الذي يستطيع إدارتها بشكل أفضل. يجب تحديد المخاطر وقياسها وحملها من قبل الطرف الذي تكلفه أقل ما يمكن للحيلولة دون وقوع الخطر أو الذين يتحملون تكاليف بأقل تكلفة.

٦. يجب أن تكون السلطات المشتريّة مستعدة للمرحلة التشغيلية للشراكات بين القطاعين العام والخاص. يتطلب تأمين القيمة مقابل النقود اليقظة والجهد بنفس الشدة التي تتطلبها المرحلة السابقة للتشغيل. يجب توخي الحذر بشكل خاص عند التحول إلى المرحلة التشغيلية للشراكات بين القطاعين العام والخاص ، حيث أن الجهات الفاعلة على الجانب العام عرضة للتغيير.

٧. يجب الحفاظ على مبدأ القيمة مقابل النقود عند إعادة التفاوض. يجب أن تنتظر الحكومة في تعويض القطاع الخاص فقط إذا تغيرت الظروف بسبب الإجراءات التقديرية للسياسة العامة. عند إعادة التفاوض، يجب أن يتم ذلك بشفافية وأن يخضع للإجراءات المعتادة للموافقة على المشاركة بين القطاعين العام والخاص. يجب وضع قواعد واضحة وقابلة للتنبؤ وتتميز بالشفافية لحل النزاعات.

٨. يجب أن تضمن الحكومة وجود منافسة كافية في السوق من خلال عملية مناقصة تنافسية ، وربما عن طريق هيكلة برنامج الشراكات بين القطاعين العام والخاص بحيث يكون هناك سوق فعال مستمر. عندما يكون عدد مشغلي السوق قليلاً ، يجب على الحكومات ضمان وجود مجال متساوٍ في عملية المناقصة حتى يتمكن المشغلون غير الحاليين من دخول السوق.

ج. استخدام عملية الموازنة بشفافية لتقليل المخاطر المالية وضمان سلامة عملية الشراء

١٠. تمشيا مع السياسة المالية للحكومة ، ينبغي للهيئة المركزية للموازنة ضمان أن يكون المشروع في متناول الجميع وأن يكون الاستثمار ككل مستداما.

١١. يجب أن يعامل المشروع بشفافية في عملية الموازنة. يجب أن تكشف وثائق الموازنة جميع التكاليف والخصوم المحتملة. يجب توخي الحذر بشكل خاص لضمان تغطية شفافية الموازنة للشراكات بين القطاعين العام والخاص للقطاع العام بأكمله.

١٢. يجب على الحكومة توخي الحذر من الهدر والفساد من خلال ضمان نزاهة عملية الشراء. ينبغي توافر مهارات وسلطات الشراء اللازمة للسلطات المختصة.

٥-٣-٤ مبادئ UNECE للحكومة في مشروعات المشاركة الناجحة

أصدرت المفوضية الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة (UNECE) دليلاً بشأن تعزيز الحوكمة الرشيدة في مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص. تناول هذا الدليل سبع مبادئ للحكومة وهي^(١):

- ١- توافر سياسة عامة متسقة للمشاركة تحدد خارطة الطريق.
- ٢- وجود مؤسسات قوية.
- ٣- توافر إطار قانوني سهل ومبسط.
- ٤- تشارك المخاطر والدعم المتبادل.
- ٥- وضع الأولوية للمواطنين وحقوقهم في المشاركة والمساءلة مع تلبية المصلحة العامة.
- ٦- الحفاظ على البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.

⁽¹⁾ UNECE. (2008). Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. United Nations Economic Commission for Europe. UN.

٥-٣-٥ أهمية وفوائد تطبيق الحوكمة في مشروعات المشاركة

يمكن للحوكمة الجيدة في مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص أن تقدم فوائد عديدة في الدول التي تشارك في مثل هذه المشروعات، منها على سبيل المثال: (١)، (٢)

١. زيادة احتمال نجاح المشروع: في حالة وجود إطار قانوني / تنظيمي مناسب يمكن أن يسرع من مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص وكذلك تقليل المخاطر لجميع أصحاب المصلحة. وأيضًا ، يتم تنفيذ المشروعات التي يتم التخطيط لها جيدًا في الوقت المناسب دون تأخير زمني أو تكاليف إضافية.

٢. بناء الثقة: تزيد الحوكمة من ثقة الموردين في موثوقية الإدارة كشريك تجاري.

٣. خفض التكاليف

٤. زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر: تؤدي الحوكمة الجيدة إلى تقليل مخاطر الاستثمار سواء للمستثمرين الأجانب أو المحليين.

٥. زيادة القبول الاجتماعي

٦. زيادة أموال المساعدات: يعتمد القطاع العام / الحكومات غالبًا على أموال المساعدات والتي من الممكن أن يتم تقديمها في بداية التخطيط لمشروعات المشاركة .

٧. حشد كافة طاقات المجتمع وحسن استغلالها لتحقيق أهداف التنمية الشاملة والمستدامة.

٨. زيادة ثقة الشعب بالحكومة.

٩. تنمية روح المشاركة لدى جميع أفراد الشعب.

١٠. المساهمة في دعم الإصلاح السياسي وتحقيق الديمقراطية الكاملة.

١١. تفرغ الحكومة لمهامها التقليدية وقيامها بدور المنسق والموجه والمراقب يؤدي إلى جودة أداء أطراف المجتمع المختلفة.

١٢. تدعم المشاركة فكرة التخصص وتقسيم العمل.

١٣. تؤدي المشاركة إلى قيام الحكومة بأداء أدوارها بكفاءة وفاعلية.

١٤. زيادة وعي المواطن وانتمائه لمجتمعه وبالتالي تقدم المجتمع ورفقيه.

٥-٣-٦ الإطار المؤسسي للمشاركة بين القطاع الخاص والعام

لكي تصبح المشاركة أداة فعالة لتحقيق التنمية وتحقيق القيمة مقابل النقود ، فمن المهم أن تكون لدى الدولة القدرة المؤسسية على إنشاء وإدارة وتقييم ومتابعة عملية المشاركة.

(١) Mavridou, K. (2017). Op.cit.

(٢) الطعمنة (٢٠٠٨) ، مرجع سبق ذكره.

وبالأخص يجب أن يكون القطاع العام قادراً على:^١

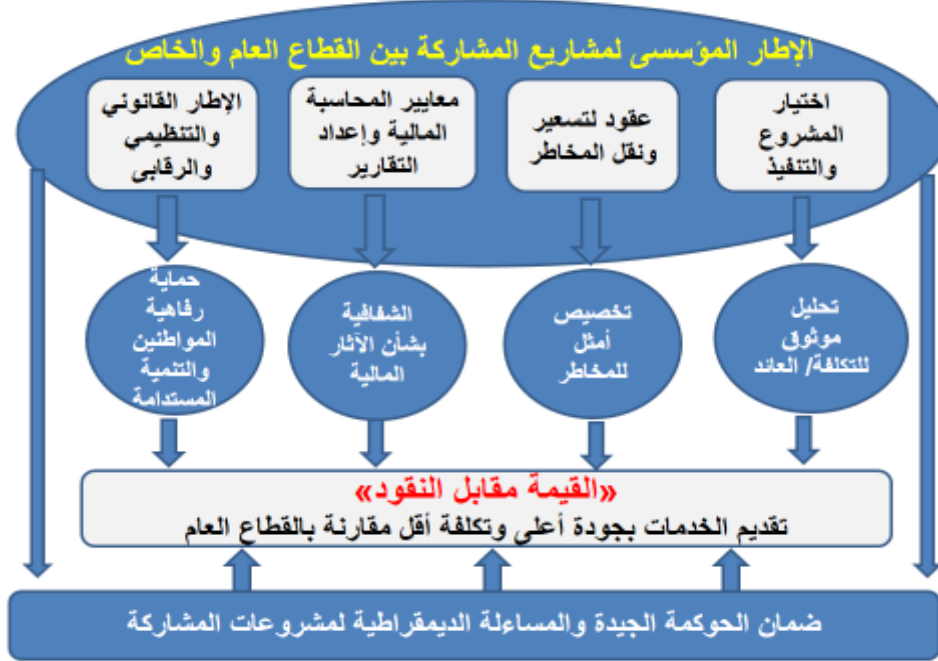
١. تحديد واختيار المشروعات التي تكون فيها المشاركة قابلة للتطبيق بشكل صحيح، في ضوء تحليل موثوق للتكلفة والعائد.
 ٢. هيكلة العقود لضمان تسعير مناسب وتخصيص أمثل للمخاطر ، حيث يتم نقل المخاطر إلى الشركاء من القطاع الخاص.
 ٣. وضع معيار شامل للمحاسبة والتقرير المالي عن المشاركة، يتميز بالشفافية حول الآثار المالية للمشاركة.
 ٤. وضع اطار قانوني وتنظيمي وأطر المراقبة التي تضمن التسعير وجودة الخدمة بشكل مناسب .
- يوفر الإطار الموضح في شكل (٥-4) المقومات الأساسية لحوكمة هذه المشروعات. فإن توافر هذا الإطار بعناصره الأربعة السابق ذكرها يؤدي إلى ضمان وجود حوكمة جيدة تتوافر من خلالها المساءلة الديمقراطية لمشروعات المشاركة ، والتي تؤدي إلى تحقيق القيمة مقابل النقود، و تقديم الخدمات بجودة أعلى وسعر أقل ، وبالتالي التأكد من تحقيق المشاركة لأهدافها المرجوة.
- وهنا تجدر الإشارة إلى أهمية المعلومات المحاسبية، حيث يمكن أن تلعب دوراً حيوياً في رسم السياسة المالية والائتمانية والاقتصادية والنقدية، وتعتبر مصدر من المصادر الهامة التي تعتمد عليها الدولة في منح القروض أو الدعم أو الضمانات المتاحة لمثل هذه المشروعات. وكذلك، فإن إهمال دور المعلومات المحاسبية يمكن أن يؤدي إلى فشل هذه المشروعات، حيث أنها توفر للمستثمر (القطاع الخاص) درجة كبيرة من الثقة في الدخول في مثل هذه المشروعات وتساعد على بناء واتخاذ القرار الاستثماري السليم، حيث يتوقع منها تحديد حجم التدفقات النقدية الداخلة والخارجة للمشروع، ومن هنا فإن الاهتمام بالمعلومات المحاسبية ضرورة ملحة لاختيار مشروعات البنية التحتية المناسبة، والتي تساهم في رفع معدلات التنمية الاقتصادية للدولة المضيفة لهذا النظام، وتعمل على حسن استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام ممكن، وبالتالي تؤدي إلى تحقيق المنافع القومية. وفي نفس الوقت تعتبر المعلومات المحاسبية وسيلة للحكم على المشروع وصلاحيته الاقتصادية والتجارية، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى تحقيق الأهداف المحددة من المشروعات المطبقة بنظام المشاركة وعدم تعثرها عند التنفيذ^(٢).

(1) Ks, J, A. Chowdhury, K. Sharma and D. Platz. (2016). Public- private partnerships and the 2030 Agenda for sustainable development: Fit for purpose? United Nations Department of Economic and Social Affairs DESA. Working paper No. 148. UN.

(2) عبد العظيم، وليد سمير. (٢٠١٩) . دور المعلومات المحاسبية في دراسة جدوى مشروعات الشراكة بين الجهات الإدارية والقطاع الخاص- مشروعات البنية الأساسية نموذجاً. ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر " الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات الشراكة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية و المرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس.

شكل رقم (٥-٤)

الإطار المؤسسي لمشاريع المشاركة بين القطاع العام والخاص



المصدر: (Ks et al. (2016))^(١)

٥-٤ الإطار العام للحوكمة في مشروعات المشاركة في جمهورية مصر العربية

يتبنى الباحث في هذا المبحث إطار الإفصاح و إعداد التقارير (Reporting Framework) المقترح من^٢ (Shaoul et al. 2012)، والذي يوضح العلاقة المتداخلة بين نظام الحوكمة والمساءلة من قبل المواطنين وقواعد حوكمة الشركات في إطار مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص في بريطانيا. استخدم الباحث هذا النموذج حيث أن بريطانيا تعد من الدول الرائدة في تطبيق نموذج "مبادرة التمويل الخاصة" للمشاركة والتي يتبناها قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ في مصر. ويقوم الباحث بدراسة ما إذا كان هذا الإطار يتناسب مع حوكمة مشروعات المشاركة في مصر مع تسليط الضوء على قواعد وآليات حوكمة مشروعات المشاركة التي يتم تنفيذها في البيئة المصرية وفقا لقانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠. يستند هذا الإطار على المساءلة العامة و يفرق بين حوكمة الشركات في القطاع الخاص والحوكمة والمساءلة بمفهومها الأوسع في القطاع العام. يشير الإطار إلى أن مشروعات المشاركة تعمل تحت مزيج من قواعد الحوكمة والمساءلة في القطاعين ، حيث يجب أن يكون المواطنين قادرين على مساءلة مقدمي و مشترى الخدمة وأيضاً يجب أن تخضع شركات القطاع الخاص لقواعد حوكمة الشركات والتأكد من تقديمها لمعلومات مفيدة لإتخاذ القرار.

(1) Ks et al.(2016). Op.cit.

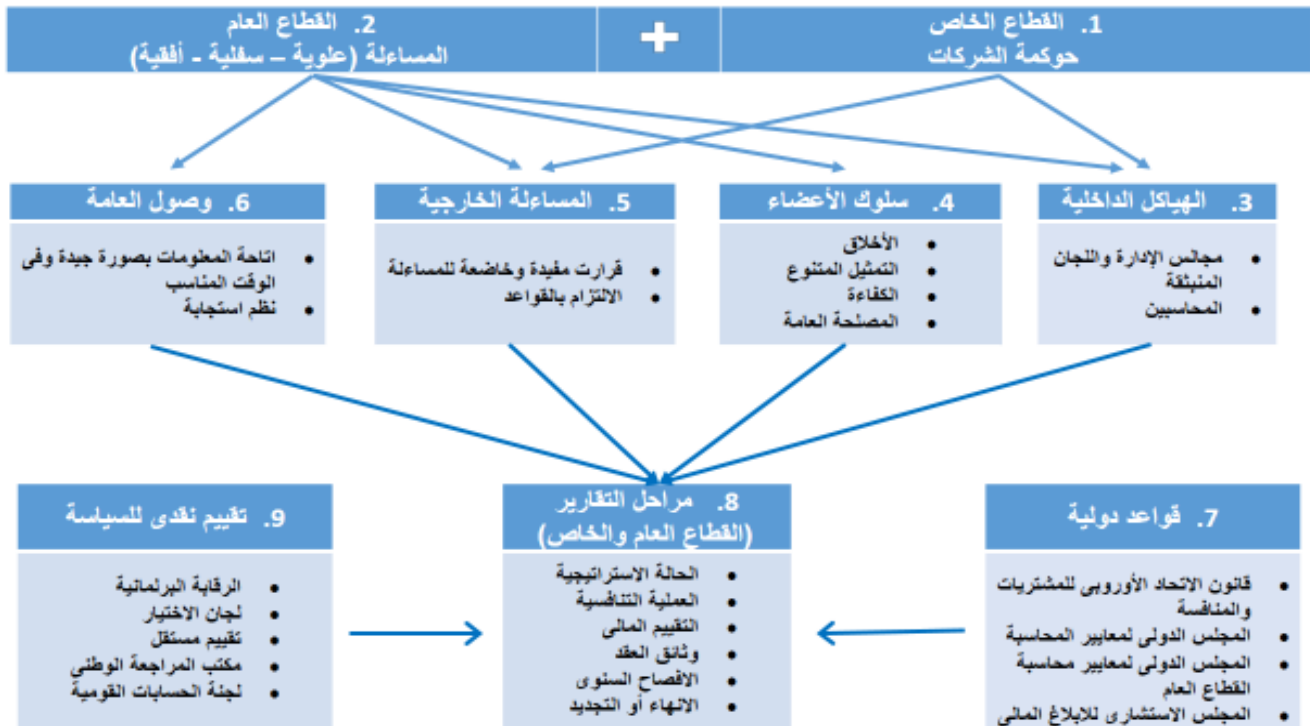
(2) Shaoul et al. (2012). Op.cit.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

يحدد الإطار العوامل المؤثرة وعوامل الطلب على عملية إعداد التقارير. ويشمل ذلك ثلاث تيارات منفصلة للمساءلة: (مساءلة علوية عن طريق البرلمان، مساءلة سفلية عن طريق المواطنين و كذلك مساءلة أفقية ما بين الشركاء من القطاع العام والخاص وتبادل المعلومات والتقارير فيما بينهم) ، وكذلك أربعة عناصر لحوكمة الشركات (الهياكل الداخلية، المساءلة الخارجية، سلوك أعضاء مجلس الإدارة و كذلك إمكانية وصول العامة). وكذلك يحدد الإطار التأثيرات التنظيمية الدولية، ومراحل إعداد التقارير وأخيراً، التقييم النقدي للسياسة (شكل رقم ٥-٥).

شكل (٥-٥)

إطار الإبلاغ والإفصاح في مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص



المصدر: 'Shaoul et al. (2012)

يتناول المبحث فيما يلي دراسة إلى مدى يتناسب هذا الإطار مع حوكمة مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص في جمهورية مصر العربية مع تسليط الضوء على قواعد وآليات وعناصر الحوكمة لهذه المشروعات في البيئة المصرية:

١- الحوكمة وتيارات المساءلة:

تضع حوكمة الشركات في القطاع الخاص أولوية للمساهمين حيث أنهم مصدر التمويل، بينما يتضمن القطاع العام المساءلة والتقارير المالية في شكل مساءلة تصاعدية (علوية)، من كل وحدة قطاع إلى البرلمان من خلال التسلسل الهرمي في القطاع العام. وبالرغم من الاختلافات بين القطاع العام

(1) Shaoul et al. (2012). Op.cit.

والخاص، هذا النسق في عملية إعداد التقارير يتشابه مع علاقة الإدارة والمساهمين في القطاع الخاص. وبالرغم من ذلك تحتاج عملية الإفصاح وإعداد التقارير إلى تيارات أخرى للمساءلة سواء سفلية أو أفقية، حيث يجب أن يخضع القطاع العام إلى المساءلة من أصحاب المصالح الآخرين في المجتمع وذلك ما يمكن وصفه بالمساءلة السفلية.

قد تتوفر المساءلة الأفقية في مشروعات المشاركة وذلك بين شركات القطاع الخاص و مشترى الخدمة من القطاع العام ، وفي هذه الحالة تعتمد المساءلة العلوية أو السفلية على توافر المعلومات التي تتدفق بشكل علوى لشركة المشروع أولاً، ثم عبر تيار المساءلة الأفقية .^١

ويمكن القول أن المساءلة التقليدية لجوانب التمويل والعدالة والتقييمات الأحدث عن الأداء لا تعتمد على تقارير القطاع العام فحسب، بل تعتمد أيضاً على التقارير الواردة من القطاع الخاص. هذا بدوره، يوحى بأن قواعد مساءلة القطاع العام يجب ألا تطبق فقط على شريك القطاع العام ولكن أيضاً على شركاء القطاع الخاص الذين يتلقون المال العام لتقديم الخدمة العامة.

وبالنظر إلى قواعد الحوكمة والمساءلة في مصر ، فإنها تتفق مع هذا الإطار إلى حد ما، حيث تتوفر قواعد حوكمة الشركات في القطاع الخاص والتي تضمن أن تقدم التقارير المالية معلومات تفيد في اتخاذ القرار وتتيح للمساهمين مساءلة مجلس الإدارة. أما في القطاع العام فتتوافر المساءلة العلوية حيث تقوم الوحدات الإدارية وشركات القطاع العام برفع تقارير عن أدائها إلى مجلس النواب. وأيضاً هناك المساءلة الأفقية حيث تنص عقود المشاركة على أن يقوم الشريك من القطاع الخاص بتقديم تقارير دورية عن الجوانب المختلفة للجهة الادارية.

أما بخصوص المساءلة السفلية Downward accountability وذلك من خلال المواطنين، فذلك غير متاح في البيئة المصرية بصورة مباشرة، ولكن تتم المساءلة من مجلس النواب والذي يكون بدوره ممثلاً عن الشعب والمواطنين.

٢- عناصر الحوكمة والمساءلة

هناك أربعة عناصر للحوكمة في القطاع العام وهي: الهياكل الداخلية، المساءلة الخارجية، سلوك الأعضاء و كذلك قدرة وصول العامة. تتداخل هذه العناصر مع قواعد حوكمة الشركات في القطاع الخاص و لكن لا تتطابق معها ولكن تميل المتطلبات إلى أن تكون أقل شمولاً في القطاع الخاص. وفيما يلي سوف تتم مناقشة هذه العناصر.

• الهياكل الداخلية

تهتم قواعد الحوكمة في القطاع الخاص بوجود هياكل داخلية واجراءات للمتابعة وذلك بهدف تحسين جودة التقارير ويتم ذلك عادة من خلال زيادة جودة أنظمة الرقابة الداخلية ، الإفصاح واستقلالية

⁽¹⁾ Shaoul et al. (2008). Op.cit.

المراجعين الخارجيين وكذلك بهدف تنظيم عمل و تشكيل مجلس الإدارة. وعلى الجانب الآخر، تتبنى إرشادات حوكمة الشركات العاملة فى مجال القطاع العام نفس الأهداف.

فى إطار البيئة المصرية تشتمل قواعد وإرشادات حوكمة الشركات فى كلا القطاعين على القواعد التى تحكم مجلس الإدارة وتكوينه و اللجان الفرعية واللجان المنبثقة منه. وتنص قواعد الحوكمة المصرية فى القطاع الخاص على أنه يجب أن يتيح إطار حوكمة الشركات الخطوط الإرشادية والاستراتيجية لتوجيه الشركات ، كما يجب أن يكفل المتابعة الفعالة للإدارة التنفيذية من قبل مجلس الادارة وأن يضمن مساءلة مجلس الإدارة من قبل الشركة والمساهمين. وأيضاً ركزت قواعد الحوكمة فى القطاع العام على العديد من القضايا المتعلقة بتكوين مجلس الادارة والكيفية التى يتولى على أساسها توجيه الشركة بالشكل الذى يحافظ على أموال الشركة ويعظمها.

• سلوك أعضاء مجلس الإدارة

تركز قواعد الحوكمة والادارة الرشيدة على تشكيل مجلس الادارة وأن يتمتع أعضاءه بالنزاهة والشفافية وأن يتنوع الأعضاء ما بين تنفيذيين وغير تنفيذيين، مستقلين وغير مستقلين وكذلك من ذوى الخبرة، على أن يكون الهدف هو المصلحة العامة بالنسبة لشركات القطاع العام وزيادة ثروة المساهمين بالنسبة لشركات القطاع الخاص، وذلك ما يتم تطبيقه الى حد كبير فى الشركات المصرية وفقاً لقواعد الحوكمة المصرية.

• المساءلة الخارجية

تعد المساءلة من أهم العوامل المؤثرة فى الحوكمة. ولا يقتصر ذلك على المؤسسات الحكومية فحسب بل يمتد ليشمل القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدنى.

يمكن اعتبار الشفافية والمساءلة وجهان لعملة واحدة تضعنا على بداية الطريق نحو تحقيق نمو اقتصادى أفضل وتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية ، وغيابها قد يؤدى إلى انخفاض تدفق الاستثمارات المباشرة وغير مباشرة بمعدلات متزايدة. فيجب الاهتمام بتوافر الشفافية، ليس على مستوى البيانات المحاسبية أو المالية المتعلقة بالاقتصاد القومى أو بالشركات والمؤسسات العامة فحسب، ولكن لتشمل كافة الجوانب الاقتصادية و السياسية والاجتماعية. ولتحقيق أكبر استفادة ممكنة من الشفافية ، يجب أن يعقّبها المساءلة، فالشفافية ليست غاية فى حد ذاتها، بل وسيلة لإظهار الأخطاء ومحاسبة مرتكبيها فى إطار الوسائل القانونية المنظمة لذلك^(١).

تعتبر حوكمة الشركات فى القطاع الخاص أن الشفافية المؤسسية هى الإفصاح و نشر المعلومات المالية التى تمكن المساهمين من المتابعة و إتخاذ القرار، وعلى الصعيد الآخر، تنطوى المساءلة العامة الخارجية على التقارير المعدة، ليس فقط عن المعلومات التى تفيد فى إتخاذ القرار

^(١) يوسف، محمد طارق. (٢٠١٨). حوكمة الشركات : بين النظرية والتطبيق. جمعية المحاسبين والمراجعين المصرية.

والمطلوبة في نطاق القطاع الخاص ولكن أيضاً على المعلومات التي تمكن مجلس النواب من تقييم القرارات السابقة والامتثال أو الالتزام بمخصصات الانفاق.

وفي حالة مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص في صورة مبادرة التمويل الخاص (Private Finance Initiative PFI) ، والتي يتبناها القانون المصري رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠، فهناك احتياج إلى تقارير خارجية متعددة الجوانب لكي تقي بغرض المساءلة العامة الخارجية. تغطي هذه الجوانب على سبيل المثال استخدام الموارد والاشراف عليها، جودة الخدمات ، الرقابة المالية على الأموال العامة، سواء كانت محتجزة في القطاع العام أو الخاص. وبعبارة أخرى ، فإن ذلك يتطلب مساءلة أفقية. وكذلك، نظراً لطول فترة عقود هذه المشروعات، فإن المساءلة الخارجية تتطلب أيضاً الإفصاح عن تقديرات المخاطر والالتزامات المحتملة لهذه العقود، وكذلك القدرة المالية لشركاء القطاع الخاص واحتجاز الفوائض لمصروفات الصيانة المستقبلية.

وهنا يظهر تساؤل حول ما إذا كان استخدام معايير إعداد التقارير المالية الخاصة بالقطاع الخاص والتي تهدف إلى توفير المعلومات التي تفيد المساهمين في إتخاذ القرار عن طريق القطاع الخاص سوف تتيح معلومات كافية للمساءلة العامة الخارجية أم لا.

• وصول العامة

وصول العامة أو الوصول العام للجمهور يشير إلى وجود ممارسات مؤسسية تضمن الشفافية. فعلى سبيل المثال، من المتوقع أن تكون الأنظمة داخل القطاع العام سريعة الاستجابة وأن تتوافر اجراءات لتقديم للشكاوى وآلية واضحة للتعامل معها.

وفي التقارير المالية، ترتبط الشفافية ارتباطاً وثيقاً بالإفصاح عن المعلومات ولكن طريقة عرضها قد تؤثر على وصول الجمهور إليها. وأيضاً على الجانب الآخر، قد تمثل السرية التجارية حاجزاً أمام الإفصاح عن بعض المعلومات التي تهم الجمهور.

وفي إطار إعداد التقارير (الإبلاغ) والإفصاح السابق ذكره، فإن المساءلة الخارجية عن طريق الجمهور تعتمد بصفة أساسية على التقارير التي يقدمها القطاع العام وكذلك القطاع الخاص للوفاء بمتطلبات الحوكمة، ولكن قد يحتاج الجمهور لمزيد من التقارير والمعلومات المالية والغير مالية الإضافية لكي يتحقق مبدأ الشفافية والمساءلة.

٣- التأثيرات التنظيمية الدولية

يشير Shaoul et al. (2012) ^(١) إلى مجموعة من المنظمات الدولية التي تحكم إعداد التقارير في مشاريع المشاركة وذلك يشمل قانون الاتحاد الأوروبي للمشتريات والمنافسة، المجلس الدولي لمعايير المحاسبة IASB، المجلس الدولي لمعايير محاسبة القطاع العام ، المجلس الاستشاري للإبلاغ المالي.

(1) ibid

وبالنسبة لمشروعات المشاركة في مصر فإن هناك عدة قواعد تحكم عملية الإفصاح وإعداد التقارير مثل معايير المحاسبة المصرية المبنية على المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية (International Financial Reporting Standards IFRS)، والتي يتم تطبيقها على شركات القطاع العام والخاص، وأيضاً معايير المراجعة المصرية ومعايير المراجعة الدولية.

وبصفة عامة، اتجهت المنظمات المعنية بتنظيم الممارسات المحاسبية إلى وضع قواعد وإرشادات تحكم المعالجة المحاسبية لمشروعات المشاركة، فقد اهتم مجلس معايير المحاسبة الدولية (IASB) بالمحاسبة عن عقود الامتياز في دفاتر شركة مشروع المشاركة من خلال اصدار التفسير الدولي رقم (١٢) الصادر في نوفمبر ٢٠٠٦ بعنوان " اتفاقيات أو ترتيبات امتياز الخدمة" المعد بواسطة لجنة تفسيرات التقارير المالية؛ كما اهتم مجلس معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام بمشكلات المحاسبة والتقرير المالي لترتيبات امتياز الخدمة في دفاتر وحدات القطاع العام المانحة لامتيازات الخدمة، كذلك اهتم مجلس معايير المحاسبة الحكومية بإصدار مقترح معيار للمحاسبة والتقرير لترتيبات امتياز الخدمة في دفاتر وحدات القطاع الحكومي المانحة لعقد الامتياز .

وفي مصر، أصدرت وزارة الاستثمار والتعاون الدولي قرار رقم (٦٨) لسنة ٢٠١٩ بتعديل بعض أحكام معايير المحاسبة المصرية والمعايير المصرية للمراجعة والفحص المحدود، والتي تضمنت اصدار التفسير المحاسبي رقم (١) بشأن "ترتيب امتيازات الخدمات العامة" والذي يخص مشروعات المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص، فيما يخص تشييد وتشغيل وصيانة البنية الأساسية والمرافق العامة.^١

٤- مراحل التقارير

تتطلب مشروعات المشاركة إعداد وتقديم تقارير عن المراحل المختلفة للمشروع وتشمل معلومات مالية وغير مالية. وبالنسبة لمشروعات المشاركة في البيئة المصرية، ينص قانون المشاركة ولائحته التنفيذية وكذلك عقود المشاركة على أنواع التقارير التي يجب أن تلتزم بها مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص وذلك في مراحلها المختلفة، وذلك من بداية طرح فكرة المشروع والطرح والترسية ومراحل التنفيذ وعند انتهاء المشروع وكذلك القوائم المالية لشركة المشروع. ويمكن الإشارة هنا مرة أخرى إلى أهمية المعلومات المحاسبية والدور الهام الذي تلعبه في توفير المعلومات المالية والغير مالية التي تمكن من تقييم ومتابعة تنفيذ هذه المشروعات.

(١) أحمد، عصام خلف. (٢٠١٩). لمشكلات المحاسبية لتطبيق اتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في دفاتر شركة المشروع. ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر " الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات الشراكة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية و المرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس.

٥- تقييم السياسة

يجب على الحكومة أن تقوم بتقييم أعمالها تقييماً نقدياً وليس مجرد تبريرها. يتضمن إطار Shaoul (2012) *et al.* مجموعة من الجهات التي تقوم بالرقابة على الشركات في القطاع العام والخاص ومنها الرقابة البرلمانية، مكتب المراجعة الوطنى و لجنة الحسابات القومية. وإذا ما نظرنا إلى ما يقابل ذلك فى مصر، فمشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص تخضع لمساءلة مجلس النواب من خلال موازنة الجهة الادارية ، وكذلك هناك بعض الجهات الرقابية الأخرى مثل الهيئة المصرية للرقابة المالية التى تخضع لها شركة المشروع. وتلعب التقارير المالية والغير مالية دوراً هاماً فى توفير المعلومات التى تساعد فى تقييم السياسات المختلفة.

الخلاصة:

تلعب الحوكمة دوراً هاماً فى التفاعل بين القطاعين العام والخاص لرفع معدلات الأداء والإنتاجية وتعزيز الشفافية وتحقيق قدر أكبر من التنمية المستدامة. تعمل مشروعات المشاركة فى إطار يجمع ما بين القطاع العام والخاص، ولذلك تحتاج حوكمة مشروعات المشاركة إلى التعبير عنها بشكل أشمل من خلال إطار مختلط للمساءلة يجمع ما بين حوكمة الشركات فى القطاع الخاص والمساءلة فى القطاع العام.

توجد فى كل من القطاعين العام والخاص إرشادات حول أفضل الممارسات حول حوكمة المؤسسات، وكذلك يوجد فى القطاع العام إرشادات حول المراقبة والمساءلة، ولكن بالرغم من قواعد منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية حول حوكمة مشروعات المشاركة إلا أن هذه القواعد غير متواجدة بصورة مباشرة وواضحة كقواعد لحوكمة مشروعات المشاركة فى البيئة المصرية، إلا أنه يتم تطبيقها إلى حد كبير حيث تتوفر عناصر الحوكمة ومقوماتها فى القوانين المتاحة التى تحكم هذه المشروعات. فتخضع شركة المشروع لقانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وتقوم بتطبيق قواعد حوكمة الشركات فى القطاع الخاص، كما تقوم بتطبيق معايير المحاسبة المصرية فيما يخص قواعد الإفصاح وإعداد التقارير المالية . وكذلك تقوم الجهة الادارية بتطبيق قواعد الحوكمة المتضمنة فى قانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ولائحته التنفيذية والتى تحكم عملية المشاركة بجميع تفاصيلها ووثيقة المشاركة المتمثلة فى العقد والذى ينص على التقارير الدورية التى يجب أن تقدمها شركة المشروع و الشريك من القطاع الخاص فى جميع مراحل المشروع، وكذلك ترفع الجهة الإدارية صاحبة المشروع تقارير دورية حول المشروع لمجلس النواب لتحقيق دور المجلس فى عملية المحاسبة والمساءلة.

اقتصر هذا الفصل على دراسة توافر آليات وقواعد لحوكمة مشروعات المشاركة فى إطار للإفصاح وإعداد التقارير، ولم يتطرق إلى تقييم مدى تطبيق قواعد حوكمة الشركات فى شركة المشروع وفقاً للدليل المصرى لحوكمة الشركات، ويمثل ذلك مجاًلاً للبحوث المستقبلية حيث لا يتأتى نجاح عملية الحوكمة

بسن التشريعات فقط ، ولكن بمدى الالتزام بتطبيق هذه القواعد بشكل سليم، ووجود رقابة على التطبيق. وتجدر الإشارة إلى أن تقييم تطبيق قواعد الحوكمة في شركة المشروع لم يحظ باهتمام كاف، ولم يتوصل الباحث لأى من الدراسات التى تتناول هذا الموضوع، بينما أشارت بعض الدراسات إلى وجود مشكلات محاسبية وضريبية تتعلق بشركة المشروع. وترتكز هذه المشكلات حول الإعراف والقياس والافصاح عن العقود والنتائج المالية لتنفيذ اتفاقيات المشاركة ، وكذلك المعاملة الضريبية لشركة المشروع.

يجب أن تكون الحوكمة في نطاق مشروعات المشاركة عملية تشاركية تضم الأطراف ذات الصلة بسياسة المشاركة وتحديد شكلها. وكذلك يجب توافر الشفافية على مستوى كافة الجوانب الاقتصادية و السياسية والاجتماعية. وحيث أن الشفافية والمساءلة وجهان لعملة واحدة، فيجب أن تتوفر للمشاركة آليات للمساءلة العامة، حيث تكون هناك عملية منتظمة ومستقرة يمكن من خلالها أن تخضع قرارات واجراءات المشاركة للمساءلة من قبل الشعب وألا تكون مقصورة على تقييم جانب المخرجات فقط. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تقديم تقارير اضافية تحتوى على تقارير مالية وغير مالية و توفر شفافية أكبر لتلبية متطلبات أصحاب المصالح المختلفة.

وفى هذا الإطار، تلعب المعلومات المحاسبية دوراً هاماً فى حوكمة مشروعات المشاركة خلال مراحل تنفيذها المختلفة. فجب أن تقوم التقارير المحاسبية بتوفير الحد الأدنى من المعلومات المالية وغير مالية التى تسمح بتقييم هذه المشروعات من خلال قائمة الدخل ، قائمة المركز المالى و قائمة التدفقات النقدية وكذلك من خلال الإيضاحات المتممة وتقارير مجلس الإدارة و كذلك تقييم المخاطر. ولكن تواجه شركة المشروع بعض المشاكل المحاسبية والضريبية ، ويرجع ذلك إلى غياب إرشاد محاسبى يتناول المعالجة المحاسبية لهذه المشروعات وأيضاً غياب إرشادات ضريبية محددة توضح المعاملة الضريبية لها. فوجود الإرشادات المحاسبية والضريبية الملائمة لمشروعات المشاركة يضمن توفير بيانات دقيقة وذات مصداقية خلال جميع مراحل مشروعات المشاركة ويعزز الحد من الفساد عن طريق توفير الشفافية والمساءلة وبالتالي تحسين عملية الحوكمة وتعزيز مشروعات المشاركة بين القطاع العام والخاص والمساعدة فى تحقيق الأهداف المرجوة منها و تحقيق معدلات أعلى من النمو الاقتصادى ودعم تحقيق التنمية المستدامة. ويتطلب تعزيز مناخ مشروعات المشاركة قيام الحكومة ببعض الجهود لتطوير وتفعيل نظام المشاركة مع القطاع الخاص مما يتطلب رصد وحصر للإمكانيات وتحديد التحديات وأوجه الضعف والقوة والفرص المتاحة. الأمر الذى يخلق المناخ المواتى لتحقيقها من خلال إدخال تعديلات تشريعية ، مؤسساتيه ، رقابية ..).

الفصل السادس

اهم الجهود الحكومية وامكانيات وفرص تفعيل نظام المشاركة

٦-١ الجهود الحكومية لتطوير وتفعيل نظام المشاركة مع القطاع الخاص

نظرة عامة

تبنّت الحكومة المصرية فى عام ٢٠٠٦ سياسة طويلة الأجل للمشاركة مع القطاع الخاص من أجل توفير مورد جديد لرؤوس الأموال الاستثمارية والتمويلات اللازمة لمشروعات البنية التحتية العامة، وللتقليل من الاقتراض السيادى للحكومة المصرية والمخاطر المتصلة بذلك وأيضا لتخفيف العبء عن كاهل الموازنة دون المساس برقابة الدولة على هذه المرافق خلال فترة التشغيل وإعادتها إلى الدولة بعد انتهاء مدة التعاقد .

٦-١-١ قانون المشاركة مع القطاع الخاص

تم إصدار قانون المشاركة مع القطاع الخاص بالقانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ لتنظيم مشاركة القطاع الخاص فى مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة، وينظم القانون إجراءات طرح المناقصات والأحكام الأساسية للعقد الموقع بين الحكومة والقطاع الخاص، ويتبع هذا القانون نهج المملكة المتحدة التى تعد الرائدة فى مشروعات المشاركة على مستوى العالم، ويهدف بشكل رئيسى إلى تقديم الوحدة المركزية للمشاركة لخدمات استشارية ودعم فنى للوزارات والهيئات والجهات الحكومية المعنية لمساعدتها على طرح وتنفيذ وإدارة تلك المشروعات، وتم الانتهاء من صياغة اللائحة التنفيذية للقانون والموافقة عليها من قبل مجلس الوزراء بعد أشهر قليلة من إصدار القانون، واصدرت بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٣٨ لسنة ٢٠١١ .

الهدف

تتعاون الوحدة المركزية للمشاركة مع أفضل الشركات الاستشارية والمؤسسات الدولية من حيث الخبرة فى مجالات دراسة وهيكلة وإدارة مشروعات المشاركة، وإعداد دراسات الجدوى الفنية والمالية والقانونية، وكذلك صياغة العقود ومستندات المناقصة ، والمتضمنة المرفقات الفنية، إلا أنه أثناء ذلك، واجهت الوحدة عدة معوقات والتحديات التى أدت إلى الإبطاء من وتيرة تنفيذ هذه المشروعات، وفى بعض الأحيان تسبب ذلك فى إلغاء المشروعات وإضاعة الوقت وإهدار الأموال .

٦-١-٢ التحديات

ومنذ إنشاء الوحدة المركزية للمشاركة بوزارة المالية فى مصر، واجهت الوحدة العديد من هذه

التحديات ، ومنها :

الشراكة بين القطاعين العام والخاص - التحديات والآفاق المستقبلية

- عدم توافر دراسات جدوى الفنية والبيئية والقانونية والمالية اللازمة، وذلك قبل المضي قدماً في إجراءات طرح مشروعات المشاركة .
- عدم التزام الجهات الإدارية بدليل الجهات الصادر من الوحدة المركزية للمشاركة والذي يحدد آليات التقدم والدراسة لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص .
- اندلاع ثورتين متتابعتين وما نتج عنهما من عدم استقرار سياسى واقتصادى .
- نقص فى المعلومات والبيانات المحلية اللازمة لمشروعات المشاركة وعدم التنسيق بين الهيئات المتخصصة بطرح المشروعات .
- خوف الجهات المعنية فى بعض الأحيان من الدخول فى اتفاقيات طويلة الأجل .
- الإجراءات المستهلكة للوقت المطلوبة داخل الجهات الحكومية لإصدار أى موافقات أو تصاريح أو تراخيص أو مستندات خاصة بالمشروع .
- سحب المشروعات أو تغيير هيكل المشروع و/أو المواقع المخصصة له من قبل الجهات الإدارية وأكثر من مرة أثناء الدراسة أو بعد الطرح .
- صعوبة توفير التمويل اللازم لمستشارى طرح المشروعات لدى الجهات الإدارية .
- تأخير مجلس الدولة فى المراجعة والموافقة على العقود .

تحديات مؤسسية^(١)

- إصدار اللائحة التنفيذية بشأن الهيكل التنظيمى للوحدة المركزية للمشاركة .
- تعيين الكفاءات المتميزة المطلوبة .
- بناء القدرات وهيكل المرتبات.

^(١) ويقصد بالكفاءات والقدرات البشرية والمرتبات أن طبيعة العمل بوحدة الشراكة وطبيعة هيكل مشروعات الشراكة والدراسات المطلوبة لها وكذلك النظم المالية والتمويلية لها وكذلك التعامل مع المكاتب الاستشارية العالمية ، كل ذلك يتطلب حسن اختيار العناصر المرشحة للعمل من حيث ملاكات المرشح والدراسة والخبرات العملية وأولها إجادة اللغة الانجليزية إجادة تامة ، حيث إن العاملين بالوحدة المركزية للمشاركة يتم تدريبهم والاستثمار فيهم بشكل مستمر لاكتساب خبرات جديدة حول نظم وآليات الشراكة ومشاكلها والحلول العملية لها . هذه الكفاءات والقدرات يندر وجودها فى الجهاز الإدارى للدولة نظرا لضعف العائد المادى مقابل المتاح فى القطاع الخاص . والجدير بالذكر أن أهمية العاملين بالوحدة المركزية للمشاركة تزداد بشكل مضطرب نتيجة التدريبات والخبرات المكتسبة اثناء العمل فى المشروعات والتعامل مع المكاتب والهيئات الاستشارية العالمية ، الأمر الذى يتطلب الحفاظ على هذه الكوادر للعاملين بالوحدة التى تم الاستثمار فيها أن يكون لها كادر مالى مختلف قريب من سعر السوق لتلك الكوادر النادرة التى تتهاافت عليها المكاتب الاستشارية والقطاع الخاص والدول العربية . ولدينا الكثير من الأمثلة حول ممن تركوا الوحدة للانضمام إلى المكاتب الاستشارية العالمية والقطاع الخاص والبعض سافر للعمل بالوحدات المركزية فى السعودية والإمارات .

خطة العمل

- لتحقيق الأهداف المرجوة من نظام المشاركة وتفعيل دور الوحدة ولضمان تنفيذ المشروعات بصورة أكثر فاعلية ، ولتتمكن الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص من استخدام آليات المشاركة لإحياء وانهاش الاقتصاد وتقديم خدمات عامة أفضل للمواطنين وبنية أساسية أكثر استدامة، فيتعين القيام بثلاثة محاور أساسية لدعم برنامج المشاركة مع القطاع الخاص خلال السنوات القادمة ، والتي تشمل :
- وضع آليات ومعايير لاختيار المشروعات قبل طرحها بنظام المشاركة مع القطاع الخاص (جدول رقم (٦ - ١) نموذج المعايير الواجب توافرها فى المشروعات المراد طرحها بنظام المشاركة مع القطاع الخاص - "نموذج فحص المشروعات للجهات الإدارية") وإجراء التعديلات القانونية اللازمة لتفادى العقبات ولتفعيل دور الوحدة .
 - إعادة تشكيل الهيكل الإدارى للوحدة وإعداد الكوادر الفنية وبناء القدرات وتطوير مهارات العاملين بالوحدة المركزية للمشاركة .

٦-١-٣ وضع آليات ومعايير لاختيار المشروعات قبل طرحها بنظام المشاركة مع القطاع

الخاص وتحديد مسئوليات الجهات

- تحديد المشروعات المزمع طرحها بنظام المشاركة من قبل وزارة التخطيط والتنمية الإدارية .
- يتعين على وزارة التخطيط والتنمية الإدارية القيام بالآتى :
- إلزام كافة الجهات الإدارية عند إعدادها لخطتها السنوية بتقديم بيان إلى وزارة التخطيط والتنمية الإدارية ، بالمشروعات التى ترغب فى تنفيذها والآجال المحددة لها.
 - عرض المشروعات - المحدد دخولها فى الخدمة خلال الخمس سنوات التالية وما يليها - على لجنة مُشكلة من وزارة المالية ووزارة التخطيط والتنمية الإدارية ، مرفقاً بها مذكرات معلومات عن كل مشروع والدراسات المبدئية الفنية والمالية والقانونية ، على أن يتم إعدادها لمعرفة الجهة المالكة للمشروع .
 - إدراج وزارة التخطيط والتنمية الإدارية للمشروعات المعتمدة من اللجنة المشار إليها بالبند (٢) لتنفيذها وتمويلها بنظام المشاركة مع القطاع الخاص فى الخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.
 - إلزام الجهات الإدارية بالمعايير والاشتراطات الفنية والقانونية والمالية التى يتعين توافرها فى المشروع لصلاحيته لتنفيذ بنظام المشاركة مع القطاع الخاص الواردة بنموذج فحص المشروعات (جدول ٦-١) ، يتعين على الجهات الإدارية استيفائه ، قبل عرضه على الوحدة المركزية .
 - عرض النموذج على الوحدة المركزية للمشاركة لدراسته والتنسيق مع الجهة الإدارية للبدء فى دراسات الجدوى ومن ثم إجراءات الطرح أو رفضه حال عدم صلاحيته .

ملحوظة :

أن هذه القائمة هي ملخص ولا تشمل كل المعلومات التي قد تكون ضرورية (حسب الحالة)، لتقييم المشروع مسبقاً بشكل ملائم وفحص مدى مطابقة المشروع لمعايير نظام المشاركة مع القطاع الخاص أو لتحديد ما إذا كان ينبغي المضي قدماً في التقييم .

– "نموذج فحص المشروعات للجهات الإدارية"

تم تشكيل النموذج المقترح التالي للحصول على المعلومات اللازمة لاستيفاء شروط الفحص الأساسية والمستندات الواجب تقديمها من الجهة المعنية ، والتي يتعين على الجهة الإدارية أن تستوفى البيانات والمستندات المدرجة في ذلك النموذج "نموذج الفحص" قبل تقديمه إلى الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص :

جدول رقم (٦-١)

المعايير الواجب توافرها في المشروعات المراد طرحها بنظام المشاركة مع القطاع الخاص

م	تفاصيل البند	التوجيهات لاستكمال المجالات
١	اسم المشروع	
٢	القطاع	
٣	الجهة التنفيذية	
٤	الوزارة المعنية	
٥	المستندات الخاصة بموقع المشروع	تقديم جميع مستندات/التراخيص/التصاريح الدالة على ملكية الأرض، والجهة صاحبة الولاية عليها ، والإحداثيات الدقيقة ، والتقارير الفنية لصلاحيات الموقع.
٦	متطلبات الأرض / الموقع	تحديد مساحة الأرض المطلوبة لتنفيذ المشروع .
٧	موافقات الجهات المعنية بالمشروع	تقديم كافة الموافقات الأمنية والتصاريح والتراخيص المطلوبة .. الخ .
٨	شرح لمقترح المشروع	
٩	دراسات الجدوى المبدئية	
١٠	حجم المشروع – تكلفته الاستثمارية	أدخل FIRR (معدل العائد الداخلي المالي)، EIRR (معدل العائد الداخلي الاقتصادي)، ونسبة تكلفة الفائدة، يُرجى إرفاق النموذج المالي المستخدم في حساب تلك المؤشرات .
١١	تقرير المؤشرات المالية	- تقدير تكلفة رأس المال - تقدير تكاليف التشغيل (O&M) - التكلفة الإجمالية - نسبة الدين – إلى الأسهم - تقدير مدة العقد - تقدير العمر الاقتصادي للمشروع
فحص ١ – أسس المشاركة مع القطاع الخاص		
١	وصف المشروع	
٢	الأسس لطرح المشروع	

٣	مواصفات الخدمة المتوقعة	
٤	الهيكل المقترح للمشروع	تحديد هيكل المشروع ودور كل من القطاع العام والقطاع الخاص (دور الأطراف)
فحص ٣ - الجدوى المالية وتحديد المخاطر		
١	مصدر إيرادات المشروع	إيضاح ما إذا كان صاحب العطاء الفائز سيزيد من إيرادات المشروع من خلال تحصيل رسوم من مستخدمي الخدمات، أم إذا كانت الجهة الإدارية ستقوم بالسداد من موازنتها .
١ أ	في حالة كون الإيرادات من خلال "تحصيل رسوم من المستخدم"	- إدخال متوسط تقدير الرسوم التي يسدها المستخدم . - إدخال تقديرات بعدد المستخدمين يومياً .
١ ب	في حالة كون الإيرادات من خلال دفعات تسدها الجهة التنفيذية	- يجب أن توضح الجهات التنفيذية ما إذا كانت لديها القدرة على توفير الأموال من مصادر أخرى غير اعتمادات الموازنة التي تم في إطار وزارة المالية . - إيضاح ما إذا كانت الجهة التنفيذية لديها موازنة لتقديم تلك الخدمات وحجم الميزانيات المتاحة . - إدخال تقديرات بعدد المستخدمين يومياً . - إيضاح ما إذا كانت هناك نية لمشاركة الإيرادات وتقدير النسبة المتوقعة %.
٢	تحديد المخاطر	التحديد العام للمخاطر وتوزيعها بين القطاعين الخاص والعام - يبين ما إذا كان هناك أي تغييرات مقترحة على تحديد المخاطر أو أية مخاطر إضافية يجب إدراجها .
فحص ٤ - التنفيذ والجدول الزمني		
١	دراسة الجدوى الاجتماعية والبيئية.	ذكر الأمور الاجتماعية و/أو البيئية المحتمل ظهورها .
٢	الأطراف التابعة	قائمة من الأطراف (Stakeholders) الرئيسيين من القطاعين العام والخاص الراغبين في أن يكون لديهم فائدة في هذا المشروع ويتأثرون به .
٣	فريق عمل المشروع	ذكر الأسماء ، المنصب ، رقم الموبيل والبريد الإلكتروني من الوزارة المعنية والجهة التنفيذية ، وأيضا إرفاق قائمة بأسماء فريق المشروع للمرحلة التالية التي يرأسها مدير المشروع .
٤	اجدول الزمني المتوقع	وضع التقديرات الشهرية في المراحل المتوقع إنجازها.
فحص ٥ -		
١	الموافقة على نموذج الفحص المقترح لمشروع المشاركة مع القطاع الخاص	توفير كافة المعلومات الضرورية في المقترح مع المستندات الداعمة ، وتزويد الجهة المخولة بالتوقيع ببيانات الموظفين التالية : - مدير المشروع (على أن تكون مختومة) - رئيس الجهة التنفيذية (على أن تكون مختومة) - الوزير (على أن تكون مختومة)

القطاعات الرائدة في تطبيق نظام المشاركة مع القطاع الخاص

<u>قطاع النقل</u> - الطرق - الموانئ بأنواعها - السكك الحديدية - النقل العام	<u>قطاع الإسكان والمرافق</u> - محطات تنقية المياه - محطات تحلية المياه - محطات معالجة الصرف الصحي - المرافق العامة
<u>قطاع التعليم</u> - مدارس التعليم الأساسي - المدارس الفنية - مدارس النيل	<u>قطاع التعليم العالي</u> - المستشفيات الجامعية - الجامعات - المعاهد
<u>قطاع الصحة</u> - المستشفيات التعليمية - المستشفيات الحكومية	<u>قطاع الخدمات العامة</u> خدمات الحكومة الإلكترونية

٦-١-٤ إجراء التعديلات التشريعية اللازمة لتفادي العقبات ولتنفيذ دور الوحدة

- أبرزت التعديلات التشريعية المراد إدخالها على قانون تنظيم المشاركة مع القطاع الخاص :
- تعديل مدة العقد ليصبح حداً أقصى ثلاثون عاماً من تاريخ تقديم الخدمة ليتوافق مع الدستور (مادة ٣٢ منه) ويزيل أى لبس حول كيفية حساب مدة الثلاثين عاماً .
- إدخال واستحداث آليات جديدة للتعاقد على مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص :
 - أ. الترسية والتعاقد المباشر .
 - ب. الترسية والتعاقد بناء على مبادرة من القطاع الخاص على مشروع مبتكر منه (Unsolicited Proposal) .
- جعل مرحلة التأهيل المسبق جوازيه في المشروعات التي تحتاج طبيعتها لتلك المرحلة وخلاف ذلك تدمج شروط التأهيل ضمن شروط التقدم بالعطاءات .
- تحديد المتطلبات الأساسية التي يتعين على الجهة الإدارية استيفائها قبل تقديمها بطلب لطرح المشروع بنظام المشاركة مع القطاع الخاص طبقاً للمعايير المحددة الواجب توافرها في المشروعات المراد طرحها بنظام المشاركة مع القطاع الخاص " ، ويتم فحص استيفاء تلك المتطلبات من قبل الوحدة المركزية للمشاركة .
- جعل المدة المحددة للتظلمات من التقييم الفني ، اسبوع من تاريخ الإعلان عن نتائج التقييم الفني.
- إلغاء القوانين القطاعية المنظمة لأساليب التعاقد مثل قوانين الـ BOT والتي تتعارض مع أحكام وآليات قانون المشاركة مع القطاع الخاص .

- لا يجوز إلغاء أو تأجيل أى مشروع تم الموافقة على طرحه من قبل اللجنة العليا للمشاركة ، إلا بقرار جديد بالإلغاء صادر من اللجنة العليا لشئون المشاركة بعد العرض عليها من السلطة المختصة ورئيس الوحدة المركزية للمشاركة .
- منح الوحدة الصلاحيات والدعم السياسى اللازم من أجل تذليل العقبات الإدارية التى تؤدى إلى استغراق إجراءات تنفيذ مشروعات المشاركة لمدد زمنية أطول مما تستحق .

٦-١-٥ إعادة تشكيل الهيكل الإدارى للوحدة وإعداد الكوادر الفنية وبناء القدرات وتطوير

مهارات العاملين بالوحدة المركزية للمشاركة

يتكون الهيكل الإدارى الحالى للعاملين بالوحدة من :

- رئيس الوحدة
- مساعد رئيس الوحدة
- مدير المشروعات
- مدير المشروع
- (٢) مسئول مشروع
- (٢) محلل مالى

ويتعين لتعزيز عمل الوحدة والنهوض بمسئولياتها إتباع الآتى :

- اعتماد وإصدار هيكل إدارى ولائحة للعاملين خاصة بالوحدة حتى يتسنى تعيين من يتوافر لهم الخبرة فى إعداد وإدارة مشروعات المشاركة، وبناء المهارات اللازمة لاضطلاع الوحدة باختصاصاتها على النحو الذى يمكنها من إنجاز مشروعات المشاركة .
- توفير الدعم اللوجستى لىتناسب مع الهيكل الجديدة ولتذليل المعوقات والعقبات القائمة فى سبيل أداء الوحدة لاختصاصاتها .

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

جدول رقم (٦-٢)

الإطار الزمني لإجراءات الطرح لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص

حال وجود تمويل لاستشاري الطرح واتمام التعاقد معهم :

م	المرحلة	ملاحظات	المدة بالشهور
مرحلة الدراسات وموافقة اللجنة العليا للمشاركة والإعداد للطرح			
١	دراسة الجدوى المبدئية للمشروع	تُعد بمعرفة الجهة الإدارية طبقاً لما هو مبين "بدليل الجهات الإدارية".	-
٢	العرض على اللجنة العليا للمشاركة للحصول على موافقتها على طرح المشروع بنظام المشاركة.	يتم تحديد موعد انعقاد اللجنة بمعرفة الأمانة العامة لمجلس الوزراء طبقاً لجدول أعمال معالي السيد رئيس مجلس الوزراء .	في حدود شهر
٣	إعداد استشاري الطرح لدراسات الجدوى المالية والقانونية والفنية التفصيلية .	مدة متغيرة طبقاً لطبيعة المشروع ومدى تعاون الجهات المعنية ، وإتاحة المعلومات والبيانات المطلوبة للدراسات.	٣-٥ أشهر
مراحل طرح مشروع المشاركة مع القطاع الخاص - بدء الدور الأساسي للوحدة			
١	إعداد مستندات التأهيل المسبق ومذكرة المعلومات للمشروع .	يتم إعداد المعايير الفنية والمالية للتأهيل بناء على دراسات مستشاري الطرح .	
٢	إصدار الدعوة للتقدم للتأهيل المسبق محدد به الموعد النهائي لتقديم الطلبات.		
٣	تلقي الاستفسارات على مستند التأهيل والرد عليها .		
٤	الجلسة العامة مع المستثمرين طالبي التأهل .		
٥	التقدم بطلبات التأهيل .	إلا أن المدة المحددة يجوز مدها طبقاً لرغبة المستثمرين و/أو طبيعة المشروع.	من ٢ إلى ٤ أشهر طبقاً لطبيعة المشروع وعدد المتقدمين
٦	تقييم طلبات التأهيل المسبق .	وفقاً لعدد طلبات التأهيل المقدمة وحجم وكفاءة فريق العمل المحدد لتقييم تلك الطلبات .	
٧	تقييم اعتراض المستثمرين غير المؤهلين والبت فيه .	يحق للمستثمرين غير المؤهلين تقديم اعتراض خلال ٧ أيام من تاريخ الأخطار بالنتيجة، على أن تقوم الوحدة بدراسة الاعتراض والرد عليه خلال ١٥ يوم طبقاً لنص المادة رقم ٢٠ من القانون والمادتين ٣٨ و ٣٩ من اللائحة التنفيذية .	
٨	القائمة النهائية بالمستثمرين المؤهلين .		

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٣٢١) - معهد التخطيط القومي

يتم بالتوازي مع مرحلة التأهيل المسبق تكليف استشاري الطرح بإعداد مستندات المناقصة ، والتي تشمل على : ١ - مسودة العقد ٢ - وملاحقة ٣ - وكراسة الشروط والمواصفات ٤ - والنموذج المالي			
مرحلة الطرح والترسية			
من ٥ إلى ٦ أشهر	١	إصدار الدعوة للتقدم بالعطاءات .	شراء المستثمرين المؤهلين لمستندات المناقصة .
	٢	تلقي الاستفسارات من مقدمي العطاءات والرد عليها .	
	٣	عقد الاجتماعات المنفردة مع مقدمي العطاءات للرد على الاستفسارات .	
	٤	إدخال التعديلات على مستندات الطرح ومسودة العقد .	
	٥	إصدار النسخة النهائية لمستندات المناقصة .	
	٦	تقديم العطاءات الفنية والمالية .	
	٧	تقييم العطاءات الفنية وإعلان النتيجة .	
	٨	فحص التظلمات حالة وجودها .	يحق للمستثمرين غير المقبولين فنياً التظلم خلال ٣٠ يوماً من تاريخ إخطارهم بالقرار على أن يفصل في التظلم خلال ٣٠ يوم من تاريخ تقديم التظلم وفقاً لنص المادة ٣٩ من القانون والمادتين ٨٩ و ٩٤ من اللائحة التنفيذية .
	٩	فتح العطاءات المالية .	
	١٠	إصدار خطأ الإسناد لصاحب العطاء الفائز .	
مرحلة التعاقد ونفاذ العقد			
شهر	١	تأسيس شركة ذات غرض وحيد لتنفيذ المشروع (شركة المشروع) وتوقيع العقد وتقديم خطاب الضمان النهائي .	

المصدر :الوحدة المركزية للمشاركة بوزارة المالية.

وبوضوح ملحق (٢) معايير التأهيل والمستندات المطلوبة كنماذج لمشروع محطات معالجة الصرف الصحي.

جدول رقم (٦-٣)

الإطار الزمني لإجراءات مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في الدول المتقدمة والناشئة

م	الدولة	متوسط فترة العطاء (بالشهور)
١	استراليا	٢٢
٢	البرازيل	١٧
٣	كندا	١٨
٤	فرنسا	١٧
٥	ألمانيا	١٧
٦	إيرلندا	٣٤
٧	أسبانيا	١٩
٨	المملكة المتحدة	٣٥
٩	جنوب أفريقيا	١٨
١٠	الهند	١٥
١١	ماليزيا	١٨
١٢	سنغافورة	١٨
متوسط الإطار الزمني		

المصدر : طول فترة العطاءات بوحدة المشاركة مع القطاع الخاص – تحليل لعدة دول

http://extranet.sioe.org/uploads/sioe2017/reeves_flannery_geddes_palcic.pdf

وعليه فيوضح أن متوسط الإطار الزمني اللازم لتنفيذ مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص – في جميع أنحاء العالم يصل إلى ٢١ شهر بدءاً من اعتماد طرح المشروع (التأهيل المسبق – تقديم العطاءات – التقييم – الترسية والتعاقد – الاقفال المالي) .

٦-٢ إمكانيات وفرص تفعيل دور المشاركة بين القطاعين العام والخاص

(إستناداً على نتائج ومناقشات ورشة العمل المنعقدة بتاريخ ٢٠ يناير ٢٠٢٠) وبمشاركة ممثلي

البنوك وبعض المستثمرين وممثلي الجهات الادارية

يهتم هذا المبحث بالتعرف على إمكانيات وفرص تفعيل نظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر وذلك من خلال الاعتماد على نتائج ورشة العمل التي تم عقدها بمقر المعهد بتاريخ ٢٠ يناير ٢٠٢٠ لمجموعة من المستثمرين وممثلي البنوك وممثلي الجهات الإدارية. حيث إهتم الفريق البحثي بإعداد قائمة من التساؤلات التي تم طرحها خلال الورشة للحضور من الجهات المختلفة للوقوف من خلال نتائج هذه الورشة على أهم التحديات والمعوقات من وجهة نظر هذه الجهات وكذلك أهم آليات تفعيل نظام المشاركة بين القطاع العام والخاص في مصر .

تكتسب المشاركة بين القطاعين العام و الخاص أهمية كبيرة للأسباب الآتية :-

- خفض أعباء التمويل علي الموازنة العامة.
- زيادة دور القطاع الخاص في الإستثمار .
- ارتفاع جودة الخدمات الحكومية لمشروعات البنية الأساسية و المرافق العامة (في حال التطبيق الكفاء) .
- هناك العديد من الآثار الإيجابية التي تترتب على المشاركة بين القطاعين العام و الخاص و الناتجة من أهمية التنسيق و تبادل الخبرات وتكامل الدورين .

وقد أوضحت سلسلة اللقاءات التي قام بها الفريق البحثي أن تحقيق النجاح للمشاركة لا يتطلب

فقط الجانب التشريعي ولكن يتطلب الامر الأخذ في الإعتبار المتطلبات الاتية :

أن تكون هناك رؤيه واضحة حول طبيعة ونوعية المشروعات التي يمكن أن تحقق نجاحاً في ظل المشاركة بين القطاعين العام والخاص بكل قطاع في مجال البنية الأساسية والمرافق العامة سواء كان ذلك في مجال المياه أو الصرف الصحي أو في قطاع النقل ...وغيرها، مما يتطلب أهمية أن يتم هذا الأمر من خلال عملية التخطيط والتي تتضمن تحديد كل وزارة لمتطلبات الانفاق العام وفق رؤية الدولة لإحتياجات التنمية والتي تتم على كل من المدى الطويل والمتوسط والقصير الأجل، وذلك لتحديد المشروعات القابلة للتنفيذ في إطار المشاركة بين القطاعين العام وهو ما يطلق عليه ال pipeline .

وهنا يأتي التساؤل الهام:

ما هي الجهة المؤسسية المسؤولة عن تجهيز مشروعات ال pipeline ؟

٦-٢-١ دور القطاع العام

إن وجود اطار مؤسسي قوي يعزز تعظيم استخدام المشاركة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق الآثار الإيجابية له مما يتطلب أهمية ادماج مكون المشاركة في اعداد خطه الدولة بالتنسيق بين وحدات المشاركة في الوزارات المعنية ووزارة التخطيط لأعداد pipeline لهذه المشاريع يتيح لوحدة المشاركة في وزارة المالية طرحها بشكل مؤسسي دوري يحقق لها النجاح ، ويتطلب ذلك تحديد مهام هذه الوحدة في الوزارات المعنية والتوصيف الوظيفي للعاملين بها وتدريبهم لتحقيق كفاءة الأداء .

٦-٢-٢ دور القطاع الخاص

- يكتسب دور القطاع الخاص سواء كان مصرياً او عربياً او اجنبياً أهمية أساسية في إنجاح برنامج المشاركة.

- آثار المستثمرون قضية هامه لإنجاح المشاركة وهى كيفية تحقيق توازن المصالح بين القطاعين العام والخاص على أسس واقعية تعتمد على تقدير المخاطر والربحية والقدرة على توزيعها بين الطرفين بشكل يحقق توازن المصالح.

وفي هذا الإطار تُثار القضايا الآتية :

- أهمية تحديد مصادر التمويل الكفء والجيدة.
- لازالت أسعار الفائدة المرتفعة في مصر تمثل عائقاً للتمويل
- يسهم تراكم الخبرات لشركات القطاع الخاص علي المستوى القطاعي في زيادة قدرة هذه الشركات علي تنفيذ مشروعات المشاركة بنجاح.
- يسهم توفر التمويل بالشروط المناسبة في تفعيل المشاركة بين القطاعين العام و الخاص.

٦-٢-٣ دور الجهاز المصرفي في دعم المشاركة بين القطاعين العام والخاص

للجهاز المصرفي دورا هاما في دعم المشاركة بين القطاعين العام والخاص، وتتمثل أهم القضايا المثارة في هذا الشأن فيما يلي:

- دور سعر الفائدة
- تمت الإشارة الي اهمية اتجاه البنوك المصرية إلي الحصول علي تمويل خارجي.
- تمت الإشارة الي اهمية تسهيل إجراءات الرهن العقاري.
- تمت مناقشة استخدام المشروعات للعملة الاجنبية و أهمية تحوط البنوك لتغيرات أسعار الصرف قبل الطرح و إجراءات التعاقد.
- هناك أهمية للاستفادة من الدور الرقابي للبنوك في اتفاقيات المشاركة بما يسمح بتصحيح أخطاء المشروع و تأمين نجاحه.
- يمكن للبنوك أن تدخل بشكل رئيسي في مشروعات المشاركة من خلال الاندع الاستثمارية بها.

٦-٢-٤ دور المجتمع المدني في دعم المشاركة بين القطاعين العام والخاص

يكتسب **المجتمع المدني** أهمية كبيرة في دعم المشاركة بين القطاعين العام والخاص فبالنسبة للجامعات ومراكز البحوث يمكن أن يكون لها دورا هاما في القيام بالدراسات التي تسهم في رفع الجوى الاقتصادية للمشاركة من ناحية ومن ناحية أخرى في توفير الاستشارات الفنية اللازمة .

كذلك فإن **جمعيات رجال و سيدات الاعمال** لها دورا هاما في التعريف بفرص و مجالات المشاركة ونشر التجارب الناجحة للاقتداء بها، فضلا عن دورها في جذب الاستثمارات الأجنبية لنقل التكنولوجيا في العديد من المجالات الهامة والجمعيات الأهلية والأعلام فلهما دوراً كبيراً في التوعية بدور المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ مشروعات البنية الأساسية و المرافق بأعلى المواصفات مع خفض التكلفة علي الدولة و إتاحة الخدمة للمواطن بكفاءة عالية.

٦-٢-٥ أهمية بناء نظام للمتابعة والتقييم لإنجاح المشاركة بين القطاعين العام والخاص

يتطلب الامر أهمية بناء نظام للمتابعة والتقييم حيث ان المشاركة تعتمد على تكامل الأدوار في التنفيذ ومن ثم أي اخلال لاي من هذه الجهات بدورها انما ينعكس على النتائج.

ان تطبيق موازنة البرامج والأداء وما يرتبط بها من وضع اهداف المشاركة في ظل مشروعات محددة معروف دورها في بناء البنية الأساسية للدولة ، وما يرتبط بذلك من متابعة شروط العقد المبرم بين القطاعين العام والخاص وتحقيق توافق المصالح بينهما وتطبيق مدى اتساق ذلك مع المصلحة العليا للدولة وتحقيق رضا المواطن المصري عن الخدمات المقدمة مع تحقيق كفاءة النفقة أي الحصول على أفضل النتائج بأقل التكاليف.

يعتمد هذا النظام على الدعائم الآتية :

- أهمية تجهيز مشروعات المشاركة بأسلوب علمي سليم.
- يتطلب الامر أن يتكامل مع ما سبق وضوح الرؤية لدى الوزارات المعنية.
- تكتسب عملية التسعير أهمية كبيرة في المشاركة حيث يسهم الوصول للسعر العادل في تحقيق أهم هدف للمشاركة.

ومن أهم المتغيرات التي يجب اخذها في الاعتبار للسعر العادل ما يلي:

- التوازن بين المخاطر والربحية.
 - ضرورة مراعاة التكاليف ليس فقط على المستوى قصير الأجل بل على طول فترة المشروع.
 - أهمية مراعاة البعدين الفني والمالي في العروض المقدمة .
- ويقدم الفصل السابع رؤية مستقبلية لدعم المشاركة في مصر تستند على استقراء تجارب الدول المقارنة وعلى الممارسات العملية للتجربة المصرية ثم تطرح بعض المقترحات بإجراءات وسياسات لتحسين كفاءة مرحلة التخطيط والمتابعة والتقييم لمشروعات المشاركة .

الفصل السابع

رؤية مستقبلية لدعم المشاركة في مصر

تستند رؤية تطوير المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر في المستقبل على نتائج الدراسات الدولية المقارنة وعلى الممارسات العملية للتجربة المصرية، وهى تقوم على إستعراض النتائج، ثم تعرج بعد ذلك لطرح إجراءات مقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التخطيط وكفاءة العمل الإدارى والتشريعى ثم لتحسين طرق المتابعة والتقييم لمشروعات المشاركة، ثم يلى ذلك وضع بعض المحاذير والإستفسارات التى لم تتوصل الدراسة إلى إجابة شافية عليها .

٧-١ نتائج الدراسة

- أبرز الفصل الأول: أن تطبيق نظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص منذ صدور القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ قد ارتبط بمعوقات ترجع بعضها إلى عدم إلمام الجهات الإدارية بفلسفة نظام مشاركة القطاع الخاص في مثل هذه المشروعات، وأخرى راجعة إلى تعقد الإجراءات التى تمر بها مشروعات المشاركة من وقت إعداد دراسات الجدوى لها وحتى إسنادها للمستثمر الفائز بها، فكان من الضروري إدخال بعض التعديلات على القانون والتي من شأنها أن تبسط من هذه الإجراءات والمراحل التى تمر بها هذه المشروعات لتلبية حاجات الجهة الإدارية لمثل هذه المشروعات ، فكفل التعديل المقترح للقانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ مرونة في الإجراءات وإمكانية تقييم التجربة الحالية وتعديلها على النحو الذي يضمن تقليل الأخطاء التى وقعت فيها الجهة الإدارية في التعاقدات السابقة.

- تضمنت التعديلات المقترحة إستحداث طرق جديدة للتعاقد كالمناقصة والمزايدة المحدودة والتعاقد المباشر، لكي تتناسب مع بعض المشروعات وتلائم الظروف الاقتصادية والاجتماعية الملحة لتنفيذ تلك المشروعات في ظل التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التى تشهدها البلاد.

- تنص المادة الثانية من القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ على جواز إبرام عقد مشاركة تزيد مدته على ثلاثين سنة بعد أخذ موافقة مجلس الوزراء بناءً على توصية من اللجنة العليا لشئون المشاركة ، حيث إن هذه المادة تتعارض مع نص الفقرة الثالثة من المادة ٣٢ من الدستور المصري والتي نصت على ألا تزيد تلك المشروعات عن ثلاثين عاماً، ولكن تدارك التعديل المقترح للقانون هذا التعارض ونص على أن لا تزيد على ثلاثين سنة من التاريخ المحدد في شهادة القبول الصادرة من الجهة الإدارية بقبول مستوى جودة الأعمال أو المنتجات أو الخدمات المتاحة .

- كان ينبغى أن يشمل التعديل المقترح المادة ٣٨ من قانون المشاركة والمتعلقة بحق الجهة الإدارية في إبرام إتفاقات مباشرة مع جهات التمويل . إذ تتعارض تلك المادة مع نص المادة رقم ١٢٧ من الدستور المصري والتي لم تجز للسلطة التنفيذية أن تبرم مثل تلك الاتفاقات مع جهات التمويل بدون أخذ موافقة مجلس النواب.

-قصر التعديل المقترح مدد التظلمات، فوضع ميعاد التظلم من القرارات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإخطار أو العلم بها ،ولا تقبل دعوى إلغاء تلك القرارات قبل التظلم منها، كما قصر اختصاص لجنة التظلمات على التظلمات التي تقدم عن القرارات الصادرة خلال المرحلة السابقة على التعاقد ، وذلك حتى تتكامل آلية التظلم مع لجان التسوية الودية المشكلة في عقود المشاركة.

فى محاولة لتعظيم إستفادة الدراسة الحالية من التجارب الدولية توصل **الفصل الثانى** إلى النتائج الآتية:

- ١- أن نظام تطبيق المشاركة كان أكثر نجاحاً فى الدول متوسطة الدخل عنه فى الدول منخفضة الدخل.
- ٢- من حيث التكاليف والمنافع أشارت الدراسات أن مشروعات المشاركة بصفة عامة تتجه لأن تكون أكثر تكلفة من النظام التقليدى للتوريد الحكومى، حيث وجد أن المشروعات بنظام المشاركة فى ١٥ دولة أوروبية كانت التكلفة فيها مرتفعة بنسبة ٢٤% عن المشروعات التى تم تنفيذها بنظام التوريد الحكومى التقليدى.
- ٣- كذلك فإن عدم دقة تقديرات التكلفة والمنافع عن طريق المقارن الحكومى تكون أكبر فى الدول النامية، وأنه فى بعض الحالات تصبح المشروعات غير مربحة للشريك الخاص مما يستدعى إعادة التفاوض.
- ٤- إنه فى مواجهة حقيقة أن مشروعات المشاركة أكثر تكلفة وأقل ربحية تلجأ الحكومات وشركاؤها فى التنمية إلى مناهج التمويل المختلط لمشروعات المشاركة.
- ٥- فيما يتعلق بتكاليف التحضير للمشروع لوحظ ارتفاع هذه التكلفة مما يؤثر بالسلب على الجدوى المالية والاقتصادية للمشروع حيث بلغت تكلفة إعداد المشروع فى ٢٠٠٥ ما نسبته ١٢% من القيمة الرأسمالية للمشروع فى المملكة المتحدة، وفى أفريقيا وصلت ١٥% من التكلفة الرأسمالية للمشروع فى ٢٠١٢.
- ٦- أوضح الفصل أن الاستثمار لا يزيد بالضرورة مع مشاركة القطاع الخاص وأن الكفاءة فى الأداء لا يمكن أن تكون مستدامة فى الأجل الطويل إذا لم يكن هناك زيادة فى الاستثمارات العامة أو الخاصة على الصيانة والتوسع فى شبكة المرافق، كذلك فقد وجدت الدراسات أن قطاعات توليد الطاقة من أسهل القطاعات فى التمويل الخاص وذلك لأن الإمداد بالطاقة يتميز بالطابع التجارى نسبياً من حيث علاقة التعريفه بالتكلفة أكثر من الخدمات الأخرى مثل المياه والصرف الصحى .
- ٧- ومن منظور أثر مشروعات المشاركة على الفقر توصلت النتائج إلى أن هذه المشروعات لم تنتج دائماً أثراً إيجابية على الفقراء حيث إن المشروعات التى حققت زيادة فى إنتاجية العمل أدت إلى تخفيض العمالة فى هذه المشروعات .

٨- من حيث قواعد الحوكمة أوضحت النتائج أن إطار حوكمة مشروعات المشاركة كان عادةً ضعيفاً لأن مشروعات المشاركة تشترك مع المشروعات الحكومية في نفس أوجه القصور مثل التصميم غير الجيد وضعف التوريد وكثرة إعادة التفاوض من أجل زيادة أرباح المستثمر الخاص.

٩- من حيث درجة ملائمة تطبيق نظام المشاركة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، أوضح الفصل الثاني أنه لا يوجد حتى الآن تعريف موحد للمشاركة والإطار المحاسبي المرتبط به، وأن مشروعات المشاركة تتحيز للدول المتقدمة والمناطق المتقدمة على حساب المناطق الفقيرة. وأن مشاركة القطاع الخاص في مشروعات الكهرباء والمياه في الدول النامية أدت إلى زيادة في الكفاءة ولكنها فشلت في تخفيض الأسعار للمستهلك .

وفي الفصل الثالث تم التركيز على التحليل والتقييم لمشروعات المشاركة المتمثلة في مشروع معالجة مياه الصرف الصحي، وكذلك مشروع المدارس التي تبلورت في الآتي :

- تركز مشروعات المشاركة على تحليل القيمة مقابل النفود VFM، وتعتمد مؤشرات الأداء على أهداف المشروع، فأهداف المشروع هي أساس التقييم، لأنها تسمح بمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط له، من حيث الفعالية والكفاءة والجودة.

- تصنف مؤشرات الأداء الرئيسية KPIs لمشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص إلى ثلاث مؤشرات: مؤشرات الأداء التشغيلية، مؤشرات الأداء الوظيفية، ومؤشرات الأداء المهنية، وتختلف مؤشرات تقييم المشاركة لمشروعات الخدمات العامة والبنية التحتية باختلاف المراحل التي يمر بها المشروع، وتبدأ هذه المؤشرات بمراحل ما قبل دخول المشروع في المشاركة، حيث تبدأ بمؤشرات تقييم الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع للوقوف على مدى تحقيق المشروع للربحية المالية والاقتصادية، التي تدفع القطاع الخاص للمشاركة في تنفيذ تلك المشروعات.

- يعتبر مشروع معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة أول صفقة ناجحة في إطار برامج المشاركة بين القطاعين العام والخاص ونموذج قابل للتطبيق في المشروعات المستقبلية، ويمكن تلخيص أهم نتائجه فيما يلي:

٥- إستفاد ما يقرب من ٣ ملايين شخص في القاهرة الجديدة من تحسين البنية التحتية وتحسين جودة الخدمة المقدمة على مدى عمر المشروع.

٦- هناك أثر ضمني للمشروع تمثل في جذب شركاء إقليميين ودوليين من القطاع الخاص لسوق مشروعات المشاركة PPP في مصر في الفترات التالية للمشروع.

٧- هناك مشكلة وحيدة تعرض لها المشروع وهي مشكلة تنظيمية عرقلت مسيرة تنفيذ المشروع، وذلك بعدم التزام الجهات الإدارية بتنفيذ ما وُكل إليها من مهام تتعلق بعمليات الصيانة لشبكات المياه والصرف الصحي.

٨- في ترسية هذا المشروع تم إختيار مقدم العرض صاحب التكنولوجيا المتقدمة وليس صاحب التكلفة الأقل، ذلك أن الحكومة هي التي تتحمل تكلفة استخدام كهرباء المشروع وأن مقدم العرض الذي يعتمد تكنولوجيا متقدمة تكون تكلفته أقل.

- يركز نموذج المشاركة الذي يتم تطبيقه حالياً في مصر في مجال التعليم على عقود متميزة بملكية المدارس لمدة طويلة المدى كحق انتفاع، وتنتقل هذه الملكية بعد انتهاء المدة إلى الدولة مرة أخرى، ويتحمل القطاع الخاص في هذا النوع من العقود تكاليف البناء والإنشاء والصيانة والتجهيز والإدارة.
- تعرض أحد المشروعات التي تمت في التعليم بنظام المشاركة مع القطاع الخاص عام ٢٠٠٧ للفشل قبل أن يبدأ بسبب الهيكل الفنية الخاصة بالمشروع وعدم إتمام دراسات الجدوى المالية والفنية.
- جاء المشروع القومي لبناء وتشغيل المدارس المتميزة للغات بنظام المشاركة مع القطاع الخاص عام ٢٠١٥ مستهدفاً التوسع في بناء المدارس وتقديم خدمة تعليمية بجودة مرتفعة.
- يصعب الحكم على هذا المشروع بشكل نهائي لكون المرحلة الأولى من تنفيذ المشروع لم تنته بعد، ومن ثم فإن عملية التقييم لنموذج المشاركة في المشروع القومي للمدارس لن تتم بشكل سليم إلا بعد اكتمال التجربة.

- الفائدة التي تعود على الحكومة من هذا النموذج فيما يتعلق بتخفيض التكلفة تعتمد على عدة عوامل أهمها: الفرق بين تكلفة المدرسة المقامة بواسطة هيئة الأبنية التعليمية وبين تلك الخاصة بنموذج المشاركة بالإضافة إلى عدد سنوات التكلفة. وكذلك الفرق بين تكلفة الاقتراض لبناء المدرسة من القطاع المالي بواسطة الحكومة وبين سداد تكلفة بناء المدرسة بواسطة القطاع الخاص وتقسيم المبلغ على عدد من السنوات، بالإضافة إلى معدلات التضخم السائدة في الاقتصاد.
- يتوقف نجاح مشروع المدارس المتميزة للغات على كيفية تطبيق ومراعاة حسابات التكلفة والعائد.
- للقيام بعملية التقييم للمشروع على الوجه الأكمل، يحتاج الأمر إلى الإفصاح الكامل عن المشروع والمخاطر المحتملة التي سيتحملها طرفي التعاقد.

وفي الفصل الرابع تم التقييم والرصد والتحليل لمشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي ومشروع مستشفيات جامعة الأسكندرية، واعتمد التقييم على عدة مؤشرات ومراحل للمشروع :

مؤشرات التقييم ما قبل تنفيذ مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي

- مؤشر القيمة من أجل النقود (VfM):

حقق تحالف (أوراسكواليا) الفائز بمنافسة المشروع أكبر قيمة مقابل النقود (VfM) سواء بالنسبة لتكاليف البناء أو التشغيل أو الصيانة، حيث قدم أفضل مقترح مالي Financial Proposal لإتاحة المحطة (من بين خمسة تحالفات)، بحوالي ٢.٧ مليار جنية مصري (٤٧٢ مليون دولار). وهذا العرض يتضمن قيمة التوريدات (المشتريات) للمعدات الهندسية والأعمال الإنشائية للمحطة بالإضافة إلى

الخدمات المقدمة لإدارة وصيانة المحطة. كما قدم أفضل مقترح فنى يغطى كافة التعليمات والمواصفات المطلوبة وبجودة مناسبة.

• **مؤشر تحديد وتوزيع مخاطر المشروع:**

لوحظ أنه تم تحديد المخاطر المرتبطة بالمشروع وتوزيعها على الطرف الأقدر بإدارتها بشكل يسمح للحكومة بالحصول على أكبر قيمة مقابل النقود (VfM)، على النحو التالى:

- المخاطر التى تتحملها شركة المشروع (أوراسكواليا): وتشمل المخاطر المتعلقة بتصميم وإنشاء وتشغيل وصيانة المشروع، والتمويل وتقلبات سعر الصرف، بالإضافة إلى المخاطر المرتبطة بمستوى أداء المشروع.

- المخاطر التى تتحملها الجهة الإدارية (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة): وتشمل المخاطر المرتبطة بكل من أرض المشروع، والتضخم، وتقلبات سعر الفائدة، والجدارية الائتمانية لشركة المشروع، ومد المرافق، والاستقرار السياسى، بالإضافة إلى المخاطر المرتبطة بالطلب، ويتم تحميلها للجهة الإدارية بصفتها المستلم الوحيد للخدمة.

• **مؤشر قابلية المشروع للتمويل المصرفى:**

أكدت البنوك الممولة للمشروع على صلاحيته للحصول على التمويل المصرفى اللازم، من خلال دراسة جدوى المشروع التى أعدتها الحكومة ومستشاريها، ووصل الدين الخاص بالمشروع حوالى ١٠٣ مليون دولار (٥٦٥ مليون جنيه مصرى)، وتتكون البنوك الممولة للمحطة كل من البنك الأهلى سوستيه جنرال (NSGB) بنسبة ٣٣%، والبنك التجارى الدولى مصر (CIB) بنسبة ٣٢.٨%، والبنك العربى الأفريقى الدولى بنسبة ١٧.١٢%، والبنك الأهلى المتحد مصر بنسبة ١٧.١٢%. وقد تم تعيين البنك الأهلى سوستيه جنرال وكيلاً للتسهيل والبنك التجارى الدولى وكيلاً للضمان.

• **مؤشرات التقييم والمتابعة في مرحلة تنفيذ وتشغيل المشروع:**

• **بالنسبة لموعد بدء التشغيل:**

تبين وجود انحراف فى موعد بدء المشروع حوالى عام ونصف، تأخر بدء التشغيل من مارس ٢٠١٢ حتى أكتوبر عام ٢٠١٣، وكان المتسبب فى ذلك الجهة الإدارية التى لم توفر مياه الصرف الداخلة المتفق عليها، وتم تغريمها وتسوية المتأخرات على أربع دفعات. وتأخر تشغيل المشروع حتى أكتوبر عام ٢٠١٣.

• **فيما يتعلق بالطاقة أو القدرة التشغيلية للمحطة:**

تبين وجود انحراف بين الطاقة المخططة للمحطة (٢٥٠ ألف م^٣/يوم) ومعدل التدفق الفعلي من المياه المعالجة من المحطة، ففي ديسمبر عام ٢٠١٣ لم تتعد الطاقة التشغيلية القصوى ٤٥ ألف كم مكعب/اليوم. وبالرغم من ارتفاعها إلى ٥٠.٧ ألف كم مكعب/اليوم فى ديسمبر عام ٢٠١٤، ثم إلى ٨٠

ألف كم مكعب/اليوم في عام ٢٠١٧، إلا إنها مازالت لا تتعد ثلث الطاقة التشغيلية المخططة (٢٥٠ ألف كم مكعب/اليوم).

• **مستوى جودة الخدمة المقدمة:**

تبين أن مستوى الخدمة المقدم من المحطة بجودة عالية ويتفق مع ما هو متفق عليه قبل سريان العقد. كما تقوم شركة أوراسكواليا بتغيير الخط الذي تستخدمه في عملية المعالجة كل أربع سنوات، وتقوم في الوقت نفسه بأعمال الصيانة الوقائية الدورية في الخطوط الست للمحطة، وذلك للحفاظ على المحطة في ظروف التشغيل الصحيحة خلال الفترة بأكملها (مدة العقد).

• **تأثير مشروع المشاركة على الموازنة العامة للدولة:**

تحملت الجهة الإدارية تكاليف أعلى من التكلفة المقررة في العقد الأصلي، ويعد هذا بمثابة عبء على الموازنة العامة. وكان السبب في ذلك تأخر الجهة الإدارية في تنفيذ تعهداتها المنصوص عليها في العقد سواء ما يتعلق بمد خطوط مياه الصرف الصحي غير المعالجة إلى المحطة وغيرها من الأمور، وتغريمها بمبالغ مالية كبيرة في نفس الوقت، بالإضافة إلى تحملها العديد من المخاطر يترتب عليه الحد من الوفورات الناتجة من مقياس القيمة من أجل النقود لهذا المشروع. وبالرغم من وجود بعض السلبيات الخاصة بهذا المشروع، إلا إنه من المشروعات النموذجية الرائدة في هذا المجال وأول مشروع PPP ناجح في مصر.

مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مجال الصحة:

أولاً- **مؤشرات التقييم ما قبل توقيع عقد المشروع:**

• **مؤشر القيمة من أجل النقود (VfM):**

حقق تحالف شركة البريق للاستثمار وتنمية المشروعات الفائز بمناقصة المشروع أكبر قيمة مقابل النقود (VfM) سواء بالنسبة لتكاليف البناء أو التشغيل أو الصيانة. حيث قدم أفضل عرض مالي لإتاحة المحطة، حيث بلغت قيمة هذا العرض حوالي ٢٢٥ مليون دولار للمشروعين. كما قدم أفضل عرض فني لجميع متطلبات التعليمات الخاصة بالمشروع، بفضل الاستفادة من خبرته مع المؤسسات المحلية والدولية.

• **مؤشر تحديد وتوزيع مخاطر المشروع:**

لم ينص عقد إتاحة مستشفيات جامعة الاسكندرية على التحديد والتوزيع الدقيق لبعض المخاطر المتعلقة بالمشروع مثل المخاطر المتعلقة بتقلبات سعر الفائدة، والمخاطر المتعلقة بالتضخم. إلا إنه قد نص على إلزام شركة المشروع بالمخاطر المتعلقة بتصميم وإنشاء وتشغيل وصيانة المشروع، وإلزام الجهة الإدارية بالمخاطر المرتبطة بأرض وموقع المشروع، والمخاطر المتعلقة بتوصيل المرافق العامة، والمخاطر المتعلقة بالاستقرار السياسي.

• مؤشر قابلية المشروع للتمويل المصرفي:

لم تتمكن شركة المشروع من الحصول على التمويل المصرفي اللازم، بالرغم قيام الحكومة ومستشاريها بإجراء دراسة جدوى المشروع ، حيث تم تخفيض القرض المزمع منحه لشركة المشروع من ١.٢ مليار جنيه مصري إلى ٦٠٠ مليون جنيه فقط، أى نصف المبلغ المالى المتفق عليه فى الأصل.

ثانياً- مؤشرات التقييم والمتابعة في مرحلة تنفيذ وتشغيل المشروع:

لم تصل دورة حياة المشروع لهذه المرحلة، حيث لم يتم تنفيذ المشروع منذ توقيع العقد فى أبريل عام ٢٠١٢. وما يتاح من معلومات فى هذا الصدد يفيد بأن الجهة الإدارية لم تنفذ تعهداتها فيما يخص تسليم الأرض المخصصة لإقامة المشروع، فلا يزال مقام عليها مباني، وقد تم تغريم الجهة الإدارية وتحديد تعويض للمستثمر فى بداية عام ٢٠١٧، وتم الاتفاق آنذاك على إنه سيتم البدء فى التنفيذ بمجرد إخلاء الأرض وصرف التعويضات. بالإضافة إلى أنه قد تم تخفيض القرض المزمع منحه لشركة المشروع من ١.٢ مليار جنيه مصري إلى ٦٠٠ مليون جنيه فقط، أى نصف المبلغ المالى المتفق عليه فى الأصل (كما سبق الإشارة).

وفى الفصل الخامس والمتعلق بالحوكمة أشارت النتائج إلى ما يلى :

توجد فى كل من القطاعين العام والخاص إرشادات حول أفضل الممارسات حول حوكمة المؤسسات، وكذلك يوجد فى القطاع العام إرشادات حول المراقبة والمساءلة، ولكن بالرغم من قواعد منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية حول حوكمة مشروعات المشاركة إلا أن هذه القواعد غير متواجدة بصورة مباشرة وواضحة كقواعد لحوكمة مشروعات المشاركة فى البيئة المصرية، إلا أنه يتم تطبيقها إلى حد كبير وتتوافر عناصر الحوكمة ومقوماتها فى القوانين المتاحة التى تحكم هذه المشروعات. فتخضع شركة المشروع لقانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وتقوم بتطبيق قواعد حوكمة الشركات فى القطاع الخاص، كما تقوم بتطبيق معايير المحاسبة المصرية فيما يخص قواعد الإفصاح وإعداد التقارير المالية . وكذلك تقوم الجهة الادارية بتطبيق قواعد الحوكمة المتضمنة فى قانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ولائحته التنفيذية والتى تحكم عملية المشاركة بجميع تفاصيلها ووثيقة المشاركة المتمثلة فى العقد والذى ينص على التقارير الدورية التى يجب أن تقدمها شركة المشروع و الشريك من القطاع الخاص فى جميع مراحل المشروع، وكذلك تقدم الجهة الإدارية تقارير عن المشاركة وترفع إلى مجلس النواب للمحاسبة والمساءلة.

يجب أن تكون الحوكمة فى هذا النطاق عملية تشاركية تضم الأطراف ذات الصلة بسياسة المشاركة وتحديد شكلها. كذلك يجب أن تتوفر للمشاركة أليات للمساءلة العامة، حيث تكون هناك عملية منتظمة ومستقرة يمكن من خلالها أن تخضع قرارات واجراءات المشاركة للمساءلة من قبل الشعب وألا تكون مقصورة على تقييم جانب المخرجات فقط. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تقديم تقارير اضافية توفر شفافية أكبر لتلبية متطلبات أصحاب المصالح المختلفة.

وفي **الفصل السادس** تم التعرف على أهم التحديات والعقبات التي تواجه مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مصر، وتم تحديد إمكانيات وفرص تفعيل دور المشاركة بين القطاعين استناداً على نتائج ومناقشات ورشة العمل المنعقدة بتاريخ ٢٠ يناير ٢٠٢٠ بمشاركة ممثلي البنوك وبعض المستثمرين وممثلي الجهات الإدارية حيث تمثلت أهم النتائج فيما يلي :

- أن هناك **تحديات تنفيذية** تواجه الوحدة المركزية للمشاركة منذ إنشائها، تتمثل في عدم توافر دراسات الجدوى الفنية والبيئية والقانونية والمالية قبل طرح المشروعات، وكذلك الإجراءات المستهلكة للوقت للحصول على موافقات وتصاريح ومستندات خاصة بالمشروع .
- أن هناك أيضاً **تحديات مؤسسية** بشأن إصدار اللائحة التنفيذية الخاصة بالهيكل التنظيمي للوحدة وبناء القدرات وتعيين الكفاءات .
- أن هناك آليات مطروحة لتفعيل نظام المشاركة مع القطاع الخاص ترتبط بمعايير اختيار المشروعات قبل طرح، تفعيل دور الوحدة وكذلك بناء القدرات والمهارات للعاملين بها، وكذلك ضرورة التزام الجهات الإدارية بإعداد خطط سنوية وعرضها على وزارة التخطيط، وأيضاً إلزام هذه الجهات بالمعايير والاشتراطات الفنية والقانونية والمالية والتي يتعين توافرها في المشروع ليكون صالحاً لنظام المشاركة .
- أن تكون هناك رؤية واضحة حول طبيعة ونوعية المشروعات التي يمكن أن تحقق نجاحاً في ظل المشاركة Pipeline.
- فيما يتعلق بالقطاع الخاص تثار قضايا تتعلق بأهمية تحديد مصادر التمويل الكفاء والجيدة، وأن أسعار الفائدة المرتفعة في مصر تشكل عائقاً للتمويل.
- إن الجهاز المصرفي يلعب دوراً هاماً في دعم المشاركة مع أهمية اتجاه البنوك المصرية إلى الحصول على التمويل الخارجي ، وأهمية تسهيل إجراءات الرهن العقاري، وكذلك الاستفادة من الدور الرقابي للبنوك .
- إن المجتمع المدني له دور في دعم المشاركة من خلال الدراسات والاستشارات الفنية، ومن خلال الإعلام بمجالات المشاركة وجذب الاستثمارات الأجنبية في نقل التكنولوجيا.
- أهمية بناء نظام للمتابعة والتقييم، ويقترح لهذا الشأن تطبيق موازنة البرامج والأداء.

٢-٧ بعض الإجراءات المقترحة

١-٢-٧ إجراءات مقترحة لتحسين كفاءه مرحله التخطيط

يتطلب دفع النمو والتنمية في مصر في اطار استراتيجيه التنمية المستدامه رؤية مصر ٢٠٣٠

من خلال العمل على عدة محاور:

-زيادة حجم الاستثمار العام دون تحميل الموازنه العامة المزيد من الابعاء , من خلال التوجه نحو مزيد من مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص المدروسه جيدا،حيث انه لم تكن هناك آليات واضحه

لدعم سبل المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص للوصول الى ادارة مثلى للاستثمارات العامة، كما اتضح من تحليلات الدراسة.

-تحسين كفاءة الاستثمار والتوجه نحو المشروعات ذات العائد الاجتماعى والاقتصادى المرتفع وذلك باصلاح كل عمليات ادراة الاستثمار، خاصة فيما يتعلق بالتقييم الدقيق لمقترحات المشروعات قبل ادراجها فى الموازنة.

- توفير آليه لاختيار مشروعات (ppp) من ضمن مشروعات الخطة الخمسية pipeline وهذا يتطلب الاتى؛

- قيام وزارة التخطيط بإعداد ونشر أدلة ومنهجيات التقييم بحيث تكون ملزمة للجهات الإدارية مع مراعاة اختلاف المنهجيات حسب نوعية وحجم المشروعات وبمراجعة وحدة دراسات جدوى تقييم المشروعات التى أنشأت حديثاً بوزارة التخطيط لاختيار أكثر المشروعات جدوى وألوية لإدراجها فى الخطة) بإعداد ملف تنموى يتضمن المعلومات الاساسية الخاصة بكل مشروع ومؤشرات أدائه والبيانات المالية الخاصة بالتكلفة الكلية لة ومراحل تنفيذة ومخرجاته حتى يمكن ربطها بعملية المتابعة).

- أن تتولى الوحدة المركزية بوزارة المالية إعداد تصور ورؤية متكاملة لتفعيل عمل الوحدة يتضمن تصميم نموذج تنظيمى Template مع ضرورة أن تقوم الجهة صاحبة المشروع بموافاه وحدة المشاركة بالدراسات المتكاملة الخاصة بالمشروع والتى يقوم بها استشارى تختاره الجهة لهذا الغرض. ويتم تحديد عدد من الوزارات (النقل، الكهرباء، الإسكان، التربية والتعليم والتعليم العالى) ويطلب منهم بيان بالمشروعات المراد تنفيذها خلال الفترة القادمة .

- توفير مخصصات مالية للجهات الإدارية لإعداد الدراسات المبدئية للمشروعات المزمع طرحها بنظام المشاركة .

- إلزام الجهات الإدارية بالانتهاء من التراخيص والموافقات والتصاريح اللازمة للمشروعات قبل الطرح، وكذلك توفير كافة البيانات الخاصة بالمشروعات والأراضى قبل الطرح أيضا.

- ضرورة تمثيل القطاع الخاص في اللجنة العليا لشئون المشاركة .

- ضرورة أن يكون هناك تنسيق كامل بين المؤسسات الرسمية عند طرح المشروعات الكبرى والالتزام بالمدد الزمنية التي تحدد تنفيذها، هذا بالإضافة إلى أنه يجب أن تتولى الأجهزة المعنية بالمشاركة مع القطاع الخاص ، التنسيق مع كافة الهيئات والوزارات ومناقشتها في سبيل إيجاد أنسب المشروعات المراد تنفيذها بأسلوب المشاركة.

- يجب أن تركز التعديلات الجديدة لقانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ على مبادئ الشفافية والعدالة والتنافسية لإيجاد البيئة لاستثمارات القطاع الخاص ضمن إطار قانوني .

- وضع اللوائح والقوانين التي تهدف لحماية المستهلك من الاحتكار تقديم الخدمة المقدمة من القطاع الخاص.
- توفير قاعدة بيانات عن المشروعات المطلوب المشاركة بها بين القطاعين ووضع برامج زمنية لها تتوافق مع الخطط التنموية للدولة.
- يجب النص على أن اللجوء للتحكيم في مشروعات البنية الأساسية هو أصل عام وعدم إعتبره إستثناء، كما هو وارد في المادة ٣٥ من القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ، وأنه بخصوص تلك المشروعات ، لا يتم اللجوء إلى القضاء لتسوية المنازعات ، نظراً لما يوصف به القضاء من بطء في الإجراءات بسبب تكدس القضايا التي تعرض عليه ولا يتناسب ذلك مع خصائص المنازعات الناشئة عن مشروعات المشاركة .
- زيادة الأهتمام من جانب الدولة بتدريب الكوادر القانونية والفنية التي تستطيع صياغة إتفاقات تحكيم، ومراجعة العقود من الناحية الشكلية والقانونية والفنية، لمواجهة الإدعاءات المحتملة من جانب المستثمرين الأجانب، وكذلك الاستفادة من التجارب الدولية في شأن تسوية المنازعات المتعلقة بمشروعات البنية الأساسية .
- الخوف من الحصانة للقطاع الخاص من خلال المادة التي مفادها أنه " لايجوز الحجز أو إتخاذ أى إجراء تنفيذى على المنشآت والأدوات والمهمات الخاصة لتنفيذ عقد المشاركة والتشغيل أو إستغلاله" مما يتطلب إعادة النظر فى هذه المادة .
- أهمية مواجهة الفساد كأولوية كبيرة فى مشروعات البنية التحتية حيث أنها تمثل إحتكارات طبيعية تُعرضها للفساد عن طريق غياب الشفافية والمحاسبية .
- الحاجة إلى إختيار مشروعات المشاركة من خلال خطة استراتيجية شاملة ومحددة بها المجالات والقطاعات ذات الأولوية بالاستثمار عن طريق المشاركة.
- معالجة ثغرة غياب النظام المؤسسى فيما بين الجهات الإدارية بعضها البعض بما يعقد من الإجراءات المتعلقة بالتراخيص والموافقات والتصاريح اللازمة لمشاريع المشاركة .
- إعادة النظر فى مسألة تعدد القوانين الحاكمة للجهات الإدارية ووجود قوانين قطاعية يمكن من خلالها أن تطرح تلك القطاعات وفقاً لإجراءات مختلفة مما يؤدى إلى تشتيت القطاع الخاص وعدم إلمامه بالأطراف الحاكمة فى علاقته مع الحكومة .
- الحاجة إلى إجراء تعديلات تشريعية ملائمة لتذليل العقبات وتبسيط إجراءات الطرح لتفعيل برنامج المشاركة مع القطاع الخاص.
- نقص أعداد العاملين بالوحدة المركزية للمشاركة والحاجة إلى مزيد من برامج متخصصة فى بناء القدرات والتدريب للعاملين والتعرف على التجارب الدولية فى مجال المشاركة ومحاكاتها.
- عدموجود تشريع موحد ينظم التعامل على الأرضى اللازمة للمشروعات الاستثمارية.

- معالجة عدم كفاءة نظم التسعير لبعض الخدمات العامة المؤداة في بعض القطاعات مما يجعلها غير جاذبة للمستثمرين للتنافس على الاستثمار في تلك القطاعات .
- محدودية النظرة لتعريف الجهات الإدارية التي يمكنها طرح من خلال قانون المشاركة الحالى، ولذا من الأهمية الاتفاق على تعريف محدد للجهات الإدارية

٧-٢-٢ إجراءات مقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التقييم

- لعل أهم الصعوبات التي تواجه مشروعات المشاركة هي عدم وجود طرق قياسية مناسبة لقياس الأداء في تلك المشروعات. إن قياس الأداء يساعد على تحديد المجالات التي تتطلب الاهتمام والتحسين، وإعطاء فرصة لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة أو خطط للتطوير.
- وتصنف مؤشرات الأداء الرئيسية لمشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص لثلاث فئات رئيسية: وظيفية، تشغيلية ومهنية، وهناك ضرورة لإجراءات المراقبة والمتابعة المستمرة والتنفيذ بشكل صارم لضمان نجاح مؤشرات الأداء الرئيسية لمشروعات المشاركة في مصر.
- لابد من وجود وحدة فرعية ممثلة للوحدة المركزية في كل جهة أو وزارة تطرح مشروع مشاركة مع القطاع الخاص، هذه الوحدة الفرعية تستقي معلوماتها وخبراتها من الوحدة المركزية، وتكون القناة نابعة من الجهة ككل بوجود هذه الوحدة بها.
- للوحدة المركزية دور هام في إستخدام مؤشرات الأداء KPIs لتصنيف الشركات المصرية، كما تفعل العديد من الدول المتقدمة، والتي تعتبر الأداء أساساً لتقييم المقاول الذي سيكون له تأثير إيجابي على استخدام KPIs في جميع الشركات المصرية.٠٠. ويحتاج التنفيذ إلى نظام قوي لجمع بيانات الأداء الحقيقية لجميع الشركات وإصدار أدلة التصنيف بشكل دوري على أساس أداء الشركات.
- أهم جزء في مشروعات المشاركة هو الهيكل الفني للمشروع، وهي الخطوة الأولى في التقييم الأولي للمشروع، ويشمل هذا التقييم تطوير مقارن القطاع العام (PSC). هذا بالإضافة إلى هيكل الشروط التعاقدية، التقدير الكمي، وتخصيص المخاطر. وخلصت النتائج إلى أن واحدة من أهم المخاطر في مشروعات المشاركة هي مخاطر التمويل.
- هناك مشكلة أخرى تكمن في أن استخدام المشاركة في مشاريع البنية التحتية الكبرى يعطي الشريك الخاص قدرة عالية للضغط على الشريك العام بخصوص زيادة المخصصات المالية أو الرضوخ لشروط معدلة لتعويض الشريك الخاص عن عقبات لم تكن في الحسبان. ويضاف إلى هذا طبعاً الخطر الدائم باحتمالية الفساد في عمليات المناقصة و الإرساء.
- في قطاع التعليم، لم تقم الجهة الإدارية بالإفصاح الكامل عن المشروع والمخاطر المحتملة التي سيتحملها الطرفين، ولم تقدم دراسة مفصلة تشرح أسباب اضطرارها للجوء إلى القطاع الخاص في بناء المدارس، وذلك في نفس الوقت الذي تهمل الدولة فيه التوسع في مجال التعليم المجتمعي الذي

يعد بديلاً أيضاً يعوض قصور الإنفاق العام في مجال التعليم، لكن نتائجه أكثر انحيازاً للطبقات الأفقر مقارنة بنتائج نظام المشاركة PPP (أحد نتائج واستخلاصات ورشة العمل الخاصة بالدراسة).

- بالرغم من أن التجربة المصرية في مجال المشاركة لازالت في مراحلها المبكرة إلا أنها تفرض العديد من التساؤلات، حيث إن هيكل الشركات الفائزة بتنفيذ مشروعات في مجال الصرف الصحي يثير المخاوف من نشوء احتكارات في هذا القطاع، علاوة على أن التوزيع الجغرافي لتلك المشروعات لم يكن متفقاً مع الأولويات الخاصة بالاحتياجات الاجتماعية في هذا المجال.
- وأخيراً ذكرت منظمة التعاون الدولي والتنمية مبدأ التنافسية كأحد أهم المبادئ الضرورية للتأكد من جدوى المشاريع وتنفيذها بالفعالية القصوى وتحقيق أعلى كفاءة ممكنة لتكلفة المشروع، وذلك لأن ظهور الاحتكار في قطاع الخدمات العام يؤدي إلى سهولة التلاعب بتلك الخدمات وإلى إهمال الشركة القائمة على المشروعات لجودة الخدمة المقدمة .

وهذه الأمور تستلزم تحسين عمليات الربط والمراقبة وتداول التقارير بين الجهات الإدارية وشركات المشروع، وكذلك تقييم الإنجازات على أساس الربط بين الأداء والإنفاق ومدى مساهمته في تحقيق النتائج التنموية المستهدفة وتقييم مستوى الخدمة والاستفادة من نتائج المراجعة والتقييم لقياس فجوات الإنجاز .

كل هذه الأمور سألته الذكر تستدعي إيلاء الاهتمام بالآتي :

١. أهمية أسواق المال المحلية والاستثمار المحلي يجب أن تتزايد في مجال البنية التحتية .
٢. أهمية الالتزام بالشروط البيئية ومعايير العمل المعتمدة دولياً .
٣. عدم صلاحية أو الموافقة على حجة نقص التمويل لدى الدولة فالأصل أن الدولة مسئولة عن توفير التمويل من خلال إعادة النظر في السياسة الضريبية أو ترشيد النفقات العامة .

٣-٧ محاذير وسلبات

- هناك مسألة تتعلق بالعقد المبرم بين الحكومة والقطاع الخاص والذي يتصف بأنه عقد إداري مما يعني أن ممارسة سلطات الدولة السيادية في المرفق تنطوي على حق الدولة في التعديل المطلق دون أن تتوقف على إرادة الطرف الآخر، كذلك سلطة تعديل شروط التشغيل وشروط البناء والتجهيز وتعديل أسعار المنتجات والخدمات، مع استمرار حق الطرف الآخر في التوازن المالي بمعنى أن تقوم الدولة بتعويض القطاع الخاص في حالة ظهور صعوبات غير محسوبة حتى لا يتوقف التنفيذ وتعويضه عن خسائره في الأرباح ، هل هذا هو ما يتم عملياً.
- هل هناك سقف يمثل حد أقصى لعدد المشروعات التي يسمح بها لكل هيئة حتى لا تشكل أعباء على الحكومة ؟

- ما درجة الإفصاح عن التدفق السنوي لمدفوعات الحكومة إلى مشروعات المشاركة في الحسابات الحكومية ، وتوضيح في أي ميزانية أي عام تقوم بدفع الالتزامات السنوية ؟

الشراكة بين القطاعين العام والخاص - التحديات والآفاق المستقبلية

- هل هناك صعوبة فى قياس الأداء للخدمات العامة كالمستشفيات والمدارس والإمداد بالمياه؟
- ما درجة الشفافية فى نشر مسودات العقود ووثائق الطرح والمناقصات متضمنة التفاصيل المالية لضمان تحقيق قيمة النقود ؟
- هل يراعى وضع سقف للتغير فى التكلفة المسموح بها عند مرحلة التفاوض مع المستثمر الذى ظفر بالمشروع بعد الترسيه ؟

وفيما يخص دور مؤسسات التمويل الدولية يتعين الإشارة إلى الآتى :

- قامت مؤسسات التمويل الدولية بمساندة العديد من مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص عن طريق تقديم القروض ولكنها لم تقم بدور كاف فى مساندة المصلحة العامة وذلك بالتأكد من أن المشروعات المقترحة تحقق بالفعل قيمة النقود التى تتحملها ميزانية الدولة ، وهل هناك فى القانون أو الممارسة العملية ما يفيد أو يحدض ذلك ؟
- إعداد حسابات المقارن الحكومى : تتعرض لانتقادات لتحيزها المتعمد للقطاع الخاص ولا تأخذ فى اعتبارها العناصر النوعية والكيفية ، ويظل البديل المطروح خلاف مشروعات المشاركة هو عدم اقامة المشروع على الإطلاق .
- هل يربط القانون بين البنية التحتية وسياسة التنمية واستراتيجية تقليص الفقر ؟
- مشاكل سحب المشروعات أو تغيير هيكل المشروع أو تغيير المواقع مشاكل الولايات للأراضى ، هل تم التغلب عليها من واقع الممارسة فى مصر ؟

بعض السبلات الأخرى :

- **إعداد عقود المشاركة لمدد طويلة** وما يرتبط بها من إلتزامات متعددة تعمل على منع المنافسة بما يشبه الاحتكار ، كما أن العمر الطويل لهذه المشروعات قد يحول دون الاستفادة من أحدث التطورات التكنولوجية .
- **وجود ضمانات سيادية** تضمن بمقتضاها وزارة المالية بسداد مقابل الخدمة بانتظام إذا لم توفى الجهة الإدارية التزامها بالسداد يخلق حالة من التراخى فى الأداء من جانب الجهة الإدارية ويحمل الموازنة أعباءً إضافية .
- **اقتصار دور الوحدة المركزية** للمشاركة من ناحية الرقابة والمساءلة على الجوانب الإجرائية كتقديم الخبرة الفنية والقانونية ورسم ومتابعة إجراءات الطرح وإبرام عقود المشاركة وتنفيذها واختيار مستشارى الطرح للمشروعات والتعاقد معهم طبقاً للقواعد والإجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية، ونرى أنه من الأهمية توسيع نطاق دورها واختصاصاتها.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

١. ابراهيم، السيد زكريا: "إطار مقترح لعلاج المشكلات المحاسبية والضريبية لاتفاقية المشاركة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية"، دراسة ميدانية، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر "الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات المشاركة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية فى مشروعات الخدمات والبنية الأساسية والمرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس، ٢٠١٩.
٢. أحمد، عصام خلف: "المشكلات المحاسبية لتطبيق اتفاقيات المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى دفاتر شركة المشروع"، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر "الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات المشاركة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية فى مشروعات الخدمات والبنية الأساسية والمرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس، ٢٠١٩.
٣. تمام، الإسراء خضر: "دور المعلومات المحاسبية فى تقييم مشروعات المشاركة بين القطاعين العام و الخاص"، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر "الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات المشاركة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية فى مشروعات الخدمات والبنية الأساسية والمرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس، ٢٠١٩.
٤. جمال الكردى، الفرق بين دعوى التحكيم فى القانون الداخلى ودعوى التحكيم فى القانون الدولى الخاص، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الثانى لكلية الحقوق-جامعة طنطا"القانون والاستثمار"الفترة من ٢٩-٣٠ أبريل ٢٠١٤.
٥. الجمل، هشام: "المشاركة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة"، مجلة جامعة الأزهر، العدد ٣١، الجزء الرابع، ٢٠١٦.
٦. جهاد زهير ديب، عقود الامتياز، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
٧. حسن البدر اوي، التحكيم والملكية الفكرية، ندوة الويبو الوطنية عن الملكية الفكرية، التي نظمتها المنظمة العالمية للملكية الفكرية الويبو بالتعاون مع الجامعة الأردنية، ٢٠٠٤.
٨. حفيظة السيد حداد، الاتفاق على التحكيم فى عقود الدولة ذات الطبيعة الإدارية وأثرها على القانون الواجب التطبيق، دارت المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.
٩. حمدي أبو النور السيد، عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، مجلة الأمن والقانون ٢٠١٧.
١٠. رجب محمود طاجن، عقود المشاركة (ppp) دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2007.
١١. سكر، أبو الفضل: "دراسة تحليلية للمعاملة المحاسبية والضريبية لاتفاقيات المشاركة مع القطاع الخاص فى المشروعات المقامة بنظام BOT"، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر "الأبعاد المحاسبية والمالية

الشراكة بين القطاعين العام والخاص - التحديات والآفاق المستقبلية

- لمشروعات المشاركة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية و المرافق العامة". قسم المحاسبة والمراجعة. كلية التجارة. جامعة عين شمس، ٢٠١٩.
١٢. سمير برهان، عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص في النظام الفرنسي، ندوة عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٨ .
١٣. شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)، "المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر"، بيروت، لبنان، ٢٠١٧.
١٤. شحاته، عبد الله : "المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية: الدروس المستفادة للحالة المصرية"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية ECES، ورقة عمل رقم ١٣٩، سبتمبر، ٢٠٠٨.
١٥. الشراكات بين القطاعين العام والخاص: "تحديثات مقترحة لدليل الأونسيترال التشريعي بشأن مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص"، ٢٠١٨ .
١٦. صندوق النقد الدولي : "الاستثمار العام والمشاركة بين القطاعين العام والخاص"، قضايا اقتصادية، رقم ٤٠، ٢٠٠٧.
١٧. الطعمانة، محمد محمود: "الحكمانية كمدخل معاصر للمشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص"، مؤتمر المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية وجامعة اليرموك، ٢٠٠٨ ، إريد: ١٢٧ - ١٤٧.
١٨. طه محييد جاسم الحديدي: " النظام القانوني لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية ال B.O. T وتطبيق قواعد التحكيم في تسوية منازعات هذه العقود"، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.
١٩. عبد العظيم، وليد سمير: "دور المعلومات المحاسبية في دراسة جدوى مشروعات المشاركة بين الجهات الإدارية والقطاع الخاص- مشروعات البنية الأساسية نموذجاً" ، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر " الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات المشاركة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية والمرافق العامة"، قسم المحاسبة والمراجعة، كلية التجارة. جامعة عين شمس، ٢٠١٩.
٢٠. عصمت عبد الله الشيخ ، التحكيم في العقود الإدارية ذات الطابع الدولي ، القاهرة ، ٢٠٠٠.
٢١. عقد تمويل وإنشاء واستغلال مدارس المشاركة المتميزة للغات بنظام PPP بمحافظة الشرقية والقليوبية، برنامج المشاركة مع القطاع الخاص، المشروع القومي لإنشاء واستغلال مدارس المشاركة المتميزة للغات، ٢٠١٩.
٢٢. كاميليا صلاح الدين: "الطبيعة القانونية لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص في قانون الأونسيترال النموذجي والتشريعات العربية: دراسة تحليلية"، ندوة الإطار القانوني لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص والتحكيم في منازعاتها، شرم الشيخ، ٢٠١١.

٢٣. مركز العقد الإجتماعي : "دليل تقييم الحوكمة الرشيدة في القطاعات الخدمية" ، مركز معلومات ودعم إتخاذ القرار. مجلس الوزراء المصري، ٢٠١٤.
٢٤. مصطفى، سحر: "عمليات المحاسبة والمراجعة قيمة مضافة لمشروعات المشاركة بين الوحدات الإدارية والقطاع الخاص" ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر "الأبعاد المحاسبية والمالية لمشروعات المشاركة بين القطاع الخاص والجهات الإدارية في مشروعات الخدمات والبنية الأساسية والمرافق العامة"، قسم المحاسبة والمراجعة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، ٢٠١٩.
٢٥. المنتدى الاقتصادي العالمي : تقرير التنافسية العالمي، ٢٠١٩.
٢٦. المنشاوي عبد الحميد، التحكيم الدولي والداخلي، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٨.
٢٧. موقع وزارة المالية www.mof.gov.eg.
٢٨. النعيمي، أبو بكر أحمد عثمان: "الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية: عقود البوت BOT وعقود المشاركة (PPP)" ، دراسة تحليلية مقارنة، ٢٠١٤.
٢٩. هانى أحمد خليل : "المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر"، رسالة ماجستير في التخطيط والتنمية (غير منشورة)، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ٢٠١٧.
٣٠. الهيئة العامة للرقابة المالية: "الدليل المصري لحوكمة الشركات"، مركز المديرين المصري، جمهورية مصر العربية، ٢٠١٦.
٣١. وجدي راغب فهمي- مفهوم التحكيم وطبيعته -مقالة منشورة في الدورة التدريبية في كلية الحقوق جامعة الكويت - ١٩٩٢-١٩٩٣
٣٢. وزارة الاستثمار: "دليل قواعد ومعايير حوكمة الشركات بجمهورية مصر العربية"، مركز المديرين المصري. جمهورية مصر العربية، ٢٠١١.
٣٣. وزارة الاستثمار: "دليل مبادئ حوكمة شركات قطاع الأعمال العام بجمهورية مصر العربية"، مركز المديرين المصري. جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٦.
٣٤. وزارة التربية والتعليم: "المبادرة: المشروع القومي لبناء المدارس"، ٢٠١٦. <http://www.moe.gov.eg/npbs/mob.html>
٣٥. وزارة المالية : "الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص"، مشروع معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة، ٢٠١٠.
٣٦. وزارة المالية : الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص، ٢٠٠٩.
٣٧. وزارة المالية: " المشاركة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية، ٢٠٠٩.

٣٨. وزارة المالية: "عقد اتاحة مستشفيات جديدة بجامعة الاسكندرية بنظام المشاركة مع القطاع الخاص: مشروع مستشفى المواساة التخصصي الجامعي"، الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص، غير منشور، ٢٠١٢.

٣٩. وفاء عثمان، المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص، ندوة عقود المشاركة ppp بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

القوانين

- (١) حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ١٧ ديسمبر ١٩٩٤ .
- (٢) قانون التحكيم المصري رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ .
- (٣) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨
- (٤) قانون المشاركة بين القطاعين العام والخاص الأردني رقم ٣١ لسنة ٢٠١٤ .
- (٥) القانون المغربي رقم ٨٦.١٢ لسنة ٢٠١٤ المتعلق بعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص
- (٦) قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات المرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ .
- (٧) قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ .
- (٨) قانون عقود المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص التونسي رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥ .
- (٩) لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
- (١٠) المرسوم الفرنسي رقم ٥٥٩ الصادر عام ٢٠٠٤ بشأن عقود المشاركة.

ثانياً : المراجع باللغة الإنجليزية :

1. A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement. Luxembourg: European Investment Bank.
2. African Development Bank. 2013. "Africa50: Questions and Answers."Memorandum to the AfDB Board of Directors from Secretary General, C. Akintomide, July 16.
3. Alcazar, L., M. A. Abdala, and M. M. Shirley. 2000. "The Buenos Aires Water Concession." Policy Research Working Paper No. 2311, World Bank, Washington, DC.
4. Arab NGO Network for Development (ANND) (2019) PPP in Egypt, www.annd.org.
5. Bhattacharya, A., M. Romani, and N. Stern. 2012. "Infrastructure for Development: Meeting the Challenge." Policy paper sponsored by The Centre for Climate Change Economics and Policy, the Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, in

- collaboration with the Intergovernmental ,Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development (G-24)(June).
6. Blanc-Brude, F.,H. Goldsmith, and T. Vålilä. 2006. Ex Ante Construction Costs in the European Road Sector:
 7. Budawara, N., 2009. Key performance indicators to measure design performance in construction (Doctoral dissertation, Concordia University).
 8. Challenge.” Policy paper sponsored by The Centre for Climate Change Economics and Policy, the Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, in collaboration with the Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development (G-24)
 9. Chao, J. 2016. How are PPPs Really Financed? Washington, DC: World Bank. Available at: <http://blogs.worldbank.org/ppps/how-are-ppps-really-financed>.
 - 10.Chinyio, Ezekiel, and Alasdair Fergusson. (2008) "A Construction Perspective on Risk Management in Public Private Partnership." Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities. Oxford, UK: Blackwell Science, 2003. Wiley Online Library. Wiley Online Library, 25 Feb.
 - 11.Dudkin, G., and T.Valila. 2005. Transaction Costs in Public-Private Partnerships: First Look at the Evidence. Luxembourg: EIB.
 - 12.Egypt. Ministry of Finance. (2009) PPP Central Unit. The National Program for Public Private Partnership. Cairo,.
 - 13.EIB (European Investment Bank) (2005) Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB, Synthesis Report, March.
 - 14.Elyse Maltin, What Successful Public-Private Partnerships Do. JANUARY 08, 2019.
 - 15.Engel, E., R. Fischer, and A. Galetovic. 2014. The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide. Cambridge: Cambridge University Press.
 - 16.Engel, E., R. Fischer, and A. Galetovic. 2014. The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide. Cambridge: Cambridge University Press.
 - 17.Estache, A., and C. Philippe. 2012. “The Impact of Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Taking Stock of about 20 Years of Experience.” ECARES Working Paper, 2012–043, Université Libre de Bruxelles, Brussels.
 - 18.European Bank for Reconstruction and Development, (2018) PPP Laws Assessment In The EBRD Region <https://ppp-ebrd.com/>
 - 19.Fayez & Marzouk, (2018) Public Private Partnership Projects Concessionaire Performance Measurement, Journal of Al Azhar University - Engineering Sector, DOI: 10.21608/aej.2018.19053, Dec.

20. Fourie, D. 2015. Good governance in public- private partnerships approaches and applications: A South African Perspective. African Journal of Public Affairs. Vol.8 (1): 106-118.
21. Gassner, K., A. Popov, and N. Pushak. 2009. Does Private Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution? Trends and Policy Options No. 6. Washington DC: World Bank. Available at: www.ppiaf.org.
22. Guasch, J. L. 2004. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right. Washington DC: World Bank.
23. Haponava & Al-Jibouri (2011) Proposed System for Measuring Project Performance Using Process-Based Key Performance Indicators, 10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000078.
24. International Finance Corporation (IFC), (2012), Egypt: Alexandria University Hospitals, Public-Private Partnerships Briefs, World Bank Group, April 2012. available at:
25. James Leigland, Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique. Published by Oxford University Press on behalf of the International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK. , August 2019.
26. Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz (2016) Public Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?, DESA Working Paper No. 1.
27. Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz. Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? DESA Working Paper No. 148. February 2016.
28. Jomo, K. S., A. Chowdhury, K. Sharma, and D. Platz. 2016. "Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?" UN Department of Economic & Social Affairs, Working Paper No. 148ST/ESA/2016/DWP/148, United Nations, New York.
29. Jordi Salvador, Francesc Trillas, Joan Enric Ricart and Miquel Rodríguez Planas, (2016), New Cairo Wastewater Treatment Plant (Egypt), PPP center for Cities Case Studies, Business School, University of Navarra, Spain, November 2016. Available at: <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0425-E.pdf>.
30. Klein, M. 2015. "Public-Private Partnerships: Promise and Hype." Policy Research Working Paper No. 7340, World Bank, Washington, DC.
31. KPMG. 2017. Special purpose vehicles as a development mechanism. Impact paper 20. Development in Practice. International Development Advisory Services IDAS.
32. Ks, J, A. Chowdhury, K. Sharma and D. Platz. 2016. Public- private partnerships and the 2030 Agenda for sustainable development: Fit for

- purpose? United Nations Department of Economic and Social Affairs DESA. Working paper No. 148. UN.
- 33.M. Kamal, A. Montaser and I. Abd El-Rashid (2017) Public Private Partnership in Egypt, CSCE Annual Conference, Leadership in Sustainable Infrastructure, May 31- June 3.
- 34.Mavridou, K. 2017. Corporate governance in public- private partnerships. Master Thesis. University of Piraeus. Department of Industrial Management and Technology, Piraeus.
- 35.Ministry of Finance, (2009), Update on the National Program for Public Private Partnership, Public Private Partnership Center Unit, June.
- 36.Miquel Rodríguez Planas, (2018), New Cairo Wastewater Treatment Plant (egypt), IESE, Business School Specialist Center on PPP in Smart and Sustainable Cities, Spain.
- 37.Mohy El Din, N., (2017) An Integrated Framework Approach For Ppp Projects in Egypt, Master's thesis, American University in Cairo, American University in Cairo, School of Sciences and Engineering, May.
- 38.Molenaar, K. and Navarro, D., (2011). Key performance indicators in highway design and construction. Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, (2228)
- 39.Nada Sherin Mohy El Din, (2017), An Integrated Framework Approach for PPP projects in Egypt, Master Thesis, Department of Construction Engineering, The American University in Cairo.
- 40.OECD (2011) PPP OECD Principles, June.
- 41.OECD. 2012. Principles for public governance of public- private partnerships. Available at:
<http://www1.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
- 42.Organisation for Economic Co-operation and Development. 2008. Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. Paris: OECD Publishing.
- 43.Patrinou, Harry Anthony, (2009) The role and impact of public-private partnerships in education.
- 44.Robert Osei-Kyei and Albert P.C. Chan. Factors attracting private sector investments in public-private partnerships in developing countries. A survey of international experts. Journal of Financial Management of Property and Construction · February 2017.
- 45.Seong Kang, Dhanakorn Mulaphong, Eunjin Hwang and Chih-Kai Chang. Public-private partnerships in developing countries. Factors for successful adoption and implementation. International Journal of Public Sector Management, November 2018.
- 46.Shaoul, J; A. Stafford and P. Stappleton. 2012. Accountability and corporate governance of public- private partnerships. Critical Perspectives on Accounting 23: 213-229.

47. Skelcher, C. 2010. Governing partnerships. In G. Hodge, C. Greve and A. Boardman (eds). 2010. International Handbook on public- private partnerships, Cheltenham. Edward Elgar: 292-304.
48. Smith, M; Mathur N. and Skelcher C. 2006> Corporate governance in a collaborative environment: What happens when government, business and society work together?. Corporate Governance. 14(3):159-171.
49. Stafford, A and A. Stapleton. 2016. Examining the use of corporate governance mechanisms in public- private partnerships: Why do they not deliver public accountability? Australian Journal of Public Administration Vol. 76 (3):378-391.
50. The Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI), (2010), "Ensuring Value for Money in Infrastructure in Africa", Report (2): Financing Infrastructure Projects, Maputo, Mozambique, November 2010.
51. Torbett, R., Salter, A., Gann, D.M. and Hobday, M., 2001. Design performance measurement in the construction sector: a pilot study. University of Sussex, SPRU.
52. UNECE. 2008. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. United Nations Economic Commission for Europe. UN.
53. Urban Land Institute (2005) Ten Principles for Successful Public/Private Partnerships, www.ncppp.org.
54. Wikipedia, public private partnership. En.wikipedia.org
55. World Bank Database, Private Participation in Infrastructure (PPP)
56. World Bank Group (2010) Public-Private Partnerships Briefs, Egypt: New Cairo Wastewater, Feb. www.worldbank.org/ppp
57. World Bank Group (2018) Egypt: Enabling Private Investment and Commercial Financing in Investment.
58. Xiong, W.; B. Chen; H. Wang and D. Zhu. 2019. Governing PPP: A systematic review of case study literature. Australian Journal of Public Administration. Vol. 78: 95-112.
59. Zitron, J. 2006. "Public-Private Partnership Projects: Towards a Model of Contractor Bidding Decision-Making." Journal of Purchasing and Supply Management 12 (2)

ثالثاً: مواقع ذات صلة على الشبكة الدولية للمعلومات

<http://documents.worldbank.org/curated/en/453461468314086643/The-role-and-impact-of-public-private-partnerships-in-education>

<http://documents.worldbank.org/curated/en/728001468183562652/pdf/96888-P3Briefs-EgyptAlexandriaHospitals-Box391454B-PULBIC-Colltitle-PPP-BRIEF.pdf>.

<http://www.ppp-ebrd.com/review.php?country=Egypt>

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD>

<https://pppknowledgelab.org/countries/egypt>

<https://www.researchgate.net/publication/24132183>

الملاحق

ملحق (١)

تقرير ورشة العمل الخاصة بالبحث

بحضور عدد من الخبراء وذوي الاختصاص - يناير ٢٠٢٠

يمكن تقسيم موضوعات الورشة لثلاثة محاور رئيسية:

المحور الأول: خاص بوجهة نظر الحكومة - الطرف الأول في عقود المشاركة - ممثلة في حديث كل من رئيس الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية، ومدير الوحدة الفرعية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة التربية والتعليم، والسادة ممثلي الجهات الإدارية ومستشاري الطرح.

المحور الثاني: خاص بوجهة نظر القطاع الخاص - الطرف الثاني في عقود المشاركة - ويمثله في الورشة شركة أوراسكوليا لمعالجة مياه الصرف الصحي.

المحور الثالث: خاص بوجهة نظر القطاع المصرفي - ممول مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص.

المحور الأول: وجهة نظر الحكومة (الطرف الأول في عقود المشاركة):

- ينبغي على الحكومة أن تجهز نفسها من حيث الدراسات المالية والفنية، التراخيص، الموافقات، تخصيص الأراضي، وكل ما يلزم قبل الطرح على القطاع الخاص أو البنوك.
- إذا تم عمل هيكلية سليمة للمشروع منذ البداية، فإن ذلك يمثل حافزاً قوياً لدخول القطاع الخاص وتحقيق أرباح.
- بالرغم من عدم وجود استقرار سياسي واقتصادي في بعض الدول الأفريقية، إلا أن القطاع الخاص ممثلاً في شركات أمريكية وعربية يذهب للدخول في مشروعات مشاركة، ذلك أن مقياس المخاطر بالنسبة للشريك الخاص يختلف عن مقياس الربح.
- تجهيز المشروعات قبل طرحها في السوق يقع بالكامل عبئه على الحكومة بمؤسساتها المختلفة، كالوحدة المركزية للمشاركة، والوحدات الموجودة بداخل الوزارات المعنية، الجهات الخاصة بالتراخيص والأراضي، والمحافظات.
- من أسباب فشل طرح عدد كبير من المشروعات، هو تقاعس الجهات الإدارية المختلفة عن أداء مهامها في مرحلة ما قبل الطرح.
- لو تم عمل هيكلية سليمة للمشروع وتوزيع سليم للمخاطر على طرفي التعاقد بشكل جيد بحيث يكون المشروع قابل للتنفيذ، والقطاع الخاص وجهة التمويل ضامنين لعوائدهم وتعديل السعر على مد الـ ٢٠ أو ٣٠ سنة بشكل واضح ومحدد، فإن القطاع الخاص يكون مطمئناً للتعاقد مع الحكومة.

- لم يكن هناك أي إخفاقات في قانون ٦٧، والتعديلات لم تكن بسبب وجود إخفاقات في القانون، بدليل أنه تم تنفيذ بعض المشروعات الناجحة تحت هذا القانون. تعديل القانون هو بسبب وجود إخفاقات في الجهاز الإداري نفسه وليس في القانون.
- المشاريع التي تأتي للجهات الإدارية لابد أن يكون بها دراسة جدوى، ولكن في الواقع لا تُقدم المشروعات بهذه الدراسات. عل سبيل المثال: يأتي المشروع بطلب عمل محطة تحلية بسعة ٢٠ ألف متر مكعب في مكان محدد.. هذا هو المشروع الذي يتم عرضه على الوحدة. بدون دراسة جدوى أو أي تفاصيل أخرى.. أيضاً الموافقات والتراخيص التي تقوم الجهات الإدارية بمنحها هي أسباب حقيقية معوقة لتنفيذ المشروع.
- توجد مشكلة في الـ pipeline، الجهاز الإداري يأتي لوحدة المشاركة PPP unit ويرسل لها المشروعات التي فشل في طرحها، كما حدث في مشروع الموانئ النهرية، أو عنده مشروع ليس له تمويل فيأتي للوحدة لتقوم هي بالتمويل!
- يوجد اليوم ٧ موانئ جافة في pipeline، ولذا فالوحدة بصدد طرح الميناء الجاف الثاني بعد ٣ أو ٤ أشهر، ولذا جاءت شركات ومؤسسات عديدة لأخذ هذا المشروع لعدة أسباب: أن المشروع الأول تم عمله وتنفيذه بشكل جيد (الميناء الجاف بمنطقة ٦ أكتوبر) لأن تم عمل دراسة سليمة له وطُرح بشكل جيد، وتم الترسية، والعقد كان متوازن جداً. وقام وزير النقل بطرح قائمة من ٧ موانئ جافة في مناطق محددة، والمشروع الأول نجح بالفعل، من هنا جاء المستثمرين للمنافسة.
- يوجد pipeline لمشروعات الصرف الصحي، وخطة واضحة أمام المستثمرين، لو نجح المستثمر في أي مشروع سيكون بسبب وجود pipeline، ولو خسرها سيكون المستثمر على علم بأسباب ذلك بشكل واضح، لكن البداية للمستثمر بدون pipeline هي محل مخاطرة كبيرة جداً وقد يعزف عن الدخول في أي مشروع بعد ذلك لو فشل في أول مرة.
- مشروعات الـ PPP يلزمها المركزية واللامركزية للأسباب الآتية:
 - ١- وفقاً لقانون 67، لابد في أي جهة إدارية تعمل بنظام المشاركة مع القطاع الخاص أن تكون وحدة مشاركة فرعية داخل الوزارة أو الهيئة، أو داخل الكيان الذي سيقوم بالطرح، وذلك لأن هذه الوحدة داخل الهيئة أو الوزارة هي أقدر من الوحدة المركزية للمشاركة على التعامل مع هذه الوزارة لأنها من داخل نسيج الوزارة، وعليها عبء تجهيز البيانات التي تحتاجها الوحدة المركزية.
 - ٢- أن الوحدة الفرعية في الهيئة أو الوزارة هي الجهة المنوط بها إدارة العقد بعد الترسية أو التعاقد، لأنها تابعة للجهة صاحبة العقد أو المناقصة وهي الأقدر على استيعاب هذه المناقصة والعقد والمشروع كاملاً بكل تفاصيله الذي يكون ضمن أكثر من ٥٠٠ صفحة!!
 - ٣- وجود اللامركزية مهم جداً لأن الوحدة الفرعية تكون أقدر من الوحدة المركزية على إدارة المشروع بكفاءة.

٤- المركزية أيضاً مطلوبة في الوحدة المركزية للمشاركة لتكون حلقة الوصل بين كل الجهات والوحدات الفرعية، وتكون ناقلة للخبرات المختلفة ومركز للمعلومات التي توصلها للجهات المختلفة.

٥- اللامركزية مهمة أيضاً في عملية الطرح المستندات والعقود.

- الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص موجودة من أكثر من ١٢ عام، وقبل وجودها كان يوجد pipeline لمشروعات بقيمة ٥ مليار دولار، وكان المستثمرين من القطاع الخاص في عام ٢٠٠٦ مهتمين جداً بتلك المشروعات خاصة في مشروعات البنية التحتية. في ٢٠٠٩/٢٠١٠ كان مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي من المشروعات الناجحة بسبب وجود ال pipeline، في المقابل فشل مشروع خر هو مشروع المستشفيات لعدم وجود ال pipeline.
- عند الحديث عن مشروعات المشاركة، لدينا اتجاهين، الأول قانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠، وقوانين خاصة بالوزارات والجهات، مثل قانون وزارة الكهرباء الذي تم على أساسه مشروعات مشاركة في مجال الكهرباء، وكذا مشروعات الموانئ تتبع قوانين وزارة النقل.
- الدعم الحكومي لمشروعات المشاركة أمر غاية في الأهمية، بالإضافة إلى وجود pipeline يُبنى عليه في المشروعات التالية.
- عندما يحدث خطأ من قبل مقدم الخدمة بما يوجب انتهاء العقد، فإن مقدم الخدمة يسترد جزء من رأس ماله بعد بعض الاستقطاعات، والبنوك تأخذ ٩٥% طبقاً للعقد، ولذلك فالبنوك لها دور أساسي في مراقبة المشروع ولها دور آخر لم تستغله لحماية أموالها وهو الدخول لإنقاذ هذا المشروع وإعادة تدويره لمساره مرة أخرى، وبالتالي عندها بعض الآليات التي تجعلها تضمن أموالها بالكامل.
- إذا لم تقم البنوك بدورها الرقابي على إدارة المشروع ولم تستغل حقها في ال Step in لإنقاذ المشروع وإعادة تدويره لمساره مرة أخرى، فهي بذلك قد تتسبب أو تساهم في إفشال المشروع!!، وهذا ما تقوم به دول أخرى مثل إنجلترا.
- وهذا الأمر موجود في عقود الوحدة من أول يوم وهو حق الحلول وال Step in or Step out، وإن كانت الوحدة تعلم جيداً أن الوحدة لن تقعله، ولكن البنوك تقعله لأنها لن تقوم بـ step in طالما ستأخذ ١٠٠% من أموالها .. ولكن تم وضع هذا الشرط في العقود لأن في وقت من الأوقات سيتم تفعيل هذه النسبة. وهذا ما حدث في إنجلترا.. في المشروعات التي تمت في ١٠ أو ١٥ سنة الأولى لم يكن هناك أي جزاءات أو عقوبات على البنوك، ثم تم تعديل العقود فيما بعد لتصبح العقوبة بـ ٢% أو ٣% ثم وصلت لأكثر من ٥%، وهو تطور طبيعي.
- لم يتم تفعيل ذلك في مصر من البداية لأن الهدف الأساسي هو اجتذاب البنوك وطمأنيتها للدخول والأمر يستقر، ثم يكون هناك فيما بعد بعض المشروعات التي يكون للبنوك فيها دور رقابي ولها دور أساسي لوضع المشروع في نصابه.

- عند طرح أي مشروع، لا يتم طلب معدات معينة من مقدم الخدمة، وإنما يتم توصيف نواتج المشروع، وبالتالي مقدم الخدمة يكون عنده صلاحية كاملة لاختيار الجهة الممولة، ولكن يكون عنده حلول باستخدام تكنولوجيا قديمة نوعاً ما، سعرها رخيص وبالتالي يستطيع ان ينافس، ومن هنا تكون تكلفة الكهرباء للتكنولوجيا القديمة مرتفعة، او انه يستخدم تكنولوجيا متقدمة بمواصفات جيدة وتستهلك كهرباء أقل ولكن تكلفتها اعلى... وبما ان هذا المشروع scan structure على أساس أن الكهرباء التي سيستهلكها، الحكومة تدفعها مباشرة، فهو بالنسبة له كمقدم خدمة، استهلاك الكهرباء لن يمثل مشكلة له، وبالتالي سيتجه نحو التكلفة المرتفعة للكهرباء لأن الحكومة هي التي تدفعها، وبالتالي يمكن اختيار التكلفة الاستثمارية الأقل..
- ولذا في نظام التقييم تم عمل الآتي: بما ان الحكومة هي التي تتحمل تكلفة الكهرباء، إذن لابد من تشجيع الاختيار منخفض التكلفة بالنسبة للكهرباء، لاسيما انه مشروع لفترة زمنية طويلة تصل إلى ٣٠ سنة. وحتى لا يتسبب مقدم الخدمة في هذه المشكلة، عرضت الوحدة المركزية حل متوازن: وهو ان يضع مقدم الخدمة في دراسته الفنية عدد الميجاوات المستخدمة في السنة (١٠٠٠ ميجاوات مثلاً) ويتم وضع تكلفة استهلاك الميجاوات الواحدة، وهذا الرقم يضاف إليه سعر الكهرباء بناء على الكمية المطلوبة في المحطة، ويضاف ذلك إلى التكلفة الكلية، وهي ما يطلق عليه total cost of ownership بالنسبة للحكومة، ما تدفعها الحكومة مقابل المعالجة وكذلك مقابل الكهرباء. وذلك لمعرفة التكلفة الكلية للمشروع. ومن هنا تكلفة الكهرباء الأقل للتكنولوجيا الاعلى هي التي ربحت المناقصة.
- فيما يتعلق بالوزن الترجيحي للعرض الفني مقابل العرض المالي، فإن نسبة ٧٠% للعرض الفني مقابل ٣٠% للعرض المالي، هي نسبة غير ثابتة تختلف باختلاف المشروع ويمكن نفعها أو لا. في التقييم او الترسية، يكون ذلك بنظام النقاط أو بنظام الأفضل سعر. في المشروعات التي يكون بها تباين في الشق الفني، يهمني جداً تأصيل الجزء الخاص بالوزن النسبي للتقييم الفني. فمثلاً: في مشروع محطة نووية، الجزء الفني مهم جداً أكثر من الجزء المالي، لان أي خلل فيه سيسبب كوارث. وهنا يُعطى وزن نسبي ٧٥% وقد يصل إلى ٩٠% للجزء الفني، والجزء المالي يأخذ ١٠%.
- لكن عندما يكون المشروع محطة standard تستخدم تكنولوجيا موجودة، فإن الجزء الفني يأخذ وزن نسبي ٦٠% فقط على سبيل امثال او أقل.. فالقانون ليس به نسب والامر يرجع لطبيعة المشروع نفسه.
- القانون به فقط وزن نسبي...
- مسألة اخرى خاصة بال equity & debt ، لا يوجد توازن بالنسبة للحكومة، لو القطاع الخاص يستطيع الحصول على التمويل من خلال ال equity لا يوجد مشكلة .. لو يستطيع فالأفضل له ان يكون من خلال ال debt لأنه أرخص بالطبع ولكن في الغالب لا يستطيع.

في بعض المشروعات تقوم الوحدة باشتراط ذلك على القطاع الخاص بنسبة معينة، مثل مشروع الميناء الجاف تم اشتراط نسبة ٣٠%.

- تم توقيع أول عقد مشاركة مع القطاع الخاص في مجال بناء المدارس بنظام المشاركة مع القطاع الخاص. ووزارة التعليم كجهة تقدم خدمة، واجهت مشاكل في تنفيذ مشروع مشاركة مع القطاع الخاص، خاصة مع المجتمع المدني وقناعاته المضادة لدخول القطاع الخاص، ولكن حاولت الوزارة نشر ثقافة أن القطاع الخاص هو مكمل للحكومة وأن المشروعات المزمع عقدها ليست مشروعات مدارس استثمارية، ولا يمكن اعتبار ذلك تخصيصاً للتعليم بأي حال من الأحوال أو إلغاء لمجانبة التعليم. ولذا لابد من وجود وحدة فرعية ممثلة للوحدة المركزية في كل جهة أو وزارة تطرح المشروع، هذه الوحدة الفرعية تستقي معلوماتها وخبراتها من الوحدة المركزية، وتكون القناة نابعة من الجهة ككل بوجود هذه الوحدة بها.

- ال pipeline هو بداية نجاح أي مشروع مشاركة حقيقي في كل القطاعات ومن ضمنها قطاع التعليم، وهو ما يضمن نجاح المشروعات التالية في السنوات القادمة حتى مع تغير القيادات والإدارات التابعة للوزارة.

- التأكيد على أهمية الوعي للمجتمع المدني وكذا للعاملين في الجهات الإدارية بأهمية مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، وأن دخول القطاع الخاص مع العام هو عملية تكاملية ليست بغرض تكسب القطاع الخاص، فهي مشاركة حقيقية.

- مشروعات المشاركة هي بمثابة أحد الأطر الاقتصادية الكبيرة والعالمية التي تخفف العبء على الدولة وفي نفس الوقت تقدم خدمة مميزة.

- في قطاع التعليم تحققت قصة نجاح في تنفيذ المرحلة الأولى، وقريباً سيتم طرح المرحلة الثانية من المشروع.

- وزارة التربية والتعليم تقوم بتوفير الأراضي أمام القطاع الخاص للبناء وتشغيل المدارس بالنظام الذي تحدده الوزارة. هذه الأراضي تحصل عليها الوزارة من هيئة المجتمعات العمرانية، أو وزارة الاوقاف، أو وزارة الدفاع وأي مصادر أخرى للأراضي المخصصة لبناء المدارس.

- في وزارة التربية والتعليم، تُمنح الأراضي من قبل هيئة المجتمعات العمرانية وليس الوزارة، في الطرح الأول لمشروع المدارس المتميزة وُجدت مشكلة في منح الأرض مع وزارة من الوزارات، فبعد تسليم قطعة الأرض للمستثمر ليبدأ المشروع عليها، نزل الأهالي في المنطقة لمنع المستثمر من البناء على الأرض، وعملوا اعتصام في الأرض، ظناً منهم أن المدرسة المزمع إقامتها مدرسة استثمارية بمصروفات عالية، وهم في المنطقة بحاجة إلى مدرسة حكومية بمصروفات قليلة، وعندما تم إخبارهم بأن المدرسة بالفعل ستكون حكومية ولكن بنظام مشاركة لتقديم خدمة متميزة بمصروفات معقولة، لم يصدقوا ذلك. وبالعودة للوزارة المانحة للأرض لحل المشكلة، قالت الوزارة أن الأرض ممنوحة لبناء مدرسة حكومية

- بالفعل ليس أي شيء آخر... فأخبرتهم الوحدة الفرعية بأنها حكومية بنظام المشاركة... لكن المشكلة هو جهل الأطراف وعدم إيمانهم بالمشاركة مع القطاع الخاص. لذلك مهم جدا عمل توعية للمجتمع والجهات المانحة للأراضي قبل البدء في المشروع، تجنباً لمثل هذه المشاكل.
- المشكلة هنا تبدأ من التخطيط الداخلي للوزارة، بمعنى: الأهالي كان عندهم احتياج لمدرسة حكومية مجانية، وغير منطقي ان اقوم ببناء مدرسة لغات حكومية متميزة وهم غير قادرين عليها!! إذن لابد من ترتيب الأولويات وسد احتياجات المجتمع الضرورية أولاً.
 - مصر عندها تجربة ناجحة لـ PPP سنة ١٩٩٦، في مشروع ميناء سيدي كرير، والمناطق الصناعية Cluster Zones، والمطلوب دائماً تشجيع مشاريع المشاركة.
 - مطلوب تشجيع مشروعات المشاركة لأنها جاذبة للاستثمار الأجنبي المباشر.
 - الإطار التشريعي لمشاركة القطاع الخاص موجود، وبالتعديلات الأخيرة الموجودة حالياً في مجلس النواب لقانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ كافية جداً.
 - الإطار المؤسسي من خلال الوحدة المركزية والجهات الإدارية والوحدات الفرعية في وزارة التعليم وغيرها، محتاج توعية وتدريب وتفعيل بأدوات جيدة.
 - المشكلة مرتبطة بـ pipeline، التزام الدولة أن تطرح مشاريع بنظام المشاركة مع القطاع الخاص، به مشكلة.. حيث لا يوجد دراسات قطاعية عن احتياجات البنية الأساسية بالتفصيل في القطاعات المختلفة، يمكن القطاع الوحيد الذي توجد به هذه الدراسات هو قطاع الكهرباء، وانتقلنا من Power Generation إلى Power Transmission. لذلك فالدراسات القطاعية الخاصة بالاحتياجات الاستثمارية للدولة أمر غاية في الأهمية خاصة في قطاعات البنية الأساسية Infrastructure Demands. وأرى أن ذلك مطلوب تحديده من قبل وزارة التخطيط بالتعاون مع الوحدة المركزية للمشاركة بشكل check list يتضمن كل المشروعات المطلوبة + جهات التمويل المختلفة سواء بنوك أو ميزانية الدولة treasury، ولابد من عمل توجيه لتلك المشروعات لوحدة المشاركة لدراسته بالتفصيل من قبل Consultant Initial studies للتأكد من أن الـ Concept is Valid or Not Valid، وفي النهاية يتم عمل قائمة هي التي يُعمل من خلالها Pipeline للجهات الإدارية. هذا الأمر محتاج لتركيز أكبر من الوحدة المركزية للمشاركة قبل إصدار أوامر الإسناد.
 - الدولة في السنوات الأربع الأخيرة اهتمت أكثر بإصدار أوامر الإسناد للمشروعات من خلال مجلس الوزراء واللجنة الهندسية، أو من خلال (EPC: Engineering + Finance + Procurement & Construction). وتعني المقاول ومعه التمويل مثل أوراسكوم والمقاولون العرب. فهو عبارة عن عقد مقاول عادي، ولكن يكون مطلوب من ضمن مستندات الطرح أن يقوم بتوفير التمويل للمشروع. ولكن توفير التمويل يكون من قبل الدولة، فالدولة هي المقترض وتعطي المقاول

وهو بدوره يصرف على المشروع. والميزة الكبرى هنا أن الدولة تبحث عن أرخص تمويل لأنها هي المقترض، والمقابل يفضل ذلك.

- موضوع التراخيص والموافقات، هناك مادة في قانون الاستثمار الأخير ٢٠١٧، يعطي موافقة للمشروع بالسماح بمشروعات المشاركة بموافقة واحدة تتضمن كل الموافقات المطلوبة.
- المشكلة الأساسية في التنفيذ وليس القانون، لدينا مشكلة كبيرة في التنفيذ.
- الوحدة الحكومية يفترض أن تعمل بكفاءة والموارد الحكومية يتم استغلالها بشكل جيد، إطار الحوكمة موجود في شكل SPV، ويحددها القانون وتشكل بالتحالف الفائز ليكون شركة يطلق عليها شركة المشروع، وهي شركة ذات غرض وحيد، غرضها الوحيد هو تنفيذ هذا العقد، ولا يحق لهذه الشركة أن تندمج مع شركة أخرى أو تُقدم على مشروع آخر أو تشتري شركة أخرى أو تستحوذ عليها. عملها الوحيد هو هذا العقد.. وبالتالي هي شركة مساهمة مصرية تتبع قانون حوافز الاستثمار الجديد، والجزء الخاص بالحوكمة موجود في قانون الاستثمار أو قانون ٥٩ وقانون الشركات ويراقب من هذه الجهة.
- بالنسبة للوحدة ك PPP، العلاقة بين الجهة الإدارية ومقدم الخدمة أو SPV هي علاقة فيها رقابة، لا نتكلم عن الشكل الإداري للشركة لأن لا يحق للوحدة التدخل فيه، تكوين مجلس الإدارة شق إداري، الوحدة ليس لها علاقة به وقانون الشركات يحكمه، ولكن هناك بعض الأمور خاصة بحوكمة المشروع تتدخل بها الوحدة وليس الـ SPV، لأن المهم المشروع، والمشروع قائم على تنفيذه الـ SPV والحكومة. كما أن هناك مجموعة من التقارير الدورية تصدر من مقدم الخدمة للوحدة الفرعية أو الجهة الإدارية بشكل دوري وتقارير عن الأداء وخلافه.
- من وجهة نظر مستشاري الطرح، يفترض القيام بتقديم المشورة للجهة الإدارية بوضع منظومة النجاح في العقد، وتقديم الخبرة المالية والفنية أو خبرة الطرح نفسها، ليظهر بصورة سليمة أمام كل أطراف التعاقد.
- التقييم الفني مهم جداً، وطرفي التعاقد يهتمهم تحقيق أهدافهم على اختلافها.
- المشاركة هي منظومة متكاملة تبدأ من الحكومة، وتنتهي بالقطاع الخاص. نجاح المشروع يرجع أولاً للجهة الحكومية، بطريق مباشر أو غير مباشر. لابد أن تكون الجهة التي تطرح المشروع مقتنعة بمشروع المشاركة. ولابد أن يكون مشروع محدد وله scope محدد وواضح.
- بخصوص أصحاب المصالح، لابد من تحديد أصحاب المصالح في بداية المشروع بشكل واضح.
- موضوع الـ pipeline هو سبب فشل مشروعات كثيرة، لأن عدم وجوده هو سبب رئيسي لفشل تلك المشروعات. فالיום يُقاس تقدم الدولة من خلال نسبة مشاركة القطاع الخاص مع الحكومة، كلما زادت نسبة مشاركته فهذا يعني أن الدولة متقدمة. إذن زيادة نسبة مشروعات الـ PPP في اقتصاد ما مؤشر لتقدم الدولة.

• مشكلة كبيرة في مصر أن يكون ال pipeline كما هو منذ ١٥ سنة لم يتغير!! والوحدة المركزية غير مسؤولة عن ال pipeline أو البحث عنه، وإنما هو دور الجهات صاحبة الطرح نفسها، كل جهة لابد أن تكون على دراية بإمكاناتها بشكل جيد، وجود potential في المشروع هو أمر ضروري لكنه غير كافٍ للقبول بالمشروع. لذلك يفضل أن يأتي المشروع لمستشار الطرح بشكل حاجة وفيه قابلية للمشاركة لوجود potential فيه.

• دور الوحدة المركزية هو عمل verification أن المشروع قابل للتنفيذ أو لا، وسينجح أو لا.

• الضمانة السيادية مهمة جداً، ودعم الدولة أهم، ومشروعات المشاركة كلها لازم تكون مدعومة من الدولة، وألا تشعر الجهات الحكومية بأن مشروعات المشاركة سحبت البساط من تحتها كما يشعر البعض اليوم. وهو ما يسبب عزوف البعض عن الدخول في مشروعات مشاركة أو تسهيل إجراءاتها.

المحور الثاني: وجهة نظر القطاع الخاص (الطرف الثاني في عقود المشاركة):

• مشروعات المشاركة كلها تتم تحت Structure واحد. من وجهة نظر القطاع الخاص، ومن خلال تجربة عملية فعلية تم التشغيل بها من شهرين وهي محطة الرياح، من سنة ٢٠١١.

• كقطاع خاص، نبحث على ٣ أمور:

- ١- إطار تشريعي وهو موجود بالفعل وليس لدينا أي مشاكل مع القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠.
- ٢- مشروع متوازن، من حيث المخاطر risk profile، لأن هناك مخاطر يمكن للقطاع الخاص تحملها، ومخاطر أخرى لا يمكنه تحملها. لو عُرض على القطاع الخاص مشروع فيه مخاطر عالية، فالمستثمر إما يعتذر وإما يطلب سعر أعلى. والدليل أنه أحياناً يقبل العمل في بيئة بها مخاطر عالية مثل بعض الدول الأفريقية ولكن يكون ذلك منعكس على السعر، فكل بلد لها risk premium & profile الخاص بها وهو ما ينبغي ان ينعكس في تكلفة التمويل، وفي تكاليف التأمين وكذلك في المخاطرة التي يتحملها المستثمر في شكل أرباح أعلى، سواء كان مستثمر مصري أو أجنبي (الأجنبي يأخذ في اعتباره أقساط آخر لها صلة بسعر العملة).
- ٣- ال pipeline لقطاع معين، لأن هذا يعني الاستمرارية للعمل في القطاع، وال pipeline غير خاص بمشروعات المشاركة فقط وإنما للقطاع ككل، لأن الدخول في مشروع بقطاع معين، يُفضل المستثمر أن يرى أن هذا القطاع به استمرارية، لأن المستثمر في كل قطاع يختلف عن المستثمر في أي قطاع آخر. فمثلاً أوراسكوم داخلية في قطاع الصرف الصحي في السعودية، وأعلن القطاع عن خطة لثلاث سنوات فيها حوالي ١٨ مشروع في قطاع الصرف الصحي، في السنة الأولى تم إقامة ٤ مشروعات، وحالياً في السنة الثانية تم الإعلان عن إقامة ٤ محطات صرف صحي أخرى. إذن دراسة القطاع مهمة جداً، ووجود خطة عمل تمتد لثلاث سنوات هي حافز لدخول المستثمر من القطاع الخاص، وبفرض خسارة المشروع الأول، يمكنه ربح الثاني وهكذا. إذن وجود خطة في القطاع يرسم رؤية للمستثمر بوضع القطاع في الفترات القادمة.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص - التحديات والآفاق المستقبلية

- في أثناء التنفيذ والمتابعة: مشروع المشاركة به ٣ جهات أساسية: جهة الطرح، المستثمر، والبنوك الممولة وهي طرف أساسي في المشروع، وكل طرف له طلبات. بالإضافة إل الطرف الحاكم ممثلاً في الجهات التي تمنح التراخيص. بالتجربة العملية: البنوك ليس لديها مشكلة في التمويل وهي دائماً جاهزة للتمويل وتحمل تكاليفه في هذه النوعية من المشروعات.
- أهم المشاكل التي يعاني منها القطاع الخاص: تكلفة التمويل بالنسبة للبنوك في مصر عالية جداً مقارنة بالدول العربية المجاورة أو الأوروبية. العملة وسعر العملة أيضاً لهما دور في ذلك.
- على سبيل المثال: في محطة معالجة مياه الصرف الصحي: يوجد شريك أسباني بنسبة ٥٠% من المحطة، دخل مصر في ٢٠٠٨ قبل التعويم لما كان الدولار بـ ٥ جنيه. عندما كان يكسب المشروع ١٠ مليون جنيه (٢ مليون دولار)، اليوم يربح نفس الرقم بالجنيه ولكنهم تحولوا إلى نصف مليون دولار فقط!! ولا يوجد تعويض. وهذا من الدروس المستفادة في المشروعات المستقبلية.
- على الدولة أن تفكر عند الطرح في نوعية المستثمرين المراد جذبهم: مصريين أم أجانب، تمويل من داخل مصر أو من خارجها، وأن تأخذ في اعتبارها سعر العملة وتحويل الأرباح، وكل هذا يكون متضمن في risk profile للمشروع.
- في مرحلة التنفيذ، يوجد جهات إدارية ورقابية، هذه الجهات قد تطلب رهن عقاري أو رهن أسهم...، وقد تكون طلباتها تعقيدية، هناك مشروعات متوقفة بسبب صعوبة إجراء الرهن العقاري الذي تشترطه البنوك الممولة!! وذلك بسبب إجراءات الجهات الإدارية التي تعطل ذلك.
- إذن التنفيذ الواقعي محاط بإطار عام لا بد من تيسيره من قبل الجهات الإدارية.
- أهمية الضمانات السيادية بالنسبة للمستثمر الأجنبي أو المحلي، أن يكون ضامن أنه سيأخذ فلوسه، ولو لم توجد هذه الضمانة، يؤثر ذلك تأثير مباشر على إمكانية تمويل المشروع من عدمه، خصوصاً ان مشروعات المشاركة في البنية الأساسية هي مشروعات طويلة المدى ٢٠ أو ٣٠ سنة، والقروض البنكية تكون من بنوك أجنبية لمدة ١٨ أو ٢٠ سنة. ووجود الاستقرار أمر هام وأن العقد به سهولة التعامل والتغير مع المتغيرات الحاصلة في السوق.
- لا بد أن تكون هناك مرونة في العقد التي تسمح بسهولة التعامل مع أي تغيرات طارئة في السوق المحلية، وأن يكون هناك فهم للعقد وبنوده بشكل جيد، وتعويضات تصرف عند الحاجة بسهولة. فالعقد هو عقد معقد ومركب، ومع الجهات التي يتعامل معها الشريك الخاص تبذل مجهود، ولكن عند ظهور أي مشاكل، يكون هاك صعوبة في التعامل مع تلك الجهات، بسبب التخوف من أخذ القرار وأيضاً لعدم فهم العقد بشكل كامل.
- دور الوحدة كوزارة مالية هو استشاري فقط، ولا يستطيع فرض أي قرار على جهة الطرح، فهي تلجأ لها لأخذ الرأي والمشورة من وزارة المالية لكن جهة الطرح هي لازالت شريك للقطاع الخاص.

- مفهوم الشركاء غير موجود اليوم بشكل مفهوم وواضح لدى الحكومة، الحكومة لا تتقبل فكرة الشريك بوضوح وتوازن، فنجاح المشروع هو نجاح للطرفين والعكس صحيح.

- نقطة مهمة جداً، بعض المشروعات في مصر فشلت، ليس لمشكلة في الطرح أو أي شيء آخر إلا أن جهة الطرح شعرت بأن الأسعار المقدمة لها أسعار مرتفعة، أو أن الأرخص للحكومة ان تقوم بتنفيذ المشروع بنفسها عن طريق التمويل من الموارد الذاتية للدولة أو من وزارة المالية، وهنا توجد ٣ مشاكل أساسية:

١- أن زيادة الأسعار تكون إما نتيجة لان الـ risk profile للمشروع كان محمل بعض المخاطر على القطاع الخاص.

٢- تكلفة التمويل في مصر عالية، لو المشروع يمول بالجنه وفي ظل فائدة مرتفعة ١٨% أو ٢٠% سابقاً يؤثر على سعر الخدمة وعلى سعر المشروع.

٣- يوجد ما يسمى public sector comparator طبقاً للقانون، ولكن جهات عديدة من جهات الطرح تأتي لعمل تقييم للمخاطر التي يتحملها القطاع الخاص في مقابل أن تقوم الحكومة بتنفيذ المشروع بنفسها، وهنا تهمل جزء كبير جداً من المخاطر التي تقع فيها الحكومة، سواء كان من حيث طول مدة التشغيل أو تأخر التنفيذ أو لا يكون بأفضل طريقة ممكنة، وأيضاً تعتبر ان تمويل الحكومة هو تمويل مجاني!! وبالنسبة للموظف المطلوب منه ان يأخذ قرار فهو يرى أن تمويل وزارة المالية لا يكلف الحكومة شيء ، ولكنه في الحقيقة يكلف الحكومة.. ولذا لابد من عمل مقارنة سليمة من البداية في كل شيء حتى لا نشعر ان الطرف الحكومي الذي يقوم بالطرح ينظر للقطاع الخاص بأنه رابح! ولذا فشلت مشروعات كثيرة من قبل القطاع الخاص، وتم التقدم بشكاوى ضدها وذهبت لجهات رقابية، والجهات الرقابية أصدرت تقارير تقول بان هناك مبالغة نتيجة لمثل هذه الممارسات بخصوص تكلفة التمويل من جانب الطرف الحكومي وبالتالي المشروعات فشلت بسبب عدم وضوح المفاهيم لدى الجهات الإدارية.

- هناك أهمية كبيرة للاتفاق على المفاهيم الأساسية والتأكيد عليها، لاسيما في مسألة سعر الخدمة المقدمة من مشروع المشاركة ويعتمد ذلك بقدر كبير على تعامل الصحافة مع مثل هذه النوعية من المشروعات، لأن الفكرة دائماً تصل للأفراد باعتبارها تخصيص للخدمة!!

المحور الثالث: وجهة نظر القطاع المصرفي:

- دور البنوك في مشروعات المشاركة مهم جداً، والبنوك المصرية بالتحديد لديها رغبة في تمويل تلك المشروعات.

- في عام ٢٠١١، عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والتشريعي والمالي في تلك الفترة كان له تأثير كبير على دور البنوك في تمويل مشروعات المشاركة، حيث ارتفع سعر الفائدة، التعويم، دراسات الجدوى لم يُنظر إليها، فمثلاً: تم إصدار موافقات لمشروعين كبار هما مستشفيات الاسكندرية و

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

ومحطة أبو رواش، وعند التوقيع مع الشركات، حصل التعويم وفشلت دراسات الجدوى وتوقف المشروعين!! لأن المشروع بعد ما كان سيكسب انقلب إلى خسارة بسبب التعويم.

- في آخر سنتين، بالتحديد من ٢٠١٧، بدأت الأمور تستقر، وانخفضت أسعار الفائدة من ٢٠% إلى ١٣.٢٥%، ومتوقع انخفاضها أكثر، مما يمثل تشجيعاً للبنوك والشركات أن تأخذ دراسات الجدوى بجدية في ظل سعر الفائدة المنخفض.

- نقطة أخرى هامة جداً، وهي عملة المشروع، فعندما يكون إيراد المشروع بعملة ما، فهذا يخبرني بإمكانية توفير تمويل منخفض أو لا.. فالتمويل على العملة الأجنبية أقل من الجنيه المصري، فتمويل الدولار يكون بفائدة ٥ أو ٦%، وهو بذلك أقل من تمويل الجنيه ١٣.٢٥%.. لكن هذه المشروعات قلقة وفي قطاعات معينة مثل الموانئ.

- كان محظوراً تحويل الأرباح للخارج بسبب الظروف الاقتصادية والسياسية في مصر، ونقص العملة وأزمة العملة، لكن بعد الاستقرار تم السماح بتحويل الأرباح للخارج، ولم يعد هناك مشاكل في ذلك.

- في إنجلترا، في حالة حدوث خطأ من قبل مقدم الخدمة أو الجهة الإدارية، فإن البنوك تأخذ ٩٠%، لكن هذا صعب جداً في مصر..

- تتسم مشروعات المشاركة بطول المدة لتصل إلى ٢٠ أو ٣٠ سنة، وفي مصر البنوك كلها تجارية، وبالتالي آجالها لا تتجاوز ال ١٢ سنة ووصلت كاستثناء إلى ١٥ سنة، ولكن تحاول البنوك البحث عن تمويل مشترك للوصول إلى ٢٠ أو ٣٠ سنة من خلال مساهمة اجنبية مثل بنك ABRD الذي أبدى مرونة ان يعطي بالجنيه والسداد يكون بالجنيه، مما سمح للبنوك التجارية المصرية بالتوسع في تمويل مشروعات المشاركة. وهو مختلف عن نظام ال Refinancing Scheme.

- مسألة الرهن العقاري والإجراءات الخاصة به، طبقاً لدراسة كل مشروع، فكل بنك يضع شروطه، أحد هذه الشروط يكون شرط الرهن العقاري.

- المشكلة الكبرى هو طول الإجراءات وتعدد الجهات الإدارية التي يتم التعامل معها مما يؤثر على إمكانية تنفيذ المشروع وفشله.

ملحق (٢)

- معايير التأهيل والمستندات المطلوبة

معايير التأهيل	المستندات والنماذج المطلوبة
(١) <u>المعيار الفني الأول</u> أن يكون طالب التأهيل أو على الأقل عضو في التحالف إذا كان التحالف هو طالب التأهيل - على أن لا تقل حصة أسهم ذلك العضو في التحالف عن ٢٠% - قد قام كشريك رئيسي (أو في حالة التحالف أو شركة المشروع كمساهم أو كعضو بالتحالف بنسبة لا تقل عن ٢٠% في شركة المشروع/التحالف) بتوقيع وتنفيذ وتشغيل خلال السنوات العشر الماضية مشروعات للبنية الأساسية في قطاع مياه الشرب/أو الصرف الصحي وفقاً لنظام "الإشياء/التشغيل/نقل الملكية (BOT) أو وفقاً لأنظمة مماثلة لمشاركة القطاع الخاص بقيمة استثمارية إجمالية تبلغ ١٠٠ مليون دولار أمريكي أو ما يعادلها بما في ذلك إحدى المشروعات بقيمة استثمارية لا تقل عن ٥٠ مليون دولار أمريكي أو ما يعادلها.	<u>المستندات المؤيدة لمعيار التأهيل :</u> (١) <u>المشاركة في المشروع</u> يقدم "طالب التأهيل" قائمة بالمشروعات التي شارك فيها وفقاً للنموذج الوارد بالملحق رقم (٥) لتوضيح وفائه بهذا المعيار .
(٢) <u>المعيار الفني الثاني</u> ضرورة أن يتوفر لطالب التأهيل (أو في حالة إذا ما كان طالب التأهيل تحالفاً فيجب أن يتوفر في أعضائه أو أحد أعضائه) الخبرات التالية في مجال معالجة الصرف الصحي: أ. خبرة لا تقل عن خمس سنوات في تشغيل محطات معالجة الصرف الصحي التي تعالج بشكل رئيسي (ما يساوي أو يزيد عن ٩٠%) من الصرف الصحي بطاقة إجمالية لا تقل ٢٥٠٠٠٠ متر مكعب/يوم بما في ذلك تشغيل أحد المحطات بطاقة لا تقل عن ١٠٠٠٠٠ متر مكعب/يوم ، ويجب استيفاء هذا الشرط من قبل عضو التحالف الذي يجب أن لا تقل حصته في التحالف عن ١٠%. ب. خبرة لا تقل عن عامين في تشغيل منظومة للصرف الصحي وفقاً لمستويات الكود المصري الصادرة في عام ٢٠٠٥ أو أي مستويات أعلى منها لإعادة استخدام الصرف الصحي في مجال الزراعة - جدول ٢-٤ & ٣- ، انظر الملحق رقم (٨) .	<u>المستندات المؤيدة لمعيار التأهيل :</u> (١-٢) قائمة محطات معالجة الصرف الصحي يقدم "طالب التأهيل" قائمة بمحطات معالجة الصرف الصحي وفقاً للنموذج الوارد بالملحق (٢) (أ) أو (ب) و (ج) . <u>المستندات المؤيدة لمعيار التأهيل :</u> (٢-٢) مستندات موقعة من الهيئة المانحة للمشروعات المشار إليها (وذلك للوفاء بمعيار التأهيل (٢) (أ)). <u>المستندات المؤيدة لمعيار التأهيل :</u> (٢-٣) شهادة التزام من الهيئات التنظيمية المعنية موضحة متابعة المؤشرات ونتائج التشغيل خلال الاثنى عشرة شهراً الأخيرة ، وفي حالة عدم توفر تلت البيانات ، فإنه يلزم قيام الهيئات التنظيمية والرقابية المعنية بتوثيق كافة حالات عدم الالتزام خلال تلك الفترة (وذلك للوفاء بمعيار التأهيل (٢) (ب)).

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

المستندات والنماذج المطلوبة	معايير التأهيل
	ج. <u>مسئولية</u> تصميم وإنشاء محطة أو محطات لمعالجة الصرف الصحي بطاقة إجمالية لا تقل عن ٢٥٠٠٠٠ متر مكعب/يوم (يجوز أن يكون التصميم والإنشاء الفعلي قد تم عن طريق مقاولين من الباطن) ، بما في ذلك مسؤولية تصميم وإنشاء محطة بطاقة لا تقل عن ١٠٠٠٠٠ متر مكعب/يوم خلال الأعوام الخمسة الماضية .
المستندات المؤيدة لمعيار التأهيل : (٣) <u>القوائم المالية المدققة</u> يقدم طالب التأهيل ، وكل عضو في التحالف – إذا كان طالب التأهيل تحالفاً – قوائم مالية مدققة عن الثلاث أعوام المالية الأخيرة معتمدة من أحد المكاتب المحاسبية القانونية ذات السمعة الطيبة ، بما في ذلك الميزانية المجمعة وقائمة الدخل وبيان بالتدفق النقدي والملاحظات المصاحبة (ملحق رقم ٩) .	(١) <u>المعيار المالي</u> يجب أن تكون قيمة صافي حقوق الملكية لطالب التأهيل بنهاية الثلاثة أعوام المالية الأخيرة ٧٥ مليون دولار أمريكي أو ما يعادلها . وفي حالة ما إذا كان طالب التأهيل تحالفاً فيجب أن لا يقل صافي حقوق الملكية لأعضاء التحالف عن ١٥٠ مليون دولار أمريكية أو ما يعادلها بنهاية الثلاثة أعوام المالية الأخيرة .
المستندات المؤيدة لمعيار التأهيل : (٢) <u>الإقرار الرسمي</u> (الملحق رقم ٧)	<u>معايير التأهيل (٤)</u> (١) <u>معايير أخرى</u> ألا تمتلك الحكومة المصرية بشكل مباشر أو غير مباشر أسهماً تساوى أو تزيد عن ٢٠% من أسهم طالب التأهيل (أو من أسهم أى عضو فى التحالف فى حالة إذا ما كان طالب التأهيل تحالفاً).
المستندات المؤيدة لمعيار التأهيل : (٥) <u>الإقرار الرسمي</u> ملحق رقم (٧)	معايير التأهيل (٥) (٢) <u>معايير أخرى</u> عدم خضوع طالب التأهيل – أو أى من أعضاء التحالف فى حالة ما إذا كان طالب التأهيل تحالفاً – لإجراءات إفلاس أو تصفية للنشاط .
المستندات المؤيدة لمعيار التأهيل : (٦) <u>الإقرار الرسمي</u> ملحق رقم (٧)	معايير التأهيل (٦) (٣) <u>معايير أخرى</u> عدم إدانة طالب التأهيل –أو أى من أعضاء التحالف فى حالة ما إذا كان طالب التأهيل تحالفاً – فى أى من جرائم تنطوى على الاختلاس أو الفساد أو التآمر أو غسيل الأموال.

المصدر :الوحدة المركزية للمشاركة بوزارة المالية

وفقا لمصدر الوحدة تشتمل اجراءات الطرح على تسع خطوات هي كالتالى:

- ١- التأهيل المسبق للمستثمرين (وفقا لمستندات التأهيل ومعاييره كما يشار اليها فى الجدول المرفق)
- ٢- الاجتماعات واللقاءات التمهيديه.
- ٣- اعداد كراسة الشروط والمواصفات ومسودة العقد.
- ٤- تلقى الاستفسارات من المستثمرين المؤهلين.
- ٥- اجراء تعديلات على كراسه الشروط والمواصفات ومسودة العقد.
- ٦-مراجعة القيمة التقديرية والمقارن الحكومى قبل فتح المظاريف.
- ٧-تلقى العطاءات والبحث فيها.
- ٨-الاسناد وتكوين شركة المشروع .
- ٩- ابرام العقد والاقفال المالى.

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
١	دراسة الهيكل الإقليمي للعمالة في القطاع العام في جمهورية مصر العربية	ديسمبر ١٩٧٧	د. محمد حسن فج النور	.....
٢				
٣	الدراسات التفصيلية لمقومات التنمية الإقليمية بمنطقة جنوب مصر	أبريل ١٩٧٨		
٤	دراسة تحليلية لمقومات التنمية الإقليمية بمنطقة جنوب مصر	يوليو ١٩٧٨		
٥	دراسة اقتصادية فنية لأفاق صناعة الأسمدة والتنمية الزراعية في جمهورية مصر العربية حتى عام ١٩٨٥	أبريل ١٩٧٨		
٦	التغذية والتنمية الزراعية في البلاد العربية	أكتوبر ١٩٧٨		
٧	تطوير التجارة وميزان المدفوعات ومشكلة تفاقم العجز الخارجى وسبلات مواجهته (١٩٧٠/٦٩ - ١٩٧٥)	أكتوبر ١٩٧٨	د. الفونس عزيز	د. رمزي ذكي، د. عبد القادر حمزة وآخرون
٨	Improving the position of third world countries in the international cotton Economy,	يونيو ١٩٧٩		
٩	دراسة تحليلية لتفسير التضخم في مصر (١٩٧٠ - ١٩٧٦)	أغسطس ١٩٧٩	د. رمزي ذكي	.....
١٠	حوار حول مصر في مواجهة القرن الحادى والعشرون	فبراير ١٩٨٠	د. على نصار	.....
١١	تطوير أساليب وضع الخطط الخمسية باستخدام نماذج البرمجة الرياضية في جمهورية مصر العربية	مارس ١٩٨٠	د. محرم الحداد	.....
١٢	دراسة تحليلية للنظام الضريبي في مصر (١٩٧٠-٧١/١٩٧٨)	مارس ١٩٨٠	أ. عبد اللطيف حافظ،	د. أحمد الشراوى وآخرون
١٣	تقييم سياسات التجارة الخارجية والنقد الاجنبى وسبل ترشيدها	يوليو ١٩٨٠	د. أفونس عزيز	د. صقر أحمد صقر وآخرون
١٤	التنمية الزراعية في مصر ماضيها وحاضرها (ثلاثة أجزاء)	يوليو ١٩٨٠	د. مورييس مكرم الله	د. سعد علام وآخرون
١٥	A study on Development of Egyptian National fleet/	June 1985	.....	.....
١٦	الأنفاق العام والاستقرار الاقتصادى فى مصر ١٩٧٠ - ١٩٧٩	ابريل ١٩٨١	د. رمزي ذكي	.....
١٧	الأبعاد الرئيسية لتطوير وتنمية القرى المصرية	يونيو ١٩٨١	أ. لبيب زمزم	د. سليمان حزين وآخرون
١٨	الصناعات الصغيرة والتنمية الصناعية (التطبيق على صناعة الغزل والنسيج فى مصر	يوليو ١٩٨١	د. ممدوح فهمي الشراوى	د. رأفت شفيق، د. ثروت محمد علي وآخرون

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٣٢١) - معهد التخطيط القومي

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
١٩	ترشيد الإدارة الاقتصادية للتجارة الخارجية والنقدية الأجنبية	ديسمبر ١٩٨١	د. فونس عزيز	د.سيد دحية وآخرون
٢٠	الصناعات التحويلية فى المصرى. (ثلاثة أجزاء)	أبريل ١٩٨٢	د. محمد عبد الفتاح منجى	د.ثروت محمد على، د.راجية عابدين خير الله وآخرون
٢١	التنمية الزراعية فى مصر (جزئين)	سبتمبر ١٩٨٢	د. مورييس مكرم الله	د. عبد القادر دياب، د. أحمد عبد الوهاب برانية وآخرون
٢٢	مشاكل إنتاج اللحوم والسياسات المقترحة للتغلب عليها	أكتوبر ١٩٨٣	د. محمد عبد الفتاح منجى	د. سعد علام، د. عبد القادر دياب وآخرين
٢٣	دور القطاع الخاص فى التنمية	نوفمبر ١٩٨٣	د. محمد عبد الفتاح منجى	د. فوزي رياض، د. ممدوح فهي الشرقاوي وآخرين
٢٤	تطوير معدلات الاستهلاك من السلع الغذائية وأثارها على السياسات الزراعية فى مصر	مارس ١٩٨٥	د. سعد طه علام	د. عبد القادر دياب، د. عبد العزيز إبراهيم
٢٥	البحيرات الشمالية بين الاستغلال النباتى والاستغلال السمكى	أكتوبر ١٩٨٥	د. احمد عبد الوهاب برانيه	د. بركات أحمد الفراء، د. عبد العزيز إبراهيم
٢٦	تقييم الاتفاقية التوسع التجارى والتعاون الاقتصادى بين مصر والهند ويوغوسلافيا	أكتوبر ١٩٨٥	د. أحمد عبد العزيز الشرقاوي	د. محمود عبد الحى صلاح، د. محمد قاسم عبد الحى وآخرون
٢٧	سياسات وإمكانيات تخطيط الصادرات من السلع الزراعية	نوفمبر ١٩٨٥	د. سعد طه علام	د. عبد القادر دياب، د. محمد نصر فريد وآخرون
٢٨	الأنفاق المستقبلية فى صناعة الغزل والنسيج فى مصر	نوفمبر ١٩٨٥	د. فوزى رياض فهمى	د. محمد عبد المجيد الخلو، د. مصطفى أحمد مصطفى وآخرون
٢٩	دراسة تمهيدية لاستكشاف آفاق الاستثمار الصناعى فى إطار التكامل بين مصر والسودان	نوفمبر ١٩٨٥	د. محمد عبد الفتاح منجى	د. فتحي الحسيني خليل، د. رأفت شفيق وآخرون
٣٠	دراسة تحليلية عن تطوير الاستثمار فى ج.م.ع مع الإشارة للطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومى	ديسمبر ١٩٨٥	د. السيد عبد العزيز دحية	.....
٣١	دور المؤسسات الوطنية فى تنمية الأساليب الفنية للإنتاج فى مصر (جزئين)	ديسمبر ١٩٨٥	د. الفونس عزيز قديس	.....
٣٢	حدود وإمكانات مساهمة ضريبية على الدخل الزراعى فى مواجهة مشكلة العجز فى الموازنة العامة للدولة واصلاح هيكل توزيع الدخل القومى	يوليو ١٩٨٦	د. رجاء عبد الرسول حسن	.....
٣٣	التفاوتات الإقليمية للنمو الاقتصادى والاجتماعى وطرق قياسها فى جمهورية مصر العربية	يوليو ١٩٨٦	د.علا سليمان الحكيم	.....
٣٤	مدى إمكانية تحقيق اكتفاء ذاتى من القمح	يوليو ١٩٨٦	د. رجاء عبد الرسول حسن	.....
٣٥	Integrated Methodology for Energy planning in Egypt.	سبتمبر ١٩٨٦	د. عماد الشرقاوى امين	د. راجيه عابدين
٣٦	الملامح الرئيسية للطلب على تملك الاراضى الزراعية الجديدة والسياسات المتصلة باستصلاحها واستزراعها	نوفمبر ١٩٨٦		.....
٣٧	دراسة بعنوان مشكلات صناعة الألبان فى مصر	مارس ١٩٨٨	د.هدى محمد صالح	.....
٣٨	دراسة بعنوان آفاق الاستثمارات العربية ودورها فى خطط التنمية المصرية	مارس ١٩٨٨	د.مصطفى أحمد مصطفى	د. مجدي محمد خليفة، حامد إبراهيم وآخرون

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
٣٩	تقدير الإيجار الاقتصادى للأراضى الزراعية لزراعة المحاصيل الزراعية الحقلية على المستوى الاقليمى لجمهورية مصر العربية عامى ١٩٨٥/٨٠	مارس ١٩٨٨	د.احمد حسن ابراهيم	.....
٤٠	السياسات التسويقية لبعض السلع الزراعية وآثارها الاقتصادية	يونيو ١٩٨٨	د. سعد طه علام	د. بركات الفراء، د. هدى محمد صالح وآخرون
٤١	بحث الاستزراع السمكى فى مصر ومحددات تنميته	أكتوبر ١٩٨٨	د.على ابراهيم عرابي	.....
٤٢	نظم توزيع الغذاء فى مصر بين الترشيد والإلغاء	أكتوبر ١٩٨٨	د.محمد سمير مصطفى	.....
٤٣	دور الصناعات الصغيرة فى التنمية دراسة استطلاعية لدورها الاستيعاب العمالى	أكتوبر ١٩٨٨	د. حسام محمد مندور	د. محمد عبد المجيد الخلو، د. حسين طه الخبير وآخرون
٤٤	دراسة تحليلية لبعض المؤشرات المالية للقطاع العام الصناعى التابع لوزارة الصناعة	أكتوبر ١٩٨٨	د. ثروت محمد على	.....
٤٥	الجوانب التكاملية وتحليل القطاع الزراعى فى خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية	فبراير ١٩٨٩	د.سيد حسين احمد	.....
٤٦	إمكانيات تطوير الضرائب العقارية لزيادة مساهمتها فى الإيرادات العامة للدولة فى مصر	فبراير ١٩٨٩	د.احمد حسن ابراهيم	.....
٤٧	مدى إمكانية تحقيق ذاتى من السكر	سبتمبر ١٩٨٩	د. سعد طه علام	د. هدى محمد صالح وآخرون
٤٨	دراسة تحليلية لآثار السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية على تطوير وتنمية القطاع الزراعى	فبراير ١٩٩٠	د.سيد حسين احمد	د. سيد عزب، د. بركات الفراء وآخرون
٤٩	الإنتاجية والأجور والأسعار الوضع الراهن للمعرفة النظرية والتطبيقية مع إشارة خاصة للدراسات السابقة عن مصر	مارس ١٩٩٠	د.ابراهيم حسن العيسوى	د. عثمان محمد عثمان، د. سهير أبو العنين وآخرون
٥٠	المسح الاقتصادى والاجتماعى والعمرانى لمحافظة البحر الأحمر وفرص الاستثمار المتاحة للتنمية	مارس ١٩٩٠	د.احمد برانية	.....
٥١	سياسات إصلاح ميزان المدفوعات المصرية للمرحلة الأولى	مايو ١٩٩٠	د.السيد عبد المعبود ناصف	د. فادية محمد عبد السلام، د. مجدى محمد خليفة وآخرون
٥٢	بحث صناعة السكر وإمكانية تصنيع المعدات الرأسمالية فى مصر	سبتمبر ١٩٩٠	د.حسام محمد مندور	د. محمد عبد المجيد الخلو، د. حامد إبراهيم وآخرون
٥٣	بحث الاعتماد على الذات فى مجال الطاقة من منظور تنموى وتكنولوجى	سبتمبر ١٩٩٠	د.راجية عابدين خير الله	د. عماد الشرقاوي أمين، د. فائق فريد فرج الله وآخرون
٥٤	التخطيط الاجتماعى والإنتاجية	أكتوبر ١٩٩٠	د.وفاء احمد عبد الله	د. خضر أبو قورة، د. محمد عبد العزيز عيد وآخرون
٥٥	مستقبل استصلاح الاراضى فى مصر فى ظل محدودات الأراضى والمياه والطاقة	أكتوبر ١٩٩٠	د.محمد سمير مصطفى	د. عبد الرحيم مبارك هاشم، د. صلاح اسماعيل
٥٦	دراسات تطبيقية لبعض قضايا الإنتاجية فى	نوفمبر ١٩٩٠	د.عثمان محمد عثمان	د. أحمد حسن إبراهيم، د. هدى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٣٢١) - معهد التخطيط القومي

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
	الاقتصاد المصرى			محمد صبحي مصطفى وآخرون
٥٧	بنوك التنمية الصناعية فى بعض دول مجلس التعاون العربى	نوفمبر ١٩٩٠	د. رأفت شفيق بسادة	د. حسام محمد المنذور
٥٨	بعض آفاق التنسيق الصناعى بين دول مجلس التعاون العربى	نوفمبر ١٩٩٠	د. فتحي الحسين خليل	د. ثروت محمد على وآخرون
٥٩	سياسات إصلاح ميزان المدفوعات المصرى (مرحلة ثانية)	نوفمبر ١٩٩٠	د. السيد عبد المعبود ناصر	.....
٦٠	بحث اثر تغيرات سعر الصرف على القطاع الزراعى وانعكاساتها الاقتصادية	ديسمبر ١٩٩٠	د. محمد سمير مصطفى	د. محمود علاء عبد العزيز، د. عبد القادر دياب
٦١	الإمكانيات والآفاق المستقبلية للتكامل الاقتصادى بين دول مجلس التعاون العربى فى ضوء هياكل الإنتاج والتوزيع	يناير ١٩٩١	د. مجدي محمد خليفه	.....
٦٢	إمكانية التكامل الزراعى بين مجلس التعاون العربى	يناير ١٩٩١	د. سعد طه علام	د. هدى صالح النمر، د. عماد الدين مصطفى
٦٣	دور الصناديق العربية فى تمويل القطاع الزراعى	أبريل ١٩٩١	د. سيد حسين احمد	د. محمد نصر فريد، د. بركات أحمد الفراء وآخرون
٦٤	بعض القطاعات الإنتاجية والخدمية بمحافظة مطروح (جزئين) الجزء الأول: القطاعات الإنتاجية	أكتوبر ١٩٩١	د. صالح حسين مغيب	د. فريد أحمد عبد العال
٦٥	مستقبل إنتاج الزيوت فى مصر	أكتوبر ١٩٩١	د. سعد طه علام	د. بركات أحمد الفراء، د. هدى صالح النمر وآخرون
٦٦	الإنتاجية فى الاقتصاد القومى المصرى وسبل تحسينها مع التركيز على قطاع الصناعة (الجزء الأول) الأسس والدراسات النظرية	أكتوبر ١٩٩١	د. محرم الحداد	د. أماني عمر زكي، د. محمد ابو الفتح الكفراوي وآخرون
٦٦	الإنتاجية فى الاقتصاد القومى المصرى وسبل تحسينها مع التركيز على قطاع الصناعة (الجزء الثانى) الدراسات التطبيقية	أكتوبر ١٩٩١	د. محرم الحداد	د. أماني عمر زكي، د. محمد ابو الفتح الكفراوي وآخرون
٦٧	خلفية ومضمون النظريات الاقتصادية الحالية والمتوقعة بشرق أوروبا. ومحددات انعكاساتها الشاملة على مستقبل التنمية فى مصر والعالم العربى	ديسمبر ١٩٩١	د. سعد حافظ	د. على نصار
٦٨	ميكنة الأنشطة والخدمات فى مركز التوثيق والنشر	ديسمبر ١٩٩١	د. أماني عمر	د. رمضان عبد المعطي، د. امال حسن الحريري وآخرون
٦٩	إدارة الطاقة فى مصر فى ضوء أزمة الخليج وانعكاساتها جولا وإقليميا ومحليا	يناير ١٩٩٢	د. راجيه عابدين خير الله	.....
٧٠	واقع آفاق التنمية فى محافظات الوادى الجديد	يناير ١٩٩٢	د. عزه عبد العزيز سليمان	د. فريد أحمد عبد العال وآخرون
٧١	انعكاسات أزمة الخليج (١٩٩١/٩٠) على	يناير ١٩٩٢	د. مصطفى أحمد	د. سلوي محمد مرسي، د. مجدى

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
	الاقتصاد المصرى		مصطفى	محمد خليفة وآخرون
٧٢	الوضع الراهن والمستقبلى لاقتصاديات القطن المصرى	مايو ١٩٩٢	د. عبد القادر دياب	د. عبد الفتاح حسين، د. هدى صالح النمر وآخرون
٧٣	خبرات التنمية فى الدول الأسبوية حديثة التصنيع وامكانية الاستفادة منها فى مصر	يوليو ١٩٩٢	د. ابراهيم حسن العيسوي	د. رمزي زكي، د. حسين الفقير
٧٤	بعض قضايا تنمية الصادرات الصناعية المصرية	سبتمبر ١٩٩٢	د. فتحى الحسيني خليل	.....
٧٥	تطوير مناهج التخطيط وادارة التنمية فى الاقتصاد المصرى فى ضوء المتغيرات الدولية المعاصرة	سبتمبر ١٩٩٢	د. عثمان محمد عثمان	د. رافت شفيق بسادة، د. سهير أبو العنين وآخرون
٧٦	السياسات النقدية فى مصر خلال الثمانينات " المرحلة الاولى" ميكانيكية وفاعلية السياسة النقدية فى الجانب المالى والاقتصادى المصرى	سبتمبر ١٩٩٢	د. السيد عبد المعبود ناصف	د. فادية محمد عبد السلام
٧٧	التحرير الاقتصادى وقطاع الزراعة	يناير ١٩٩٣	سعد طه علام	د. سيد حسين أحمد، د. بركات أحمد الفرا وآخرون
٧٨	احتياجات المرحلة المقبلة للاقتصاد المصرى ونماذج التخطيط واقتراح بناء نموذج اقتصادى قومى للتخطيط التأسيرى المرحلة الاولى	يناير ١٩٩٣	د. محرم الحداد	د. على نصار، د. ماجدة إبراهيم وآخرون
٧٩	بعض قضايا التصنيع فى مصر منظور تنموى تكنولوجياى	مايو ١٩٩٣	راجيه عابدين خير الله	د. فتحية زغلول، د. نوال على حله وآخرون
٨٠	تقويم التعليم الاساسى فى مصر	مايو ١٩٩٣	د. محمد عبد العزيز عيد	د. سالم عبد العزيز محمود، د. دسوقي عبد الجليل وآخرون
٨١	الاثار المتوقعة لتحرير سوق النقد الاجنبى على بعض مكونات ميزان المدفوعات المصرى	مايو ١٩٩٣	د. اجلال راتب العقيلي	د. الفونس عزيز ، د. فادية عبد السلام وآخرون
٨٢	He Current development in the methodology and applications of operations research obstacles and prospects in developing countries	Nov 1993	د. امانى عمر	د. عفاف فؤاد، د. صلاح العدوي وآخرون
٨٣	الاثار البيئية الزراعية	نوفمبر ١٩٩٣	د. سعد طه علام	
٨٤	تقييم البرامج للنهوض بالإنتاجية الزراعية	ديسمبر ١٩٩٣	د. محمد سمير مصطفى	د. هدى صالح النمر وآخرون، د. عبد القادر محمد دياب
٨٥	اثر قيام السوق الأوروبية المشتركة على مصر والمنطقة	يناير ١٩٩٤	د. إجلال راتب العقيلي	د. أحمد هاشم، د. مجدي خليفة وآخرون
٨٦	مشروع إنشاء قاعدة بيانات الأنشطة	يونيو ١٩٩٤	د. محرم الحداد	د. عبد القادر محمد دياب،

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
	البحثية بمعهد التخطيط القومي المرحلة الأولى			د. أماني عمر زكي وآخرون
٨٧	الكوارث الطبيعية وتخطيط الخدمات في ج.م.ع (دراسة ميدانية عن زلزال أكتوبر ١٩٩٢ في مدينة السلام)	سبتمبر ١٩٩٤	د. وفاء احمد عبد الله	.....
٨٨	تحرير القطاع الصناعي العام في مصر في ظل المتغيرات المحلية والعالمية	سبتمبر ١٩٩٤	راجيه عابدين خير الله	د. فتحية زعلول، د. ثروت محمد على وآخرون
٨٩	استشراف بعض الآثار المتوقعة لسياسة الإصلاح الاقتصادي بمصر (مجلدان)	سبتمبر ١٩٩٤	د. رمزي زكي	د. عثمان محمد عثمان وآخرون، د. أحمد حسن إبراهيم
٩٠	واقع التعليم الاعدادي وكيفية تطويره	نوفمبر ١٩٩٤	د. محمد عبد العزيز عيد	.....
٩١	تجربة تشغيل الخريجين بالمشروعات الزراعية وافق تطويرها	ديسمبر ١٩٩٤	د. عبد القادر دياب	.....
٩٢	دور الدولة في القطاع الزراعي في مرحلة التحرير الاقتصادي	ديسمبر ١٩٩٤	د. سعد طه علام	د. محمد محمود رزق، د. نجوان سعد الدين وآخرون
٩٣	الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لتحرير القطاع الصناعي المصري في ظل الإصلاح الاقتصادي	يناير ١٩٩٥	د. راجيه عابدين خير الله	د. فتحية زعلول، د. نفسية سيد أبو السعود وآخرون
٩٤	مشروع إنشاء قاعدة بيانات الأنشطة البحثية بمعهد التخطيط القومي (المرحلة الثانية)	فبراير ١٩٩٥	د. محرم الحداد	د. أماني عمر زكي عمر، د. حسين صالح وآخرون
٩٥	السياسات القطاعية في ظل التكيف الهيكل	أبريل ١٩٩٥	د. محمود عبد الحى صلاح	.....
٩٦	الموازنة العامة للدولة في ضوء سياسة الإصلاح الاقتصادي	يونية ١٩٩٥	د. ثروت محمد على	د. محمد نصر فريد، د. نبيل عبد العليم صالح وآخرون
٩٧	المستجدات العالمية (الجات وأوروبا الموحدة) وتأثيراتها على تدفقات رؤوس الأموال والعمالة والتجارة السلعية والخدمية (دراسة حالة مصر)	أغسطس ١٩٩٥	د. إجلال راتب	د. مصطفى أحمد مصطفى، د. سلوى محمد مرسي وآخرون
٩٨	تقييم البدائل الإجرائية لتوسع قاعدة الملكية في قطاع الأعمال العام	يناير ١٩٩٦	فتحي الحسينى خليل	د. صالح حسين مغيب، د. محمد عبد المجيد الخلوى وآخرون
٩٩	أثر التكتلات الاقتصادية الدولية على قطاع الزراعى	يناير ١٩٩٦	د. سعد طه علام	د. محمود مرعى، د. منى الدسوقي
١٠٠	مشروع إنشاء قاعدة بيانات الأنشطة البحثية بمعهد التخطيط القومي (المرحلة الثالثة)	مايو ١٩٩٦	د. محرم الحداد	د. أماني عمر زكي، د. ماجدة إبراهيم سيد فراج وآخرون
١٠١	دراسة تحليلية مقارنة لواقع القطاعات الإنتاجية والخدمية بمحافظة الحدود	مايو ١٩٩٦		
١٠٢	التعليم الثانوى في مصر: واقعة ومشاكله واتجاهات تطويره	مايو ١٩٩٦	د. محمد عبد العزيز عيد	د. لطف الله إمام صالح، د. دسوقي عبد الجليل وآخرون
١٠٣	التنمية الريفية ومستقبل القرية المصرية: المتطلبات والسياسات	سبتمبر ١٩٩٦	د. سعد طه علام	د. بركات احمد الفراء، د. أحمد عبد الوهاب برانية وآخرون

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
١٠٤	دور المناطق الحرة فى تنمية الصادرات	أكتوبر ١٩٩٦	د.اجلال راتب	د. محمود عبد الحى، د. حسين صالح وآخرون
١٠٥	تطوير أساليب وقواعد المعلومات فى إدارة الأزمات المهددة لأطراف التنمية (المرحلة الأولى)	نوفمبر ١٩٩٦	د.محرم الحداد	د. حسام مندره وآخرون، د. ماجدة إبراهيم سيد فراج
١٠٦	المنظمات غير الحكومية والتنمية فى مصر (دراسة حالات)	ديسمبر ١٩٩٦	د.نادرة وهدان	د. وفيق أشرف حسونة، د. وفاء عبد الله وآخرون
١٠٧	الابعاد البيئية المستدامة فى مصر	ديسمبر ١٩٩٦	د.راجية عابدين خير الله	د. نفيسة سيد محمد أبو السعود
١٠٨	التغيرات الهيكلية فى مؤسسات التمويل الزراعى: مصادر ومستقبل التمويل الزراعى فى مصر	مارس ١٩٩٧	د.محمد عبد العزيز عيد	د. وفيق أشرف حسونة، د. لطف الله إمام صالح وآخرون
١٠٩	التغيرات الهيكلية فى مؤسسات التمويل الزراعى ومصادر ومستقبل التمويل الزراعى فى مصر	أغسطس ١٩٩٧	د.ثروت محمد على	إبراهيم صديق على، د. بهاء مرسى وآخرون
١١٠	ملامح الصناعة المصرية فى ظل العوامل الرئيسية المؤثرة فى مطلع القرن الحادى والعشرين	ديسمبر ١٩٩٧	د.ممدوح فهمي الشرفاوى	د. فتحي الحسن خليل، د. ثروت محمد على وآخرون
١١١	آفاق التصنيع وتدعيم الأنشطة غير المزرعية من اجل تنمية ريفية مستدامة فى مصر	فبراير ١٩٩٨	د.سعد طه علام	د. هدى النمر، د. منى الدسوقي وآخرون
١١٢	الزراعة المصرية والسياسية الزراعية فى اطار نظام السوق الحرة	فبراير ١٩٩٨	د.هدى صالح النمر	د. عبد القادر دياب، د. محمد سمير مصطفى
١١٣	الزراعة المصرية فى مواجهة القرن الواحد والعشرين	فبراير ١٩٩٨	د.سعد طه علام	د. هدى النمر، د. منى الدسوقي وآخرون
١١٤	التعاون بين الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	مايو ١٩٩٨	د.اجلال راتب	د. محمود عبد الحى، د. فادية عبد السلام وآخرون
١١٥	تطوير أساليب وقواعد المعلومات فى إدارة الأزمات المهددة بطرد التنمية (المرحلة الثالثة)	يونيو ١٩٩٨	د.محرم الحداد	د. حسام مندره، د. امانى عمر زكى عمر وآخرون
١١٦	حول أهم التحديات الاجتماعية فى مواجهة القرن ٢١	يونيو ١٩٩٨	د.وفاء احمد عبد الله	د. عبد العزيز عيد، د. نادرة وهدان وآخرون
١١٧	محددات الطاقة الادخارية فى مصر دراسة نظرية وتطبيقية	يونيو ١٩٩٨	د.إبراهيم العيسوى	د. أحمد حسن إبراهيم، د. سهير أبو العنين وآخرون
١١٨	تصور حول تطوير نظام المعلومات الزراعية	يوليو ١٩٩٨	د.عبد القادر دياب	د. محمد سمير مصطفى، د. أحمد عبد الوهاب برانية وآخرون
١١٩	التوقعات المستقبلية لإمكانيات الاستصلاح والاستزراع بجنوب الوادى	سبتمبر ١٩٩٨	د.سعد طه علام	د. عبد القادر دياب، د. هدى النمر وآخرون
١٢٠	استراتيجية استغلال البعد الحيزى فى مصر فى ظل الاصلاح الاقتصادى	ديسمبر ١٩٩٨	د.سيد محمد عبد المقصود	د. السيد محمد الكيلانى، د. علا سليمان الحكيم وآخرون

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
١٢١	حولت الى مذكرة خارجية رقم (١٦٠١)	ديسمبر ١٩٩٨	د.إيمان احمد الشربيني	.....
١٢٢	Artificial Neural Networks Usage For Underground Water storage & River Nile in Toshoku Area	ديسمبر ١٩٩٨	د.عبد الله الداعوشي	د.أماني عمر، د. سمير ناصر وأخرون
١٢٣	بناء وتطبيق نموذج متعدد القطاعات للتخطيط التأسيري في مصر	ديسمبر ١٩٩٨	د.ماجدة ابراهيم	د. عبد القادر حمزة ، د. سهير أبو العينين وأخرون
١٢٤	اقتصاديات القطاع السياحي في مصر وانعكاساتها على الاقتصاد القومي	ديسمبر ١٩٩٨	د.اجلال راتب	د. محمود عبد الحي، د. فادية عبد السلام وأخرون
١٢٥	تحديات التنمية الراهنة في بعض محافظات جنوب مصر	فبراير ١٩٩٩	د.سيد محمد عبد المقصود	.....
١٢٦	الأفاق والإمكانيات التكنولوجية في الزراعة المصرية	سبتمبر ١٩٩٩	د.سعد طه علام	د. هدى النمر ، د. عماد مصطفى وأخرون
١٢٧	ادارة التجارة الخارجية في ظل سياسات التحرير الاقتصادي	سبتمبر ١٩٩٩	د.اجلال راتب	د. محمود عبد الحي، د. فادية عبد السلام وأخرون
١٢٨	قواعد ونظم معلومات التفاوض في المجالات المختلفة	سبتمبر ١٩٩٩	د.محرم الحداد	د. حسام مندور، د. محمد يحيى عبد الرحمن وأخرون
١٢٩	اتجاهات تطوير نموذج لاختيار السياسات الاقتصادية للاقتصاد المصري	يناير ٢٠٠٠	د.ماجدة ابراهيم	د. عبد القادر حمزة، د. سهير أبو العينين وأخرون
١٣٠	دراسة الفجوة النوعية لقوة العمل في محافظات مصر وتطورها خلال الفترة ١٩٩٦-١٩٨٦	يناير ٢٠٠٠	د.عزه عبد العزيز سليمان	د. سيد محمد عبد المقصود ، د. السيد محمد الكيلاني وأخرون
١٣١	التعليم الفني وتحديات القرن الحادي والعشرون	يناير ٢٠٠٠	د.محمد عبد العزيز عيد	د. دسوقي حسين عبد الجليل، د. زينات محمد طباله وأخرون
١٣٢	أنماط الاستيطان في منطقة جنوب الوادي " توشكى "	يونيو ٢٠٠٠	د.سيد محمد عبد المقصود	د. السيد محمد الكيلاني، د. علا سليمان الحكيم وأخرون
١٣٣	فرص ومجالات التعاون بين مصر ومجموعات دول الكوميسا	يونيو ٢٠٠٠	د.محمد محمود رزق	د. ممدوح الشرقاوي وأخرون
١٣٤	الإعاقاة والتنمية في مصر	يونيو ٢٠٠٠	د.نادرة وهدان	د. وفيق اشرف حسونة، د. وفاء أحمد عبد الله وأخرون
١٣٥	تقويم رياض الأطفال في القاهرة الكبرى	يناير ٢٠٠١	د.محمد عبد العزيز عيد	د. دسوقي عبد الجليل، د. إيمان منجي وأخرون
١٣٦	الجمعيات الأهلية وأوليات التنمية بمحافظات جمهورية مصر العربية	يناير ٢٠٠١	د.عزه عبد العزيز سليمان	د. محاسن مصطفى. حسنين، د. خفاجي، محمد عبد اللطيف.
١٣٧	أفاق ومستقبل التعاون الزراعي في المرحلة القادمة	يناير ٢٠٠١	د.احمد عبد الوهاب برائيه	د. مصطفى، عماد الدين، د. سعد الدين، نجوان.
١٣٨	تقويم التعليم الصحي الفني في مصر	يناير ٢٠٠١	د.نادرة وهدان	د. وفيق اشرف حسونة، د. عزة الفندري وأخرون
١٣٩	منهجية جديدة للإستخدام الأمثل للمياه في مصر مع التركيز على مياه الري الزراعي مرحلة أولى	يناير ٢٠٠١	د.محمد محمد الكفراوي	د. أماني عمر زكي، د. فتحية زغلول وأخرون

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
١٤٠	التعاون الإقتصادي المصرى الدولى _ دراسة بعض حالات الشراكة	يناير ٢٠٠١	د.اجلال راتب	د. محمود عبد الحى، د. مجدى خليفة وآخرون
١٤١	تصنيف وترتيب المدن المصرية(حسب بيانات تعداد ١٩٩٦)	يناير ٢٠٠١	د.السيد محمد كيلاني	د. سيد محمد عبد المقصود، د. علا سليمان الحكيم وآخرون
١٤٢	الميزة النسبية ومعدلات الحماية للبعض من السلع الزراعية والصناعية	يناير ٢٠٠١	د.عبد القادر دياب	د. ممدوح الشرقاوي، د. محمد محمود رزق وآخرون
١٤٣	سبل تنمية الصادرات من الخضر	ديسمبر ٢٠٠١	د.هدى صالح النمر	د. سيد حسين، د. بركات أحمد الفراء وآخرون
١٤٤	تحديد الاحتياجات التدريبية لمعلمي المرحلة الثانوية	ديسمبر ٢٠٠١	د.محمد عبد العزيز عيد	محرم الحداد، د. ماجدة إبراهيم وآخرون
١٤٥	التخطيط بالمشاركة بين المخططين والجمعيات الأهلية على المستويين المركزى والمحافظات	فبراير ٢٠٠٢	د.عزه عبد العزيز سليمان	د. محاسن مصطفى حسنين، د. يمن حافظ الحماني وآخرون
١٤٦	اثر البعد المؤسسى والمعوقات الإدارية والتسويق على تنمية الصادرات الصناعية المصرية	مارس ٢٠٠٢	د.ممدوح فهمي الشرقاوي	د. محمد حمدي سالم، د. محمد يحيى عبد الرحمن وآخرون
١٤٧	قياس استجابة مجتمع المنتجين الزراعيين للسياسات الزراعية	مارس ٢٠٠٢	د.عبد القادر دياب	د. نجوان سعد الدين، د. أحمد عبد الوهاب برانية وآخرون
١٤٨	تطوير منهجية جديدة لحساب الاستخدام الأمثل للمياه فى مصر (مرحلة ثانية)	مارس ٢٠٠٢	د.محمد محمد الكفراوي	د. أماني عمر زكي، د. عبد القادر حمزة وآخرون
١٤٩	رؤية مستقبلية لعلاقات ودوائر التعاون الإقتصادي المصرى الخارجى" الجزء الأول" حلفية أساسية "	مارس ٢٠٠٢	د.محمود محمد عبد الحى	د. إجلال راتب العقيلي، د. مصطفى أحمد مصطفى
١٥٠	المشاركة الشعبية ودورها فى تعاضم أهداف خطط التنمية المعاصرة المحلية الريفية والحضرية	ابريل ٢٠٠٢	د.وفاء احمد عبد الله	د. نادرة عبد الحليم وهدان، د. عزة الفندري وآخرون
١٥١	تقدير مصفوفة حسابات اجتماعية للإقتصاد المصرى عام ١٩٩٨ – ١٩٩٩	أبريل ٢٠٠٢	د. سهير ابو العينين	.....
١٥٢	الأشكال التنظيمية وصيغ وآليات تفعيل المشاركة فى عمليات التخطيط على مستوى القطاع الزراعى	يوليو ٢٠٠٢	د.هدى صالح النمر	د. عبد القادر محمد دياب، د. محمد سمير مصطفى وآخرون
١٥٣	نحو استراتيجية للاستفادة من التجارة الإلكترونية فى مصر	يوليو ٢٠٠٢	د.محرم الحداد	د. حسام مندرة، د. فادية عبد العزيز وآخرون
١٥٤	صناعة الأغذية والمنتجات الجلدية فى مصر (الواقع والمستقبل)	يوليو ٢٠٠٢	د.ممدوح فهمي الشرقاوي	د. إيمان أحمد الشربيني، د. محمد حسن توفيق
١٥٥	تقدير الاحتياجات التمويلية لتطوير التعليم ما قبل الجامعى وفقا لاستراتيجية متعددة الأبعاد	يوليو ٢٠٠٢	د.محمد عبد العزيز عيد	د. ماجدة إبراهيم، د. زينات طبالة وآخرون
١٥٦	الاحتياجات العملية والاستراتيجية للمرأة المربية وأولوياتها على مستوى	يوليو ٢٠٠٢	د.عزه عبد العزيز سليمان	د. اجلال راتب العقيلي، د. محاسن مصطفى حسنين

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
	المحافظات			وأخرون
١٥٧	موقف مصر في التجمعات الإقليمية	يوليو ٢٠٠٢	د.سلوى مرسي محمد فهمي	د. مجدي محمد خليفة وآخرون
١٥٨	إدارة الدين العام المحلي وتمويل الاستثمارات العامة في مصر	يوليو ٢٠٠٢	د.السيد عبد العزيز دحيه	د. نفين كمال، د. سهير أبو العنين وآخرون
١٥٩	التأمين الصحي في واقع النظام الصحي المعاصر	يوليو ٢٠٠٢	د.عزه عمر الفندري	د. وفاء أحمد عبد الله، د. نادرة عبد الحليم وهدان وآخرون
١٦٠	تطبيق الشبكات العصبية في قطاع الزراعة	يوليو ٢٠٠٢	د.محمد محمد الكفراوي	د. امانى عمر زكي، د. عبد القادر حمزة وآخرون
١٦١	الإنتاج والصادرات المصرية من مجمدات وعصائر الخضار والفاكهة ومقترحات زيادة القدرة التنافسية لها بالأسواق المحلية والعالمية	يوليو ٢٠٠٢	د.سمير عريقات	د. منى عبد العال الدسوقي، د. محمد مرعي وآخرون
١٦٢	تقسيم مصر إلى أقاليم تخطيطية	يناير ٢٠٠٣	د.سيد محمد عبد المقصود	د. السيد محمد الكيلاني، د. فريد أحمد عبد العال وآخرون
١٦٣	تقييم وتحسين أداء بعض المرافق " مياه الشرب والصرف الصحي"	يوليو ٢٠٠٣	د.محرم الحداد	د. حسام مندور، د. نفيسة أو السعود وآخرون
١٦٤	تصورات حول خصخصة بعض مرافق الخدمات العامة	يوليو ٢٠٠٣	د.عبد القادر دياب	د. سيد حسين أحمد، د. ياسر كمال السيد وآخرون
١٦٥	تحديد الاحتياجات التمويلية للتعليم العالي " دراسة نظرية تحليلية ميدانية "	يوليو ٢٠٠٣	د.محمد عبد العزيز عيد	د. ماجدة إبراهيم، د. زينات محمد طلبة وآخرون
١٦٦	دراسة أهمية الآثار البيئية للأنشطة السياحية في محافظة البحر الأحمر " بالتركيز على مدينة الغردقة"	يوليو ٢٠٠٣	د.سلوى مرسي محمد فهمي	د. وفاء أحمد عبد الله، د. أحمد برانية وآخرون
١٦٧	العوامل المحددة للنمو الاقتصادي في الفكر النظرى وواقع الاقتصاد المصرى	يوليو ٢٠٠٣	د. سهير ابو العنين	د. نيفين كمال حامد وآخرون، د. فتحيه زغلول وآخرون
١٦٨	العدالة في توزيع ثمار التنمية في بعض المجالات الاقتصادية والاجتماعية في محافظات مصر " دراسة تحليلية"	يوليو ٢٠٠٣	د.عزه عبد العزيز سليمان	د. سيد محمد عبد المقصود ، د. السيد محمد الكيلاني وآخرون
١٦٩	تقييم وتحسين جودة أداء بعض الخدمات العامة لقطاعي التعليم والصحة باستخدام شبكات الأعمال	يوليو ٢٠٠٣	د.عبد القادر حمزه	د. أمانى عمر، د. ماجدة إبراهيم وآخرون
١٧٠	دراسة الأسواق الخارجية وسبل النفاذ إليها	يوليو ٢٠٠٣	د.فادية عبد السلام	د. مصطفى أحمد مصطفى وآخرون، د. اجلال راتب
١٧١	أولويات الاستثمار في قطاع الزراعة	يوليو ٢٠٠٣	د.هدي صالح النمر	أحمد عبد الوهاب برانية، د. سيد حسين
١٧٢	دراسة ميدانية للمشاكل والمعوقات التي	يوليو ٢٠٠٣	د.ممدوح فهمي	د. حسام محمد مندور، د. إيمان

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
	تواجه صناعة الأحذية الجديدة في مصر " التطبيق على محافظة القاهرة ومدينة العائش من رمضان"		الشرقاوى	أحمد الشربيني وآخرون
١٧٣	قضية التشغيل والبطالة على المستوى العالمي والقومي والمحلي	يوليو ٢٠٠٣	د.عزيزة على عبد الرازق	د. اجلال راتب، د. محرم الحداد وآخرون
١٧٤	بناء وتنمية القدرات البشرية المصرية " القضايا والمعوقات الحاكمة"	يوليو ٢٠٠٣	د.مصطفى احمد مصطفى	د. إبراهيم حسن العيسوي، د. محمد على نصار وآخرون
١٧٥	بناء قواعد التقدم التكنولوجى فى الصناعة المصرية من منظور مداخل التنافسية والتشغيل والتركيـب القطاعى	يوليو ٢٠٠٤	د.محرم الحداد	د. قتحية زغلول، د. إيمان الشربيني وآخرون
١٧٦	استراتيجية قومية مقترحة للإدارة المتكاملة للمخلفات الخطرة فى مصر	يوليو ٢٠٠٤	د.نفيسه ابو السعود	د. خالد محمد قهـمي، د. حنان رجائي وآخرون
١٧٧	تحسين الجودة الشاملة لبعض مجالات اقطاع الصحى	يوليو ٢٠٠٤	د.عبد القادر حمزه	د. أماني عمر، د. محمد الكفراوي وآخرون
١٧٨	مخاطر الأسواق الدولية للسلع الغذائية للسلع الغذائية الاستراتيجية وإمكانيات وسياسات وأدوات مواجهتها	يوليو ٢٠٠٤	د.عبد القادر دياب	د. ممدوح الشرقاوي، د. سيد حسين وآخرون
١٧٩	إمكانيات وأثار قيام منطقة حرة بين مصر والولايات المتحدة الأمريكية والمناطق الصناعية المؤهلة (ودروس مستفادة للاقتصاد المصرى)	يوليو ٢٠٠٤	د.فادية عبد السلام	د. اجلال راتب العقيلي، د. سلوى محمد مرسى وآخرون
١٨٠	نحو هواء نظيف لمدينة عملاقة	يوليو ٢٠٠٤	د.محمد سمير مصطفى	د. السيد محمد الكيلاني، د. عبد الحميد القصاص وآخرون
١٨١	تحديد الاحتياجات بقاعات الصرف – التعليم ما قبل الجامعى – التعليم العالى (عدد خاص)	يوليو ٢٠٠٤	د.زينات محمد طباله	د. لطف الله إمام صالح، د. عزة عمر الفردي
١٨٢	تحديد الاحتياجات بقطاعى الصرف الصحى والطرق والكبارى لمواجهة العشوائيات(عدد خاص)	يوليو ٢٠٠٤	د.محرم الحداد	د. نفيسة أبو السعود، د. نعيمة رمضان وآخرون
١٨٣	خصائص ومتغيرات السوق المصرى _ دراسة تحليلية لبعض الأسواق المصرية الجزء الأول " الإطار النظرى والتحليلى	يناير ٢٠٠٥	د.محرم الحداد	د. حسام مندور، د. فادية عبد السلام وآخرون
١٨٤	خصائص ومتغيرات السوق المصرى) دراسة تحليلية لبعض الأسواق المصرية(الجزء الثانى: الإطار التطبيقى " سوق الخدمات التعليمية – سوق الخدمات السياحية – سوق البرمجيات"	يناير ٢٠٠٥	د.محرم الحداد	د. حسام المندور، د. فادية عبد السلام وآخرون
١٨٥	خصائص ومتغيرات السوق المصرى) دراسة تحليلية لبعض الأسواق المصرية	يناير ٢٠٠٥	د.محرم الحداد	.....

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
	الجزء الثالث: الإطار التطبيقي " يوق الأدوية - سوق السلع الغذائية والزراعية - سوق حديد التسليح والأسمنت"			
١٨٦	الملكية الفكرية والتنمية في مصر	أغسطس ٢٠٠٥	د. لطف الله امام صالح	.....
١٨٧	تقدير الطلب على العمالة - قوة العمل - البطالة في ظل سيناريوهات بديلة	يونية ٢٠٠٦	د. عبد الحميد سامي القصاص	د. ماجدة إبراهيم سيد، د. زينات طبالة وآخرون
١٨٨	الحاسبات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية	يونية ٢٠٠٦	د. علا سليمان الحكيم	د. السيد محمد الكيلاني، د. فريد أحمد عبد العال وآخرون
١٨٩	المعاشات والتأمينات في جمهورية مصر العربية (الواقع وإمكانات التطوير)	يونيه ٢٠٠٦	د. محمود عبد الحى	د. زينات طبالة، د. سمير رمضان وآخرون
١٩٠	بعض القضايا المتصلة بالصادرات (دراسة حالة الصناعات الكيماوية)	يونيه ٢٠٠٦	د. فادي محمد عبد السلام	د. اجلال راتب العقيلي، د. مصطفى أحمد مصطفى وآخرون
١٩١	مشروع تنمية جنوب الوادي " توشكى" بين الأهداف والإنجازات	يونية ٢٠٠٦	د. هدى صالح النمر	د. عبد القادر دياب، د. سيد حسين وآخرون
١٩٢	اللامركزية كمدخل لمواجهة بعض القضايا البيئية في مصر (التوزيع الإقليمي للاستثمارات الحكومية وارتباطها ببعض قضايا البيئة)	يونية ٢٠٠٦	د. نفيسه ابو السعود	د. أحمد حسام الدين نجاتي، د. عزة يحيى وآخرون
١٩٣	نحو تطبيق نظام الإدارة البيئية (الأيزو ١٤٠٠٠) " على معهد التخطيط القومي" كنموذج لمؤسسة بحثية حكومية	يونية ٢٠٠٦	د. نفيسه ابو السعود	د. أحمد حسام الدين نجاتي، د. زينب محمد نبيل
١٩٤	تكاليف تحقيق أهداف الألفية الثالثة بمصر	يونية ٢٠٠٦	د. محرم الحداد	د. حسام مندور، د. حنان رجائي وآخرون
١٩٥	السوق المصرية للغزل	يونية ٢٠٠٦	د. عبد القادر دياب	د. عبد القادر حمزة، د. محمد الكفراوي وآخرون
١٩٦	المعايير البيئية والقدرة التنافسية للصادرات المصرية	أغسطس ٢٠٠٧	د. سلوى مرسى محمد فهمي	د. سمير مصطفى، د. فادية عبد السلام وآخرون
١٩٧	استخدام أسلوب البرمجة الخطية والنقل في البرمجة الرياضية لحل مشاكل الإنتاج والمخزون	أغسطس ٢٠٠٧	د. محمد محمد الكفراوي	د. عبد القادر حمزة، د. أماني عمر وآخرون
١٩٨	تقييم موقف مصر في بعض الاتفاقيات الثنائية	أغسطس ٢٠٠٧	د. اجلال راتب	د. نجلاء علام، د. نبيل الشيمي وآخرون
١٩٩	التضخم في مصر بحث في أسباب التضخم، وتقييم مؤشرات، وجدوى استهدافه مع أسلوب مقترح باتجاهاته	أغسطس ٢٠٠٧	د. إبراهيم العيسوى	د. سيد عبد العزيز دحية، د. سهير أبو العنين وآخرون
٢٠٠	سبل تنمية مصادر الإنتاج الحيوانى فى ضوء الآثار الناجمة عن مرض أنفلونزا الطيور فى مصر	أغسطس ٢٠٠٧	د. صادق رياض ابو العطا	د. هدى النمر، د. محمد مرعي وآخرون
٢٠١	مستقبل التنمية فى محافظات الحدود)	أغسطس ٢٠٠٧	د. فريد احمد عبد العال	د. السيد محمد الكيلاني ، د. علا

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
	مع التطبيق على سيناء)			سليمان الحكيم وآخرون
٢٠٢	سياسات إدارة الطاقة في مصر في ظل المتغيرات المحلية والإقليمية والعالمية	أغسطس ٢٠٠٧	د. راجيه عابدين خير الله	د. فتحية زغلول، د. نجوان سعد الدين وآخرون
٢٠٣	جدوى إعادة هيكلة قطاع التأمين دراسة تحليلية ميدانية	أكتوبر ٢٠٠٧	د. محرم الحداد	د. حسام مندور، د. إيمان أحمد الشربيني وآخرون
٢٠٤	حول تقدير الاحتياجات لأهم خدمات رعاية المسنين (بالتركيز على محافظة القاهرة)	أكتوبر ٢٠٠٧	د. عزه عمر الفندري	د. وفاء أحمد عبد الله، د. نادرة وهدان وآخرون
٢٠٥	خدمات ما بعد البيع في السوق المصري (دراسة حالة للسلع الهندسية والكهربائية) (بالطبيق على صناعة الأجهزة المنزلية وصناعة السيارات)	أكتوبر ٢٠٠٧	د. محمد عبد الشفيق عيسى	د. نجلاء علام، د. عبد السلام محمد السيد وآخرون
٢٠٦	العناقد الصناعية والتحالفات الإستراتيجية لتدعيم القدرة التنافسية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة في جمهورية مصر العربية	فبراير ٢٠٠٨	د. إيمان أحمد الشربيني	د. سحر عبد الحليم البهائي، د. أحمد سليمان وآخرون
٢٠٧	تقييم فاعلية الخطة الاستراتيجية القومية للسكان في مصر	سبتمبر ٢٠٠٨	د. محمود إبراهيم فرج	د. عبد الغني، عبد الغني محمد، د. نادية فهمي وآخرون
٢٠٨	الإسقاطات القومية للسكان في مصر خلال الفترة (٢٠٠٦ – ٢٠٣١)	سبتمبر ٢٠٠٨	د. فربال عبد القادر أحمد	د. سعاد أحمد الضوي، د. عبد الغني محمد عبد الغني وآخرون
٢٠٩	إدارة الجودة الشاملة وتطبيقها في تقييم أداء بعض قطاعات المرافق العامة في مصر	سبتمبر ٢٠٠٨	د. محرم الحداد	د. حسام المندور، د. إجلال راتب وآخرون
٢١٠	الخصائص السكانية وانعكاساتها على القيم الاجتماعية	نوفمبر ٢٠٠٨	د. نادرة وهدان	د. زينبات طبالة ، د. عزة الفندري وآخرون
٢١١	التجارب التنموية في كوريا الجنوبية، ماليزيا والصين: الاستراتيجيات والسياسات - الدروس المستفادة	نوفمبر ٢٠٠٨	د. فاديه عبد السلام	د. محمد عبد الشفيق، د. لطف الله إمام صالح وآخرون
٢١٢	مستوى المعيشة المفهوم والمؤشرات والمعلومات والتحليل دليل قياس وتحليل معيشة المصريين	نوفمبر ٢٠٠٨	د. إبراهيم العيسوي	د. السيد دحية، د. سيد حسين وآخرون
٢١٣	أولويات زراعة المحاصيل المستهلكة للمياه وسياسات وأدوات تنفيذها	فبراير ٢٠٠٩	د. عبد القادر دياب	د. هدي صالح النمر، د. سيد حسين
٢١٤	السياسات الزراعية المستقبلية لمصر في ضوء المتغيرات المحلية والإقليمية	أغسطس ٢٠٠٩	د. نجوان سعد الدين عبد الوهاب	د. سعد طه علام، د. ممدوح الشرقاوي وآخرون
٢١٥	اتجاهات ومحددات الطلب على الإنجاب في مصر (١٩٨٨ – ٢٠٠٥)	أغسطس ٢٠٠٩	د. محمود إبراهيم فرج	د. فادية محمد عبد السلام، د. مني توفيق يوسف وآخرون
٢١٦	آليات تحقيق اللامركزية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم البرنامج السكاني في مصر	أغسطس ٢٠٠٩	د. عبد الغني محمد عبد الغني	د. شحاته محمد شحاته، د. كامل البشار وآخرون
٢١٧	نظم الإنذار المبكر والإستعداد والوقاية لمواجهة بعض الازمات الاقتصادية	أكتوبر ٢٠٠٩	د. محرم الحداد	د. حسام مندورة، د. إجلال راتب وآخرون

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
	والاجتماعية المختلفة			
٢١٨	الشراكة بين الدولة والفاعلين الرئيسيين لتحفيز النمو والعدالة في مصر	فبراير ٢٠١٠	د. ايمان احمد الشربيني	د. عزة عمر الفندري، د. زينات محمد طلبة وآخرون
٢١٩	التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في خريطة المحافظات وآثارها على التنمية	فبراير ٢٠١٠	د. سيد محمد عبد المقصود	فريد أحمد عبد العال، د. خضر عبد العظيم أبو قورة وآخرون
٢٢٠	بعض الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد المصري " من الجوانب القطاعية والنوعية والدولية"	مارس ٢٠١٠	د. محمد عبد الشفيق عيسى	د. ممدوح فهمي الشرقاوي، د. لطف الله إمام صالح وآخرون
٢٢١	الإسقاطات السكانية وأهم المعالم الديموجرافية على مستوى المحافظات في مصر ٢٠١٢ - ٢٠٣٢	يولية ٢٠١٠	د. مجدي عبد القادر	د. محمود إبراهيم فراج، د. منى توفيق
٢٢٢	المواءمة المهنية لخريجى التعليم الفنى الصناعى فى مصر " دراسة ميدانية "	يوليه ٢٠١٠	د. دسوقي عبد الجليل	د. زينات طباله، د. ايمان الشربيني وآخرون
٢٢٣	المشروعات القومية للتنمية الزراعية فى الأراضى الصحراوية	يوليه ٢٠١٠	د. عبد القادر محمد دياب	د. ممدوح شرقاوي، د. هدي النمر وآخرون
٢٢٤	نحو إصلاح نظم الحماية الاجتماعية فى مصر	سبتمبر ٢٠١٠	د. خضر عبد العظيم ابو قوره	د. على عبد الرزاق جلبى، د. زينات محمد طباله وآخرون
٢٢٥	متطلبات مواجهة الأخطار المحتملة على مصر نتيجة للتغير المناخى العالمى	أكتوبر ٢٠١٠	د. محرم الحداد	د. حسام مندور، د. نفيسة أبو السعود وآخرون
٢٢٦	أفاق النمو الاقتصادى فى مصر بعد الأزمة المالية والاقتصادية العالمية	يناير ٢٠١١	د. ابراهيم العيسوي	د. السيد دحية، د. سهير أبو العنين وآخرون
٢٢٧	نحو مزيج أمثل للطاقة فى مصر"	يناير ٢٠١١	د. نفين كمال	د. على نصار، د. محمود صالح وآخرون
٢٢٨	مجتمع المعرفة وإدارة قطاع المعلومات والاتصالات فى مصر	أغسطس ٢٠١١	د. محرم الحداد	د. سيد دحية، د. حسام مندور وآخرون
٢٢٩	المدن الجديدة فى إعادة التوزيع الجغرافى للسكان فى مصر	أغسطس ٢٠١١	د. مجدي عبد القادر	عزيزة على عبد الرزاق، د. منى عبد العال الرزاق وآخرون
٢٣٠	تحقيق التنمية المستدامة فى ظل اقتصاديات السوق من خلال إدارة الصادرات والواردات فى الفترة من عام ٢٠٠٠ حتى عام ٢٠١١/٢٠١٠	أكتوبر ٢٠١١	د. اجلال راتب	د. عبد العزيز إبراهيم، د. محمد عبد الشفيق عيسى وآخرون
٢٣١	تجديد علم الاقتصاد نظرة نقدية إلى الفكر الاقتصادى السائد وعرض لبعض مقاربات تطوير	يونيه ٢٠١٢	د. ابراهيم العيسوي	د. سهير أبو العينين
٢٣٢	مقتضيات واتجاهات تطوير استراتيجية التنمية فى مصر فى ضوء الدروس المستفادة من الفكر الاقتصادى ومن تجارب الدول فى مواجهة الأزمة الاقتصادية العالمية	يونيه ٢٠١٢	د. ابراهيم العيسوي	د. السيد دحية، د. نفين كمال وآخرون
٢٣٣	تطوير جودة البيانات فى مصر	مارس ٢٠١٢	د. امانى حلمى الرئيس	د. على نصار، د. زينات طباله وآخرون

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
٢٣٤	ملامح التغيرات الاجتماعية المعاصرة ومردوداتها على التنمية البشرية	يونيه ٢٠١٢	د. وفاء احمد عبد الله	د. خضر عبد العظيم أبو قورة، د. لطف الله إمام صالح
٢٣٥	السوق المحلية للقمح ومنتجاته	يونيه ٢٠١٢	د. عبد القادر محمد دياب	د. ممدوح الشرقاوي، د. هدى النمر وآخرون
٢٣٦	أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية (بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية)	يونيه ٢٠١٢	د. فريد احمد عبد العال	د. سيد عبد المقصود، د. علا سليمان الحكيم وآخرون
٢٣٧	إدارة الموارد الطبيعية في ضوء استدامة البيئة والأهداف الإنمائية للألفية	يونيه ٢٠١٢	د. نفيسه سيد ابو السعود	د. سحر البهائي، د. أحمد عبد الوهاب برانية وآخرون
٢٣٨	رؤية مستقبلية للأدوار المتوقعة للجهات الممولة للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في مصر في ظل التغيرات الراهنة	يونيه ٢٠١٢	د. ايمان أحمد الشرييني	د. نجوان سعد الدين، د. محمد حسن توفيق
٢٣٩	تطوير النظام القومى لإدارة الدولة بالمعلومات وتكنولوجيا كركيزة أساسية لتنمية مصر	سبتمبر ٢٠١٢	د. محرم الحداد	د. زلفي شلبي، د. سيد دياب وآخرون
٢٤٠	(الرؤية المستقبلية للعلاقات الاقتصادية الخارجية ودوائر التعاون الاقتصادى المصرى فى ضوء المستجدات العالمية والإقليمية والمحلية)	سبتمبر ٢٠١٢	د. اجلال راتب	د. فادية عبد السلام، د. محمد عبد الشفيق وآخرون
٢٤١	المجتمع المدنى ومستقبل التنمية فى مصر	سبتمبر ٢٠١٢	د. وفاء احمد عبد الله	
٢٤٢	التغيرات الهيكلية للقوة العمل على مستوى المحافظات فى مصر وآفاق المستقبل	سبتمبر ٢٠١٢	د. مجدي عبد القادر	د. زينات طبالة، د. عزت زيان وآخرون
٢٤٣	تطوير إستراتيجية التنمية الصناعية بمصر مع التركيز على قطاع الغزل	نوفمبر ٢٠١٣	د. محرم الحداد	د. زلفي شلبي، د. محمد عبد الشفيق وآخرون
٢٤٤	أثر المناطق الصناعية على تنمية المحافظات المصرية (بالتطبيق على محافظات إقليم قناة السويس)	نوفمبر ٢٠١٣	د. فريد احمد عبد العال	د. سيد عبد المقصود، د. علا سليمان الحكيم وآخرون
٢٤٥	نموذج رياضى احصائى للتنبؤ بالأحمال الكهربائية باستخدام الشبكات العصبية	نوفمبر ٢٠١٣	د. محمد محمد ابو الفتوح الكفراوي	
٢٤٦	دور الجمعيات الأهلية فى دعم التعليم الأساسى " دراسة ميدانية"	نوفمبر ٢٠١٣	د. دسوقي عبد الجليل	د. خضر عبد العظيم أبو قورة، د. لطف الله إمام صالح وآخرون
٢٤٧	" دور السياسات المالية فى تحقيق النمو والعدالة فى مصر" مع التركيز على الضرائب والاستثمار العام	نوفمبر ٢٠١٣	د. سهير ابو العينين	د. نفين كمال، د. هبة الباز وآخرون
٢٤٨	"بناء قواعد تصديرية صناعية للاقتصاد المصرى"	نوفمبر ٢٠١٣	د. اجلال راتب	د. فادية عبد السلام، د. محمد عبد الشفيق وآخرون
٢٤٩	الصناعات التحويلية والتنمية المستدامة	ديسمبر ٢٠١٣	د. ممدوح فهمي	د. نجوان سعد الدين، د. إيمان

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
	فى مصر		الشرقاوى	احمد الشربيني وآخرون
٢٥٠	الصناديق والحسابات الخاصة"فلسفة الإنشاء - الأسباب - جدواها ومستقبلها"	ديسمبر ٢٠١٣	د.إيمان احمد الشربيني	د. عزيزة عبد الرزاق، د. محمد حسن توفيق
٢٥١	الاقتصاد الأخضر ودورة فى التنمية المستدامة	فبراير ٢٠١٤	د. حسام الدين نجاتى	د. محمد سمير مصطفى، د. نفيسة أبو السعود وآخرون
٢٥٢	إدارة الزراعة المصرية فى اطار التعيرات المحلية والدولية	فبراير ٢٠١٤	د. عبد القادر محمد دياب	
٢٥٣	تفعيل العلاقات الاقتصادية المصرية مع دول مجموعة البريكس	ديسمبر ٢٠١٤	د.اجلال راتب	د. فادية عبد السلام ، د. مصطفى أحمد مصطفى وآخرون
٢٥٤	التخطيط للتنمية المهنية للمعلمين فى مصر " معلم التعليم الأساسى نموذجاً"	ديسمبر ٢٠١٤	د.دسوقي عبد الجليل	د. خضر عبد العظيم أبو قورة، د. لطف الله إمام صالح وآخرون
٢٥٥	استكشاف فرص النمو من خلال الخدمات اللوجستية بالتطبيق على الموانئ المصرية	ديسمبر ٢٠١٤	د.منى عبد العال دسوقي	د. علي نصار، د. أحمد فرحات وآخرون
٢٥٦	التغيرات الاقتصادية والاجتماعية في الريف المصري بعد ثورة يناير ٢٠١١	يناير ٢٠١٥	د.حنان رجائي عبد اللطيف	د. سعد طه علام، د. عبد الفتاح حسين وآخرون
٢٥٧	التدهور البيئى فى مصر منهج دليلى لتقدير تكاليف الضرر	ابريل ٢٠١٥	د.محمد سمير مصطفى	د. أحمد عبد الوهاب برانية، د. نفيسة سيد أبو السعود وآخرون
٢٥٨	بطاقة الأداء المتوازن كأداة لإعادة هندسة القطاع الحكومى فى مصر "دراسة حالة" معهد التخطيط القومى"	مايو ٢٠١٥	د.إيمان احمد الشربيني	
٢٥٩	تقييم الأهداف الإنمائية لما بعد ٢٠١٥ فى سياق توجهات التنمية فى مصر	يوليو ٢٠١٥	د. هدى صالح النمر	د. علاء الدين محمود زهران، د. خالد عبد العزيز عطية وآخرون
٢٦٠	العلاقات الاقتصادية المصرية التركية بالتركيز على تقييم اتفاقية التجارة الحرة	أغسطس ٢٠١٥	د. أجلال راتب	د. فادية عبد السلام ، د. سلوى محمد مرسى وآخرون
٢٦١	إطار لرؤية مستقبلية لاستخدام مصادر الطاقة الجديدة والمتجددة فى مصر	أكتوبر ٢٠١٥	د. نفين كمال	د. سهير أبو العينين، د. نفيسة أبو السعود وآخرون
٢٦٢	السوق المحلية للسلع الغذائية" جوانب القصور، والتطوير "	سبتمبر ٢٠١٤	د. عبد القادر محمد دياب	د. هدى صالح النمر، د. أحمد عبد الوهاب برانية وآخرون
٢٦٣	المرصد الحضري لمدينة الأقصر محافظة الأقصر	ابريل ٢٠١٦	د. سيد عبد المقصود	د. فريد أحمد عبد العال، د. محمود عبد العزيز عليوه وآخرون
٢٦٤	الطاقة المتجددة بين نتائج وإبتكارات البحث العلمى والتطبيق الميدانى فى الريف المصرى	إبريل ٢٠١٦	د. عبد القادر محمد دياب	د. هدى صالح النمر، د. أحمد عبد الوهاب برانية وآخرون

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
٢٦٥	نحو تحسين أوضاع الأمن الغذائي والزراعة المستدامة والحد من الجوع والفقر في مصر – سبل وآليات تحقيق الثاني من أهداف التنمية المستدامة- (٢٠١٦ – ٢٠٣٠)	يوليو ٢٠١٦	أ.د. هدى صالح النمر	د. عبد العزيز إبراهيم، د. بركات أحمد الفراء وآخرون
٢٦٦	التغيرات في أسعار النفط وأثارها على الاقتصاد (العالمى والعربى والمصرى)	يوليو ٢٠١٦	د. حسن صالح	د. إجلال راتب، د. فادية عبد السلام وآخرون
٢٦٧	مستقبل التنمية في المنطقة الجنوبية لمحافظة البحر الاحمر (الشلاتين وحلايب)	يوليو ٢٠١٦	أ.د. منى دسوقي	د. سيد عبد المقصود، د. فريد أحمد عبد العال وآخرون
٢٦٨	نحو إطار متكامل لقياس ودراسة أثر أهداف التنمية المستدامة لما بعد ٢٠١٥ على أوضاع التنمية المستدامة في مصر خلال الفترة ٢٠١٥ / ٢٠٣٠	يوليو ٢٠١٦	د. ماجد خشبة	د. على نصار، د. هدى النمر وآخرون
٢٦٩	متطلبات تطوير الحاسبات القومية في مصر	يوليو ٢٠١٦	د. سهير أبو العينين	د. عبد الفتاح حسين، د. أمل زكريا
٢٧٠	آليات التنمية الاقليمية المتوازنة	أغسطس ٢٠١٦	د. فريد عبد العال	د. سيد محمد عبد المقصود، د. أحمد عبد العزيز البقلی وآخرون
٢٧١	تفاعلات المياه والمناخ والانسان في مصر (اعادة التشكيل من أجل اقتصاد متواصل)	أغسطس ٢٠١٦	د سمير مصطفى	د. نفيسة سيد محمد أبو السعود، د. أحمد حسام الدين محمد نجاتي وآخرون
٢٧٢	تفعيلاستراتيجية الذكاء الاقتصادى على المستوى المؤسسىالقومى فى مصر	أغسطس ٢٠١٦	د محرم الحداد	د. محمد عبد الشفيق عيسى، د. زلفى عبد الفتاح شلبي وآخرون
٢٧٣	اشكالية المواطنة فى مصر – الحقوق والواجبات	أغسطس ٢٠١٦	د.دسوقي عبد الجليل	د. خضر عبد العظيم أبو قورة، د. لطف الله إمام صالح وآخرون
٢٧٤	كفاءة الاستثمار العام فمصر (المحددات والفرص وامكانيات التحسين)	سبتمبر ٢٠١٦	د.أمل زكريا	د. هدى صالح النمر، د. هبة صالح مغيب وآخرون
٢٧٥	الاجراءات الداعمة لاندماج المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر غير الرسمية فى القطاع الرسمى فى مصر	أكتوبر ٢٠١٦	د.إيمان الشربيني	د. ممدوح الشرقاوى، د. زلفى شمبى وآخرون
٢٧٦	الادارة المتكاملة للمخلفات الصلبة ودورها فى دعم الاقتصاد القومى	يوليو ٢٠١٧	د. نفيسة أبو السعود	د. محمد سمير مصطفى، د. مها الشال وآخرون
٢٧٧	متطلبات التحول لاقتصاد قائم على المعرفة فى مصر	يوليو ٢٠١٧	د.علاء زهران	د. محمد ماجد خشبة، د. خالد عبد العزيز عطية وآخرون
٢٧٨	آليات وسبل اصلاح قطاعالاعمال العام فى جمهورية مصر العربية	يوليو ٢٠١٧	د. أحمد عاشور	د. أمل زكريا عامر ، د. سهير أبو العينين وآخرون

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
٢٧٩	سبل وآليات تحقيق أنماط الاستهلاك المستدام في مصر	أغسطس ٢٠١٧	د. هدى صالح النمر	د. علاء الدين زهران، د. خالد عبد العزيز عطية وآخرون
٢٨٠	الخيارات الاستراتيجية لاصلاح منظومة التعليم ما قبل الجامعى فى مصر	أغسطس ٢٠١٧	أ.د. دسوقي عبد الجليل	د. خضر عبد العظيم أبو قورة، د. محرم صالح الحداد وآخرون
٢٨١	المسؤولية المجتمعية للشركات ودورها فى تحقيق التنمية المحلية فى مصر	سبتمبر ٢٠١٧	أ.د. حنان رجائي	د. سعد طه علام، د. نجوان سعد الدين وآخرون
٢٨٢	تنمية وترشيد استخدامات المياه فى مصر	سبتمبر ٢٠١٧	د عبد القادر دياب	د. أحمد برانية، د. بركات الفراء وآخرون
٢٨٣	اتفاقية منطقة التجارة الحرة الإفريقية وأثارها على الاقتصادات الإفريقية عموما والاقتصاد المصرى خصوصا	سبتمبر ٢٠١٧	د محمد عبد الشفيع	د. اجلال راتب، د. فادية عبد السلام
٢٨٤	دراسة مدى تطبيق الحوكمة على الإنتاج والإستهلاك المستدام للموارد الطبيعية فى مصر	أكتوبر ٢٠١٧	د. حسام نجاتى	د. سحر البهائي، د. حنان رجائي وآخرون
٢٨٥	صناعة الرخام بمصر "الواقع والمأمول" بالتطبيق على المنطقة الصناعية بشق الثعبان	ديسمبر ٢٠١٧	د إيمان أحمد الشوبيني	د. ممدوح الشرقاوى، د. محمد نصر فريد وآخرون
٢٨٦	تطوير منظومة التعليم العالى فى مصر	ديسمبر ٢٠١٧	د. محرم صالح الحداد	د. دسوقي عبد الجليل، د. محمد عبد الشفيع عيسى وآخرون
٢٨٧	الطاقة المحتملة للصحارى المصرية بين تخمة الودود وقحالة البيئة	ديسمبر ٢٠١٧	د. محمد سمير مصطفى	د. عبد القادر دياب، د. أحمد عبد العزيز البقلي
٢٨٨	نحو تحسين أنماط الانتاج المستدام بقطاع الزراعة فى مصر	يونيو ٢٠١٨	د هدى صالح النمر	د. علاء الدين محمد زهران، د. خالد عبد العزيز عطية وآخرون
٢٨٩	مبادرة الحزام والطريق وانعكساتها المستقبلية الاقتصادية والسياسية على مصر	يونيو ٢٠١٨	د محمد ماجد خشبة	د. محمد على نصار، د. هبة جمال الدين وآخرون
٢٩٠	دراسة تحليلية لموقع مصر فى التجارة البينية بين الدول العربية باستخدام تحليل الشبكات	يونيو ٢٠١٨	د أماني حلمي الرئيس	د. فادية محمد عبد السلام، د. حسن محمد ربيع حسن وآخرون
٢٩١	سعر الصرف وعلاقته بالاستثمارات الأجنبية فى مصر	يوليو ٢٠١٨	د فادية عبد السلام	د. حجازى الجزار، د. محمود عبد الحى صلاح وآخرون
٢٩٢	التغير الهيكلى لقطاع المعلومات فى مصر (بالتركيز على العمالة)	يوليو ٢٠١٨	د محرم الحداد	د. اجلال راتب، د. محمد عبد الشفيع عيسى وآخرون
٢٩٣	التأمين وادارة المخاطر فى الزراعة المصرية	يوليو ٢٠١٨	د سمير عريقات	د. سعد طه علام، د. أحمد عبد الوهاب برانية وآخرون
٢٩٤	اهمية المشكلات النفسية والاجتماعية لدى الشباب المصرى ١٨-٣٥ سنة - دراسة تطبيقية على محافظة القاهرة	أغسطس ٢٠١٨	د. دسوقي عبد الجليل	د. خضر عبد العظيم أبو قورة، د. لطف الله إمام صالح وآخرون
٢٩٥	التعاون المصرى الافريقى فى مجال	سبتمبر ٢٠١٨	د. سمير مصطفى	د. نفيسة سيد أبو السعود،

الشراكة بين القطاعين العام والخاص – التحديات والآفاق المستقبلية

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
	استئجار الأراضي والتصنيع الغذائي			د. حمداوى بكرى وآخرون
٢٩٦	لا مركزية الادارة البيئية فى مصر وسبل دعمها	سبتمبر ٢٠١٨	د. نفيسة أبو السعود	د. محمد سمير مصطفى، د. سحر إبراهيم البهائي وآخرون
٢٩٧	تقييم السياسات النقدية المصرية منذ عام ٢٠٠٣ مع اهتمام خاص بدورها فى مساندة أهداف خطط التنمية	سبتمبر ٢٠١٨	د. حجازى عبد الحميد الجزار	د. علي فتحي البجلاتي، د. أحمد عاشور وآخرون
٢٩٨	الممارسات الاحتكارية فى أسواق السلع الغذائية الأساسية فى مصر	أكتوبر ٢٠١٨	د. عبد القادر دياب	د. أحمد عبد الوهاب برانية، د. هدى صالح النمر وآخرون
٢٩٩	سياسات تنمية الصادرات فى مصر فى ضوء المستجدات الاقليمية والعالمية	أكتوبر ٢٠١٨	د. نجلاء علام	د. محمد عبد الشفيق، د. مجدى خليفة وآخرون
٣٠٠	تفعيل منظومة جودة التصدير فى المشروعات الصغيرة والمتوسطة فى مصر بالتطبيق على قطاع المنسوجات	ديسمبر ٢٠١٨	د. إيمان الشربيني	د. زلفى شلبى، د. محمد حسن توفيق وآخرون
٣٠١	دور العناقد الصناعية فى تنمية القدرة التنافسية لصناعة الأثاث فى مصر – بالتطبيق على محافظة دمياط	فبراير ٢٠١٩	د. محمد حسن توفيق	د. إيمان الشربيني، د. سمير عريقات وآخرون
٣٠٢	سياحة التراث الثقافى المستدامة مع التطبيق على القاهرة التاريخية	يونيو ٢٠١٩	د. سلوى محمد مرسى	د. إجلال راتب العقيلي، د. زينب محمد نبيل الصادى وآخرون
٣٠٣	تطور منهجية جداول المدخلات والمخرجات ومقتضيات تفعيل استخدامها فى مصر	يوليو ٢٠١٩	د. حجازى الجزار	د. سهير ابو العيين ، د. أحمد ناصر وآخرون
٣٠٤	مستقبل القطن المصرى فى سياق استراتيجية التنمية الزراعية فى مصر	يوليو ٢٠١٩	د. سعد طه علام	د. سمير عبد الحميد عريقات، د. نجوان سعد الدين وآخرون
٣٠٥	التغير الهيكلى لقطاع المعلومات فى مصر بالتركيز على الصادرات	أغسطس ٢٠١٩	د. محرم الحداد	أ.د. محمد عبد الشفيق عيسى ، أ.د. زلفى شلبى. وآخرون
٣٠٦	منافع وأعباء التمويل الخارجى فى مصر	أغسطس ٢٠١٩	د. فادية عبد السلام	د. محمود عبد الحى، د. محمد عبد الشفيق عيسى وآخرون
٣٠٧	نحو منهجية لقياس المؤشرات وتصور متكامل لنمذجة السيناريوهات البديلة لتحقيق أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ٢٠٣٠ – حالة مصر	أغسطس ٢٠١٩	د. عبد الحميد القصاص	د. أحمد سيمان، د. علا عاطف ، وآخرون
٣٠٨	تطوير التعليم الأساسى فى مصر فى ضوء الاتجاهات التربوية الحديثة	سبتمبر ٢٠١٩	د. دسوقي عبد الجليل	د. خضر عبد العظيم أبو قورة، د. لطف الله محمد طبالة، وآخرون
٣٠٩	النمو السكانى والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية فى مصر خلال ٢٠١٧-٢٠٠٦	سبتمبر ٢٠١٩	د. عزت زيان	د. أحمد عبد العزيز البقلي، د. حامد هطل، وآخرون
٣١٠	الزراعة التعاقدية كمدخل للتنمية الزراعية المستدامة فى مصر	أكتوبر ٢٠١٩	د. هدى النمر	د. بركات أحمد الفراء، د. محمد ماجد خشبة، وآخرون

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٣٢١) - معهد التخطيط القومي

م	عنوان السلسلة	التاريخ	الباحث الرئيسي	الباحثون المشاركون
٣١١	فرص ومجالات التعاون الزراعي المصري الأفريقي وآليات تفعيله	مارس ٢٠٢٠	د. هدى النمر	د. أحمد عبد الوهاب برانيه، د. بركات أحمد الفرا ، وآخرون
٣١٢	متطلبات تنمية القرية المصرية في إطار رؤية مصر ٢٠٣٠	مارس ٢٠٢٠	د. حنان رجائي عبد اللطيف	د. سعد طه علام د. سمير عبد الحميد عربيات، واخرون
٣١٣	الأسرة المصرية وادوار جديده في مجتمع يتغير (بالتركيز على منظومة القيم)	يونيو ٢٠٢٠	أ.د/ زينات محمد طباله	أ.د/ دسوقي عبد الجليل أ.د/ عزة عمر الفندري واخرون
٣١٤	الاستثمار في المشروعات البيئية في مصر وفرص تنميتها	يونيو ٢٠٢٠	أ.د. نفيسة سيد أبو السعود	أ.د. خالد محمد فهمي د. منى سامي أبو طالب واخرون
٣١٥	"استشراف الآثار المتوقعة لبعض التطورات التكنولوجية على التنمية في مصر وبدائل سياسات التعامل معها" (بالتركيز على الذكاء الاصطناعي: AI - وسلسلة الكتل: Blockchain)	يونيو ٢٠٢٠	أ.د. محمد ماجد خشبة	أ.د. عبد الحميد القصاص، أ.د. امانى الرئيس، واخرون
٣١٦	التغير الهيكلي لقطاع المعلومات في مصر (بالتركيز على الاستثمارات)	يونيو ٢٠٢٠	أ.د. محرم الحداد	أ.د. محمد عبد الشفيق عيسى، أ.د. زلفى عبد الفتاح شلبى. واخرون
٣١٧	سياسات وآليات تعميق الصناعات التحويلية المصرية فى ظل الثورة الصناعية الرابعة"	يونيو ٢٠٢٠	د مها محمد الشال	أ.د عزت النمر د. حجازى الجزار، وآخرون
٣١٨	دور الخدمات الدولية فى تنمية صادرات مصر من وإلى أفريقيا	يونيو ٢٠٢٠	أ.د. أجلال راتب	أ.د. سلوى مرسى، أ.د. فادية عبد السلام، وآخرون
٣١٩	سياسات الإصلاح الاقتصادي وآثارها على هيكل تجارة مصر الخارجية	يونيو ٢٠٢٠	أ.د. حسين صالح	أ.د. محمود عبد الحى، أ.د. محمد عبد الشفيق عيسى، أ.د. مجدى خليفة
٣٢٠	المسؤولية الاجتماعية وتنمية المجتمعات المحلية (بالتركيز على محافظة المنوفية)	يوليو ٢٠٢٠	أ.د. فريد أحمد عبد العال	أ.د. سيد محمد عبد المقصود د. عزة محمد حسن يحيى واخرون
٣٢١	الشراكة بين القطاعين العام والخاص - التحديات والآفاق المستقبلية	يوليو ٢٠٢٠	أ.د فادية عبدالسلام	أ.د/ سهير أبو العينين أ.د/ يمن الحماقى د/ أحمد رشاد الشربيني

Abstract

Public- private partnership in Egypt : The Challenges and Prospective :

The objective of this study to identify the challenges in the front end process of PPP projects in Egypt, while contributing to the general understanding and filling Some gaps in the research and Study of Such Projects .This could be achieved by revising the development of PPP Projects since 2006 till the establishment of PPP Central Unit in 2009 and through the issuance of Law 67 (2010) and more recently in 2018.

The current Study has adopted an integrated approach to record, analyses and assess some projects such as New Cairo Waste Water Treatment Plant, and Schools as well as Alex. Hospitals as Case studies . The methodology depended on the outcomes of the Workshop held in Jan^{٢٠٢٠}. It incorporated all The Stakeholders involved in the implementation of PPP Projects. The findings indicated the Success of the New Cairo Wastewater treatment Plant and the failure of the Hospitals Project.

As to the Schools Project, it has been difficult and too early to judge the extent of Success or failure using the appropriate tools. The reasons underlying the failure of the hospitals Project are attributed to the risks of both the interest rate and the inflation rate which negatively affected the assessment of the public sector comparator.

Regarding the role played by governance as a factor determining the success or failure of the PPP project, the study highlights the tax and accounting as problems faced by the enterprise (SPV), and that overcoming them will provide transparency and accountability.

Moreover, the findings revealed the most critical mechanisms needed for leveraging the Partnership in Egypt, therefore a set of procedures were recommended in the area of Planning , legislation, management, and evaluating and monitoring of PPP Projects . More attention is needed to settle the question of the right determination of risks and their sharing between the government and the private Sector, particularly those related to financing, exchange rate fluctuations in order to assess the value for money (VFM). Some Precautions and explanations were raised and a lot of questions are left to the future studies to address .

Keywords : PPP Projects, Egypt . integrated frame work , Value For Money , risk allocation in PPP projects.