

سلسلة أوراق السياسات

21

مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص ودورها في تعزيز قدرة الاقتصاد المصري

د . يحيى حسين علي

د . فاطمة خميس الحملوي



رقم الإيداع: 2024/4332

ISBN: 978-977-87056-5-2

رئيس المعهد
أ. د. أشرف العربي

سلسلة أوراق السياسات

مشروعات المشاركة بين القطاعين
العام والخاص

ودورها في تعزيز قدرة الاقتصاد
المصري

الآراء الواردة في هذه الورقة تعبر عن
رأي المؤلف ولا تعبر بالضرورة عن رأي
المعهد.

حقوق الطبع والنشر محفوظة لمعهد
التخطيط القومي، يحظر إعادة النشر أو
النسخ أو الاقتباس بأي صورة إلا بإذن كتابي
من معهد التخطيط القومي أو بالإشارة إلى
المصدر.

تأليف: د. يحيى حسين علي
د. فاطمة خميس الحملوي
معهد التخطيط القومي-تقاطع ش صلاح
سالم مع ش الطيران – مدينة نصر-
القاهرة



الملخص

عن المؤلف

يعمل الدكتور يحيى حسين أستاذ القانون التجاري الدولي المساعد بقسم التجارة الخارجية بمعهد التخطيط القومي، وله العديد من الأبحاث والدراسات في مجال الدراسات القانونية، كما قام بالعديد من الخدمات الاستشارية في مجال دراسات الجدوى وإعادة الهيكلة وغيرها.

تعمل الدكتورة فاطمة الحملاوي مدرس الاقتصاد بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية بمعهد التخطيط القومي، ولها العديد من الأبحاث والدراسات في مجال الاقتصاد الدولي، والخدمات المالية، والنمذجة الكمية، كما شاركت في عدد من الاستشارات في مجال الحسابات القومية وتقييم المشروعات.

تُعَدّ مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص بمثابة علاقة تعاقدية طويلة الأجل بين الحكومة والقطاع الخاص وذلك من أجل تنفيذ مشروعات وتقديم خدمات كانت أجهز الدولة منوطه بتنفيذها، ويحدد هذا التعاقد توزيع المسؤوليات والمخاطر بين المشاركين فيه. وبالرغم من مزايا المشاركة إلا أنها ليست ضماناً في حد ذاتها للحصول على النتائج المرجوة، ويتطلب الأمر إطاراً تنظيمياً ومؤسسياً وتشريعياً وسياسياً مناسباً لضمان نجاحه، كما يتطلب أيضاً مشروعات معدة ومدروس جدواها بشكل جيد في ظل مساندة الوحدة المركزية للمشاركة في مجالات طرح المناقصات والتعاقدات.

في هذا الإطار، تركز الورقة على تقييم وتحليل مشروعات المشاركة، ودورها في تعزيز النمو الاقتصادي، من خلال تقييم مشروعين: مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة، وكذلك مشروع المدارس بنظام المشاركة مع القطاع الخاص 2007، إلى جانب تحديث التجربة الأخيرة، ويمكن تلخيص أهم نتائج الورقة فيما يلي:

- مشروعات المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص هي المشروعات المنوط بالدولة أن تقوم بها وتديرها، ولكن تعتمد بها للقطاع الخاص ليقوم بتصميم وتمويل وإنشاء وتجهيز وصيانة وتشغيل المشروع، مقابل حق التشغيل وحق الاستغلال.
- تتمثل أساسيات بناء عقود مشاركة ناجحة على وجود إطار قانوني يشتمل على القوانين الجديدة أو تعديلات القوانين القائمة، لتسهيل أنشطة المشاركة بين القطاعين العام والخاص.
- تركز مشروعات المشاركة في عملية التقييم على تحليل القيمة مقابل النقود VFIM، وتعتمد مؤشرات الأداء على أهداف المشروع، فأهداف المشروع هي أساس التقييم، لأنها تسمح بمقارنة مستوى الأداء الفعلي بالأداء المتعاقد عليه، من حيث الفعالية والكفاءة والجودة.
- تصنف مؤشرات الأداء الرئيسية KPIs لمشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص إلى ثلاث مؤشرات: مؤشرات الأداء التشغيلية، والوظيفية، والمهنية، وتختلف مؤشرات تقييم المشاركة لمشروعات الخدمات العامة والبنية التحتية باختلاف المراحل التي يمر بها المشروع، وتبدأ هذه المؤشرات بمراحل ما قبل دخول المشروع في المشاركة، حيث تبدأ بمؤشرات تقييم الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع للوقوف على مدى قابلية المشروع للتمويل Bankability of the Projects وتحقيقه للربحية المالية، وهي دوافع القطاع الخاص للمشاركة في تنفيذ تلك المشروعات.
- دائماً ما تكون عقود مشروعات المشاركة طويلة الأجل ومركبة، ويصعب التنبؤ عند إبرام العقد بحدوث المخاطر المحتملة، والتي قد تستلزم أحياناً اللجوء إلى إعادة التفاوض على شروط العقد لإعادة التوازن المالي للعقد، ويجب أن يكون الطرف الممثل للجهة الإدارية مستعداً لذلك.
- يعتبر مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة أول صفقة ناجحة في إطار برامج المشاركة بين القطاعين العام والخاص ونموذج قابل للتطبيق في المشروعات المستقبلية.
- تعرض أول مشروع في قطاع التعليم بنظام المشاركة مع القطاع الخاص عام 2007 للإلغاء قبل طرح بسبب عدم توفر الخبرة الكافية، وسوء توزيع المخاطر بين أطراف العقد.
- للقيام بعملية التقييم للمشروع على الوجه الأكمل، يحتاج الأمر إلى الإفصاح الكامل عن المشروع والمخاطر المحتملة التي سيتحملها طرفي التعاقد.
- تعد مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص أحد أهم أدوات تحقيق التنمية المستدامة، من خلال تعزيز الاستثمار مع القطاع الخاص (الشريك الأساسي في عملية التنمية)، وخلق فرص عمل جديدة، وتحسين البنية التحتية ورفع مستوى الخدمات العامة.

الفهرس

1	مقدمة.....
(1)	الإطار الحاكم: سياسة ملكية الدولة ودورها في تعزيز مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص:.....
2	(2) الإطار القانوني لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص:.....
3	1-2 التعاقد بالمشاركة وفق القانون المصري:.....
4	2-2 تعديل القانون 67 لسنة 2010.....
(3)	تقييم بعض مشروعات المشاركة (بالتركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية) في قطاعي المرافق العامة والتعليم في مصر:.....
6	1-3 مؤشرات تقييم مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص (KPIs).....
10	2-3 تقييم اثنين من مشروعات المشاركة التي تمت بين القطاعين العام والخاص في مصر:.....
10	1-2-3 مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة 2010:.....
12	2-2-3 مشروع المدارس بنظام المشاركة مع القطاع الخاص 2007، وتحديثه:.....
14	(4) أهم التحديات المرتبطة بنظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر:.....
15	(5) السياسات والآليات المقترحة لتعزيز فعالية مشروعات المشاركة ودورها في التنمية في مصر:.....
15	1-5 سياسات مقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التخطيط:.....
16	2-5 سياسات مقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التقييم:.....
16	خاتمة:.....
17	المراجع.....

مقدمة

تحتل مصر المرتبة الأولى في الشرق الأوسط والثانية في أفريقيا، بعد جنوب أفريقيا، من حيث الاهتمام بتفعيل أطر وسياسات المشاركة مع القطاع الخاص، وقد تجلّى هذا واضحاً في عام 2006 مع قيام الحكومة المصرية بوضع سياسة جديدة طويلة الأجل لتفعيل المشاركة مع القطاع الخاص وزيادة دوره في استثمارات البنية التحتية كإحدى المحاور الرئيسية لسياسة الإصلاح الاقتصادي، وذلك بالاستفادة من التجارب الناجحة للمشاركة بين القطاعين العام والخاص في العالم. وفي عام 2010 أصدرت الحكومة المصرية القانون رقم 67 لسنة 2010 والخاص بتنظيم إطار المشاركة مع القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية المختلفة، وتم تأسيس وحدة مركزية للمشاركة مع القطاع الخاص PPPCU، بقرار وزير المالية، كوحدة تتبع وزارة المالية، وقن تأسيسها بموجب القانون رقم 67 لسنة 2010. وفي ديسمبر 2021 أعلن وزير المالية عن موافقة البرلمان على تعديل قانون المشاركة مع القطاع الخاص، بإصدار القانون رقم 153 لسنة 2021، ليُصبح أكثر مرونة ومواكبة للمتغيرات الاقتصادية التي تشهدها البلاد، وبما يحفز المستثمرين على المساهمة في هذه المشروعات وخاصة في ظل تبنى استراتيجية التنمية المستدامة وأهمية الاستثمار في البنية الأساسية لتحسين معدلات النمو والتنمية، وهذا لن يتحقق بدون مشاركة فعالة للقطاع الخاص في مصر في المساهمة في تنفيذ هذه المشروعات. ثم جاء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 3217 لسنة 2022 بشأن تعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة.

وتعد مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص بمثابة علاقة تعاقدية طويلة الأجل بين الحكومة والقطاع الخاص وذلك من أجل تنفيذ مشروعات وتقديم خدمات كانت أجهزة الدولة منوطة بتنفيذها، ويحدد التعاقد توزيع المسؤوليات والمخاطر بين المشاركين فيه. وتأخذ المشاركة مع القطاع الخاص أشكالاً مختلفة وفقاً لمستوى التزامات كل من الدولة (الجهة الإدارية) والقطاع الخاص ودرجه تحمل كل منهما للمخاطر. وبالرغم من مزايا المشاركة إلا أنها ليست ضماناً في حد ذاتها للحصول على النتائج المرجوة، ويتطلب الأمر إطاراً تنظيمياً ومؤسسياً وتشريعياً وسياسياً مناسباً لضمان نجاحه، كما يتطلب أيضاً مشروعات معدة بشكل جيد، في ظل توفر الخبرة المحلية وكذلك الدولية، في مجالات طرح المناقصات والتعاقد. ومن هنا كان إدراك أهمية صياغة إطار قانوني ومؤسسي جديد لاستيفاء العناصر التالية:

- ضمان مستوى جيد من الخدمة أو المنتج وحالة جيدة لأصول البنية التحتية.
- حماية حق الدولة في تحديد أسعار الخدمات العامة، وكذلك كفالة حق القطاع الخاص في إطار تعاقد متوازن وفي تهيئة المناخ المناسب لضمان حقوق الممولين (البنوك ومؤسسات التمويل المختلفة) وفي عدم تحميل الأجيال القادمة بالتزامات مالية غير مبررة.
- القدرة على تطوير آليات الطرح والترسية والتعاقد وتحقيق العلانية والشفافية والمنافسة والرقابة وقواعد الحوكمة.

وعليه سوف تهتم هذه الورقة بتحليل وتقييم وضع المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر من مختلف الجوانب القانونية والتنظيمية والاقتصادية، بالإضافة إلى التعرف على التحديات المرتبطة بهذا النوع من المشروعات سواء بالنسبة للحكومة أو للقطاع الخاص. كما تتطلع الورقة أيضاً إلى اقتراح السياسات والآليات الداعمة لنجاح مشروعات المشاركة في مصر ودورها في تعزيز التنمية.

وتتطرق الورقة إلى النقاط التالية:

- الإطار الحاكم: سياسة ملكية الدولة ودورها في تعزيز مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص.
- الإطار القانوني لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

- تقييم بعض مشروعات المشاركة (بالتركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية) في قطاعي المرافق العامة والتعليم في مصر.
- أهم التحديات المرتبطة بنظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر.
- السياسات والآليات المقترحة لتعزيز فعالية مشروعات المشاركة ودورها في التنمية في مصر.

(1) الإطار الحاكم: سياسة ملكية الدولة ودورها في تعزيز مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص:

تلعب وثيقة سياسة ملكية الدولة دوراً مهماً في دعم دور مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، حيث تسعى هذه الوثيقة إلى تحديد الإطار القانوني والاقتصادي والاجتماعي للعلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص، وتعزيز دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر، وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين. ومن أهم الأدوار الرئيسية لوثيقة سياسة ملكية الدولة في زيادة دور مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص (موقع مجلس الوزراء المصري، وثيقة سياسة ملكية الدولة):

- 1 **تمكين القطاع الخاص وتنظيم تواجد الدولة في النشاط الاقتصادي:** حيث تسعى الوثيقة إلى تعزيز التعاون والمشاركة بين القطاعين العام والخاص من خلال توفير بيئة تشجع القطاع الخاص على الاستثمار وتسهم في خلق فرص عمل جديدة وتعمل على تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.
 - 2 **تشجيع المؤسسات التمويلية:** تهدف الوثيقة إلى ضمان توفير التمويل اللازم لتنفيذ مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص، ويتم ذلك عن طريق توفير الحوافز الاستثمارية وتسهيل الوصول إلى التمويل البنكي وتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية.
 - 3 **تبسيط الإجراءات:** تتضمن الوثيقة آليات من شأنها أن تعيد للمستثمر المحلي الثقة في الجهات الإدارية، وتبحث على تبسيط الإجراءات الإدارية لتسهيل تنفيذ مشروعات المشاركة. يتم ذلك من خلال تحسين بيئة الأعمال وتقليل البيروقراطية وتسريع الموافقات والتراخيص اللازمة.
 - 4 **تعزيز الشفافية والمساءلة:** تدعم الوثيقة مبادئ الحوكمة، كالشفافية والمساءلة في إدارة مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص، ويتم ذلك عن طريق إقرار سياسات وإجراءات واضحة ومتوافقة مع المعايير الدولية وتوفير آليات ومعايير لمراقبة وتقييم أداء المشروعات.
- وتعزز سياسة ملكية الدولة دور القطاع الخاص في عدة مجالات، منها:

- **الاستثمارات العامة:** تشجع سياسة ملكية الدولة على زيادة الاستثمارات العامة في مختلف القطاعات مثل الصناعة والبنية التحتية والسياحة والزراعة. يتضمن ذلك إقامة شراكات بين القطاع العام والخاص لتنفيذ مشروعات تنموية كبيرة.
- **الخدمات العامة:** يعتبر تحسين مستوى الخدمات العامة مثل التعليم والصحة والنقل والمياه والصرف الصحي والكهرباء من أهم أولويات سياسة ملكية الدولة، حيث تحفز الوثيقة الحكومة على تطوير وتحسين مستوى هذه الخدمات بالتعاون مع القطاع الخاص، سواء عن طريق الاستثمار المباشر أو الشراكات العامة - الخاصة.
- **الصناعة والتصنيع:** تسعى سياسة ملكية الدولة إلى دعم وتطوير الصناعة والتصنيع في مصر. إذ توفر السياسة الحوافز والتسهيلات للشركات الخاصة للاستثمار في هذا القطاع، بما في ذلك توفير التمويل وتبسيط الإجراءات وتحسين بيئة الأعمال، وتطوير منظومة الحصول على الأراضي للمشروعات الصناعية.
- **البنية التحتية:** تعزز سياسة ملكية الدولة دور القطاع الخاص وتجذبه للاستثمار في تطوير البنية التحتية مثل الطرق والموانئ والمطارات والشبكات الكهربائية ومحطات تحلية المياه.

(2) الإطار القانوني لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص:

تعد المشاركة بين القطاعين العام والخاص إحدى أهم الآليات الحديثة في حل مشكلة تمويل المشروعات الكبرى في ظل المتطلبات الكثيرة للجهات التمويلية وتنامي الاحتياجات الأساسية للجهات الحكومية، فتلجأ الكثير من الدول ومن بينها مصر إلى أسلوب تعاقد مع القطاع الخاص يوازن بين مصلحة القطاع الخاص في الربح ومصلحة الحكومة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فقد أصبح عقد المشاركة بين القطاعين العام والخاص من الأساليب الحديثة التي اتجهت إليها الدول المتقدمة، وأصدرت أحكاماً حديثة تنظمه؛ لتحديد مدى مساهمة عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، وعلى الرغم من الصعوبات والعوائق التي تعترض تنفيذها إلا أنها أداة فعالة للمساهمة في تقليص نفقات الدولة، كونها تُعزّز الخبرات بين القطاعين مما يسمح بخلق بيئة مستقرة تنتج اقتصاداً قوياً، ولا يعتمد نجاح المشاركة على التشريعات والأنظمة فحسب وإنما لا بد من خلق روابط بينها وبين مفهوم الحوكمة، فكلاهما له أبعاد متعددة ذات جوانب إدارية وقانونية واقتصادية واجتماعية تلتقي في نقاط مشتركة مستندة إلى مبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة والحقوق المتساوية لأصحاب المصلحة، وتوزيع المخاطر وتحديد المسؤوليات من أجل رفع كفاءة استخدام الموارد وتعزيز القدرة التنافسية وجذب مصادر التمويل، إلى جانب التوسع في المشروعات لخلق فرص عمل جديدة ودعم الاستقرار الاقتصادي.

يستهدف هذا المحور من الورقة تحديد الطبيعة القانونية لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص وما يميزها عن غيرها من العقود المشابهة، مع بيان أهم أحكام قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم 67 لسنة 2010 وتعديلاته رقم 153 لسنة 2021، وإلى أي مدى ساهمت هذه التعديلات في مراجعة سياسات الحوافز الممنوحة للقطاع الخاص لتكون جاذبة للمستثمرين المحليين والأجانب للمشاركة في هذه المشروعات.

2-1 التعاقد بالمشاركة وفق القانون المصري:

تساعد مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص الحكومات على الإفادة من خبرة القطاع الخاص وكفاءته، وزيادة رأس المال، وتحفيز التنمية. كما أنها تساعد على توزيع المخاطر عبر القطاعين العام والخاص إلى حيث يمكن إدارتها بشكل أفضل وضمان توزيع الموارد بحكمة في تلبية احتياجات التنمية. وتُعدّ عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص من العقود التي ظهرت حديثاً، ولهذا السبب فهناك صعوبة في تحديد تعريف واضح ودقيق يشملها بمفهومها الواسع، كذلك تعد مصر من أولى الدول العربية التي أخذت بنظام التعاقد بالمشاركة، حيث طبّقت مصر نظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص منذ إنشاء الوحدة المركزية للمشاركة بين القطاعين العام والخاص في عام 2006⁽¹⁾، كوحدة خاصة تتبع وزارة المالية، تم تكليفها من جانب الحكومة بالإشراف على سياسة المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتنفيذها. وقد أعطت الدولة الأولوية في تنفيذ برامج مشاركة بين القطاعين لمشروعات عديدة منها ما اكتمل وأظهر نتائج إيجابية وحصل على العديد من الجوائز الدولية مثل مشروع (إتاحة وتشغيل محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة) ومنها ما تم إلغاؤه ولم تكتمل مراحل نتيجة للكثير من المعوقات سواء كانت إدارية أو فنية أو مالية، مما استدعى الحكومة لتقديم تعديلات تشريعية على القانون لمواجهة هذه المعوقات وتسريع إجراءات الطرح والتأهيل.

وحرصاً من الدولة على كفاءة تنظيم قانوني متكامل للمشاركة مع القطاع الخاص، يضمن اختيار المستثمر الذي سيقوم بتنفيذ المشروع وفقاً لمبادئ العلانية والشفافية وحرية المنافسة وتكافؤ الفرص، ويحدد نطاق مشروعات المشاركة بما يسمح بضمان توافر أسباب نجاحها، ويحدد دور الحكومة في اعتماد تنفيذ المشروعات ومتابعتها،

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

ويسهل دور القطاع الخاص في تدبير التمويل اللازم للمشروعات، أصدرت الحكومة القانون رقم 67 لسنة 2010 لتنظيم عملية المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة لتفادي المعوقات التي كانت تواجه مشروعات المشاركة قبل صدور هذا القانون.

جاء القانون نتيجة إدراك الحكومة للعقبات القانونية الموضوعية والإجرائية وللصعوبات التي واجهت الحكومة في تطبيق نظام المشاركة مع القطاع الخاص في مشروعات التعليم والصحة والصرف الصحي في ضوء القواعد القانونية التقليدية لتعاقد الدولة بأساليب الالتزام أو الامتياز من خلال قانون تنظيم المناقصات والمزايدات في ذلك الوقت أو اللجوء إلى القوانين الخاصة ببعض قطاعات المرافق العامة (وفاء عثمان، 2007).

وقد عرّف المشرع المصري عقد المشاركة في المادة الأولى والثانية من الفصل الأول في قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم 67 لسنة 2010، على أنه "عقد تبرمه الجهة الإدارية مع شركة المشروع وتعهدها إليها بمقتضاه بالقيام بكل أو بعض الأعمال المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون والتي تنص على أنه (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 لكي يصبح المشروع صالحاً للاستخدام في الإنتاج أو تقديم الخدمة بانتظام واضطراد طوال فترة التعاقد)".

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

وحددت المادة الأولى أيضاً المقصود بكل من الجهات الإدارية والقطاع الخاص والمستثمر وشركة المشروع وعقد المشاركة وعقود الاستشارات الخاصة، حيث حرصت المادة الأولى من القانون على تحديد المقصود بالقطاع الخاص، فنصت على أن يكون شخصاً اعتبارياً مصرياً أو أجنبياً منفرداً كان أو تحالفاً طالما كانت مساهمة المال العام فيه تقل عن 20% من رأس المال، وهذا لتجنب الخضوع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، حيث أن الدستور ناط بالجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التي يحددها القانون، وأن المشرع في المادة 3 من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات حدّد الجهات التي ينعقد له مباشرة اختصاصه بإجراء الرقابة المالية على أموالها، فأخضع لهذه الرقابة الشركات التي لا تُعدّ من شركات الحكومة والتي لا يساهم فيها شخص عام، أو شركة من شركات الحكومة، أو بنك من بنوك الحكومة بما لا يقل عن 25% من رأسمالها (قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، 1988).

وكان الهدف من تقليل نسبة مساهمة المال العام في مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص لأقل من 20% هو الحرص على ألا تتحوّل إلى مشاركة مع شركات المال العام وتخضع للمعوقات الإدارية والروتين والبيروقراطية التي قد تؤثر بالسلب على نجاح المشروع.

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

2-2 تعديل القانون 67 لسنة 2010

في 18 من ديسمبر 2021 نشرت الجريدة الرسمية القانون رقم 153 لسنة 2021 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة الصادر بالقانون رقم

67 لسنة 2010، ويهدف هذا التعديل إلى سرعة إنهاء الإجراءات المتبعة في التعاقد على المشروعات بنظام المشاركة مع القطاع الخاص واستحداث آليات جديدة لتتواءم مع ما تتطلب إليه الدولة المصرية في زيادة الاستثمارات في قطاع البنية الأساسية والمرافق والخدمات العامة وتشجيع مشاركة القطاع الخاص في تمويل مثل هذه المشروعات بما يخفف العبء عن كاهل الموازنة العامة في تمويلها.

وفي 13 من سبتمبر 2022 نشرت الجريدة الرسمية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 3217 لسنة 2022، بشأن تعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة الصادر بالقانون رقم 67 لسنة 2010.

تضمن التعديل استحداث وتوسيع الأنماط المختلفة لمشاركة القطاع الخاص في مشروعات المشاركة، كما ألزم الجهات الإدارية عند تقديمها لخططها السنوية للوزارة المعنية بشئون التخطيط أن تقدم دراسات الجدوى التنموية والدراسات الفنية والقانونية المبدئية لكل مشروع، ولوحدة بوزارة المالية المشاركة بين القطاعين العام والخاص طلب استكمال أي بيانات من الجهة الإدارية وما يفيد توافر الأراضي المخصصة للمشروع، على أن تتولى الوحدة، قبل العرض على اللجنة العليا، مراجعة الدراسات المبدئية المُعدّة عن المشروع مع الاستشاريين المعيّنين للمشروع والجهة الإدارية صاحبة المشروع للتأكد من استيفائها للبيانات والمستندات والتراخيص والتصاريح والموافقات اللازمة للمشروع، والتأكد من تخصيص الأرض اللازمة له حال استلزام المشروع ذلك (2).

كما استحدثت التعديلات طرقاً جديدةً للتعاقد تتناسب مع طبيعة بعض المشروعات، وتلائم الظروف الاقتصادية والاجتماعية الملحة لتنفيذ مشروعات البيئة الأساسية والمرافق والخدمات العامة في ظل التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها البلاد، من خلال الاستعانة بطريق المناقصة والمزايدة المحدودة في التعاقد المباشر، حيث جاء تعديل نص المادة 20 بأن يكون التعاقد على المشروعات التي تنفذ بنظام المشاركة مع القطاع الخاص المنصوص عليها في المادة 2 من هذا القانون بطريق المناقصة أو المزايدة العامة، ويجوز بعد موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة أن يتم التعاقد بالطرق الآتية:

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

2- **التعاقد المباشر**، إذا كانت حاجة الدولة إلى المشروع لا تحتمل اتّباع طريق المناقصة، أو المزايدة العامة أو المحدودة، وكانت هناك مصلحة اقتصادية أو ضرورة اجتماعية تقتضي سرعة تنفيذه.

إذا انتهت أي من شركات المشروع المتعاقد معها على تنفيذ مشروع بنظام المشاركة مع القطاع الخاص على نحو كفاء، وقدّرات اللجنة العليا لشئون المشاركة في ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، والطبيعة الخاصة بالمشروع وبناء على توصية من الوحدة المركزية للمشاركة، أنّ في إعادة إسناد أي من الأعمال المنصوص عليها في المادة 2 من هذا القانون لأي من هذه الشركات للقيام بها في المشروع الذي انتهت من تنفيذ عقده، مصلحة اقتصادية أو اجتماعية لا يكفلها إعادة إسنادها إلى غيرها، ويكون التعاقد على هذه الأعمال في هذه الحالة بعقد جديد.

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

(2)القرار رقم 3217 لسنة 2022 بشأن تعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة الصادر بالقانون رقم 67 لسنة 2010، مادة 2.3.

واستحدث القانون آلية جديدة لاختيار المشروعات القابلة للتنفيذ بنظام المشاركة مع القطاع الخاص، عن طريق تشكيل لجنة مشتركة بقرار رئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض وزير المالية، من المختصين بالنواحي الفنية والمالية والبيئية والاجتماعية والقانونية بالوزارة المعنية بالشئون المالية وبالوحدة المركزية للمشاركة، وبالوزارة المعنية بشئون التخطيط، وغيرهم من المختصين في الوزارات والجهات المعنية، ولهذه اللجنة أن تستعين في أداء عملها باستشاريين فنيين وماليين وقانونيين لمعاونتها في أداء عملها، وتختص تلك اللجنة بدراسة وفحص مشروعات البنية الأساسية والمرافق والخدمات العامة المدرجة من الجهات الإدارية في مشروعات خطتها السنوية المقدمة إلى الوزارة المعنية بشئون التخطيط، لاختيار المُتَّفِق منها مع متطلبات نظام المشاركة مع القطاع الخاص (القانون 153 لسنة 2021، مادة 4).

ووضع التعديل ضوابط ومعايير محددة لاختيار المشروعات القابلة للتنفيذ بنظام المشاركة مع القطاع الخاص، من خلال وضع الوحدة المركزية للمشاركة بالتنسيق مع وزارة التخطيط نموذجاً للبيانات والمتطلبات الأساسية التي يتطلبها تنفيذ مشروع بنظام المشاركة مع القطاع الخاص، وإرساله إلى جميع الجهات الخاضعة لأحكام قانون تنظيم المشاركة لاستيفائه وإرساله مع دراسات الجدوى المبدئية عن المشروعات المُقدَّمة منها في مشروع خطتها السنوية (القانون 153 لسنة 2021، المادة 3 مكرراً).

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

كما أجاز القانون التفاوض مع صاحب العطاء الفائز في المناقصة أو المزايدة المطروحة الذي تزيد أو تقل قيمته بشكل غير مبرر عن المقارن الحكومي للوصول إلى القيمة، ويجوز قبول العطاء الوحيد الذي يزيد أو تقل قيمته عن المقارن الحكومي متى اقتضت المصلحة العامة ذلك بعد موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة (القانون 153 لسنة 2021، مادة 32).

تتم ترسية المشروع على صاحب العطاء المالي الأقل قيمةً في المناقصة، والأعلى قيمةً في المزايدة طبقاً للطريقة المحددة للحساب في كراسة الشروط والمواصفات، وذلك في حالة تقييم العطاءات الفنية بنظام (مطابق - غير مطابق)، أو بنظام اجتياز الحد الأدنى للنقاط. وفي حالة اتباع نظام التقييم بالنقاط، تكون ترسية المشروع على صاحب العطاء الأجدى اقتصادياً بعد إعمال الوزن النسبي لكل من العرضيين الفني والمالي وفقاً لمنهج حساب القيمة الذي تحدده كراسة الشروط والمواصفات بحسب كل مشروع (3).

(3) تقييم بعض مشروعات المشاركة (بالتركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية) في قطاعي

المرافق العامة والتعليم في مصر:

بدأت وزارة الاستثمار منذ عام 2006 في تبني استراتيجية شاملة لتشجيع المشاركة بين القطاعين العام والخاص بهدف التوسع وزيادة الاستثمارات الخاصة بمشروعات البنية الأساسية مثل المياه والنقل والصحة

(3) القرار رقم 3217 لسنة 2022 بشأن تعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة الصادر بالقانون رقم 67 لسنة 2010، مادة 77.

والتعليم، وقد تضمنت هذه الاستراتيجية وضع إطاراً تشريعياً ومؤسسياً يهدف إلى تيسير سبل تنفيذ هذه المشروعات بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص.

وخلال الفترة من 1990 وحتى 2007، شارك القطاع الخاص في أربعة مجالات رئيسية للبنية الأساسية، وهي الاتصالات، والنقل، والمياه والصرف الصحي، والطاقة، حيث تم تنفيذ 22 مشروعاً بإجمالي تكلفة استثمارية بلغت 15.352 مليار دولار. وقد حظي قطاع الاتصالات بالنصيب الأكبر من إجمالي الاستثمارات بمبلغ 11.895 مليار دولار. ويعد كل ما سبق بمثابة نقطة البداية لتجربة ناجحة تعزز الحكومة تعميمها وتوسيع نطاقها في المستقبل (موقع وزارة المالية www.mof.gov.eg).

ويتضمن هذا القسم من الورقة تحليلاً وتقييماً لمشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص التي تمت في مصر بالتركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية Key Performance Indicators KPIs، وذلك من خلال النقاط التالية:

1. مؤشرات تقييم مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص (KPIs).
2. تقييم مشروعين من مشروعات المشاركة التي تمت بين الحكومة والخاص في مصر:
 - مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة 2010.
 - المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم.

1-3 مؤشرات تقييم مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص (KPIs)

تخضع مشروعات المشاركة كغيرها من المشروعات إلى الدراسة والتقييم من خلال مؤشرات الأداء، أي القياسات المالية وغير المالية التي تستخدم في تحديد الأهداف. وتختلف مؤشرات الأداء الرئيسية باختلاف طبيعة المشروع، ومهما يكن اختيار المؤشرات الرئيسية، فإنها يجب أن تعكس أهداف الجهة الحكومية، كما يجب أن تكون مفتاح نجاحها.

وقد اعتمدت الحكومة المصرية سياسة طويلة الأجل لمتابعة مشروعات المشاركة من أجل تقديم مصدر جديد لرأس المال والتمويل في بناء مشروعات بنية تحتية متطورة، بالإضافة إلى استهداف الحد من الاقتراض السيادي والمخاطر المرتبطة به وتخفيف العبء على موازنة الدولة دون الإخلال بمراقبة الدولة وملكيته لتلك المرافق. وبدأت الحكومة المصرية مع إنشاءها وحدة المشاركة المركزية التابعة لوزارة المالية باعتبارها مركز الخبرة المسؤول عن تطوير الممارسات وتقديم الاستشارات لتقوم بدور حيوي في تنفيذ المشروعات ذات الأولوية. ووفقاً للقانون رقم 67 لسنة 2010 ولائحته التنفيذية، الذي ينص على إجراءات المناقصة والبنود الرئيسية للعقد بين الحكومة والقطاع الخاص، يتم العمل في ظلّه لتنظيم التعاقدات ودراسات الجدوى الخاصة بمشروعات المشاركة (Fayez & Marzouk, 2018).

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

- ما هو الهدف من هذه المشروعات (الأثر الاقتصادي والبيئي ومستوى الخدمة المقدمة)؟
- ما الذي قدمته هذه المشروعات لأصحاب المصلحة (الحكومة والمستفيدين)؟
- كيف يتم تقييم أداء مشروع PPP، من حيث خصائص المشروع المالية، من حيث المخاطر وسياسة التسعير المستخدمة؟

في مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص والتي تم إنجازها بالفعل وتقع في المرحلة التشغيلية للمشروع أو بالنسبة للمشروعات الجاري العمل بها، هناك حاجة لاستخدام مؤشرات الأداء الرئيسية التي ستقيس أدائها وتعززه. وتعتمد هذه المؤشرات على أهداف كل مشروع، فأهداف المشروع هي أساس التقييم، لأنها تسمح بمقارنة مستوى الأداء الفعلي بمستوى الأداء المتعاقد عليه (التزام تعاقدية)، من حيث الفاعلية والكفاءة والجودة. وخلال دورة حياة مشروع الـ PPP، قد يتغير الأداء بسبب تأثير العديد من العوامل، بعض هذه

العوامل ثابتة والتي عادة ما تكون كذلك في بداية المشروع، والبعض الآخر يعتمد على العملية الديناميكية للمشروع - كالظروف الاقتصادية والاجتماعية المحيطة - والتي تتأثر بالبيئة الخارجية أو العوامل التشغيلية الداخلية، وهي التي تؤثر على الأداء بشكل كبير (Haponava & Al-Jibouri, 2011).

تُركّز مشروعات المشاركة على تحليل القيمة مقابل النقود (Value for Money (VFM، ولذا فإن العوامل التي تؤثر على أداء مشروعات الـ PPP في مجال البنية التحتية (تحت قانون المشاركة) ستكون أكثر تعقيداً من تلك التي تطرح بنظام المقاولات (تحت قانون التعاقدات الحكومية). وتصنف مؤشرات الأداء الرئيسية لمشروعات المشاركة ثلاث مجموعات من المؤشرات (Torbett, R., Salter, A., Gann, D.M. and Hobday):

✓ **مؤشرات الأداء التشغيلية Operational KPIs:** وتهدف إلى مراقبة أداء المشروع خلال مرحلة التشغيل.

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

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

وتختلف مؤشرات التقييم لمشروعات الخدمات العامة والبنية التحتية باختلاف المراحل التي يمر بها المشروع، وتبدأ هذه المؤشرات بمراحل ما قبل دخول المشروع في المشاركة، حيث تبدأ بمؤشرات تقييم الجوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع للوقوف على مدى تحقيق المشروع للربحية المالية (profitability of the project). وتتعدد المؤشرات مروراً بمراحل اختيار المناقصات والشركاء من القطاع الخاص، حتى التقييم اللاحق بعد انتهاء تنفيذ المشروع، مروراً بالتقييم الجاري للمشروع.

ويتوقف شكل التعاقد بين القطاعين العام والخاص على المهام التي يتولاها القطاع الخاص، وحجم المشاركة بين القطاعين في أطر عدة تشمل: تصميم المشروع، وتمويله، وتشغيله، وصيانته. وفي دراسة لصندوق النقد الدولي، بيّن فيها أنّ عملية المشاركة تتمثل في دخول القطاع الخاص لتوفير أصول البنية التحتية والخدمات في المشروعات الاقتصادية مثل الطرق والنقل، والخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة، وذلك عندما تعجز الحكومات عن توفير هذه المشروعات والخدمات في ظل الأزمات الاقتصادية التي تمر بها هذه الدول (صندوق النقد الدولي، 2007). ولكن في حقيقة الأمر، تلجأ الحكومات إلى تنفيذ المشروعات بنظام المشاركة مع القطاع الخاص لسببين، الأول: تخفيف العبء على الموازنة العامة للدولة، والثاني: تقديم خدمة أفضل باستغلال كفاءة القطاع الخاص في إدارة المشروع، واستغلال مرونة القطاع الخاص في مواجهة المتغيرات المختلفة، ذلك أنّ نتيجة تلك المشروعات هو حصول المواطن على مستوى خدمة أفضل بتكلفة أقل.

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

- أن المشروعات التي تتمتع بالسلامة المالية وتعالج اختناقات واضحة في مسار البنية التحتية مثل مشروعات الطرق والسكك الحديدية والموانئ والطاقة هي على الأرجح المشروعات ذات معدلات العائد المرتفعة، وبالتالي تتمتع بالجاذبية للقطاع الخاص.
- أن رسوم الاستخدام غالباً ما تكون مجدية ومحبذة أكثر في مشروعات البنية التحتية الاقتصادية.

■ أن مشروعات البنية التحتية الاقتصادية عادة ما تحظى بأسواق أكثر تطوراً تجمع بين التشييد وتوفير الخدمات ذات الصلة (مثل بناء وتشغيل وصيانة طريق برسم مرور) مقارنة بمشروعات البنية التحتية الاجتماعية.

لذلك تعد مشروعات البنية التحتية الاجتماعية، كالصحة والتعليم، من أكثر المشروعات تعقيداً، فهي تحتاج لخبرة ودراية أكبر، لاسيما أنه يوجد طرف ثالث (المواطن)، وهو المستفيد المباشر من الخدمة المقدمة.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا: هو كيف تتأكد الحكومات من كفاءة المشاركة بين القطاعين في توفير مستويات عالية من الخدمات في مجال البنية التحتية؟

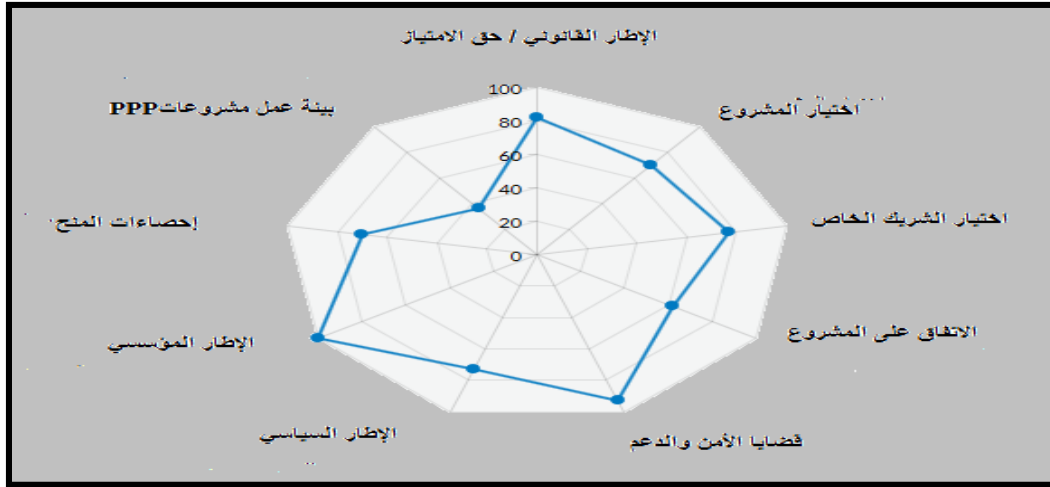
وتتمثل الإجابة في ثلاثة عوامل رئيسية هي (صندوق النقد الدولي، 2007):

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

قام البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية European Bank for Reconstruction and Development بدراسة حول تقييم درجة الامتثال والفاعلية compliance and effectiveness score في تنفيذ مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر، في عام 2018/2017، من خلال عدد من المؤشرات، يوضحها الشكل رقم (1)، ونسبة تحقيق كل مؤشر، والتي تشير مجملها في المتوسط إلى تحقيق مصر نسبة متوسطة بلغت 66%. وكان أعلى تلك المؤشرات هو المؤشر الخاص بالإطار المؤسسي للمشروع وبلغت نسبة تحقيقه 100%، ويعني ذلك وجود إطار مؤسسي يدعم تنفيذ مشروعات المشاركة ممثلاً في الوحدة المركزية لمشروعات المشاركة مع القطاع الخاص التابعة لوزارة المالية. وجاء المؤشر الخاص بتوفير الأمن والدعم اللازم لإتمام المشروع بنسبة 93%، وهو ما يشير إلى توفر الأدوات التي تضمن تأمين التعاقد وحماية الأصول الخاصة به وكافة التدفقات المالية التي يقدمها الشريك الخاص. وجاء في المرتبة الثالثة المؤشر الخاص بحق الامتياز والالتزام بالإطار القانوني الذي يحكم عقود المشاركة بنسبة 82%، بمعنى وجود قدر من الالتزام بالإطار القانوني الخاص بمشروعات المشاركة أو حزمة متقدمة من القوانين المنظمة للتعاقد والسماح بوجود إطار قانوني مرن، بالإضافة إلى حصر المخاطر المحيطة. في حين احتل المؤشر الخاص بفاعلية بيئة العمل لمشروعات ال PPP أقل نسبة وهي 36%، وهو ما يعني أن طرفي التعاقد من الحكومة والقطاع الخاص يعملان على توفير بيئة عمل كفاء وذات فاعلية بنسبة أقل من 50% وهو ما يشير إلى وجود سوق رأس مال وبنوك محلية وشركات تأمين أو بشكل عام مؤسسات تمويلية تضمن توفير التمويل اللازم للوفاء بالعقد وتنفيذ المشروع بشكل أقل من المطلوب (European Bank for Reconstruction and Development, 2018).

شكل رقم (1)

مؤشرات تحقيق الامتثال والفعالية في مشروعات الـ PPP في مصر



المصدر: European Bank for Reconstruction and Development, 2018

2-3 تقييم اثنين من مشروعات المشاركة التي تمت بين القطاعين العام والخاص في مصر:

1-2-3 مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة 2010:

- كان قطاع إمداد المياه والصرف الصحي يعاني من تدنٍ شديد في الكفاية الذاتية المالية، إذ لا تغطي منظومته النفقات المختلفة للتشغيل والصيانة بصورة كاملة. وقد قامت الحكومة المصرية بالعديد من المحاولات في فترة امتدت لعدة عقود على أقل تقدير من أجل معالجة تدني تعريفة استرداد التكلفة. وفي عام 1985 اعتمدت الحكومة سياسة وطنية لتسعير المياه من أجل تحقيق التعافي الكامل للتشغيل والصيانة للمياه بحلول عام 1991، (World Bank Group, 2018).
- بمساعدة من مؤسسة التمويل الدولية (IFC)، مُنحت الحكومة امتيازاً مميزاً لإنشاء محطة معالجة مياه الصرف الصحي، من شأنها تحسين خدمات الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة، وكذلك استيعاب الزيادة السكانية المتوقعة. تم طرح المشروع في يونيو 2008، وفاز كونسورتيوم من شركة Orascom Construction Industries المصرية وشركة Aqualia الإسبانية بعرض مشاركة بين القطاعين العام والخاص PPP بنظام البناء، والتشغيل، والنقل BOOT لإنشاء محطة معالجة تبلغ مساحتها 250.000 متر مكعب في اليوم، والتي من المتوقع أن تقوم بتعبئة استثمارات خاصة تتراوح بين 150 – 200 مليون دولار.
- تم دعم العمل الاستشاري لمؤسسة التمويل الدولية من قبل Infrastructure Development Collaboration Partnership Fund (DevCo). DevCo هو برنامج متعدد المانحين تابع لمجموعة تطوير البنية التحتية الخاصة، يتم تمويله من قبل وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة، ووزارة الخارجية الهولندية، والوكالة السويدية للتنمية الدولية، ووكالة التنمية النمساوية.
- في مشروعات المشاركة، ما يهمنا هو تقييم مستوى الخدمة الذي سيقدمه المشروع وهناك العديد من المؤشرات التي تضمن استمرار الشريك الخاص في تقديم الخدمة بالشكل المطلوب. فمثلاً، في هذا المشروع يتم تحديد تحاليل مياه الصرف الصحي الداخلة للمعالجة وكذلك مستوى المعالجة المطلوب، ثم يتم تحليل المياه الخارجة من المحطة للتأكد من كفاءة عملية المعالجة وجودة المياه بعد المعالجة.

- يعتبر مشروع معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة أول صفقة ناجحة في إطار برامج المشاركة بين القطاعين العام والخاص ونموذج ناجح قابل للتطبيق في المشروعات المستقبلية، حيث أمكن تعبئة ما بين 150 و 200 مليون دولار في استثمارات خاصة.
- هناك أثر ضمني آخر تمثل في جذب شركاء إقليميين ودوليين من القطاع الخاص لسوق مشروعات ال-PPP في مصر في الفترات التالية للمشروع.
- هناك مشكلة وحيدة تعرض لها المشروع وهي مشكلة تنظيمية أخرت دخول المشروع في الخدمة، وذلك بعدم التزام الجهة الإدارية بتنفيذ ما وُكل إليها من مهام تتعلق بعمليات إنشاء شبكات المياه والصرف الصحي، وكانت النتيجة أن انتهى الشريك الخاص من تنفيذ المحطة وأصبحت جاهزة للعمل في حين أن الجهة الإدارية لم تستكمل شبكة المياه لتصل للمحطة. وبناءً عليه أصبح على الدولة سداد رسوم تأخير عمل المحطة دون أن تستفيد بأي خدمات مقدمة.

تقييم مشروع معالجة مياه الصرف الصحي Wastewater Treatment Plant:

يتناول الجزء الأول في التقييم تحليلاً للهيكل الفني للمشروع، بشرح مفهوم الهيكل الفني، وكيف يؤثر على نجاح المشروع، بالإضافة إلى هيكله المخاطر والشروط التعاقدية structuring of risks and contractual terms التي ستؤدي إلى تطوير ما يطلق عليه مقارن القطاع العام Public Sector Comparator (PSC)⁴ بالإضافة لنموذج shadow bid model⁵.

أما الجزء الثاني فيدور حول تحليل القيمة مقابل النقود Value For Money (VFM) للمشروع، وكذلك معايير وزن العطاءات التي أجرتها الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص (الوحدة المركزية للمشاركة بوزارة المالية 2023):

1- يعد تخصيص المخاطر Risk Allocation هو الخطوة الأولى في هيكله مشروع المشاركة، وهو جزء من التقييم المبني للمشروع سواء كان سيتم تنفيذه على أنه مشروع مشاركة أم لا. تتمثل هذه الخطوة في تحديد المخاطر وتقييمها، وبعد تحديد كل المخاطر، يتم تخصيصها بين الجهة الإدارية والقطاع الخاص، وإعادة تخصيصها إذا لزم الأمر بناءً على قدرة كل منهما على التعامل مع هذه المخاطر. وتعاني جميع مشروعات المشاركة من مخاطر سعر الصرف، ولكن تختلف حدتها حسب طبيعة المشروع وحسب نسبة المكون الدولار في كل مشروع. ولكن القطاع الخاص لا يتحمل عبء هذا المخاطرة، وإنما تتحملها الحكومة بالتزامها بتوفير العملة الأجنبية.

2- الخطوة الثانية في هيكله المشروع هي هيكله الشروط التعاقدية Structuring contractual terms بشكل متوازن لجعل المشروع مرغوباً من قبل المقرضين (البنوك) ومقومي الخدمة من القطاع الخاص، فجميع مشروعات المشاركة يتم تمويلها على أساس Special Purpose Vehicle (SPV) ليكون القطاع الخاص مسؤولاً عن إيرادات المشروع والتزامات الديون. وعادة ما يكون التمويل طويل الأجل، يتراوح بين 65% إلى 75% من إجمالي متطلبات التمويل اعتماداً على مخاطر المشروع. ويتعين على البنوك النظر في بعض المشكلات أولاً قبل اتخاذ قرار بشأن تمويل

⁴ دراسة مقارن القطاع العام (PSC) Public Sector Comparator هي جزء أساسي من إجراءات الطرح، حيث أنها تتيح للوزارات المختصة المقارنة بين الاختيارات المالية والهيكلية لطرح المشروع لإثبات أن اختيار طرح المشروع بأسلوب المشاركة مع القطاع الخاص سوف يكون له عائد أعلى على النقود VFM من طرحه من خلال الطرح العام. فهي إجراء يسع من خلاله المروج إلى مقارنة التكلفة الإجمالية لإنشاء وتشغيل وصيانة جزء من البنية التحتية العامة باستخدام آلية PPP بدلاً من استخدام الملكية المباشرة للقطاع العام (EIB, 2005).

⁵ يُطلق هذا المصطلح على الأساس المالي أو الحسابات المالية المقدرة من قبل مقدم العرض من القطاع الخاص قبل الدخول في المناقصة. وهو نموذج مالي financial model ولكن من وجهة نظر شركة المشروع. وهذا النموذج هو نموذج يقدم معياراً لتأكيد VFM والقدرة على تحمل التكاليف من خلال تقدير ما سيقفاه القطاع الخاص لتقديم عطاءات لمشروع أو خدمة معينة.

المشروع من أجل ضمان استرداد الديون المستحقة من قبل شركة المشروع. هذه المشاكل تتعلق بما يلي (Chinyio, Ezekiel, and Alasdair Fergusson, 2008):

- نوع وقدرة الموظفين الذين سيديرون المشروع.
- التأكد من أن عوائد المشروع سيتم توجيهها إلى حساب خاص منظم.
- التأكد من القدرة على المساهمة في المشروع والاستمرار من قبل شركة المشروع.
- تقييم عوامل الخطر التي تؤثر على المشروع
- التحقق من الاستعانة بخبراء طوال فترة عمل المشروع في كافة الجوانب المتعلقة به.

3- في تحليل القيمة مقابل النقود **Value for Money (VFM)**، يتم التحقق من صحة نموذج مقارنة القطاع العام (PSC) **Public Sector Comparator** ونموذج "عرض الظل" **shadow bid** model المستمد من النموذج المالي لمشروع معالجة مياه الصرف الصحي. عقب الحصول على القيمة الحالية الصافية NPV لخيار الطرح: إما أن يتم بواسطة القطاع العام أو من خلال مشروع مشاركة PPP، وتتم مقارنة القيم من أجل تحقيق VFM لمعدلات خصم مختلفة.

وقد تمت دراسة مقارنة القطاع العام (PSC) في هذا المشروع بمقارنة الأرقام التي تم حسابها من خلال منهجية معينة مع الأرقام الفعلية التي قدمتها مؤسسة التمويل الدولية IFC لهذا المشروع. وبدأ البناء في المشروع عامي 2010 و 2011 بالإضافة إلى تكاليف ما قبل البناء لمدة 6 أشهر أي في عام 2009، وبدأت مرحلة التشغيل في عام 2012 لمدة 18 سنة المتبقية.

أما نموذج **shadow bid model**، فقد استمدت بياناته من النموذج المالي للمشروع الذي تضمن تقديرات التكلفة لمشروع المشاركة على القطاع الخاص. وبمقارنة صافي التكلفة الحالية للحكومة **net present cost** (NPC) **to government** (PSC) **conventional procurement** لمشروع الـ PPP، يتم الحصول على جميع التكاليف الحكومية لحساب صافي التكلفة الحالية للحكومة إذا تم تنفيذ المشروع من خلال المشاركة مع القطاع الخاص.

2-2-3 مشروع المدارس بنظام المشاركة مع القطاع الخاص 2007، وتحديثه:

في عام 2006 بدأ دور الحكومة الحقيقي في تفعيل دور القطاع الخاص ومشاركته من خلال وضع السياسات لرسم الخطوط العريضة لمشاركة القطاعين في تقديم البنية الأساسية. وفي تقرير وزارة المالية عام 2009 عن المشروعات المختلفة التي سيتم تكليفها للوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص بوزارة المالية، اشتمل التقرير على المشروعات المتعلقة بقطاع التعليم والتي تضمنت بناء 2210 مدرسة على مدار خمس سنوات بعقود طويلة الأجل للقطاع الخاص، تعطي له الحق في تجهيز المدارس وصيانتها وتمويلها وإمدادها بالخدمات غير التعليمية مثل أعمال الصيانة والنظافة وخدمات الأمن على مدى زمني 15 عاماً، ولكن لم يتم تفعيل هذا المشروع على أرض الواقع (ANND, 2019).

وكان مشروع المدارس بنظام المشاركة مع القطاع الخاص والذي تم طرحه عام 2007 أحد المشروعات الرائدة والذي قامت بتطويره الهيئة العامة للأبنية التعليمية بالتعاون مع الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص. حيث تُعد الهيئة العامة للأبنية التعليمية هي الجهة المسؤولة عن بناء المدارس وصيانتها. واستهدف هذا المشروع بناء 345 مدرسة جديدة في 18 محافظة ولمدة 15 عاماً مقسمة على 7 مناطق جغرافية.

تضمن دور القطاع الخاص تصميم وبناء وتجهيز وتأثيث وصيانة وتمويل وتوفير الخدمات غير التعليمية (معدات النظافة والأمن وغيرها من الخدمات). ولكن لم يكتمل هذا المشروع ويمكن القول بأنه ألغي قبل أن يبدأ بسبب الهيكلية الفنية الخاصة بالمشروع، وبسبب قيام الحكومة بالإسراع في طرح المشروع، فقد تم طرحه دون

اكتمال دراسة الجدوى الأولية Initial Feasibility Study. وكوسيلة لتخفيف المخاطر، كان لابد من إعادة هيكلة المشروع. ويمكن ذكر أسباب إلغاء المشروع فيما يلي (Mohy El Din, 2017):

- كون المشروع كان مكوناً من 345 مدرسة منتشرة في 18 محافظة، فقد زاد ذلك من تكاليف التشغيل والصيانة للمشروع. في حين كان يجب على القطاع الخاص أن يقوم بتعيين مجموعات صيانة مختلفة لكل مدرسة من أجل تغطية جميع المدارس في المناطق المختلفة، ذلك أن مخاطر التشغيل والصيانة تمثل تكلفة مرتفعة جداً على القطاع الخاص مقابل إيرادات المشروع.
- والسبب الثاني لفشل تنفيذ المشروع، هو أن القطاع الخاص لا يُقبل على تقديم الخدمات التعليمية ويفضل تقديم خدمات اجتماعية ولكن غير تعليمية non-educational services، في حين أن الجهة الإدارية ممثلة في وزارة التربية والتعليم هي الجهة المسؤولة عن توفير الخدمة التعليمية لكافة المواطنين. وحيث أن هناك طرف ثالث، هم الطلاب، يختلف سلوكهم من طبقة لأخرى ومن منطقة لأخرى، وهذا السلوك لا يمكن التنبؤ به، مما جعل القطاع الخاص يضع مخاطر ذات قيمة مرتفعة في العقد، وتبعاً لذلك، أدى هذا الاختلاف إلى عدم اتفاق طرفي العقد، مما تسبب في إيقاف تنفيذ المشروع.
- وهناك سبب رئيسي آخر، يرجع إلى نسخ تجربة إنجلترا الناجحة في مشروع مدارس المشاركة في ذلك الوقت، وتطبيقها كما هي دون تغيير، ودون مراعاة السياق المصري، مما كان له أكبر الأثر في عدم نجاح طرح المشروع وحدوث مشاكل في هيكلة المشروع قبل الترسية، بل وإلغاء المشروع قبل أن يُطرح من قبل الوحدة المركزية للمشاركة.

ولتدارك الإلغاء الذي حدث في عام 2009 عقب محاولة الطرح في عام 2007، تم طرح المشروع مجدداً وإعادة هيكلته بشكلٍ ناجح في عام 2017، وهو مشروع مدارس المشاركة المتميزة الذي دخل حيز التنفيذ في 2021، وذلك باتباع آليات أخرى. كان الهدف من هذا المشروع هو توفير خدمة تعليمية متميزة لأصحاب الدخول المتوسطة بتكلفة قليلة (المصروفات التي يدفعها الطالب).

وكان الدرس المستفاد من التجربة الأولى هو عدم إمكانية تنفيذ مشروع بنظام المشاركة لأول مرة في المشروعات الاجتماعية، مثل التعليم والصحة والإسكان الاجتماعي. ففي مثل تلك المشروعات لا يمكن التنبؤ بمشاكلها أو تحمل مخاطرها، ولذا تحتاج لدرجة عالية من النضج في صياغة العقد، إلى جانب مراعاة السياق الاجتماعي والثقافي. ونتيجة عدم مراعاة كل ما سبق هو إلغاء المشروع قبل الطرح.

إن الاستفادة الكاملة من مزايا المشاركة تقتضي تطبيق تحليل التكلفة/العائد (cost/benefit analysis) على نموذج المشاركة، بحيث يحقق الغرض منها والذي يتمثل في خفض تكلفة توفير الخدمات التعليمية وتخفيف العبء على موازنة الدولة. ومن الأهمية بمكان التشديد على أن ذكر مخاطر المشاركة وضرورة أخذها في الاعتبار لا يعني التنبؤ بفشل نماذج المشاركة، إذ يتوقف الأمر على كيفية تطبيق النموذج ومراعاة حسابات التكلفة والعائد عن التطبيق. فالتجربة الدولية تشير إلى أن معظم نماذج المشاركة، وخاصة التي كانت تعتمد على الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص في الإدارة والتمويل والبناء، كانت ذات آثار إيجابية على الأداء التعليمي وعلى التقليل من تكلفة البناء للمدارس وسرعة الإنجاز إذا تم مراعاة عدد من الضوابط. كما أن معظم المشاكل قد تظهر في حالة عدم مراعاة تلك الضوابط، لاسيما في حالة تفشي الفساد في المنظومة التي تتولى إدارة نموذج المشاركة (Patrinis, Harry Anthony, 2009)، شحاته (2008).

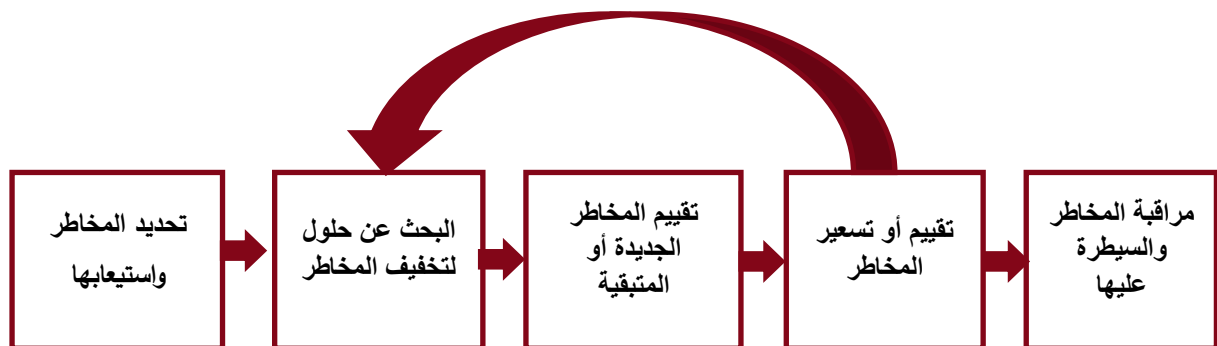
وبالرغم من تميز عقود المشاركة بشفافية مطلقة، إلا أنها تثير العديد من المخاوف بشأن الحقوق الاجتماعية، وذلك بسبب طبيعة عقودها المركبة التي تجعل من الصعب التفاوض بشأنها عقب الاتفاق عليها (التفاوض يكون حول تطبيق العقد)، والهدف دائماً هو حسن إدارة العقد من الطرفين.

(4) أهم التحديات المرتبطة بنظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر:

- مما سبق، ومن تجارب أخرى عديدة في مجال هذا النوع من المشروعات، تواجه مشروعات المشاركة في مصر العديد من التحديات التي يمكن أن تؤثر على نجاح هذه المشروعات، ومن أبرزها:
- البيروقراطية، حيث تعاني المشروعات من صعوبة التعامل مع الإجراءات الإدارية والتراخيص، مما يؤثر على سرعة تنفيذ المشروع ويزيد من تكاليفه.
- تحديات تتعلق بدراسات الجدوى الفنية والبيئية والقانونية اللازمة وغير المكتملة من قبل الجهة الإدارية، وذلك قبل المضي قدماً في طرح مشروعات المشاركة، مما يؤخر طرح المشروع.
- وفرة المعلومات والبيانات المحلية اللازمة لمشروعات المشاركة، وعدم التنسيق بين الهيئات المتخصصة بطرح المشروعات.
- الشفافية ومكافحة الفساد هما أكبر تحدٍ تواجههما مشروعات المشاركة، إذ يجب أن يكون هناك نظام فعال لمكافحة الفساد وضمان الشفافية في عمليات المشاركة، ومن شأن ذلك أن يعزز الثقة بين الأطراف ويسهم في نجاح المشروعات.
- فيما يتعلق بالقطاع الخاص، تعد الاستدامة المالية تحدياً رئيسياً وشرطاً ضرورياً لنجاح المشروع، إذ يجب أن تتوفر للشركاء من القطاع الخاص القدرة على تمويل المشروعات وتحمل المخاطر المالية المرتبطة بها، وأن يكون هناك استدامة مالية للمشروع على المدى الطويل.
- يشكل تحديد المخاطر وتوزيعها بين طرفي العقد تحدياً كبيراً في مشروعات المشاركة، وبشكل عام، تتعرض بعض المشروعات للإلغاء قبل الطرح، بسبب عدم تحديد المخاطر وتوزيعها على طرفي التعاقد. بمعنى آخر، فإن عدم هيكلة المخاطر بشكل جيد ومتوازن، قد يؤدي إلى ارتفاع تكلفة الخدمة في عروض القطاع الخاص، أو عزوف القطاع الخاص أو البنوك عن التقدم بعطاءاتهم، لتعاظم المخاطر. وبالتالي يجب إعادة النظر في توزيع المخاطر حتى تتوازن هيكلة المشروع والعقد، بحيث يحقق رغبة الحكومة في المشروع ويكون جاذباً للقطاع الخاص وجهات التمويل. لذلك، فإنه بالإضافة إلى تقييم مصادر الإيرادات المرتبطة بقدرة المشروع على تحمل التكاليف، تحتاج الحكومة إلى تقييم جميع المخاطر المرتبطة بالمشروع من أجل إدارتها في شكل مصفوفة مخاطر. ويستمر ذلك عادة مع عمر مشروع المشاركة. والشكل التالي يوضح تصور لمراحل عملية إدارة المخاطر التي تتم على خمس مراحل أساسية.

شكل رقم (2)

رسم توضيحي لعملية إدارة المخاطر في مشروعات المشاركة



المصدر: (Mohy El Din, 2017).

(5) السياسات والآليات المقترحة لتعزيز فعالية مشروعات المشاركة ودورها في التنمية في

مصر:

إن تعزيز فعالية مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص يمكن أن يكون له دور هام في تحقيق التنمية في مصر. ولتحقيق ذلك، يمكن اعتماد السياسات والآليات التالية:

- توفير بيئة تشجيعية للمشروعات المشتركة، تتضمن تسهيلات للإجراءات الإدارية والتراخيص، وتقديم حوافز مالية وتسهيلات لمشروعات المشاركة، وضمانات للشركات الخاصة للمشاركة في المشروعات العامة، من خلال وجود آلية ثابتة لإعادة تحويل الأرباح، وتوفير العملة الأجنبية لفتح الاعتمادات.
- تعزيز الشفافية والمساءلة في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بمشروعات المشاركة، من خلال توفير معلومات واضحة ومتاحة للجمهور، وضمان الرقابة القوية على استخدام الموارد وتنفيذ المشروعات، توفير آليات للتبليغ عن الفساد ومعالجته بشكل فعال.
- توفير آليات تمويل ملائمة ومبتكرة لمشروعات المشاركة، مثل التمويل الأخضر للمشروعات الخضراء.
- تعزيز الابتكار واستخدام التكنولوجيا في مشروعات المشاركة بين القطاعين، وذلك لتحسين كفاءة وجودة الخدمات المقدمة، وتحقيق الاستفادة البيئية، وبالتالي تعزيز التنمية الشاملة وتوفير فرص العمل وتحسين جودة الحياة للمواطنين.

ويمكن اقتراح عدداً من السياسات والإجراءات التي تحتاج مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص لتطبيقها قبل البدء بالتنفيذ، وبعد المضي في تنفيذها، أي في مرحلة التخطيط للمشروع وكذا في مرحلة التقييم بعد تحقيق النتائج، على النحو التالي:

1-5 سياسات مقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التخطيط:

- ربط استراتيجية التنمية المستدامة (رؤية مصر 2030) بالخطة والموازنة السنوية وتقدير تكاليف البرامج المستهدفة وترتيب أولوياتها.
- التنسيق الرأسي ما بين الاستراتيجيات القطاعية والاستراتيجية القومية بحيث تتوافق هذه الاستراتيجيات القطاعية مع رؤية وسياسات الدولة، وأولوياتها في الاستثمار.
- قيام وزارة التخطيط بإعداد ونشر أدلة ومنهجيات التقييم بحيث تكون ملزمة للجهات الإدارية مع مراعاة اختلاف المنهجيات حسب نوعية وحجم المشروعات وبمراجعة وحدة دراسات جدوى وتقييم المشروعات بوزارة التخطيط لاختيار أكثر المشروعات جدوى وأولوية لإدراجها في الخطة.
- أن تتولى الوحدة المركزية للمشاركة بوزارة المالية إعداد تصور ورؤية متكاملة لتفعيل عمل الوحدة يتضمن تصميم نموذج تنظيمي Template مع ضرورة أن تقوم الجهة صاحبة المشروع بموافاة وحدة المشاركة بالدراسات المتكاملة الخاصة بالمشروع والتي يقوم بها استشاري تختاره الجهة لهذا الغرض. ويتم تحديد عدد من الوزارات (النقل، الكهرباء، الإسكان، التربية والتعليم، والتعليم العالي والبحث العلمي) ويطلب منهم بيان بالمشروعات المراد تنفيذها خلال الفترة القادمة.
- توفير مخصصات مالية للجهات الإدارية لإعداد الدراسات للمشروعات المزمع طرحها بنظام المشاركة.
- إلزام الجهات الإدارية بالانتهاء من التراخيص والموافقات والتصاريح اللازمة للمشروعات قبل الطرح، وكذلك توفير كافة البيانات الخاصة بالمشروعات والأراضي قبل الطرح أيضاً.
- ضرورة أن يكون هناك تنسيق كامل بين المؤسسات الرسمية عند طرح المشروعات الكبرى والالتزام بالمدد الزمنية التي تحدد تنفيذها، هذا بالإضافة إلى أنه يجب أن تتولى الأجهزة المعنية بالمشاركة مع

القطاع الخاص، التنسيق مع كافة الهيئات والوزارات ومناقشتها في سبيل إيجاد أنسب المشروعات المراد تنفيذها بأسلوب المشاركة.

- توفير قاعدة بيانات عن المشروعات المطلوب المشاركة بها بين القطاعين ووضع برامج زمنية لها تتوافق مع الخطط التنموية للدولة.
- زيادة الاهتمام من جانب الدولة بتدريب الكوادر القانونية والفنية التي تستطيع صياغة اتفاقات تحكيم ومراجعة العقود، لمواجهة الادعاءات المحتملة من جانب المستثمرين الأجانب، وكذلك الاستفادة من التجارب الدولية في شأن تسوية المنازعات المتعلقة بمشروعات البنية الأساسية.
- أهمية مواجهة الفساد كأولوية كبيرة في مشروعات البنية التحتية حيث أنها تمثل احتكارات طبيعية تُعرضها للفساد عن طريق غياب الشفافية والمحاسبة.
- معالجة ثغرة غياب النظام المؤسسي فيما بين الجهات الإدارية بعضها البعض بما يعقد من الإجراءات المتعلقة بالتراخيص والموافقات والتصاريح اللازمة لمشروعات المشاركة.

2-5 سياسات مقترحة لتحسين كفاءة مرحلة التقييم:

- التأكيد على دور الوحدة المركزية بوزارة المالية في استخدام مؤشرات الأداء KPIs لتصنيف الشركات المصرية، كما تفعل العديد من الدول المتقدمة. ويحتاج ذلك إلى نظام قوي لجمع بيانات الأداء الفعلي لجميع الشركات وإصدار أدلة التصنيف بشكل دوري على أساس أداء الشركات.
- أهم خطوة في الإعداد لمشروع المشاركة هو تحديد المخاطر وتخصيصها بين طرفي التعاقد، وهي هامة في التقييم الأولي للمشروع، ويشمل هذا التقييم تطوير مقارن القطاع العام (PSC). هذا بالإضافة إلى هيكلة الشروط التعاقدية، والتقدير الكمي وتحليل القيمة مقابل النقود.

وبالرغم من أن التجربة المصرية في مجال المشاركة تعد من التجارب الرائدة بين دول المنطقة، إلا أنها تفرض العديد من التساؤلات، حيث إن هيكل الشركات الفائزة بتنفيذ مشروعات في مجال الصرف الصحي يثير المخاوف من نشوء احتكارات في هذا القطاع. ولكن حرفة هيكل المشروع تكمن في وجود عقد متوازن يضمن حقوق الجهات الثلاثة (الحكومة والقطاع الخاص وجهة التمويل) والتزاماتها، والتعويض في حال إخلال أي طرف بالتزاماته.

ولذا فهذه الأمور تستلزم تحسين عمليات الربط والمراقبة وتداول التقارير بين الجهات الإدارية وشركات المشروع، وكذلك تقييم الإنجازات على أساس الربط بين مستوى الأداء الفعلي والمتعاقد عليه، ومدى مساهمته في تحقيق النتائج المستهدفة وتقييم مستوى الخدمة والاستفادة من نتائج المراجعة والتقييم لقياس فجوات الإنجاز.

خاتمة:

لتعزيز عملية التنمية من خلال تشجيع المزيد من مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر، لابد من ضمان توفر إطار تشريعي داعم، ومستجيب للتغيرات المختلفة، بما يضمن استدامة تلك المشروعات، بالإضافة إلى ضرورة سعي الحكومة إلى تحسين بيئة الأعمال وتبسيط الإجراءات المتعلقة بالتراخيص، بما يجذب المزيد من مستثمري القطاع الخاص. خاصة لما للشراكات الاستراتيجية من دور هام في تعزيز التكنولوجيا والابتكار وتحسين جودة وكفاءة المشروعات المنفذة، وبخاصة في مجال البنية الأساسية وتوفير الخدمات العامة والمرافق العامة. ولذا فإن قيام كل طرف من أطراف التعاقد بدوره، في ظل سيادة مبادئ الشفافية والحوكمة ومكافحة الفساد، هو السبيل لنجاح تلك المشروعات واستمراريتها، كونها سبباً رئيسياً في تعزيز الثقة بين الحكومة والقطاع الخاص.

المراجع

أولاً: مراجع باللغة العربية

- الجمال، هشام (2016) "المشاركة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة"، مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، العدد 31، الجزء الرابع.
- الجهاز المركزي للمحاسبات، قانون رقم 144 لسنة 1988.
- شحاته، عبد الله: "المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية: الدروس المستفادة للحالة المصرية"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية ECES، ورقة عمل رقم 139، سبتمبر، 2008.
- صندوق النقد الدولي: "الاستثمار العام والمشاركة بين القطاعين العام والخاص، قضايا اقتصادية"، رقم 40، 2007.
- قانون إمارة دبي الخاص بتنظيم المشاركة بين القطاعين العام والخاص رقم 22 لسنة 2015.
- القرار رقم 3217 لسنة 2022 بشأن تعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة الصادر بالقانون رقم 67 لسنة 2010، مادة 2،3.
- لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي الدورة الحادية والخمسون نيويورك، 25 /يونية - 13/يوليه ٢٠١٨، الشراكات بين القطاعين العام والخاص: تحديثات مقترحة لدليل الأونسيترال التشريعي بشأن مشروعات البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص.
- وفاء عثمان (2007)، المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص، ندوة عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.

ثانياً: مراجع باللغة الانجليزية

- Arab NGO Network for Development (ANND), 2019, **PPP in Egypt**, www.annd.org
- Budawara, N., 2009. **Key performance indicators to measure design performance in construction** (Doctoral dissertation, Concordia University).
- Chinyio, Ezekiel, and Alasdair Fergusson. (2008) **"A Construction Perspective on Risk Management in Public Private Partnership."** **Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities**. Oxford, UK: Blackwell Science, 2003. Wiley Online Library. Wiley Online Library, 25 Feb.
- European Bank for Reconstruction and Development, 2018
- Fayez & Marzouk, (2018) **Public Private Partnership Projects Concessionaire Performance Measurement**, Journal of Al Azhar University - Engineering Sector, DOI: 10.21608/aej.2018.19053, Dec.
- Mohy El Din, N., (2017) **An Integrated Framework Approach for PPP Projects in Egypt, Master's thesis**, American University in Cairo, American University in Cairo, School of Sciences and Engineering, May)
- Molenaar, K. and Navarro, D., **Key performance indicators in highway design and construction**. Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, (2228), 2011.
- Patrinos, Harry Anthony, (2009) **The role and impact of public-private partnerships in education**.

- Torbett, R., Salter, A., Gann, D.M. and Hobday,(2001) M.,**"Design performance measurement in the construction sector: a pilot study.** University of Sussex, SPRU.
- World Bank (2021) **Private Participation in Infrastructure (PPI), Annual Report Haponava & Al-Jibouri "Proposed System for Measuring Project Performance Using Process-Based Key Performance Indicators",** 10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000078, 2011.
- World Bank Group **"Public-Private Partnerships Briefs, Egypt: New Cairo Wastewater",** Feb., 2010, www.worldbank.org/ppp
- World Bank Group (2018) Egypt: **Enabling Private Investment and Commercial Financing** in Investment.<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD>

ثالثاً: المواقع الإلكترونية:

- www.mof.gov.eg موقع وزارة المالية
- <https://www.researchgate.net/publication/24132183>
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/453461468314086643/The-role-and-impact-of-public-private-partnerships-in-education>

لمحة عن معهد التخطيط القومي: هو مركز فكر وطني يقدم بدائل الدعم التخطيطي والتنموي لمتخذي القرار وصُناع السياسات على كافة المستويات من خلال خدمات بحثية وتدريبية واستشارية وتعليمية ومجتمعية تنافسية، باستخدام أفضل الأساليب والممارسات العلمية والشراكات الفعالة محلياً وخارجياً، بما يعزز تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

معهد التخطيط القومي

تقاطع ش صلاح سالم مع ش الطيران – مدينة نصر-القاهرة

