



معهد التخطيط القومي

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر " تقييم للتجربة ورؤية مستقبلية "

Partnership
between the Public and Private Sectors in Egypt
"Evaluation and Future vision for the Experience"

رسالة مقدمه للحصول على درجة الماجستير في التخطيط والتنمية

إعداد الباحث

هاني أحمد خليل

إشراف

أ.د/ هدى صالح النمر

أستاذ متفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية

٢٠١٧



معهد التخطيط القومي

إجازة رسالة ماجستير التخطيط والتنمية

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر
"تقييم للتجربة ورؤية مستقبلية"

Partnership
between the Public and Private Sectors in Egypt
"Evaluation and Future vision for the Experience"

الباحث

هاني أحمد خليل

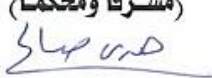
إجازة الرسالة من قبل لجنة المناقشة والحكم

لجنة المناقشة والحكم

(رئيساً ومحكماً)

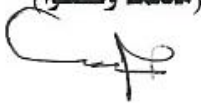

١- أ.د. بركات أحمد الفرا

(أستاذ متفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية معهد التخطيط القومي)

(مشرفاً ومحكماً)


٢- أ.د. هدى صالح النمر

(أستاذ متفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية معهد التخطيط القومي)

(محكماً وعضواً)


٣- د. جمال محمد عثمان

(دكتوراه اقتصاد - وكيل وزارة المالية سابقاً - رئيس لجنة إنهاء المنازعات الضريبية)

أجيزت الرسالة بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٠

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ

عَلَيْنَا إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِنْ قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا

تَحْمِلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَاعْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَا

أَنْتَ مُوَلَّانَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ﴾

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

سورة البقرة الآية الكريمة رقم (٢٨٦)

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد إلى أمي طريقي إلى الجنة، رمز
الحنان والإخلاص والإيثار، ضحت بكل شئ من أجلنا،
أطال الله في عمرها وأدام عليها نعمة الصحة والعافية
وإلى روح أبي أرجو الله أن يتغمده في رحمته،
وأخواتي الأعزاء حفظكم الله جميعاً.

وأخص بالإهداء زوجتي الحبيبة الغالية نور حياتي
ورفيقة دربي وصديقتي الوفية، وعوني دائماً على
متاعب الحياة على صبرها ودعمها لي لإنجاز هذا
العمل.

وإلى أبنائي وأحبابي ثمرة فؤادي وقرة عيني (محمد،
ندى، ياسين)

حتى يكون هذا العمل دافعاً وحافزاً لهم على التفوق
في المستقبل،،

الباحث

شكر وتقدير

يشرفني أن أقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والامتنان

والعرفان للأساتذة أعضاء اللجنة الموقرة،

واخص بالشكر الأستاذة الدكتورة الفاضلة/هدى صالح النمر

أستاذ متفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية – معهد التخطيط

القومي، فقد شرفت بقبول سيادتها الإشراف على هذه

الدراسة، وعلى كل ما أحاطتني به من اهتمام وتوجيه، ولما بذلته

سيادتها من جهد كبير في سبيل إخراج هذه الدراسة على النحو

الذي ظهرت عليه، على الرغم من كثرة مسئولياتها، كما قدمت

لي التشجيع والعون الصادق، فلها منى جزيل الشكر

والامتنان، وجزاها الله عنى كل خير، فهي بحق خير من تعلم العلم

وعلمه.

الأستاذ الدكتور الفاضل / جمال محمد عثمان، دكتوراه اقتصاد –

وكيل وزارة المالية سابقاً – رئيس لجنة إنهاء المنازعات

الضريبية وذلك لتفضل سيادته بقبول الموافقة على الاشتراك في لجنة مناقشة الرسالة والحكم عليها، وإثرائها بملاحظاته القيمة، وهو ما يعد تفضلاً من سيادته، فله منى أسمى آيات التقدير والعرفان بالجميل.

الأستاذ الدكتور الفاضل/ بركات أحمد الفراء، أستاذ متفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية – معهد التخطيط القومي، وسيادته يعد بحق نموذجاً مشرفاً يحتذى به، وتفضله الكريم بالموافقة على الاشتراك في لجنة مناقشة الرسالة والحكم عليها، يعد إثراء للمناقشة وإعطاء الرسالة تميزاً وقيمة خاصة، فله منى أسمى آيات التقدير والعرفان بالجميل.

مستخلص الدراسة

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قِبل الحكومات في مختلف أنحاء العالم .

اعتماداً علي أن عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي تعتمد على حشد وجمع كافة إمكانات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد ، وخبرات كل من القطاع العام والخاص لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى إنشاء وتشغيل المشروعات بمختلف أنواعها.

بعد أن واجهت التنظيمات المؤسسية تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة والمستهدفة ، لذلك تسعى الحكومات إلي تبني نظم الشراكة التي تساهم فيها كافة قطاعات المجتمع في توجيه وإدارة وتشغيل المشروعات والأعمال وتطويرها وتنميتها من أجل خدمة أغراضها علي أساس منفعة متبادلة.

لذا فقد تم تقسيم خطة الدراسة إلى أربعة فصول رئيسية بخلاف المقدمة والتمهيد والدراسات السابقة والنتائج والتوصيات وقد جاءت فصول الرسالة لتعبر عن هذا الموضوع بشئ من التفصيل ، فالفصل الأول يختص بتوضيح نشأت وتطور الشراكة حتى وصلت لما عليه الآن، بالإضافة لتناول العديد من مفاهيم الشراكة في بعض الأدبيات ومبرراتها وأهدافها ومخاطرها، ثم تم توضيح العديد من صور وأساليب الشراكة وعيوب ومميزات كل أسلوب مع بيان المشروعات التي تتناسب مع كل أسلوب .

والفصل الثاني تناول بعض التجارب الدولية في مجال الشراكة لتعظيم الاستفادة من تلك التجارب في التجربة المصرية .

والفصل الثالث تناول التجربة المصرية بشئ من التفصيل من حيث الإطار المؤسسي والتشريعي وخطوات ومراحل وإجراءات مشروعات الشراكة ،

ومشروعات الشراكة في مصر مع التركيز على مشروعات الشراكة بعد إنشاء الوحدة المركزية للشراكة بوزارة المالية عام ٢٠٠٦ م .
وتنتهي الدراسة بالفصل الرابع الذي تناول تقييم تجربة الشراكة في مصر وتعرضنا للمشاكل والمعوقات التي واجهت مشروعات الشراكة في مصر وتم إيضاح مؤشرات تقييم مشروعات الشراكة وتم عرض رؤيا مستقبلية لما يجب أن تكون عليه الشراكة في مصر .
وتختتم الدراسة بعرض أهم الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة والتوصيات والمقترحات التي تتبناها والتي قد تساعد على دعم الشراكة بين القطاع العام والخاص في مصر .

الكلمات الدالة:

- الشراكة
- تجارب دولية في الشراكة
- التجربة المصرية في الشراكة

Abstract

The Public- Private Partnership (PPP) has gained increasing interest from governments all over the world as the socio-economic growth depends on recruiting all the society 'potentialities including capacities, resources, and expertise of both public and private sectors to participate as institutional organizations in establishing and operating projects of various types. When institutional organizations have encountered challenges and difficulties in achieving their developmental goals at the aspired and targeted level, So, governments have endeavored to adopt a partnership system where all sectors of the society participate in directing, managing, and operating projects and businesses as well as developing these projects so as to realize their goals on mutual benefits basis.

Based on this prospect, the study plan is divided into four main chapters in addition to the Introduction, Premise, previous studies, results, and recommendations. The thesis' chapters illustrate these points in details; the first chapter explains partnership's evolution and developments until it reached the current state, as well as several concepts of partnership's reasons, targets & risks in Literature. Then presenting several types and methodologies of partnership showing the merits and demerits of each methodology and the type of projects that suit each one.

The second chapter deals with some international experiments in the area of partnership to maximize benefits from these experiments in Egypt.

The third chapter deals with the Egyptian experiment in details in terms of the institutional & legislative framework, steps, phases, and procedures of partnership projects in Egypt with focus on these projects after the

establishment of The Central Unit for Partnership in Ministry of Finance in 2006.

The study ends with the fourth chapter that deals with the evaluation of the Egyptian experiment in the area of partnership, the problems, and obstacles that encountered partnership projects, and illustrating partnership projects evaluation indices in Egypt, then presenting the sought future vision of partnership in Egypt.

The study concluded with presenting the most important conclusions that the study reached as well as the adopted recommendations and suggestions that could help support The Public- Private Partnership (PPP).

- Partnership
- international experiments in the partnership
- the Egyptian experiment in the partnership

المحتويات



فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
الآية	أ
إهداء	ب
شكر وتقدير	ج
مستخلص الرسالة	هـ
المحتويات	ط
الإطار العام للدراسة	١
أ - مقدمة	٢
ب - أهمية الدراسة	٥
ج - مشكلة الدراسة	٥
د - أهداف الدراسة	٧
هـ - حدود الدراسة	٧
و - منهج الدراسة	٨
ز - عرض موجز للدراسات والأدبيات المرجعية	٩
ح - خطة الدراسة	٣٢
الفصل الأول ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص	٣٣
تمهيد	٣٤
١/١ النشأة والتطور (في العالم ومصر)	٣٥
٢/١ المفهوم والأهمية	٤٠
٣/١ الأسباب والدوافع ، الأهداف والفوائد	٤٤

تابع فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
٤٤	١/٣/١ الأسباب والدوافع
٤٥	٢/٣/١ الأهداف والفوائد
٥١	٤/١ مخاطر الشراكة
٥٥	٥/١ صور وأشكال الشراكة
٥٦	١/٥/١ عقود الخدمة
٥٧	٢/٥/١ عقود الإدارة
٥٨	٣/٥/١ عقود التأجير
٥٩	٤/٥/١ عقود الامتياز
٦١	٥/٥/١ عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T)
٦٦	٦/٥/١ خلاصة الفصل
٦٧	الفصل الثاني نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة
٦٨	تمهيد
٦٩	١/٢ التجربة البريطانية
٨٠	٢/٢ تجربة المملكة العربية السعودية
٩١	٣/٢ التجربة المغربية
٩٨	٤/٢ التجربة الماليزية
١٠٤	٥/٢ خلاصة الفصل

تابع فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
الفصل الثالث البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر	١٠٨
تمهيد	١٠٩
١/٣ الإطار التشريعي للشراكة في مصر	١١٠
٢/٣ الإطار المؤسسي للشراكة في مصر	١١٥
٣/٣ مراحل وخطوات وإجراءات مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص	١١٩
٤/٣ مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في التجربة المصرية	١٢٥
١/٤/٣ مشروعات الشراكة قبل إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص	١٢٥
٢/٤/٣ مشروعات الشراكة بعد إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص	١٢٨
٣/٤/٣ مشروعات تحت الطرح والجاري إعدادها للطرح خلال عام ٢٠١٧/٢٠١٨	١٤٢
٤/٤/٣ مشروعات مستقبلية	١٤٩
٥/٣ خلاصة الفصل	١٥١

تابع فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
الفصل الرابع	
تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية لوضع الشراكة	١٥٢
تمهيد	١٥٣
١/٤ مؤشرات تقييم مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص	١٥٤
٢/٤ تقييم تجربة الشراكة في مصر	١٦٧
٣/٤ رؤية مستقبلية لدعم الشراكة في مصر	١٧٣
٤/٤ خلاصة الفصل	١٩١
النتائج والتوصيات	١٩٢
قائمة المراجع	١٩٦
الملاحق	٢٠٦
الملخص باللغة العربية	أ-هـ
الملخص باللغة الإنجليزية	A-F

الإطار العام للدراسة



أ - مقدمة:

تسعى الحكومات في مختلف دول العالم إلي إشباع الحاجات العامة والأساسية لمواطنيها لما لها من أهمية كبرى في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ونتيجة للزيادة المطردة في النمو السكاني والاجتماعي والاقتصادي في دول العالم المختلفة ، تزايد الطلب علي خدمات البنية الأساسية ولاسيما خدمات الطاقة والنقل والمرافق والصحة والتعليم .

لكن هذه الزيادة لم تقابلها في الكثير من الدول وخاصة النامية منها زيادة مماثلة في التوسع في تلك البنية الأساسية ، وقد يعزي السبب الرئيسي في هذا إلى عجز موازنات بعض الدول عن مواجهة تكاليف إنشاء وصيانة شبكات البنية الأساسية والتوسع في إقامتها.

وقد أوجد التوسع المطلوب في مشروعات البنية الأساسية ، وكذلك تقديم خدماتها بمستوى أفضل رغبة في البحث عن أساليب جديدة لتمويل تلك المشروعات دون حاجة لزيادة الضرائب أو زيادة التعريفات المفروضة على البنية الأساسية أو تحميل المواطن أعباء إضافية ، فكان الاتجاه نحو القطاع الخاص ليشترك في عملية التمويل.(١)

وقد حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل الحكومات في مختلف أنحاء العالم ، اعتماداً علي أن عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي تعتمد على حشد وجمع كافة إمكانيات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد وخبرات كل من القطاع العام والخاص لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى إنشاء وتشغيل المشروعات بمختلف أنواعها.

لقد واجهت التنظيمات المؤسسية تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة والمستهدفة ، لذلك تسعى الحكومات إلي تبني

١- محمد صلاح يوسف عفيفي ، المشاركة بين الاستثمار العام والخاص بالتطبيق علي قطاع النقل ، رسالة ماجستير ، كلية تجارة جامعة بنها ، ٢٠١١ ، ص-١٠

نظم الشراكة التي تساهم فيها كافة قطاعات المجتمع في توجيه وإدارة وتشغيل المشروعات والأعمال وتطويرها وتنميتها من أجل خدمة أغراضها علي أساس مساهلة شفافة ومنفعة متبادلة. (١)

هناك كثير من دول العالم قامت بإشراك القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية وتعتبر بريطانيا من الدول الرائدة في هذا المجال ، وفي ماليزيا اتسمت التجربة بالنسبة للمشروعات التي أقيمت بنظام BOT أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالنجاح في كسب وتأهيل الموارد البشرية ، بحيث أن العامل الأساسي في نجاحها كان الانطلاق بوعي مفاده تأهيل الجهاز الحكومي ، والتغلب علي المشاكل التي تحد من الدور المنوط به . (٢)

وفي المملكة العربية السعودية نتيجة الضغوط المتزايدة التي تعرضت لها الموازنة العامة بسبب انخفاض أسعار البترول المصدر الرئيسي للدخل الأمر الذي انعكس علي تناقص استثمارات الدولة في مشاريع البنية الأساسية ومع تنامي الطلب علي الخدمات العامة وتوسعة وتطوير البنية الأساسية تم الأخذ بمبدأ المشاركة مع القطاع الخاص بالمملكة في تطوير وتشغيل البنية التحتية. (٣)

وفي مصر حيث الارتفاع مستمر في (العجز الكلي بالموازنة العامة للدولة حيث كان ما يقرب من (٥٤,٧ مليار جنيه عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧) ووصل إلى (١٦٦,٧ مليار جنيه عام ٢٠١١/٢٠١٢) وكذا مستوى الدين العام الذي كان (٥٤٩,٧ مليار جنيه تقريبا عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧) ووصل إلى (١١٤٢,٩ مليار جنيه تقريبا عام ٢٠١١/٢٠١٢) . (٤)

١- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية ، دائرة المالية ، حكومة دبي ، أبريل ٢٠١٠ ، ص ٣

٢- جريدة القيس، دراسة بهدف شراكة حقيقية تقوم علي فكرة التكامل والإنصاف والعدالة ، توصيات لتفعيل قانون ال BOT ، الكويت ، يناير ٢٠١٠

٣- وزارة الاقتصاد والتخطيط إنجازات الخطة التاسعة ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٧٢

٤- البيان المالي للموازنة العامة للدولة في الفترة من ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ حتى ٢٠١١ / ٢٠١٢ ، وزارة المالية

أدى إلى تزايد أعباء توفير التمويل اللازم لمشروعات البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية ، لذا قامت الحكومة المصرية بوضع سياسة جديدة طويلة الأجل منذ عام ٢٠٠٦ ، وذلك من أجل تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص بهدف التوسع في مشروعات البنية التحتية وتحقيق الأهداف التنموية المنشودة. بالإضافة إلى إصدار قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة (قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠).

ب - أهمية الدراسة:

جاءت أهمية دراسة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر من أهمية الشراكة في حفز النمو الاقتصادي وتحقيق الأهداف التنموية المستهدفة وزاد من هذه الأهمية العجز المستديم في الموازنة العامة للدولة. ومع تزايد هذا العجز سنويا وقصور الموارد المالية للدولة عن الوفاء باحتياجات المواطنين التي تتزايد باستمرار في مختلف مجالات الخدمات العامة، والحاجة إلى توفير هذه الخدمات ليس فقط من حيث الكم ولكن من حيث الجودة والكفاءة وذلك في إطار الاتجاه نحو إفساح المجال للقطاع الخاص من أجل مشاركة أكبر في كافة المجالات الإنتاجية والخدمية.

ج - مشكلة الدراسة:

تتلخص مشكلة البحث في التعرف على المعوقات والمشاكل التي واجهها برنامج مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص والتي أدت إلى التأخير أو التراجع عن تنفيذ العديد من مشروعات الشراكة ، ومن ثم حالت دون تحقيق الأهداف المأمولة من هذا البرنامج .

كما أن الواقع المصري الحالي في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية التي تمر بها مصر بعد ثورة ٢٥ يناير، يشير إلى عدم استقرار الأوضاع وعدم وجود مناخ استثماري جيد .

إن القطاع العام في مصر كان هو القطاع المنوط به القيام بالمشروعات القومية والبنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية التي تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة ، لذا كان القطاع الخاص يحجم عن هذه المشروعات لانخفاض ربحيته.

والدراسة في سبيلها لتحقيق أهدافها فإنها تحاول البحث عن إجابة لمجموعة من التساؤلات نعرضها فيما يلي:

- ما مدي تحقيق مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص المنفذة والجاري تنفيذها لأهدافها المخططة ؟ وما هو مدي كفاءتها وفعاليتها في تحقيق تلك الأهداف ؟
- ما هو موقف مشروعات الشراكة المخطط تنفيذها في ظل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها البلاد في الوقت الراهن ؟
- ويمكن الإجابة علي هذين السؤالين من خلال طرح مجموعة أخرى فرعية من الأسئلة نذكر منها :
- هل التوقيت الحالي مناسب لتطوير وجذب استثمارات القطاع الخاص المحلي والأجنبي ؟
- ما هي السبل و السياسات والحوافز التشجيعية التي يمكن للحكومة تقديمها في سبيل جذب تلك الاستثمارات ؟
- هل هناك بدائل للشراكة مع القطاع العام بديلاً للقطاع الخاص كأن نلجأ للبنوك الوطنية أو نحاول إيجاد تشريعات مناسبة لاستغلال الودائع المتاحة كبديل عن استثمارات القطاع الخاص؟
- هل يمكن الاستغناء الكامل عن الشراكة حالة توافر بدائل لها مثل (الاقتراض الحكومي/ زيادة المدخرات/ إعادة هيكلة الإنفاق العام) ؟
- هل هناك قيود علي مشاركة رأس المال الأجنبي للبنية التحتية ذات الحساسية؟
- وما هي احتمالات آثاره السلبية سياسياً واجتماعياً واقتصادياً ؟
- هل هناك أساليب رقابية أكثر فاعلية علي مشروعات الشراكة التي يتم أو مخطط تنفيذها ؟
- هل البيئة التشريعية الحالية (قانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠) لتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة يصلح لتشجيع تنفيذ مشروعات الشراكة وتوسعاتها المستقبلية؟

- هل تطبيق اللامركزية في اختيار الأولويات لمشروعات الشراكة ستكون أكثر واقعية من تحديدها مركزياً ؟
- إلي أي مدى يمكن الاستفادة من التجارب الدولية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة مشروعات الشراكة في مصر ؟

د — أهداف الدراسة:

- في ضوء ما سبق عرضه من مبررات لإعداد هذه الدراسة ، نوجز أهداف الدراسة في الآتي:—
- تقييم تجربة الشراكة المصرية بين القطاع العام والخاص للوقوف علي أهم الإيجابيات والسلبيات في مشروعات وبرامج الشراكة التي تم وجاري تنفيذها والمعوقات والمشاكل التي وقفت أمام تحقيق أهداف تلك البرامج والمشروعات.
- وضع تصور ورؤية لمستقبل الشراكة في مصر في ظل الظروف الحالية والمستقبلية. ومحاولة الاسترشاد بالنماذج المثلي للتجارب الدولية في مجال الشراكة عند تنفيذ برامج ومشروعات الشراكة في مصر مستقبلاً وبما يتوافق مع الظروف والبيئة المصرية .

ه — حدود الدراسة:

- سوف تتناول الدراسة بشكل عام مشروعات الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، ولكن سيتم التركيز على مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص منذ نشأة الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية ٢٠٠٦، وبعد صدور قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة (قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠) حتى وقت الانتهاء من إعداد الدراسة ٢٠١٧.

و - منهج الدراسة:

سوف تعتمد الدراسة في سبيل تحقيق أهدافها علي :
المنهج التحليلي الوصفي للبيانات المستقاة من مصادرها الأولية والثانوية ،
وكذلك المنهج المقارن بدراسة تجارب بعض الدول .
كما تعتمد الدراسة على المنهج التطبيقي من خلال المقابلات الشخصية
لمجموعة من المعنيين بقضية الشراكة ، وذلك بجانب عقد لقاءات مع
المسؤولين بمشروعات الشراكة التي تم وجاري تنفيذها في إطار قانون
الشراكة وكذلك مع المسؤولين بالوحدة المركزية للشراكة بوزارة المالية .

ز - عرض موجز للدراسات والأدبيات المرجعية

تمهيد :-

إن دراسة أي نظام من أنظمة الاستثمار ولاسيما الشراكة بين القطاع العام والخاص يتطلب في البداية التطرق إلى الدراسات السابقة في هذا المجال ومعرفة أهداف تلك الدراسات وما توصلت إليه من نتائج وتوصيات حتى تكتمل الاستفادة، وفيما يلي نستعرض بعضاً من هذه الدراسات :-

١-١ دراسات باللغة العربية:

محمد صلاح ، البشير عبد الكريم، أسلوب البوت كآلية لتشديد مشروعات البنية التحتية ، تجارب دولية وعربية مختارة ، أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة الشلف الجزائر العدد السابع عشر، يناير ٢٠١٥.

بدراسة نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية الذي يعتبر من أهم صور مشاركة القطاع الخاص في إقامة وتحديث وإدارة مشروعات البنية التحتية، ولقد لقي قبولاً كبيراً في كثير من دول العالم لما له من أهمية في تخفيف العبء المالي للموازنات العامة للدول خاصة النامية منها، ومن جهة أخرى فتح المجال أمام القطاع الخاص كفاعل جديد في مجال المشروعات العامة خاصة مشروعات البنية التحتية التي كانت حكرًا للدولة.

وتوصلت الدراسة إلى النتائج التالية:-

هناك توجه من قبل الدول النامية والمتقدمة في تنفيذ مشروعات البنية التحتية وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) وفي جميع المجالات والمشروعات التي تتطلب أموال ضخمة.

إن تطبيق هذا النظام يتطلب توفر البيئة الاقتصادية والبيئة القانونية الملائمتين، فالبيئة الاقتصادية فيما يتعلق بتوفر مصادر التمويل من بنوك وأسواق مالية وغيرها، أما البيئة القانونية فيتعلق الأمر بالتشريعات القانونية التي تحمي

المستثمر خاصة الأجنبي والتشريعات التي تعطي حق الامتياز في التشغيل والتسيير وغيرها من التشريعات .

توفير الكثير من المزايا بالنسبة للدول النامية منها: تخفيف العبء المالي على موازناتها المالية، نقل التكنولوجيا الحديثة، التخفيف من البطالة من خلال تشغيل اليد العاملة المحلية، تنشيط الأسواق المالية، تحميل القطاع الخاص مخاطر القيام بالمشروع.

تهدف مشروعات البناء والتشغيل ونقل الملكية إلى توسيع قاعدة الاستثمارات الخاصة فيما يتعلق بالاستثمار في البنية التحتية، فالحكومات تلجأ إلى هذا الأسلوب عندما تواجه عقبات في استكمال مشروعات التنمية الكبرى والمتعلقة بمشروعات البنية التحتية.

تتحمل الدولة الجزء الأكبر من المخاطر السياسية كتغيير القوانين والتأمين وغيرها، وكذا بعض حالات الاتفاقيات التي تلزم الدولة أو شركة المشروع بشراء المنتج أو الخدمة ودفع المقابل المادي لذلك.

تعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بديلاً إستراتيجياً لتوفير خدمات البنية التحتية وذلك عندما يكون هناك تكاتف للجهود بين القطاعين العام والخاص من أجل الرفع من جودة الخدمات الموجهة للمجتمع وتحقيق رفاهيته.

تختلف درجة تدخل القطاع الخاص في مجال البنية التحتية وهذا يكون حسب أسلوب الشراكة الملائم لتنفيذ مشروعات البنية التحتية، وتساعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT الدولة على مواصلة بناء هياكل اقتصادية جديدة خارج ميزانيتها العامة، فهي بذلك توجه موارد اقتصادية جديدة للمجتمع دون إحداث عجز في الميزانية.

كما تواجه استثمارات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT مجموعة من المخاطر يتحملها القطاع الخاص

وذلك حسب ما تم التعاقد عليه وحسب ارتفاع العائد، أما المخاطر السياسية فالدولة هي التي تتحملها.

سنوسي بن عومر ، فعالية الاستثمار المباشر في الجزائر ، تقييم تجربة الشراكة قطاع عام – خاص ، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان ، الجزائر ، ٢٠١٣-٢٠١٤ .

استهدفت الدراسة كيفية مساهمة الشراكة في تنشيط الاستثمار الأجنبي المباشر ومدى فعاليتها كخيار استراتيجي ، وذلك في ضوء عدة فروض وهي الرغبة في الحصول علي خدمات أفضل وبكفاءة اعلي تدفع الحكومات بشكل متزايد إلي تبني شراكة قطاع عام- خاص لتقديم الخدمة العمومية بجودة عالية. هناك عدة أسباب تجعل المؤسسة الاقتصادية تلجأ للشراكة سواء للتعاون من أجل السيطرة على السوق أو تجنب المنافسة ، أو الحصول على التكنولوجيا والخبرة اللازمة وامتصاص البطالة.

كما تختلف نتائج وأثار الشراكة على المؤسسة الاقتصادية حسب شكل وصيغة عقد الشراكة، ومحدودية الموارد المالية البشرية والتقنية التي لدي القطاع العام أدت إلي اعتبار الشراكة كخيار استراتيجي فعالا وقادرا على تنمية الخدمة العمومية .

وقد توصلت الدراسة للنتائج الآتية:

– وضع الإطار القانوني المنظم لعلاقات الشراكة بين القطاع العام والخاص لتفادي العديد من الآثار السلبية التي من شأنها أن تكون معرقة.

وضع الأطر العامة التي تحدد دور كل شريك في التنمية بما يضمن كفاءة التنسيق والتكامل بين كافة الأطراف.

حصر التجارب الناجحة التي خاضتها الدول الأخرى عند الشراكة مع القطاع الخاص ، وتقييمها والاستفادة من إيجابيتها وتجنب سلبياتها الناجمة عنها.

– عدم الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص إلا بعد إعداد الأطر

التشريعية والمؤسسية اللازمة لإنجاح هذه الشراكة، وكذلك إنشاء الأجهزة اللازمة لتنفيذ هذه القواعد والالتزامات الواردة بتلك الأطر بقدر عال من الكفاءة والنزاهة.

— وجوب الاهتمام بتدريب الجهات الحكومية المعنية بالشراكة مع القطاع الخاص على نحو يضمن إعداد الدراسات اللازمة بشكل فعال وفي أسرع وقت ممكن بقدر يضمن نجاح المفاوضات بين الدولة والقطاع الخاص.

— التخفيف من القيود البيروقراطية والعمل على رفع درجة الوعي والإدراك بدور القطاع الخاص كشريك في التنمية. واختيار الشريك الخاص المناسب وخلق الجو المناسب وتهيئة الظروف لنقل أساليب الإدارة الخاصة وتغيير الثقافة الإدارية، والقضاء على بعض القيم التي كانت سببا في تراجع الكفاءة الإدارية والأداء التنظيمي بصفة عامة كل ذلك سيعمل على تحقيق الأهداف المنشودة.

ريهام إبراهيم مدحت سيد ، الأبعاد الاقتصادية لشراكة القطاع العام والخاص في مصر ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، كلية التجارة قسم الاقتصاد، جامعة عين شمس ، ٢٠١٢ .

استهدفت الدراسة التعرف علي مدي إمكانية توزيع المخاطرة بين أطراف الشراكة للقطاعين العام والخاص في مصر ، ودراسة مدي إمكانية خفض عجز الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية من خلال مشاركة القطاع الخاص ، وذلك بجانب التعرف علي انعكاس مشاركة القطاع الخاص في الخدمات العامة في مصر علي جودة الخدمة.

دراسة أثر شراكة القطاعين العام والخاص في مصر علي حجم الاستثمارات المنفذة وما تخلقه من فرص عمل في السوق المصري .

استخدمت الدراسة المنهج التحليلي من خلال تحليل البيانات المستقاة من مصادرها الأولية والمنهج المقارن بدراسة تجارب مقارنة من الدول العربية ودول أجنبية مثل إنجلترا وتشيلي .

وقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج والتي منها:

— ساهمت مشروعات الشراكة في مصر في رفع العبء عن الموازنة العامة نتيجة لزيادة الاستثمار وبالتالي خلق فرص عمل جديدة ومن ثم خفض معدل البطالة ، كما أنه في ظل حجم الإنفاق المتاح حالياً علي التعليم والصحة لتوفير الخدمات للجميع ودخول القطاع الخاص كشريك في تقديم تلك الخدمات ما زال هناك عدم كفاءة في تقديم تلك الخدمات في ظل الشراكة .

— إن مشاركة القطاع الخاص في مشروعات كبرى مثل إنشاء محور روض الفرج ومعالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة وغيرها من المشروعات يعمل علي نقل جزء من المخاطر التي يواجهها القطاع العام إلي القطاع الخاص.

ومن خلال استعراض التجارب الدولية القائمة وجد أن هناك فجوة بين الجانب النظري والجانب التطبيقي في الشراكة حتى في الدول الأكثر تطوراً مثل المملكة المتحدة بسبب تعقد إدارة الشراكة وحدثاً ممارستها وتفرع أوجهها وأبعادها الاجتماعية والاقتصادية وتداخلها بعضها مع بعض، إلا أنه يمكن القول بأنه في الوقت الذي قطعت فيه ممارسة بناء الشراكات بين القطاعات المختلفة في الدول المتطورة شوطاً بعيداً ، وفي الوقت الذي أخذت الشراكة في هذه الدول تفتح مجالات كانت حكرراً علي الإدارة العامة أو الحكومة فإن ممارسة الشراكة في الدول العربية ومن بينها مصر ما زالت تخطو خطواتها الأولى .

وتلاحظ من خلال استعراض تجارب الشراكة في الدول العربية أنها ما زالت حديثة العهد وفي بداياتها وما زال معظم الشراكات في الدول العربية تعاقدية أو بالأحرى قائمة علي أساس التخصص الوظيفي، أي أن الشراكة لم تصل بعد إلي حد التعاون والتكافؤ وأظهرت الشراكة أن الممارسة المنفردة لن تحقق

الأهداف التنموية والتطويرية وأن الكفاءة المنشودة في إدارة أنشطة المجتمع تعتمد علي الشراكة وتؤدي إلي تحسين جودة السلع والخدمات وتوفرها .
منى عمر محمد ، دور الإنفاق العام علي التعليم في رفع جودته في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، قسم الاقتصاد ، جامعة عين شمس ، ٢٠١٢ .

تناولت الباحثة موضوع التعليم كركيزة أساسية للنهوض بالمجتمع اقتصاديا واجتماعيا وأوضحت أهمية الاستثمار في التعليم لما له من عوائد مادية واجتماعية وعلمية تفوق تكلفته وركزت في الدراسة علي تحسين جودة التعليم من خلال التعرض للمشكلات التي تعوق التعليم ومدخلاته من تحقيق الكفاءة الداخلية للنظام التعليمي بشقيه الجامعي وقبل الجامعي ، وكان من أهداف الدراسة الاستفادة من محاور التطوير المقترحة لإصلاح التعليم والتي منها:

— التوجه نحو اللامركزية في التعليم

— التعرض للشراكة بين القطاعين العام والخاص في التعليم .

وافترضت الدراسة أن استخدام نموذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص يؤدي لجودة العملية التعليمية ، ويعمل هذا النموذج علي تخفيف الوطأة التي تواجهها الميزانية من نفقات عالية موجهة لقطاع التعليم .

وتوصلت الدراسة لعدة نتائج والتي منها :

أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعمل علي تحسين جودة التعليم،فضلاً تخفيف العبء عن الموازنة العامة (من خلال قيام القطاع الخاص ببناء المدارس والمساهمة في إنشاء الجامعات، وتوفير بعض الخدمات، وتخفيض تكلفة البناء وتكلفة الحصول علي بعض الخدمات، وتوافر الخبرة الدولية لديه) أيضاً ضمان جودة الخدمة من خلال المنافسة.

ياسمين محمود محمد الجزار ، بدائل التمويل الحكومي لمشروعات البنية الأساسية (نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص) رسالة ماجستير في الاقتصاد ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠١١ .

تحددت أهداف الدراسة الأساسية في معرفة التطورات والمتغيرات العالمية التي تؤثر بشكل واضح علي نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص ، مع التركيز علي مميزات الاعتماد علي القطاع الخاص في مجال تنمية وتمويل مشروعات البنية الأساسية ، وذلك بجانب تقييم نتائج استخدام بدائل التمويل الحكومي لمشروعات البنية الأساسية ، من خلال نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص .

استخدمت الدراسة المنهج التحليلي المقارن من خلال محورين ، الأول دراسة نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص في أكثر من مجال ، أما المحور الثاني فيعتمد علي تحليل التجارب الدولية للدول ذات الخبرة في مثل هذه المجالات ، للوصول إلي إطار يجمع بين البعد النظري والبعد التطبيقي ومن ثم الاستفادة منه في تناول الحالة المصرية .

وقد توصلت الدراسة إلي العديد من النتائج نذكر منها ما يلي.

— أن أنظمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر ومنها مشروعات ال B.O.T وغيرها تخفف من العبء الواقع على كاهل الدولة في تمويل مشروعات البنية الأساسية وتحقق عائد اقتصادي أفضل، وتقلل من نسبة المخاطرة المترتبة على تنفيذ تلك المشروعات ، كما أن الأسس التي يتم الاعتماد عليها في اختيار الشركات المنفذة لمشروعات الشراكة قد اتسمت بالشفافية والوضوح وخلقت جو من المنافسة بين المتقدمين واختيار شركة المشروع في فترة قصيرة نسبيا ، ومن ثم تحققت مزايا المنافسة.

— أن الإقبال المتزايد من المستثمرين المحليين والأجانب على الدخول في المناقصات المطروحة لتنفيذ مشروعات البنية الأساسية بنظام الشراكة ، يعكس

درجة ثقة كبيرة في الاقتصاد المصري .

— تطور الدراسات والأبحاث في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص كان له أكبر الأثر في النهوض بالمشروعات المنفذة بنظام الشراكة مما دعي إلي ضرورة تقييم التجربة المصرية بشأن الشراكة مع القطاع الخاص في العديد من المجالات (كهرباء - نقل - موانئ - مياه وصرف صحي) وهذا يتيح الفرصة أمام صانعي القرار الاقتصادي في مصر للاستفادة من الإيجابيات والسلبيات الناتجة عن تنفيذ هذه المشروعات .

— فاعلية تطبيق مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في بعض القطاعات ودراسة مدى إمكانية تعميمها على جميع القطاعات ، وكان للمشروعات التي تم تنفيذها بنظام المشاركة أثراً جيداً من الناحية البيئية .
محمد صلاح يوسف عفيفي (المشاركة بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص بالتطبيق على قطاع النقل) ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، كلية التجارة ، قسم الاقتصاد ، جامعة بنها ٢٠١١ .

تسعى الدراسة لتحقيق هدفين رئيسيين هما:

التعرف على دور المشاركة بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص في تطوير الاقتصاد المصري ولأسيما دورها في تطوير قطاع النقل من خلال دراسة حالته في ظل تلك المشاركة ، والعمل على اقتراح برنامج جديد للمشاركة بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص لتعبئة الفائض الادخاري المصري ومن ثم زيادة كل من الاستثمار العام والاستثمار الخاص بهدف زيادة النمو الاقتصادي المحقق في الاقتصاد القومي ورفع مستوى معيشة المواطنين .

تقوم منهجية الدراسة على تناول القضية من محورين ، الأول يعتمد على تحديد الحالة المثلي لنماذج المشاركة عموماً وفي مجال خدمات النقل بصفة خاصة من خلال الأدبيات النظرية ، والثاني يعتمد علي تحليل التجارب الدولية للدول ذات الخبرة في هذا المجال ، للوصول إلى إطار يجمع بين البعد

النظري والبعد التطبيقي ومن ثم الاستفادة من هذا الإطار في تناول الحالة المصرية .

توصلت الدراسة لنتائج خاصة بقطاع النقل تتمثل في أن عدم نجاح مشروعات الشراكة في قطاع النقل في مصر يرجع لمجموعة من الأسباب منها عدم التوزيع الأمثل للمخاطر بين طرفي الشراكة، وارتفاع الضرائب على الدخول في الاقتصاد ، والخاصة بقطاع النقل بصفة عامة ، وفي حالة قطاع الطرق تمثلت الأسباب التي ساعدت على عدم نجاح مشروعات الشراكة في الطرق في عدم التأكد من عائدات رسوم استخدام الطريق لعدم قبول مستخدمي الطريق لمستويات عالية من الرسوم، بالإضافة إلى عدم التيقن من الأحجام المرورية المستقبلية المتوقعة وهذا يعني قصور في دراسات جدوى المشروعات .

وقد أشارت الدراسة إلى تركيز معظم المشروعات التي تمت بنظام الشراكة في قطاع النقل في القطاع الفرعي للمطارات والموانئ البحرية على حساب المشروعات التي تم تنفيذها في القطاع الفرعي للطرق والسكك الحديدية ، وذلك على الرغم من الأهمية النسبية للقطاعين الأخيرين في تحسين معيشة المواطنين .

كما تبين التركيز القطاعي والعدي للمشروعات في قطاعي النقل والاتصالات ، وكانت نوعية العقود بين النوعين هي البناء والتملك والتشغيل (BOO) ، البناء والتشغيل ثم نقل الملكية (BOT) ، وكذلك عقود الإدارة .

وقد أوصت الدراسة بأن الاستفادة الكاملة من مزايا نماذج الشراكة في قطاع النقل تقتضي تطبيق تحليل التكلفة/العائد (cost/benefit) علي تلك النماذج بحيث تحقق الغرض منها، والذي يتمثل في خفض تكلفة توفير الخدمات المقدمة وتخفيف العبء علي الموازنة العامة، وتعظيم العائد المحقق منها فالتجربة الدولية تشير إلي أن معظم نماذج الشراكة ، وخاصة التي كانت

تعتمد علي الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص في الإدارة والتمويل والبناء كانت ذات آثار إيجابية علي أداء قطاع النقل، إذا ما تم مراعاة الضوابط المطلوبة ومراعاة حسابات التكلفة والعائد عند التطبيق.

كما أن معظم المشاكل قد تظهر في حالة عدم مراعاة تلك الضوابط وفي حالة تفشي الفساد في المنظومة التي تتولي إدارة نماذج المشاركة .

شهاب فاروق عبد الحي عزت (التنظيم القانوني لنظم مشاركة القطاع العام والخاص في تمويل وتشغيل مشروعات البنية الأساسية) رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ٢٠١٠.

استهدفت تلك الدراسة بيان مفهوم وكيفية التنظيم القانوني لمشاركة القطاعين العام والخاص في تمويل وتشغيل مشروعات البنية الأساسية ، كذلك بيان ما لهذا النظام من مزايا وما يكتتفه من صعوبات حتى يتسنى لنا معرفة صلاحية هذا النظام للوفاء بالدور المنوط به ، بجانب البحث عن إيجاد أفضل الحلول التشريعية الخاصة لوضع تنظيم فعال لنظام الشراكة ، من خلال استعراض التشريعات المختلفة التي اهتمت بتنظيم مشاركة القطاعين العام والخاص في تمويل وتشغيل مشروعات البنية الأساسية.

كما استعرضت الدراسة التجربة المصرية في مشاركة القطاعين العام والخاص في تمويل وتشغيل مشروعات البنية الأساسية .

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج نذكر منها ما يلي:-

ضرورة توافر الإطار القانوني الملئم الذي يكفل التطبيق الآمن للشراكة مع القطاع الخاص ، وهو ما تحقق مع صدور قانون الشراكة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ، والذي أعدته الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص التابعة لوزارة المالية، والذي يقضى على التعددية التشريعية ويتضمن الأسس التشريعية للمشروعات الممولة عن طريق القطاع الخاص .

عدم التسرع في اتخاذ قرار الشراكة مع القطاع الخاص ، في قطاع

استراتيجي ما إلا بعد وضع الأسس القانونية والتنظيمية اللازمة لإنجاح هذه الشراكة ، والتأكد من أن مشاركة القطاع الخاص في هذا القطاع هي أنسب الحلول أو الخيارات الواجب إتباعها .

التأكد من أن الشراكة مع القطاع الخاص سوف تعود على الدولة بمنافع اقتصادية واجتماعية وفنية ذات مردود عال ، من خلال التأكد من أن المشروعات سوف يتم بناؤها وتمويلها وتشغيلها وفقا للخطة التنموية، وبما يحقق الهدف الاستراتيجي للدولة .

إن شراكة القطاع الخاص سوف توفر فرص عمل حقيقية وتدريب العمالة الوطنية على استخدام التكنولوجيا المستخدمة في البناء والتشغيل .

ضرورة إنشاء أجهزة رقابية داخل كل قطاع للرقابة على أدائه في تشغيل المرفق المعنى على نحو يراعى فيه الالتزام الكامل بأداء الخدمات وفقا للعقود المبرمة، كما أن الشفافية والحيادية في اختيار المستثمرين وفي إجراءات طرح العطاءات وفي أسلوب الاختيار وعدم الاعتماد على العروض المالية فقط أمور كلها ضرورية لنجاح عملية المشاركة.

الشراكة بين الدولة والفاعلين الرئيسيين لتحفيز النمو والعدالة في مصر ، معهد التخطيط القومي ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٢١٨) ، فبراير ٢٠١٠ .

استهدفت الدراسة إبراز أهمية وجدوى الشراكة بين أطرافها المتمثلة في الدولة والقطاع الخاص والقطاع المدني، وكذا الكيفية التي يتم بها إدارة التنمية في ظل الشراكة حيث تفترض الشراكة حدوث الاندماج في الاقتصاد العالمي والانفتاح علي الثقافة العالمية وما يستلزمه ذلك من ترتيبات تتمثل في تحرير الاقتصاد، والاعتماد علي قوى السوق وتفكيك القطاع العام وانسحاب الدولة وتعزيز الحريات.

تطلب ذلك عرض مجموعة من التجارب علي المستوى المحلي والعربي

والدولي ، والخروج منها بالدروس المستفادة التي يتم السير في ضوءها ولكن مع الاحتفاظ بالشكل الذي يميز البيئة المصرية ، كما استهدفت الدراسة توضيح مدى انعكاس الشراكة بين أطرافها علي تحفيز النمو وتحقيق العدالة في مصر .

ولقد توصلت الدراسة إلي عدة نتائج والتي منها ما يلي:

أهمية بناء علاقات شراكة بين الدولة والقطاع الخاص الاستثماري وذلك من خلال برامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، وأن الشراكة ليست سوى مجموعة علاقات مؤسسية بين الحكومة والفاعلين المتعددين في القطاع الخاص الاستثماري والمجتمع المدني .

هناك مخاطر في الشراكة تتمثل في المشاكل المرتبطة بالمنافسة علي حساب الحاجات المجتمعية وبالتهميش الاجتماعي والبطالة ، وزيادة التكلفة في بعض الخدمات ، وعلى الرغم من أن علاقة الشراكة بين الدولة والمجتمع المدني سواء أكان قطاعا أهليا أو تعاونيا هي علاقة لها جذور قديمة متغلغلة في المجتمع المصري ، إلا أنه لا توجد برامج شراكة محددة وواضحة المعالم تضع تصور مستقبلي لشكل هذه العلاقة .

عبد الله شحاتة خطاب ، المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية : الدروس المستفادة للحالة المصرية ، المركز المصري للدراسات الاقتصادية ، ورقة عمل رقم ١٣٩ سبتمبر ٢٠٠٨ .

حاولت الورقة دراسة أبعاد قضية المشاركة بين القطاعين العام والخاص كآلية من الآليات التي تستخدمها الدولة في تقديم الخدمات العامة خاصة في مجال الخدمات التعليمية ، وذلك للتعرف علي إمكانيات تلك الآلية في الحالة المصرية من خلال الاستعانة بأدبيات اقتصاديات المشاركة والخبرة الدولية . وقد أشارت الدراسة إلي أن هناك توجهها عاما في دول العالم نحو الاستعانة بإمكانيات القطاع الخاص التمويلية والتكنولوجية والإدارية في توفير الخدمات

التعليمية في ظل رقابة وإشراف وتوجيه الدولة .

وإذ يسمح تطبيق نماذج المشاركة المختلفة بأن توفر الدولة الخدمات العامة مع توزيع الأعباء المالية علي فترات زمنية معينة تحددها مدة التعاقد مع القطاع الخاص ، وهو ما يترتب عليه اتجاهها نزوليا في حجم الاستثمارات العامة بصورة عامة والاستثمارات في مجالات البنية الأساسية بصورة خاصة .

وبالنسبة للتجربة المصرية فقد خلصت الدراسة إلي أن نماذج المشاركة قد شهد تطبيقها في مصر دفعة قوية مع بدء الإصلاح الاقتصادي ، وتشجيع القطاع الخاص ، وبعد السماح للقطاع الخاص بتقديم الخدمات المساندة للعمليات التعليمية (بناء المدارس والصيانة والتشغيل والتمويل) وذلك لتوفير الخدمات التعليمية وتخفيف العبء عن الموازنة العامة في هذا المجال.

وأشارت الدراسة إلي ضرورة تطبيق تحليل (التكلفة/العائد) للتأكد من أن قيام القطاع الخاص بتوفير الخدمات التعليمية كالبناء ، والصيانة وغيره من الخدمات أقل تكلفة من البدائل المتاحة الأخرى.

ولهذا فإن الدراسة قد أكدت علي ضرورة خلق إطار ملائم لنجاح تلك النماذج علي المستوى التشريعي والمؤسسي يراعي خصوصية التجربة المصرية علي نحو يقلل من مخاطر تطبيقها في مجال الخدمات التعليمية.

وتحفظت الدراسة علي التوسع في نماذج الشراكة مع القطاع الخاص بتقديم الخدمات التعليمية ذاتها وذلك نظرا لحدثة التجربة في الحالة المصرية .

ويُفترح في هذا الشأن إتباع المنهج التدريجي في منح مزيد من الأدوار للقطاع الخاص في تقديم الخدمات التعليمية في ظل إنشاء هيئة للاعتماد وضمان الجودة.

أيمن عبد الحميد شاهين ، تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في جمهورية مصر العربية دراسة حالة لمشروعات توصيل الغاز ، الطبيعي ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

جامعة القاهرة ، ٢٠٠٨ .

تمثلت أهداف الدراسة في :

تحليل وتقييم التجربة المصرية الحالية بشأن التعاقد مع القطاع الخاص في مجال مشروعات توصيل الغاز الطبيعي وتعظيم الاستفادة منها بهدف تصويب مسار البرنامج الحالي إذا اقتضت الحاجة ، فضلاً عن الاسترشاد بنتائج التقييم في تنفيذ خطة الدولة بشأن التوسعات المقبلة في مشروعات توصيل الغاز الطبيعي لأنحاء الجمهورية ، وذلك بجانب الوقوف على الإيجابيات والسلبيات المحققة من التجربة ، في محاولة لوضع تصور للتعامل مع مشكلة دعم المنتجات البترولية .

واعتمدت الدراسة لتحقيق تلك الأهداف على منهج تحليل النظم (نموذج الأثر " Impact Model " ويستخدم هذا المنهج لقياس العوائد والآثار التي أحدثها البرنامج ، كالعوائد التي حققها البرنامج فيما يتعلق بالوفر المحقق في دعم المنتجات البترولية نتيجة إحلال الغاز الطبيعي محل المنتجات البترولية ، وآثار البرنامج المالية والبيئية والاجتماعية وغيرها من الآثار المحققة . واستخدمت الدراسة بعض المؤشرات الاقتصادية كالقيمة الحالية لصافي التدفقات النقدية ، ومعدل العائد الداخلي وذلك لقياس فاعلية برنامج الشراكة في التعامل مع مشكلة دعم المنتجات البترولية. وقد طبق هذا المنهج على التجربة المصرية للشراكة مع القطاع الخاص في مجال مشروعات توصيل الغاز الطبيعي بمدن ومحافظات الجمهورية التي بدأت أواخر عام ١٩٩٧ .

أما بخصوص الشراكة مع القطاع الخاص في هذا الشأن، فقد أظهرت نتائج الدراسة عدم جدوى الشراكة مع القطاع الخاص نظراً لارتفاع تكلفتها دون مبرر واضح ، فالشراكة مع القطاع الخاص لم تقدم حل لمشكلة التمويل ، بل على العكس فقد أثقلت عاتق الدولة بمزيد من الأعباء المالية ، ولم يكن للشراكة دور واضح وملحوس في تنفيذ مشروعات الإحلال حيث يتم إسناد

معظم أعمال توصيل الغاز الطبيعي من الباطن للشركات التابعة لقطاع البترول ، هذا فضلا عن السليبات العديدة التي كشفت عنها عملية التقييم بشأن الشراكة مع القطاع الخاص .

وائل فوزي محمد بدوى (التجربة المصرية في مشروعات B.O.O.T ودور البنوك في تمويلها مع التطبيق على قطاع النقل البحري، الموانئ التخصصية) رسالة ماجستير في الاقتصاد ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ٢٠٠٨ .

يهدف البحث إلي تقييم التجربة المصرية في مشروعات الـ B.O.O.T في القطاعات المختلفة ، مع التركيز علي تجربة مصر في قطاع النقل البحري والتطبيق علي تجربة إنشاء ميناء شمال العين السخنة. وقد توصلت الدراسة إلي نتيجة مفادها أن تجربة تطبيق مشروعات الـ B.O.O.T اتسمت بالفاعلية على الصعيد الخارجي وبالمحدودية على الصعيد الداخلي.

فعلى الصعيد الخارجي نجحت تجربة نفق المانش بين إنجلترا وفرنسا بالنسبة لمستهلكي الخدمات المقدمة من هذا المشروع لتوافر التمويل الملائم والدعم المادي والمعنوي اللازمين لذلك ، بينما لم تتجح تجربة كوبري (دارتفورد) في الدولة الأولى نظراً للمغالاة في تسعير خدمات العبور مما ألجأ العابرين إلى استخدام الطرق البديلة ، فإن دولة المكسيك ضمنت الدولة للشركات المنفذة لهذه المشروعات حداً أدنى من الإيرادات .

وعلى الصعيد المحلى لم يشهد الواقع سوى تطبيقات محدودة لنماذج من مشروعات البنية الأساسية الاقتصادية في مجال توليد الطاقة الكهربائية ، وتوفير مياه الشرب ، والموانئ والمطارات ، والطرق وساحات انتظار السيارات ، اتسمت في مجموعها بمحدودية النتائج المترتبة عليها نتيجة للمشكلات العائدة أساساً إلى تقلب سعر الصرف وضوابط تحويل العوائد

المستحقة للمستثمرين إلى الخارج ، وتسعير الخدمات المقدمة ، وغياب الرقابة المواكبة للتنفيذ والتشغيل ، فضلاً عن عزوف القطاع الخاص المحلى عن الإسهام الجاد في هذا المجال .

ويجب أن نوضح أن تعثر التجربة المصرية الناجم عن سلبيات تطبيق نظام الـ B.O.O.T. في مشروعات البنية الأساسية ، يتمثل في اقتصار المنافع على شركة المشروع، وهذا بالطبع يتولد من عدم خبرة القائمين على مصالح الاقتصاد الوطني، وعدم الاهتمام بالآثار الاقتصادية والاجتماعية التي تعود على الاقتصاد والمجتمع المصري في حين يضمن المستثمر الأجنبي المغالاة في توفير الجدوى المالية ويساعده في ذلك قوانين الاقتصاد المصري إلى حد يضر بالاقتصاد المصري ذاته .

وقد أظهرت نتائج الدراسة العملية قبول ميناء السخنة من الناحية الاقتصادية والقومية والاجتماعية حيث أظهرت الدراسة نتائج ومؤشرات إيجابية وذلك باستخدام معايير الكفاءة المطلقة والكفاءة النسبية وتحليل الأثر البيئي واثار المشروع من ناحية نقل التكنولوجيا إلى المواني المصرية (دمياط والدخيلة) وجذب الاستثمارات إلى منطقة شمال غرب خليج السويس حيث من المخطط له أن تصل إلى ١٠٧ مليار دولار عام ٢٠٢٠ مما يدل على تحقيق الميناء لأهدافه على المستوى القومي وعلى مستوى القطاع الخاص .

سميحة فوزي، نهال المغربل، الاستثمار العام والخاص في مصر مزاحمة أم تكامل)، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، أبريل ٢٠٠٤ (ورقة عمل رقم ٩٦).

أشارت تلك الورقة إلي أنه علي الرغم من اتفاق الاقتصاديين حول أهمية الاستثمار كأحد محددات النمو ، إلا أن العلاقة بين الاستثمار العام والخاص كانت وما زالت موضوعا للجدل في كثير من دول العالم المتقدم والنامي ولا يختلف الوضع في مصر، فالآراء تتضارب فثمة من يرى أن العلاقة بين

الاستثمار العام والاستثمار الخاص علاقة تكاملية .
والرأي الآخر يرى وجود علاقة تنافسية وعليه فقد استهدفت الدراسة قياس وتحليل طبيعة العلاقة بينهم ، ودراسة كيفية ترشيد ورفع كفاءة الإنفاق الاستثماري العام والتي تضمن في ذات الوقت حفز معدلات الاستثمار الخاص.

وقد توصلت الدراسة إلى أن الاستثمارات العامة في المشروعات الإنتاجية خارج نطاق البنية الأساسية تراحم أو تنافس الاستثمار الخاص في حين، أن الاستثمار العام في البنية الأساسية كالطرق والكهرباء والتعليم والصحة يتكامل مع الاستثمار الخاص ويشجعه .

حسن عبد المطلب العلوانى ، "مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي في مصر " بحث مقدم ضمن مشروع بحثي مشترك بعنوان " دور الدولة في عالم متغير " ، جامعة القاهرة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - إصدار مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، ٢٠٠٤ .

ركزت هذه الدراسة بصفة خاصة على مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي في مصر ، حيث رصدت عدة مشاكل أبرزها تلوث مياه الشرب ، ارتفاع نسبة الفاقد في مياه الشرب ، التفتت التنظيمي ما بين جهات مركزية ومحلية ، التفاوت في مستوى الخدمة ، قصور التمويل .

ثم استعرضت الدراسة بعد ذلك الصور والأشكال المختلفة السائدة في العالم لمشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات مياه الشرب والصرف الصحي والتي تتراوح بين عقود الخدمة ، عقود الإدارة ، التأجير ، عقود الامتياز ، نظم الـ B.O.T. وقد أوضحت الدراسة مميزات كل أسلوب وكذا الظروف

الحاكمة التي ترجح اختيار أو تفضيل أسلوب على غيره من الأساليب الأخرى.

وقد أشارت الدراسة إلى أنه يفضل اللجوء إلى نظام الـ B.O.T في حالة الحاجة إلى ضخ استثمارات ضخمة تفوق قدرة الموازنة العامة للدولة ، وذلك مع مراعاة اتخاذ كافة التدابير التنظيمية والقانونية والمالية والفنية والرقابية ، وكذا الموائمة بين كافة مصالح الأطراف المعنية ، مع التأكيد على مراعاة البعد الإجتماعي.

وقد انتهت الدراسة إلى أنه بغض النظر عن مشاركة القطاع الخاص من عدمه في قطاع مياه الشرب والصرف الصحي ، فإنه لا بد من إصلاح هيكل التعريفة وذلك لضمان توفير خدمات كافية لمحدودي الدخل من خلال تحديد حد أدنى لشرائح الاستهلاك والدعم ، مع توفير حوافز لتشجيع ترشيد استهلاك المياه .

عبد العزيز على الصقر ، التغير في دور الدولة وتطوير أداء المنظمات العامة الخدمية في المملكة العربية السعودية - مع التطبيق على الخدمات العامة البديلة بمنطقة عسير ، رسالة دكتوراه في الإدارة العامة ، جامعة القاهرة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - قسم الإدارة العامة ، ٢٠٠٤ .

ركزت الدراسة علي تطوير الخدمات البلدية بمنطقة عسير بالمملكة العربية السعودية ، وترى الدراسة أنه لا بد من بلورة سياسة واضحة للتعامل مع المجالات البديلة لسياسة الخصخصة مثل تحويل ملكية رأسمال المشروعات العامة كلياً أو جزئياً إلي القطاع الخاص ، تحويل ملكية بعض أو جزء من المشروعات العامة الخدمية إلى القطاع الخاص ، عقود الإدارة ، عقود تسليم) مثل النظافة العامة ، رصف الطرق ، توريد الأغذية ، إنشاء مباني (.

قيام الحكومة بتسعير الخدمات التي تقدمها على أسس تجارية كذلك التي يعمل بها القطاع الخاص وذلك في مجالات مثل النقل والمواصلات والبريد والرعاية

الصحية ، كذلك خلصت الدراسة إلي أنه لابد من تطوير دور المجتمع المدني وبناء قدرات مؤسساته ، وتطوير التشريعات ، وضرورة التنسيق بين مجالس المناطق والبلديات في تقديم الخدمات العامة .

جمال الدين أحمد خالق ، نظام التمويل بدون نقود في الفقه الإسلامي ، دراسة مقارنة مع الفكر الوضعي ، رسالة ماجستير - جامعة الأزهر - كلية الشريعة والقانون - قسم الدراسات العليا بالقاهرة ، غير معلومة السنة .

استهدفت الدراسة إجراء مقارنة بين الفقه الإسلامي والفكر الوضعي حول التمويل بدون نقود المتعارف عليه في العصر الراهن للتعرف علي مدى توافق هذه المعاملة مع الأحكام الشرعية والتعرف علي فوائد ومخاطر هذا التمويل والوصول لإيجاد حلول شرعية لحل مشكلة التمويل في الدول الإسلامية .

وخلصت الدراسة إلي الآتي

التمويل الإسلامي نوع من أنواع التمويل يستند لقاعدة فقهية معروفة ومهمة) الربح يستحق في الشريعة بالملك والتملك أو العمل (وهو ثلاثة فصول (المشاركات - البيوع - الإيجارات) والتمويل بدون نقود أصبح نظام تحتاج له الدولة المعاصرة خاصة النامية لحل مشكلة التمويل في مشروعاتها ، والتمويل ضروري حيث سنة التغيير ، ندرة النقود ، وهناك ثلاثة أساليب للتمويل هي :

إنشاء مشروعات البنية الأساسية بدون نقود مقابل حق الانتفاع (نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية B.O.T) والصفقات المتكافئة ومنها (اتفاقيات المقايضة Barter ، الشراء المتكافئ Counter Purchase ، عمليات اتفاقيات المشاركة Partnership conventions ، عمليات نقل التكنولوجيا Transfer) والتأجير التمويلي Financial Lease . ويمكن استخدام الطرق الثلاث السابقة لحل مشكلة التمويل في الدول الإسلامية.

٢-١ دراسات باللغة الإنجليزية:

Marin, Philippe , Public-Private partnerships for urban water utilities: a review of experiences in developing countries , World bank , Publication, February, 2009.

توفر هذه الدراسة معلومات موضوعية وتحليل على أداء الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مشروعات إمدادات المياه والصرف الصحي في البلدان النامية. وتستعرض انتشار مشروعات المياه في المناطق الحضرية خلال الخمسة عشر سنة الماضية، وتقيم كيفية مساعدتها على تحسين الخدمات وتوسيع نطاق توصيلها للمواطنين. وتستخدم الدراسة إطار منظم لتقييم أداء أكثر من ٦٥ مشروعاً من مشروعات المياه الكبيرة والتي تقدم خدمات لأكثر من ١٠٠ مليون نسمة، كما تلخص الدراسة التطور التاريخي لمشروعات المياه في البلدان النامية، واستعراض الحالة الراهنة في السوق. كما تُقيم أداء المشروعات من حيث الوصول لجودة الخدمة والكفاءة التشغيلية ، وفي النهاية يتم عرض النتائج والتوصيات حول كيفية جعل الشراكة بين القطاعين العام والخاص خياراً لتحسين إمدادات خدمات المياه والصرف الصحي في العالم النامي .

Antonio Vives, Angela M. Paris, Juan Benavides, Peter D. Raymond Dario Quiroga and Javier Marcus, Financial Structuring of Infrastructure Projects in Public-Private Partnerships: An Application to Water Projects, Inter-American Development Bank and Pricewaterhouse Coopers October, 2006.

تتناول الدراسة مجموعة من الوسائل المالية لهيكلة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، مع التركيز بشكل خاص على مشروعات المياه والصرف الصحي ، واستعراض تجربة أمريكا اللاتينية والنظر في الحقائق السياسية والاقتصادية لكل بلد وتوضيح وسائل الحد من المخاطر المترتبة على

الشراكة . وبالرغم من أن كل الدراسات السابقة قد قامت بالتغطية النظرية لمشروعات الشراكة وعرضت بعض التجارب في هذا الإطار ، إلا أن تلك الدراسة تحاول الاستفادة من هذا الإطار النظري مع الإظهار الواضح لأهم التجارب الدولية في هذا الشأن ومن مناطق جغرافية وهياكل اقتصادية مختلفة لمجموعة من الدول ، وكذلك إظهار الجوانب المختلفة للتجربة المصرية في مشروعات الشراكة وتقييمها بما يصل في النهاية لمجموعة محددة من النتائج والتوصيات .

Sahar Tohamy – Nihal El Megharbel , Private Participation in Airport Activity In Egypt , The Egyptian Center For Economics Studies ,December 2001.

تتناول هذه الدراسة تجربة مصر في تشجيع القطاع الخاص على المساهمة في نشاط المطارات، وذلك من خلال تحليل نقاط القوة والضعف التي تتسم بها هذه التجربة في ضوء الخبرات الدولية. وتستعرض الورقة تجارب كل من الدول المتقدمة والنامية في مجال خصخصة المطارات وكذلك الطرق المختلفة التي اتبعتها هذه الدول لتمويل الاستثمار في هذا القطاع. كما تساهم الورقة في توضيح الدور الجديد الذي تلعبه المؤسسات الحكومية في تنظيم ومراقبة هذا النشاط ، وتحديد القواعد التنظيمية اللازمة لحماية هذه الصناعة من الممارسات الاحتكارية والتي تؤدي إلى انخفاض مستوى كفاءة الخدمات التي تقدمها المطارات .

ومن العرض السابق لتلك الدراسات المرجعية عن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وما خلصت إليه من نتائج نخلص إلي أن بعض الدراسات ركزت علي المقارنات الدولية لما لها من دروس مستفادة يمكن الأخذ بها في البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر بما يعمل علي تحقيق الأهداف التنموية ، وهناك دراسات أخرى ركزت علي قطاعات بعينها مثل

قطاع النقل ، قطاع الغاز الطبيعي ، وقطاع النقل البحري الموانئ التخصصية ، قطاع التعليم ، قطاع الصحة ، إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي ، مما يؤكد علي إمكانية تعميم الشراكة علي كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية في مصر مما يكون له أكبر الأثر في تحقيق معدلات النمو الاقتصادي المرغوبة ، ومن الدراسات أيضا ما ركزت علي التشريعات والتنظيمات القانونية للشراكة بين القطاعين العام والخاص والمفاهيم المختلفة للشراكة وطرق التمويل ، وبعض الدراسات قامت بتقييم الشراكة واستخدمت معيار الكفاءة ومعيار الفاعلية ووجد أن هناك مشروعات اتسمت بالفاعلية علي الصعيد الخارجي وبالمحدودية علي الصعيد المحلي فكان منها ما حقق عوائد علي الاقتصاد وعلي المشاركين ومنها ما لم يحقق أية عوائد .

كما اتفقت العديد من الدراسات على مجموعة من النتائج والتوصيات التي من الممكن أن تساعد على نجاح مشروعات الشراكة في مصر نذكر بعض منها:

— تواجه استثمارات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT مجموعة من المخاطر يتحملها القطاع الخاص وذلك حسب ما تم التعاقد عليه وحسب ارتفاع العائد، أما المخاطر السياسية فالدولة هي التي تتحملها.

— عدم الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص إلا بعد إعداد الأطر التشريعية والمؤسسية اللازمة لإنجاح هذه الشراكة، وكذلك إنشاء الأجهزة اللازمة لتنفيذ هذه القواعد والالتزامات الواردة بتلك الأطر بقدر عال من الكفاءة والنزاهة.

— تجارب الشراكة في الدول العربية أنها ما زالت حديثة العهد وفي بداياتها وما زال معظم الشراكات في الدول العربية تعاقدية أو بالأحرى قائمة علي أساس التخصص الوظيفي أي أن الشراكة لم تصل بعد إلي حد التعاون والتكافؤ .

— أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعمل علي تحسين جودة التعليم، فضلاً تخفيف العبء عن الموازنة العامة وأيضاً ضمان جودة الخدمة من خلال المنافسة.

— فاعلية تطبيق مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في بعض القطاعات ودراسة مدى إمكانية تعميمها على جميع القطاعات ، وكان للمشروعات التي تم تنفيذها بنظام المشاركة آثاراً جيدة من الناحية البيئية .

— ضرورة إنشاء أجهزة رقابية داخل كل قطاع للرقابة على أدائه في تشغيل المرفق المعنى على نحو يراعى فيه الالتزام الكامل بأداء الخدمات وفقاً للعقود المبرمة .

— تحليل لجدوى المشروعات قبل التعاقد وتوفير مناخ كامل من الشفافية والتنافسية وضرورة تطبيق تحليل (التكلفة/العائد) على جميع مشروعات الشراكة للتأكد من جدواها وتحقيقها لأهدافها.

— تطوير دور المجتمع المدني وبناء قدرات مؤسساته ، وتطوير التشريعات ، وضرورة التنسيق بين مجالس المناطق والبلديات في تقديم الخدمات العامة . ومما سبق توضيحه من دراسات سابقة وما تناولته من موضوعات في مجالات مختلفة عن الشراكة مع القطاع الخاص ، وما توصلت إليه من نتائج وتوصيات .

إلا أن هذه الدراسات لم تتعرض لمشروعات الشراكة في مصر منذ نشأة الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية ٢٠٠٦ في ظل قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة (قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠).

وهو الأمر الذي سوف تتعرض له الدراسة من خلال عرض تجربة الشراكة مع القطاع الخاص في مصر ، منذ نشأة الوحدة المركزية للشراكة بوزارة المالية ٢٠٠٦ وعرض المشاكل والمعوقات التي واجهت التجربة وسبل حل

تلك المشاكل والمعوقات .

بالإضافة إلى تقييم تجربة الشراكة في مصر من خلال تقييم مشروعات الشراكة ، ووضع رؤية مستقبلية لوضع الشراكة.

ح - خطة الدراسة:

تم تناول هذه الدراسة من خلال الفصول الأربعة التالية :

الفصل الأول ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

الفصل الثاني نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة .

الفصل الثالث بالبرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر .

الفصل الرابع تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية لوضع الشراكة

الفصل الأول

ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص



الفصل الأول : ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

تمهيد :-

في هذا الفصل سوف يتم التعرض لنشأة وتطور الشراكة مع القطاع الخاص في بعض الدول ومصر وكيف كان لكل دولة دوافعها ومبرراتها للتحويل لنظام الشراكة، ثم يتم التعرف على مفهوم الشراكة وتعدد تلك المفاهيم وتم توضيح بعضها كما تناولته معظم الأدبيات .

كما تم توضيح أهمية الشراكة وكذلك الأسباب والدوافع التي تدفع معظم الدول للأخذ بنظام شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص لما لهو من فوائد وأهداف ومميزات تم ذكر الكثير منها.

وفي سياق الموضوع كما تم التعرض للأهداف والفوائد تم أيضاً توضيح مخاطر مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص، وتم التركيز على مشروعات PPP ، وبعد ذلك تم التعرض لصور وأشكال الشراكة المتنوعة مع القطاع الخاص ، وتم التركيز على الصيغ المتعددة لمشروعات B.O.T ، وتوضيح مميزات وعيوب كل منها وبيان أي أنواع المشروعات التي يمكن تنفيذها مع هذه الأساليب المتعددة .

١/١ النشأة والتطور (في العالم ومصر):

بدأت فكرة الشراكة تظهر في الدول المتقدمة والنامية بصورها المختلفة خلال العقود الأخيرة من القرن العشرين والعقود الأولى من القرن الواحد والعشرين ، وكان لكل دولة من الدول التي أخذت بنظام الشراكة مبرراتها سواء في اختيار صورة الشراكة أو النشاط المراد تنميته بالمشاركة مع القطاع الخاص. وقد ساعد علي بلورة هذه الفكرة تراكم المديونيات العامة بنهاية عقد السبعينات علي العديد من الحكومات سواء في الدول النامية أو المتقدمة وإن كان وقعها كان أكبر علي الدول النامية ، بالإضافة إلي الأزمات الاقتصادية التي مرت بها دول العالم والتي ما زالت تعاني من تبعاتها.

الأمر الذي انعكس علي ميزانيات الدول المختلفة والذي تبعه تقليص الميزانيات المخصصة للخدمات وخاصة في الدول النامية.

فإذا ما أضفنا إلي ذلك الزيادة المضطردة في عدد السكان في العديد من دول العالم وخاصة الدول النامية ، وتغير الأنماط الاستهلاكية ، وتحسن المستوى المعيشي ، والحاجة إلي إشباع المزيد من رغبات السكان من السلع والخدمات بمواصفات جودة عالية ، والاستفادة من الإمكانيات المتاحة من الموارد الأرضية والبشرية بكفاءة عالية.

وفي ظل تقنية متخلفة في الدول النامية وتسارع الثورة المعرفية في الدول المتقدمة ، تبرز الدوافع التي حدث بالعديد من الحكومات إلي ضرورة الاستفادة من القطاع الخاص في تمويل مشروعات البنية الأساسية ، والخدمات التعليمية والصحية وغيرها من المشروعات بالمشاركة مع القطاع العام أو الهيئات أو المؤسسات التابعة للحكومة .

وذلك للاستفادة من كافة إمكانيات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد وخبرات كلا من القطاع العام والخاص بالمشاركة في تنظيمات مؤسسية

تساهم فيها كافة قطاعات المجتمع في توجيه وإدارة وتشغيل المشروعات والأعمال ، وتطويرها ، وتميئتها من أجل تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة المستهدفة.(١)

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

وقد بدأ تنفيذ الفكرة في شكل مشروعات منفردة يتم التفاوض علي كل منها علي حده 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 الأساسي من هذه المبادرة هو تخفيض الدين الحكومي ، وعندما جاءت حكومة توني بليز تمسكت بالمبادرة وإن كانت قد حولت الهدف من تخفيض الدين العام إلي تحقيق " قيمة النقود " وذلك من خلال توزيع مناسب للمخاطر. وانتشر بعد ذلك مفهوم الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص وتزايد استخدامه علي مستوي العالم كوسيلة لتطوير المرافق العامة للبنية 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

١- صادق رياض ، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ورقة خلفية للتقرير الاقتصادي ، معهد التخطيط القومي تاريخ مؤجل
لحين صدور التقرير

اللجوء إلى تنفيذ المشروعات من خلال مشاركة القطاع الخاص بالتمويل الجزئي لتلافي السلبيات السابقة.(١)

وفي مصر مرت العلاقة بين القطاعين العام والخاص بمنعطفات متعددة تفاوتت فيها الهيمنة والسيطرة النسبية لكلا القطاعين ، حيث شهدت بعض الفترات وجود اعتماد شبه كلي علي دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي مع غياب ملحوظ لمساهمات القطاع الخاص في ظل أيدولوجيات اشتراكية تؤمن بالتخطيط المركزي وحيوية دور الدولة كمخطط ومنفذ للخطط والبرامج الاقتصادية .

جاءت بعد ذلك سياسات الانفتاح الاقتصادي لتكتب فصلاً جديداً من فصول العلاقة بين القطاعين العام والخاص تتمثل أهم ملامحه في تشجيع المبادرات الفردية وجذب الاستثمارات الأجنبية وتعزيز مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي.

شهدت هذه العلاقة نمطاً جديداً مع برنامج الإصلاح الاقتصادي خلال التسعينيات الذي تضمن حزمة للإصلاح ، والتكيف الهيكلي والتوجه لتطبيق برنامج الخصخصة ، وذلك من خلال بيع شركات القطاع العام الخاسرة للقطاع الخاص الذي يستطيع من خلال إدارته الأكثر كفاءة (وفي ظل تطبيق معايير تقييم الأداء والجودة والعمل في ظل بيئة تنافسية وغيرها من العوامل) أن يحول هذه الشركات الخاسرة إلي شركات تحقق أرباحاً ، وتقدم خدمة علي مستوى أعلى من الجودة والكفاءة .

غير أنه ظهرت العديد من الانتقادات التي طالت تطبيق برنامج الخصخصة في مصر نتيجة عدم تطبيقه علي النحو المطلوب ، بجانب قضايا الفساد العديدة التي أحاطت صفقاته والتي ربما دفعت إلي خصخصة شركات لم تكن

١- معهد التخطيط القومي لقاء الخبراء سلسلة أوراق اقتصادية العدد رقم (١٢) مايو ٢٠١٠ ص ٥

خاسرة ، أو بيعت بأسعار أقل بكثير من قيمتها الحقيقية وهو ما ولد سخط شعبي علي البرنامج ورفضاً لاستمرار تطبيقه .

ساهمت هذه العوامل مجتمعه في التوجه إلي آلية جديدة لتعاون القطاعين العام والخاص ألا وهي آلية الشراكة كمدخل أكثر فاعلية من عملية الخصخصة^(١). أما تاريخ المشروعات الممولة من جانب القطاع الخاص في مصر فيرجع إلي عام ١٩٣٠ عندما أسندت العديد من مشروعات الخدمات العامة إلي شركات أجنبية خاصة .

ولقد شهدت العشرون سنة الأخيرة جهوداً حثيثة لتنفيذ المشروعات من خلال التمويل الخاص ، وبشكل خاص في مجالات البنية التحتية للطاقة ، وفي عام ٢٠٠٦ قامت الحكومة المصرية بوضع سياسة جديدة طويلة الأجل لتفعيل الشراكة مع القطاع الخاص بهدف التوسع والزيادة في الاستثمارات الخاصة بمشروعات البنية التحتية .

لذلك يعد مفهوم الشراكة جديداً بالنسبة لأغلب السلطات والهيئات العامة ، كما أنه قد يعد جديداً بالنسبة لوحدات القطاع الخاص التي سوف تشارك في المشروعات المستقبلية لشراكة القطاعين العام والخاص .

وبالرغم من كبر حجم المشروعات التي يتم تمويلها من جانب القطاع الخاص، فقد كانت عملية هيكلة وإدارة هذه المشروعات تتم حتى وقت قريب عن طريق عدد محدود من خبراء القطاعين العام والخاص ، ولذلك كانت هناك حاجة ملحة لوجود وحده مكلفة بالتنسيق بين كل أطراف الشراكة^(٢).

وفي ضوء خطة الإصلاح الاقتصادي وإستراتيجية تشجيع استثمار القطاع الخاص ، وزيادة دوره في تنفيذ مشروعات البنية التحتية الاجتماعية وذلك من

١- عاصم أحمد زينهم ، ورقة خلفية للتقرير الاقتصادي ، معهد التخطيط القومي تاريخ مؤجل لحين صدور التقرير .

٢- معهد التخطيط القومي ، الشراكة بين الدولة والفاعلين الرئيسيين لتحفيز النمو والعدالة في مصر سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٢١٨) فبراير ٢٠١٠ ص ١٠.

الفصل الأول : ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

خلال تحفيز إنفاق القطاع الخاص مقابل إنفاق القطاع العام في هذه القطاعات ، قامت الحكومة المصرية بتفعيل سياسة وبرنامج الشراكة مع القطاع الخاص من خلال تأسيس الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية. ويكمن دور الوحدة المركزية للشراكة في كونها الواجهة الأساسية للحكومة المصرية للشراكة مع القطاع الخاص ، والقيام بدور فعال في مساندة وتوفير سبل الدعم لتلك المشروعات من خبرات ومساعدات فنية ووضع الأطر العامة والقومية اللازمة لتنفيذ المشروعات ، ووضع أنماط ونماذج العقود وتوفير المعونة والاستشارات للوزارات المعنية بطرح مشروعات البنية التحتية.(٢)

٢- وزارة المالية ، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ، الجديد عن البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص ، القاهرة ، يونيو ٢٠٠٩.

٢/١ المفهوم والأهمية:

انصرف مفهوم الشراكة الذي تناولته معظم الأدبيات ذات الصلة بالشراكة إلى أن الشراكة (P3 أو PPP أو Public Private Partnership) تعني بأوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص والمتعلقة بتوظيف الإمكانيات التي يتميز بها كلاهما في مجال الموارد البشرية، الإدارية، المالية، والتنظيمية، بالإضافة إلى الإمكانيات المعرفية، والتكنولوجية على أساس المشاركة والالتزام لتحقيق الأهداف، وحرية الاختيار والمسئولية المشتركة، والمساءلة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع، ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتهم حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل.^(١)

وتعرف الشراكة وفقا لما تراه الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية بأنها بمثابة علاقة طويلة الأجل بين الجهات الإدارية للدولة والقطاع الخاص تهدف إلى قيام القطاع الخاص بتقديم خدمات، أو تنفيذ مشروعات، كانت أجهزة الدولة منوطة بتنفيذها، وذلك دون الإخلال بدور الحكومة في النهوض بالخدمات والمشروعات العامة، والإشراف عليها، ولكن فقط من خلال نظام جديد للتعاقد وتقديم الخدمة.^(٢)

هناك العديد من التعريفات التي تم طرحها من قبل الخبراء المعنيين لتحديد فكرة الشراكة نذكر منها ما يلي :

الشراكة بمفهومها المحدود تنصرف إلى المشاركة ما بين القطاعين العام والخاص لتحقيق التنمية الاقتصادية بحيث يقوم القطاع العام بتقديم السلع

١ - عفيفي علاء الدين الرئيس منحل إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الشبكة العالمية للمعلومات - الانترنت

٢ - وزارة المالية : الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، البرنامج القومي لشراكة القطاعين العام والخاص، القاهرة، سبتمبر ٢٠٠٧.

والخدمات الأساسية، ويقدم القطاع الخاص السلع الأخرى ، بينما ينصرف المفهوم الواسع إلي مفهوم الحوكمة أو مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع حيث تعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أحد الجوانب الرئيسية لإدارة شئون الدولة والمجتمع بالإضافة إلي مشاركة مؤسسات المجتمع المدني ، وذلك في تغير دور الدولة كأحد المظاهر الرئيسية للتغيرات العالمية الراهنة من أجل إفساح المجال لزيادة دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي.(١)

ويعرف البنك الدولي الشراكة بالآتي :

" الشراكة هي تعاون بين جهات حكومية (مثل الهيئات المحلية والحكومات المركزية) وشركات خاصة في مجالات عديدة كالرعاية الصحية ، والتعليم ، وخدمات البنية الأساسية ، والشراكة قد تأخذ أشكالاً عديدة وبدرجات متفاوتة من المسؤولية والصلاحيية " (٢)

تعرف أيضاً الشراكة بصورة عامة علي أنها أحد أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص يتم من خلالها وضع ترتيبات يستطيع بمقتضاها القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية من خلال السماح للقطاع الخاص بتقديمها بدلا من أن يقدمها القطاع العام بنفسه أي بصورة مباشرة . وبشكل أكثر تحديدا فإن المفهوم يشير إلي السيناريوهات التي بمقتضاها يكون للقطاع الخاص دوراً أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة الخدمات العامة.(٣)

هناك نوع آخر من الشراكات ينتمي إلي الشراكات التعاقدية والتي تعني بترتيبات توصيل الخدمة بموجب عقد بين طرفين، وتكون العلاقات بين أطراف المشاركة عمودية ، مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة

٣ - إيهاب الدسوقي ، " دور القطاع الخاص في إدارة شئون الدولة والمجتمع " ، ضمن مشروع بحثي جماعي بعنوان إدارة شئون الدولة والمجتمع ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، عام ٢٠٠١ ، ص ١٠٢
2-http://rru.worldbank.org/ Ask Question/ Faq.aspx Accessed on ec. 20, 2005

٣ - الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية ، دائرة المالية ، دبي ، أبريل ٢٠١٠ ص٤

الفصل الأول : ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

والسيطرة علي النشاط ، وعلي الأطراف الأخرى المساهمة في الشراكة ، وهذه الجهة لا تمارس أداء المهام بل تعتمد علي الأطراف الأخرى في ذلك ، وتكون قادرة علي إنهاء الشراكة أحيانا استنادا إلي معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين الطرفين ، وعادة ما تأخذ الشراكات التعاقدية أشكالاً عديدة مثل التأجير ، الإدارة ، الخدمة ، عقد الانتفاع طويل الأجل بالإضافة إلي البيع الكلي والجزئي ، والشريك الإستراتيجي^(١).

وباستعراض التعريفات السابقة يمكن القول أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ما هي إلا علاقة تعاقدية بين جهة عامة أو حكومية ، و جهة خاصة يتم بموجبها حشد كافة الموارد والإمكانات ، ويتم توزيع العوائد والمخاطر بين طرفي التعاقد ، لتقديم خدمة عامة أو سلعة للنفع العام في إطار من العلاقة التكاملية بين القطاع العام ، والقطاع الخاص لتقديم خدمة بجودة أعلى وتكلفة أقل.

أما بالنسبة لأهمية الشراكة بين القطاع العام والخاص فيمكن إجمالها في عاملين رئيسيين وهما :

* أهمية استمرار دور الدولة في ظل الاقتصاد الحر والعمل بآليات السوق الحر، إذ علي الرغم من تراجع دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتقليص وظائفها الاجتماعية والتنمية ، إلا أن دورها في ظل الاقتصاد الحر وآليات السوق لا يزال مهما وكبيراً ، والذي يتمثل في الإشراف ومراقبة الأداء للتأكد من جودة الخدمة المقدمة وحماية المنافسة وتيسير تفاعل قوي السوق والرقابة علي الاحتكارات وحماية المتعاملين في الأسواق وضبط المواصفات .

* أهمية الدور الذي يؤديه القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي في ظل التحولات الاقتصادية والسياسية ، العالمية ، الإقليمية والمحلية حيث أصبح

١ - وزارة المالية : الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ، الجديد عن البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص ، القاهرة ، يونيو ٢٠٠٩

الفصل الأول : ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

القطاع الخاص في الوقت الحاضر والمستقبلي يؤدي دوراً هاماً ورئيسياً في حفز النمو الاقتصادي ، وعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية بل وفي الجهود التي تؤدي للتخفيف من الفقر ، وذلك استناداً إلى كبر حجم النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص وحجم العمالة التي يشغلها سواء علي المستوي الكلي أو القطاعي.(١)

ومما يزيد من أهمية الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص تبني كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ، والأمم المتحدة – من خلال البرنامج الإنمائي التابع لها – برامج الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص كجزء أساسي سواء للإصلاح الاقتصادي من خلال تحرير الموارد الاقتصادية للدول بغرض تحسين قطاعات البنية الأساسية والبرامج الاجتماعية ، أو لإصلاح الإدارة الحكومية حيث أشادت المؤسسات الدولية بأهمية برامج الشراكة في تحسين كفاءة الحكومات ، وجذب الاستثمارات الخاصة سواء الوطنية أو الأجنبية، فضلاً عن مساهمتها في زيادة معدلات النمو وخلق فرص العمل .

كذلك تعد الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص من المكونات الرئيسية الهامة في برامج الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ، التي تركز علي تدعيم سبل الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في مختلف دول العالم ، خاصة في الدول النامية ، والتي تعاني من مشكلات وتحديات اقتصادية واجتماعية وصحية مزمنة.(٢)

١- أيمن عبد الحميد شاهين ، تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في جمهورية مصر العربية دراسة حالة لمشروعات توصيل الغاز الطبيعي ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٣ .

٢- إيهاب الدسوقي ، " دور القطاع الخاص في إدارة شؤون الدولة والمجتمع " مرجع سبق ذكره ص ١١٣

٣/١ الأسباب والدوافع، الأهداف والفوائد:

١/٣/١ الأسباب والدوافع:

تواجه العديد من الدول خاصة النامية منها مشكلة عدم الكفاءة في أداء مرافق الخدمات العامة والبنية الأساسية بسبب الفاقد الكبير من المخرجات وعدم الاستخدام الأمثل للعمالة ، ووجود العديد من المشاكل الأخرى التي تواجهها الحكومات في إدارتها للمرافق العامة ، مثل التعددية الإدارية التابعة للمرفق العام ، ونقص الخبرة الفنية ، وتدني مستويات الأجور ، والافتقار إلي الاستقلال وعدم وجود آليات فعالة لمكافحة الفساد ، هذا فضلاً عن الآثار البيئية السلبية التي تسببها المرافق العامة ، بسبب إهمال أعمال الصيانة وسوء التشغيل والإدارة .

وفي ظل ندرة الموارد المالية والرغبة في ترشيد دور الدولة لوظائفها الأساسية بكفاءة عالية ، تقوم معظم الدول النامية بإسناد العديد من المشروعات العامة وخاصة مشروعات البنية التحتية إلي القطاع الخاص القادر علي إدارة وتشغيل هذه المشروعات ، خاصة بعد نجاح العديد من دول العالم المتقدم في إقامة شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتقديم خدمات البنية الأساسية . وتتخلص أسباب ودوافع الشراكة في النقاط الآتية (١):

— ضعف كفاءة الإدارة الحكومية وقطاعها العام في إدارة مرافق المنافع العامة ، الأمر الذي انعكس علي ارتفاع تكلفة الخدمات العامة مع تدهور مستوى ونوعية الخدمة المقدمة ، وبالتالي عدم رضا المواطنين عما يقدم لهم من خدمات عامة في مجالات المنافع العامة والبنية الأساسية ، وهو ما يمكن تجنبه بمشاركة القطاع الخاص سواء في تملك أو تشغيل وإدارة هذه المرافق ، وذلك بحكم كفاءته من ناحية ، وبحكم وجود منافسة من ناحية أخرى .

— الأهمية الكبرى لمرافق البنية الأساسية ، فهي محرك رئيسي للنمو

١— أيمن عبد الحميد شاهين ، تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص مرجع سبق ذكره ص ٤١

❏ الفصل الأول : ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

الاقتصادي والمنافسة الدولية ، ونظراً لضخامة الاستثمارات التي تحتاجها مرافق البنية الأساسية خاصة في ظل ضعف الموارد المالية للدولة ، بالإضافة إلى عوامل القصور الإداري ، فإن تحسين وزيادة كفاءة مرافق البنية الأساسية لن يتأتى إلا بالمشاركة الفعالة مع القطاع الخاص .

— تخفيف العبء المالي الملقى علي عاتق الحكومات لتلبية الطلب المتزايد علي خدمات ومنتجات المرافق العامة، من خلال إيجاد مصادر بديلة إضافية للتمويل من القطاع الخاص مما يسهم في خفض الإنفاق العام. كما تعد مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية وسيلة هامة لجذب الاستثمارات الخاصة سواء أكانت وطنية أم أجنبية.

— نقل التكنولوجيا المتقدمة من الخارج من خلال المستثمرين الأجانب ونقل أساليب وتقنيات الإدارة الحديثة سواء من القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي.

— تخفيض الوقت والتكلفة اللازمين في حالة الحاجة إلى إنشاء تسهيلات وطاقات جديدة وتحويل مخاطر وأعباء المشروعات إلى القطاع الخاص الأقدر علي تحمل تلك المخاطر وإدارتها.

— تحسين الكفاءة في تشغيل المشروعات ، والاستجابة السريعة لاحتياجات المستهلكين في ظل المرونة التي يتمتع بها القطاع الخاص في التحرك والاستفادة من الفرص واتخاذ القرارات والاستجابة السريعة لأيّة مشاكل طارئة ، وهي كلها أمور تفتقر إليها الإدارة الحكومية وإمكانية تشغيل عدد كبير من العمالة في تلك المشروعات سواء في مرحلة البناء أو التشغيل ، الأمر الذي ينعكس علي النشاط الاقتصادي للدولة ، وتوفير إيرادات مالية إضافية للدولة من خلال زيادة حصيلة الضرائب.

٢/٣/١ الأهداف والفوائد

تستند أهمية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص علي وجود تكامل في الأدوار بين الطرفين حيث أنه في ظل السوق المفتوح والاقتصاد الحر يظل

دور الدولة هام في الإشراف ومراقبة الأداء للتأكد من جودة الخدمة المقدمة وحماية المنافسة والرقابة علي الاحتكارات، كما أن دور القطاع الخاص هام في النشاط الاقتصادي في ظل التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فهو قطاع يحفز النمو والتنمية.

والتنمية المستدامة بكافة جوانبها الاقتصادية والاجتماعية تعتمد علي حشد كافة الموارد والإمكانيات والخبرات في المجتمع إلا أن المعاناة التي تجابه الدول خاصة النامية سواء في نقص المدخرات ، أو زيادة المديونيات الداخلية والخارجية ، وما يترتب علي ذلك من وجود عجز في ميزانياتها ، واختلال في موازين مدفوعاتها ، ومع المتغيرات العالمية المؤثرة علي شرايين اقتصادها ممثلة في الثروات الطبيعية ، والطاقة ، والسوق ، وتحويلات العاملين ، والصادرات بجميع أنواعها ، تزيد معاناة الدول النامية في الحصول علي الاستثمارات اللازمة لتنمية قطاعات الاقتصاد القومي للدولة.

ومن ثم فإن عدم كفاية الاستثمارات لتحقيق أهداف التنمية بالصورة المأمولة ، بالإضافة إلي الشروط المجحفة للاقتراض الخارجي والضغوط المتزايدة علي الميزانيات الحكومية ، وعدم ملائمة أسعار الخدمات مع الجودة المقدمة ، وحاجاتها إلي صيانة مستمرة وتطوير أدائها باستخدام التقنيات الحديثة ، الأمر الذي ترتب عليه الحاجة إلي القطاع الخاص للتمويل ، والإدارة والتشغيل علي أن تتم المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص في صورة تنظيمات مؤسسية تتولي إنشاء وتشغيل المشاريع بمختلف أنواعها ، بعد أن واجهت التنظيمات المؤسسية المنفصلة والمستقلة قطاعيا تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة المستهدفة.(١)

كل ذلك دفع الحكومات إلي تبني نظام المشاركة مع القطاع الخاص لتحقيق

١ - محمد منولي دكروري ، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز علي التجربة المصرية ، وزارة المالية ، الإدارة العامة للبحوث المالية ، إدارة بحوث التمويل ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ص ٣.

الأهداف التالية:

— تغيير نشاط الحكومة من تشغيل المرافق العامة والأشغال العامة والنقل العام والخدمات العامة إلي التفرغ لوضع السياسات لقطاع البنية التحتية والخدمات العامة علي أن يرتبط ذلك بوضع أولويات التنفيذ وفقا لاحتياجات المجتمع وتحقيق رغبات السكان ، وحل المشاكل القائمة بالنسبة لهذه المرافق ، بالإضافة إلي مراقبة مقدمي الخدمات سواء في فكرة الإعداد أو الإنشاء أو التشغيل ، للتأكد من تقديم الخدمات بالجودة المطلوبة ، والسعر الملائم بما ينعكس في النهاية علي تحقيق أهداف التنمية .

— تحقيق امتيازات أفضل مقابل الإنفاق العام علي مشروعات الخدمات بما ينعكس علي تقديم سعر أمثل للعميل علي أساس التكلفة علي مدار مدة العقد ، وجودة الخدمة المقدمة بما يتلاءم مع أذواق المستهلكين ، مع استمرار الصيانة والتطوير ، وإدخال التقنيات الحديثة بما يسهل تقديم الخدمة بالموصفات القياسية المحددة ، بالإضافة إلي تقسيم المخاطر بين الشركاء حيث يستطيع القطاع الخاص إدارتها بصورة أفضل خلال مراحل (التصميم ، الإنشاء ، التمويل ، والصيانة) بعيداً عن الموارد المحدودة للحكومات ، أما بالنسبة للسعر الإجمالي لمناقصة القطاعين العام والخاص المقدمة من الشريك فيجب أن تكون أقل من التكلفة التي تتحملها الحكومة لو قامت بتوفير نفس مستوي الخدمة ، متضمنة التكاليف الإضافية للمخاطر التي يمكن أن تواجهها الحكومة.(١)

— تنفيذ مشروعات الاستثمار بين الشركاء في الوقت المحدد ، وبالميزانية المرصودة وبموصفات الجودة التي يطلبها العميل ، مع العمل علي منع تدهور الأصول والمنشآت الضرورية للخدمات العامة نتيجة للصيانة غير الفعالة أو انتهاء فترة الصلاحية أو التشغيل القاصر ، الأمر الذي يؤدي في

١- وزارة المالية ، " الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ، البرنامج القومي لشراكة القطاعين العام والخاص ، القاهرة ، سبتمبر ٢٠٠٧ .

النهاية إلى إهدار الموارد وعدم تحقيق أهداف التنمية .

— إدخال التكنولوجيات الحديثة والمتطورة إلى منشآت الخدمات في المراحل المختلفة بداية بالتصميم ، ومروراً بالبناء والتشغيل ونهاية بالصيانة، بالإضافة إلى الأساليب الحديثة للإدارة مع ملاحقة الابتكارات ، والاختراعات خلال فترة العقد لتحسين مستوى الخدمة ، ورفع كفاءة التشغيل ، وتطوير الإدارة الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة وعدم إهدارها بالإضافة إلى تحقيق الأهداف المطلوبة لبرامج التنمية .

— التخفيف من المسؤوليات الملقاة علي عاتق الحكومات لتنفيذ المشروعات الخدمية أو المشروعات الإنتاجية سواء فيما يتعلق بالتمويل أو التصميم أو البناء أو التشغيل ، وذلك بمشاركة القطاع الخاص حتى ينصرف جهد الحكومة علي تأدية المهام الموكلة إليها بكفاءة عالية واستغلال امثل للموارد المتاحة.

مما سبق يمكن القول أن الهدف الرئيسي للشراكة هو تطوير ثقافة التعاون والعمل الجماعي من أجل تعظيم القيمة لأطراف الشراكة وللمستفيدين منها بما يؤدي إلى تعزيز التنافسية علي المستوى القومي .

وهناك أهداف أخرى للشراكة نذكر منها علي سبيل المثال وليس الحصر ما يلي: (١)

— نقل المخاطر التي يمكن إدارتها بصورة أفضل بواسطة القطاع الخاص بعيداً عن الموارد المحدودة للحكومة.

— تحقيق قيمة أفضل مقابل النقود فيما يتعلق بالإنفاق العام، أي تكلفة كلية أقل علي مدى عمر المشروع.

— تحقيق التناسب بين الموارد والعوائد المتحققة لكل طرف من أطراف

١- وزارة المالية ، " الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ، الجديد عن البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص ، القاهرة ،

يونيو ٢٠٠٩

الشراكة أي التوازن بين ما يقدمه كل طرف من موارد وما يحصل عليه من عوائد ، العدالة في توزيع المنافع .

— تحقيق التنمية الشاملة بمشاركة القطاع الخاص والقطاع المدني في تحمل المسؤولية مع الدولة أو الحكومة ، أي إعادة توزيع الأدوار بين قوى الداخل ، مع الأخذ في الاعتبار عدم وجود حكم قيمي علي إعادة توزيع الأدوار وما إذا كانت أفضل أو العكس ، فالأمر متوقف علي طبيعة المجتمع الذي تم فيه إعادة التوزيع المذكور ، بحيث تستفيد الحكومة من مساهمة القطاع الخاص الاستثماري في تحمل الأعباء التي كانت الدولة منوط بتحملها من قبل ، والقطاع الخاص الاستثماري يستفيد من نتائج برنامج الشراكة والتي تحسن له مناخ الاستثمار وتهيئ له مجالات الأعمال.(١)

— تحقيق الشراكة العميقة والتي تخرج من الحيز الضيق للبعد التجاري ويترتب عليها إجراء إصلاحات سياسية واقتصادية وتعليمية وثقافية وصحية وبيئية تنعكس في رفع مستوى معيشة أفراد المجتمع بكل طبقاته وتحقيق الرفاهية والعدالة الاجتماعية .

ومن فوائد استخدام نظام BOT كأسلوب هام من أساليب الشراكة مع القطاع الخاص:— (٢)

- الابتكار وتقليل الهدر وزيادة الكفاءة في التشغيل.
- الحصول على مشروع جاهز في نهاية مدة الامتياز دون تحمل أية أعباء.
- بقاء المشروع تحت سيطرة الحكومة من الناحية الإستراتيجية.
- المنافسة مع الهيئات الحكومية القائمة.
- وسيلة عملية للخصخصة التلقائية، وتقليل دور الدولة في الاقتصاد.

١- عبد الحق الجناتي ، " دراسة مقارنة للمبادرات الأمريكية والأوروبية ، بشأن شراكة مع البلدان المغاربية " ، المجلة المغربية للدراسات الدولية ، العدد ٣ يونيو ١٩٩٩ ، ص ٢١-١ .

٢- د . رياض الفرس الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، قسم الاقتصاد - مركز التميز في الإدارة ، جامعة الكويت، الشبكة العالمية للمعلومات — الانترنت

- خلق فرص عمل جديدة من خلال الاستثمار في المشروعات.
- رفع جودة الخدمات وتقليل تكاليفها.
- تخفيف العبء على ميزانية الدولة وتنويع مصادر الدخل.
- تجنب الدولة (النامية بشكل خاص) الاقتراض من الخارج.
- توطين رؤوس الأموال المحلية وتوسيع نطاق استغلالها.
- جذب الاستثمارات الأجنبية في مجال المشروعات .
- تخفيض التكلفة والوقت اللازمين لبناء وتشغيل الخدمات.
- نقل التقنية الحديثة وتطويرها وتوطينها محلياً.
- خلق فرص تمويل جيدة للأسواق والمؤسسات المالية المحلية.

٤/١ مخاطر الشراكة:

تعد المخاطر مصاحبة لكل المشروعات، ومن بينها مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كما أن عملية تحديد هذه المخاطر تعد ركناً أساسياً لأي مشروع استثماري، غير أن الفرق الأساسي بين أي مشروع استثماري ومشروعات الشراكة في مجال البنية التحتية الممولة عن طريق القطاع الخاص غالباً ما يؤدي إلى زيادة المخاطر نتيجة الفترة الزمنية الطويلة وحجم المبالغ المالية المنفقة.

تُعرّف المخاطر المرتبطة بالمشروع على أنها:

"تلك الوقائع المادية أو القانونية أو الفنية أو السياسية أو البيئية أو التجارية التي تطرأ عقب البدء في تنفيذ المشروع، ومن شأن وجودها إحداث خسارة وأضرار للمشاركين في المشروع، ويترتب على تلك المخاطر في حالة عدم السيطرة عليها توابع قد تتمثل في التأخير في تنفيذ المشروع ومن ثم في تشغيله أو الزيادة في تكلفة المشروع أو عدم التشغيل كما هو متوقع من جهة الإدارة، أو عدم الجودة في الخدمة المقدمة من المشروع".^(١)

من التعريف السابق يتبين لنا أن جميع المشروعات ومشروعات البنية التحتية الممولة عن طريق القطاع الخاص بصفة خاصة تتعرض لمجموعة من المخاطر تكون عملية تحديدها من قبل أطراف الشراكة ضرورة هامة، ويتعين على هذه الأطراف محاولة التحكم والسيطرة على تلك المخاطر لأنه أحد العوامل الرئيسية في نجاح مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وهناك مخاطر متعددة مرتبطة بدخول القطاع الخاص في شراكة مع القطاع العام وفق نظام ال PPP في مجال البنية التحتية ومن أهم هذه المخاطر:^(٢)

١- أحمد رشاد محمود سلام، عقد الإنشاء والإدارة وتحويل الملكية BOT - في مجال العلاقات الدولية الخاصة، مصر: دار النهضة العربية ٢٠٠٤، ص ١٦٥

٢- محمد صلاح، البشير عبد الكريم، أسلوب البوت كآلية لتشبيد مشروعات البنية التحتية، تجارب دولية وعربية مختارة، أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة الشلف الجزائر العدد السابع عشر، يناير ٢٠١٥، ص ١٩١-١٩٣

- **مخاطر عدم قبول العطاء :** مثل خطر فقدان المنافسة أمام منافس آخر أو الإخفاق في توثيق اتفاقية المشروع ، مما ينتج عنه خسائر نفقات إعداد الجدوى الأولية والتصميمات والوثائق وأتعاب المهندسين والمحاسبين وغيرهم.
- **مخاطر التصميم :** وهو يتضمن مخاطر الفشل في إتمام عملية التصميم في الوقت المحدد وضمن الميزانية والتكاليف المحددة، ومخاطر الفشل في تقديم الحل الذي يعمل على نحو مرضٍ ويلبي المتطلبات التي تم تحديدها من قبل القطاع العام، وهذا الخطر يشمل إمكانية حدوث تغييرات في المعايير الفنية خلال مرحلة التصميم .
- **مخاطر التخطيط :** ويتمثل ذلك في أن المشروع قد يفشل في تحقيق الأهداف المخططة ، وذلك بما يجعل عملية التعديل مرتفعة التكاليف بشكل كبير مقارنة بالتكاليف المخططة.
- **المخاطر المرتبطة بالبنية التحتية :** ترتبط هذه المخاطر بمدى إمكانية ربط هذا المشروع بباقي مشروعات البنية التحتية الأخرى مثل الكهرباء، الاتصالات، الصرف الصحي والمياه وغيرها وتقع هذه المسؤولية على عاتق القطاع العام .
- **المخاطر المرتبطة بالنواحي الفنية :** حيث أن مشروعات الـ PPP تتطلب تقنيات حديثة ومتطورة ، وبالتالي فإن الخوف من حدوث عيوب في تصميم المشروع ، أو في معدات المشروع قد يؤدي به إلى تدني مستوى الخدمة المقدمة أو تكون على غير المراد تحقيقه من جانب الدولة ، مما يمثل خطر على المشروع.
- **المخاطر المرتبطة بمستوى الطلب :** تقوم مشروعات الـ PPP على سداد ديونها وتحقيق الأرباح، ويتوقف ذلك على حجم ومستوى الطلب الفعلي على مخرجات المشروع، وهنا يظهر خطر على عدم القدرة على تحصيل الإيرادات المطلوبة ولا يرقى إلى مستوى الطلب المتوقع في دراسة الجدوى .

- **مخاطر عمليات التوريد :** وتتمثل في مخاطر عدم استقرار التوريد والتي تؤثر على سداد ديون المشروع وهي متعلقة أيضا بالسوق، وتزداد هذه المخاطر عند وجود احتكار من جانب بعض الشركات لأصناف معينة ، أو من الدولة نفسها مما يعرض شركة المشروع لزيادة الأسعار ، مما يعني ارتفاع التكاليف، وبالتالي وجود مصاعب مالية .

- **مخاطر سوء مواصفات المخرجات المطلوبة:** يشير هذا النوع من المخاطر إلى احتمالية أن تكون المخرجات المحددة في العقد بين الطرفين العام والخاص التي تشكل أساس الالتزامات التعاقدية غير جديدة أو غير محددة بوضوح.

- **مخاطر الجدولة الزمنية والبناء :** وتتضمن هذه الأخيرة أنه قد يكون هناك تأخير في البناء وتجاوز في التكاليف نتيجة لمجموعة من العوامل تتمثل في تغير تكاليف العمالة والموارد، عدم كفاية إدارة التكاليف، عدم كفاءة ممارسات البناء، الموقع والظروف المناخية المعاكسة، إضرابات العمال، التأخر في الحصول على الموافقات والتصاريح، فشل أداء شركاء من القطاع الخاص.

- **المخاطر التشغيلية :** ويتعلق الأمر بتكاليف التشغيل والتي قد تتغير بشكل كبير عن التكاليف المخططة للمشروع بما قد يؤدي إلى توقف الخدمة.

- **مخاطر التضخم :** ويتمثل هذا الأخير في احتمال الاختلاف بين معدلات التضخم الفعلية عن معدلات التضخم المتوقعة، وهذا ما يؤثر على الأرباح والتكاليف المتعلقة بالمشروع .

- **المخاطر المالية :** وهي تلك المخاطر التي تنجم عن تقلبات كل من أسعار الصرف وأسعار الفائدة، حيث أن المشروعات المنفذة في الدول النامية غالبا ما تستورد كل معداتها الرأسمالية ، وتدفع في مقابلها عملات أجنبية، بينما إيراداتها المتوقعة من هذه المشروعات تكون بالعملة المحلية، وعليه وجب على الحكومة في هذه الحالة أن تضمن لشركات القطاع الخاص أن تحول العملات إلى العملات الأجنبية، كما أن التقلب في سعر العملة من شأنه أن يؤثر على الجدوى

المالية للمشروع، لذا وجب على القطاع الخاص أخذ الحيلة من تقلبات أسعار الصرف عن طريق ضمان الحكومة بثبات أسعار الصرف عند تحويل إيراداتهم المتوقعة، أو استخدام المشتقات المالية لمواجهة مخاطر تقلب العملة المحلية.

- **مخاطر تكلفة الصيانة:** والتي تتمثل في التغير الحاصل في تكلفة صيانة أصول المشروع عن التكلفة المخططة في موازنة المشروع.

- **مخاطر القيمة المتبقية:** وهي المخاطر المرتبطة بعدم التأكد المصاحب بتقييم إعادة الأصول المادية في نهاية عمر المشروع (فترة التعاقد).

- **مخاطر تكنولوجيا:** وهي المتعلقة بأن يتم الإنتاج بالتكنولوجيا غير الملائمة، سواء تعلق الأمر بعدم التزام القطاع الخاص بذلك أو القطاع العام بسوء تحديد التكنولوجيا المستخدمة.

٥/١ صور وأشكال الشراكة :

تصنف الشراكة وفقاً لعدد من المفاهيم والتوجهات والمعايير المعتمدة في التصنيف مثل نمط التنظيم ، واتخاذ القرار ، نوع القطاع ، طبيعة النشاط ، طبيعة العقد والترتيبات المؤسسية التي تحدد الدور الذي يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن الشراكة .

فالترتيبات المؤسسية تتراوح ما بين ترك أمر البنية الأساسية للإدارة الحكومية أو ترك أمرها للقطاع الخاص ، وبين هذا وذاك توجد ترتيبات مؤسسية توزع فيها الأدوار بين الطرفين ، ويبدو هذا جلياً في حالة إسناد خدمات البنية الأساسية من خلال عقود الخدمة ، والإدارة والتأجير والامتياز والشراكة . وأكثر تصنيفات الشراكة شيوعاً تشمل :

— شراكات تعاونية collaborative partnerships

وتدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص ، حيث تتصف الشراكة بعلاقات أفقية بين أطراف الشراكة ويتم اتخاذ القرار بالإجماع ، ويشترك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات ولا يوجد إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي تقرضها، فكلاهما يتحمل المخاطر ويحصل على المنافع المتحققة عن النشاط .

— شراكات تعاقدية partnerships contracting

العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص (١). ولا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص بالمشروعات التنموية يمكن تطبيقه على جميع الحالات ، ولكن يمكن الوصول إلي الأسلوب الأمثل في كل حالة على حده وذلك اعتماداً على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة .

حيث تدرج تلك الأساليب بدءاً بعقود الخدمات التي تقوم الدولة فيها بتحمل

١- عفيفي علاء الدين الرئيس ، مدخل إلى الشراكة بين القطاع العام والخاص ، مرجع سبق ذكره

الفصل الأول : ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

المسئولية الكاملة في التمويل ، والمخاطر واستثمارات التنفيذ وانتهاءً بالخصخصة الكاملة أو البيع ، والتي يقوم القطاع الخاص فيها بتحمل كافة مسؤوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها ، بالإضافة إلى الملكية المطلقة له لأصول المشروع.(١)

وتتعدد أساليب الشراكة مع القطاع الخاص علي النحو التالي :

١/٥/١ عقود الخدمة Service Contracts

يعتبر عقد الخدمة من أنواع الاتفاقات الملزمة بين طرفين ، ويتم بين الحكومة (القطاع العام) بمسئوليتها الكاملة عن تشغيل وإدارة المرفق بالكامل ، وشركة أو أكثر من القطاع الخاص للقيام بجزء من مهام المشروع أو المرفق في مقابل قيمة معينة يتم الاتفاق عليها .

يكون القطاع الخاص مسؤولاً بشكل مباشر عن أداء مهام محددة مثل توفير عمالة فنية متخصصة أو التشغيل أو الصيانة أو إصدار الفواتير والقيام بتحصيلها ، ومن هنا نجد أن متطلبات استثمار رأس المال للقطاع الخاص في هذه العقود تتصف بالانخفاض بشكل كبير وتتراوح مدة هذا النوع من العقود ما بين ثلاث سنوات إلي خمس سنوات قابلة للتجديد .(٢)

ومن المزايا لهذه العقود توفير الفرص لدخول عنصر المنافسة من خلال التعاقد مع أكثر من شريك من القطاع الخاص ، والاستفادة من خبرته في النواحي الفنية ، مما يجعل المرفق يقوم بالتركيز علي مهامه الأساسية، ولأن فترة العقد تكون قصيرة فيزداد التنافس بين المقاولين مما يشجع العمل علي تحقيق كفاءة الأداء وتخفيض تكاليف العقود .

أما العيوب فنتمثل في أن أعباء التشغيل والصيانة تظل علي عاتق الحكومة (القطاع العام) وكذا مسئولية الاستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية

١ - حكومة دبي ، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص مرجع سبق ذكره ، ص ١٠

٢ - وزارة المالية ، الجديد عن البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص ، مرجع سبق ذكره ص ١٠

المرتبطة بتشغيل المرفق ، كما يعتمد نجاح الأعمال بالعقد علي خبرة الشركة التي تقوم بالأعمال ، بالإضافة إلي تسريح عدد من العمالة الحكومية في حالة عدم النص في عقد الاتفاق علي الاحتفاظ بكافة العمالة. (١)

٢/٥/١ عقود الإدارة Management Contracts

وفي هذا النوع من العقود تقوم الجهة العامة (الحكومة) بنقل مسؤولية إدارة عدد من الأنشطة إلي القطاع الخاص، أي أن هذا التعاقد يقوم علي تحويل حقوق الإدارة فقط إلي القطاع الخاص، ولا يمتد هذا التعاقد إلي حقوق الملكية. وتقوم الجهة العامة باستخدام هذه العقود لتنشيط وتطوير الشركات العامة الخاسرة بما يؤدي إلي زيادة قيمتها السوقية عندما تعرض للبيع ، وفي هذه الحالة تقوم الجهة العامة بتمويل رأس المال ، ويحظي القطاع الخاص بجزء كبير من مسؤولية التشغيل والصيانة وإدارة الخدمة دون تحمل أي مخاطر تتعلق بالملكية. (٢)

ومن هنا كانت الاستثمارات الجديدة والمطلوبة من شركات القطاع الخاص ضعيفة وتكاد تكون منعدمة ، وتلتزم الدولة بدفع أتعاب محددة للشركة المتعاقد معها ، ولا ترتبط الأتعاب بمستوى الأرباح أو الخسائر المحققة، إلا أن العقد المبرم يتضمن حوافز أكبر في حالة تحقيق كفاءة في الأداء والتشغيل وإلي أي مدى تحققت الأهداف الموضوعية من قبل الجهة الحكومية. ومن أمثلة هذا النوع من العقود في الدول العربية حالة لبنان فقد حققت نجاحات في عدد من القطاعات هي جمع النفايات ، وتشغيل وإدارة محرق النفايات ، ومصنع معالجة النفايات. (٣)

والميزة الرئيسية لعقد الإدارة من وجهة نظر الدولة، أنه يسمح لها بالاحتفاظ

١- محمد متولي دكروري ، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤

٢- حسن عبد المطلب العلواني ، مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي في مصر ، ورقة عمل مقدمة لمشروع بحث مشترك ، دور الدولة في عالم متغير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٤ ص ١٧

٣- محمد متولي دكروري ، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥

بالملكية، كما انه يمكنها من حل القصور الإداري وذلك بالحصول علي أحسن الخبرات الإدارية ، وفي الوقت نفسه التحكم في نطاق واستخدام هذه الخبرات من خلال عقد الإدارة.(١)

ومن أبرز عيوب هذا النوع من العقود تحمل الدولة لكافة المخاطر عكس المستثمر الخاص الذي يحصل علي أتعاب محددة وثابتة بصرف النظر عن تحقيق أرباح أو خسائر في المشروع أو المرفق.

٣/٥/١ عقود التأجير Leasing Contracts (٢)

هي نوع من العقود تقوم الجهة الحكومية فيها بالتعاقد مع القطاع الخاص لفترة زمنية محددة يقوم خلالها المستثمر بسداد قيمة معينة من المال مُتفق عليها للجهة الحكومية في مقابل تأجير أصول المرفق أو الشركة ، علي أن يتحمل المستثمر مسؤولية التشغيل والصيانة ومخاطرها ويحصل المستثمر في مقابل ذلك علي الدخل من وراء تشغيل المرفق دون أي مسؤولية عن تمويل الاستثمارات الرئيسية . وفي ظل هذا النوع من العقود تظل مسؤولية التخطيط والتمويل في يد الدولة، وفي حالة زيادة الاستثمارات في الشركة أو المرفق تقوم الدولة بالتنسيق مع القطاع الخاص فيما يتعلق ببرامج التشغيل.

وتلجأ الدولة بشكل متزايد إلي عقود التأجير لما فيها من توفير لأموال طائلة يمكن استثمارها في أغراض ومشروعات أخرى ، وتقسم عقود التأجير لنوعين رئيسيين :

— **عقود التأجير التشغيلي** : ويقوم المستأجر باستغلال المنشأة وأصولها ويلتزم بإجراءات الصيانة وذلك لفترة زمنية محددة لا تمتد إلي نهاية العمر الافتراضي للمشروع أو المرفق .

— **عقود التأجير التمويلي** : ويلتزم المستأجر بإجراء الصيانة للمنشأة

١- حكومة دبي ، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص مرجع سبق ذكره ، ص ١٢

٢- عبد القادر ورسمه غالب ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، ورقة عمل مقدمة في ندوة " عقود المشاركة (ppp) والتحكيم في منازعتها " ، مملكة البحرين ، أبريل ٢٠٠٨ ، ص ٢٢٠

وإدارتها لمدة زمنية قد تمتد إلي نهاية العمر الافتراضي (على أن تكون هناك دفعات مقابل التأجير تغطي تكلفة الأصل وهامش ربح محدد).

وفي مصر طبقت هذه العقود في مجال الطيران حيث قامت شركة مصر للطيران بإيجار طائرات حديثة لاستخدامها في أعمال الشركة بدلاً من شراء طائرات حديثة بتكلفة مرتفعة قد تؤثر علي القدرات المالية لمصر للطيران (١). طبقت عقود الإيجار في قطاع السكك الحديدية عام ١٩٨٥ في تايلاند في عدد معين من خطوط نقل الركاب وقد حققت التجربة نجاحاً كبيراً.

وفي كوت ديفوار تعاقدت الحكومة مع شركتين فرنسيتين ومستثمرين محليين لإجراء إصلاحات في قطاع الكهرباء وخلال فترة عقد الإيجار تحسنت إيرادات قطاع الكهرباء والصيانة بفضل إدخال تقنيات حديثة في التشغيل مما أدى إلي زيادة الطاقة الكهربائية وتطوير الخدمة المقدمة (٢).

ومن مزايا هذا النوع توفير نفقات التشغيل بدون التخلي عن الملكية ، وكذلك الحصول علي دخل سنوي بدون التعرض لمخاطر السوق، علاوة علي وقف الدعم والتحويلات المالية .

ويعيب علي هذا النوع أنه طالما لا يتم تحويل ملكية الأصول فليس لدى الشركة الخاصة المتعاقدة مع الحكومة أية حوافز لرفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن لها عائد مناسب علي استثماراتها خلال فترة التأجير ، ولذا فهذا النوع من العقود مناسب في المشروعات التي في حاجة إلي رفع كفاءة التشغيل وليست في حاجة إلي توسعات أو تحسينات (٣).

١/٥/٤ عقود الامتياز Concession Contracts

تتشابه عقود الامتياز مع عقود التأجير في العديد من السمات باستثناء أنه في ظل عقود الامتياز تقع مسئولية تمويل وإحلال الأصول (الإنفاق الاستثماري)

١- أيمن عبد الحميد شاهين ، تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص مرجع سبق ذكره ص ٥٤

٢- محمد متولي دكروري ، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦

٣- حكومة دبي ، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص مرجع سبق ذكره ، ص ١٣

ومسئولية تشغيل وصيانة المشروع أو المرفق على المستثمر، كما تظل ملكية الأصول للدولة وتعود حقوق استخدام المشروع أو المرفق إلى الدولة بعد انتهاء مدة عقد الامتياز، وتتراوح المدة الزمنية لهذه العقود ما بين ٢٥ إلى ٣٠ سنة.^(١)

وكانت بداية استخدام تلك العقود في كثير من دول العالم في مجال استخراج النفط ومشتقاته ، حيث تمنح شركة ما امتياز لفترة زمنية معينة لاستخراج ما بها من ثروات طبيعية ومنها النفط ، مقابل حصول الدولة علي مبلغ معين يتم الاتفاق عليه مقابل هذا الامتياز، ومع التطورات التي شهدتها العالم وبدايات القرن التاسع عشر امتدت عقود الامتياز لتشمل مشاريع أخرى من أهمها المشاريع الزراعية .

واستخدمت هذه العقود بنجاح في بعض الدول مثل الأرجنتين حيث طبقت في مجال النقل والمواصلات (السكك الحديدية) ، وعلي المستوى الدولي مثلت عقود الامتياز في مشاريع الخدمات حوالي ٨٠% من إجمالي العقود في عقد الثمانينات وانتشر هذا النوع من التعاقد أيضاً في مجالات متعددة من أهمها خدمات المياه والصرف الصحي والكهرباء ومن أكثر الدول النامية التي انتشر بها هذا النوع من التعاقد تونس وماليزيا.^(٢)

وتكمن الميزة الأساسية لهذه الطريقة في أن صاحب الامتياز يبقى المسئول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات مما يخفف الأعباء المالية عن الدولة. ولا توجد عيوب واضحة لأسلوب الامتياز إلا أنه يجب أن تحدد العقود بكل وضوح نطاق وطبيعة الخدمات التي سيقدمها المتعاقد مع الحكومة وصلاحيه الطرفين خلال فترة التعاقد.

١- أيمن عبد الحميد جاهين ، تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص ، مرجع سابق ذكره ، ص ٥٦

٢- حسن عبد المطلب العلواني ، مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي في مصر ، مرجع سابق ، ص ١٨

١/٥/٥ عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T) Build, Operate, Transfer

هي عقود تتشابه إلى حد بعيد مع عقود الامتياز من حيث مسؤولية تمويل وإحلال أصول وصيانة المشروع خلال فترة سريان مدة العقد، بالإضافة إلى رجوع ملكية الأصل أو المشروع بعد انتهاء فترة التعاقد.

ويعتبر هذا الأسلوب شكل من أشكال تقديم الخدمات تمنح بمقتضاه الحكومة أو جهة حكومية - لفترة محدودة من الزمن - أحد الاتحادات المالية الخاصة والتي يطلق عليها اسم " شركة المشروع " الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تقترحه الحكومة بالإضافة إلى حق الاستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافيته لتسترد شركة المشروع تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عائدات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الاتفاق . وتنتقل ملكية المشروع وفقاً لشروط التعاقد أو الاتفاق إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل تم الاتفاق عليه مسبقاً.(١)

ويمكن استخدام هذا الشكل من المشاركة في غالبية مشروعات البنية الأساسية ومرافق الخدمة العامة.

يمتاز هذا الأسلوب بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة تستفيد من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيا المتقدمة.

كما يعيب على هذا الأسلوب أنه يتطلب استقراراً سياسياً واقتصادياً ملائماً، وبيئة قانونية وتنظيمية محددة، وتوافر الاستقرار النقدي وغير ذلك من العوامل الملائمة للاستثمار الأجنبي، وكلها متطلبات غير ثابتة ومتغيرة طبقاً للظروف الدولية والإقليمية والمحلية.

ومن أبرز صيغ عقود B.O.T ما يلي :-

١- حكومة دبي، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥

البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT) Build Own, Operate, Transfer

يختلف هذا الأسلوب عن أسلوب BOT حيث يعتبر نظام BOOT تطبيقاً بارزاً لنظام المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة ، حيث تكون ملكية الأصول خلال مدة المشروع خالصة للقطاع الخاص. وهو الأمر الذي لا يتحقق في أنواع العقود السابق الإشارة إليها، ويستخدم هذا الشكل من المشاركة في غالبية مشروعات البنية الأساسية. ويمتاز هذا الأسلوب مثل أسلوب BOT بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فإن مخاطر الاستثمار والتمويل تقع علي عاتق القطاع الخاص بكاملها.(١)

علاوة على ضمان بناء المرفق بأقصى كفاءة وفعالية في تحقيق وتوفير الخدمة فضلاً عن توافر الخبرة وكفاءة الإدارة والابتكار لدى الشريك الخاص مما يؤدي إلى وفورات في التكاليف. ويعيب على هذا الأسلوب عدم خضوع المشروع خلال مدة التشغيل والصيانة لهيمنة السلطة العامة أو الإدارة الحكومية وإن خضع لرقابتها. بالإضافة إلى أن الشريك الخاص قد يقرر مستويات رسوم الخدمة التي يدفعها المستفيد ما لم تكن الحكومة مدعماً لها.(٢)

البناء والتملك والتشغيل (BOO) Build, Own, Operate

يعتبر هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة الكاملة ، والتي يتم فيها إعطاء القطاع الخاص مسئوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها ، بالإضافة إلي الملكية المطلقة له لأصول المشروع ، ولا يكون التشغيل أو الإدارة بهذا الأسلوب مرتبطاً بمدة زمنية محددة ، كما لا يكون هناك التزاماً علي القطاع الخاص بنقل الأصول إلي الدولة ويستخدم هذا الأسلوب في الكثير من

١- حكومة دبي ، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦

٢- عبد القادر دياب ، الشراكة بين القطاع العام والخاص ، ورقة بحثية مقدمة إلى التقرير الاقتصادي، معهد التخطيط القومي ، القاهرة ، لم ينشر بعد .

الفصل الأول : ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

المشروعات وخاصة الجديدة التي لم تنشأ بعد.^(١) ومن مزايا هذا الشكل من المشاركة عدم مسؤولية الحكومة عن تشييد أو تشغيل المرفق ، ولكن يمكن أن تقوم بتنظيم تقديم الخدمة، ومنع وجود الاحتكار من القطاع الخاص. فضلاً عن تحمل الشريك الخاص لمخاطر التشييد ، والتشغيل.

ومن المآخذ على هذا الأسلوب عدم وجود آلية لتنظيم سعر الخدمة لدى القطاع العام، وغياب المنافسة، ومن ثم الحاجة إلى وضع قواعد ونظم للتشغيل وضبط الأسعار.^(٢)

عقود البناء والتأجير والنقل (B.L.T) Build, Lease, Transfer

يقوم الطرف الأول (الحكومة) خلال هذا العقد بمنح الطرف الثاني (القطاع الخاص) الحق في إقامة مشروع للبنية الأساسية ، والتي غالباً ما تكون مستشفى أو مدرسة أو مبنى حكومي ، وبعد انتهاء المستثمر من إقامة وبناء المشروع تقوم الحكومة بتأجيله للمستثمر طوال فترة التعاقد ، أي تظل الملكية القانونية للدولة ، ويقوم منفذ المشروع باستجاره على أن يعيده إلى الدولة بعد انتهاء فترة الإيجار.^(٣)

ومن المنطقي أن تغطي القيمة الإيجارية (إيرادات المشروع) طوال فترة التعاقد تكلفة بناء المشروع بالإضافة إلى نسبة من الربح المناسب للمستثمر.

عقود البناء والتملك والتأجير والنقل (B.O.L.T) Build, Operate, Lease, Transfer

يقوم المستثمر ببناء المرفق أو المشروع في هذا النوع من العقود علي أن يمتلكه خلال فترة استجاره من الدولة ثم تؤول الملكية إلى الدولة مع نهاية

١- حكومة دبي، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦

٢- عبد القادر دياب ، الشراكة بين القطاع العام والخاص، مرجع سبق ذكره .

٣ - عبد الستار أبو غدة، عقد البناء والتشغيل وإعادة (B.O.T) وتطبيقه في تمير الأوقاف والمرافق العامة ، منظمة المؤتمر الإسلامي، الدورة التاسعة عشر الشارقة ، ٢٠٠٨ ، ص ٥.

فترة التعاقد ، ويصلح هذا النوع من العقود للمشروعات التي تحتاج إلي معدات وآلات رأسمالية لتشغيلها، كما يصلح للمشروعات التي يكون المستثمر غير قادر علي تشغيلها، فيقوم بتأجيرها إلي مستثمر آخر لإدارتها وتشغيلها.(١)

عقود البناء والاستئجار والتشغيل والنقل (B.R.O.T) Build, Rent, Operate, Transfer.

يقوم الطرف الأول (الحكومة) هنا بمنح الطرف الثاني (القطاع الخاص) امتياز لبناء المشروع لحساب الدولة علي نفقته الخاصة علي أن يقوم باستئجار المشروع ليستغله لفترة معينة، يقوم المستثمر خلال فترة العقد بتحصيل مقابل تقديم الخدمة للمواطنين، علي أن يعيده إلي الدولة مع نهاية فترة التعاقد، وهذا يعني أن الملكية القانونية للمشروع تتبع للحكومة.وينتشر هذا النوع من التعاقد في المشروعات والمرافق القابلة للتأجير، ومنها علي سبيل المثال إقامة المطارات والمنجعات السياحية وسلاسل المطاعم وغيرها من المشاريع.(٢)

عقود الإيجار والتشغيل ونقل الملكية (L.R.O.T) Lease, Renewal, Operate, Transfer.

يقوم المستثمر في هذا النوع من العقود باستئجار مشروع أو مرفق قائم من الحكومة لفترة زمنية محددة، ويقوم المستثمر بعمليات التجديد والتشغيل واستغلال المشروع علي أن يعيد المشروع إلي الجهة المالكة له (الحكومة) بحالة جيدة وبدون مقابل، فهذا العقد يعد عقد إيجار عادي تم إضافة عنصر جديد عليه وهو التجديد والتحديث.(٣)

١- وفاء عثمان، الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص، ورقة عمل مقدمة في ندوة بعنوان " عقود المشاركة وآثارها (p.p.p)، القاهرة،

أغسطس ٢٠٠٧ ص ٢٩١

٢- سيد طه بدوى ، الإطار الاقتصادي لمشروعات البنية الأساسية ذات التمويل الخاص (B.O.T) ، دراسة دور القطاع الخاص في

تمويل هذه المشروعات ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٥ .

٣ - عبد الستار أبو غدة ، عقد البناء والتشغيل وإعادة (B.O.T) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٥ .

عقود تحديث وتملك وتشغيل ونقل الملكية – M.O.O.T (Modernize Own – Operate – Transfer)

ويعني هذا النوع من العقود أن يقوم مستثمر بالتعاقد مع الدولة للحصول علي مشروع قائم بالفعل ولكنه يتعرض لمشاكل ، ومن هنا يقوم المستثمر بتحديث المشروع من خلال تزويده بالمعدات الحديثة وبنظم إدارة وتشغيل حديثة ، ويصبح المستثمر مالكا مؤقتاً للمشروع يتولي تشغيله خلال فترة التعاقد علي أن تؤول ملكية المشروع للدولة مع نهاية فترة التعاقد .

عقود البناء والتمويل ونقل الملكية – B.F.T (Build– Finance Transfer)

يقوم المستثمر (القطاع الخاص) في هذا النوع من العقود بتقديم التمويل اللازم لإقامة مشروعات البنية الأساسية علي أن تقوم الدولة بسداد تكاليف التمويل إلي القطاع الخاص علي أقساط يتم الاتفاق عليها (١).

التصميم ، والبناء والتشغيل (D.B.O) design, Build, Operate (٢)

حيث تقدم الحكومة التمويل اللازم للمشروع، وتتعاقد مع شريك من القطاع الخاص على تصميم، وبناء المرفق ثم تشغيله لفترة زمنية محددة ، وذلك الأسلوب عند وجود رغبة قوية من القطاع العام في الاحتفاظ بالملكية ، ومع الرغبة في الاستفادة من مشاركة القطاع الخاص في بناء وتشغيل المرفق. ويصلح ذلك الأسلوب في أغلب مرافق الخدمات العامة شاملة في ذلك مرافق مياه الشرب ، والصرف الصحي، والحدائق العامة ، والملاعب الرياضية، والمباني الحكومية.

ومن مزايا هذا الشكل من المشاركة تحميل الشريك الخاص مخاطر البناء والاستفادة من شراكة القطاع الخاص في الخبرة والكفاءة والفاعلية في جودة

١- جندي محمد صفوت عامر، خصخصة الخدمات العامة مع إشارة خاصة للخدمات الصحية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة حلوان، كلية الحقوق، ٢٠٠٩، ص ٦٥.

٢- عبد القادر دياب ، الشراكة بين القطاع العام والخاص، مرجع سبق ذكره.

البناء وتشغيل المرفق.

ومن عيوب والمآخذ على هذا الشكل من المشاركة يضعف من سلطة الدولة على تشغيل المرفق ، بالإضافة لتحمل الحكومة مخاطر التمويل، وإن كان ذلك يتوقف على طبيعة المرفق.

٦/٥/١ خلاصة الفصل :

إن الهدف من وراء هذا الفصل هو إلقاء الضوء على نشأة وتطور نظام الشراكة في العديد من الدول ومن بينهم مصر ، والتطرق لتوضيح العديد من التعريفات بماهية ومفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، ووجود اختلاف بالكلية بين هذا المفهوم وبين الخصخصة.

وتم التطرق لمبررات ودوافع اللجوء للشراكة مع القطاع الخاص وأهمية وفوائد تلك الشراكة وتم التوصل إلى أنه رغم تعدد تلك الدوافع والمبررات ، إلا أن لكل دولة دوافعها ومبرراتها عند تطبيق برنامج الشراكة.

وقد تم توضيح أهمية وفوائد برنامج الشراكة بين القطاع العام والخاص ، ورغم تعدد وتنوع الفوائد والأهمية إلا أنه هناك مخاطر عديدة مرتبطة بمشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص .

إتمام للفائدة تم توضيح العديد من صور وأساليب الشراكة مع القطاع الخاص ، ومع تعدد صور وأشكال الشراكة فإن بعض أساليب وأشكال الشراكة تصلح لمشروعات بعينها أو قطاعات وأنشطة معينة دون البعض الآخر منها.

الفصل الثاني

نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة



الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

تمهيد:

تعد الشراكة مفهوماً مهماً في عديد من المجالات وتعتبر ركيزة أساسية لتطوير مشروعات البنية الأساسية ، وهو ما تسعى إليه برامج الشراكة من تنسيق للجهود المبذولة من قبل القطاعين العام والخاص ، حيث ظلت الحكومات في كل البلدان الصناعية والنامية علي مدى عقدين من الزمن تستخدم أنظمة مشتركة بين كلا من القطاعين العام والخاص لتنمية الاستثمار في البنية الأساسية وتحسين مستوى تقديم الخدمات(١) .

وفي هذا الفصل سيركز البحث علي بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة وذلك للاستفادة من هذه التجارب وإلقاء الضوء علي أهم المشاكل والمعوقات التي واجهت هذه المشروعات في تلك الدول وسبل مواجهتها والعمل علي الاستفادة من الإيجابيات لهذه التجارب عند التطبيق علي الواقع المصري .

1- Mobilizing public-Private Partnerships to Finance Infrastructure amid crisis is Focus of World Bank Conference, Washington, December, 15, 2008.

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

١/٢ التجربة البريطانية:

تعد التجربة البريطانية في مشاركة القطاع الخاص من التجارب الرائدة في هذا المجال والتي اتخذتها العديد من دول العالم كنموذج يحتذى به. بدأت التجربة البريطانية في السماح للقطاع الخاص بالدخول في مشروعات البنية الأساسية منذ عام ١٩٧٩ ، وذلك مع توجه الدولة إلى التحول نحو اقتصاد السوق وبشكل كامل إلى الرأسمالية في ظل امتلاك القطاع الحكومي خلال عام ١٩٧٩ نحو ١٦% من التكوين الرأسمالي الثابت المحلي ، والمساهمة بنحو ١٠% من الناتج القومي الإجمالي ، ونحو ٨% من حجم العمالة الكلية.(١)

بدأت الشراكة في بريطانيا على أساس سياسة مبادرة التمويل الخاصة "Private finance initiative" ، والتي من خلالها وفرت الحكومة البريطانية التسهيلات والحوافز للقطاع الخاص وذلك من أجل الاستثمار في المشاريع العامة بعد الرجوع للسياسة التخصيصية التي كانت تمارسها من قبل ، ومن هنا بدأ تطبيق مبادرة التمويل الخاصة بمشروع نفق القنال الإنجليزي "Channel tunnel" الذي يربط بين بريطانيا وفرنسا عام ١٩٨٧ ، وبعد ذلك تم تنفيذ مئات المشاريع بموجب هذه المبادرة ، وقد عرض مؤتمر AUCKLAND عام ٢٠٠٢ التطورات التي وصلت لها بريطانيا عند استخدامها مشاريع (ppp) ، وكيفية استفادة بريطانيا من هذه التطورات وكيفية تطويرها (٢).

١- هيثم يوسف عوضه ، الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني ، دراسة تطبيقية في المؤسسات الفلسطينية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة النجاح ، فلسطين ، كلية الدراسات العليا ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٣ .

٢- ياسمين محمود محمد الجزار ، بدائل التمويل الحكومي لمشروعات البنية الأساسية (نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص) رسالة ماجستير في الاقتصاد ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠١١ ، ص ٥٨ ، ٥٩ .

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

أولاً : مبررات توجه بريطانيا نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تمثلت مبررات توجه الحكومة البريطانية نحو مشاركة القطاع الخاص في المشروعات العامة والبنية الأساسية فيما يلي:

- تفعيل التعاون بين الهيئات العامة والسلطات المحلية أو الحكومة المركزية ، وتوسيع نطاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لاعتقاد الحكومة البريطانية بأن الشراكة هي أفضل وسيلة لضمان إدخال تحسينات في الخدمات العامة .
- أن شركات القطاع الخاص غالباً أكثر كفاءة وقدرة على التشغيل من الهيئات العامة.
- رغبة الحكومة البريطانية في الاستفادة من المهارات الإدارية والسيولة المالية في القطاع الخاص .
- الحد من تزايد اتجاه المؤسسات العامة للدولة للاقتراض لتنفيذ وتسيير مشروعات البنية الأساسية ، حيث ترتب علي تزايد حجم الخسائر المحققة للمشروعات التابعة للقطاع العام (صناعية وخدمية) ، لجوء الحكومة البريطانية إلي خصخصة عدد من المشروعات والشركات ونقل ملكيتها إلي القطاع الخاص لسداد ديون القطاع العام.(١)

ثانياً : الإطار المؤسسي للشراكة بين القطاع العام والخاص في بريطانيا:

تعد وزارة الخزانة الملكية هي المسؤولة عن إدارة وتنظيم عمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، بهدف تنظيم وتنسيق مشروعات الشراكة التي تتم في إطار مبادرة التمويل الخاص ، التي أعلنتها الحكومة البريطانية عام

1- John Moore, British privatization, Taking capitalism to the People Harvard Business review, January- February 1992.

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

١٩٩٢ لتسهيل عملية التعاون بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة للجمهور .

وفي عام ٢٠٠٠ أنشأت الحكومة البريطانية وحدة شراكات المملكة المتحدة 'PUK' وقد كان منوطاً بهذه الوحدة تمكين القطاع العام من تحقيق رسالته ، التي تهدف إلي الإسراع من الانتهاء من مشروعات تجديد وتحسين البنية التحتية ، وتقديم خدمات حكومية عالية الجودة ، وذلك بجانب الاستغلال الأمثل للأصول العامة ، من خلال شراكة قوية وجيدة بين القطاعات العامة والخاصة .

ولقد أثبتت الوحدة أنها قادرة علي تحدى الصعاب ، واستمرت في عملها بنجاح من خلال عمل تحالفات فعالة بين القطاع العام والخاص .

وقد كان لإدارة المنظمة الدور الأكبر في نجاحها وتحقيق الإنجازات التي حققتها من خلال قيادة حكيمة ، وهيئة استشارية علي قدر كبير من الخبرة والمعرفة ، بالإضافة إلي فريق عمل واعي ومتحمس من القطاعين العام والخاص ، يمتلك مهارات متنوعة في إدارة المشروعات والتمويل وإدارة التعاقدات والمهارات التجارية ، وبالرغم من الخدمات والخبرات المجانية التي تقدمها الخزنة الملكية إلا أن الوحدة تتحمل تكاليف خدماتها ولها ميزانية خاصة بها كما تقوم بعمل استثمارات خاصة ، وتنقسم ملكية الوحدة بين الخزنة الملكية (٤٩ %) ومستثمرين بالقطاع الخاص ٥١ % .

وفي عام ٢٠١٠ أنشأت الحكومة البريطانية وحدة أخرى تسمى وحدة البنية التحتية للمملكة المتحدة (IUK) لتحل محل وحدة شراكات المملكة المتحدة في إدارة وتنسيق مشروعات الشراكة في مجال البنية التحتية بالمملكة. (١)

١- ريهام إبراهيم مدحت سيد ، الأبعاد الاقتصادية لشراكة القطاع العام والخاص في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ٢٠١٢ ، ص ٦١ - ٦٤

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

ثالثاً : الإطار التشريعي للشراكة بين القطاع العام والخاص في بريطانيا^(١)

تتم عمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال ما يسمى بمبادرة التمويل الخاص (PFI) The Private Finance Initiative ، التي أعلنتها الحكومة البريطانية في عام ١٩٩٢ لتسهيل عملية التعاون بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة للجمهور.

ووفقاً لهذه المبادرة يتم التعاقد طويل المدى تتراوح مدته بين ٢٥-٣٠ عام بين القطاع العام ومؤسسات القطاع الخاص لإنشاء وتمويل مشروعات البنية التحتية ، ويحصل القطاع الخاص على مقابل سنوي من القطاع العام خلال فترة التعاقد مقابل أن يقوم القطاع الخاص بتقديم الخدمة وفقاً للشروط المتفق عليها في التعاقد .

وفي نهاية الفترة المحددة وفقاً للتعاقد تظل ملكية الأصول للقطاع الخاص أو تنتقل للقطاع العام بناءً على شروط التعاقد ، وقد قامت هذه المبادرة بإنشاء مشروعات عديدة وضخمة في مجال البنية التحتية في قطاعات المستشفيات والتعليم والنقل والأمن والدفاع والثقافة والإسكان ، ونقل المخلفات.

وتعد هذه المشروعات الأكبر في المملكة المتحدة من خلال الشراكة مع القطاع الخاص ، وعلى الرغم من أن مبادرة التمويل الخاص أنشأتها الحكومة المركزية بالمملكة المتحدة إلا أن وجود اختلاف كبير بين هيكل وسلطات الحكومات المحلية كان أحد العوائق أمام تنفيذ مثل هذه المشروعات، وخاصة فيما يتعلق بشروط التعاقد والتمويل.

لذلك قامت الحكومة بالمملكة بوضع قوانين وقواعد تساعد الحكومات المحلية على تنفيذ مشروعات التمويل الخاص، وذلك عن طريق إجراء

1- House of Commons Library, "The Private Finance Initiative (PFI)," UK, (2001).

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

بعض التعديلات على قوانين التمويل الرأسمالي ، وهي التعديلات التي تم إجراؤها علي التشريعين رقم (١٦) و (٤٠) اللذين ينظمان عملية تمكين الحكومات المحلية من تنفيذ مشروعات تعاقدية مع القطاع الخاص وفقاً لمبادرة التمويل الخاص (PFI).

وينظم التشريع رقم (١٦) شروط عملية التعاقد بين الحكومات المحلية والقطاع الخاص، وأسلوب وشروط دفع المقابل السنوي من قبل القطاع العام، وكذلك عملية نقل الملكية بعد انتهاء فترة التعاقد، بينما ينظم التشريع رقم (٤٠) هيكل التعاقد.

رابعاً : بعض نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في بريطانيا

— قطاع المياه والصرف الصحي(١)

لقد استهدفت الحكومة البريطانية من وراء إشراك القطاع الخاص في ملكية وإدارة الشركات العامة للمياه والصرف الصحي الارتقاء بمستوى الخدمة المقدمة ، وذلك بعد فترة زمنية طويلة عانت تلك الشركات من إهمال القطاع العام والذي كان قائماً علي إدارتها ، وذلك بالإضافة إلي عدم قدرة الدولة علي الاستمرار في ملكيتها لتلك الشركات ونظراً للتكاليف المالية الباهظة المطلوبة لتشغيل وتطوير تلك الشركات في ظل الأزمة المالية الخانقة ، التي كانت تعاني منها بريطانيا منذ أواخر السبعينات .

لذا قامت بريطانيا ابتداء من عام ١٩٨٩ بإشراك القطاع الخاص في تمويل وتشغيل قطاع المياه والصرف الصحي ، وذلك من خلال السماح له بتملك وإدارة العديد من المشروعات والشركات المسيطرة علي إمدادات المياه إلي المدن البريطانية الرئيسية .

١— ياسمين محمود محمد الجزار ، بدائل التمويل الحكومي لمشروعات البنية الأساسية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٠

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

كما قامت الحكومة البريطانية بالاشتراك مع المستثمرين من القطاع الخاص بوضع تسعيرة للمياه تم مراعاة فيها لعدد من المتطلبات والعوامل من أهمها ثبات أسعار المياه عند مستويات عادلة، مع الأخذ في الاعتبار التكلفة الاستثمارية للمشروع ، وقد حققت تلك التجربة نتائج إيجابية تمثلت في توفير قروض بلغت نحو ٤,٩ مليون جنيه إسترليني.

وسداد جزء من مديونية القطاع العام من حصة بيع أسهم شركات المياه، كما تم ضخ نحو ١,٦ مليار جنيه في عدد من شركات القطاع العام بهدف تطويرها ، أدى ذلك أيضاً لزيادة كبيرة في خدمات التوصيل بشبكات مياه الشرب والصرف الصحي وتحسين معدلات تحصيل فواتير تكاليف الخدمة وتحسين نوعيتها ، وتلاحظ ذلك من خلال زيادة عدد ساعات الخدمة اليومية في قطاع المياه .

ورغم تلك النتائج الإيجابية إلا أن هذا النوع من الاستثمار في بريطانيا لم يلقي قبولاً كافياً خلال السنوات العشر الماضية وذلك لانخفاض العائد المتوقع من وراء تمويل وتشغيل تلك المشروعات.

— قطاع التعليم (١)

تعد معظم المدارس (حوالي ٨٦ % مدارس عامة) في بريطانيا عبارة عن مباني قديمة يرجع عهدها إلي ما يقرب من ربع قرن من الزمان ، كما أنها أصبحت غير ملائمة في تصميمها وهيكلها لمتطلبات الوضع الحالي للعملية التعليمية، ومع نهاية القرن العشرين كان الآلاف من الأطفال يتعلمون في مدارس غير مناسبة وغير لائقة أو في فصول مؤقتة والتي استمرت لفترة طويلة نتيجة عدم الاستيعاب.

١- ريهام إبراهيم مدحت سيد ، الأبعاد الاقتصادية لشراكة القطاع والخاص في مصر ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٥

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

هذا بجانب وجود بعض المدارس غير الآمنة سواء من ناحية حالة الأبنية أو من الناحية الأمنية ، حيث كانت أسقف المباني المدرسية منتهية الصلاحية بسبب نظام السخانات وغلايات المياه التي أثرت علي جودة المباني ، بالإضافة إلي عدم كفاءة نظام الإضاءة ، كما أن الاستثمارات الموجهة لتطوير هذه المباني كانت غير كافية وغير متوافقة مع متطلبات العملية التعليمية وتطوير البنية المدرسية .

ولقد كان لإدارة شراكات بريطانيا PUK دوراً كبيراً في تطوير العملية التعليمية من خلال الآلية التالية :

تم عمل برنامج جديد يسمى بناء مدارس المستقبل عبارة عن برنامج استثماري لتطوير الأبنية المدرسية وخاصة المدارس الثانوية ، ويهدف هذا البرنامج إلي ضمان تطوير جميع المدارس الثانوية بالمملكة لتتلاءم مع متطلبات القرن الحادي والعشرين، وذلك من خلال إعادة بناء المدارس القديمة وإنشاء مدارس جديدة بتصميمات عالية الجودة ، وتطوير نظم المعلومات بالمدارس وذلك كجزء رئيسي من التزام الحكومة بتطوير أداء العملية التعليمية في التعليم الثانوي.

وكان للشراكات العامة والخاصة في بريطانيا دوراً كبيراً في إنشاء وتنفيذ هذا البرنامج بالاشتراك مع وزارة التعليم وتنمية المهارات ، وذلك من أجل إنشاء شراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم — حيث أخذت المبادرة في تنفيذ هذا البرنامج وذلك بتوفير فريق عمل من إداريين وفنيين لإنشاء هيئة تنفيذ المشروع.

بجانب القيام بالعديد من الدراسات الشاملة لأسواق العمل من أجل تحديد متطلبات السوق من مخرجات العملية التعليمية ، وبهذا تم رفع الإنفاق

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

الرأسمالي في مجال التعليم من ٩٠ جنيه إسترليني للطالب في العام إلي ما يقرب من ٦٨٠ جنيه إسترليني للطالب في العام ، وتم توزيع تكلفة هذا البرنامج علي أكثر من ٢٠ هيئة مالية.

قد تم تحقيق العديد من الإنجازات في مجال تطوير التعليم بالمملكة المتحدة حيث ضرب برنامج تطوير الأبنية المدرسية بالمشاركة مع إدارة شركات بريطانيا PUK المثل الأعلى في كيفية تنفيذ مشروعات وطنية شاملة باستثمارات محلية.

— مجال الصناعة^(١)

شهد هذا القطاع تنفيذ العديد من المشاريع التي تم تنفيذها وفقا لأسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، ومنها :—

تطوير الصناعة عن طريق التعليم العالي :

تعكس هذه الحالة تطوير إدارة التعليم العالي، وتسלט الضوء علي تحول التعليم العالي من التدريس إلي البحث فقد تم إعداد دراسة ببريطانيا لتوضيح كيفية تقديم الخدمات العامة في مجال التعليم العالي ، والعمل علي تطوير المجتمعات المحلية بما يفيد الدولة والمجتمع ، مع عدم تحميل الدولة بأعباء مالية وإدارية جديدة.

وبدأ مشروع شركة التعليم منذ عام ١٩٧٥ وذلك بهدف خلق تعاون مشترك بين مؤسسات التعليم العالي والصناعة من أجل تطوير الأداء الصناعي البريطاني وتحسين ربحيته وإداراته من خلال تمكين الجامعات البريطانية من خلق المعرفة العلمية والتكنولوجية وغيرها من الخبرات في إدارة الأعمال.

١— عادل محمود رشيد ، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، " المفاهيم والنماذج والتطبيقات " ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، عام ٢٠٠٦ ، ص ١٥٩-١٦٢

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

وهذا المشروع مكون من الحكومة والجامعات والهيئات الصناعية من أجل تقديم خدمات أفضل عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص ولتنفيذ البرامج علي أساس الشراكة تقوم الجامعات بخلق التعاون مع المراكز التعليمية من خلال الأكاديميين المعنيين ودورهم يتمثل في التعرف علي الشركات ومنظمات أعمال القطاع الخاص التي تعاني من صعوبات في النمو، بسبب الإمكانيات المعرفية الذاتية المحدود ، حيث يساعد برنامج التعليم علي تحسين أدائها وزيادة فعالية تشغيلها. وتلتزم الشركة المعنية ببرنامج التغيير الذي تحدده شركة التعليم ويمتد لمدة سنتين ، ويشرف علي برامج التغيير الأكاديميون والمستشارون من قبل شركة التعليم ، وهي تعمل علي توفير الخبرات اللازمة لإدارة برنامج التغيير والتطوير حيث أنه يمول بنسبة ٦٠% من ميزانية برنامج التعليم وتلتزم الشركة ببقية التمويل وتتم الموافقة علي الدعم طبقاً لمعيار التطوير التفصيلي المتاح .

ويتضمن مشروع التطوير اختيار شخص مؤهل علمياً وعملياً ولديه خبره كافيه ومعرفة بالمهارات المطلوبة للتطوير ويتم اختياره من خلال المنافسة المفتوحة علي مستوي بريطانيا والإتحاد الأوروبي ويعتبر هذا الشخص مشرفاً داخلياً ويمثل حلقة الوصل بين الجامعة والحكومة والشركة المستهدفة بالتطوير .

— قطاع النقل (المطارات) (١)

تأتي بريطانيا في مقدمة الدول التي وضعت نظام لمشاركة القطاع الخاص في تملك وإدارة وتشغيل المطارات وشركات الطيران، وتأتي مؤسسة شركة الطيران البريطانية (BAA) في مقدمة الشركات التي تم نقل ملكيتها للقطاع

١ - ياسمين محمود محمد الجزار، بدائل التمويل الحكومي لمشروعات البنية الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص ٦٢، ٦٣

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

الخاص في مجال المطارات .

فقد تم بيع أسهم في هيئة المطارات البريطانية والمسئولة عن إدارة وتشغيل نحو سبعة مطارات وذلك من خلال بورصة لندن ، كما قامت الدولة ممثلة في سلطة المطارات خلال الفترة (١٩٨٧-١٩٩٧) ببيع عدد من المطارات ومنها علي سبيل المثال مطار بريستويك ومطار ليفربول ومطار بلفاست، فضلاً عن إشراك القطاع الخاص في تمويل وتشغيل عدد من المطارات منها تمويل وتشغيل مبني الركاب رقم (٢) لمطار مانشستر ، كما تم بيع نحو ٤٠% من مطار برمنجهام إلي عدد من شركات القطاع الخاص.

واتبعت المملكة المتحدة أسلوب مشاركة القطاع الخاص في تمويل وإدارة وتشغيل شركات الطيران والمطارات بسبب مواجهة الخطوط الجوية البريطانية التابعة للحكومة البريطانية خلال النصف الثاني من السبعينات ظروفاً اقتصادية صعبة وأزمات مالية خانقة.

ترجع إلي انخفاض إيرادات تلك الشركات وعدم قدرتها علي تطوير العمل وتجديد أسطولها الجوي في ظل عدم قدرة الحكومة على توفير الموارد المالية المطلوبة ، نظراً لتفاقم العجز في الموازنة العامة للدولة ، ومن هنا قامت بريطانيا بوضع برنامج لخصخصة عدد من المطارات وشركات الطيران التابعة لها خلال أوائل الثمانينات.

وكان هناك عائدات إيجابية من إشراك القطاع الخاص في تملك وتشغيل المطارات وشركة الطيران البريطانية وتمثلت تلك العائدات في ارتفاع جودة الخدمة المقدمة وانخفاض أسعار رحلات الطيران خلال الفترة ١٩٨٥-١٩٩٧ بمعدل بلغ نحو ١٤,٣% مقارنة بالفترة السابقة لخصخصة تلك المشروعات،

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

كما ارتفعت أسعار أسهم شركات الطيران البريطانية في مقابل انخفاض أسعار أسهم شركات الطيران الأمريكية المنافسة بنحو ٧% تقريباً.

خامساً : نتائج مشروعات الشراكة في بريطانيا

لجأت الحكومة البريطانية إلى القطاع الخاص لتحقيق عوائد إيجابية من وراء الشراكة في تاريخ البنية الأساسية ومنها:

- تقديم الخدمات بجودة مرتفعة وبتكلفة منخفضة.
- انخفاض الأعباء المالية التي تتحملها الدولة وذلك لما يتمتع به القطاع الخاص من مرونة وكفاءة في إدارة المشروعات.
- ساعدت الشراكة على حدوث رواج اقتصادي نتيجة الأموال التي تم إنفاقها على المشروعات أو التي تم ضخها في السوق.
- تخفيض معدل التضخم في بريطانيا عن طريق تخفيض الدين العام وأعبائه والذي كان للقطاع العام النصيب الأكبر منه.
- ارتفاع كفاءة العاملين في المشروعات التي تم تنفيذها من خلال التدريب المكثف على استخدام التكنولوجيا الحديثة.
- وجود علاقة إيجابية بين نجاح أي برنامج للشراكة بين القطاعين العام والخاص وبين عدد المهام التي تتولاها وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص.(١)

1- Apurva Sanghi, Alex Sundakov, Denzel Hankinson, **Designing And Using Public – Private Partnership Units Infrastructure**, “Lesson Form Case Studies Around The World ” Note No: 27-Sep2007.

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

٢-٢ تجربة المملكة العربية السعودية

اهتمت المملكة العربية السعودية بالأخذ بأشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية الأساسية، ومنح دور أكبر للقطاع الخاص المحلي والأجنبي منذ أواخر الثمانينات من القرن الماضي، وقد قامت المملكة العربية السعودية من خلال مجلس الوزراء بإصدار القرار رقم (٧٢) لسنة ٢٠٠٦ وتم تفعيله عام ٢٠٠٧. والذي يتضمن التوسع في عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في تنفيذ مشروعات البنية الأساسية بهدف تحسين الخدمات المقدمة والاهتمام بوضع الإطار التنظيمي المناسب لتلك العقود.(١)

أولاً : مبررات لجوء المملكة للشراكة بين القطاعين العام والخاص

— عدم كفاية التمويل الحكومي ، وذلك بسبب ما تشهده أسعار النفط العالمية من تقلبات أدى إلى زيادة العجز المالي الخاص في الموازنة العامة للمملكة وما تبعه من سياسات لخفض هذا العجز.

— زيادة الطلب بشكل كبير علي الخدمات المختلفة من كهرباء وطرق ومياه وغيرها من متطلبات الحياة من البنية الأساسية بسبب ارتفاع عدد السكان بالمملكة سواء مواطنين محليين أو أجانب وكذلك ارتفاع مستويات الدخل.(٢)

— تحسين كفاءة ونوعية الخدمة المقدمة . حيث أن ضعف الإدارة وكثرة الفاقد يمثل استنزاف للموارد.

— زيادة الارتباط بالاقتصاد العالمي وذلك نتيجة توجه الاقتصاد العالمي إلى التكامل من خلال سياسات العولمة وتزايد أهمية خدمات البنية الأساسية التي

١- وزارة الاقتصاد والتخطيط إنجازات الخطة التاسعة ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٧٢ .

٢- غدير بنت سعد الحمود ، العلاقة بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص في إطار التنمية الاقتصادية السعودية ، رسالة ماجستير ، جامعة الملك سعود ، كلية العلوم الإدارية ، المملكة العربية السعودية ، ١٤٢٣ ، ص ٥٨ .

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

تتسم بالجودة والكفاءة لكي تبقى الدولة علي ارتباطها بهذا الاقتصاد العالمي.(١) — إدخال عنصر المنافسة علي قطاع الخدمات الأساسية بمشاركة القطاع الخاص الذي يتمتع بأنه له دور كبير في تقديم هذه النوعية من الخدمات ، لذا تم السماح للقطاع الخاص بالعمل في مجال النقل السريع للبريد والطرود بالمنافسة مع الشركة المملوكة للدولة.

ثانياً : الإطار المؤسسي والتشريعي

— هناك إفتقار إلى وجود قواعد وأحكام خاصة باختيار المستثمر، وأفضل العروض، وغياب أسس التقييم التي تتفق مع طبيعة مشروعات الشراكة من النواحي المالية والفنية والتشغيلية، فالأسس الموضوعية كانت في أغلب الأحوال لا تصلح للتطبيق على هذا النوع من المشروعات.

كما تضمنت بعض التشريعات السارية العديد من القواعد التي لا تلاءم السياسات التمويلية والاقتصادية المعاصرة ، والتي تتعارض مع طبيعة المشروعات والمرافق العامة الاقتصادية في تطبيقاتها الحديثة.

بل كانت بعض هذه التشريعات في جانب منها طاردة للاستثمار الخاص في مجال المرافق العامة ومشروعات البنية الأساسية.(٢)

ثالثاً : بعض نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المملكة العربية

السعودية

أدركت حكومة المملكة أهمية التخصيص منذ بداية الخطط الخمسية ، فالمملكة تتجه مبدأ الاقتصاد الحر منذ نشأتها وهو نهج بطبيعته يعطي الفرصة للقطاع الخاص للتوسع في مختلف الأنشطة ، وقد تم وضع خطة التنمية

١- رفيق يونس المصري، أعمال ندوة التعاون بين الحكومة والقطاع الأهلي في تمويل المشروعات الاقتصادية، جدة، جامعة الملك عبد العزيز ، المملكة العربية السعودية، ١١-١٣ أكتوبر ١٤١٩، ص ٣٥-٣٦.

2- <http://www.startimes.com>

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

السادسة (١٩٩٥-٢٠٠٠) الأساس الاستراتيجي المتمثل في الاستمرار في تبني سياسة فتح المجال للقطاع الخاص ، علي أن تقوم الحكومة بمزاولة الأنشطة الاقتصادية التي لا يمكن أن تؤدي من قبل القطاع الخاص.

— قطاع الكهرباء :

لقد تطلب إعادة هيكلة القطاع رفع كفاءته وتحسين مستوى الخدمة المقدمة للجمهور إلي جانب استقطاب الإمكانيات التمويلية للقطاع الخاص ، وأدركت الحكومة التحديات الماثلة أمامها مع ارتفاع الطلب علي الكهرباء بدءاً من السبعينات ، فتدخلت باعتبارها مستثمراً ومنظماً ووحدت تعريفه الاستهلاك من أجل تحفيز الأنشطة الإنتاجية في حين قدمت ضمانات بتقسيم العوائد علي الأسهم .

ونظراً لأن هذا القطاع من أهم القطاعات الحيوية والذي يتمتع بقدرة تنافسية عالية حيث تقدر نسبة نمو الطلب علي الكهرباء بأكثر من ٧% سنوياً، في حين يبلغ نمو العرض نحو ٤,٦% سنوياً ، الأمر الذي يتطلب زيادة حجم الاستثمارات الموجهة نحو هذا القطاع ، ولهذا قامت المملكة بوضع إستراتيجية بالشراكة مع القطاع الخاص لتوجيه نحو ١٤٠ مليار دولار كاستثمارات في قطاع الكهرباء خلال الفترة (٢٠٠٨ - ٢٠٢٨) لمواجهة هذا النمو في الطلب وتحقيق متطلبات المجتمع من الطاقة ، وفي ضوء هذه المتطلبات المتزايدة وما يصاحب ذلك من صعوبات في تمويل المشروعات نظراً للتكاليف الهائلة لإقامة محطات التوليد والنقل والتوزيع ، بالإضافة إلي التشغيل والصيانة فقد استلزم ذلك دخول القطاع الخاص كشريك في عملية التنمية وذلك من خلال نظام الشراكة.(١)

1-Www. Projects Middle East .com / read. ASP.

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق

مشروعات الشراكة

لذا فقد قامت المملكة بالعمل علي جذب الاستثمارات الخاصة من خلال مشاركة القطاع الخاص مع شركة الكهرباء السعودية في إنشاء محطات كهرباء وتشغيلها والقيام بأعمال الصيانة وفقاً لنظام BOT.

أيضاً قامت المملكة السعودية بالعمل علي توفير فرص استثمارية لجذب الاستثمارات الخاصة ومنها تسهيلات ضريبية ، وتخفيض الأعباء الضريبية وذلك بهدف التشجيع علي إنشاء محطات من قبل القطاع الخاص ، تعمل علي زيادة الطاقة الإنتاجية لتوفير الاحتياجات المتزايدة من الكهرباء والتي تعتبر المصدر الرئيسي للطاقة بالمملكة.(١)

وننتج عن سياسات تشجيع الاستثمارات الخاصة نحو قطاع الكهرباء ارتفاع إنتاجية المملكة من الطاقة الكهربائية، فخلال الفترة (٢٠٠٠ - ٢٠٠٥) ارتفعت الطاقة الكهربائية المولدة في المملكة من ٢٥,٧ ألف ميغاوات عام ٢٠٠٠ إلي نحو ٣٢,٣ ألف ميغاوات عام ٢٠٠٥، بزيادة تقدر بنحو ٢٣% تقريباً.

وتم وضع معايير ونماذج من قبل الحكومة لأسلوب الشراكة مع القطاع الخاص بالنسبة لمشروعات الكهرباء وهي كالتالي :

— يطبق أسلوب المشاركة في المشروع في حالة زيادة نسبة مساهمة القطاع الخاص عن ٧٠% فأكثر من حجم التمويل.

— لا يطبق أسلوب المشاركة في المشروع في حالة انخفاض نسبة مشاركة القطاع الخاص عن ٦٠% من حجم التمويل.

— إذا تراوحت نسبة مساهمة القطاع الخاص في تمويل تلك المشروعات ما بين ٦٠% إلي ٧٠% فإنه يترك لمتخذ القرار قبول المشاركة من عدمه.

1- Sudki M.jad , Build , Operate, And Transfer (BOT) Project Development System in Saudi Arabia , King Fahd University Of Petroleum AND Minerals College of Industrial Management, January,2005, P11-12 .

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

ومن هنا نجد أن تطبيق هذا النموذج والخروج بالقرارات يتم عن طريق إدخال المعايير لكل مشروع بواسطة متخذ القرار ، ومن ثم التحقق من حصوله علي أي من هذه النسب من خلال تصميم برنامج يتم استخدامه كواجهة لمتخذ القرار ، ويكون قاعدة معلوماته من آراء ذوي الخبرة للاستفادة منها في أكثر من مشروع ومن ثم تقييم وحفظ نتائج كل مشروع.(١)

— قطاع المياه :

المملكة العربية السعودية ذات طبيعة صحراوية لا يوجد بها أنهار يمكن استخدامها لتلبية الحاجة السكانية من المياه ، وأدت الزيادة السكانية بالمملكة خلال العقود الثلاثة السابقة سواء لدى مواطنين محليين أو وافدين إلي زيادة الطلب علي المياه ، والتي بدونها لا يمكن للإنسان البقاء علي قيد الحياة مما دعي المملكة للعمل علي تحليه مياه البحر، وهو يعد المصدر الرئيسي للمياه الصالحة للشرب داخل المملكة ، حيث أن السعودية تعد من أكبر مستخدمي أسلوب تحلية المياه ، إلا أن هذه الطريقة تحتاج إلي إنشاء محطات ذات تكاليف هائلة تقدر بنحو ٣ مليار دولار سنوياً لتلبية احتياجات المملكة .

وقد أنشأت المملكة العربية السعودية شركة لتحليه المياه خلال منتصف السبعينات بلغ إنتاجها نحو ٢٠٠ مليون متر مكعب سنوياً من المياه ، ارتفعت إلي نحو ٧٩٥ مليون متر مكعب خلال عام ١٩٩٧ ، ومع الزيادة الكبيرة في الطلب علي المياه الصالحة للشرب وضعت المملكة إستراتيجية لزيادة كمية المياه المنتجة إلي ٣ مليار متر مكعب عام (٢٠٢٥) بتكلفة تبلغ نحو ٦٠ مليار دولار ، علي أن تقوم المملكة والقطاع الخاص

١— عبد الله بن إبراهيم بن مرشد ، نموذج لتقييم أسلوب شراكة القطاعين العام والخاص في عقود مشاريع الطاقة الكهربائية في المملكة العربية السعودية ، جامعة الملك سعود ، كلية الهندسة ، قسم الهندسة المدنية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الرياض ، يونيو ٢٠٠٥ .

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

بتنفيذ تلك المشروعات وفقاً لنظام الشراكة.(١)
وللاستفادة من نموذج الشراكة بين القطاع العام والخاص قامت المملكة بعد
تفعيل القرار رقم (٢٧/٢) لسنة ٢٠٠٦ بوضع قواعد منظمة لإسهامات القطاع
الخاص في تطوير قطاع المياه والصرف الصحي.(٢)
فقد قامت المملكة بإسناد عملية تحليه المياه بمنطقة جدة لشركة (JSC)
اليابانية ، وقد نجحت الشركة في توفير الخدمة من المياه المحلاة لعدد ٢,٥
مليون شخص يمكنهم الاستفادة من المياه التي تم إنتاجها عن طريق الشركة.(٣)
كما تم الاستفادة من نظام الشراكة في إنشاء مراكز لمعالجة مياه الصرف
الصحي لاستخدامها في الزراعة وبالتالي تم الحصول علي أقصى استفادة
ممكنة من المياه حتى مع استخدامها.(٤)

— إدارة موائى المملكة :

تطورت إدارة الموائى السعودية منذ نهاية السبعينات من القرن الماضي، حيث
كانت تديرها الحكومة إلي أن أصبحت إدارتها مشتركة بين القطاعين العام
والخاص بعد سياسة التخصيصية التي تبنتها السعودية في السبعينات، والتي
تعمل علي نقل ملكية المشروعات العامة أو إدارتها من القطاع العام إلي
القطاع الخاص. وتهدف إلي رفع كفاءة المنشأة بالسماح للقطاع الخاص
بالمشاركة في الملكية والإدارة علي أساس أن القطاع الخاص أكفأ من الدولة،
فضلاً عن تشجيع نمو قطاع الأعمال الخاص والعمل علي الإصلاح التنظيمي
وخلق فرص عمل ووظائف جديدة.

1- Kumi Harischandra- Ryan J.Orr , **Private Infrastructure Investment Opportunities in Islamic Countries**
Collaboratory for research on Global Projects, April 2009, p22 .

٢- وزارة الاقتصاد والتخطيط ، إنجازات الخطة الثامنة ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٨ ص ٢٩٨.

٣- بيت الاستثمار العالمي، التوقعات الاقتصادية والإستراتيجية لقطاع الطاقة السعودي، المملكة العربية السعودية، مارس ٢٠٠٧.

4- Sudki M.jad, Build, Operate, And Transfer (BOT) Project Development System p11-12 مرجع سبق ذكره

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

حولت السعودية في عام ١٩٩٧ إدارة تشغيل وصيانة مرافد السفن والمعدات المستخدمة في هذه الموانئ إلي القطاع الخاص ، ليديرها علي أساس تجاري وتكونت خطة العمل الجديدة من العناصر التالية :

— تبقي ملكية الموانئ ومرافد السفن والتسهيلات المرتبطة بها بيد الحكومة .
— توفر الحكومة السعودية الحوافز الكافية لتمكين القطاع الخاص من الاستثمار في المعدات الثقيلة اللازمة لتشغيل الموانئ بكفاءة.
— يدير القطاع الخاص كل الموانئ علي أساس تجاري، ويوفر الخدمات اللازمة للمستفيدين منها، ويوظف ويدرب عدداً كبيراً من المواطنين السعوديين.

— تمت الشراكة التعاقدية بين القطاعين العام والخاص عن طريق المزايدة العامة ، وعلي أساس وظيفي لخطوط التحميل والتنزيل ، سواء للحاويات أو لأصناف البضاعة المختلفة أو للصيانة ، بحيث يكون كل خط وظيفي مستقلاً عن الآخر، وله منطقته ومعداته ومخازنه وورش عمله.

واشترك العديد من منظمات الأعمال الخاصة السعودية والإقليمية والعالمية في المناقصات ورست العقود المؤهلة منها عن طريق المزايدة.

شملت العقود تشغيل الخطوط الوظيفية المتنوعة في الموانئ السعودية السبعة، وبلغ عدد المنظمات الخاصة المشتركة في العقود أكثر من عشرين منظمة أعمال مختلفة. (١)

كما قامت السعودية في عام ٢٠٠٧ بإبرام اتفاقية مع دولة ماليزيا تم بموجبها توسعة ميناء جدة لزيادة قدرته علي التعامل مع السفن الكبيرة والعديد من الحاويات ليصل إلي نحو ١,٥ مليون حاوية تضاف إلي القدرة الحالية والبالغة

١- ريهام إبراهيم مدحت سيد ، الأبعاد الاقتصادية لشراكة القطاع والخاص في مصر ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٢، ٨١.

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

نحو ٤ مليون حاوية، وعلي أن يتم التعاقد وفقاً لعقود BOT وبقيمة تقدر بنحو ١,٦ مليار ريال سعودي ، وتأتي أهمية هذا المشروع من أهمية ميناء جدة والذي يتعامل في ما يقرب من ٦٠% من حجم واردات السعودية المحمولة بحراً^(١).

– قطاع الطيران:

شهد هذا القطاع تطورات عديدة امتدت إلى مختلف قطاعاته، ونتيجة لمشاركة القطاع الخاص في تمويل وتشغيل جزء من هذا القطاع فقد ارتفع أعداد الركاب المستخدمون للطيران السعودي (الحكومي – الخاص) من ١٤,٩ مليون راكب خلال عام ٢٠٠٣ إلى نحو ١٨,٩ مليون راكب خلال عام ٢٠٠٨ وبزيادة تبلغ نحو ٤ مليون راكب خلال تلك الفترة ، كما تم زيادة ساعات الطيران من ٢٤٤ ألف ساعة طيران إلى نحو ٣٥١ ألف ساعة طيران خلال عام ٢٠٠٨ ، بزيادة تقدر بنحو ٤٠% خلال تلك الفترة ، كما ارتفع حجم الشحن علي تلك الطائرات من ٢٥٣ ألف طن خلال عام ٢٠٠٣ إلى نحو ٣٣٨ ألف طن خلال عام ٢٠٠٨ .

رابعاً : نتائج مشروعات الشراكة في المملكة العربية السعودية :

علي الرغم من ارتفاع مساهمة القطاع الخاص داخل المملكة في المشروعات الاقتصادية وخاصة في مشروعات البنية الأساسية خلال السنوات القليلة الماضية إلا أن القطاع الخاص يواجه عدد من الصعاب قد تحد من دوره في هذا المجال ومن أهم تلك الصعاب ما يلي:(٢)

– ارتفاع تكاليف المعاملات الإدارية داخل الدوائر الإدارية بالمملكة والتي

1- Www. Projects Middle East .com / read. ASP.

٢- ياسمين محمود محمد الجزار، بدائل التمويل الحكومي لمشروعات البنية الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص ٤٣،٤٤

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

تستنزف نحو ما بين ٥% - ١٠% من إجمالي تكلفة المشروع.

— عدم توافر المرونة الكافية في تسعير خدمات البنية الأساسية وخاصة الكهرباء والمياه " حيث تم تثبيت الأسعار خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩ " داخل المملكة مما أثر بالسلب علي توجه القطاع الخاص نحو تمويل وتشغيل تلك القطاعات، وذلك لانخفاض العائد المتحقق في ظل ارتفاع معدلات التضخم وارتفاع الأسعار خاصة خلال الثلاث سنوات السابقة .

— وجود صعوبات ترتبط بعدم استكمال بعض الإجراءات التنظيمية المرتبطة بالشراكة مع القطاع الخاص ، ومن أهم تلك الإجراءات عدم وضوح كيفية وأساليب تسوية المنازعات التي يمكن أن تنشأ بين الحكومة والقطاع الخاص.

وفي دراسة أجراها منتدى الرياض الاقتصادي لتشخيص وتطوير العلاقة بين القطاعين الحكومي والخاص في المملكة العربية السعودية ، أمكن استخلاص أهم المشاكل والمعوقات التي تقف أمام تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتحسين وتطوير مستوى الأداء وتقديم السلع و الخدمات العامة ، وذلك من واقع تحليل واستقصاء آراء رجال الأعمال الممثلين للقطاعات الخاصة بالمملكة في ثلاثــــــــــــــــة مدن حيوية ، هي الرياض ، وجدة ، والدمام ، على النحو التالي : (١)

المحور الأول: الأمن والقضاء والنظم والتشريعات الحكومية

وتتمثل أهم المعوقات الفرعية التي تتدرج ضمن هذا المحور في التالي:

— صعوبة لوائح ونظم العمــــــــــــــــالة (الاستقدام والسعودة والكفالة وزيادة تكلفة التشغيل وضعف الحماية الأمنية...)

١- إيمان أحمد عزمي، الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص في المملكة العربية السعودية (المعوقات المدانة والمأمول في التنمية المستدامة) المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية ، نحو أداء متميز في القطاع الحكومي ، معهد الإدارة العامة ، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٩ .

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

- صعوبة وبطء إجراءات التقاضي وتنفيذ الأحكام القضائية وعدم وضوحها.
- المعاناة من قوانين الدخول في النشاط الاقتصادي، والتغير المفاجئ في القوانين المنظمة للعمل، فضلاً عن الفساد الإداري.
- المحور الثاني: علاقات الاتصال والتعامل بين موظفي القطاع الحكومي والمشتغلين في القطاع الخاص**
- ويتضح أوجه القصور والخلل في العلاقة الاتصالية بين القطاعين العام والخاص والتي أثرت سلباً على مجمل مناخ الاستثمار في الآتي :
 - مركزية اتخاذ القرارات في الدوائر الحكومية وعدم تفويض الصلاحيات للفروع.
 - انخفاض عدد الإدارات الحكومية النسائية والمعاملة التمييزية تجاههن في بعض الأجهزة الإدارية الحكومية.
 - عدم تفهم الدور التواصلية المطلوب من القطاع الحكومي تجاه القطاع الخاص.
 - تدني مستوى تمثيل القطاع الخاص في اللجان والمجالس المعنية باتخاذ القرارات الاقتصادية.
- المحور الثالث: التخصيص:**
- رغم إقرار المجلس الاقتصادي الأعلى في ٤/٦/٢٠٠٢ م إستراتيجية للتخصيص وحدد سياسات وأهداف وألوية للأنشطة المستهدفة إلا أنه تلاحظ الآتي:
 - بطء عمليات تنفيذ برامج الخصخصة ، وغياب آليات التنفيذ المحددة ببرنامج زمني واضح.

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

- عدم إتاحة البيانات الفنية والمعلومات المطلوبة للتنفيذ نظراً لتعارض المصالح.

المحور الرابع: أداء القطاع الخاص:

لقد وجهت العديد من الاتهامات لأداء القطاع الخاص والخلل في أدائه الاقتصادي ودوره في التنمية الاقتصادية وذلك من خلال النقاط الآتية :

- اقتصر الإدارة على الملاك وأصحاب الشركات دون ذوي الخبرة في الإدارة المحترفة من غير الملاك ، والنزعة نحو السيطرة الفردية وعدم نقل الخبرة للأجيال المتعاقبة.

- غياب آليات الانخراط في المشروعات الإنمائية بالدولة.

- العزوف عن التحالفات والاندماجات الاقتصادية والتجارية وبالتالي عدم الاستفادة من مزاياها.

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

٢-٣ التجربة المغربية

بدأت عملية الشركة مع القطاع الخاص بالمغرب منذ وقت بعيد ، ومرت بالعديد من المراحل خلال الفترة ١٩٥٦ — ١٩٨٣ وهي مرحلة تحرير الاقتصاد وشهدت هذه المرحلة شراء الامتيازات التي كانت في حوزة الشركات الفرنسية من قبل الدولة ، ثم مرحلة تطبيق برنامج التقويم الهيكلي في الفترة من ١٩٨٣ — ١٩٩٣ وهي مرحلة بدء عمليات الخصخصة وإزالة الاحتكار .

ومنذ عام ١٩٩٣ — ٢٠٠١ بدأت مرحلة تطبيق الشراكة بمفهومها الحديث حيث تم تطبيق برنامج الخصخصة بشكل موسع من خلال تحويل ١١٤ مقالة عمومية إلى القطاع الخاص ، وكذلك دسترة حرية المبادرة الخاصة (المادة ١٥ من دستور ١٩٩٦) ، ثم جاءت مرحلة تعزيز الإطار القانوني للشراكة في الفترة من ٢٠٠١ — ٢٠٠٩ حيث تم اللجوء إلى التدبير اللامركزي للاستثمار وذلك استناداً إلى الرسالة الملكية لسنة ٢٠٠٢ ، كما تم إصلاح قوانين اللامركزية حيث تم تعزيز الدور الاقتصادي للجماعات المحلية عبر أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال (الامتياز ، التدبير المفوض ، الشراكات ذات الاقتصاد المختلط)^(١).

أولاً : مبررات لجوء المغرب للشراكة بين القطاعين العام والخاص^(٢)

التدبير العمومي أصبح موضوع العديد من الانتقادات التي تدين المؤسسات

١- أ . أحمد إبراهيم عبد الحميد ، نظرة تحليلية حول تجارب الدول في تطبيق مشروعات الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، مركز الدراسات البيئية وإدارة الموارد الطبيعية ، معهد التخطيط القومي ، ٢٠١١ ، ص ١
٢- أحمد بو عشيق ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة نحو أداء متميز في القطاع الحكومي ، المحور الخامس (الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات) ، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية ، معهد الإدارة العامة ، نوفمبر ٢٠٠٩ ، السعودية ص ٢-١ .

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

والمقاولات العمومية بإهدار المال العام ، المحسوبية واستغلال النفوذ ، كذلك
تمركز السلطات والمسؤوليات داخل أجهزة الدولة شكل عائقاً ، مما نتج عنه عدة
مظاهر سلبية منها:

- تكريس البيروقراطية.
- غياب الشفافية.
- تمركز السلطة المالية.
- ضعف التمويل العمومي.
- غياب ثقافة المحاسبة والتقييم والتدقيق والمراقبة المالية.
- تلاشي مفهوم المصلحة العامة.
- ضعف البنيات الاجتماعية.
- غياب الاهتمام والوعي بالمردودية

ثانياً : الإطار التشريعي والمؤسسي لعملية الشراكة^(١)

بدأ العمل بالتدبير المفوض في المغرب انطلاقاً من سنة ١٩٩٧ وخاصة مع
المرافق العمومية المحلية وبالتحديد مرافق النظافة والماء والكهرباء والتطهير.
وفي ١٤ فبراير ٢٠٠٦ تم إصدار القانون (٥٤,٠٥) المتعلق بالتدبير المفوض
للمرافق العامة وهو النص التشريعي المنظم لعملية التدبير المفوض للمرافق
العامة والمنشآت العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية أو هيئاتها أو
المؤسسات العامة ، وذلك بهدف خلق مناخ موحد ومحفز للمستثمرين المغاربة
والأجانب عن طريق إعطاء رؤية واضحة بخصوص العلاقات بين الطرفين
الخاص والعام ، وتفعيل مبادئ المنافسة والفاعلية في تسيير المرافق العمومية
المحلية وتتبع ومراقبة وتقييم التدبير المفوض ويشمل هذا القانون ٣٤ مادة
علي خمسة أبواب.

يضم الباب الأول ١٦ مادة تنظم أحكام عامة تتلخص في مجال تطبيق القانون،

١- قانون رقم ٥٤,٠٥ يتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة ، ظهير شريف رقم ١,٠٦,١٥ الجريدة الرسمية ، عدد ٥٤٠٤ ،

١٦/٠٣/٢٠٠٦ ، ص ٧٤٤

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

وتعريف التدبير المفوض ومبادئ المرفق العام والتوازن والمنافسة في عقود التدبير المفوض وحالات التفاوض المباشر ، وكذا الاقتراحات التلقائية ، وإمكانية رهن أموال التدبير المفوض ، وطرق حل النزاع بين الطرفين ، وكيفية إنهاء العقد في موعده أو قبل انتهاء موعده ، مكونات العقد، ومدته ونشر العقد في الجريدة الرسمية ، والنظام المحاسبي والقانوني للأموال. واشتمل الباب الثاني علي ٤ مواد تحدد الحقوق والواجبات للمفوض، كما اشتمل الباب الثالث علي ٩ مواد تحدد حقوق وواجبات المفوض إليه ، والباب الرابع ويضم ٣ مواد تنظم أحكام الإعلام والنزاعات من عمليات المراقبة الداخلية والعقوبات والتعويضات ، أما الباب الخامس احتوي مادتين تتعلق بأحكام مختلفة.

ثالثاً : بعض نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المملكة المغربية

— مشروع ميناء طنجة المتوسط: (١)

تلعب الموانئ المغربية دوراً استراتيجياً في الاقتصاد الوطني حيث تساهم بـ ٩٨% في تنمية المبادلات التجارية الدولية .

وفي إطار انفتاح المغرب علي الاستثمار الدولي وترسيخ ربطه بالاقتصاد العالمي، تم تعزيز المنطقة الشمالية للمملكة بمضيق جبل طارق في ملتقى أهم الطرق البحرية العالمية (١٥ كم من أوروبا) .

ويستهدف هذا المشروع ، سوقاً يقدر عدد مستهلكيها بـ ٦٠٠ مليون نسمة تشمل غرب أوروبا وغرب وشمال أفريقيا ، وكذا شمال أمريكا ، كما أنه يتيح

١- أحمد بو عشيق ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة مرجع سبق ذكره، ص ٢٠.

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

بنيات أساسية متينة وذات مستوى رفيع لنمو تجارة الحاويات في حوض المتوسط ، حيث يستقبل هذا الرصيف الأهم من نوعه علي مستوى البحر الأبيض المتوسط أكبر السفن والبواخر المحملة بالحاويات .

٢- مشروع الجرف الأصفر لتوليد الكهرباء (١)

قطاع الطاقة الكهربائية في المملكة المغربية عرف هو الآخر طريقه نحو التحرير في سبتمبر ١٩٩٧ ، وبعد طلب عروض دولية ، أبرم المكتب الوطني للكهرباء عقداً للشراكة مع مجموعة خاصة مكونة من المستثمرين الأوروبيين والأمريكيين لتتمكن هذه الشركة العالمية من إنتاج الكهرباء. أسست هذه المجموعة لهذا الغرض شركة الطاقة للجرف الأصفر JLEC ، واستطاعت هذه المجموعة استغلال المحطة الحرارية بالجرف الأصفر واستغلال الودعتين ٢،١ وإنشاء واستغلال وحدتين جديدتين لمدة ٣٠ عام ووصل إنتاج الوحدات الأربع مجتمعة ١٣٦٠ ميجاوات ، مما يؤهلها لأن تكون أكبر محطة للطاقة الكهربائية في إفريقيا والشرق الأوسط . وبعد مرور ٣٠ عاماً يسترجع المكتب الوطني للكهرباء تلقائياً وبدون مقابل مالي مجموع التجهيزات التي تبقي في ملكيته.

٣- مشروع المنطقة الحرة بطنجة (٢)

تعتبر المنطقة الحرة بطنجة من بين المشاريع النموذجية التي تمت بلورتها في إطار شراكة بين القطاع العام والخاص ، تتمثل مهام الشركة في تجهيز وتسويق وصيانة وتسيير هذا الفضاء الصناعي مع العمل علي توفير

١ - أحمد بو عشيق ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة مرجع سبق ذكره، ص

٢١ .

٢ - رشيدة إدشيان ، التجربة المغربية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، وزارة الصناعة والتجارة ، والتكنولوجيات الحديثة ، المغرب ، ٢٠٠٩ .

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

التجهيزات الداخلية والترويج للاستثمار بها ، أما الدولة فقد ساهمت بتوفير
الوعاء العقاري الخام بأسعار رمزية وتمويل كلي للتجهيزات الخارجية بما
فيها محطة معالجة النفايات.
تلك المنطقة توفر العديد من المزايا جعلتها قبلة للمستثمرين خاصة المصدرين
ومنها:

- جودة التجهيزات الأساسية.
- إعفاءات ضريبية وجبائية محفزة .
- توفيرها لعدد من الخدمات المرافقة .
- استقبال وتسهيل الحصول علي الرخص الإدارية لصالح المستثمرين.

رابعاً : عقبات الشراكة مع القطاع الخاص^(١)

- * تشابك العلاقات التعاقدية.
- * التصميم الأولي يستغرق وقتاً طويلاً قد يمتد إلي عدة سنوات من التحضير
والتفاوض .
- * تحضير المستندات يتطلب مساعدة الخبراء وأموالا كثيرة بالنسبة للدولة
المضيضة .
- * التكلفة النهائية لإقامة وتشبيد وتمويل وتشغيل وصيانة المشروع عادة ما
تكون أعلي مما لو تولت الدولة إقامة المشروع وتمويله مباشرة.
- * تكلفة تأمين المشروع ضد المخاطر السياسية والاقتصادية تكون عالية
وشديدة التعقيد .
- وقد أمكن التغلب على تلك العقبات من خلال تعزيز الإطار القانوني لعملية

١- أحمد بو عشيق ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة مرجع سبق ذكره
ص ٢٢ .

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

الشراكة. (١)

حيث تم إصدار القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العمومية المحلية بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٦ ، وذلك بهدف خلق مناخ عام موحد ومحفز للمستثمرين المغاربة والأجانب عن طريق إعطاء رؤية واضحة بخصوص العلاقات بين الطرفين العام والخاص .

تفعيل مبادئ المنافسة والفاعلية في تسيير المرافق العمومية المحلية وتتبع ومراقبة وتقييم التدبير المفوض .

مما لا شك فيه أن إصدار قانون خاص ينظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص تبرره عدة اعتبارات منها على الخصوص :

— إزالة كافة القيود المفروضة علي مشاركة القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي في تمويل وتشديد البنية التحتية الأساسية .

— اختيار شركة المشروع وفق ضوابط المنافسة والشفافية علما بأن الإجراءات القانونية لاختيار الشريك تختلف حسب القطاع المعني وحسب كل اتفاقية للشراكة.

— إنشاء أجهزة رقابية في كل قطاع تتمتع بالاستقلال عن الهيئات العامة، تراقب أسس ومعايير الجودة سواء كانت الخدمات مقدمة عن طريق القطاع العام أو الخاص، مع مراعاة التسعيرة وفقا لما تقتضيه متطلبات المصلحة العامة.

— أن يحدد القانون الشروط الجوهرية الواجب توافرها في اتفاق الشراكة ومنها أن يحدد الحد الأدنى لرأس مال شركة المشروع ، وتحديد الأموال العامة التي لا يجوز التصرف فيها مقارنة بالأموال والممتلكات الخاصة لشركة

١- رشيدة إيشباني ، التجربة المغربية في مجال الشراكة بين مجال القطاعين العام والخاص ، مرجع سبق ذكره.

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

المشروع والتي يجوز الحجز عليها ورهنها والتصرف فيها ، كما ينبغي أن يتضمن الاتفاق حقوق الاستغلال المقررة لصالح شركة المشروع ، كما يجب علي شركة المشروع أن تلتزم برهن أسهمها ، وعائداتها والمستحقات الناشئة عن اتفاق الالتزام أو الترخيص لصالح البنوك ومؤسسات التمويل .

— تحديد القطاعات الصناعية والتجارية التي يجوز منح الالتزامات والترخيص بشأنها، الأمر الذي يعيد النظر في وظائف القطاع العام ، ويتيح المجال بالتالي للقطاع الخاص في ممارسة أنشطته الملقاة على عاتقه وفق تقسيم عادل للمهام الاقتصادية.

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

٢-٤ التجربة الماليزية

التجربة الماليزية جديرة بالتأمل وخصوصاً أنها تتميز بكثير من الدروس التي من الممكن أن تأخذ بها الدول النامية كي تنهض من كبوة التخلف والتبعية ، فعلى الرغم من الانفتاح الكبير لماليزيا على الخارج والاندماج في اقتصاديات العولمة ، فإنها تحتفظ بهامش كبير من الوطنية الاقتصادية. خلال نحو عشرين عاماً تبدلت الأمور في ماليزيا من بلد يعتمد بشكل أساسي على تصدير بعض المواد الأولية الزراعية إلى بلد مصدر للسلع الصناعية ، في مجالات المعدات والآلات الكهربائية والإلكترونيات. فقرار التنمية البشرية الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لعام ٢٠٠١ رصد أهم ٣٠ دولة مصدرة للتقنية العالية ، كانت ماليزيا في المرتبة التاسعة متقدمة بذلك على كل من إيطاليا والسويد والصين.

أولاً : نشأة الشراكة في ماليزيا

ابتداء من عام ١٩٨٣ قامت ماليزيا بإتباع برنامج لخصخصة المؤسسات العامة ، وبدأت بخصخصة المؤسسات الكبرى في قطاعات النقل والبنية الأساسية ، فقد تم بيع نحو ٤٨% من شركة الخطوط الجوية الماليزية إلى المواطنين دون أن يطرأ أي تغيير في إدارة الشركة وقوانينها ، إلا أنه قد تم منح الإدارة صلاحية اتخاذ قرارات الاستثمار ، الأمر الذي كان له مردود إيجابي ، فقد تحولت من شركة لم تحقق أرباح تذكر وعدم سدادها للضرائب المستحقة عليها إلى شركة محققة للأرباح ومسددة للضرائب المفروضة عليها.(١)

١- تقرير البنك الدولي لبحوث السياسات العامة، معجزة شرق آسيا النمو الاقتصادي والسياسات العامة، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ٢٠٠٠، ص٤٢

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

كما تم بيع نحو ٩٠% من شركة "كيلانج" للحاويات إلى الشركات المساهمة العامة والـ ١٠% الباقية إلى القطاع الخاص ، ونتج عن عملية البيع ارتفاع مستوى الجودة المقدمة من قبل الشركة.(١)

ويعد قطاعي النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية من أكبر القطاعات التي ساهم القطاع الخاص في تمويلها ، فقد ارتفعت مساهمة القطاع الخاص في تمويل مشروعات النقل من ٤,٦٥٨ مليار دولار خلال الفترة (١٩٩٠ – ١٩٩٥) إلى نحو ٧,٩١٩ مليار دولار خلال الفترة (١٩٩٦ – ٢٠٠٢) بزيادة تقدر بنحو ٧٠% مقارنة بالفترة السابقة ، كما ارتفعت مساهمة القطاع الخاص في مشروعات الاتصالات السلكية واللاسلكية من ٢,٦٣ مليار دولار خلال الفترة (١٩٩٠ – ١٩٩٥) إلى نحو ٣,٢٤١ مليار دولار خلال الفترة (١٩٩٦ – ٢٠٠٢) بزيادة تقدر بنحو ٢٣% مقارنة بالفترة السابقة.(٢)

ثانياً : مبررات توجه ماليزيا نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص(٣)

يوجد العديد من المبررات التي دفعت ماليزيا للتوجه نحو الشراكة ومن أهم هذه المبررات :

— ارتفاع تكاليف الإنتاج لبعض المشروعات بالمقارنة بإمكانات الدولة المحدودة ، إضافة لمحاولة الاستفادة من معرفة القطاع الخاص بالأساليب التكنولوجية المستخدمة في شركات القطاع الخاص ، أو ما يترتب علي المشاركة مع القطاع الخاص من عملية نقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة من خلال تشجيع إقامة تلك المشروعات باستثمارات لشركات أجنبية .

١- تقرير البنك الدولي لبحوث السياسات العامة، معجزة شرق آسيا النمو الاقتصادي والسياسات العامة، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ٢٠٠٠، ص ٤٥١.

2- WwW WOLD bank Org / data / wdi 2004 / tabes 1.10

٣- ياسمين محمود محمد الجزار، بدائل التمويل الحكومي لمشروعات البنية الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص ٥٠.

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

— لجأت الحكومة الماليزية إلى الشراكة لمواجهة أعبائها المالية الناجمة عن التزامها بتحقيق أهدافها الاقتصادية وتشجيع الأساليب التمويلية المختلفة بعيداً عن التمويل الحكومي ، حيث طبقت هذه المشروعات بغرض نقل المخاطر إلى القطاع الخاص والعمل على تشجيع نظام BOT الذي عمل علي خلق وضع جديد في تمويل المشروعات المنفذة طبقاً لهذا النظام.

ثالثاً : بعض نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ماليزيا

قطاع المياه :

— مشروع إمداد جزيرة " Lang Kawi " بالمياه النقية:
تم تنفيذ هذا المشروع بالاتفاق مع شركتين على إقامة هذا المشروع وفقاً لنظام BOT وذلك من أجل إمداد الجزيرة بالمياه ويسمى Water Supply System Lang Kawi ، ويشمل هذا النوع إقامة تجهيزات للحصول على مياه النهر وضخها في أنابيب حتى تصل إلى مصنع تنقية المياه الذي يتم إقامته على الشاطئ الرئيسي للجزيرة الذي يوجد بجانب النهر ، ثم يتم مد أنابيب تحت مياه البحر لنقل المياه المعالجة من جزيرة Lang Kawi للجانب الآخر ، يتم إقامة خزان مياه ضخ بالإضافة إلى محطة لسحب المياه وضخها للمستهلكين ، ويساهم هذا المشروع في إضافة نحو ١٢ مليون جالون مياه للجزيرة.(١)

قطاع المرافق العامة " الطرق " :

— الطريق السريع الشمالي الجنوبي في ماليزيا :
يعد مشروع الطريق السريع الشمالي الجنوبي في ماليزيا والرابط للحدود مع

١— هند محمد هاني علي ، تحليل العائد الاقتصادي للاستثمار الأجنبي في مشروعات البنية الأساسية في ظل BOT في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة وإدارة الأعمال ، جامعة حلوان ، ٢٠٠٥ ، ص ١٥٦-١٥٧ .

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

تايلاند شمالاً والحدود مع سنغافورة جنوباً من أهم الطرق السريعة في ماليزيا ، والذي يبلغ طوله نحو ٩٠٠ كيلو متر وهو يعد من أكبر المشروعات التي تم تمويلها بنظام BOT باستثمارات تقدر بنحو ٣,٥ مليار دولار أمريكي .

وقد بدأت الحكومة الماليزية بالبداية في تنفيذ هذا الطريق منذ بداية الثمانينات بتمويل حكومي ، إلا أن المشروع واجه عدداً من الصعاب تمثل أهمها في عدم قدرة الحكومة على استكمال الطريق بعد الانتهاء من تنفيذ نحو ٥٥% من المشروع ، وذلك بسبب العجز الكبير والمستمر في الموازنة العامة للدولة، ومع منتصف الثمانينات تقدم القطاع الخاص بمبادرة إلى الحكومة لتمويل واستكمال المشروع من خلال تسليط الضوء على المنافع التي ستعود على الدولة من وراء قيام القطاع الخاص بهذا الدور وعلى أن يتم هذا من خلال عقود BOT ، وتم توقيع العقود خلال عام ١٩٨٧ ومنح القطاع الخاص امتياز لهذا المشروع لمدة ٣٠ عام ينتهي في عام ٢٠١٨ ، وقد تم الانتهاء من إقامة الطريق خلال عام ١٩٩٥ وبلغت تكاليف المشروع نحو ١,٢٨ مليار دولار^(١).

وقد تم إسناد المشروع إلى ٤٢ مقاولاً ، بالإضافة إلى الاستثمارات الأخرى المضافة وتكاليف الصيانة للمشروع ، مع ضمان الحكومة لحجم المرور على الطريق خلال السبعة عشر عاماً الأولى للمشروع مع تحصيل الأجرة من السيارات التي تسير على الطريق في فترة الإنشاء وستحصل الشركة على أرباح تتجاوز الـ ١٥٠ مليون دولار قبل الضرائب في مرحلة التشغيل^(٢).

١- محمد غازي الجالي ، نحو بناء نظام متكامل لاستخدام نظام البناء والتشغيل والنقل ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الهندسة ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٠ ، ص ٢١٣-٢١٤ .

٢- وائل فوزي محمد بدوي ، التجربة المصرية في مشروعات B.O.O.T ودور البنوك في تمويلها مع التطبيق على قطاع النقل البحري " الموانئ التخصصية " ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٥ ، ص ٦٠ .

الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

وكان الاتفاق المالي للمشروع مثلاً جيداً في إدارة التمويل بعقود متوافقة مع التحفيز ، وكان على شركة المشروع أن تسند تنفيذ المشروع إلى مقاولين من الباطن وهذا ما كان سيعرض المشروع لمخاطر عدم جودة التنفيذ ، ومدى التزامهم بنصوص العقد وللتغلب على هذه المشاكل قامت الحكومة بإتباع الإجراءات التالية:

- الربط بين مصالح المقاولين من الباطن وجودة الأصول المشيدة.
- قيام إدارة المشروع بتصميم نظام لتعويضات تحفيزية للمقاولين من الباطن.
- الاتفاق بين إدارة المشروع والمقاولين على دفع ٨٧% من قيمة العقد نقداً والباقي ١٣% في هيئة أسهم في شركة الطريق السريع بعد اكتمال تنفيذه (١).
- وقد قدمت الحكومة الماليزية لشركة المشروع الضمانات والحوافز التالية:
- قرض لشركة المشروع بقيمة ٦٠ مليون دولار أمريكي لمدة ١١ سنة بمعدل فائدة منخفض، مع منحها فترة سماح بلغت نحو ١٥ عاماً.
- ضمان حجم المرور على الطريق خلال مدة السبعة عشر عاماً الأولى لتشغيل المشروع.

- دعم مشروع لمواجهة مخاطر تغيرات سعر الصرف أو تغيرات معدلات الفائدة خلال السبع عشر عاماً الأولى من تشغيل المشروع (٢).

رابعاً : نتائج مشروعات الشراكة في ماليزيا

اكتسبت الحكومة الماليزية خبرات في التعامل مع نظام الشراكة ، وذلك من خلال تنامي عدد وقيمة عقود الشراكة بين الحكومة الماليزية ، والقطاع الخاص لتمويل مشروعات البنية الأساسية ويتبن ذلك من خلال :

١- رفيق يونس المصري، أعمال ندوة التعاون بين الحكومة والقطاع الأهلي في تمويل المشروعات الاقتصادية، جدة، جامعة الملك عبد العزيز، ١٩٩٩، ص ٢٣٤ - ٢٣٥.

٢- محمد غازي الجلاي، نحو بناء نظام متكامل لاستخدام نظام البناء والتشغيل والنقل، مرجع سابق ذكره، ص ٢١٤.

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

- نجاح الحكومة الماليزية في تعظيم الاستفادة من كفاءة القطاع الخاص في المشروعات المنفذة بنظام الشراكة ، وهو ما يترتب عليه زيادة عائدات الدولة والتي تمكنها من الإنفاق على المشروعات التي لا يقبل عليها القطاع الخاص .
- تخلصت الحكومة من أعباء تمويل مشروعات البنية الأساسية التي تم تنفيذها بنظام الشراكة ولكن ما زال الاقتصاد يتحمل هذا العبء حيث أن المنافع المتولدة من المشروعات الناجمة يقابلها التكاليف المترتبة على فشل أحد المشروعات والتي تكون كبيرة بسبب ارتفاع تكلفة رأس المال الخاص .
- تحقيق الأهداف بعيدة المدى التي يسعى إليها المجتمع من تدريب وتعليم وانخراط في الاقتصاد العالمي .
- استغلال الفرص التي توفرها الثورة المعلوماتية القادرة على إدارة التنظيمات والشبكات والإدارة التي تتطلبها الشراكة .
- أصبح هناك توجه عام لدى القطاع العام نحو مشروعات الشراكة والدخول في تلك الأنواع من المشروعات وفقاً لنظام الشراكة نظراً لكون تلك العقود والمشروعات تضمن توفير دخل مستمر لتلك الشركات ولهذا تتنافس تلك الشركات للدخول في مشروعات الشراكة.(١)

1- Dr Terry Hailer, Hailer and Associates Ltd, Christchurch, **Public and Private Sector Partnerships – Review of International Models and Experiences**, MAF Technical paper, November, 2002, p 10.

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

٥/٢ خلاصة الفصل

— رؤية تحليلية للتجارب الدولية :

أوضحت التجارب الدولية السابق الإشارة إليها في الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، وخاصة في مجال مشروعات البنية الأساسية أن الحكومة كانت هي المسؤولة عن تمويل وإقامة وتشغيل مشروعات البنية التحتية الأساسية خلال العقود الماضية ، ولكن مع الزيادة السكانية المتنامية والنمو الاقتصادي وزيادة الالتزامات المالية علي كاهل الخزينة العامة ، أصبح القطاع الحكومي غير قادر على تحمل عبء إقامة كل المشروعات الضرورية للمجتمع وتتأكد بوضوح تام عدم قدرة القطاع الحكومي على الاستمرار في القيام بهذا الدور الكبير المتنامي باستمرار بمفرده ومن خلال الحالة السيئة لمعظم مشروعات البنية الأساسية التي كان يتم تمويلها والإشراف عليها بواسطة القطاع العام، وفي العديد من الدول لعدم قدرته بمفرده على مقابلة وتنفيذ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إليها الدولة.(١)

وفيما يلي نستعرض أهم المكاسب والصعوبات التي واجهت مشروعات الشراكة في الدول المختلفة :

أولاً :— المكاسب المتحققة من وراء دعم وترويج وجذب الاستثمار الخاص في مشروعات الخدمات العامة والتنمية الاجتماعية والبنية الأساسية والمشروعات القومية:

— تقديم الخدمات بجودة مرتفعة وبتكلفة منخفضة فقد تم تحقيق العديد من الإنجازات في مجال تطوير التعليم بالمملكة المتحدة ، وكذلك المطارات

1- <http://www.startimes.com>

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

وشركات الطيران حيث ارتفعت جودة الخدمة المقدمة وانخفضت أسعار رحلات الطيران.

— خفض معدل التضخم عن طريق تخفيض الدين العام وأعبائه والذي كان للقطاع العام النصيب الأكبر منه كما في كل من بريطانيا وماليزيا.

— ارتفاع كفاءة العاملين في المشروعات التي تم تنفيذها بنظام الشراكة وذلك من خلال التدريب المكثف علي استخدام التكنولوجيا الحديثة ، وقد تم تطوير الصناعة عن طريق التعليم العالي في بريطانيا وتحقيق الأهداف بعيدة المدى للمجتمع في ماليزيا من تدريب وتعليم وانخراط في الاقتصاد العالمي.

— معالجة قصور التمويل الحكومي الذي لا يستطيع تغطية كل مشروعات البنية الأساسية، والإسراع بمعدل النمو الاقتصادي والاجتماعي وذلك بفتح منافذ جديدة للقطاع الخاص الذي يستطيع أن يساهم بصورة فعليه و مؤثرة ومفيدة للمجتمع وقد تم إسناد العديد من مشروعات البنية الأساسية بنظام الشراكة في كل من بريطانيا وماليزيا.

ثانياً: — أهم الصعوبات التي تواجه مشاركة الاستثمار الخاص في مشروعات الخدمات العامة والبنية الأساسية:

بالنسبة للصعوبات التي تواجه مشاركة الاستثمار الخاص في تلك المشروعات ، فلقد أوضحت التجارب السابقة لبعض الدول أن هناك العديد من الصعوبات التي تواجه دعم وترويج وجذب الاستثمار الخاص في تلك المشروعات وتحد من مشاركته وهي كما يلي:

— انخفاض العائد المتحقق من مشروعات الشراكة في ظل ارتفاع معدلات التضخم وارتفاع الأسعار ، وكذلك ارتفاع المصاريف الإدارية لهذه

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

المشروعات كما في المملكة العربية السعودية.

— عدم وضوح كيفية تسوية المنازعات التي يمكن أن تنشأ بين الحكومة والقطاع الخاص وخاصة في ظل غياب التنظيمات ، والتشريعات القانونية التي تنظم العلاقة بين القطاع العام والخاص كما تم توضيحه في كل من السعودية والمغرب.

— مدة العقود طويلة الأجل خاصة مراحل التصميم والإنشاء تتطلب جهد وأموال ضخمة في تلك المراحل ، كما أن التكلفة النهائية لإقامة وتشبيد وتمويل وتشغيل وصيانة المشروع عادة ما تكون أعلى مما لو تولت الدولة إقامة المشروع وتمويله مباشرة.

— البيروقراطية، غياب الشفافية، ثقافة المجتمعية، غياب الوعي، تمركز السلطة المالية وذلك في أغلب الدول النامية ومنها السعودية والمغرب.

— غياب رؤية إستراتيجية موحدة على المستوى المركزي عند معالجة مشاركة الاستثمار الخاص في تمويل وتشغيل تلك النوعية من المشروعات، وذلك بالإضافة إلى تعدد الجهات المسؤولة عن تنظيم هذه المشاركة، وتعدد الموافقات والتراخيص اللازمة بشكل مبالغ فيه ، وهذا قد حال بالطبع دون إتمام العديد من المشروعات كما في المغرب والسعودية.

ثالثاً :- بعض أوجه الاستفادة من التجارب الدولية عند التطبيق على الواقع المصري :

يمكن الاستفادة من تجربة بريطانيا في:—

— مجال التعليم بإتباع نفس البرنامج في تطوير المدارس القديمة وبناء المدارس الحديثة حسب متطلبات القرن ال ٢١ واحتياجات أسواق العمل.

📖 الفصل الثاني : نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة

— تطوير الصناعة عن طريق التعليم العالي وذلك بتحويل التعليم العالي من التدريس إلى البحث وخلق المعرفة العلمية والتكنولوجية ، وغيرها من الخبرات في مجال الأعمال لتحسين أداء الهيئات الصناعية وزيادة النمو والربحية عن طريق معالجة أوجه القصور فيها.

ومن تجربة المملكة العربية السعودية في :-

— مجال الكهرباء حيث هناك تشابه في الظروف مع مصر في زيادة معدلات نمو الطلب على الكهرباء على معدلات نمو العرض ، لذا يمكن إتباع برنامج مشابه في إسناد عملية إنشاء وإدارات محطات الكهرباء للقطاع الخاص بنظام BOT لتحقيق مزايا عديدة والتي منها توفير أعباء تمويل تكاليف إنشاء تلك المحطات ، وسرعة التنفيذ ، والكفاءة في إدارة تشغيل وصيانة تلك المحطات.

— مجال إدارة الموانئ لرفع كفاءتها وذلك عن طريق نقل إداراتها أو نقل ملكيتها للقطاع الخاص مما يساعد على خلق فرص عمل جديدة ، وعمل إصلاحات تنظيمية، وتشجيع نمو قطاع الأعمال الخاص .

ويمكن للتجربة المصرية في مجال الشراكة مع القطاع الخاص الاستفادة من كافة التجارب الدولية في جميع المجالات، التي تساعد على دفع عجلة التنمية والنمو الاقتصادي في مصر.

الفصل الثالث

البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر



الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في

مصر

تمهيد :-

إن التوجه الأفضل اقتصاديا يكمن في تعبئة موارد القطاعين العام والخاص في إطار شراكة ضمن إطار اقتصادي سليم ومستجيب للمتغيرات الطموحة للمستثمرين ، ولحاجة الاقتصاد المصري للتمويل وتقاسم الأعباء والمخاطر بين القطاع العام والخاص.

ويتوقف نجاح عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر على عدة عوامل ومن أهمها وجود دعم سياسي قوي على المستوى القومي يساعد على تذليل كل العقبات التي قد تحول دون تحقيق شراكة فعالة بين القطاعين ، وخاصة في ظل الأنظمة الاقتصادية المختلفة والتي يختلف على أثرها دور كل من القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية ، بالإضافة إلى وجود إطار تنظيمي (مؤسسي وتشريعي) يتضمن قواعد واضحة ومحددة لتنظيم عملية الشراكة.

وفي هذا الفصل سوف نلقي بعض الضوء على الإطار المؤسسي والتشريعي للشراكة في مصر ، وكذا مراحل وخطوات وإجراءات مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في مصر، ومشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في التجربة المصرية مع التركيز على المشروعات التي تمت بعد إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية ٢٠٠٦ .

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

٣/١ الإطار التشريعي للشراكة في مصر: (١)

تتم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إطار سياسة عامة تتضمن تشريعات وقوانين ولوائح تنظيمية تكفل تحقيق شراكة ناجحة وفعالة . وتبدأ عملية وضع الإطار التشريعي للشراكة بمراجعة جميع القوانين والتنظيمات القائمة في المجالات التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالشراكة مثل قوانين العمل للقطاعين العام والخاص ، وقوانين الخصخصة ، وقوانين الاستثمار والضرائب ، وجميع القوانين الأخرى التي تنظم عمل القطاعين العام والخاص ، وتحديد أوجه القصور أو الضعف بهذه القوانين والتي يمكن أن تكون أحد العوائق أمام تنفيذ عملية الشراكة ، ثم يتم اقتراح التعديلات اللازمة لتلافي أوجه القصور في هذه القوانين .

وبناء على ذلك تم تحديد التشريعات القوانين لتنظيم قواعد الشراكة وإيماناً بأهمية توفير إطار تشريعي مناسب يكفل تحقيق شراكة متكاملة وفعالة بين القطاعين العام والخاص ، ويضمن اختيار المستثمر وفقاً لمبادئ العلانية والشفافية وحرية المنافسة وتكافؤ الفرص ، أعدت الحكومة المصرية مشروع قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات، والمرافق العامة، وهو القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ وقد احتوى القانون على أربعة فصولاً تتضمن (٣٩ مادة) .

تضمن الفصل الأول الأحكام العامة واشتمل على (١٣ مادة).

حددت المادة الأولى بعض المفاهيم والتعريفات والتي وضحت فيها الفرق بين مفهوم التشغيل والذي يكون فيه القطاع الخاص مسؤولاً عن إدارة المشروع وبيع المنتج أو الخدمة للجهة الإدارية المتعاقدة ، وبين مفهوم الاستغلال الذي يتحمل فيه القطاع الخاص بالإضافة إلى الإدارة مسؤولية بيع المنتج

١- قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ .

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

وتقديم الخدمة لجمهور المنفعين مباشرة ، وحددت المادة المقصود بالقطاع الخاص وهو الشخص الاعتباري المصري أو الأجنبي الذي تقل نسبة مساهمة المال العام المصري في رأسماله عن ٢٠% فرداً كان ، أو تحالفاً طالما كانت مساهمة المال العام فيه لا تصل إلى ٢٠% ، وشركة المشروع هي الشركة المساهمة المصرية التي يؤسسها صاحب العطاء الفائز ويكون غرضها الوحيد تنفيذ عقود المشاركة .

أما المادة الثانية وضحت أن للجهات الإدارية أن تبرم 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 طول فترة التعاقد ، وحدد القانون مدة التعاقد بألا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد عن ثلاثين سنة من تاريخ اكتمال أعمال البناء والتجهيز أو إتمام عمليات التطوير، وألا تقل القيمة الإجمالية للتعاقد عن مائة مليون جنيه.

ومع ذلك أجازت المادة لرئيس الوزراء بناءً على توصية اللجنة العليا لشئون المشاركة الموافقة على إبرام عقود المشاركة لمدة تزيد عن ثلاثين سنة إذا اقتضت ذلك مصلحة عامة جوهرية.

ولا تبدأ شركة المشروع تقاضي أية مستحقات مالية نظير بيع المنتجات أو إتاحة الخدمات إلا بعد إصدار الجهة الإدارية المتعاقدة لشهادة بقبول مستوى الأعمال أو الإنتاج أو الخدمات المتاحة .

وقد أضافت المادة الثالثة والرابعة – بالإضافة إلى الشروط السابقة – أنه يجوز أن يتضمن عقد المشاركة قيام القطاع الخاص بتشغيل المشروع وتقديم الخدمة أو المنتج للجهة الإدارية لتتولى تقديمه للجمهور .

كما يجوز لشركة المشروع – بناءً على توصية اللجنة العليا للشراكة وفي

❧ الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

ضوء التقارير المعدة من الوحدة المركزية للشراكة باستغلال المشروع وبيع المنتج أو تقديم الخدمة إلى من تحدده الجهة الإدارية.

كما أكدت المادة الخامسة على وجوب قيام الجهة الإدارية المتعاقدة وغيرها من الجهات المعنية بإحكام 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، وتقديم تقرير دوري بأعمالها إلى السلطة المختصة.

وقد كفلت المادتين السادسة والسابعة المرونة اللازمة للتغيرات التي يمكن أن تحدث أثناء مدة التعاقد، فنظمت حق الجهة الإدارية في تعديل البناء والتجهيز والتطوير وما يرتبط به من تنفيذ الأعمال أو الخدمات محل العقد.

كما نظمت حقها في تعديل قواعد التشغيل والاستغلال بما فيها أسعار بيع المنتجات أو مقابل الخدمات. ونظمت في المقابل آليات إعادة ضبط التوازن المالي للمشروع في حالات الظروف الطارئة ، وتغيير القوانين واللوائح . وأخيراً نظمت ما يترتب على ذلك من حق الطرف الآخر في التعويض.

وقد نظمت المادتين الثامنة والتاسعة من القانون ما يترتب على إخلال القطاع الخاص بالتزاماته وحق الجهة الإدارية في التدخل لإصلاح الخلل وتشغيل المشروع ، كما نصت على حق الجهة الإدارية في أن تباشر بنفسها أو من خلال من تختاره لذلك ، إدارة المشروع واستغلاله .

وفي جميع الأحوال ألزمت المادة العاشرة القطاع الخاص بمسؤولية المحافظة على أصول المشروع وحقوقه وصيانته، ومسؤوليته عن أي أضرار تنجم عن إخلاله بتلك الالتزامات.

أما المواد الحادية عشر والثانية عشر فقد عُنيت بتنظيم حق القطاع الخاص في

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

التعاقد من الباطن ، ودور الجهة الإدارية المتعاقدة في الاعتراض وفي تلقى التقارير الإدارية عن تطور الأعمال.

وجاءت أحكام **الفصل الثاني** وهي تضم المواد من أرقام (١٤) وحتى (١٨) في شأن تنظيم دور الحكومة على المستوى الوزاري وعلى المستوى التنفيذي فيما يتعلق باختيار واعتماد ومتابعة تنفيذ مشروعات الشراكة ، وتنظيم تشكيل اختصاصات اللجنة الوزارية المشكلة برئاسة وزير المالية والمعنية برسم السياسات القومية وإصدار التعليمات والمعايير العامة للشراكة واعتماد العقود النموذجية ، والدراسات واقتراح الآليات لدعم سوق تمويل هذا النوع من المشروعات ، ومتابعة إجراءات توفير المخصصات المالية وكذلك متابعة المشروعات والمساهمة في حسم النزاعات التي قد تنشأ بمناسبة تنفيذها.

وجاءت أحكام **الفصل الثالث** وهو يضم المواد من أرقام (١٩) وحتى (٣٣) لتنظيم مراحل وإجراءات الطرح والترسية بدءاً من الدعوة لإبداء الاهتمام والإخطار بمذكرة المعلومات مروراً بإجراءات اختيار المستثمرين المؤهلين وتشكيل اللجنة المختصة بالتأهيل وإجراءات التظلم في قرارها ، وإجراءات تنظيم وعقد اللقاءات والاجتماعات التمهيدية مع المستثمرين المؤهلين ، والتي يجب أن تحقق التوازن بين حقوق المتنافسين في المساواة وحقوقهم في ضمان سرية البيانات الخاصة بتحفظاتهم الفنية وتوقعاتهم الاقتصادية والمالية.

ونظمت المواد أرقام (٢٤) وحتى (٣٢) أحكام وإجراءات تشكيل لجان البت والترسية وقواعد تقديم العطاءات ، وتحديد القيمة التقديرية للمشروعات وخصتها المادة الخامسة والعشرون بتنظيم خاص يحدد كيفية حساب تلك القيمة بما يضمن حساب المخاطر والأعباء التي يتحملها القطاع الخاص ، وما يمكن إجراؤه من مفاوضات مع صاحب العطاء الفائز في شأن بعض الإيضاحات والنقصيلات الخاصة بالاشتراطات الفنية والمالية.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

أما الفصل الرابع وتضمن المواد أرقام (٣٤) وحتى (٣٩) فيضم الأحكام الموضوعية التي تنظمها عقود الشراكة ، وخاصة فيما يتعلق بحل المنازعات بطريق التحكيم وفيما يتعلق بالاتفاقيات مع جهات التمويل ، وتشكيل لجنة للتظلمات وتختص اللجنة بنظر تظلمات المستثمرين وما يتعلق أو يرتبط بها خلال عمليات طرح وإبرام وتنفيذ عقود المشاركة.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للمشاركة مع القطاع الخاص في مصر

٢/٣ الإطار المؤسسي للمشاركة في مصر (١):

نص الفصل الثاني من قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ في مواده من المادة (١٤) حتى المادة (١٨) على الآتي:

مادة (١٤):

تشكل اللجنة العليا لشئون المشاركة برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المختصين بالشئون المالية والاستثمار والتنمية الاقتصادية والشئون القانونية والإسكان والمرافق والنقل ورئيس الوحدة المركزية للمشاركة ويتولى وزير الشئون المالية رئاسة اللجنة في حالة غياب رئيس مجلس الوزراء ولرئيس مجلس الوزراء ضم من يراه من الوزراء المعنيين إلى عضوية هذه اللجنة وينضم أيضاً الوزير المختص بمشروع المشاركة المطلوب تنفيذه عند النظر في المشروع واعتماده. ويصدر بتشكيل اللجنة وبنظام العمل فيها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص بالشئون المالية.

مادة (١٥):

وتختص اللجنة العليا للمشاركة بما يلي :

- رسم سياسة قومية موحدة للمشاركة مع القطاع الخاص تحدد أطرها وأهدافها وآلياتها والنطاق المستهدف لمشروعاتها، واعتماد تطبيق نظام المشاركة على مشروعات الجهات الإدارية.
- متابعة توفير المخصصات المالية لضمان الوفاء بالالتزامات المالية الناشئة عن تنفيذ عقود المشاركة وإصدار القواعد والمعايير العامة للمشاركة واعتماد العقود النموذجية للمشاركة في القطاعات المختلفة.
- اعتماد توصية السلطة المختصة بالجهة الإدارية باختيار المتعاقد معها في

١- قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للمشاركة مع القطاع الخاص في مصر

عقد المشاركة والموافقة على إبرام العقد، وإجراء الدراسات واقتراح وسائل توفير وتطوير أدوات السوق اللازمة لتوفير الهيكل التمويلي المناسب لمشروعات المشاركة .

وتُعد اللجنة العليا لشئون المشاركة في موعد غايته ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية تقريراً عن أعمالها ، متضمناً ما أسفرت عنه ممارستها لاختصاصاتها من تطبيق نظام مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة ، والأثر المالي لتطبيق هذا النظام على الموازنات العامة والدين العام .

وعلى وزير الشئون المالية أن يحيل التقرير المنصوص عليه في الفقرة السابقة إلى مجلس الشعب مع مشروعات قوانين الربط الخاصة بالحساب الختامي للموازنات العامة.

مادة (١٦):

تنشأ بوزارة المالية وحدة ذات طابع خاص تسمى "الوحدة المركزية للمشاركة" يصدر بتشكيلها وتعيين رئيسها ، قرار من الوزير المختص بالشئون المالية ، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون علاقتها بأجهزة الدولة ، وهيكلها الإداري والمالي ، ونظم العمل والعاملين بها وأجورهم دون التقيد بالنظم الحكومية المعمول بها.

كما تنشأ بالجهات الإدارية ، بحسب الاقتضاء وحدات للمشاركة يصدر بتشكيلها وبتحديد اختصاصاتها ، وبنظام العمل فيها قرار من السلطة المختصة في الجهة الإدارية .

وتختص الوحدة المركزية للمشاركة بتقديم الخبرة الفنية والقانونية للجنة العليا لشئون المشاركة ، ولوحدات المشاركة بالجهات الإدارية ، كما تختص برسم ومتابعة إجراءات طرح وإبرام عقود المشاركة وتنفيذها ، وإعداد ونشر

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للمشاركة مع القطاع الخاص في مصر

الدراسات والمعلومات والإحصاءات الخاصة بمشروعات المشاركة وتنفيذها على المستويين المحلي والدولي ، وتختص الوحدة المركزية للمشاركة باختيار مستشاري الطرح لمشروعات المشاركة والتعاقد معهم طبقاً للقواعد والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

وتقوم الوحدة بإنشاء سجل إلكتروني لكل مستندات مشروعات المشاركة ، كما تختص بتلقي شكاوي مستثمري مشروعات المشاركة ودراساتها وإعداد الرأي بشأنها تمهيداً لرفعها للجنة العليا لشئون المشاركة. ويكون للوحدة المركزية للمشاركة حسابات مالية مستقلة تدرج فيها المبالغ المخصصة لها من الدولة وما تتلقاه من دعم مالي ، بالإضافة إلى ما تحصله من شركة المشروع لقاء ما تؤديه من خدمات ، وتحدد اللجنة العليا لشئون المشاركة النسبة المقررة وطريقة السداد بحد أقصى ٠,٥% من القيمة الإجمالية للعقد. وللوحدة المركزية للمشاركة بعد موافقة الوزير المختص بالشئون المالية ، أن تقدم خبرتها في مجال إعداد الدراسات الفنية والمالية والقانونية واقتراح النظم التشريعية واللائحية والمساعدة في إنشاء الهياكل الإدارية اللازمة للجهات المحلية أو الأجنبية التي تطلب ذلك ، ويجب أن تضمن الموافقة تحديد المقابل المالي الذي تحصل عليه .

مادة (١٧):

يكون اعتماد تطبيق نظام المشاركة على مشروعات الجهة الإدارية ، بقرار من اللجنة العليا لشئون المشاركة بناء على طلب الجهة الإدارية ، وبعد عرض توصية الوحدة المركزية للمشاركة في شأن المشروع ، وتنظم اللائحة التنفيذية لهذا القانون ما يتطلبه ذلك من إجراءات ، وعلى الجهة الإدارية التي ترغب في الحصول على اعتماد تطبيق نظام المشاركة على أي من مشروعاتها أن

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للمشاركة مع القطاع الخاص في مصر

وفر للوحدة المركزية للمشاركة جميع المعلومات اللازمة لإعداد تقريرها بالتوصيات.

مادة (١٨):

على الجهة الإدارية التي تم اعتماد اختيار نظام المشاركة لمشروعاتها أن تراعي في جميع إجراءاتها تطبيق توصيات الوحدة المركزية للمشاركة ، ويكون نشر أي إعلان أو مستند خاص بالمشروعات تحت الطرح ، بما في ذلك إعلانات إبداء الاهتمام والدعوة للتأهيل ومذكرة المعلومات والدعوة للتقدم بالعطاء ، بعد الحصول على موافقة الوحدة المركزية للمشاركة ، ولا يصح انعقاد لجان تحديد المعايير والتأهيل ولجان تلقي ودراسة العطاءات إلا بحضور ممثل للوحدة المركزية للمشاركة .

الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

٣/٣ مراحل وخطوات وإجراءات مشروعات الشراكة مع القطاع

الخاص في مصر

قامت الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية بتحديد وتوحيد مجموعة من المراحل و الخطوات و الإجراءات التي تتم بها مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص أي كان نوعه وهي: (١)

المرحلة الأولى: البدء في المشروع و الاختيار.

المرحلة الثانية: دراسة الجدوى .

المرحلة الثالثة: تقييم المخاطر في مشروعات الشراكة و مقارنة القطاع لعام.

المرحلة الرابعة: إجراءات الطرح و المناقصة .

المرحلة الخامسة: اختيار العطاء الفائز.

المرحلة السادسة: التوقيع على العقد و الإقفال المالي.

المرحلة السابعة: متابعة أداء ما بعد التعاقد.

وفيما يلي نستعرض تلك المراحل بشيء من التفصيل:

المرحلة الأولى: البدء في المشروع و الاختيار.

و تتكون هذه المرحلة من مجموعة من الإجراءات الآتية : —

الإجراء الأول : اختيار مشروعات لترشيحها كمشروعات شراكة.

الإجراء الثاني : إتمام اختيار مشروع الشراكة و إعداد ورقة المفاهيم.

الإجراء الثالث: المراجعة و التأكد من مستندات المشروع عن طريق الوحدة المركزية للشراكة.

الإجراء الرابع: إصدار القرار من قبل اللجنة الوزارية للشراكة عن جدوى انتقال المشروع إلى المرحلة الثانية.

إن الخطوات الأربعة السابقة تتعلق باختيار المشروعات التي يمكن تنفيذها

١- وزارة المالية ، " الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص " ، يونيو ٢٠٠٩ مرجع سابق ذكره ص ٣٢-٣٧

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

تحت مظلة الشراكة ، وتختص الوزارات المعنية باتخاذ الخطوات الرائدة في المرحلة الأولى لاختيار وتحديد المشروعات المدرجة ضمن قطاعاتهم .

المرحلة الثانية : دراسة الجدوى

يتم من خلالها إعداد تحليل جدوى المشروع كمشروع شراكة مع القطاع الخاص وتطوير هيكل طرح المشروع المقترح ، و هيكل توزيع المخاطر ، من قبل الوزارات المختصة ووحدات الشراكة التابعة لها.

و تشمل هذه المرحلة الخطوات الآتية :

— تطوير الخطة للانتهاء من دراسة الجدوى مع الاستعانة بخبراء مشروعات الشراكة لتحضير دراسة الجدوى.

— وضع النطاق النهائي للمشروع وتحديد مستوى المنتج النهائي.

— تحديد و تقييم الاختيارات الاستثمارية للمشروع وتطوير و تنفيذ خطة المستفيدين من المشروع.

— دراسة جدوى التكلفة على الدولة ،دراسة السوق عن الإقبال على المشروع.

— تحليل الجدوى الفنية ، المالية ، الاقتصادية ، القانونية ، المؤسسية.

— تحليل الأثر البيئي ، تقييم و تحديد مخاطر المشروع.

— تحليل مخاطر المشروع ، إعداد هيكل توزيع المخاطر.

— اختيار السوق وتقييم مدى رغبة القطاع الخاص في الاستثمار في المشروع.

— مراجعة دراسة الجدوى من قبل الوحدة المركزية للشراكة.

المرحلة الثالثة : تقييم المخاطر في مشروعات الشراكة و مقارنة القطاع

العام وجدوى التكلفة على الدولة

وتشمل هذه المرحلة الخطوات الآتية :

— الانتهاء من النموذج المالي (للعائد على النقود) من قبل وحدات الشراكة

الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

التابعة في الوزارات المختصة .

— مراجعة الدراسات المقدمة من الوزارة المختصة بمعرفة الوحدة المركزية للشراكة.

— مراجعة اللجنة الوزارية للشراكة للمشروع و مقترحات الوحدة المركزية للشراكة.

يتم خلال هذه المرحلة مراجعة تقييم (مقارن القطاع العام) و(العائد على النقود) و ذلك للمفاضلة بين تنفيذ المشروع تحت مظلة الشراكة أو من خلال الطرح العام المعتاد.

إن دراسة مقارن القطاع العام هي جزء أساسي من إجراءات الطرح حيث أنها تتيح للوزارات المختصة المقارنة بين الاختيارات المالية و الهيكلية لطرح المشروع لإثبات أن اختيار طرح المشروع تحت مظلة الشراكة سوف يكون له عائد أعلى على النقود من طرحه من خلال الطرح العام المعتاد.

المرحلة الرابعة : إجراءات الطرح و المناقصة

وفيها تتعاون الوزارات المختصة و الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص خلال هذه المرحلة للانتهاء من إجراءات المناقصة و طرح المشروع. كما تقوم اللجنة المركزية للشراكة بمراجعة الإجراءات و المستندات و تقديم الموافقات المطلوبة في حينها.

وفي حالات كثيرة تقوم الوحدة المركزية للشراكة بتوفير نماذج مستندات التأهيل ، و مستندات المناقصات إلى الوزارات المختلفة ، وبالتالي فإن الأدوار والمسؤوليات تختلف من خطوة لأخرى.

— تطوير الخطة التنفيذية وجدول الطرح للمشروع وإصدار دعوة إيداء الاهتمام .

— إصدار مذكرة المعلومات والانتهاء من مستندات التأهيل للمناقصة وتشكيل

الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

لجنة التأهيل.

- استلام مستندات التأهيل من المتقدمين والراغبين في التقدم للعطاء.
- تحضير مسودة مستندات المناقصة، وفتح غرفة المعلومات للمؤهلين.
- تشكيل لجنة فتح المظاريف ولجنة تقييم العطاءات ، وتحديد مدى جدوى السماح بالحوار التنافسي.
- إصدار مستندات المناقصة واستلام الاستفسارات من المؤهلين للرد عليها وعقد اجتماعات للإجابة عنها.
- إصدار مستندات المناقصة النهائية واستلام العطاءات النهائية من المؤهلين.

المرحلة الخامسة: اختيار العطاء الفائز

وتوضح هذه المرحلة الإجراءات المتبعة في اختيار العطاء الفائز بدءا من استلام العروض النهائية ووصولاً إلى إصدار الإخطار الرسمي و الإعلان عنه و ذلك كما يلي :

- الإجراء الأول: فتح المظاريف الفنية.
- الإجراء الثاني: تقييم العروض الفنية.
- الإجراء الثالث: إجراء الحوار التنافسي.
- الإجراء الرابع: الإعلان عن نتائج التقييم للعروض الفنية.
- الإجراء الخامس: فتح المظاريف المالية.
- الإجراء السادس: تقييم العروض المالية و الانتهاء من النماذج المالية المقارنة.
- الإجراء السابع: مراجعة النموذج المالي للمقارنة المقدم من الوزارات المختصة من قبل الوحدة المركزية للشراكة.
- الإجراء الثامن: الاختيار و الإعلان عن صاحب العطاء الفائز.

المرحلة السادسة: التوقيع على العقد و الإقفال المالي

هذه المرحلة توضح الخطوات التي تلي توقيع الوزارات المختصة على العقد

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

النهائي مع صاحب العطاء الفائز و الانتهاء من توقيع كافة عقود التمويل مع الممولين و الإقفال المالي و التي تشمل الخطوات الآتية:

— الانتهاء من التفاوض على العقد.

— تطبيق شروط النفاذ و التأكد من أن كافة الالتزامات قد تم تنفيذها من قبل الدولة و القطاع الخاص.

— مرحلة الإقفال المالي و التأكد من وصول العقود.

المرحلة السابعة: متابعة أداء ما بعد التعاقد

توضح هذه المرحلة الإجراءات الواجب إتباعها من قبل الوزارات المختصة للرقابة على تنفيذ القطاع الخاص للأعمال خلال مرحلتي البناء و التشغيل و حتى نهاية التعاقد و يمكننا توضيح الإجراءات لهذه المرحلة في الآتي:

الإجراء الأول: تحضير خطة متابعة الأداء لعقد الشراكة و إنشاء لجان الرقابة على الأداء.

الإجراء الثاني: الرقابة على الأداء خلال مرحلتي الإنشاء و التشغيل.

الإجراء الثالث: إدارة طلبات مراجعة أو إعادة التفاوض على العقد و الإشراف على حل النزاع.

الإجراء الرابع: الإشراف على مشروعات الشراكة حتى نهاية التعاقد و نقل الملكية.

ومن العرض السابق للمراحل والخطوات والإجراءات التي تتم بها مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في مصر، نجد أن هذه المراحل والإجراءات هي بمثابة دليل توضيحي سوف يساعد شركات القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي على معرفة المراحل والخطوات المتبعة حالة الدخول في مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة بنظام الشراكة مع القطاع العام بداية من مرحلة اختيار المشروعات التي يمكن تنفيذها بنظام الشراكة وحتى نهاية التعاقد ونقل

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

الملكية وتسليم المشروع للجهة الحكومية مما يعمل على الوفرة في الوقت والتكاليف وتحقيق الأهداف بالجودة المطلوبة حيث أنه لن يتقدم لهذه المشروعات إلا من تتوفر لديه الشروط والإمكانيات والخبرة الكافية التي تؤهله وتساعده على تنفيذ مثل هذه النوعية من المشروعات.

الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

٣/٤ مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في التجربة المصرية

لا أحد يستطيع أن ينكر دور القطاع الخاص في النهوض بالاقتصاد ودفع عجلة التنمية بما يتوافر لديه من رأس مال وخبرات فنية وإدارية تساعد في بناء العديد من المشروعات الهامة في الدولة ، والقطاع الخاص له دور كبير في مشروعات شراكة مع القطاع العام قبل إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص وبعد إنشائها ، وفيما يلي نستعرض بعض مشروعات الشراكة قبل وبعد إنشاء وحدة الشراكة.

٣/٤/١ مشروعات الشراكة قبل إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع

الخاص

شارك القطاع الخاص في العديد من مشروعات البنية الأساسية مع القطاع العام في قطاعات مختلفة كالكهرباء ومصادر الطاقة ، والطرق والمطارات والمياه والصرف الصحي والموانئ والأنفاق ، والتعليم والمستشفيات وغيرها وذلك على النحو التالي:

أولاً : قطاع الكهرباء ومصادر الطاقة

يعتبر قطاع الكهرباء ومصادر الطاقة المختلفة واحداً من أهم القطاعات التي تتبنى مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر حيث أن أغلب محطات الكهرباء والطاقة تم تنفيذها عن طريق الشراكة نظراً لجودها الاقتصادية وعلى سبيل المثال :

— محطة كهرباء سيدي كير :

تم توقيع اتفاقية المشروع بين هيئة كهرباء مصر وشركة إنترجن سيدي كير جي بي ليمتد (بكتل الأمريكية) في ٨/٧/١٩٩٨ وأنجزت الشركة عقود التمويل في نهاية ديسمبر ١٩٩٨ ، وتم الاتفاق على أن تكون مدة الامتياز ٢٠ عاماً بتكلفة قدرها ٤٢٠ مليون دولار أمريكي ، وتم التعاقد على هذا المشروع

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

بنظام الإنشاء والإدارة والتملك والتحويل (B.O.O.T) ، والغرض من هذه المحطة توفير قدرة إجمالية ٦٤٠ ميجاوات لتوفير الطاقة الكهربائية لمشروعات التنمية الصناعية ، والزراعية بالساحل الشمالي ودعم متطلبات قطاع السياحة بالمنطقة واستقرار التغذية بالشبكة الكهربائية.

— محطة كهرباء السويس :

هي محطة تعمل بالنفط والغاز بقدرة ٣٢٥ ميجاوات ، وتم توقيع الاتفاقية بين كل من هيئة كهرباء مصر وهيئة كهرباء فرنسا بتاريخ ١٠/٣/١٩٩٩ ، والتعاقد بنظام البناء والإدارة والتحويل (B.O.T) ، وتم الاتفاق على أن تكون مدة الامتياز ٢٠ عاماً بتكلفة قدرها ٤٢٠ مليون دولار أمريكي.

— محطة كهرباء خليج السويس :

أول محطة لإنتاج الكهرباء من طاقة الرياح بقدرة ٢٥٠ ميجاوات بنظام البناء والتملك والتشغيل (B.O.O) ، وتقوم الحكومة المصرية بشراء الطاقة المنتجة لمدة تصل إلى ٢٥ عاماً ونقلها لشبكات توزيع الكهرباء ، ومنها إلى مراكز الأحمال وقد تم تخصيص ٣٠٠ ألف فدان من أراضي الدولة بدون مقابل لمشروعات هيئة الطاقة المتجددة.

ثانياً قطاع المطارات والموانئ :

مرفق النقل الجوي من المرافق المهمة في الدولة التي تربط الملاحة الجوية الداخلية والخارجية ، ويساهم في خدمات النقل والسياحة والتجارة وله أثر واضح على معدلات التنمية الاقتصادية والحضارية الشاملة وأهم تجارب الشراكة في هذا المجال :

— مطار مرسى علم : تم التعاقد على تنفيذه مع شركة إيماك مرسى علم (استثمار مصري كويتي) وينفذ على ٣ مراحل ، المرحلة الأولى من عام (١٩٩٩ — ٢٠٠٢) بسعة (٦٠٠ راكب / ساعة) بتكلفة ٢٠٠ مليون جنيه ،

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

وتصل طاقته في آخر مرحلة عام (٢٠٢٦) بسعة (٢٠٠٠ راكب / ساعة) وتصل مدة الامتياز ٤٠ عاما ، وتم إنشاؤه بنظام الإنشاء والإدارة والتحويل (B.O.T).

— **مطار العلمين :** تم التعاقد على تنفيذه بين هيئة الطيران المدني والشركة الدولية للمطارات وينفذ على ٣ مراحل ، المرحلة الأولى من عام (١٩٩٩ — ٢٠٠٢) بسعة (٦٠٠ راكب / ساعة) بتكلفة ١٥٠ مليون جنيه ، والمرحلة الثانية من عام (٢٠١٣ — ٢٠١٥) بسعة (١٢٠٠ راكب / ساعة) وتتضمن إنشاء مبنى الممر الثانوي وتوسيع مواقف الطائرات ومبنى الركاب ، والمرحلة الثالثة من عام (٢٠٢٦ — ٢٠٢٨) بسعة (٢٠٠٠ راكب / ساعة) وتتضمن توسيع الترمك ومبنى الركاب وقد تم الاتفاق على أن تكون مدة الامتياز ٥٠ عاماً .

— **مطار رأس سدر:** تم توقيع عقد إنشاء وإدارة وتشغيل (B.O.T) بين هيئة الطيران المدني والشركة النرويجية الإنجليزية بتكلفة إجمالية حوالي مليار جنيه ، والمشروع يتم تنفيذه على عدة مراحل ، المرحلة الأولى تستغرق ٣ سنوات بطاقة استيعابية مليون راكب سنوياً تصل إلى ١٢ مليون راكب مع انتهاء آخر مرحلة ٢٠١٧ .

ويتم إنشاء المطار في إطار المشروع القومي لتنمية شبه جزيرة سيناء لتوفير البنية الأساسية للتنمية الاقتصادية والسياحية في المنطقة على أحدث النظم التكنولوجية ، وقد تم الاتفاق على أن تكون مدة الامتياز ٤١ عاماً .

— محطة تداول الحاويات لميناء شرق بورسعيد:

وأُسندت عملية تنفيذها إلى شركة مساهمة مصرية تضم شركة الملاحة العالمية (ميرسك) والشركة الهولندية E.C.T وشركاء مصريين . وتستهدف إنشاء رصيف بطول ٢٤٠٠ متر وعمق ١٦,٥ متر وتكلفة إنشاء قدرها ٤٨١ مليون دولار أمريكي ومدة امتياز ٣٠ عاماً .

٣/٤/٢ مشروعات الشراكة بعد إنشاء الوحدة المركزية للشراكة

مع القطاع الخاص

أولاً: مشروع الشراكة مع القطاع الخاص لبناء المدارس.^(١)

مشروع الشراكة مع القطاع الخاص الجديد لبناء المدارس كان أحد المشروعات النموذجية وأول المشروعات التي بدأت بها الوحدة المركزية للشراكة بعد إنشائها عام ٢٠٠٦ ، حيث قامت الهيئة العامة للأبنية التعليمية ، بمساعدة فنية من الوحدة المركزية للشراكة ، بدعوة القطاع الخاص للدخول في عمليات شراكة مع القطاع العام لتصميم و بناء ٣٤٥ مدرسة جديدة في ١٨ محافظة مقسمة إلى ٧ مجموعات جغرافية ، وتجهيز هذه المدارس و صيانتها و تمويلها و إمدادها 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 عاما ، و ذلك من خلال مناقصة عالمية تنافسية . وكان هذا المشروع هو المرحلة الأولى من برنامج ضخم كان متوقع أن يشمل بناء ٢٢١٠ مدرسة عامة جديدة خلال خمس سنوات بذات النظام.

وجرى طرح المناقصات الخاصة بهذا المشروع وفقا للقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ، والذي ينظم المناقصات و المزايدات لتنفيذ الأعمال العامة.

وتم طرح كل مجموعة من المجموعات الجغرافية السبع منفصلة بحيث يسمح لشركات القطاع الخاص بالاشتراك في المناقصة الخاصة بمجموعة أو أكثر حسبما يتراءى لها ، وقامت الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بتعيين عدد من المستشارين في مجالات مختلفة لتقديم المساعدة ، وتيسير عملية إبرام العقود.

١- وزارة المالية ، " الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ، يونيو ٢٠٠٩ " مرجع سابق ذكره ص ٣٨

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

وقد تم التعاقد مع مؤسسة التمويل الدولية (IFC) كاستشاري رئيسي للمشروع ، بينما تم التعاقد مع مؤسسة وايت آند كيس كاستشاري قانوني لمشروع إنشاء المدارس.

وقد صدرت الدعوة لتقديم العطاءات في يوليو ٢٠٠٧ ، ثم أعيد هيكلتها لمجموعات جغرافية في يوليو ٢٠٠٨ ، وانخفض عدد المدارس إلى ٢٨٧ مدرسة ، وتم كذلك مراجعة مستندات الطرح النهائية المعدلة، بما في ذلك العقود و الملاحق خلال الربع الثاني من عام ٢٠٠٩ وأعلن اسم الشركة الفائزة بالمناقصة خلال الربع الثالث من نفس العام.

وفي إطار هذا المشروع ، يتسلم مقدم الخدمة دفعات ربع سنوية مقابل إتاحة الخدمة طوال فترة تعاقد مع الهيئة العامة للأبنية التعليمية الممتدة لمدة ١٥ سنة ، بما في ذلك ثلاث سنوات البناء و التجهيز ، وكان مخططاً أن تغطي عوائد إتاحة الخدمة استهلاك التكاليف الرأسمالية ، والصيانة ، والخدمات غير التعليمية الأخرى المتاحة من مقدم الخدمة خلال مدة العقد البالغة ١٥ سنة ، على أن يقوم مقدم الخدمة بتسليم المدارس إلى الهيئة العامة للأبنية التعليمية في حالة جيدة بعد إعادة تأهيلها وفقاً للشروط الواردة في العقد بدون أي مقابل مادي.

ورغم الأهمية القصوى لذلك المشروع وما مر به من إجراءات متعددة على مدار عامين ، وتعاقدات مع مستشارين أجانب بمقابل مالي كبير إلا أن هذا المشروع توقف وتم إلغاؤه وذلك لعدة أسباب هامة نوجزها في الآتي: (١)

— كانت هناك ضغوط سياسية شديدة في خلال تلك الفترة تم بمقتضاها إصدار أوامر وتعليمات بسرعة إنشاء مدارس حكومية على مستوى عالي من الجودة في تقديم الخدمات التعليمية وغير التعليمية من خلال الشراكة ، وكانت هذه الضغوط السبب الرئيسي في فشل ذلك المشروع حيث تم البدء في إجراءات

١- مقابلة شخصية مع رئيس الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص - وزارة المالية .

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

الطرح للمشروع بدون استكمال الدراسات الفنية والمالية قبل البدء في المشروع ، كما أن دراسات الجدوى كان يتم إعدادها أثناء الطرح للمشروع ، ولذلك كانت هناك إعادة هيكلة للمشروع بعد صدور الدعوة لتقديم العطاءات.

— ارتفاع كبير في تكاليف تنفيذ المدارس لبعدها المسافات بينها ووجود بعض منها في محافظات نائية، لذا تم تعديل التوزيع الجغرافي للمجموعات في المحافظات واستبعاد بعض المحافظات النائية وتخفيض عدد المدارس.

— هذا المشروع كان في بداية عمل الوحدة المركزية للشراكة وكانت الوحدة حديثة العهد والخبرة بمشروعات (P.P.P) ، وهذا المشروع من المشروعات الضخمة التي كانت تطلب قدراً كبيراً من الخبرة العملية لتلافي الأخطاء التي أدت لفشل وتوقف هذا المشروع القومي.

— كانت الخدمات غير التعليمية من صيانة ونظافة وإحلال وتجديد ومكافحة الأوبئة والحدائق المطلوب تنفيذها في إطار هذا المشروع وغيرها موضوعة بشروط قاسية كفنادق خمس نجوم لا تتناسب مع طبيعة وممارسات الطلبة في المدارس الحكومية المصرية مما صعب من شروط التعاقد وأدى لارتفاع كبير في التكاليف لتنفيذ شروط التعاقد.

— البيروقراطية السائدة في هيئة الأبنية التعليمية ووضع العراقيل والشروط المجحفة أمام ذلك المشروع ، رغم أن القطاع الخاص عند القيام بتنفيذ ذلك المشروع كان سوف يقدم خدمة جيدة ويأخذ المقابل ويسهل محاسبته على العكس في حالة اقتصار التنفيذ على القطاع العام الحكومي فقط حيث عدم الالتزام بالشروط أو المواعيد أو المواصفات وصعوبة المسائلة والحساب.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

ثانياً: مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في مجال الصحة.(١)

يعد مشروع شراكة القطاع الخاص لبناء مستشفيات جامعية أحد المشروعات النموذجية الرائدة في هذا المجال ، حيث قامت من خلاله وزارة التعليم العالي ممثلة في جامعة الإسكندرية ، وبمساعدة فنية من الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بتوجيه الدعوة إلى القطاع الخاص للدخول في مشاركة مع القطاع العام ، من خلال مناقصة عالمية تنافسية لتصميم و بناء مستشفيات جامعية وتمويلها و تجهيزها وصيانتها وإمدادها بالخدمات الأخرى في مناقصة واحدة تضم مجموعتين مختلفتين.

ويحق للشركات المؤهلة التقدم بطلباتها لمجموعة واحدة أو لكلاهما معا كما يلي :

المجموعة الأولى: مستشفى سموحة الجامعي للولادة وهو بسعة (٢٠٠ سرير) ، وبنك الدم بنفس المبنى وبمدخل مستقل بمجمع مستشفيات سموحة الجامعي.

المجموعة الثانية: مستشفى المواساة الجامعي التخصصي وهو بسعة (٢٢٤ سرير) والمزودة بمراكز متميزة لتقديم خدمات على درجة عالية من التخصص في مجال جراحات المخ والأعصاب و أمراض الجهاز البولي و الكلى (بما في ذلك عمليات نقل وزراعة الكلى).

تم طرح المناقصة الخاصة بهذا المشروع وفقا للقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ، والذي ينظم المناقصات و المزايدات لتنفيذ الأعمال العامة حيث صدرت الدعوة لتقديم العطاءات في نهاية الربع الأول من عام ٢٠٠٩ ، أي قبل إصدار قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠.

❖ الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

وقامت الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بتعيين عدد من المستشارين في مجالات مختلفة لتقديم المساعدة ، و تيسير عملية إبرام العقود ، حيث تم التعاقد مع كل من مؤسسة التمويل الدولية (IFC) المستشار المالي للطرح ، المستشار الفني (Mott MacDonald) والمستشار القانوني مؤسسة (Trowers & Hamlin). وقد تم توقيع عقد مستشفى سموحه الجامعي للنساء والولادة وبنك الدم وعقد مستشفى المواساة الجامعي التخصصي مع (تحالف البريق) في أبريل عام ٢٠١٢ ، وكان العقد في مرحلة الإقفال المالي وتطبيق شروط النفاذ ، ومدة التنفيذ ثلاث سنوات ومدة التشغيل ١٧ عاماً.

وفي نهاية المدة سيتم تسليم المستشفيات إلى جامعة الإسكندرية في حالة جيدة بعد إعادة تأهيلها وفقاً للشروط الواردة في العقد.

وما زالت هذه المشروعات بعد توقيعها في مرحلة شروط النفاذ وذلك لإخلال الجهة الإدارية بالتزاماتها تجاه المستثمر وذلك فيما يخص تسليم الأرض حيث أن الأرض المخصصة للمشروع مقام عليها مباني ، وقد تم تحديد تعويض للمستثمر بداية عام ٢٠١٧ وسوف يتم البدء في تنفيذ المشروع بعد صرف التعويض (١).

١- مدير المشروعات بالوحدة المركزية للشراكة – وزارة المالية.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

ثالثاً: مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في مجال المرافق.

— محطة معالجة مياه صرف صحي بالقاهرة الجديدة

هو أحد المشروعات النموذجية الرائدة في هذا المجال ، حيث قامت من خلاله وزارة الإسكان و المرافق و التنمية العمرانية من خلال هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وبمساعدة فنية من الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص - بتوجيه الدعوة إلى القطاع الخاص للدخول في شراكة مع القطاع العام من خلال مناقصة عالمية تنافسية ، لتصميم و بناء و تمويل و تشغيل وإدارة محطة معالجة مياه صرف صحي ، بطاقة إجمالية قدرها (٢٥٠ ألف) متر مكعب في اليوم لمعالجة مياه الصرف الصحي بمدينة القاهرة الجديدة ومدينتي والمستقبل.

يهدف المشروع إلى تقديم نموذج للشراكة مع القطاع الخاص في مجال الخدمات بحيث يمكن تكراره في مشروعات أخرى لقطاع معالجة مياه الصرف.

وقد تم طرح المناقصة الخاصة بهذا المشروع وفقاً للقانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ، والذي ينظم المناقصات و المزايدات لتنفيذ الأعمال العامة.

وقد قامت الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بتعيين عدد من المستشارين في مجالات مختلفة لتقديم المساعدة و تيسير عملية إبرام العقود ، حيث تم التعاقد مع مستشاري المشروع (المستشار المالي للطرح مؤسسة التمويل الدولية (IFC) ، والمستشار الفني بيرسونز برينكرهوف (Parsons Brinckerhoff) ، المستشار القانوني جيد لوبريت نويل (Guide Loyrette Nouel).

وقامت لجنة التأهيل بإجراء تقييم تفصيلي لطلبات المشاركة المبدئية بقطاعات ، حيث تقدم خمسة تحالفات مؤهلين.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

وتم إصدار مستندات الطرح و الدعوة إلى تقديم العطاءات في ديسمبر عام ٢٠٠٨ ، وفي ابريل عام ٢٠٠٩ تقدم خمس تحالفات من المؤهلين بعطاءاتهم ، وقد تم توقيع العقد في بداية الربع الثالث من عام ٢٠٠٩ مع تحالف شركة أوراسكوم للإنشاءات ، وأكوليا الفائز بالعطاء ، و تم بالفعل البدء في إنشاء المشروع خلال الربع الأول من عام ٢٠١٠ ، وهذا المشروع قائم بالفعل وتحت التشغيل منذ عام ٢٠١٣ ، وفي نهاية مدة العقد البالغة ٢٠ عاما ، سيقوم مقدم الخدمة بتسليم محطة معالجة مياه الصرف الصحي إلى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة في حالة جيدة بعد إعادة تأهيلها وفقا للشروط الواردة في العقد بدون أي مقابل مادي.(١)

— محطة معالجة مياه الصرف الصحي بمدينة ٦ أكتوبر

كان من المشروعات الهامة التي قدمت الوحدة المركزية للشراكة المساعدة الفنية فيها لوزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية ، متمثلة في هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة لإنشاء المشروع بطاقة (٦٠٠ ألف متر مكعب / يوم) ، على أن يتولى القطاع الخاص التمويل والتصميم والبناء والتشغيل وصيانة المحطة لمدة ٢٠ عاما.

وكان قد تم إعداد ورقة المفاهيم وتعيين مستشارين للطرح وكان متوقع أن يتم الإغلاق المالي في الربع الثاني من عام ٢٠١٠ حيث كان مخططاً أن يتم تسليم المشروع في الربع الثاني من عام ٢٠١٢ ولكن هذا المشروع توقف ولم يتم تنفيذه لعدة أسباب أهمها ما يلي :

— موقع هذه المحطة كان بجوار محطة صرف صحي قائمة وتعمل بالفعل ولكن بأقل من نصف طاقتها ، والسبب الرئيسي في ذلك أن مياه الصرف الصحي كان مصدرها صرف سكني وصرف صناعي ولأن هناك اختلاف

١- مدير المشروعات بالوحدة المركزية للشراكة - وزارة المالية.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

كبير في تصميم وإنشاء وتكاليف محطات الصرف السكني عن الصرف الصناعي تسبب ذلك في عدم عمل المحطة بكامل طاقتها.

— كان هناك تعهد من قبل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بأن تقوم بعملية فصل الصرف السكني عن الصرف الصناعي قبل البدء في إنشاء المحطة وذلك أثناء فترة الطرح ، ولكنها لم تنفذ تعهدا ، وبالتالي لو تم تنفيذ المشروع بهذا الشكل كانت الحكومة ستتحمل خسائر كبيرة من أول يوم تشغيل للمحطة كتعويض عن الإخلال بشروط التعاقد ، وهو أن المحطة للصرف السكني فقط ، ولذا توقف المشروع كلياً وخاصة بعد ثورة يناير عام ٢٠١١ حيث لم يتم تنفيذه حتى الآن رغم أهميته الكبيرة.

— محطة معالجة مياه الصرف الصحي بأبو رواش

الجهة الطارحة: وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية متمثلة في الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي.

أهداف المشروع: زيادة قدرة المحطة لتفي بالاحتياجات المطلوبة ورفع مستوى المعالجة لتحقيق الشروط البيئية.

وصف المشروع: تصميم وتمويل وتنفيذ رفع القدرة الاستيعابية لمحطة المعالجة الابتدائية القائمة من (٨٠٠ ألف متر مكعب إلي ١,٢ مليون متر مكعب/يوم) ، وإنشاء مرحلة معالجة ثانوية بمعايير متقدمة وتشغيل وصيانة المحطة بالكامل بسعة (١,٢ مليون متر مكعب / اليوم) ، بالشروط البيئية ومعالجة الحمأة من المخلفات الباقية بعد معالجة مياه الصرف واستخراج الطاقة منها.

استشاري المشروع: مستشار الطرح والاستشاري المالي: Ernyst & Young ، الاستشاري الفني: Senior Consulting Engineers ، المستشار القانوني: Trowers & Hamblins.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

الجهة الممولة لدراسات الجدوى المبدئية : البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية EBRD .

هيكلية المشروع:

دور القطاع الخاص: إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة المحطة لمدة ٢٤ عاما (فترة التشييد سنتان ونصف) ويتم إعادة تسليم المحطة بعد انقضاء مدة العقد في حالة تشغيلية ممتازة.

دور الحكومة: توفير أرض المشروع ومياه الصرف و سداد مقابل معالجة المياه على دفعات ربع سنوية بعد بدء التشغيل ، فضلا عن تمثيل سلطة الدولة ودور الرقابة والتوجيه والإشراف وتطبيق القوانين والقرارات الوزارية المتعلقة بموضوع النشاط.

التكلفة الاستثمارية: ٤,٥ مليار جنيه مصري

الجدول الزمني: تم تعديل مستندات الطرح ومسودة العقد بناء على تعديل نطاق المشروع الوارد إلى الوحدة المركزية للمشاركة في شهر أكتوبر عام ٢٠١٣ ، من قبل الجهة الإدارية ، وذلك برفع القدرة الاستيعابية إلى (١,٦ مليون متر مكعب/يوم) بدلا من (١,٢ مليون متر مكعب/يوم) كمعالجة ابتدائية ، و إنشاء مرحلة المعالجة الثانوية المتقدمة بسعة (١,٦ متر مكعب/يوم) ، وإلغاء معالجة الحمأة واستخراج الطاقة وجعلها مشروع مستقل.

وقد تم الانتهاء من التعديلات في آخر ديسمبر عام ٢٠١٣ وتم الطرح و تقديم العطاءات في أغسطس عام ٢٠١٤ ، والترسية والتعاقد في أكتوبر عام ٢٠١٤ ، حيث تم مراجعة العقد والاتفاق المباشر من قبل مجلس الدولة ، وتم إرسالهما إلى الوحدة المركزية للشراكة في فبراير عام ٢٠١٦ .

أدخلت الوحدة تعديلات مجلس الدولة في المستندات ، وتم إرسال المستندات

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

إلى الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي (الجهة الطارحة) ، حيث يقوم كل من طرفي العقد بتجهيز كافة المتعلقات المتصلة بتوقيع العقد ، والذي كان مستهدف توقيعه بنهاية أبريل عام ٢٠١٦.

ولكن الوحدة المركزية للشراكة تسلمت خطاب من الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي (وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية) جهة الطرح أواخر عام ٢٠١٦ يفيد أنه سوف يتم طرح المشروع بالأمر المباشر دون إبداء أي أسباب ، وبالفعل تم إسناده لشركة أوراسكوم (١).

— محطة تحلية مياه البحر بمدينة الغردقة

الجهة الطارحة: وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية متمثلة في الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي.

أهداف المشروع: توفير مياه الشرب لاحتياجات المواطنين والتوسعات التنموية والسياحية بالمحافظة.

وصف المشروع: إنشاء محطة لتحلية مياه البحر بالغردقة بطاقة إجمالية (٤٠ ألف متر مكعب/يوم) ، وذلك لتغذية مدينة الغردقة بالمياه اللازمة ضمن خطة الوزارة لإنشاء محطات تحلية بطاقة (١٣٠ ألف متر مكعب/يوم) بالغردقة.

التكلفة الاستثمارية: ٣٠٠ مليون جنيه.

مدة التعاقد: ٢٠ سنة (٢ سنة إنشاء و ١٨ سنة تشغيل)

الجدول الزمني: تم البدء في الدراسة المبدئية سبتمبر عام ٢٠١٤ ، وتم الاتفاق مع الاتحاد الأوروبي لتمويل الدراسة ، حيث تم التعاقد مع شركة Atkins البريطانية لعمل الدراسة المالية والفنية والبيئية للمشروع ، كما تم توفير أرض المشروع ، وأوضحت الدراسة المبدئية عدم ملائمة الأرض

١- مدير المشروعات بالوحدة المركزية للشراكة — وزارة المالية.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للمشاركة مع القطاع الخاص في مصر

المقترح إقامة المشروع عليها لبعدها ٧٢ كم عن شبكة مياه الشرب ولأسباب بيئة تم مخاطبة الهيئة العامة لمياه الشرب لإيجاد أرض بديلة لاستئناف الدراسة ، وبالفعل تم تغيير موقع الأرض بمدينة سفاجا ، بعد فترة تم سحب المشروع ديسمبر عام ٢٠١٦ وذلك دون إبداء أي أسباب.

— محطة تحلية مياه البحر بمدينة شرم الشيخ

الجهة الطارحة: وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية متمثلة في الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي.

أهداف المشروع: توفير مياه الشرب لاحتياجات المواطنين والتوسعات التنموية والسياحية بالمحافظة.

وصف المشروع: إنشاء محطة لتحلية مياه البحر بمدينة شرم الشيخ بطاقة إجمالية (٢٠ ألف متر مكعب/يوم) ، وذلك لتغذية مدينة شرم الشيخ بالمياه اللازمة.

التكلفة الاستثمارية: ١٥٠ مليون جنيه.

مدة التعاقد: ٢٠ سنة (٢ سنة إنشاء و ١٨ سنة تشغيل).

الجدول الزمني: تم البدء في الدراسة المبدئية سبتمبر عام ٢٠١٤ وتم الاتفاق مع الاتحاد الأوروبي لتمويل الدراسة ، وتم التعاقد مع شركة Atkins البريطانية لعمل الدراسة المالية والفنية والبيئية للمشروع.

ونظراً لأن الموقع الأصلي ملاصق لميناء سياحي مما يستوجب معه مد أنابيب المأخذ البحري وأنابيب التخلص من ناتج التحلية لمسافات طويلة داخل البحر ، مما قد يؤثر على الجدوى الاقتصادية للمشروع ، وقد تم تغيير موقع الأرض إلى جبل الطور لجدوى المشروع في هذا الموقع ، وتم أيضاً سحب المشروع ديسمبر عام ٢٠١٦.

وقد تم إرسال خطاب واحد من الهيئة العامة لمياه الشرب تضمن سحب

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

المشروعين ، محطة تحلية مياه البحر بمدينة الغردقة ، محطة تحلية مياه البحر بمدينة شرم الشيخ دون إبداء أي أسباب.(١)

رابعاً مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في مجال النقل ومنها: (٢)

— مشروع إنشاء طريق " شبرا — بنها " والذي يمثل أحد المشروعات المطروحة للشراكة مع القطاع الخاص ، من خلال الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري بمساعدة فنية من الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ، حيث تم توجيه الدعوة إلى القطاع الخاص للدخول في شراكة مع القطاع العام من خلال مناقصة عالمية تنافسية لإنشاء و تشغيل و صيانة طريق حر جديد يربط شبرا بمدينة بنها.

والمشروع كان يتمثل في طريق مزدوج ذو ثلاث حارات في كل اتجاه وكان مقرر إنشاؤه على يسار الطريق الحالي الذي يربط القوس الشمالي للطريق الدائري حول مدينة القاهرة ومدينة بنها ، وكان مقدراً بلوغ طول الطريق حوالي ٣٨ كيلومتر .

يبدأ من القوس الشمالي للطريق الدائري ويتصل بطريقي الإسكندرية و المنصورة ، والمشروع لم يكتب له الحياة حيث توقف قبل أن يبدأ وذلك لأسباب ومشاكل عديدة أهمها :

— هذا المشروع كان مخططاً له أن يسير في الزراعات مسافات طويلة ، وكانت أكبر مشكلة هي نزع الملكية علاوة على أن هذه المنطقة أسعارها عالية جداً مما كان سيتسبب في ارتفاع التكاليف بشكل ضخم.

— حراسة نزع الملكية خاصة مع الانفلات الأمني والمناخ السيئ بعد ثورة يناير عام ٢٠١١ ، كان يمثل عبء مالي وتكلفة كبيرة للحراسة والأمن على الملكية المنزوعة ، وكذا الأدوات والمعدات المستخدمة طوال فترة التشييد

١- مدير المشروعات بالوحدة المركزية للشراكة — وزارة المالية.

٢- مقابلة شخصية مع رئيس الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص — وزارة المالية .

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

والإنشاء للمشروع ، لذا تم تضمين أعمال تنفيذ طريق (شبرا - بنها الحر) ضمن المشروع القومي للطرق تحت إشراف الهيئة الهندسية للقوات المسلحة ، والذي أعلن وزير النقل عن انتهاء ٧٨ % من أعماله في أبريل عام ٢٠١٧.

— **مشروع محور روض الفرج:** وهو مشروع هام وحيوي وكان من المشروعات الرائدة للشراكة بين القطاع الخاص ووزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية ووزارة النقل وبمساعدة فنية من الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ، التي كانت ستقوم بدعوة القطاع الخاص للدخول في شراكة مع القطاع العام من خلال مناقصة عالمية تنافسية لإنشاء وتشغيل وصيانة هذا المحور ، الذي كان سيربط المحاور الرئيسية على جانبي نهر النيل حول القاهرة الكبرى ثم إلى طريق القاهرة - الإسكندرية.

وأثناء دراسة المشروع والتخطيط له كشفت مشاكل جعلت المشروع يتوقف ومن ضمن هذه المشاكل: (١)

— مشكلة نزع الملكية وهي دائما في المشروعات الكبيرة التنموية تكون من أكبر المشكلات التي تصادف مثل هذه النوعية من المشروعات ، علاوة على ضخامة التكاليف حال الحصول على الملكية فضلاً عن استحالة نزع الملكية من أصحابها في بعض الأحيان لما تمثله الأراضي من أهمية بالنسبة لهم.

— صعوبة الحفاظ على الملكية بعد نزعها ، والتي تتطلب الحراسة والأمن طول فترة المشروع حتى اكتماله مما يتسبب في ارتفاع التكاليف بشدة.

— مرور هذا الطريق بجوار أرض مطار يخص القوات المسلحة ، ولدواعي أمن قومي ، وسوء الحالة الأمنية خاصة بعد ثورة يناير ، جعل تنفيذ هذا المشروع صعب ، بالإضافة إلى أن القوات المسلحة أبلغت رغبتها للقيام بهذا المشروع للحفاظ على الناحية الأمنية ، في ظل الظروف التي تمر بها البلاد.

١- مقابلة شخصية مع رئيس الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص - وزارة المالية .

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

وبالفعل قامت الهيئة الهندسية للقوات المسلحة بالاشتراك مع المقاولين العرب بتنفيذ هذا المشروع.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

٣/٤/٣ مشروعات تحت الطرح والجاري إعدادها للطرح خلال عام

٢٠١٧/٢٠١٨^(١)

— مشروع تطوير وتحويل ميناء سفاجا التعديني (أبو طرطور) إلى ميناء صناعي.

الجهة الطارحة: الجهاز التنفيذي للمشروعات الصناعية والتعدينية - وزارة التجارة والصناعة.

أهداف المشروع: إقامة عدد من المشروعات الصناعية واللوجيستية ذات القيمة المضافة داخل الميناء ، وذلك من خلال استخدام فائض إنتاجية الرصيف الحالي والمساحات الخالية داخل الميناء ، والتي تقدر بنحو (٧١٩ ألف متر مربع) ، على أن يتم اختيار هذه المشروعات طبقاً لاحتياجات الظهير المباشر ، وغير المباشر للميناء (محافظات جنوب الوادي) ، وكذا طبقاً للاحتياجات المتوقعة للمشروعات الاقتصادية المنتظر إقامتها في المشروع القومي للمثلث الذهبي.

وصف المشروع: مشروع تطوير وتحديث ميناء سفاجا التعديني والذي يشمل رصيف لتصدير الفوسفات الخام ، محطة تداول وتخزين ونقل الصب السائل (الفوسفات المصنّع) ، ورصيف خاص باستيراد اللحوم الحية وتصدير اللحوم المصنعة الطازجة والمحفوظة ، ورصيف لاستقبال الغلال والحبوب المستوردة وتصدير الحبوب المطحونة ومصنعاتها.

استشاري المشروع لدراسات الجدوى المبدئية: المكتب الاستشاري الألماني لتطوير الموانئ Hamburg Port Consulting – HPC.

الجهة الممولة لدراسات الجدوى المبدئية : صندوق التمويل العربي للبنية التحتية بمشاركة القطاع الخاص AFFI.

هيكلية المشروع:

١ - مدير المشروعات بالوحدة المركزية للشراكة - وزارة المالية.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للمشاركة مع القطاع الخاص في مصر

دور القطاع الخاص: إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة الميناء بمشتملاته المشار إليها في وصف المشروع.

دور الحكومة: تمثل سلطة الدولة وتقوم بدور الرقابة والتوجيه والإشراف وتطبيق القوانين والقرارات الوزارية المتعلقة بموضوع النشاط.

التكلفة الاستثمارية: حوالي ٤ مليار جنيه مصري.

الجدول الزمني: ويجري حالياً الانتهاء من دراسات الجدوى (فني ومالي) وإعداد مستندات التأهيل ، ومن المتوقع انتهاء مرحلة التأهيل سبتمبر ٢٠١٧ عام.

— مشروع أتوبيس النقل النهري بالقاهرة.

الجهة الطارحة: هيئة النقل العام بالقاهرة / محافظة القاهرة.

أهداف المشروع: تطوير خدمة النقل عبر الأتوبيس النهري من أجل جذب شريحة أكبر من مستخدميها عن طريق :

— تحسين مستوى جودة الخدمة ، زيادة عدد المحطات ، تقليص زمن الرحلة.

— تخفيض التلوث البيئي الناتج عن التشغيل مقارنة بالوضع الحالي.

— توسيع مسار الرحلة عبر القاهرة الكبرى لتمتد من حلون للقناطر الخيرية عبر محافظات القليوبية / القاهرة / الجيزة) .

— تخفيض الدعم الممنوح من الدولة لمرفق الأتوبيس النهري .

وصف المشروع: يعاني قطاع النقل النهري من تدهور شديد في مستوى الخدمة حيث تعمل ٩ وحدات فقط ، وتعاني المراسي من تدهور شديد في حالتها وهذا أدى إلى انخفاض أعداد المستخدمين وتمثل الخدمات المطلوبة في الآتي:

— شراء أسطول النقل النهري وتمويله وتشغيله (٣٠ وحدة).

— تطوير ١٦ مرسى حالي وإضافة نحو ١٤ مرسى جديد مشتملاً التصميم

الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

والبناء والتمويل والتشغيل والصيانة.

- مدة المشروع المقترحة: ٣٠ عاماً.

استشاري المشروع لدراسات الجدوى المبدئية: شركة WSP البريطانية ،
وشركة Mena Rail Transport Consultants.

الجهة الممولة لدراسات الجدوى المبدئية: البنك الأوروبي لإعادة الإعمار
والتنمية EBRD.

هيكلية المشروع:

دور القطاع الخاص:

تصميم نظام النقل النهري وبناء النظام وتشغيله وصيانة أسطول النقل النهري
ومراسيه عن طريق إبرام عقد تقديم الخدمات.

دور الحكومة:

- إتاحة الخطوط النهرية والمراسي للمستثمر، وتقع مسؤولية الترخيص على
هيئة النقل النهري ووزارة الري ومحافظة القاهرة ووزارة السياحة.

التكلفة الاستثمارية: مليار جنيه مصري .

الجدول الزمني: تم الانتهاء من إعداد كراسة الشروط والعقد في مارس
٢٠١٧ ، ولكن ينقصها القسم الفني والخاص بتخصيص المراسي ، وقد تم
تأهيل عدد اثنين من المستثمرين ، وجاري إعادة هيكلة المشروع لتشجيع
مستثمرين آخرين ، كما تم عمل دراسة سوق جديدة ومتوقع طرح المشروع
عام ٢٠١٨.

**- مشروع تأهيل وإعادة هيكلة وميكنة وربط مكاتب التوثيق والشهر
العقاري.**

الجهة الطارحة: وزارة العدل - وزارة الاتصالات و تكنولوجيا المعلومات
أهداف المشروع: يهدف المشروع إلى توسيع الخدمات المقدمة إلى المواطنين

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للمشاركة مع القطاع الخاص في مصر

في جميع أنحاء الجمهورية ، للحد من الاختناقات داخل مكاتب التوثيق ، وتطبيق نظام آلي متكامل بحيث يتواءم مع الدورة المستندية المطورة داخل مكاتب التوثيق.

وكذلك تنظيم حركة المواطنين داخل المكاتب من خلال تطبيق نظام إلكتروني متخصص ، ومعالجة ببطء إنهاء إجراءات التوثيق لكثرة تردد المواطنين على مكاتب التوثيق المختلفة ، واحتمالات الخطأ في الأنظمة اليدوية الحالية ، والقضاء على استغلال مساحات كبيرة لتخزين الكم المتراكم داخل أرشيف المكاتب أو الأرشيف العام ، والمساعدة على تيسير عملية إصدار التقارير والإحصائيات المطلوبة للإدارة العليا.

وصف المشروع: نشر وميكنة مكاتب التوثيق لتشغيل خدمات التوثيق بالكامل على مستوى الجمهورية لعدد ٣٧٠ مكتب جديد ، من خلال التطوير الهندسي لمكاتب التوثيق والمكاتب الرئيسية الحالية بمختلف أنحاء الجمهورية ، وتجديد خطوط الربط بينها ، وتطوير التطبيقات الحالية لتكون قابلة للاستضافة علي أسس الحوسبة السحابية ، بحيث تتيح أيضاً تقديم بعض الخدمات للمواطنين عن طريق الهواتف المحمولة ، والبريد الإلكتروني والخط الساخن. **استشاري المشروع لدراسات الجدوى المبدئية:** وزارة الاتصالات. **مدة المشروع المقترحة :** ١٢ سنة.

هيكلية المشروع:

دور القطاع الخاص:

إنشاء و تنفيذ الأعمال الهندسية و البنية التحتية التكنولوجية و إدارة تلك الأعمال من صيانة وتشغيل وتدريب ، ومتابعة تقديم الخدمة علي مستوي المكاتب طوال فترة المشروع.

دور الحكومة:

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للمشاركة مع القطاع الخاص في مصر

توفير الموثقين من وزارة العدل الذين سيقومون بعملية التوثيق طبقا لما يحدده القانون.

التكلفة الاستثمارية: ٨٠٠ مليون جنيه مصري.

الجدول الزمني: تم الانتهاء من عمل الدراسة المبدئية في يناير عام ٢٠١٧ ، وهو مشروع تحت الطرح ، في انتظار تجهيز المكاتب التي سيتم إعادة تأهيلها من جانب وزارة العدل ، حتى يتم تقديم المشروع لوزير المالية لعرضه والموافقة عليه من اللجنة العليا لشئون المشاركة.

— مشروع تأهيل وإعادة هيكلة وميكنة مكاتب السجل التجاري.

الجهة الطارحة: وزارة الاتصالات بالتعاون مع وزارة التموين والتجارة الداخلية.

وصف المشروع: إعادة تأهيل وميكنة مكاتب السجل التجاري بالكامل على مستوى الجمهورية لعدد ٩٠ مكتباً.

ومن المخطط طرح المشروع مع مشروع مكاتب الشهر العقاري مستخدمين ذات مستشاري الطرح نظرا للتطابق في طبيعة المشروعين ، وتوفيرا للتكاليف وذلك بعد موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة.

مدة المشروع المقترحة : ١٢ سنة.

التكلفة الاستثمارية: حوالي ٦٥٠ مليون جنيه مصري.

الجدول الزمني: تم توفير المكاتب والمشروع تحت الطرح بنهاية عام ٢٠١٧.

— مشروع مدارس المشاركة المتميزة للغات (المرحلة الأولى).

الجهة الطارحة: وزارة التربية والتعليم ، والتعليم الفني.

وصف المشروع: تمويل وتصميم وبناء وتشغيل واستغلال وصيانة مدارس المشاركة المتميزة للغات لعدد (٢٠٠ مدرسة كمرحلة أولى لعدد ١٠٠٠ مدرسة) ، موزعة على مستوى الجمهورية.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للمشاركة مع القطاع الخاص في مصر

أهداف المشروع: يهدف المشروع إلى مواجهة الطلبات المتزايدة ببناء مدارس جديدة للاستيعاب الكامل للطلاب في المراحل الدراسية المختلفة ، والقضاء على نظام الفترات المدرسية تدريجيا ، وكذا القضاء على مشكلة الكثافة العددية داخل الفصول خاصة في القرى ، بالإضافة إلى الصيانة الدورية والمنتظمة للمنشآت التعليمية.

مدة المشروع المقترحة : ٤٠ سنة.

التكلفة الاستثمارية: ٤ مليار جنيه مصري.

الجدول الزمني: تم إسناد الدراسات المبدئية لاستشاري محلي وتم طرح المشروع في يوليو عام ٢٠١٧ بتوجيهات من القيادة السياسية بضرورة وأهمية ذلك المشروع.

— مشروع مدارس المشاركة المتميزة للغات (المرحلة الثانية) .

الجهة الطارحة: وزارة التربية والتعليم ، والتعليم الفني.

وصف المشروع: تمويل وتصميم وبناء وتشغيل واستغلال وصيانة مدارس المشاركة المتميزة للغات لعدد (٢٠٠) مدرسة أخرى كمرحلة ثانية لعدد ١٠٠٠ مدرسة) ، موزعة على مستوى الجمهورية.

مدة المشروع المقترحة: ٤٠ سنة.

التكلفة الاستثمارية: ٤ مليار جنيه مصري.

الجدول الزمني: بعد إتمام الترسية للمرحلة الأولى سوف يتم تحديد مواقع الأراضي اللازمة للمرحلة الثانية ، ثم يتم طرحها وذلك خلال العام المالي ٢٠١٧/٢٠١٨ .

— مشروع الميناء الجاف بمدينة السادس من أكتوبر.

الجهة الطارحة: وزارة النقل — الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة.

وصف المشروع: تصميم وتمويل وبناء وتجهيز وتشغيل واستغلال ١٠٠ فدان

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

بمدينة السادس من أكتوبر كميناء جاف ، يخدم مينائي الإسكندرية والدخيلة كمستودع للتخليص الجمركي الداخلي للحاويات.

مدة المشروع المقترحة: ٣٠ سنة.

التكلفة الاستثمارية: مليار جنيه مصري.

الجدول الزمني: المشروع في مرحلة إعداد دراسات الجدوى الفنية والمالية ومتوقع الانتهاء منها سبتمبر عام ٢٠١٧.

الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

٣/٤/٤ مشروعات مستقبلية: (١)

— مشروع إدارة والتخلص الآمن من النفايات الطبية الخطرة.

الجهة الطارحة: وزارة الصحة والسكان ووزارة البيئة.

وصف المشروع: إدارة والتخلص الآمن من النفايات الطبية الخطرة الناتجة عن كافة منشآت الرعاية الصحية بمختلف محافظات مصر ، عن طريق القيام بتنفيذ منظومة الفصل والجمع من المنشآت الصحية بجميع أنواعها ، والنقل بوسائل مجهزة إلى الأماكن المخصصة للتخزين المؤقت ، ثم إلى أماكن المعالجة والتخلص الآمن من نواتج المعالجة.

مدة التعاقد: سيتم تحديدها بعد الانتهاء من دراسة الجدوى للمشروع.

التكلفة الاستثمارية: لم تحدد بعد.

— مشروع المبنى التعليمي الجديد لكلية التجارة، جامعة عين شمس بمدينة العبور.

الجهة الطارحة: وزارة التعليم العالي ممثلة في كلية التجارة — جامعة عين شمس.

وصف المشروع: إقامة مبنى تابع لكلية التجارة — جامعة عين شمس بالمنطقة الاستثمارية المخصصة للجامعة بمدينة العبور على مساحة ١٣٣٠٠ متر مربع ، وتقدر مساحة المباني بحوالي ٢٤٨٨٩ متر مربع (بدروم + أرضي + دور أول + دور ثاني) بنظام المشاركة مع القطاع الخاص ppp ، وتتضمن العديد من الأنشطة والأقسام.

مدة التعاقد: سيتم تحديدها بعد الانتهاء من دراسة الجدوى للمشروع.

التكلفة الاستثمارية: ٤٠٠ مليون جنيه مصري طبقا للدراسة المبدئية المقدمة من كلية التجارة.

١- مدير المشروعات بالوحدة المركزية للشراكة — وزارة المالية .

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للمشاركة مع القطاع الخاص في مصر

— المرحلة الثالثة من المشروع القومي لبناء مدارس المشاركة المتميزة للغات.

الجهة الطارحة: وزارة التربية والتعليم ، والتعليم الفني.

وصف المشروع: تمويل وتصميم وبناء وتشغيل واستغلال وصيانة مدارس المشاركة المتميزة للغات لعدد (٢٠٠ مدرسة أخرى كمرحلة ثالثة لعدد ١٠٠٠ مدرسة) ، موزعة على مستوى الجمهورية.

مدة المشروع المقترحة: ٤٠ سنة.

التكلفة الاستثمارية: لم يحدد بعد .

— مشروع مبنى ومستشفى القصر العيني الجديد.

الجهة الطارحة: وزارة التعليم العالي ممثلة في كلية طب القصر العيني — جامعة القاهرة.

وصف المشروع: تمويل وتصميم وإنشاء وتجهيز وتأثيث وصيانة مبنى جديد لكلية طب القصر العيني ، وملحق به مستشفى تعليمي سعة ٦٦٠ سرير، بجانب تقديم بعض الخدمات غير الإكلينيكية على مساحة ٥٠ فدان بالشيخ زايد بمدينة السادس من أكتوبر.

مدة المشروع المقترحة: سيتم تحديدها بعد الانتهاء من دراسة الجدوى للمشروع.

التكلفة الاستثمارية: سيتم تحديدها بعد الانتهاء من دراسة الجدوى للمشروع.

📖 الفصل الثالث : البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر

٥/٣ خلاصة الفصل

ومن العرض السابق لهذا الفصل والذي وضع الصورة الحقيقية لبرنامج الشراكة مع القطاع الخاص منذ نشأت الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية المصرية ٢٠٠٦ ، وكذلك صدور قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات، والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ والإطار المؤسسي لهذا البرنامج و مراحل خطوات وإجراءات مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في مصر. وحسب البيانات التي توفرت للباحث تم التعرض بشئ من التفصيل لمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص منذ نشأت الوحدة المركزية للشراكة وهو ما يجعلنا نقف على الموقف الحالي للشراكة مع القطاع الخاص. وإمكانية تقييم تجربة الشراكة المصرية بين القطاع العام والخاص للوقوف على أهم الإيجابيات والسلبيات في مشروعات وبرامج الشراكة التي تم وجاري تنفيذها والمعوقات والمشاكل التي وقفت أمام تحقيق أهداف تلك البرامج والمشروعات. ووضع تصور ورؤية لمستقبل الشراكة في مصر في ظل الظروف الحالية والمستقبلية وهو ما سنتعرض إليه في الفصل الرابع.

الفصل الرابع

تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية لوضع الشراكة



الفصل الرابع: تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية

لوضع الشراكة

تمهيد :-

إن الوقوف على مدى نجاح مشروعات الشراكة ما بين القطاع العام والخاص إنما يتطلب وجود مجموعة من المؤشرات القابلة للقياس ، والتي يمكن من خلالها الحكم على مدى نجاح مشروعات الشراكة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية للشركاء من القطاع العام أو الحكومة ، والقطاع الخاص والمستهدفين.

وسوف نتناول في هذا الفصل مؤشرات تقييم مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص وفي ضوء ذلك نتناول تقييم تجربة الشراكة في مصر بالإشارة إلى مرحلتين ، الأولى قبل صدور القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ والثانية بعد إنشاء الوحدة المركزية للشراكة بوزارة المالية وصدور القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ وهذه المرحلة سوف يتم التركيز عليها.

وفي نهاية الفصل نوضح رؤية مستقبلية لدعم الشراكة في مصر من خلال عدة أسئلة طرحتها مقدمة الدراسة وتم طرحها ومناقشتها والإجابة عليها.

١/٤ مؤشرات تقييم مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص:

تتعدد مؤشرات تقييم الشراكة لمشروعات الخدمات العامة وفقاً للمراحل المختلفة التي يمر بها المشروع ، وتبدأ هذه المؤشرات بالمراحل 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 وفيما يلي نستعرض تلك المؤشرات: (١)

أولاً: تقييم المشروع في مرحلة ما قبل المشاركة

تتضمن أعمال التقييم الجوانب المؤسسية والتنظيمية ، والإدارية ، وكذلك البدائل الفنية لتصميم المشروع ، وبغرض تخطيط هذه الجوانب للتصميم والتنفيذ الجيد للمشروع.

ويظل هناك من أعمال التقييم الأخرى والتي تتناول الجوانب التجارية، والتمويل ، ومنافع ، وتكاليف المشروع والتي يستخلص من مؤشراتنا وإلى حد كبير اتخاذ القرارات ذات الصلة بتحديد حجم المشروع ، وخطة تمويله ، وقبول أو رفض المشروع أو تأجيله.

ثانياً: التقييم من أجل قرار الدخول في المشاركة

بعد المرحلة السابقة واتخاذ قرار تنفيذ المشروع ، تأتي مرحلة أخرى وهي التنفيذ عن طريق المشاركة مع القطاع الخاص كبديل للمسار التقليدي للقطاع العام.

هناك خصائص للمشروعات يمكن أن تعطى نظرة أولية عن إمكانية الدخول

١- للتعريف تفصيلاً على تلك المؤشرات يمكن الرجوع إلى عبد القادر دياب ، الشراكة بين القطاع العام والخاص ، مرجع سبق ذكره .

📖 الفصل الرابع : تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية لوضع الشراكة

في شراكة مع القطاع الخاص ، إلا أن القرار النهائي للدخول في هذه الشراكة ، واختيار أي من أشكالها يجب أن يستند على بعض الاختبارات ومعايير تقييم إضافية وهي:

— التقييم الأولي لمخاطر المشروع:

هناك مخاطر محتملة يمكن أن تواجه مشروعات الشراكة ولها تكاليفها المتوقعة ، ومن ثم تأثيرها المالي على مؤشر "القيمة من أجل النقود" والذي يعد المعيار الحاسم في قبول الشراكة (من عدمه). ولذلك فإن تحديد هذه المخاطر ، وتقييمها يعد اختباراً مؤثراً في معيار القبول بالمشاركة.

— القيمة من أجل النقود:

تقاس القيمة من أجل النقود بالفرق بين تكلفة مشروع الشراكة مع القطاع الخاص ، وتكلفة أفضل بديل حقيقي يمكن تنفيذه بالطرق التقليدية للقطاع العام ، وهذا البديل يسمى "مقارن القطاع العام" إن المقارنة فيما بين بديل المشاركة مع القطاع الخاص ، ومقارن القطاع العام تبنى على أساس صافي القيمة الحالية للتدفقات النقدية لكل من البديلين ، وإذا ما كانت القيمة الحالية لبديل المشاركة أقل من القيمة الحالية لمقارن القطاع العام كان القرار لاختيار بديل المشاركة ، والعكس بالعكس ، وحيث يمثل الفارق ما بين القيمتين " القيمة من أجل النقود".

أما إذا كان الاختيار ما بين صور أو الأشكال المختلفة للشراكة فمن الطبيعي أن يأتي الاختيار لصالح شكل المشاركة الذي يحقق أعلى قيمة من أجل النقود.

— الجدارة الائتمانية :

ويقصد بذلك تقييم مدي ملائمة وجاذبية المشروع للتمويل الخاص ومن المؤشرات التي تستند إليها في ذلك:

أ — نسبة تغطية خدمة الدين : حيث تستخدم هذه النسبة لتحديد مدي قدرة

📖 الفصل الرابع : تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية لوضع الشراكة

المشروع على الوفاء بأقساط خدمة الدين المستحقة سنويا من التدفقات النقدية المتاحة لديه.

وتحسب هذه النسبة بقسمة صافي التدفق النقدي السنوي (قبل سداد الدين) على القسط السنوي لأعباء خدمة الدين.

وتقبل هذه النسبة إذا ما زاد التدفق النقدي السنوي عن القسط السنوي الواجب السداد بنسبة معينة.

ب — نسبة تغطية القرض: وتستخدم هذه النسبة لتحديد ما إذا كانت التدفقات النقدية المتاحة لسداد القرض خلال الفترة المتبقية من حياته كافية لسداد الرصيد المتبقي من الدين ، حيث تحسب هذه النسبة بقسمة صافي القيمة الحالية للتدفقات النقدية المتاحة لخدمة الدين خلال الفترة المتبقية من حياته على الرصيد الواجب السداد حتى تاريخ وقت الحساب ، ويستخدم في حساب صافي القيمة الحالية سعر خصم يساوي سعر الفائدة المدفوع للمقرض وتقبل هذه النسبة إذا ما زاد صافي القيمة الحالية للتدفقات النقدية عن الرصيد الواجب السداد من الدين بنسبة معينة.

— القدرة على الدفع: وهي تشير إلى القدرة على الدفع من أجل بناء ، وتشغيل ، وصيانة المشروع....

ويستلزم تقييم هذه القدرة التحليل الجيد والدقيق للتكاليف المتوقعة لبناء ، وتشغيل ، وصيانة المشروع إلى جانب التحليل الدقيق لمستويات التدفقات النقدية اللازمة لسداد القروض ، وتحقيق عائد مناسب للمستثمرين.

— اختيار الصالح العام: إن اعتبارات الصالح العام تعد الركن الأساسي في اختيار منهج الشراكة ، حيث يختار هذا المنهج إذا كانت مؤسسة القطاع المعنية في حالة تأكد من إمكانية حماية الصالح العام بالشكل الملائم ، وهو ما يجعل من وجود الترابط والاتصال فيما بين المؤسسة ، والمجموعات

والمؤسسات الأخرى المعنية بالصالح العام من الأهمية بمكان في تقييم أثر المشروع على الصالح العام.

— موائمة الإطار التشريعي ، وقدرات القطاع العام: يتطلب الدخول في شراكة مع القطاع الخاص وجود الإطار التشريعي اللازم لتغطية الجوانب القانونية وقواعد ، وتنظيم ، وآليات إدارة هذه الشراكة إلى جانب الترتيبات التعاقدية اللازمة.

حيث تستند الشراكة وإلى حد كبير على ترتيبات تعاقدية فاعلة وملزمة ، والتي تبين حقوق وواجبات الأطراف المشاركة في الشراكة ، وتوزيع المخاطر فيما بينها.

ثالثاً: التقييم في مرحلة اختيار المناقصات والشركاء من القطاع الخاص

تأتي هذه المرحلة إذا ما توافرت البيئة اللازمة لعمل الشراكة بنجاح ، وجاءت نتائج اختبارات ومعايير المشروع المرشح للشراكة بالإيجاب. ويتم تقييم المشروعات المقدمة من الشركاء (قطاع الخاص) لتقييمها واختيار أفضلها على أساس الموائمة والتوافق ما بين أهداف وتصميم المشروع، والمعلومات الواردة في وثائق المشروع، ومعايير التقييم، وكما تقييم ومن منظور واسع وبدرجة أساسية من الجوانب المالية، والفنية:

— التقييم المالي:

ويعد من أهم مكونات تقييم العطاءات حيث يركز على المقارنة ما بين تكلفة ما يدفعه القطاع العام (سعر المناقصة) والمبينة في كل عطاء مقدم ، وعلى طول فترة التعاقد ، ومقارن القطاع العام فإذا ما كان عطاء أو أكثر يحقق "قيمة من أجل النقود" ويحقق المتطلبات الأخرى للمنافسة كمتطلبات توزيع المخاطر، وتقديم الخدمة ، فيمكن لمؤسسة القطاع العام التقدم نحو مناقشة التعاقد.

وإلى جانب ذلك هناك من الاعتبارات الأخرى التي تعد من اهتمامات التقييم

المالي وهى:

- أ – قابلية المقترح المقدم بالعتاء إلى الاستمرارية.
- ب – التيقن من التمويل.
- ج – مساهمة الشركاء من القطاع الخاص في تمويل حقوق الملكية.
- د – رسم الخدمة ومستوى الخدمة المقدم وفقاً لشروط التعاقد.
- هـ – التدفقات النقدية وتقييم ما إذا كانت تلك التدفقات النقدية المتاحة في السنوات المبكرة من المشروع كافية لتغطية تكاليف التشغيل ، وأعباء خدمة الدين.
- و – القيمة المتبقية/واستهلاك الدين ، وتهتم عملية تقييم العطاءات بتقييم معدل استهلاك التمويل حيث يسمح ذلك للقائمين بالتقييم بتحديد مستوى رصيد الدين عند كل مرحلة من شروط العقد.
- ز – الافتراضات المتصلة بالضرائب والخصومات الضريبية المتاحة.
- التقييم الفني:
- ويتناول المكونات غير المالية في العطاءات المقدمة ، وحيث يركز أساساً على المخرجات المستهدفة من هذه العطاءات ، وفحص المخاطر المحتملة بالنسبة للقطاع العام على طول فترة التعاقد.
- فضلاً على تناول التقييم تحليل العطاءات المقدمة وما تحتويه من منافع وتأثيرات للحلول التي تتضمنها على المستفيدين من العامة.
- ترتيب العطاءات :
- أن تقييم الجوانب المالية ، والفنية لأي من العطاءات المقدمة وعلى كثرة وتنوع معاييرها ومؤشراتها تتطلب جميع نتائجها في صورة مؤشر واحد يمكن أن يستند إليه في تقرير قبول أو رفض العطاء ، والمقابلة بين العطاءات المقدمة لاختيار أفضلها.
- ولهذا الغرض يستخدم أسلوب الأوزان لكل من معايير التقييم المالي ، والفني ،

أو أسلوب " يمر/ يسقط" لكل من جوانب التقييم الفني.

— اختيار الشركاء من القطاع الخاص:

إن اختيار أفضل العطاءات المقدمة إنما يعنى ضمناً اختيار مقدم العطاء ، كما أن وجود مواصفات وإمكانات معنية لمقدمي هذه العطاءات من القطاع الخاص يعد أيضاً من معايير اختيار العطاءات.

رابعاً: المتابعة والتقييم الجاري

كثيراً ما يكون هناك رغبة من مؤسسة القطاع العام إلى إدخال بعد التعديلات على "مقارن القطاع العام" السابق إعداده من قبل لأسباب مختلفة من بينها ، وعلى سبيل المثال ، التغيرات في الأسعار، أو سعر الفائدة ، أو وجود بعض المخاطر الأخرى والتي لم ترد في "مقارن القطاع العام " أو إدخال تعديلات على تصميم المشروع أو سعته ، أو إضافة بعض التعديلات الأخرى إلى "مقارن القطاع العام".

— مؤشرات المتابعة والتقييم ، ودليل المتابعة:

في إطار نشاط متابعة مشروعات الشراكة ، يمكن تصنيف هذه المؤشرات إلى مجموعتين رئيسيتين وهما :

أ — مؤشرات إنجازات المشروع: وهى التي تستخدم بغرض قياس إنجازات المشروع في مرحلتي البناء والتشغيل ، وكذلك التي تربط ما بين الإنجازات الفعلية ، وتلك المخططة لمخرجاته ، مع تحليل العلاقات السببية ما بين مدخلات ومخرجات المشروع ، وغيرها من العوامل الأخرى المؤثرة بغرض التقييم.

ب — مؤشرات تأثيرات المشروع: وهى التي تستخدم بغرض قياس تأثيرات المشروع وتوابعها من تأثيرات ناشئة عنها ، وكذلك التي تربط ما بين التأثيرات الفعلية ، وتلك المتوقعة عند تخطيط وإعداد المشروع ، وبغرض التقييم اللاحق للمشروع.

— مؤشرات المتابعة ، والتقييم الجاري:

أ — مؤشرات مخرجات المشروع: وتشمل مؤشرات قياس وتقييم إنجازات المشروع من مخرجات خلال مرحلتي البناء ، والتشغيل ، والتي تشمل ما يمكن تسميته:

- مؤشرات المخرجات الرأسمالية ، والممثلة فيما يمكن بناءه وتشبيده من أصول رأسمالية ثابتة (مثل أرض/ مباني/ تجهيزات/ معدات/ سيارات ٠٠٠) من حيث الكم ، والمواصفات والجودة ، والتوقيت.
- مؤشرات المخرجات من خدمات من حيث الكم ، والجودة ، والتوقيت حيث تعد المخرجات الرأسمالية أو الخدمية أو كليهما هي السلعة المشتراة (من قبل القطاع العام) والمباعة (من قبل الشريك الخاص) ، وفقاً للسعر المتفق عليه.

ب — مؤشرات الالتزامات ، والتعديلات أو التغيرات: وتشمل مؤشرات قياس التزامات كل من مؤسسة القطاع العام ، والشركاء من القطاع الخاص ، وما قد ينشأ عنها من ردود أفعال ، وكذلك مؤشرات قياس التعديلات ، والتغيرات التي يمكن أن تحدث إلى جانب التعاملات المالية بين طرفي التعاقد (القطاع العام، الخاص) ، والتي يمكن النظر إليها على أنها تمثل مدخلات مشروع الشراء ، والبيع بين الطرفين.

ويعد الغرض الأساسي لنشاط المتابعة والتقييم الجاري لإنجازات المشروع من مخرجات رأسمالية ، وخدمية على طول فترتي البناء والتشغيل (وعلى النحو المشار إليه) هو التعرف على ما قد يوجد من انحرافات في تسيير المشروع عن صحيح اتفاقية المشاركة ، وتحديد أسباب هذا الانحراف ، ومن ثم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح المسار بما يتوافق مع أهداف المشروع وصحيح التعاقد.

خامساً: التقييم اللاحق

ويعد الغرض من التقييم اللاحق للمشروعات الخروج بالدروس المستفادة من تجربة تنفيذ المشروع بما تشتمل عليه من فشل ونجاح ، وبما يفيد في تحسين القرارات المستقبلية بشأن الأخذ بمسار المشاركة واختيار ما يتلائم منها مع المشروع ، أو التوجه نحو مسارات أخرى بديلة للمشاركة.

تقييم ثمار المشاركة وتحديد القضايا المتصلة بتنفيذ أو إدارة عقود شراكة معينة ، وبغرض الإعداد الجيد لمثل هذه العقود مستقبلاً.

— مؤشرات أو معايير التقييم:

لمزيد من الإيضاح ، وتحديد المعايير التفصيلية للتقييم اللاحق للمشروع ، يمكن طرح مجموعة الأسئلة التي يستهدف الإجابة عليها من قبل هذا التقييم في مجموعتين من الأسئلة وهما:

١- هل حقق (أو يتوقع أن يحقق) مشروع الشراكة النتائج المتوقعة منه عند التخطيط للمشروع؟

٢- إذا ما وجد الانحراف ما بين النتائج الفعلية ، والنتائج المتوقعة من قبل ، فما هي الأسباب ، والعوامل المسؤولة عن ذلك ؟ وما هي التوصيات في هذا الشأن؟

ومن المعايير الملائمة لقياس هذه النتائج يمكن تحديدها في مؤشرات ثلاث وهي:

• القيمة من أجل النقود:

وقد سبق التعرض له ومن ثم فإن تحقيق الشراكة " لقيمة مقابل النقود" إنما يعنى ضمناً تخفيض تكلفة المشروع بما يساوي هذه القيمة ، ومن ثم تحقيق جانب من النتائج المتوقعة من المشروع عند تخطيطه.

إن معيار " القيمة من أجل النقود" يعد في حكم المقياس الحاسم لتقييم المنافع والتكاليف النسبية للشراكة.

• مستوي جودة الخدمة:

لا يمكن الادعاء بوجود معيار مفرد يمكن الاستناد إليه في قياس مستوي جودة الخدمة المقدمة ، حيث هناك معيار توافر الخدمة من حيث الكم والتوقيت ، كما أن هناك معيار الكيف.

إن القياس الكمي ، والكيفي للمستوي الفعلي للخدمة المقدمة ، وبالمقارنة مع هو متعاقد عليه ، قد يعكس وجود بعض الانحرافات فيما بين التعاقد ، والفعلي ، وهو ما يستوجب طرح التفسيرات لهذه الانحرافات ، وتحديد العوامل المسؤولة عنها ودوائر تواجدها ، والتوصيات بشأنها.

• تأثير الشراكة على الخزانة العامة:

إن مقياس " القيمة من أجل النقود" يعد في حد ذاته مقياساً لأثر المشاركة على الخزانة العامة للدولة ، فوجود هذه القيمة يعبر عن وجود وفورات في موارد الخزانة العامة بقدر هذه القيمة تقريباً (على طول فترة القياس) ، وباعتبار أن الخزانة العامة للدولة هي المصدر الوحيد لتمويل المشروع في حالة أي من الطريقة التقليدية للقطاع العام ، أو المشاركة مع القطاع الخاص ، وحيث تقاس هذه القيمة بالفارق ما بين تكلفة تنفيذ المشروع من خلال الطريقة التقليدية ، والسعر المدفوع للشركاء من القطاع الخاص ، وحيث يعد كل من هذه التكلفة ، والسعر كتدفقات نقدية خارجة من الموازنة العامة للدولة.

هذا وإذا كانت المعايير الثلاث السابقة يمكن أن توفر الإجابة على التساؤل عن ما إذا كانت الشراكة قد حققت النتائج المتوقعة منها ، فإن غيرها من المعايير الأخرى ، تساعد على تفسير الأسباب والعوامل المسؤولة عن ما قد يوجد من انحرافات سلبية أو إيجابية ما بين النتائج الفعلي ، والتوقعات السابقة في الجوانب الثلاث المشار إليها ، ومن بين هذه المعايير ما يمكن ذكره فيما يلي:

• استخلاص الربح الاقتصادي:

ويقوم مفهوم هذا المعيار على الرأي بأن الحكومات تسعى وفي إطار برامجها

للخصخصة إلى استخراج ريع اقتصادي، إلا أن حدود التوسع في استخراج هذا الريع قد تكون محدودة في ظل ظروف معينة.

• الابتكار:

من الأسانيد التي يستند إليها في دعم نظام المشاركة هو وجود الحافز لدى القطاع الخاص للابتكار ، ومن ثم تحسين الكفاءة ، ومستوي الخدمة العامة المقدمة، وحيث تطرح مشاركة القطاع الخاص على أساس تحديد مواصفات مخرجات المشروع ، وهو ما يسمح بوجود المنافسة بين المتقدمين للمناقصة في وضع حلول مبتكرة والتي تسمح بقيمة أعلى من أجل النقود.

• توزيع المخاطر:

تعد قضية توزيع المخاطر من القضايا الهامة في اقتصاديات التعاقد ، إن التوزيع الأمثل للمخاطر مثله كمثل الابتكارات حيث يتوقع أن يكون له تأثيره الإيجابي على تحسين الكفاءة ، ومن ثم " القيمة من أجل النقود" والتي يمكن النظر إليها كمؤشر على التوزيع الجيد للمخاطر.

• الكفاءة:

إن الكفاءة قد تعنى تخفيض مدخلات أو تكلفة مستوي معين من الإنتاج ، أو تحقيق مستوي أعلى من الإنتاج أو تحسين جودته من نفس المدخلات المستخدمة ، أو تحقيق المزيد من الإنتاج ، وتحسين الجودة معاً مقابل زيادة الموارد بنسبة أقل وهي من المؤشرات المناظرة لمعيار " القيمة من أجل النقود" ، والذي يحسب على أساس القيمة الحالية للفروق ما بين التدفقات النقدية لتكلفة المشروع في الحالة التقليدية لتنفيذه ، وتكلفته في حالة المشاركة ، ومع وجود القيمة الحالية الموجبة لهذه الفروق كان ذلك مؤشراً على وجود الكفاءة.

• الفاعلية:

ويمكن قياس هذا المؤشر من خلال المقارنة فيما بين الإنجازات الكمية

والكيفية الفعلية لمخرجات المشروع من أصول وخدمات المشروع ،ومستوي التعاقدات عليها مع الشريك الخاص.

• الملائمة :

ويقصد بهذا المعيار درجة تناسق أهداف المشروع مع سياسة واحتياجات المجتمع حيث يمكن قياس ذلك من خلال المقارنة ما بين الأهداف المخططة والمحقة للمشروع ، وأهداف السياسات والاحتياجات المشار إليها.

• الاستدامة:

وهي تشير إلى إمكانية استمرارية تحقيق منافع المشروع ، وتجنبه للمخاطر على طول فترة حياته.

وجدير بالإشارة أنه قد جرت محاولات عديدة من قبل الباحث لمحاولة تطبيق تلك المؤشرات على المشروعات التي تم تنفيذها من خلال الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية في مصر ، إلا أن هذه المحاولات قد باءت جميعها بالفشل لعدد من الأسباب أهمها:

— قلة أعداد المشروعات التي تم تنفيذها حيث اقتصر ذلك على مشروع واحد وهو مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة.

— صعوبة الحصول على البيانات والإحصاءات والمعلومات اللازمة لحساب تلك المؤشرات سواء من الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية ، أو من شركة المشروع (محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة).

ومن المعلومات والبيانات القليلة التي أمكن الحصول عليها يمكن استخلاص ما يلي وفقاً لمؤشري الجدارة الائتمانية ، وتحقيق الهدف المخطط للإنتاج ، حيث تبين لدى لجنة التأهيل بوحدة الشراكة ضمن مستندات التأهيل لهذه الشركة ما يثبت أن للشركة المنفذة شهادة جدارة ائتمانية معتمدة من البنوك والمؤسسات الممولة وبالتالي توفر أحد شروط قبول تأهيل الشركة والذي يعد

أحد المؤشرات التي يستند إليها في تقييم مشروعات الشراكة .

أما بالنسبة لمؤشر الفعالية والذي يشير إلى درجة تحقيق المشروع لأهدافه أو درجة توقع تحقيقه لهذه الأهداف ، فقد تبين أن المشروع لم يحقق الأهداف المخططة فيما يتعلق بموعد بدء التشغيل والطاقة التشغيلية المخططة .

فبالنسبة لموعد بدء التشغيل تبين أن كان هناك انحراف في موعد بدء التشغيل قارب العام ونصف (حيث تأخر من ٢٠١٢/٣ إلى ٢٠١٣/٩) وكان المتسبب في ذلك الجهة الإدارية التي لم تجهز مياه الصرف الداخلة المنقذ عليها وبالتالي المياه المعالجة الخارجة ، وكان هناك خلافات على النفقات الرأسمالية لم تتسلمها شركة المشروع من الجهة الإدارية (جهة الطرح) ، وقد تم عمل ملحق للعقد وتسوية المتأخرات وهي ٦ دفعات متأخرة مستحقة تم تسويتها إلى أربع دفعات وتم تشغيل المشروع في التاريخ السابق ذكره.

وفيما يتعلق بالطاقة والقدرة التشغيلية فقد تبين أنه على الرغم من القدرة التشغيلية المخططة تقدر بـ ٢٥٠ ألف متر مكعب/يوم ، إلا أن الطاقة الفعلية للمحطة تبلغ نحو ٨٠ ألف متر مكعب/يوم مما يعني أن هناك انحراف وأن المحطة تعمل بـ ٣/١ الطاقة المقررة.

ويرجع السبب في هذا إلى الجهة الإدارية حيث الخطوط الحكومية التي تمد المحطة بالمياه متأخر تنفيذها ولم تكتمل مما جعل المحطة تعمل بأقل من نصف الطاقة التشغيلية المتاحة.

وهذا يحمل الجهة الإدارية بنفقات تشغيل ونفقات رأسمالية ثابتة ممثلة في الدفعات المستحقة دون الاستفادة من تلك النفقات.

وبالتالي مؤشر العائد / التكلفة يعد أقل مما كان مستهدفاً.

ولذا وفي ضوء ما تم عرضه من محددات حالت دون تطبيق مؤشرات التقييم على مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص التي تم أو مستهدف تنفيذها في مصر ، من ثم حالت دون الاستخدام العلمي لمناهج التقييم .

📖 الفصل الرابع : تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية لوضع الشراكة

لذا سيقصر تقييمنا لتجربة الشراكة في مصر على ما رصدته الدراسة من محددات واجهت مشروعات الشراكة في مصر.

٢/٤ تقييم تجربة الشراكة في مصر :

مرت الشراكة في مصر بمرحلتين : المرحلة الأولى كانت قبل صدور قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ، وكانت جميع المشروعات التي تطرح وتنفذ في مصر بمشاركة القطاع الخاص خلال تلك المرحلة تتم وفق للقوانين المتاحة وقت طرح وتنفيذ تلك المشروعات ، ومن أهمها القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ، والذي ينظم المناقصات و المزايدات لتنفيذ الأعمال العامة ، وقد تم إنجاز بعض المشروعات في ظل ذلك القانون تم الإشارة سلفاً إلى بعض منها. أما المرحلة الثانية فكانت بعد إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية عام ٢٠٠٦ ، وصدر قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ، حيث تم توحيد مجموعة من المراحل و الخطوات و الإجراءات التي تتم بها مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص والتي تم في إطارها تنفيذ بعض المشروعات على النحو سالف الذكر.

ومن خلال عرض بعض مشروعات الشراكة والتي توقفت ولم تنفذ ، أو التي تم تنفيذها ، أو تأخر تنفيذها ، أو ما زالت تحت الدراسة والطرح تبين وجود العديد من المشاكل والمعوقات التي واجهت تطبيق تجربة الشراكة في مصر وأعاقت مسيرتها والتي تظهر من خلال عرض النقاط التالية :-

- الضغوط السياسية الشديدة التي أدت للبدء في إجراءات الطرح للمشروعات بدون استكمال الدراسات الفنية والمالية كما في مشروع المدارس عام ٢٠٠٧ ، فضلاً عن سوء التوزيع الجغرافي لها في بعض المحافظات بسبب نقص الدراسات اللازمة لمثل هذه النوعية من المشروعات.

- بعض المشروعات كانت في بداية عمل الوحدة المركزية للشراكة وكانت الوحدة حديثة العهد والخبرة بمشروعات (P.P.P) ، والتي تتطلب قدراً كبيراً من الخبرة العملية لتلافي الأخطاء التي أدت بالفعل لفشل وتوقف بعض المشروعات القومية.
- الارتفاع الكبير في تكاليف تنفيذ شروط التعاقد ، فضلاً عن وجود البيروقراطية بالمصالح الحكومية جعلت القائمين بتلك المصالح يضعوا العراقيل والشروط المجحفة أمام بعض المشروعات التي يقوم بتنفيذها القطاع الخاص كما هو الحال في مشروع المدارس.
- بعض التعهدات من قبل جهات حكومية أثناء فترة طرح المشروعات لم يتم تنفيذها ، مما كان يعني أن تنفيذ المشروعات بهذا الشكل سوف يحمل الحكومة خسائر كبيرة كتعويض عن الإخلال بشروط التعاقد كمشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بمدينة ٦ أكتوبر الذي توقف لهذا السبب ولم يتم تنفيذه حتى الآن رغم أهميته الكبيرة.
- مشكلة نزع الملكية من أكبر المشاكل التي تقف أمام تنفيذ مشروعات الشراكة الخاصة بالطرق والكباري ، علاوة على التكلفة المرتفعة للتعويض عن نزع الملكية التي تتسبب في ارتفاع التكاليف بشكل ضخم ، كما حدث في مشروع طريق شبرا – بنها.
- تكلفة حراسة نزع الملكية ، وكذا الأدوات والمعدات المستخدمة طوال فترة التشييد والإنشاء للمشروعات خاصة مع الانفلات الأمني والمناخ السيئ بعد ثورة يناير ٢٠١١ ، كان سوف يضيف تكلفة كبيرة على المشروع مما قد يؤثر بالسلب على جدواه الاقتصادية كما هو الحال في مشروع طريق محور روض الفرج.

- دواعي الأمن القومي كانت تعوق بعض المشروعات حيث أن بعض المشروعات تمر بجوار أماكن تخص القوات المسلحة كمشروع محور روض الفرج ومروره بجوار مطار إمبابة ، ولذا فقد أبدت القوات المسلحة رغبتها القيام بتنفيذه بدلاً من تنفيذه من خلال المشاركة.
- أحداث ٢٥ يناير ٢٠١١ وما تبعها من تغيرات جذرية في الحياة السياسية والاقتصادية والأمنية وتعاقب القيادات السياسية والمجالس النيابية والتغييرات الحكومية المتتالية وتغييرات القوانين والتشريعات وغير ذلك ، هذا كان وحده كافياً كمناخ غير مستقر لا يساعد على القيام بأي أنشطة اقتصادية أو اتخاذ أي قرارات بشأن قيام مشروعات عامة ومشروعات الشراكة خاصة.
- عدم استقرار سعر الصرف والذي يؤدي لتغيرات كبيرة في حساب التكلفة الاستثمارية للمشروعات خاصة وأن مدة التعاقد طويلة الأجل أكثر من ١٠ سنوات في كل المشروعات ، مما يجعل المستثمر يبتعد عن الدخول في مثل هذه المشروعات لتزايد المخاطرة في التكلفة والعائد بسبب تقلبات سعر الصرف .
- النقص الشديد في البيانات والمعلومات غالباً ما تكون سبباً في عرقلة المشروعات مع القطاع الخاص ، ورغم أن الجهات الإدارية هي جهة الطرح والتي تحتاج وتطلب تلك المشروعات ، إلا أنها في نفس الوقت هي من تقوم بوضع العراقيل أمام المشروعات وتصل في بعض الأحيان إلى سحب المشروع وإلغاؤه دون إبداء أسباب ، أو إسناده بالأمر المباشر لجهات معينة ، كما هو الحال في مشروعات محطة تحلية مياه البحر بمدينة شرم الشيخ ، ومحطة

تحلية مياه البحر بمدينة الغردقة، ومحطة معالجة مياه الصرف الصحي بأبو رواش .

هذا وبجانب المشاكل والمعوقات سالفة الذكر والتي اعترضت مسيرة برنامج الشراكة مع القطاع الخاص في مصر منذ إنشاء الوحدة المركزية للشراكة هناك أيضا مجموعة أخرى من السلبيات ونقاط الضعف اتسمت بها عملية الشراكة بصفة عامة حالت دون الاستفادة من مميزات وفوائد برنامج الشراكة مع القطاع الخاص ومن بين هذه السلبيات نذكر:

— إعداد عقود الشراكة لمدد طويلة وما يرتبط بها من التزامات متعددة تعمل على منع المنافسة بما يشبه الاحتكار ، كما أن العمر الطويل لمشروعات الشراكة قد يحيل دون الاستفادة من أحدث التطورات التكنولوجية.

— غالباً ما تحرم الكوادر والخبرات الوطنية من الإدارة وتطوير الخبرة المكتسبة في مثل هذه النوعية من المشروعات إذا كان المنفذ جهة أجنبية حيث غالباً ما تفضل عمالتها الخارجية.

— غالباً ما يتم منح معظم الدراسات المبدئية ودراسات الجدوى المالية والاقتصادية والفنية لمشروعات الشراكة لجهات أجنبية مما يزيد من تكاليف وأعباء المشروع بشكل مبالغ فيه ، فضلاً عن أن معظم الدراسات التي تمت عن طريق الاستشاريين الأجانب تثبت عدم صلاحية الطرح لتلك المشروعات.

— ما زال هناك قصور في الجانب التشريعي فيما يختص بموضوع المحاسبة والمساءلة والرقابة على مشروعات الشراكة بداية من قيام الجهة الإدارية بطلب الطرح لأي من مشروعات الشراكة ، وحتى نهاية مدة العقد وتسليم المشروع للدولة بالحالة المتفق عليها في عقد المشاركة.

— المركزية في تنفيذ مشروعات الشراكة حيث أنه لا يتم دراسة أي مشروع إلا إذا كان مدرجاً بالخطة الاستثمارية للدولة ، وبعد موافقة وزير التخطيط

📖 الفصل الرابع : تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية لوضع الشراكة

ووزير المالية على البدء في دراسة جدوى المشروع وهيكلته تمهيداً لعرضه على اللجنة العليا للمشاركة.

وفي حالة عدم وجود قاعدة بيانات صحيحة وسليمة يمكن الوثوق فيها قد تكون المشروعات المدرجة بالخطة الاستثمارية عديمة الجدوى والنفع ولا تحقق أهداف التنمية المرجوة.

— عدم التسويق والترويج الجيد على مستوى الدولة ككل لموضوع الشراكة فإن تسليط الضوء على الشراكة وأهميتها ونشر الوعي الكافي بدور القطاع الخاص في إحداث النمو الاقتصادي له أكبر الأثر على نجاح مشروعات الشراكة.

— تعقد إجراءات ومراحل تنفيذ مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص والحاجة إلى توقيع عدد كبير من العقود بين الأطراف المختلفة ، والحاجة كذلك لوجود تنسيق بين الجهات الحكومية المختلفة ذات العلاقة بمشروع الشراكة. يتسبب كذلك وجود البيروقراطية في العديد من الأجهزة الحكومية في رفع التكاليف الإدارية وإهدار الوقت وتأخير تنفيذ المشروعات ، ومن ثم عرقلة عجلة التنمية.

— وجود ضمانات سيادية من الخزينة العامة للدولة تضمن بمقتضاها التزام وزارة المالية بسداد مقابل الخدمة بانتظام في حالة إذا لم توفي الجهة الإدارية التزامها بالسداد ، يجعل هناك تقاعس من جانب الجهة الإدارية عن أداء التزاماتها والتراخي في أداء ما عليها تعويلاً على من يقوم بالسداد نيابة عنها مما يحمل الموازنة العامة للدولة أعباء إضافية.

— قصور في دور الوحدة المركزية للشراكة من ناحية الرقابة والمساءلة واقتصار دورها على جوانب إجرائية كتقديم الخبرة الفنية والقانونية ، ورسم ومتابعة إجراءات طرح وإبرام عقود المشاركة وتنفيذها ، واختيار مستشاري الطرح للمشروعات والتعاقد معهم طبقاً للقواعد والإجراءات التي تحددها

اللائحة التنفيذية.

وختاماً يمكن القول بعد استعراض موقف مشروعات الشراكة في التجربة المصرية منذ إنشاء الوحدة المركزية للشراكة بوزارة المالية عام ٢٠٠٦ وحتى مارس ٢٠١٧ ، وبعد توضيح أهم المشاكل والمعوقات التي اعترضت تلك المشروعات ، وكذا السلبيات ونقاط الضعف في نظام الشراكة نستطيع القول أن الشراكة مع القطاع الخاص في مصر لم تحقق بعد الأهداف التنموية المأمولة والمرجوة من ورائها ، حيث أن الواقع المصري لم يشهد أي تقدم يذكر إلا في بعض التطبيقات المحدودة جداً في مشروعات البنية التحتية.

ومع ذلك لا نستطيع القول أن تجربة مصر في الشراكة مع القطاع الخاص تجربة فاشلة رغم عدم تحقيق الأهداف المرجوة منها نظراً لوجود أسباب عديدة ومتنوعة واجهت تطبيق التجربة ، نتيجةً للظروف الطارئة والاستثنائية التي مرت بها مصر ومازالت بعض آثارها مستمرة وموجودة.

كانت تلك العوامل السبب في تأخير تنفيذ بعض مشروعات الشراكة أو توقفها أو إلغاؤها.

ولكن نستطيع بوضع بعض الضوابط والشروط والمقترحات لمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص تلافي السلبيات ، ونقاط الضعف مما يعظم من فعالية وعوائد مشروعات الشراكة على أصحاب المصلحة والاقتصاد والمجتمع المصري.

٣/٤ رؤية مستقبلية لدعم الشراكة في مصر:

كانت هناك عدة أسئلة طرحتها مقدمة الدراسة وتم طرحها ومناقشتها والإجابة عليها من قبل العديد من مسئولي وحدة الشراكة المركزية بوزارة المالية والمسؤولين بقطاع الموازنة العامة للدولة وقطاع الحسابات الختامية والتي من خلالها يمكن رسم رؤية جديدة لدعم الشراكة في مصر، وفيما يلي نستعرض نتائج تلك النقاشات :-

أ - هل الشراكة ما زالت تمثل ضرورة في مصر ؟

لا يستطيع القطاع الخاص في كل الأحوال أن يكون بديلاً للقطاع العام ، وكذا لا يستطيع القطاع العام إنجاز كل المهام التي تتطلبها التنمية وخاصة في ظل الظروف التي تمر بها مصر ، لذا يجب أن يكون هناك توازن بين أدوار كل من القطاع العام والقطاع الخاص في ضوء الخطط الاقتصادية التي تتناسب مع الظروف والبيئة الداخلية والدولية ، مع التطوير المستمر في كافة أجهزة الدولة والقضاء على الفساد والبيروقراطية في البعض منها ونشر الشفافية واعتبارها مبدأ وضرورة هامة من مبادئ العمل في الجهاز الإداري للدولة. من جهة أخرى تؤكد كافة المحافل والاتفاقيات الدولية على أهمية المشاركة بين كافة أصحاب المصالح وليس فقط القطاع العام والخاص من أجل تحقيق التنمية الشاملة المستدامة .

ب - هل التوقيت الحالي والظروف التي تمر بها مصر مناسبة لتطوير وجذب استثمارات القطاع الخاص المحلي والأجنبي ؟

أشارت بعض الآراء أن التوقيت الحالي غير مشجع لجذب الاستثمار المحلي وذلك بعد قرارات البنك المركزي برفع سعر الفائدة علي الإيداع والاقتراض بأسعار تتراوح ما بين ١٨% إلى ١٩% (عائد مرتفع دون مخاطرة) ، فهذا لا يشجع على الاستثمار المحلي وقد يؤدي لانسحاب كثير من المشروعات من

السوق ، كما أن الاضطرابات في المناخ الأمني والحوادث التي تتابع على فترات متقاربة قد يؤثر بشكل سلبي في حالة استمرارها على الاستثمارات المحلية والأجنبية والسياحة.

في حين وضع البعض الآخر أن اتخاذ الحكومة الحالية لبعض الإجراءات التي تعمل على تشجيع وتطوير الاستثمارات ، ومنها قرار تحرير سعر الصرف والذي يؤدي إلى تخفيض في قيمة الأصول عند تقييمها بالدولار سوف يساعد على جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية ، وكذا فإن توفر الاحتياطي النقدي الأجنبي سوف يدعم موقف القطاع العام عند الدخول كشريك ومفاوض جيد.

فضلاً عن ذلك فإن قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الجديد رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ والذي صدر مؤخراً قدم العديد من الحوافز والضمانات التي سوف تساعد على جذب الاستثمارات.

وقد أكد الجميع على أن قانون الاستثمار وحده لا يكفي إنما من الضروري العمل على مواجهة المشكلات الإدارية والتنظيمية الأخرى التي تواجه المستثمر الأجنبي عامة ومشروعات الشراكة خاصة .

ج - ما هي السبل و السياسات والحوافز التشجيعية التي يمكن للحكومة تقديمها في سبيل جذب الاستثمارات لمشروعات الشراكة؟

أكد معظم المسؤولين على أن قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ الذي أنتظره الكثير من المستثمرين منذ أكثر من عامين خطوة مهمة لجذب مزيد من الاستثمارات ، مع التأكيد على أن الأهم من القانون هو تنفيذ.

لذلك تعمل الأجهزة المعنية في الدولة على اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتفعيله سريعاً ، وأن القانون خرج في أفضل صورة ممكنة بعد النقاش الجيد الذي دار بين أعضاء اللجنة الاقتصادية بالبرلمان والحكومة حوله ، إذ أدخلت اللجنة إضافات مهمة على القانون ، ولا سيما في محاور الحوكمة والشفافية وحوافز الاستثمار ، وهو ما يشير إلى وجود توافق حكومي حول القانون.

وحرصت الحكومة كذلك على جذب مزيد من الاستثمارات للقطاع الخاص من خلال عدد من الآليات التي سوف تدعم مشروعات الشراكة أهمها عمل كتيب عن الفرص الاستثمارية في كل المجالات بالتعاون مع الوزارات المختلفة وإضافتها للخريطة الاستثمارية ، مع التأكيد على أن القانون نص على وضع حوافز استثمارية بالمحافظات الأكثر احتياجاً.

ومن أهم الإجراءات والآليات المحفزة على الاستثمار والتي من المتوقع أن تكون حافزاً لتشجيع وحفز مشروعات الشراكة ما تتضمنه القانون في فصله الثاني عن (أهداف الاستثمار ومبادئه) ، والذي نص على أن هدف الاستثمار في مصر هو رفع معدلات النمو الاقتصادي للبلاد وزيادة معدلات الإنتاج المحلي وتوفير فرص العمل ، وتشجيع التصدير وزيادة التنافسية ، بما يساهم في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة .وتعمل جميع أجهزة الدولة المختصة على جذب وتحفيز الاستثمارات المحلية والأجنبية.

ويحكم الاستثمار عدة مبادئ وهي :

— المساواة في الفرص الاستثمارية ومراعاة تكافؤ الفرص بغض النظر عن حجم المشروع ومكانه ودون تمييز بسبب الجنس ، دعم الدولة للشركات الناشئة وزيادة الأعمال والمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة لتمكين الشباب وصغار المستثمرين.

— مراعاة جميع النواحي ذات البعد الاجتماعي وحماية البيئة والصحة العامة، حرية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وحماية المستهلك ، إتباع مبادئ الحوكمة والشفافية والإدارة الرشيدة وعدم تضارب المصالح .

— العمل على استقرار السياسات الاستثمارية وثباتها ، سرعة إنجاز معاملات المستثمرين والتيسير عليهم بما يحقق مصالحهم المشروعة ، حق الدولة في الحفاظ على الأمن القومي والمصلحة العامة.

كما وضع القانون في بابه الثاني ضمانات وحوافز الاستثمار حيث نص فيما

يتعلق بالضمانات على:-

تتمتع جميع الاستثمارات في جمهورية مصر العربية بالمعاملة العادلة والمنصفة ، وتكفل الدولة للمستثمر الأجنبي معاملة مماثلة لتلك التي تمنحها للمستثمر الوطني.

ويجوز استثناء بقرار من مجلس الوزراء تقرير معاملة تفضيلية للمستثمرين الأجانب تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل.

ولا تخضع الأموال المستثمرة لأي إجراءات تعسفية أو قرارات تتسم بالتمييز وتمنح الدولة المستثمرين الأجانب إقامة في مصر طوال مدة المشروع. ولا يجوز تأميم المشروعات الاستثمارية ، ولا يجوز نزع ملكية أموال المشروعات الاستثمارية إلا للمنفعة العامة ، وبمقابل تعويض عادل يدفع مقدماً دون تأخير.

أما بالنسبة لحوافز الاستثمار تم منح المستثمرين حوافز تشجيعية تتمثل في إعفاءات من ضريبة الدمغة ورسوم التوثيق والشهر لعقود تأسيس الشركات والمنشآت وعقود التسهيلات الائتمانية والرهن المرتبطة بأعمالها ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ قيده في السجل التجاري ، منح المشروعات الاستثمارية حافزاً استثمارياً خصماً من صافي الأرباح الخاضعة للضريبة بالإضافة لبعض الحوافز الإضافية الأخرى.

د - ما هي إمكانية وجود بدائل للشراكة مع القطاع العام (بدلاً عن القطاع الخاص) كأن نلجأ مثلاً للبنوك الوطنية في التمويل أو نحاول إيجاد تشريعات مناسبة لاستغلال الودائع المتاحة كبديل عن استثمارات القطاع الخاص ؟

اتفقت جميع الآراء على أن دخول القطاع الخاص في الاقتصاد هو أمر حتمي وهو مشارك بنسبة كبيرة في إجمالي الاقتصاد الوطني ولا يمكن الاستغناء عنه ، ومن حيث الشراكة مع القطاع العام فهو يلعب دوراً هاماً ممثلاً في رفع الضغط في الإنفاق عن الموازنة العامة للدولة خاصة مشروعات البنية التحتية

سواء الاقتصادية أو الاجتماعية ، ثم إن البنوك الوطنية واستغلال ودائعها أو قيامها بتمويل تلك المشروعات قد يعد بمثابة شريك ، وفي النهاية فإن ذلك ينعكس في صورة قرض (دين وخدمته) يمثل عبء واجب السداد ، ناهيك عن أن كل العيوب الموجودة بالقطاع العام ستبقى كما هي دون تغيير ، الأمر الذي يؤكد على أهمية مشاركة القطاع الخاص .

أما في حالة ما إذا تم إيجاد تشريعات مناسبة لاستغلال استثمارات الودائع الموجودة بالبنوك أصبح البنك في هذه الحالة هو المستثمر (القطاع الخاص) والممول في نفس الوقت ، وبالتالي هو ضمان حقيقى لتلك الأموال وضمانة للجدية في تنفيذ المشروعات وعدم إهدار أو استغلال المال العام في المصالح الشخصية ، هذا الأمر مطروح للدراسة والمناقشة من المتخصصين .
وبالتالي في هذه الحالة يكون السؤال الأهم هو :

هـ - هل يمكن الاستغناء الكامل عن الشراكة حالة توافر بدائل لها مثل الاقتراض الحكومي/ زيادة المدخرات/ إعادة هيكلة الإنفاق العام ؟

أكدت الآراء على أن العمل على زيادة المدخرات وإعادة هيكلة الإنفاق العام قد تعد بديلاً إلى حد ما ، ولكن لا يمكن الاستغناء الكامل عن الشراكة وخاصة في الدول النامية ومصر والتي دائماً ما تعاني عجز في الموازنة العامة ، حيث أن المشكلة ليست فقط مشكلة تمويل ، بل الحاجة لمشروعات تعمل على زيادة معدلات النمو الاقتصادي وإحداث تنمية شاملة مستدامة ، والحاجة كذلك لخلق فرص عمل جديدة ، ورفع جودة الخدمات المقدمة وتقليل تكلفتها ونقل التكنولوجيا وتطويرها وجذب الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية في مجال الشراكة ، خاصة في الوقت الحالي وبالتالي لا يمكن الاستغناء الكامل عن الشراكة حتى لو توفر التمويل اللازم للمشروعات .

و - هل هناك قيود على مشاركة رأس المال الأجنبي للبنية التحتية ذات الحساسية ؟

وهل هناك احتمالات لأي آثار سلبية سياسياً واجتماعياً واقتصادياً من عدمه؟ أكد معظم المبحوثين على أن مشاركة رأس المال الأجنبي في الاقتصاد الوطني له أهمية بالغة ومميزات عديدة ، وكل الدول النامية عامة وفي مصر علي وجه الخصوص تبحث في زيادة فرص الاستثمار للقطاع الخاص سواء المحلي أو الأجنبي لما له من أثار إيجابية على التنمية الاقتصادية.

وتسعى الحكومة جاهدة لتهيئة مناخ الاستثمار في مصر وتقديم الحوافز والضمانات لتشجيع الاستثمار بنوعيه المحلي والأجنبي ، وقانون الاستثمار الجديد ٧٢ لسنة ٢٠١٧ ملئ بالحوافز العامة والخاصة والضمانات التي تشجع المستثمر ، والمساواة في كل الحقوق والواجبات بين المستثمر المحلي والأجنبي.

مع التأكيد على أنه لا توجد أي قيود إلا المبادئ العامة التي تحكم الاستثمار المحلي والأجنبي على حد سواء ، والتي تمنع أي آثار سلبية لمشروعات البنية التحتية ذات الحساسية السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، حيث يعمل الجميع تحت قانون وتشريعات واحدة يحكمها مبدأ حق الدولة في الحفاظ على الأمن القومي والمصلحة العامة بكل ما تحمله العبارة من معاني.

وأيضاً أشار القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ أن للجهة الإدارية حق الاعتراض على إبرام عقود مع القطاع الخاص في تنفيذ أعمال أو خدمات في عقد المشاركة إذا كانت هناك اعتبارات للأمن القومي تستلزم ذلك.

ومن ناحية الرقابة والمتابعة على مشروعات الشراكة كان التساؤل الآتي :

ز - هل هناك أساليب رقابية أكثر فاعلية علي المشروعات التي تنفذ أو الجاري تنفيذها أو المخطط تنفيذها ؟

أوضح مسئولو وحدة الشراكة أن هذا الأمر نظمه القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ والخاص بتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة في المادة (٥) منه : حيث تتولى الجهة الإدارية

📖 الفصل الرابع : تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية لوضع الشراكة

المتعاقد وغيرها من الجهات المعنية بتنظيم ورقابة المرافق والخدمات محل التعاقد ، متابعة شركة المشروع عند إنشائه وتجهيزه وإتاحة المنتجات والخدمات محل عقد المشاركة ، والتأكد كذلك من تحقيق مستويات الجودة المقررة قانونا ، ولها في سبيل ذلك تعيين مندوبين لها لمراقبة التنفيذ ، وذلك طبقا للشروط والأحكام المنصوص عليها في العقد ، وبمراعاة الرقابة المقررة قانونا.

ورغم أن هناك جهات إدارية أخرى تقوم بالرقابة ومنها وزارة التخطيط التي تراجع المشروعات وما إذا كانت مدرج في الخطة الاستثمارية ، وتتابع حجم المنفذ منها طبقا للإعتمادات المالية المقررة.

وهناك البرلمان (لجنة الخطة والموازنة) يقوم أيضا بمراجعة خطط الحكومة كلها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة والمساءلة عن حجم الإنجازات للحكومة وأسباب التقصير وعدم الالتزام بما جاء بخطط التنمية ، بالإضافة إلى الجهاز المركزي للمحاسبات الذي يقوم بالمراجعة والمساءلة لأي أعمال مالية تكون الجهات الإدارية طرفاً فيها ، إلا أننا نحتاج لإجراء تعديل تشريعي يقوم بتحديد جهة أو كيانات محايدة تقوم بالرقابة والمساءلة والمتابعة لمشروعات الشراكة وكل أطراف التعاقد بداية من طرح المشروعات مروراً بمراحل التعاقد والتنفيذ والتشغيل والصيانة ، وانتهاء بتسليم المشروع للجهة الإدارية بعد نهاية مدة التعاقد بالمواصفات المنصوص عليها في العقد لضمان الجودة والجودة في كافة مراحل المشروع.

ح - هل البيئة التشريعية الحالية (قانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠) لتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة يصلح لتشجيع تنفيذ مشروعات الشراكة وتوسعاتها المستقبلية ؟

أوضح رئيس الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص أن قانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ لتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية

والخدمات والمرافق العامة هو أول قانون في مصر والمنطقة ينظم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية على نحو منضبط وتفصيلي ، حيث تعرض القانون لأهمية الدراسات ونوعيتها وطرق الطرح والبنود الأساسية التي يجب أن يتضمنها العقد ، كما نظم الضمانات السيادية للمشروعات من جهة وزارة المالية ، حيث تم دراسة جميع القوانين المشابهة في الدول التي طبقت هذا النظام للوصول إلى هذا القانون.

ويتميز أيضا هذا القانون عن معظم القوانين في الدول الأخرى أنه أنشأ جهة عليا، مختصة بتنظيم ورقابة ووضع السياسات ومناقشة ودراسة مشروعات الشراكة ، وهي اللجنة العليا لشئون المشاركة برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء المجموعة الاقتصادية ووزير الشئون القانونية بمجلس النواب ووزير النقل والإسكان ورئيس الوحدة المركزية للشراكة.

وينضم إلى اللجنة الوزير المختص بالمشروع الذي سيتم مناقشته للطرح بنظام PPP ، طبقا للمادة ١٥ بالقانون يجب أن توافق اللجنة العليا لشئون المشاركة على طرح المشروع بعد دراسة ومناقشة دراسات الجدوى الأولية التي تتم تحت إشراف الوحدة المركزية للشراكة.

بالإضافة إلى أن هذا القانون في البداية لن نستطيع الحكم عليه إلا بعد فترة زمنية معينة ، وبعد تنفيذ عدد من المشروعات المختلفة والمتنوعة حتى تظهر المشكلات ، ويظهر من الممارسة إن كان القانون قادر على التغلب على هذه المشكلات من عدمه.

وكما أشار المسؤولين بالوحدة المركزية للشراكة أنه خلال العشرة سنوات الأولى غالباً ما يكون عدد المشروعات قليل نسبياً ، ويبدأ في الزيادة بعد ذلك بشكل ملحوظ بعد أن يكون الجهاز الإداري للدولة قد اكتسب الخبرة لصياغة العقود وآليات الطرح والدراسات وبناء الكوادر في جميع الجهات الإدارية المختلفة ، ويظهر بوضوح معوقات تنفيذ مشروعات الشراكة.

بالتالي لو ظهر حين ذاك قصور في القانون نستطيع إجراء التعديلات المطلوبة عليه.

ط – هل قانون الاستثمار الجديد رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ يعد بديلاً عن قانون الشراكة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ أم داعم له ؟

نستطيع القول أن هناك اختلاف جوهري بين قانون الشراكة ٦٧ لسنة ٢٠١٠ وقانون الاستثمار ٧٢ لسنة ٢٠١٧ حيث يعمل الأول على تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة ، فهو قانون إجرائي لكل مراحل وخطوات العقود بين القطاع العام والخاص. أما القانون ٧٢ لسنة ٢٠١٧ تسري أحكامه على الاستثمار المحلي والأجنبي في مصر أياً كان حجمه وما شمله من إجراءات وضمانات وحوافز وتسوية منازعات ، وهنا يظهر الاختلاف وهو وجود القطاع العام كأحد أطراف التعاقد في مشروعات الشراكة ويعتبر قانون الاستثمار داعماً لقانون الشراكة حيث يستفيد القطاع الخاص بكل الضمانات والحوافز التي قدمها قانون الاستثمار حيث أن الشراكة نوع من أنواع الاستثمار ولكن أحد طرفيها القطاع العام.

ك – هل تطبيق اللامركزية في اختيار الأولويات لمشروعات الشراكة ستكون أكثر واقعية من تحديدها مركزياً ؟

أوضح المسؤولين بالوحدة المركزية للشراكة أنه لا يتم البدء في دراسة أي مشروع إلا إذا كان مدرجاً بالخطة الاستثمارية ، وبعد موافقة كل من وزير التخطيط ووزير المالية على البدء في دراسة جدوى المشروع وهيكلته تمهيداً لعرضه على اللجنة العليا للمشاركة ، ويعني ذلك أن تحديد أولويات مشروعات الشراكة في مصر ما زال يتم مركزياً.

كما أيد المسؤولين أنه لو تم تطبيق اللامركزية في اختيار مشروعات الشراكة ستكون أكثر واقعية وذلك لأن اللامركزية تعمل على تحديد الاحتياجات الفعلية

من مشروعات كهرباء ، مياه ، صرف صحي ، طرق ، مدارس ، مستشفيات بشكل جيد وأكثر واقعية ،) خاصة لو قامت بها المحليات على مستوى كل محافظة).

مع التأكيد على ضرورة أن يصب ذلك في قطاعات وزارة التخطيط التي تقوم ببناء الخطة الاستثمارية بناء على الاحتياجات الفعلية ، ومن ثم يتم دراسة المشروعات حسب الاحتياجات ، والأهمية القصوى وأولويات الطرح والتنفيذ بما يحقق شمولية التنمية على مستوى الدولة ككل وليس محافظات معينة.

ل - هل يتوقف دور وحدة الشراكة في المشروعات التي يتم تنفيذها عند الطرح والتعاقد أم يمتد لما بعد تنفيذ المشروعات وتشغيلها ؟

أجاب المسؤولين بالوحدة المركزية للشراكة بأن هذا الأمر نظمته القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ في مادته الخامسة حيث يشير القانون إلى تولى الجهة الإدارية المتعاقدة ، وغيرها من الجهات المعنية بتنظيم ورقابة المرافق والخدمات محل التعاقد متابعة شركة المشروع عند إنشائه وتجهيزه وإتاحة المنتجات والخدمات محل عقد المشاركة ، والتأكد من تحقيق مستويات الجودة المقررة قانونا. ولها في سبيل ذلك تعيين مندوبين لها لمراقبة التنفيذ وذلك طبقا للشروط والأحكام المنصوص عليها في العقد ، وبمراعاة معايير وقواعد الرقابة المقررة قانونا.

وإذا تضمن عقد المشاركة إسناد التشغيل أو الاستغلال لشركة المشروع ، فعلى الجهة الإدارية بالاتفاق مع الشركة وتحت إشراف الجهات المعنية بتنظيم ورقابة المرافق والخدمات محل التعاقد تشكيل لجنة للتأكد من مطابقة المنتج أو الخدمة للمستوى المطلوب وتقديم تقارير دورية ، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون نظام عمل اللجنة وما تقدمه من تقارير.

وعلى شركة المشروع في الحالة المنصوص عليها في الفقرة السابقة أن تقدم إلى اللجنة كل ما تطلبه من الأوراق أو المعلومات أو البيانات اللازمة للقيام

بمهامها وأن تسمح لها بزيارة المواقع التي تطلب زيارتها والتفتيش عليها في أي وقت ، وذلك كله على النحو الذي تنظمه اللائحة التنفيذية لهذا القانون. وبالإستفسار عن ماذا يحدث إذا أخلت شركة المشروع بالتزاماتها ؟ أوضح رئيس الوحدة المركزية للشراكة أن القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ نظم ذلك حيث أشار إلى أن على الجهة الإدارية أن تباشر بنفسها أو عن طريق من تختاره لذلك إدارة المشروع أو تشغيله أو استغلاله إذا أخلت شركة المشروع إخلالاً جوهرياً بالتزاماتها في تشغيل المشروع أوفي تحقيق مستويات الجودة المقررة قانوناً في عقد المشاركة ، ولم تقم بإصلاح الخلل ولم تتدخل جهة التمويل لإصلاحه خلال المدة المنصوص عليها في عقد المشاركة من تاريخ إخطارها بذلك ، ودون إخلال شركة المشروع بتعويض الجهة لإدارية عن الأضرار الناجمة عن هذا الإخلال.

م – ما هي الضوابط والشروط والمقترحات التي يمكن وضعها عند التعاقد على مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص مستقبلاً لتجنب ما ظهر من سلبيات ونقاط ضعف عند تنفيذ تلك المشروعات ؟

أكد المسئولين وكذلك معظم الدراسات التي تهتم بموضوعات الشراكة مع القطاع الخاص على أن هناك بعض الضوابط والشروط والمقترحات التي يمكن وضعها عند التعاقد على مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص نوجزها في الآتي: (١)

– توظيف العمالة المحلية بمشروعات الشراكة حتى ولو كانت بنسبة محدودة حتى يقل عبء التوظيف في القطاع الحكومي واكتساب تلك العمالة خبرة العمل لدى القطاع الخاص.

– استعمال المنتج المحلي كمدخلات في مشروعات الشراكة وإن لم يوجد فاشتراط الاستيراد من قبل موردين محليين.

١- رياض الفرس الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، قسم الاقتصاد -مركز التميز في الإدارة ، جامعة الكويت.

- إعطاء الأولوية لمقدمي العطاءات المحليين بشرط الالتزام بالمواصفات الفنية للجودة وحسن تأدية العمل.
- استخدام الاستشاريين المحليين بجميع أعمال التصميم للمشروعات ، وإن استحال ذلك فعلى الشركة صاحبة الامتياز نقل الخبرات الاستشارية الأجنبية داخل البلاد طوال فترة التصميم ، والعمل جنباً إلى جنب مع الخبرة المحلية لضمان نقل الخبرات والتكنولوجيا المتطورة.
- الاستعانة بالمقاولين المحليين كمقاولين بالباطن إذا دعت الحاجة للشركة صاحبة الامتياز في بعض المهام التي قد لا تكون الشركة صاحبة الامتياز متخصصة بها وغالبا ما تكون تلك المهام صغيرة الحجم نوعا ما.
- تقديم الشركة صاحبة الامتياز تقارير دورية للحكومة عن الأداء لمتابعة وإشراف الحكومة على كل ما يستجد في المشروع حتى تتأكد بأن الأمور تسير في الشكل السليم ، حيث أن هذه التقارير تفيد الدولة في المشاريع المستقبلية المماثلة.
- مراقبة سجل الشركات صاحبة الامتياز وعمل قاعدة بيانات تؤخذ بالاعتبار عند اختيار المشروعات المستقبلية لتقليل الوقت والجهد المبذولين في الدراسة والتقييم فيما لو تقدمت الشركات مرة أخرى لعطاءات مشابهة.
- تقييم أهداف المشروعات للتأكد من أنها ضمن خطة الدولة للتنمية في كل المجالات الإنتاجية والبشرية والبيئية حتى تحظى بالدعم اللازم.
- استخدام التمويل المحلي لمشروعات الشراكة سواء من البنوك المحلية أو المؤسسات المصرفية الأخرى ، ولو كان التمويل بنسبة محدودة وذلك لتفعيل سوق المال في الدولة.
- التزام الشركة صاحبة الامتياز بنقل الآلات والمعدات من قبل البواخر المحلية إذا كانت تمر بميناء الدولة المصدرة ، وأيضا التزامها بنقل العمالة التي لديها من قبل الطيران المحلي.

لوضع رؤية جديدة لتطوير الشراكة بين القطاع العام والخاص لابد أن تستند الرؤية على نتائج التجربة المصرية ، في مشروعات الشراكة وهي وإن كانت قصيرة المدة لكنها تشير إلى جوانب سلبية يمكن تداركها عند وضع رؤية مستقبلية ، أيضاً لا يمكن إغفال الاستفادة من تجارب الدول والبدء من حيث انتهى الآخرون .

وفي ضوء ذلك لابد أن تعالج الرؤية القضايا الآتية:—

— تعديلات تشريعية ومعالجة الثغرات في القانون وهي تركز على ثلاثة محاور:

المحور الأول: متمثلاً في الإطار المؤسسي وذلك فيما يتعلق بدور اللجنة العليا للمشاركة حيث المطلوب إسناد أدوار أخرى لها فيما يتعلق بالمتابعة والرقابة والمساءلة وهذا الدور يغيب عن مهام اللجنة العليا للمشاركة. وحيث أن رئيس هذه اللجنة هو رئيس مجلس الوزراء ، فإن إسناد هذه المهمة للجنة سوف يضيف عمق وبعد أفضل في الرقابة والمتابعة لمشروعات الشراكة.

المحور الثاني: يتعلق بدور الوحدة المركزية للشراكة حيث أنه اقتصر على تقديم الخبرة والدعم الفني والقانوني حسب ما حدده القانون ، ولتوسيع نطاق عملها يقترح إنشاء وحدات شراكة مصغرة في الجهات الإدارية للدولة التي تحتاج تنفيذ مشروعات في البنية التحتية والمرافق والخدمات العامة ، وذلك تحت إشراف الوحدة المركزية للشراكة.

تتولى تلك الوحدات القيام بحل المشاكل والعقبات المتعلقة بالشراكة والتي تكون الجهة الإدارية الموجودة بها الوحدة طرف فيها .

ويُفعل من القيام بهذه المهمة لو كان العاملين بوحدة الشراكة في الجهة الإدارية من موظفي الجهة نفسها ، وذلك بعد منحهم التأهيل اللازم لهذا العمل. ذلك بجانب العمل على منح الوحدة المركزية للشراكة بعض الصلاحيات الأخرى بصفتها ممثل للجنة العليا للمشاركة والجهة الإدارية فيما يخص

مشروعات الشراكة حتى يكون لها دور أكثر إيجابية في متابعة مشروعات الشراكة في جميع مراحلها ، وحتى تسليمه للجهة الإدارية في نهاية مدة عقد الشراكة مع القطاع الخاص.

المحور الثالث: إضافة تشريعية فيما يخص المتابعة والرقابة والمساءلة وإسنادها لجهة سيادية محايدة ، تستطيع من خلال القانون أن تتابع وتراقب وتحاسب جميع الأطراف في عقود الشراكة. بداية من طرح المشروع مروراً بتنفيذه وتشغيله ، وحتى انتهاء المدة وتسليمه للجهة الإدارية بالحالة المنقولة عليها بالعقد ، بما يضمن الجدية في جميع مراحل المشروع.

— دعم سياسي قوي للشراكة بين القطاع العام والخاص فهذا الدعم يشجع المستثمر المحلي أو الأجنبي ، على الدخول في مشروعات شراكة مع القطاع العام ، حيث أن دعم القيادات السياسية لتلك المشروعات يبعث بالثقة والاطمئنان في نفوس المستثمرين ويكون له أكبر الأثر في حمل تلك المشروعات على محمل الجدية.

— العمل على توفير قاعدة بيانات سليمة يمكن الاعتماد عليها والوثوق بها تمكن من التخطيط الجيد لمشروعات الشراكة وتحديد الاحتياجات لا مركزياً ثم إدراجها في الخطة الاستثمارية ، وتنفيذها مركزياً حسب الأهمية والأولوية التي تعمل على دفع عجلة التنمية وذات التأثير المباشر على المواطنين في المجتمعات المحلية.

— محاولة تبسيط الإجراءات ومراحل إعداد عقود مشروعات الشراكة والقضاء على البيروقراطية باستخدام التكنولوجيا الحديثة ، وفك التشابكات بين الجهات الحكومية بحيث يتعامل المستثمر مع جهة واحدة هي التي تقوم بإنهاء أي إجراءات وإزالة أي عقبات أو مشكلات تعوق تنفيذ تلك المشروعات.

— التسويق الجيد لموضوع الشراكة بين القطاع العام والخاص ولمشروعات الشراكة ومردودها الاقتصادي على الدولة والمستثمر وتأثيرها على المواطن

بالنسبة لما يحصل عليه من خدمة أو سلعة بجودة عالية ، حيث أنه حتى الآن لم تحصل الشراكة على نصيبها من تسويق جيد وترويج للمشروعات التي تتم من خلالها .

— الدور الإعلامي الكبير في بث الطمأنينة والأمن والاستقرار في جميع وسائل الإعلام وعدم التهويل ، وإظهار الدولة بأنها غير آمنة بسبب أحداث فردية لا تعبر عن الواقع المصري ، حيث أن الاستقرار الأمني يؤدي لاستقرار اقتصادي ويشجع المستثمرين ويجعلهم واثقين في الاقتصاد المصري.

كما أن الاستقرار في الحياة السياسية وثبات القوانين ستؤدي إلى الوثوق في مناخ الاستثمار في الدولة ، وتحقيق عوائد كبيرة وحرية في انتقال تلك العوائد والأرباح بحرية كاملة.

يجب أن تتبنى الحكومة حملات إعلامية وترويجية على أعلى مستوى في كافة وسائل الإعلام لتوفير ثقافة مجتمعية داعمة للشراكة مبنية على تعميق التعاون بين كافة الأطراف ، وتحقيق الصالح العام والتعريف بأهمية الشراكة وفوائدها للفرد والمجتمع ودورها في دفع عجلة التنمية في مصر.

— وضع سياسات تحفيزية إضافية لمشروعات الشراكة حيث يجب أن تكون هناك مميزات للمستثمر الذي يقوم بالاستثمار في مشروعات البنية الأساسية مع القطاع العام ، أكبر من المستثمر الذي يعمل منفرداً وهدفه الرئيسي تحقيق أرباح فقط وذلك سوف يساعد على تشجيع المستثمرين للدخول في مشروعات الشراكة مع القطاع العام.

ومن هذه السياسات توفير أراضي لإقامة المشروعات بدون مقابل تدخل في التقييم كحصة لمساهمة الحكومة ، تيسير الإجراءات ، عدم تحمل أي رسوم أو مصروفات أو ضرائب حتى تنفيذ المشروع وتشغيله واسترداد تكاليف التنفيذ ، مع تحديد ذلك بمدد زمنية محددة فضلاً عن وجود الرقابة والمتابعة المستمرة.

— المخاطر التي تتعرض لها مشروعات الشراكة كثيرة كما ورد سلفاً ويمكن العمل على محاولة تخفيف آثارها ، عن طريق تحويل المخاطرة إلى طرف ثالث بتكلفة أقل ، أو الحصول على خدمات شركات التأمين ، حيث يستطيع القطاع الخاص الحصول على العديد من منتجات التأمين الخاصة بالمشاكل المتعلقة بمشروعات الشراكة ، وهذا من شأنه أن يكون سبيلاً لتخفيف آثار المخاطرة .

أما بالنسبة للقطاع الحكومي ، فيستطيع أن يخفف من آثار المخاطر المرتبطة بمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص كما يلي: (١)
أ- إجراء الأبحاث والدراسات المكثفة حول مختلف جوانب المشروع قبل طرحه.

ب- التخطيط الاستراتيجي والتطوير ، حيث يتصدى القطاع الخاص لتسيير مشروع الشراكة مع القطاع العام وهو على إدراك لخطط الجهة الحكومية وملم بماهيتها ومجالاتها المنشودة لاسيما وان الشراكة بين القطاع العام والخاص هي عبارة عن ارتباط طويل المدى.

ج- إجراءات طرح المناقصات وتقييمها وفقاً للممارسات المثلى وأفضل التجارب ، مما يساعد الجهات الحكومية ويسهل عليها اختيار أفضل شريك من القطاع الخاص بحيث يكون الأنسب لمشروعات الشراكة بما يحقق الصالح العام على الوجه الأكمل.

د- الحصول على أفضل الخدمات الاستشارية والقانونية والفنية.
هـ- إعداد خطط الطوارئ لمعالجة الأوضاع في حالة انقطاع الخدمة أو تدني مستواها بالنسبة لجمهور المستفيدين.

— وضع ضمانات لعدم تراجع الدولة عن المشروعات التي يتم طرحها وذلك حفاظاً على موارد المنح والإعانات التي تقدم من الجهات الخارجية لإجراء

١- دليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، برنامج التعاملات الإلكترونية الحكومية للمملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٩ ، ص ١١٢-١١٣

الدراسات المبدئية لتلك المشروعات ، وان يتم تشديد الرقابة والمساءلة فيما يخص جدوى المشروعات التي يتم طرحها حيث أن حجم المشروعات التي يتم طرحها والتراجع عنها كبير جدا بالمقارنة بما تم تنفيذه فعلاً. ولن يتأتى ذلك إلا إذا كانت هناك رقابة شديدة ومساءلة عن أسباب طرح المشروعات والتراجع عنها.

— ضرورة توافر بيئة اقتصادية مستقرة ومناخ استثماري ملائم وسوق رأس مال يتسم بالشفافية والعدالة في الإجراءات بين المستثمر المحلي أو الأجنبي.
— استخدام الفوائد المالية التي تخرج عن إطار الموازنة العامة للدولة وترغب الجهات المعنية في استثمارها (صناديق الخاصة ، ريع الأوقاف) ، الأمر الذي يتطلب التنسيق بين الجهات المعنية والدولة ، وتعبئة ذلك كجانب تمويلي هام ولا يمثل ضغط على الموازنة العامة.

— توسيع قاعدة الاستثمار المحلي من خلال دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة وزيادة قدرتها على الاستفادة من سوق رأس المال المصري. ويمكن الاستفادة القصوى من المستثمر الصغير أو المتوسط في مشروعات الشراكة الضخمة عن طريق تجميع جهود وإمكانيات عدة مستثمرين تحت إدارة ذات كفاءة فنية عالية تمثل شركة المشروع وتقوم بالدخول في مشروعات الشراكة كشريك خاص مع القطاع العام في مشروعات البنية التحتية.

— إسناد مهمة إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية والاجتماعية والبيئية إلى جهاز قومي متخصص (ويمكن أن يتولى القيام بهذه المهمة معهد التخطيط القومي لما له من باع في تنفيذ مثل هذه المهمة وما يضمنه من قانات علمية) وأن يتم التنسيق بين جميع الجهات المختصة لتحديد الأولويات لمشروعات الشراكة حسب جدوها القومية والاجتماعية ومدى قبولها وتصبح ملزمة للجهات الإدارية التي تقوم بطرحها ولا يمكن التراجع عنها أو توقفها.

📖 الفصل الرابع : تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية لوضع الشراكة

— توفير إستراتيجية الرقابة الفعالة لكل أطراف الشراكة سواء الجهات الإدارية أو القطاع الخاص أو جهات التنفيذ لتحقيق الكفاءة والفاعلية للمشروعات في جميع المراحل حتى تحقق أهدافها.

— وجوب الاهتمام بتدريب الجهات الحكومية المعنية بالشراكة مع القطاع الخاص على نحو يضمن الفهم الجيد لطبيعة القطاع الخاص وكيفية التعامل معه بشكل فعال وكيفية إجراء مفاوضات جيدة تتسم بالمرونة وذلك سوف يؤدي لإتمام التعاقدات على المشروعات المطروحة بأفضل شروط للدولة وأفضل خدمة للمجتمع والأفراد.

— تطوير دور المجتمع المدني وبناء قدرات مؤسساته ، وضرورة التنسيق بينه وبين المجالس المحلية على مستوى جميع المحافظات في تقديم الخدمات العامة ، ذلك سوف يؤدي لاكتشاف الاحتياجات الضرورية لكل مكان في مصر ، مما يساعد في التخطيط الجيد لمشروعات الشراكة التي يجب أن تدرج في الخطط الاستثمارية بناء على احتياجات فعلية وضرورية.

٤/٤ خلاصة الفصل

لقد استعرض هذا الفصل مؤشرات تقييم مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص بوجه عام ، وتم تناول تقييم تجربة الشراكة في مصر حيث تم التركيز على تقييم التجربة ومشروعات الشراكة منذ نشأت الوحدة المركزية للشراكة بوزارة المالية وتم توضيح الأسباب الرئيسية وراء عدم تنفيذ تلك المشروعات المتعددة والمتنوعة.

وتجربة مصر في الشراكة مع القطاع الخاص تجربة لم تسهم في تحقيق الأهداف المرجوة منها نظراً لوجود أسباب عديدة ومتنوعة واجهت تطبيق التجربة ، وذلك نظراً للظروف الطارئة والاستثنائية التي مرت بها مصر خلال السنوات القليلة الماضية ومازالت بعض آثارها مستمرة وموجودة كانت السبب في تأخير تنفيذ بعض مشروعات الشراكة أو توقفها أو إلغاؤها.

وقد تم استعراض رؤية مستقبلية لدعم الشراكة في مصر ، حيث تم استعراض نتائج المناقشات والإجابات التي تمت حول الأسئلة التي طرحتها مقدمة الدراسة ، التي تم طرحها ومناقشتها والإجابة عليها من قبل العديد من مسؤولي وحدة الشراكة المركزية بوزارة المالية والمسؤولين بقطاع الموازنة العامة للدولة والمسؤولين بقطاع الحسابات الختامية.

كما تم تناول بعض الضوابط والشروط والمقترحات التي يمكن أن تركز عليها الرؤية عند التعاقد على مشروعات شراكة جديدة مع القطاع الخاص لتجنب ما ظهر من سلبيات ونقاط ضعف عند تنفيذ تلك المشروعات. ولوضع رؤية جديدة لتطوير الشراكة بين القطاع العام والخاص لابد أن تستند تلك الرؤية على نتائج التجربة المصرية في مشروعات الشراكة ، أيضاً لا يمكن إغفال الاستفادة من تجارب بعض الدول والبدء من حيث انتهى الآخرون.

النتائج والتوصيات



النتائج والتوصيات

فيما يلي نستعرض أهم نتائج وتوصيات الدراسة:

أولاً: النتائج:-

- توصلت الدراسة للعديد من النتائج نذكر أهمها فيما يلي:
- قصور برنامج الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر عن تحقيق الأهداف التنموية المأمولة والمرجوة منه.
- برنامج الشراكة مع القطاع الخاص في مصر لم يلبي احتياجات المواطنين المتزايدة باستمرار في مجال الخدمات العامة ، كما أنه لم يحفز النمو الاقتصادي ، أو يعمل على تخفيض معدلات البطالة ، كما أنه لم نستشعر معه أي تحسن في مستوى معيشة الأفراد بسبب قلة عدد المشروعات التي تم تنفيذها بنظام الشراكة بين القطاع العام والخاص في مختلف القطاعات (اقتصادية / اجتماعية / بيئية).
- لا يستطيع القطاع الخاص في كل الأحوال أن يكون بديلاً للقطاع العام ، وكذا لا يستطيع القطاع العام إنجاز كل المهام التي تتطلبها التنمية وخاصة في ظل الظروف التي تمر بها مصر لذا يجب أن يكون هناك توازن بين أدوار كل من القطاع العام والقطاع الخاص في ضوء الخطط الاقتصادية التي تتناسب مع الظروف والبيئة الداخلية والدولية.
- لا يمكن الاستغناء الكامل عن الشراكة وخاصة في الدول النامية ومصر والتي دائماً ما تعاني عجزاً في الموازنة العامة ، حيث أن المشكلة ليست فقط مشكلة تمويل، بل الحاجة لمشروعات تعمل على زيادة معدلات النمو الاقتصادي وإحداث تنمية شاملة مستدامة، والحاجة لخلق فرص عمل جديدة ، ورفع جودة الخدمات المقدمة وتقليل تكلفتها ونقل التكنولوجيا وتطويرها وجذب الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية في مجال الشراكة.

— ما زالت جميع مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص في مصر تتم مركزياً.

— فشل وتوقف بعض مشروعات الشراكة القومية بسبب أن هذه المشروعات كانت في بداية عمل الوحدة المركزية للشراكة ، وكانت الوحدة حديثة العهد والخبرة بمشروعات (P.P.P) ، والتي تتطلب قدراً كبيراً من الخبرة العملية لهذه النوعية من المشروعات.

— ابتعاد المستثمر عن الدخول في مثل هذه المشروعات بسبب عدم استقرار أسعار الصرف عند حساب التكلفة الاستثمارية ، ولتزايد المخاطرة في التكلفة والعائد بسبب تقلبات سعر الصرف خاصة ، وأن مدة التعاقد في هذه المشروعات طويلة الأجل تمتد دائماً لأكثر من عشرة سنوات .

ثانياً: التوصيات:—

في ضوء ما توصلت إليه الدراسة من نتائج تم طرح عدد من التوصيات نوجزها فيما يلي:

- ضرورة توافر إستراتيجية واضحة للمتابعة والرقابة والمساءلة على جميع المشروعات التي يتم تنفيذها بنظام الشراكة.

— تكليف جهات استشارية فنية تتسم بالكفاءة والنزاهة والخبرة بإعداد تقارير فنية دورية عن مشروعات الشراكة ، التي يتم طرحها وتنفيذها للتعرف على السلبيات والمشاكل التي تقابل تلك المشروعات والعمل على معالجتها فوراً.

— ضرورة إجراء تعديلات تشريعية تعمل على معالجة كافة أوجه القصور التي ظهرت في كافة مشروعات الشراكة ، التي توقفت أو لم يتم تنفيذها لتتلافى ذلك في المستقبل.

— العمل على توفير قاعدة بيانات سليمة يمكن الاعتماد عليها والوثوق فيها تمكن من التخطيط الجيد لمشروعات الشراكة وتحديد

الاحتياجات وأولويات التنفيذ.

— تبني الدولة لحملات إعلامية تسويقية جيدة لموضوع الشراكة بين القطاع العام والخاص ومشروعات الشراكة ومردودها الاقتصادي على الدولة والمستثمر وتأثيرها على المواطن.

— توسيع قاعدة الاستثمار المحلي من خلال دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة وزيادة قدرتها على الاستفادة من سوق رأس المال المصري ودخولها بحصص محددة في مشروعات الشراكة يعظم من الاستفادة من هذه المشروعات.

— وجوب الاهتمام بتدريب الجهات الحكومية المعنية بالشراكة مع القطاع الخاص على نحو يضمن الفهم الجيد لطبيعة القطاع الخاص وكيفية التعامل معه بكفاءة وفعالية ومرونة.

— مراعاة جميع النواحي ذات البعد الاجتماعي وحماية البيئة والصحة العامة، حرية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وحماية المستهلك ، إتباع مبادئ الحوكمة والشفافية والإدارة الرشيدة وعدم تضارب المصالح .

— استخدام الفوائض المالية التي تخرج عن إطار الموازنة العامة للدولة وترغب الجهات المعنية في استثمارها (الصناديق الخاصة ، ريع الأوقاف) ، الأمر الذي يتطلب التنسيق بين الجهات المعنية والدولة ، وتعبئة ذلك كجانب تمويلي هام ولا يمثل ضغط على الموازنة العامة.

قائمة المراجع



قائمة المراجع

أولاً - مراجع باللغة العربية:

- أحمد إبراهيم عبد الحميد ، نظرة تحليلية حول تجارب الدول في تطبيق مشروعات الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، مركز الدراسات البيئية وإدارة الموارد الطبيعية ، معهد التخطيط القومي ، ٢٠١١.
- أحمد بو عشيق ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة نحو أداء متميز في القطاع الحكومي ، المحور الخامس (الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات) ، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية ، معهد الإدارة العامة ، السعودية ، نوفمبر ٢٠٠٩.
- أحمد رشاد محمود سلام ، عقد الإنشاء والإدارة وتحويل الملكية، BOT في مجال العلاقات الدولية الخاصة ، مصر :دار النهضة العربية ٢٠٠٤.
- البيان المالي للموازنة العامة للدولة في الفترة من ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ حتى ٢٠١١ / ٢٠١٢ ، وزارة المالية.
- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية ، دائرة المالية ، حكومة دبي ، أبريل ٢٠١٠.
- أيمن عبد الحميد شاهين ، تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في جمهورية مصر العربية دراسة حالة لمشروعات توصيل الغاز الطبيعي ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ٢٠٠٨ .
- إيمان أحمد عزمي ، الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص في المملكة العربية السعودية (المعوقات المدانة والمأمول في التنمية المستدامة) المؤتمر

- الدولي للتنمية الإدارية ، نحو أداء متميز في القطاع الحكومي ، معهد الإدارة العامة ، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٩.
- إيهاب الدسوقي ، " دور القطاع الخاص في إدارة شئون الدولة والمجتمع " ، ضمن مشروع بحثي جماعي بعنوان إدارة شئون الدولة والمجتمع ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، عام ٢٠٠١.
- بيت الاستثمار العالمي، التوقعات الاقتصادية والإستراتيجية لقطاع الطاقة السعودي، المملكة العربية السعودية، مارس ٢٠٠٧.
- تقرير البنك الدولي لبحوث السياسات العامة، معجزة شرق آسيا النمو الاقتصادي والسياسات العامة، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ٢٠٠٠.
- جريدة القبس، دراسة بهدف شراكة حقيقية تقوم علي فكرة التكامل والإنصاف والعدالة ، توصيات لتفعيل قانون ال BOT ، الكويت ، يناير ٢٠١٠.
- جمال الدين أحمد خالق ، نظام التمويل بدون نقود في الفقه الإسلامي ، دراسة مقارنه مع الفكر الوضعي ، رسالة ماجستير — جامعة الأزهر — كلية الشريعة والقانون — قسم الدراسات العليا بالقاهرة ، غير معلومة السنة .
- جندي محمد صفوت عامر، خصخصة الخدمات العامة مع إشارة خاصة للخدمات الصحية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة حلوان، كلية الحقوق، ٢٠٠٩.
- حسن عبد المطلب العلواني ، "مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي في مصر " بحث مقدم ضمن مشروع بحثي مشترك بعنوان " دور الدولة في عالم متغير " ، جامعة القاهرة — كلية

- الاقتصاد والعلوم السياسية - إصدار مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، ٢٠٠٤ .
- دليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، برنامج التعاملات الإلكترونية الحكومية للمملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٩ .
- رشيدة إدشباني ، التجربة المغربية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، وزارة الصناعة والتجارة ، والتكنولوجيات الحديثة ، المغرب ، ٢٠٠٩ .
- رفيق يونس المصري، أعمال ندوة التعاون بين الحكومة والقطاع الأهلي في تمويل المشروعات الاقتصادية، جدة، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية، ١٩٩٩ .
- رياض الفرس الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، قسم الاقتصاد — مركز التميز في الإدارة ، جامعة الكويت .
- ريهام إبراهيم مدحت سيد ، الأبعاد الاقتصادية لشراكة القطاع العام والخاص في مصر ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، كلية التجارة قسم الاقتصاد، جامعة عين شمس ، ٢٠١٢ .
- سيد طه بدوى ، الإطار الاقتصادي لمشروعات البنية الأساسية ذات التمويل الخاص (B.O.T) ، دراسة دور القطاع الخاص في تمويل هذه المشروعات ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- سميحة فوزي ، نهال المغربل ، الاستثمار العام والخاص في مصر مزاحمة أم تكامل) ، المركز المصري للدراسات الاقتصادية ، (ورقة عمل رقم ٩٦) أبريل ٢٠٠٤ .
- سنوسي بن عומר ، فعالية الاستثمار المباشر في الجزائر ، تقييم تجربة الشراكة قطاع عام — خاص ، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان ، الجزائر ، ٢٠١٣ - ٢٠١٤ .

- شرين عابدين مدير المشروعات — الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص — وزارة المالية ، القاهرة.
- شهاب فاروق عبد الحي عزت (التنظيم القانوني لنظم مشاركة القطاع العام والخاص في تمويل وتشغيل مشروعات البنية الأساسية) رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ٢٠١٠.
- صادق رياض ، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ورقة خلفية للتقرير الاقتصادي ، معهد التخطيط القومي تاريخ مؤجل لحين صدور التقرير.
- عادل محمود رشيد ، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، " المفاهيم والنماذج والتطبيقات " ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، عام ٢٠٠٦ .
- عاصم أحمد زينهم، ورقة خلفية للتقرير الاقتصادي، معهد التخطيط القومي تاريخ مؤجل لحين صدور التقرير.
- عاطر حنورة — رئيس الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص — وزارة المالية ، القاهرة .
- عبد الستار أبو غدة، عقد البناء والتشغيل والإعادة (B.O.T) وتطبيقه في تعمير الأوقاف والمرافق العامة ، منظمة المؤتمر الإسلامي، الدورة التاسعة عشر الشارقة ، ٢٠٠٨.
- عبد الحق الجناتي ، " دراسة مقارنة للمبادرتين الأمريكية والأوربية ، بشأن شراكة مع البلدان المغاربة " ، المجلة المغربية للدراسات الدولية ، العدد ٣ يونيو ١٩٩٩ .
- عبد العزيز على الصقر ، التغير في دور الدولة وتطوير أداء المنظمات العامة الخدمية في المملكة العربية السعودية — مع التطبيق على الخدمات العامة البديلة بمنطقة عسير ، رسالة دكتوراه في الإدارة العامة ، جامعة

- القاهرة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - قسم الإدارة العامة ، ٢٠٠٤ .
- عبد القادر دياب ، الشراكة بين القطاع العام والخاص ، ورقة بحثية مقدمة إلى التقرير الاقتصادي، معهد التخطيط القومي ، القاهرة ، لم ينشر بعد.
- عبد القادر ورسمه غالب ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، ورقة عمل مقدمة في ندوة " عقود المشاركة (ppp) والتحكيم في منازعتها " ، مملكة البحرين ، أبريل ٢٠٠٨ .
- عبد الله بن إبراهيم بن مرشد ، نموذج لتقييم أسلوب شراكة القطاعين العام والخاص في عقود مشاريع الطاقة الكهربائية في المملكة العربية السعودية ، جامعة الملك سعود ، كلية الهندسة ، قسم الهندسة المدنية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الرياض ، يونيو ٢٠٠٥ .
- عبد الله شحاتة خطاب ، المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية : الدروس المستفادة للحالة المصرية ، المركز المصري للدراسات الاقتصادية ، ورقة عمل رقم ١٣٩ سبتمبر ٢٠٠٨ .
- عفيفي علاء الدين الرئيس مدخل إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، الشبكة العالمية للمعلومات — الانترنت .
- غدير بنت سعد الحمود ، العلاقة بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص في إطار التنمية الاقتصادية السعودية ، رسالة ماجستير ، جامعة الملك سعود ، كلية العلوم الإدارية ، المملكة العربية السعودية ، ١٤٢٣ .
- قانون رقم ٥٤,٠٥ يتعلق بالرسمية، مفوض للمرافق العامة، ظهير شريف رقم ١,٠٦,١٥ ، الجريدة الرسمية، عدد ٥٤٠٤ ، ١٦/٠٣/٢٠٠٦ .
- قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ .
- محمد صلاح ، البشير عبد الكريم ، أسلوب البوت كآلية لتشديد مشروعات البنية التحتية ، تجارب دولية وعربية مختارة ، أبحاث اقتصادية وإدارية،

- جامعة الشلف الجزائر العدد السابع عشر، يناير ٢٠١٥.
- محمد صلاح يوسف عفيفي (المشاركة بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص بالتطبيق على قطاع النقل) ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، كلية التجارة ، قسم الاقتصاد ، جامعة بنها ٢٠١١.
- محمد غازي الجلالي ، نحو بناء نظام متكامل لاستخدام نظام البناء والتشغيل والنقل ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الهندسة ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٠.
- محمد متولي دكروري ، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز علي التجربة المصرية ، وزارة المالية ، الإدارة العامة للبحوث المالية ، إدارة بحوث التمويل ، القاهرة ، ٢٠٠٩.
- معهد التخطيط القومي ، الشراكة بين الدولة والفاعلين الرئيسيين لتحفيز النمو والعدالة في مصر سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٢١٨) فبراير ٢٠١٠ .
- معهد التخطيط القومي لقاء الخبراء سلسلة أوراق اقتصادية العدد رقم (١٢) مايو ٢٠١٠.
- منى عمر محمد ، دور الإنفاق العام علي التعليم في رفع جودته في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، قسم الاقتصاد ، جامعة عين شمس ، ٢٠١٢.
- هند محمد هاني علي ، تحليل العائد الاقتصادي للاستثمار الأجنبي في مشروعات البنية الأساسية في ظل BOT في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة وإدارة الأعمال ، جامعة حلوان ، ٢٠٠٥.
- هيثم يوسف عوضه ، الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني ، دراسة تطبيقية في المؤسسات الفلسطينية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة النجاح ، فلسطين ، كلية الدراسات العليا ، ٢٠٠٣.

- وائل فوزي محمد بدوى (التجربة المصرية في مشروعات B.O.O.T ودور البنوك في تمويلها مع التطبيق على قطاع النقل البحري، الموانئ التخصصية) رسالة ماجستير في الاقتصاد ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ٢٠٠٨.
- وزارة الاقتصاد والتخطيط ، إنجازات الخطة الثامنة ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٨.
- وزارة الاقتصاد والتخطيط ، إنجازات الخطة التاسعة ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٩.
- وزارة المالية : الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ، البرنامج القومي لشراكة القطاعين العام والخاص ، القاهرة ، سبتمبر ٢٠٠٧.
- وزارة المالية : الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ، الجديد عن البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص ، القاهرة ، يونيو ٢٠٠٩.
- وفاء عثمان، الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص، ورقة عمل مقدمة في ندوة بعنوان " عقود المشاركة وآثارها (p.p.p)، القاهرة، أغسطس ٢٠٠٧.
- ياسمين محمود محمد الجزار ، بدائل التمويل الحكومي لمشروعات البنية الأساسية (نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص) رسالة ماجستير في الاقتصاد ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠١١.

ثانياً – مراجع باللغة الأجنبية:

- Antonio Vives, Angela M. Paris, Juan Benavides, Peter D. Raymond Dario Quiroga and Javier Marcus, Financial Structuring of Infrastructure Projects in Public-Private Partnerships: An Application to Water Projects, Inter-American Development Bank and Pricewaterhouse Coopers October, 2006.
- Apurva Sanghi, Alex Sundakov, Denzel Hankinson, Designing And Using Public – Private Partnership Units Infrastructure, "Lesson Form Case Studies Around The World " Note No: 27- Sep2007.
- House of Commons Library, "The Private Finance Initiative (PFI)," UK ,(2001)
- John Moore, British privatization, Taking capitalism to the People Harvard Business review, January- February 1992.
- Kumi Harischandra- Ryan J.Orr , Private Infraucture Investment Opportunities in Islamic Countries ,Collaboratory for research on Global Projects, April 2009.
- Marin, Philippe , Public-Private partnerships for urban water utilities: a review of experiences in developing countries , World bank , Publication, February, 2009.
- Mobilizing public-Private Partnerships to Finance Infrastructure amid crisis is Focus of World Bank Conference, Washington, December, 15, 2008.

- Sahar Tohamy – Nihal El Megharbel , Private Participation in Airport Activity In Egypt , The Egyptian Center For Economics Studies ,December 2001.
- Sudki M.jad , Build , Operate, And Transfer (BOT) Project Development System in Saudi Arabia , King Fahd University Of Petroleum AND Minerals College of Industrial Management, January,2005.
- Terry Hailer, Hailer and Associates Ltd, Christchurch, Public and Private Sector Partnerships – Review of International Models and Experiences, MAF Technical paper, November, 2002.

ثالثاً – مراجع إلكترونية:

- [http://rru.worldbank.org/ Ask Question/ Faq.aspx](http://rru.worldbank.org/AskQuestion/Faq.aspx) Accessed on dec. 20, 2005.
- WWW. Pppcentralunit. Mof.gov.eg
- Wwww. Projects Middle East .com / read. ASP.
- <http://www.startimes.com>

الملاحق



الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ ٥

قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠

بإصدار قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص
في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتي نصه ، وقد أصدرناه :

(المادة الأولى)

تسرى أحكام القانون المرافق على عقود المشاركة مع القطاع الخاص وعقود
الاستشارات الخاصة المتعلقة بها والتي تبرمها الجهات الإدارية ، لتنفيذ مشروعات البنية
الأساسية والخدمات والمرافق العامة وإتاحة خدماتها .

ولا تسرى على هذه العقود أحكام القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بالتزامات المرافق
العامة، والقرار بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ في شأن منح الامتيازات المتعلقة باستثمار
موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة وتعديل شروط الامتياز ، وقانون تنظيم المناقصات
والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ، وغيرها من القوانين الخاصة بمنح
التزامات المرافق العامة .

(المادة الثانية)

يصدر رئيس مجلس الوزراء اللاحة التنفيذية للقانون المرافق ، بناءً على عرض الوزير
المختص بالشئون المالية ، وموافقة مجلس الوزراء وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل به .

(المادة الثالثة)

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به من أول الشهر التالي لمرور
ثلاثين يوماً على تاريخ نشره .

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة، وينفذ كقانون من قوانينها .

صدر برئاسة الجمهورية في ٤ جمادى الآخرة سنة ١٤٣١ هـ

(الموافق ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ م) .

حسنى مبارك

٦ الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) فى ١٨ مايو سنة ٢٠١٠

قانون

تنظيم مشاركة القطاع الخاص
فى مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة

الفصل الاول

الاتحكام العامة

مادة (١) :

فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بكل من الكلمات والعبارات الآتية المعانى المبينة قرين كل منها :

الجهات الإدارية : الوزارات والهيئات العامة، الخدمية والاقتصادية، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التى يصدر بتحديداتها قرار من رئيس مجلس الوزراء .
السلطة المختصة : الوزير المختص، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة أو الممثل القانونى للشخص الاعتبارى العام .

القطاع الخاص : الشخص الاعتبارى المصرى أو الأجنبى الذى تقل نسبة مساهمة المال العام المصرى فى رأسماله عن (٢٠٪) ، والتحالف بين اثنين أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية المصرية أو الأجنبية الذى تقل نسبة مساهمة المال العام فيه عن (٢٠٪) .
المستثمر : القطاع الخاص الذى يشارك فى المنافسة على الفوز بأحد عقود المشاركة طبقاً لأحكام هذا القانون .

شركة المشروع : الشركة المساهمة المصرية التى يؤسسها صاحب العطاء الفائز ويكون غرضها الوحيد تنفيذ عقود المشاركة .

عقد المشاركة : عقد تبرمه الجهة الإدارية مع شركة المشروع وتعهدها إليها بمقتضاه بالقيام بكل أو بعض الأعمال المنصوص عليها فى المادة (٢) من هذا القانون .

عقود الاستشارات الخاصة : عقود تبرمها الوحدة المركزية للمشاركة أو وحدات المشاركة فى الجهات الإدارية المنشأة بموجب المادة (١٦) من هذا القانون بعد موافقة الوحدة المركزية للمشاركة مع مستشارى الطرح القائمين على إعداد الدراسات والمستندات الخاصة بالمشروع .

الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) فى ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ ٧

التشغيل : إدارة المشروع محل عقد المشاركة بمعرفة شركة المشروع، وذلك من جميع النواحي المالية والفنية والإدارية وتوريد المنتج أو تقديم الخدمة التى يقوم عليها المشروع للجهة الإدارية نظير المقابل المتفق عليه فى عقد المشاركة أو طبقاً للأسس والقواعد التى يحددها العقد .

الاستغلال : إدارة المشروع محل عقد المشاركة بمعرفة شركة المشروع وذلك من جميع النواحي المالية والإدارية والفنية، وبيع المنتج أو تقديم الخدمة التى يقوم عليها المشروع إلى من تحدده الجهة الإدارية، وبالشروط والأحكام التى تعتمدها اللجنة العليا لشئون المشاركة وذلك وفقاً للأسس والقواعد المتفق عليها فى عقد المشاركة .

مادة (٢) :

للجهات الإدارية أن تبرم 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 لكى يصبح المشروع صالحاً للاستخدام فى الإنتاج أو تقديم الخدمة بانتظام واضطراد طوال فترة التعاقد .

ولا 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 .

ومع ذلك يجوز لمجلس الوزراء بناء على توصية اللجنة العليا لشئون المشاركة المنصوص عليها فى المادة (١٤) من هذا القانون ، الموافقة على إبرام عقد المشاركة لمدة تزيد على ثلاثين سنة إذا اقتضت ذلك مصلحة عامة جوهرية .

ولا تبدأ شركة المشروع فى تقاضى أية مستحقات مالية نظير بيع المنتجات أو إتاحة الخدمات وفقاً لمستوى الأداء المنصوص عليه فى العقد إلا بعد إصدار الجهة الإدارية المتعاقدة شهادة بقبول مستوى جودة الأعمال أو المنتجات، أو الخدمات المتاحة .

٨ الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠

مادة (٣) :

يجوز أن يتضمن عقد المشاركة بالإضافة إلى ما هو منصوص عليه في المادة (٢) قيام شركة المشروع بتشغيل المشروع وتقديم الخدمة أو المنتج للجهة الإدارية لتتولى تقديمه لجمهور المستهلكين أو المنتفعين .

ويجوز ، بموافقة مجلس الوزراء ، بناء على توصية اللجنة العليا لشئون المشاركة في ضوء التقارير المعدة من الوحدة المركزية للمشاركة ، قيام شركة المشروع باستغلال المشروع وبيع المنتج أو تقديم الخدمة إلى من تحدده الجهة الإدارية .
ومع مراعاة حكم المادة (٢) من هذا القانون ، يجوز أن يتضمن عقد المشاركة تنظيمًا لتجديد مدته .

مادة (٤) :

لا يجوز طرح مشروعات المشاركة إلا بعد موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة المنصوص عليها في المادة (١٤) من هذا القانون ، بناء على طلب السلطة المختصة ، في ضوء الدراسات التي تعد تحت إشراف الوحدة المركزية للمشاركة المنصوص عليها في المادة (١٦) من هذا القانون ، لبيان جدوى مشروع المشاركة ، وضمان مستوى الإنتاج والخدمات ، وجودة أصول المرفق وصيانتها ، وذلك على النحو الذى تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

مادة (٥) :

تتولى الجهة الإدارية المتعاقدة وغيرها من الجهات المعنية بتنظيم ورقابة المرافق والخدمات محل التعاقد ، متابعة شركة المشروع عند إنشائه وتجهيزه وإتاحة المنتجات والخدمات محل عقد المشاركة والتأكد من تحقيق مستويات الجودة المقررة قانونًا ، ولها فى سبيل ذلك تعيين مندوبين لها لمراقبة التنفيذ ، وذلك طبقًا للشروط والأحكام المنصوص عليها فى العقد ، وبمراعاة معايير وقواعد الرقابة المقررة قانونًا .

الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ ٩

وإذا تضمن عقد المشاركة إسناد التشغيل أو الاستغلال لشركة المشروع، فعلى الجهة الإدارية بالاتفاق مع الشركة وتحت إشراف الجهات المعنية بتنظيم ورقابة المرافق والخدمات محل التعاقد، تشكيل لجنة للتأكد من مطابقة المنتج أو الخدمة للمستوى المطلوب، وتقديم تقارير دورية، وتحديد اللائحة التنفيذية لهذا القانون نظام عمل اللجنة وما تقدمه من تقارير.

وعلى شركة المشروع، في الحالة المنصوص عليها في الفقرة السابقة، أن تقدم إلى اللجنة كل ما تطلبه من الأوراق أو المعلومات أو البيانات اللازمة للقيام بمهامها، وأن تسمح لها بزيارة المواقع التي تطلب زيارتها والتفتيش عليها في أى وقت، وذلك كله على النحو الذى تنظمه اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

مادة (٦):

على شركة المشروع التى يتضمن عقد المشاركة إسناد استغلال المشروع إليها، الالتزام بكفالة المساواة التامة بين المتفعين بالمنتجات أو الخدمات التى يتيحها المشروع، سواء من حيث أحكام بيع المنتج أو تقديم الخدمة.

وللشركة، بعد موافقة السلطة المختصة، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، تقرير معاملة خاصة لفئات معينة من المتفعين الذين تتساوى مراكزهم القانونية، على أن يكون ذلك وفقاً لقواعد عامة مقرر سلفاً، وبشرط المساواة بين أشخاص كل فئة.

وتكون شركة المشروع مسئولة عن التعويض عن الأضرار الناجمة عن مخالفة أحكام هذه المادة.

مادة (٧):

للجهة الإدارية تعديل شروط البناء والتجهيز والتطوير وغير ذلك من الأعمال أو مقابل الخدمات المتفق عليها فى عقد المشاركة، كما أن لها إذا تضمن العقد إسناد تشغيل المشروع أو استغلاله لشركة المشروع، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، الحق فى تعديل قواعد تشغيله أو استغلاله، بما فيها أسعار بيع المنتجات أو مقابل الخدمات،

١٠. الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠

وذلك كله في إطار الحدود المتفق عليها في العقد، وبعد موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة ودون إخلال بحق شركة المشروع أو الجهة الإدارية في التعويض بحسب الأحوال، طبقاً للأسس والقواعد التي يبينها العقد .

وإذا تم تعديل سعر بيع المنتج أو مقابل تقديم الخدمة ، فلا يسرى هذا التعديل إلا بأثر مباشر .

مادة (٨) :

يجوز الاتفاق على تعديل عقد المشاركة طبقاً للأسس والقواعد المنصوص عليها في العقد وذلك إذا طرأت ظروف غير متوقعة بعد إبرام عقد المشاركة بما في ذلك التعديلات في التشريعات السارية وقت إبرام العقد .

مادة (٩) :

للجهة الإدارية أن تباشر بنفسها أو عن طريق من تختاره لذلك، إدارة المشروع وتشغيله أو استغلاله إذا أخلت شركة المشروع إخلالاً جوهرياً بالتزاماتها في تشغيل المشروع، أو في تحقيق مستويات الجودة المقررة قانوناً أو في عقد المشاركة، ولم تقم بإصلاح الخلل و لم تتدخل جهة التمويل لإصلاحه خلال المدة المنصوص عليها في عقد المشاركة من تاريخ إخطارها بذلك، دون إخلال بالتزام شركة المشروع بتعويض الجهة الإدارية عن الأضرار الناجمة عن هذا الإخلال .

مادة (١٠) :

تلتزم شركة المشروع بالمحافظة على الأصول الخاصة بتشغيل المشروع وموجوداته وحقوقه، وصيانتها والعناية بها ، واستخدامها في الغرض الذي أعدت له .
ويجب أن يتضمن عقد المشاركة الأحكام المنظمة للملكية منشآت المشروع وأصوله أثناء مدة العقد وعند انتهائه أو إنهائه مبكراً .

الجزيدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ ١١

مادة (١١) :

لا يجوز الحجز أو اتخاذ أية إجراءات تنفيذ على المنشآت والأدوات والآلات والمهمات المخصصة لتنفيذ عقد المشاركة وتشغيل المشروع أو استغلاله .
كما لا يجوز لشركة المشروع بيع ما قد تملكه وفقاً لعقد المشاركة من الأموال والأصول الخاصة بالمشروع والمنشآت التي يتم إقامتها أو تطويرها ، إلا لغرض تنفيذ برنامج الإحلال والتجديد المنصوص عليه في العقد وبعد الحصول على موافقة السلطة المختصة ، أو أن ترتب أي حق عليها ، ومع ذلك يجوز ترتيب حق عيني تبعي عليها بموافقة كتابية مسبقة من الجهة الإدارية لغرض التمويل بناءً على الشروط الواردة في العقد ، وذلك استثناءً من حكم الفقرة السابقة .
ويقع باطلاً أي إجراء ، أو تصرف يتم بالمخالفة لأحكام هذه المادة .

مادة (١٢) :

على شركة المشروع أن تعرض على الجهة الإدارية اتفاقات المساهمين في شركة المشروع ، ومشروعات العقود التي تزمع إبرامها مع الغير بقصد تنفيذ الأعمال والخدمات محل عقد المشاركة ، وذلك وفقاً للإجراءات وفي المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

وللجهة الإدارية خلال مدة لا تتجاوز سستين يوماً من تاريخ العرض حق الاعتراض على إبرام هذه العقود ، وذلك إذا ثبت لها أن الغير المزمع التعاقد معه سبق إفلاسه أو أنه خاضع لإجراءات التصفية أو سبق الحكم عليه نهائياً أو على من يمثله قانوناً بالنسبة إلى الأشخاص الاعتبارية في جريمة مخلة بالشرف ، أو تم شطب من سجلات الموردين أو المقاولين بالجهة الإدارية المتعاقدة ، أو كانت هناك اعتبارات للأمن القومي تستلزم ذلك .

١٢ الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠

مادة (١٣) :

على شركة المشروع أن تقدم إلى الجهة الإدارية المتعاقدة تقارير دورية عن أعمال البناء والتجهيز والتطوير والصيانة والتشغيل والاستغلال التي تقوم بها تنفيذاً لعقد المشاركة ، بحسب الأحوال، كما أن على الشركة ضمان توافر الاشتراطات البيئية ، وشروط الصحة والسلامة للعاملين بالمشروع والمتنفعين به .

الفصل الثاني

اللجنة العليا لشئون المشاركة والوحدة المركزية للمشاركة

مادة (١٤) :

تُشكل لجنة عليا لشئون المشاركة، برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية الوزراء المختصين بالشئون المالية، والاستثمار، والتنمية الاقتصادية، والشئون القانونية، والإسكان والمرافق، والنقل، ورئيس الوحدة المركزية للمشاركة . ويتولى الوزير المختص بالشئون المالية رئاسة اللجنة في حالة غياب رئيس مجلس الوزراء .

ولرئيس مجلس الوزراء ضم من يراه من الوزراء المعنيين إلى عضوية هذه اللجنة . ويتنضم لعضوية اللجنة الوزير المختص بمشروع المشاركة المطلوب تنفيذه عند النظر في المشروع واعتماده .

ويصدر بتشكيل اللجنة ونظام العمل فيها قرار من رئيس مجلس الوزراء ، بناء على اقتراح الوزير المختص بالشئون المالية .

مادة (١٥) :

تختص اللجنة العليا لشئون المشاركة بما يأتي :

(أ) رسم سياسة قومية موحدة للمشاركة مع القطاع الخاص تحدد أطرها وأهدافها

وآلياتها والنطاق المستهدف لمشروعاتها .

(ب) اعتماد تطبيق نظام المشاركة على مشروعات الجهات الإدارية .

الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ ١٣

(ج) متابعة توفير المخصصات المالية لضمان الوفاء بالالتزامات المالية الناشئة عن تنفيذ عقود المشاركة .

(د) إصدار القواعد والمعايير العامة للمشاركة، واعتماد العقود النموذجية للمشاركة في القطاعات المختلفة .

(هـ) اعتماد توصية السلطة المختصة بالجهة الإدارية باختيار المتعاقد معها في عقد المشاركة والموافقة على إبرام العقد .

(و) إجراء الدراسات واقتراح وسائل توفير وتطوير أدوات السوق اللازمة لتوفير الهيكل التمويلي المناسب لمشروعات المشاركة .

وتُعد اللجنة العليا لشئون المشاركة في موعد غايته ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية تقريراً عن أعمالها ، متضمناً ما أسفرت عنه ممارستها لاختصاصاتها من تطبيق نظام مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة ، والأثر المالي لتطبيق هذا النظام على الموازنات العامة والدين العام .

وعلى الوزير المختص بشئون المالية أن يحيل التقرير المنصوص عليه في الفقرة السابقة إلى مجلس الشعب مع مشروعات قوانين الربط الخاصة بالحساب الختامي للموازنات العامة .

مادة (١٦) :

تُنشأ بوزارة المالية وحدة ذات طابع خاص تسمى "الوحدة المركزية للمشاركة" ، يصدر بتشكيلها وتعيين رئيسها ، قرار من الوزير المختص بالشئون المالية ، ويحدد اللاحقة التنفيذية لهذا القانون علاقاتها بأجهزة الدولة ، وهيكلها الإداري والمالي ، ونظم العمل والعاملين بها وأجورهم دون التقيد بالنظم الحكومية المعمول بها .

كما تنشأ بالجهات الإدارية ، بحسب الاقتضاء ، وحدات للمشاركة ، يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها ، وينظم العمل فيها قرار من السلطة المختصة في الجهة الإدارية .

وتختص الوحدة المركزية للمشاركة بتقديم الخبرة الفنية والمالية والقانونية للجنة العليا لشئون المشاركة ، ولوحدات المشاركة بالجهات الإدارية ، كما تختص برسم ومتابعة إجراءات

١٤ الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠

طرح وإبرام عقود المشاركة وتنفيذها ، وإعداد ونشر الدراسات والمعلومات والإحصاءات الخاصة بمشروعات المشاركة على المستويين المحلي والدولي ، وتختص الوحدة المركزية للمشاركة باختيار مستشاري الطرح لمشروعات المشاركة والتعاقد معهم طبقاً للقواعد والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

وتقوم الوحدة بإنشاء سجل إلكتروني لكل مستندات مشروعات المشاركة، كما تختص بتلقى شكاوى مستثمرى مشروعات المشاركة ودراستها وإعداد الرأى بشأنها قهيداً لرفعها للجنة العليا لشئون المشاركة .

ويكون للوحدة المركزية للمشاركة حسابات مالية مستقلة تدرج فيها المبالغ المخصصة لها من الدولة وما تتلقاه من دعم مالى، بالإضافة إلى ما تحصله من شركة المشروع لقاء ما تؤديه من خدمات ، وتحدد اللجنة العليا لشئون المشاركة النسبة المقررة لذلك المقابل وطريقة سداه بحد أقصى ٥ ٪ من القيمة الإجمالية للعقد .

وللوحدة المركزية للمشاركة ، بعد موافقة الوزير المختص بالشئون المالية، أن تقدم خبرتها فى مجال إعداد الدراسات الفنية والمالية والقانونية واقتراح النظم التشريعية واللاتحية والمساعدة فى إنشاء الهياكل الإدارية اللازمة للجهات المحلية أو الأجنبية التى تطلب ذلك، ويجب أن تضمن الموافقة تحديد المقابل المالى الذى تحصل عليه .

مادة (١٧) :

يكون اعتماد تطبيق نظام المشاركة على مشروعات الجهة الإدارية ، بقرار من اللجنة العليا لشئون المشاركة بناء على طلب الجهة الإدارية، وبعد عرض توصية الوحدة المركزية للمشاركة فى شأن المشروع ، وتنظم اللائحة التنفيذية لهذا القانون ما يتطلبه ذلك من إجراءات .

وعلى الجهات الإدارية التى ترغب فى الحصول على اعتماد تطبيق نظام المشاركة على أى من مشروعاتها أن توفر للوحدة المركزية للمشاركة جميع المعلومات اللازمة لإعداد تقريرها بالتوصيات .

المجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ ١٥

مادة (١٨) :

على الجهة الإدارية التي تم اعتماد اختيار نظام المشاركة لمشروعاتها أن تراعى فى جميع إجراءاتها تطبيق توصيات الوحدة المركزية للمشاركة .
ويكون نشر أى إعلان أو مستند خاص بالمشروعات تحت الطرح، بما فى ذلك إعلانات إبدأ، الاهتمام والدعوة للتأهيل ومذكرة المعلومات والدعوة للتقدم بالعطاء، بعد الحصول على موافقة الوحدة المركزية للمشاركة ، ولا يصح انعقاد لجان تحديد المعايير والتأهيل ولجان تلقى ودراسة العطاءات إلا بحضور ممثل للوحدة المركزية للمشاركة .

الفصل الثالث

إجراءات الطرح والترسية

مادة (١٩) :

يخضع اختيار المستثمر لمبادئ العلانية والشفافية وحرية المنافسة وتكافؤ الفرص والمساواة، وفقاً للقواعد والإجراءات الواردة فى هذا القانون ولائحته التنفيذية .
ويتم النشر والإعلان والتحضير لمنافسات المشاركة بالتنسيق مع الوحدة المركزية للمشاركة على النحو الذى تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

مادة (٢٠) :

تشكل بقرار من السلطة المختصة بالجهة الإدارية لجنة تسمى "لجنة التأهيل المسبق" تضم خبرات فنية ومالية وقانونية، ويجب أن تضم فى عضويتها ممثلاً أو أكثر عن الوحدة المركزية للمشاركة وممثلاً عن وحدة المشاركة بالجهة الإدارية إذا وجدت ، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون اختصاصات هذه اللجنة ونظم العمل بها .

١٦ المجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠

ويكون للمستثمرين الذين لم ترد أسماؤهم ضمن قائمة المستثمرين المؤهلين ، الاعتراض على قرار لجنة التأهيل ، ويقدم الاعتراض إلى الوحدة المركزية للمشاركة لدراسته وإصدار قرارها الملزم بشأته ، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون مواعيد وإجراءات الاعتراض من قرار لجنة التأهيل ، وإجراءات نظره والبت فيه .

مادة (٢١) :

للجنة الإدارية بالتنسيق مع الوحدة المركزية للمشاركة ، أن تدعو إلى عقد لقاءات واجتماعات تمهيدية خاصة مع المستثمرين المؤهلين لمناقشة الأمور المتعلقة بمواصفات المشروع وشروط التمهيدية ، على أن تتاح كافة الاستفسارات والإجابات عليها لجميع المستثمرين المؤهلين .

وللمستثمر المؤهل أن يشترط على السلطة المختصة بالجهة الإدارية الالتزام بعدم إفشاء سرية أى من البيانات الخاصة بتحفظاته أو توقعاته الاقتصادية أو المالية ، ويكون التعامل مع المستثمرين المؤهلين بما يضمن تكافؤ الفرص والمساواة بينهم . وللسلطة المختصة بالجهة الإدارية أن تقرر إعادة دراسة مواصفات المشروع وشروط التمهيدية بناء على ما تم فى اللقاءات والاجتماعات المشار إليها ، بما لا يؤثر على معايير التأهيل وذلك قبل إصدار دعوة تقديم العطاءات .

مادة (٢٢) :

للسلطة المختصة بالجهة الإدارية بموافقة مسبقة من الوحدة المركزية للمشاركة ، أن تقرر أن يكون تقديم العطاءات الفنية والمالية على مرحلتين يتم فى الأولى تقديم عرض غير ملزم يحتوى على الخطوط العريضة للعطاء الفنى والمالى ، يليه حوار تناقضى ، وفقا لحكم المادة (٢٣) من هذا القانون ، ويتم فى المرحلة الثانية تقديم العطاءات النهائية التى يتم على أساسها التقييم النهائى .

وتنظم اللائحة التنفيذية لهذا القانون أحكام وإجراءات الطرح على مرحلتين .

الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) فى ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ ١٧

مادة (٢٣):

للجهة الإدارية أن تجرى حواراً تنافسياً مع المستثمرين المؤهلين الذين تقدموا بعروضهم غير الملزمة ، وذلك بالاشتراك مع الوحدة المركزية للمشاركة ، بناء على موافقة مسبقة وتحت رقابة اللجنة العليا لشتون المشاركة بهدف الحصول على إيضاحات بشأن عناصر العطاء الفنى والمالى ، وتكون هذه الحوارات مع كل صاحب عطاء على حدة .
ويجب أن تتم تلك الحوارات فى إطار من المساواة بين المستثمرين المؤهلين ، ولا يجوز إفشاء سرية ما يدور خلالها من مناقشات أو يبدى من معلومات ، وتنظم اللائحة التنفيذية لهذا القانون قواعد وإجراءات إدارة هذه الحوارات .

مادة (٢٤):

تعد الجهة الإدارية بالتنسيق مع الوحدة المركزية للمشاركة كراسة الشروط والمواصفات الخاصة بالمشروع ، ويجب أن تتضمن الكراسة، على وجه الخصوص ، ما يأتى :
(أ) المعلومات العامة المتعلقة بالمشروع والتي تلزم لإعداد العطاءات وتقديمها .
(ب) مواصفات المشروع والشروط الفنية والمالية الواجب توافرها فى العطاء .
(ج) مواصفات المنتج النهائى ومواصفات ومستوى الخدمة ومؤشرات الأداء والمتطلبات الرئيسية للجهة الإدارية والجهات التنظيم والرقابة للمرافق والخدمات محل التعاقد فيما يتعلق بمعايير السلامة والأمن وحماية البيئة وغيرها .
(د) الشروط الرئيسية لعقد المشاركة ، وغيره من الاتفاقات التكميلية ، مع بيان ما يعتبر منها شروطاً غير قابلة للتفاوض .
(هـ) تحديد طريقة وأسس المفاضلة بين العطاءات ، وفى حالة اختيار نظام التقييم بالنقاط يجب بيان معايير تقييم العطاءات وأسس المقارنة بينها فنياً ومالياً والدرجة التى تمنح لكل معيار منها ، والطريقة التى تطبق بها تلك المعايير فى تقييم العطاءات .

١٨ الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠

(و) المستندات والنماذج والمواعيد الواجب مراعاتها واستيفاؤها في العطاء .

(ز) قيمة التأمين المؤقت وطريقة حساب التأمين النهائي .

وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون قواعد وإجراءات إعداد كراسة الشروط

والمواصفات .

مادة (٢٥) :

تشكل بقرار من السلطة المختصة بالجهة الإدارية لجنة من عناصر فنية ومالية تتولى وضع التكاليف الأساسية للمشروع في حالة تنفيذه بواسطة الجهة الإدارية ويطلق عليها "القيمة التقديرية" وعلى اللجنة إعداد تقرير عن أعمالها ، يتضمن بيان الأسس التي اتبعتها لوضع تلك التكاليف وتحديد هذه القيمة ، يوضع في مظاروف مغلق موقع عليه من جميع أعضاء اللجنة ، وتتولى الوحدة المركزية للمشاركة مراجعة التكاليف الأساسية للمشروع وتضيف إليها تكلفة التمويل وحساب المخاطر والأعباء التي يتحملها القطاع الخاص لتنفيذ المشروع ، وترفع بتقديرها الجديد تقريراً يتم اعتماده من اللجنة العليا لشئون المشاركة بطلق عليه "المقارن الحكومي" يوضع في مظاروف مغلق موقع عليه من رئيس الوحدة المركزية للمشاركة ولا يفتح إلا بعد فتح المظاريف المالية للعطاءات المقبولة فنياً .

وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الأسس التي يتعين اتباعها عند وضع كل من

القيمة التقديرية والمقارن الحكومي .

مادة (٢٦) :

تتولى الجهة الإدارية بعد اعتماد السلطة المختصة لمذكرة الطرح النهائية وكراسة الشروط والمواصفات ، توجيه الدعوة إلى المستثمرين المؤهلين لسحب كراسة الشروط وأداء الثمن المحدد لها وذلك طبقاً للأسس والقواعد التي تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ ١٩

مادة (٢٧) :

تقدم العطاءات في مطروفين مغلفين أحدهما للعرض الفني والآخر للعرض المالي ، ويجب أن يتضمن المطروف الفني المواصفات التفصيلية اللازمة لتحقيق مستوى الخدمة أو مستوى المنتج النهائي للمشروع ، طبقاً للتحديد الوارد بكراسة الشروط والمواصفات ويقتصر فتح المظاريف المالية على العطاءات المقبولة فنياً ، وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد والإجراءات الخاصة بتقديم العطاءات وفتح المظاريف والمستندات والبيانات التي يتعين أن يتضمنها كل مطروف .

مادة (٢٨) :

يجوز أن يتقدم بالعطاء تحالف مكون من أكثر من مستثمر مؤهل ، ويقدم العطاء باسم هذا التحالف ، وذلك ما لم تنص كراسة الشروط والمواصفات على وجوب تقدم المستثمرين المؤهلين بعطاءاتهم منفردين .

وفي حالة تقديم العطاء من تحالف ، فإنه لا يجوز لأى من المستثمرين أعضاء هذا التحالف تقديم عطاء آخر بطريق مباشر أو غير مباشر منفرداً أو من خلال تحالف آخر أو من خلال إحدى الشركات التي يملك أغلبية رأسمالها أو تكون له السيطرة على إدارتها أو تكون ملكيته أو إدارته خاضعة لسيطرة إحدى هذه الشركات ، وذلك ما لم تنص شروط الطرح على خلاف ذلك ، ويقع باطلاً أى عطاء يقدم على خلاف أحكام هذه الفقرة .

مادة (٢٩) :

تشكل بقرار من السلطة المختصة بالجهة الإدارية لجنة لتلقى العطاءات ودراساتها فنياً ومالياً من عناصر فنية ومالية وقانونية مناسبة وتنظم اللائحة التنفيذية لهذا القانون اختصاص اللجنة ونظام عملها وترتيب العطاءات المقبولة فنياً وتحديد العطاءات المستبعدة ،

٢٠. الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠

ويجب أن تضم اللجنة في عضويتها ممثلاً عن كل من إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة، ووزارة المالية، والوحدة المركزية للمشاركة، وللجنة أن تعهد إلى لجان فرعية تشكلها من بين أعضائها أو ممن ترى اللجنة الاستعانة بهم من ذوي الخبرة لدراسة النواحي الفنية والمالية والقانونية للعطاءات المقدمة، ومدى مطابقتها للشروط والمواصفات المعلنة وتقييم المطابق منها، وتقديم اللجان الفرعية تقارير بنتائج أعمالها وتوصياتها إلى لجنة تلقي العطاءات لدراستها وتقييم المطابق منها وفقاً لمعايير التقييم التي تحددها كراسة الشروط والمواصفات وبما يحقق أفضل جدوى اقتصادية للدولة، ويمنح كل عطاء درجة للتقييم وفقاً للأسس والطريقة المبينة بطلب تقديم العطاء النهائي وكراسة الشروط والمواصفات، ويتم بناءً على هذه الدرجة ترتيب العطاءات المقبولة فنياً.

مادة (٣٠):

يجب استبعاد العطاءات غير المطابقة للشروط والمواصفات، ويدعى مقدمو العطاءات المقبولة فنياً لحضور جلسة فتح المظاريف المالية، ويتم إرساء المشروع على صاحب العطاء الأجدى اقتصادياً من بين العطاءات المقبولة فنياً وذلك بعد إعمال الوزن النسبي لعناصر العطاء المالية والفنية الوارد ببيانه في كراسة الشروط والمواصفات، وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون قواعد تقييم العطاءات من الناحيتين الفنية والمالية.

مادة (٣١):

يجوز أن تجري مفاوضات مع صاحب العطاء الفائز في شأن بعض الإيضاحات والتفصيلات الخاصة بالاشتراطات الفنية والمالية، ولا يجوز أن تتناول هذه المفاوضات أية شروط تعاقدية اعتبرت دعوة تقديم العطاءات شروطاً غير قابلة للتفاوض، أو لم يبد صاحب العطاء أية تحفظات عليها في العطاء المقدم منه، كما لا يجوز إجراء أى تعديل في الشروط الفنية والمالية بما يقل عن الشروط التي تضمنها العطاء وتم تقييمه على أساسها.

الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ ٢١

مادة (٣٢):

تُلغى إجراءات الطرح إذا تم الاستغناء عن تنفيذ المشروع نهائياً أو إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، كما يجوز إلغاؤها في أى من الحالات الآتية :

(أ) إذا لم يقدم سوى عطاء واحد ، أو لم يبق بعد العطاءات المستبعدة إلا عطاء واحد .

(ب) إذا اقترنت العطاءات كلها أو أغلبها بتحفظات لا تتوافق مع الشروط والمواصفات المطروحة أو يتعذر تقييمها مالياً .

(ج) إذا كانت قيمة العطاء الأقل تزيد زيادة غير مبررة على المقارن الحكومي المعتمد من اللجنة العليا لشئون المشاركة .

ويكون الإلغاء بقرار من السلطة المختصة بالجهة الإدارية بناء على توصية لجنة تلقي العطاءات ودراستها وبناءً على موافقة مسبقة من اللجنة العليا لشئون المشاركة ، ويجب أن يشتمل القرار على الأسباب التي بنى عليها ، ولا يجوز لأى من مقدمي العطاءات المطالبة بأى تعويض عن قرار الإلغاء بخلاف نسبة من المصروفات التي يتكبدها أصحاب العطاءات المقبولة فنياً في سبيل الاشتراك في المنافسة للفوز بأحد مشروعات المشاركة وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

ويجوز في الحالات والحدود التي تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون قبول العطاء الوحيد أو العطاء الذي تزيد قيمته على المقارن الحكومي .

مادة (٣٣):

على صاحب العطاء الفائز تأسيس شركة ، تسمى "شركة المشروع" غرضها الوحيد تنفيذ المشروع المعلن عنه ، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الشروط الواجب توافرها في شركة المشروع ، وحالات السماح لذات الشركة بتنفيذ عقود مشاركة أخرى بشرط موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة ، كما تحدد الحالات التي يلزم فيها تقديم تأمين نهائى وأسس تقديره وطريقة أدائه .

٢٢ الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) فى ١٨ مايو سنة ٢٠١٠

الفصل الرابع

الاحكام الموضوعية لعقد المشاركة

مادة (٣٤) :

يجب أن يتضمن عقد المشاركة بصفة خاصة ما يأتى :

- (أ) طبيعة ونطاق الأعمال والخدمات التى يجب على شركة المشروع أداؤها وشروط تنفيذها .
- (ب) ملكية أموال وأصول المشروع والتزامات الأطراف المتعلقة بتسليم واستلام موقع المشروع ، وأحكام نقل الملكية فى نهاية المشروع .
- (ج) مسئولية الحصول على التراخيص والتصاريح والموافقات .
- (د) الالتزامات المالية المتبادلة وعلاقتها بطريقة التمويل .
- (هـ) سعر بيع المنتج أو مقابل أداء الخدمة التى 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 .
- (و) وسائل ضمان الجودة وأدوات الرقابة والإشراف والمتابعة المالية والإدارية والفنية لتشغيل المشروع واستغلاله وصيانتة .
- (ز) تنظيم حق الجهة الإدارية فى تعديل شروط البناء والتجهيز والصيانة والتشغيل والاستغلال وغير ذلك من التزامات شركة المشروع ، وأسس وآليات التعويض عن هذا التعديل .
- (ح) أنواع ومبالغ التأمين على المشروع ، ومخاطر تشغيله أو استغلاله ، وضمانات التنفيذ الصادرة لصالح الجهة الإدارية ، وأحكام وإجراءات استردادها .

الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠ ٢٣

- (ط) تحديد أسس توزيع المخاطر المرتبطة بتعديل القوانين أو بالحادث المفاجئ أو بالقوة القاهرة أو باكتشاف الآثار والتعويضات المقررة ، بحسب الأحوال .
- (ي) مدة العقد ، وحالات الإنهاء المبكر أو الجزئي وحقوق الأطراف المرتبطة .
- (ك) الحالات التي يحق فيها للجهة الإدارية الإنهاء المنفرد للعقد ، والالتزامات المالية المترتبة على استخدام هذا الحق .
- (ل) تنظيم قواعد استرداد المشروع عند نهاية مدة التعاقد أو في حالات الإنهاء المنفرد أو الإنهاء المبكر أو الجزئي .

مادة (٣٥) :

يخضع عقد المشاركة لأحكام القانون المصري ، ويقع باطلاً كل اتفاق يتم على خلاف ذلك . ويجوز بعد موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة الاتفاق على تسوية المنازعات الناشئة عن عقد المشاركة بطريق التحكيم ، أو غيره من وسائل تسوية المنازعات غير القضائية وذلك طبقاً لما يتفق عليه في عقد المشاركة .

مادة (٣٦) :

لا يجوز حل شركة المشروع أو تغيير الشكل القانوني لها أو تخفيض رأسمالها إلا بعد موافقة السلطة المختصة بالجهة الإدارية المتعاقدة .

ويجب أن يتضمن النظام الأساسي لشركة المشروع حظراً على تداول أسهمها قبل تاريخ اكتمال أعمال البناء والتجهيز أو التطوير وعلى تداول الأسهم المملوكة للأغلبية الخائزة لرأسمالها بعد هذا التاريخ ، إلا إذا تم الحصول على موافقة كتابية مسبقة من السلطة المختصة بالجهة الإدارية .

وفي جميع الأحوال لا يجوز رهن أسهم شركة المشروع لغير غرض تمويل أو إعادة تمويل مشروع المشاركة .

ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يتم بالمخالفة لأحكام هذه المادة .

مادة (٣٧) :

مع عدم الإخلال بحكم المادتين (٧) و(٨) من هذا القانون ، لا يجوز تعديل أى من بنود عقد المشاركة وغيره من الاتفاقات الملحقه به إلا بموافقة أطرافه . وإذا كانت التزامات الجهة الإدارية المتعاقدة مرتبطة بالتزامات مالية تقع على عاتق إحدى الجهات الإدارية الأخرى ، فلا يكون هذا التعديل نافذاً دون موافقة كتابية مسبقة من هذه الجهة .

٢٤ الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠

ولا يجوز لشركة المشروع التنازل عن عقد المشاركة أو أى من الحقوق التى يربتها أو الالتزامات الواردة فيه إلا لغرض التمويل وبعد موافقة كتابية مسبقة من السلطة المختصة بالجهة الإدارية المتعاقدة ، ويقع باطلاً كل اتفاق يتم على خلاف ذلك .

مادة (٣٨) :

للجهة الإدارية المتعاقدة إبرام اتفاقات مباشرة مع جهات التمويل وشركة المشروع تنظم طريقة أداء الالتزامات المالية للجهة الإدارية لصالح شركة المشروع وجهات التمويل . ويجوز أن تتضمن الاتفاقات المشار إليها حكماً بأن تضمن وزارة المالية الجهة الإدارية فى أداء التزاماتها المالية محل التعاقد ، وما يتعلق بتنظيم حق جهة التمويل فى الحلول محل شركة المشروع فى تنفيذ أحكام العقد أو فى تعيين مستثمر جديد بعد موافقة السلطة المختصة ، وذلك فى حالة إخلال شركة المشروع بالتزاماتها الجوهرية ، أو مستويات الجودة المقررة قانوناً أو فى العقد ، على نحو يخول السلطة المختصة إنهاء العقد .

مادة (٣٩) :

تشكل لجنة للتظلمات برئاسة الوزير المختص بالشئون المالية وعضوية اثنين من نواب رئيس مجلس الدولة يختارهما رئيس المجلس ، ورئيس الوحدة المركزية للمشاركة ، وأحد ذوى الخبرة من غير العاملين بالدولة يختاره رئيس اللجنة . وتختص اللجنة بنظر تظلمات المستثمرين وما يتعلق أو يرتبط بها خلال عمليات طرح وإبرام وتنفيذ عقود المشاركة .

وإذا كان محل التظلم قراراً إدارياً يكون ميعاد التظلم منه ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار أو العلم به ، ولا تقبل الدعوى بإلغاء هذا القرار قبل التظلم منه . وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون إجراءات نظر التظلم والبت فيه ، ويكون قرار اللجنة بالبت فى التظلم نهائياً وناقذاً .

وقم الإيداع بدار الكتب ٢٠٠٩/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٥٦٠ س ٢٠٠٩ - ٢٠٠٧

ملخص الدراسة



ملخص الدراسة

تتعرض هذه الدراسة إلى موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص "تقييم للتجربة ورؤية مستقبلية"، وتنقسم الدراسة إلى أربعة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

لقد استعرض هذا الفصل نشأة وتطور الشراكة، وكيف بدأت فكرة الشراكة في الظهور في الدول المتقدمة والنامية بصورها المختلفة التي تطورت خلال العقود الأخيرة من القرن العشرين والعقود الأولى من القرن الواحد والعشرين، وكان لكل دولة من الدول التي أخذت بنظام الشراكة مبرراتها سواء في اختيار صورة الشراكة أو النشاط المراد تنميته بالمشاركة مع القطاع الخاص. ولقد تم تناول مفهوم الشراكة كما تراه معظم الأدبيات ذات الصلة بالشراكة، وقد تم أيضاً استعراض عدة تعريفات للشراكة كما يراها معظم الخبراء ممن لهم صلة بالشراكة. وكذلك أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ونظرة صندوق النقد الدولي والأمم المتحدة للشراكة كأحد وسائل الإصلاح الاقتصادي والإدارة الحكومية.

كما تم تناول الأسباب والدوافع التي تؤدي للعمل بنظام الشراكة في مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة، وكذا الأهداف والفوائد التي تحصل عليها الدولة من إتباع نظام الشراكة مع القطاع الخاص. وكما أن للشراكة أهداف وفوائد محققة فهناك مخاطر للمشروعات بشكل عام ومشروعات الشراكة بشكل خاص وذلك بسبب طول فترة التعاقد لذا فقد تم التعرض للمخاطر التي تواجه مشروعات الشراكة.

وقد تم أيضاً تناول صور وأشكال الشراكة المتعددة وتصنيف الشراكة وفقاً لعدد من المفاهيم والتوجهات والمعايير المعتمدة في التصنيف وتوضيح مميزات

وعيوب تلك الأشكال. والهدف الرئيسي من وراء هذا الفصل هو التعريف بماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص واختلافها بالكلية عن الخصخصة ، ومبررات ودوافع اللجوء للشراكة مع القطاع الخاص وأهمية وفوائد تلك الشراكة ومع تعدد صور وأشكال الشراكة فإن بعض أساليب وأشكال الشراكة تصلح لمشروعات بعينها أو قطاعات وأنشطة معينة دون البعض الآخر منها.

الفصل الثاني: نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق

مشروعات الشراكة

وفي هذا الفصل تم التركيز علي التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة وذلك للاستفادة من هذه التجارب وإلقاء الضوء علي أهم المشاكل والمعوقات التي واجهت هذه المشروعات في تلك الدول وسبل مواجهتها والعمل علي الاستفادة من الإيجابيات لهذه التجارب عند التطبيق علي الواقع المصري .

ولقد تناول هذا الفصل أربعة تجارب دولية مختلفة في تطبيق مشروعات الشراكة حيث تنوعت تلك التجارب ما بين دولة متقدمة ونامية وعربية وهي (بريطانيا) (السعودية) (المغرب) (ماليزيا) .

ولقد أوضحت التجارب الدولية في الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وخاصة في مجال مشروعات البنية الأساسية أن الحكومة كانت هي المسؤولة عن تمويل وإقامة وتشغيل مشروعات البنية التحتية الأساسية خلال العقود الماضية ، ولكن مع الزيادة السكانية المتنامية والنمو الاقتصادي وزيادة الالتزامات المالية علي كاهل الخزانة العامة، أصبح القطاع الحكومي غير قادر علي تحمل عبء إقامة كل المشروعات الضرورية للمجتمع. وتأكدت بوضوح تام عدم قدرة القطاع الحكومي على الاستمرار في القيام بهذا

الدور الكبير المتنامي باستمرار بمفرده من خلال الحالة السيئة لمعظم مشروعات البنية الأساسية التي كان يتم تمويلها و الإشراف عليها بواسطة القطاع العام. وفي العديد من الدول وذلك لعدم قدرته بمفرده على مقابلة وتنفيذ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إليها الدولة.

الفصل الثالث: البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في

مصر

وجاء هذا الفصل موضحاً لتجربة الشراكة في مصر بداية من الإطار التشريعي للشراكة في مصر، حيث أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إطار سياسة عامة تتضمن تشريعات وقوانين ولوائح تنظيمية تكفل تحقيق شراكة ناجحة وفعالة.

لذا أعدت الحكومة المصرية مشروع قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات، والمرافق العامة، وهو القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ والذي احتوى أربعة فصولاً تتضمن (٣٩ مادة) ، تمت الإشارة إليهم بإيجاز وذلك كي تتم الفائدة من معرفة القواعد واللوائح والقوانين المنظمة لمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص وحقوق وواجبات جميع الأطراف في مشروعات الشراكة.

تم تناول الإطار المؤسسي للشراكة في مصر، حيث تمت الإشارة إلى مواد القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ في فصله الثاني المواد (١٤:١٨) والتي وضحت تشكيل اللجنة العليا للمشاركة واختصاصاتها وكذا الوحدة المركزية للشراكة واختصاصاتها وأيضاً الجهات الإدارية في الدولة وهي أحد طرفي الشراكة.

وحيث أن الوحدة المركزية للشراكة الواجهة الأساسية للحكومة المصرية للشراكة مع القطاع الخاص ، فقد قامت بتحديد وتوحيد مجموعة من المراحل و الخطوات و الإجراءات التي تتم بها مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص

أي كان نوعها. والتي يمكن اعتبارها بمثابة دليل، سوف يساعد القطاع الخاص على معرفة المراحل والخطوات المتبعة حالة الدخول مع القطاع العام كشريك في أي من المشروعات.

وقد تم عرض مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في التجربة المصرية، حيث كان هناك مشروعات تمت بنظام الشراكة قبل إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص تم التطرق لبعض منها، ومشروعات الشراكة مع القطاع الخاص بعد إنشاء الوحدة المركزية للشراكة، والتي بلغت ٢١ مشروعاً حتى الموقف الحالي ٢٠١٧.

وقد تبين من خلال الدراسة أن ما تم تنفيذه بالفعل من المشروعات المطروحة قليلاً جداً مقارنة بتلك المشروعات التي توقفت ولم يتم تنفيذها.

الفصل الرابع : تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية

لوضع الشراكة

ولقد استعرض هذا الفصل مؤشرات تقييم مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص بوجه عام وما تم تطبيقه من هذه المؤشرات على المشروع الوحيد الذي تم تنفيذه بنظام الشراكة في ضوء البيانات التي تمكن الباحث من توفيرها من الجهات المعنية بذلك المشروع.

تم تناول تقييم تجربة الشراكة في مصر حيث تم التركيز على تقييم التجربة ومشروعات الشراكة منذ نشأت الوحدة المركزية للشراكة بوزارة المالية حيث أن عدد المشروعات التي تناولتها التجربة نحو ٢١ مشروعاً وما تم تنفيذه بالفعل منها حتى تاريخه مشروعاً واحداً ، أما باقي المشروعات إما توقفت، أو تم سحبها، أو تم إسنادها بالأمر المباشر، ومنها ما هو تحت الطرح ، ومنها مشروعات مستقبلية وكانت الأسباب الرئيسية وراء عدم تنفيذ تلك المشروعات متعددة ومتنوعة تم تناولها بالتفصيل.

ومع ذلك لا نستطيع القول أن تجربة مصر في الشراكة مع القطاع الخاص تجربة فاشلة رغم عدم تحقيق الأهداف المرجوة منها نظراً لوجود أسباب عديدة ومتنوعة واجهت تطبيق التجربة ، ونظراً للظروف الطارئة والاستثنائية التي مرت بها مصر خلال السنوات القليلة الماضية ومازالت بعض آثارها مستمرة وموجودة كانت السبب في تأخير تنفيذ بعض مشروعات الشراكة أو توقفها أو إلغاؤها.

وقد تم استعراض رؤية مستقبلية لدعم الشراكة في مصر ،حيث تم استعراض نتائج المناقشات والإجابات التي تمت حول الأسئلة التي طرحتها مقدمة الدراسة، التي تم طرحها ومناقشتها والإجابة عليها من قبل العديد من مسؤولي وحدة الشراكة المركزية بوزارة المالية والمسؤولين بقطاع الموازنة العامة للدولة والمسؤولين بقطاع الحسابات الختامية والتي من خلالها يمكن صياغة رؤية جديدة لدعم الشراكة في مصر.

كما تم تناول بعض الضوابط والشروط والمقترحات التي يمكن أن تركز عليها الرؤية عند التعاقد على مشروعات شراكة جديدة مع القطاع الخاص لتجنب ما ظهر من سلبيات ونقاط ضعف عند تنفيذ تلك المشروعات.

وتم التأكيد على أنه لوضع رؤية جديدة لتطوير الشراكة بين القطاع العام والخاص لابد أن تستند تلك الرؤية على نتائج التجربة المصرية، في مشروعات الشراكة وهي وإن كانت قصيرة المدة لكنها تشير إلى جوانب إيجابية وأخرى سلبية يمكن تداركها عند وضع رؤية مستقبلية، أيضاً لا يمكن إغفال الاستفادة من تجارب بعض الدول والبدء من حيث انتهى الآخرون.

وفي ضوء ذلك اقترحت الدراسة أن تتناول الرؤية بعض القضايا التي تم توضيحها بشئ من التفصيل والتي تساعد على دعم مشروعات الشراكة في المستقبل.

Summary



This study addresses the Public-Private Partnership (PPP) “ Experience Evaluation and Future Vision”.

It is divided into four chapters as follows:

The First chapter: What Public-Private Partnership (PPP) is:

This chapter presents Partnership’s emerge and evolution, and how it appeared in developed and developing countries in its various aspects that have evolved through the last decades of the twentieth century and the first decades of the twenty-first century. Each country that adopted partnership system, has its justifications whether in the aspect of the partnership or the field of activity which needs to be developed through partnership with the private sector.

The concept of partnership is dealt with as it is in most Partnership-related literatures, in addition to numerous definitions by most experts who are interested in partnership, as well as the PPP’s importance, the IMF’s and the UN’s view of partnership as one of the economic & government management reform tools. This chapter also dealt with reasons and motives that lead to applying partnership system in projects of infrastructure and public facilities, plus goals and benefits that a country gains through Public-Private Partnership (PPP).

As there are achieved goals and benefits, there are also risks for projects in general and partnership projects in particular due to the length of contract time, so partnership projects risks were discussed.

Various types and forms of partnership are also dealt with in accordance with a number of concepts, attitudes, and certified criteria in classifying and illustrating merits &demerits of these types. The key aim of this chapter is to define Public-Private Partnership (PPP) and how it is completely different from Privatization, as well as explaining logic & motive, importance &benefits of partnership. Given the various types and forms of partnership, so some of them suit certain projects, sectors, or activities per se.

The second chapter: Analytical view on some international experiments related to partnership projects application.

This chapter focuses on international experiments related to partnership projects application to benefit from these experiments and to highlight the most important problems and obstacles that faced these projects in the given countries, and how to address them and maximize merits of these experiments applying on Egyptian state.

This chapter deals with four international experiments in the area of partnership where experiments vary among advanced, developing, and Arab countries: Britain, Saudi Arabia, Morocco, and Malaysia. International experiments in Public-Private Partnership (PPP) especially in infra-structure projects have shown that governments were responsible for financing, establishing, and operating infra-structure projects throughout the last decades, but due to increasing overpopulation, economic growth and increase of

financial liabilities on public Treasury, government sectors became unable to bear the load of establishing all the projects necessary for the society; thus the government sector has proved to be unable to go on bearing alone the load of this ever growing role given the bad state of most of infra-structure projects which had been funded and supervised by Public Sector in many countries. This is due to the inability of Private Sector to meet and execute the economic and social goals of the State on its own.

The third chapter: the National Program for partnership with the Private Sector in Egypt.

This chapter illustrates partnership in Egypt starting from its legal framework; as Public-Private Partnership (PPP) in Egypt is within a public policy framework that includes legislations, laws, and regulations which ensures achieving successful and effective partnership. So the Egyptian government has prepared a draft law to regulate private sector's participation in the infra-structure, services, and public facilities projects, that is the Law 67/2010 which comprise four chapters including 39 articles which briefly referred to so as to know about the regulating rules, articles and laws of Public-Private Partnership (PPP) as well as rights and duties of all partnership projects' parties.

It also dealt with the institutional framework of partnership in Egypt referring to articles of Law 67/2010 in its second chapter articles:(14-18) which illustrated the formation of Partnership High Committee and its terms of reference, the Central Unit

for Partnership and its terms of reference, and the State administrative agencies which is one of the Partnership parties.

As the Central Unit for Partnership is the basic interface for the Egyptian government partnership with the private sector, it has identified and unified all the stages, steps, and procedures through which Public-Private Partnership projects are concluded whatever its kind is, this can be considered as a guidance to help private sector to know about the stages and steps to be followed when contracting any projects with the private sector.

This chapter has also presented the Egyptian experiment concerning Public-Private Partnership (PPP), as there were projects contracted through partnership with the private sector before the establishment of the Central Unit for Partnership with the private sector, they are 21 projects in 2017. This study showed that the number of what have been concluded of the presented projects is so little compared to the number of the projects that have stopped and not completed.

The fourth chapter: Evaluation of Egyptian experiment of Partnership and its future vision.

This chapter presents Public-Private Partnership evaluation indicators in general and what have been implemented of these indicators on the sole project that was conducted through partnership system according to the available data that a researcher could gain from the authority concerned with the project. Evaluation of the

Egyptian partnership experiment is also presented in this chapter with a focus on the evaluation of the Egyptian partnership experiment since the establishment of the Central Unit for Partnership in the Ministry of Finance as the number of projects is 21 with only one project completed till now, whereas the rest of projects were either stopped, or withdrew, or assigned by direct order, or under bidding, or just planned for the future .

The main reasons for not completing these projects are dealt with in detail. Never the less, I cannot say that the Egyptian experiment in public- private partnership has failed despite achieving the sought goals due to various and numerous reasons countered the implement of the experiment, and due to the existing &continuous exceptional and emergency circumstances that Egypt has gone through during the last few years. Some impacts of these circumstances are there till now and they are the reason behind delay, or stoppage, or rescind of partnership projects.

Future vision of partnership support in Egypt is also presented in this chapter: discussions' results and answers of the questions laid in the introduction obtained from officials of Central Unit of Partnership in the Ministry of Finance, officials of State's Public Budget Sector, and officials of Final Account Sector; a new vision to support partnership system in Egypt can be formulated through these results and answers.

This chapter has also dealt with controls, terms, and proposals that can be based on while contracting new

partnership projects with the private sector in order to avoid cons and weaknesses when executing these projects.

The importance of setting a new vision based on these results to develop public-private partnership is stressed in this chapter, as the results of the Egyptian experience in the area of partnership, though for short period, refer to positive and negative points that can be handled when setting a future vision. Besides, getting benefits from other countries' experience to start from where they ended cannot be ignored. So this study proposed that the vision include some of the issues, which were previously illustrated in detail, to help support partnership projects in the future.



Arab Republic of Egypt
Institute of National Planning

**Partnership
between the Public and Private Sectors in Egypt
"Evaluation and Future vision for the Experience"**

**Thesis submitted for Master's Degree in
Planning and Development**

**By
Hany Ahmed Khlil**

Supervisor

Prof. Dr. Hoda Saleh Al Nemer
Professor Emeritus at the Center for Planning and
Agricultural Development

2017