

## الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة لتنفيذ وتميئة الاستثمارات العمومية (نماذج من التجارب الدولية والعربية)

د. رشيد فراح \* د. كريمة فرحي \*\*

### ملخص:

ينصب موضوعنا بدراسة تمويل مشاريع الخدمات العامة والبنى التحتية بأسلوب الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. وتخلص الدراسة إلى أن أسلوب مشاركة القطاع الخاص هو نمط استثماري ضروري لتقليل الإنفاق العام وتقليل الاقتراض الحكومي، وتحقيق منافع تتعلق برفع كفاءة الإدارة وتخفيض التكاليف والإسراع في التكيف مع التقنيات الحديثة، وتجاوز الصعوبات الاستثمارية التقليدية ومشاكل تنفيذ مشروعات الخدمات العامة والبنية الأساسية.

الكلمات الدالة: البنية التحتية، الخدمات العامة، الشراكة، القطاع الخاص، القطاع العام.

### Partnership between the public and private sectors as a tool for the implementation and development of public investments

#### Abstract:

Our subject focuses on the study of the Financing of public services and infrastructure projects style of Partnership between the public and the private sector.

The study concludes that the method of private participation is a model of investment necessary to reduce public spending and government borrowing, improving management efficiency, Reducing costs, accelerating the adoption of new technologies, and overcome the difficulties of investments and problems of implementation of infrastructure projects.

\* أستاذ محاضر قسم - أ- جامعة أكلي محمد أولحاج - البويرة.  
\*\* أستاذة محاضرة قسم - أ- جامعة أكلي محمد أولحاج - البويرة.

**Keywords:** infrastructure, public services, partnership, private sector, public sector .

### مقدمة:

نظرا للسلبيات التي نتجت عن عملية التخلي الكامل للدولة عن أصولها لصالح القطاع الخاص ضمن عملية الخصخصة، وعدم إمكانية الاعتماد على الإنفاق الحكومي وحده في إقامة العديد من مشروعات الخدمات العامة والبنيات التحتية والمرافق الأساسية نتيجة تفاقم العجز في الموازنات العامة للدولة، ومختلف التحديات والصعوبات التي واجهت التنظيمات المؤسسية المنفصلة والمستقلة قطاعيا في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة المستهدفة. فلقد تلاحظ في الأعوام الأخيرة وجود دعم كثيف وتشجيع قوى من كل الدول المتقدمة والنامية لمشاركة القطاع الخاص في تمويل وإقامة وتشغيل مشروعات الخدمات وذلك بغية تنمية وتعزيز وتطوير المرافق وخدمات البنية الأساسية بكفاءة مهنية أكبر وتكلفة مادية أقل، والاستفادة من القدرات الابتكارية والإدارية والتمويلية التي يتوفر عليها القطاع الخاص، وأيضا من أجل تسريع النهوض بالتنمية الاجتماعية وإنجاز المشروعات القومية بما يساعد في نهاية الأمر على تطوير التنافسية الاقتصادية للبلاد ورفع مستوى المعيشة لكل فئات المجتمع وتحقيق معدلات التنمية المنشودة.

### مشكلة الدراسة:

سنحاول من خلال هذه الدراسة الإجابة على التساؤل التالي:

- لماذا تديجاً الحكومات إلى أسلوب الشراكة مع القطاع الخاص في تمويل مشاريع الخدمات العامة والبنى التحتية، وما هو واقع تطبيق هذا الأسلوب؟  
أهمية البحث:

تكثسي دراسة موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص أهمية كبيرة باعتبار هذه الشراكة من مواضيع الساعة والتي تحظى باهتمام كبير على مستوى الدول النامية والمتقدمة، وهذا ما نراه بوضوح في التوجه الحكومي للعديد من الدول عبر تنفيذ مشاريع الخدمات العامة والبنى التحتية بنظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو الإعلان عن طرح العديد من المشاريع الخدمية والاقتصادية الحيوية لتنفيذها عن طريق الشراكة بالنظر إلى حاجة السلطات العمومية المتزايدة لاستثمارات ضخمة في مجال البنى التحتية قد تعجز المالية العمومية عن توفيرها بمفردها.

إن دراسة موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص مهم جدا لأن هذه الشراكة باتت ضرورية في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن شأن المشاريع

المنفذة بهذا النظام تلبية احتياجات اقتصادات الدول دون الاعتماد على الموازنة العامة للدولة.

### أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى :

- التعريف بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.
- إبراز مبررات وفوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- الاطلاع على بعض التجارب الدولية والعربية في مجال الشراكة قطاع عام وقطاع خاص.

### منهج البحث:

انطلاقاً من الأهداف التي يسعى إليها البحث تم اختيار المنهج الوصفي كأساس لمعالجة مشكلة البحث، إضافة إلى استخدام المنهج المقارن من خلال استقراء بعض التجارب الدولية من أجل الوصول إلى تحديد وتقييم تجارب هذه الدول في مجال تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

### تقسيم البحث:

من أجل التحكم في الموضوع قننا بتقسيم الدراسة إلى ثلاثة محاور كما يلي:

- المحور الأول: الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفهوم، المبررات، الفوائد).

- المحور الثاني: أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- المحور الثالث: نماذج من التجارب الدولية والعربية في مجال الشراكة قطاع عام وقطاع خاص.

### المحور الأول: الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفهوم، المبررات والفوائد)

تعد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص إحدى الوسائل الأساسية التي يمكن أن تساهم في تمويل المرافق العمومية والمشاريع الكبرى في مجال البنية الأساسية. كما أنها تمثل إحدى وسائل التثمين الاقتصادي للملك العمومي.

إن الرغبة في الحصول على خدمات أفضل وبكفاءة أعلى، إضافة إلى الحاجة إلى مصادر إضافية للتمويل تدفع الحكومات بشكل متزايد إلى تبني شراكة القطاع العام والخاص لتقديم هذه الخدمات. ومما سبق نجد أهمية الشراكة بين القطاع العام والخاص، لذا سنهتم في هذا المبحث بإلقاء الضوء على تعريفها، مبررات اللجوء إليها، فوائدها ومتطلبات نجاحها.

## 1- تعريف الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص:

كغيره من المصطلحات فإن مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو ترجمة لما يعرف في اللغة الانجليزية (Public-private partnership)، أو اختصارا (PPP).

وتعرف الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص بأنها "عملية إشراك القطاع الخاص في بناء وإدارة وتشغيل الخدمات والأنشطة ومشاريع البنية التحتية والمرافق العامة للدولة، والاستفادة من خبراته في إنشاء وإدارة وتشغيل مشاريع مثل الطرق والاتصالات والمواصلات والجسور والمطارات والموانئ وسكك الحديد والنقل والقطاع الصحي والتعليمي والمياه والكهرباء وتوليد الطاقة المتجددة، ومشاريع الصرف الصحي وغيرها، وذلك من خلال عدة أشكال للتعاون مثل عقود الامتياز وعقود التأجير التشغيلي وغيرها" (حموري، 2014، ص4).

ويرى البعض عقد الشراكة بين القطاعين العام (الحكومي) والخاص على أنها "عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القطاع العام إلى أحد أشخاص القطاع الخاص القيام بتحويل الاستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستغلالها وصيانتها طوال مدة العقد المحددة في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية، وتولى مؤسسات من القطاعين العام والخاص العمل معا لتحقيق مشاريع أو تقديم خدمات للمواطنين، وخصوصا في المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية" (محمد، دون تاريخ، ص5).

وتعرف أيضا الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها "عقد بين الشركاء من القطاع العام والقطاع الخاص لغرض إنشاء أو إدارة مشروع لتوفير الخدمات العامة، والتي يتم فيها تقاسم حصة كبيرة من التمويل والمخاطر بين الشركاء من القطاع العام والخاص" (CEDR, 2009, P3).

كما تعرف الشراكة ما بين القطاع العام والخاص على 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" (دائرة المالية لحكومة دبي، 2010، ص4).

إذن فالشراكة بين القطاعين العام والخاص هي آلية من آليات الإدارة الحديثة في المرافق العمومية وإنشاء مشاريع البنية الأساسية الضخمة في مجال الخدمات. وتمثل شكل العلاقة ما بين القطاعين العام والخاص من خلال أن القطاع العام يمتلك المواقع

والأصول، بالإضافة إلى حقوق التراخيص وغيرها، أما القطاع الخاص فسيكون دوره الإدارة والاستثمار والتطوير وذلك من خلال استخدام الأساليب المتبعة في عملية الشراكة بين القطاعين.

## 2- الفرق بين الخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص:

تعرف الخصخصة على أنها تتمثل في "بيع أصول المشروعات العامة وكذلك أسهمها إلى الأفراد سواء تم ذلك بطريقة جزئية أو كلية"، وهو المعنى المتداول بشكل واسع نظرياً لمعنى الخصخصة (العشماوي، 2007، ص 79).

ويتضح من هذا التعريف أن الخصخصة تنطوي على نقل ملكية أصول المشروعات العمومية إلى القطاع الخاص عن طريق نخلي الحكومة كلياً أو جزئياً عن أصولها لصالح القطاع الخاص بشكل نهائي من خلال البيع بحيث تؤول الملكية للقطاع الخاص بالنهاية مقابل عائد مالي، وهو الأمر الذي لا يتحقق بموجب الشراكة بين القطاعين العام والخاص إذ يقوم القطاع الخاص في عملية الشراكة بمسؤولياته في عملية البناء والإدارة والتشغيل وتقديم الخدمة والصيانة وغيرها من الأمور التي يتم الاتفاق عليها مع الحكومة، فيما تحتفظ الدولة بملكية الأصول ويحتفظ القطاع العام بملكية المنشأة ولا تتحول إلى القطاع الخاص.

## 3- مبررات الشراكة بين القطاع العام والخاص

تعتبر شراكة القطاعين العام والخاص آلية تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي من اجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة. ويمكن حصر مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة بالنقاط التالية (محمد، دون تاريخ، ص 6):

- عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها .
- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وتعمل الشراكة على تخفيف حدة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء.
- عجز الدول عن تحمل أعباء الإنفاق الاستثماري في البنى التحتية، وتقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية، ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية.

## 4- فوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يمكن حصر فوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالنقاط التالية (المجلس الأعلى للخصخصة في لبنان، 2013، ص 50):

- توزيع المخاطر: من أهم مبادئ الشراكة هو توزيع المخاطر إلى الطرف الأقدر على إدارتها بأقل تكلفة.

- تجنب انتظار توفر الأموال: تسمح الشراكة المضي بتنفيذ المشاريع حتى في حال عدم توفر رأس المال في موازنة الخزينة، مما يحول دون تأخير الاستثمارات ذات حاجة ماسة.

- رصد لكل من النفقات الرأسمالية والنفقات التشغيلية مقدما في الموازنة: إن تحويل مسؤولية التصميم إلى القطاع الخاص عبر عقد الشراكة الذي يبين كافة التكاليف على مدى مدة العقد من شأنه أن يساعد القطاع العام على وضع موازنة سنوية أدق.

- تعزيز الشفافية: الشفافية هي تبادل المعلومات مع جميع أصحاب العلاقة. ويتم ضمان الشفافية عبر إتباع إجراءات تنافسية لاستدراج العروض واختيار الفائز النهائي بعقد الشراكة حسب أفضل الممارسات الدولية. كما أن وضع معلومات المشروع بتصرف الجهات المهتمة يحد من الممارسات الفاسدة.

وهناك فوائد أخرى تتمثل في (المدرسة الوطنية للإدارة، 2011، ص15):

- تقليص الإنفاق الحكومي وتخفيف الضغط على مستوى الميزانية العامة للدولة والتقليص من عجزها.

- توفير رأس مال القطاع الخاص وما يمتلكه من المعرفة والخبرة في إدارة المشاريع التي يعتبر عنصر الوقت حاسما فيها وتقليل المدد الزمنية اللازمة لتنفيذها وبالتالي تحسين موقف الإدارة العامة.

- الاستفادة من الكفاءات التي لدى القطاع الخاص وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.

- إدخال الابتكار على تصميم المشاريع وتطوير طرق إنجازها وتشغيلها وصيانتها.

- استقطاب الاستثمارات المالية الخاصة الضخمة على المستوى الدولي لإنجاز مشاريع كبرى في مجال البنية التحتية والخدمات العامة والمرافق العمومية التي تعجز السلطات العمومية على إنجازها دون شراكة مع القطاع الخاص.

- خلق فرص عمل في وقت وجيز يصعب توفيرها دون اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

**المحور الثاني: أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص**

تتعدد أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم المشروعات الخدمية

حسب درجة مساهمته ومسؤولياته فيها على النحو التالي: عقود الخدمة، عقود الإدارة، عقود التأجير، عقود الامتياز، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية.

### 1- عقود الخدمة:

يعتبر عقد الخدمة من أنواع الاتفاقات الملزمة بين الطرفين، ويتم بين هيئة حكومية لها الصلاحيات اللازمة وشركة أو أكثر من القطاع الخاص ليقوم هذا الأخير ببعض المهام المحدودة تكون عادة غير مركزية في المؤسسة نظير مقابل (أجر) يتم الاتفاق عليه، ويتم الحصول على هذه العقود عادة بشكل تنافسي وتكون لأجل محدود أو قصير يتراوح بين ستة أشهر وستين يعاد طرحها بعد ذلك (الإمام، 2004، ص 68). ولا يعطي هذا النوع من العقود القطاع الخاص الحق في اتخاذ قرارات خاصة بالإدارة حيث تبقى مسؤولية إدارة الشركة ومراقبتها وكذلك أي استثمارات مالية للجهة العامة، ويختص دور القطاع الخاص في أداء مهام معينة طبقا لشروط ومواصفات تحدد له من جانب الجهة الإدارية المختصة. ولأن فترة العقد تكون قصيرة (من 6 أشهر إلى سنتين على الأكثر) فإن المتعاقدين يخضعون للتنافس مرات عديدة ويزداد التنافس مما يشجع على الأداء الفعال وتخفيض تكاليف العقود (سماحة، 2004، ص 4).

### 2- عقود الإدارة:

عقد الإدارة هو اتفاق يتعاقد من خلاله هيئة أو مؤسسة حكومية مع شركة خاصة محترفة لإدارة المؤسسة الحكومية وتسيير شؤونها، وبذلك تتحول فقط حقوق التشغيل والصيانة إلى الشركة الخاصة، ولا تتحول حقوق الملكية إليها، وتحصل الشركة الخاصة على تعويض مادي مقابل خدماتها، وتبقى المؤسسة العمومية مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار (الفاعوري، 2004، ص 19).

وبالنسبة للتعويض المادي فيتمثل أساسا في أتعاب محددة (أجرات)، وهي أتعاب لا ترتبط بمستوى الأرباح الذي حققته الشركة، بل تحصل عليها الإدارة حتى لو منيت المنشأة بخسارة (هندي، 2004، ص 180). هذا لا يمنع أن ينص العقد على حوافز مادية في حالة الأداء المتميز ما يوفر حافزا للمتعاقد لتحسين كفاءة التشغيل والالتزام الزماني بالخطط والأهداف التي ينص عليها العقد.

تتراوح مدة هذا النوع من العقود ما بين 3 إلى 5 سنوات، وتكون محتملة الفائدة إذا كان الهدف الرئيسي هو التحسين السريع للقادرة الفنية للمؤسسة العامة وكفاءتها في أداء المهام المحددة، أو التوجه بيزنيسية أكبر للقطاع الخاص (الإمام، 2004، ص 69).

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



بملكية الشركة، كما أنه يمكنها من حل مشكلة القصور الإداري وذلك بالحصول على أحسن الخبرات والمهارات الإدارية الضرورية لتطوير وتشغيل المشروع العام.

### 3- عقود التأجير:

التأجير هو عقد يمنح من خلاله مالك الأصول (القطاع العام) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح خلال فترة زمنية متفق عليها مقابل دفع إيجار معين (خضر، 2003، ص14). وعادة ما تتراوح فترة الإيجار بين 8 إلى 15 سنة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2006، ص91). تتكفل المؤسسة الخاصة بمقتضى عقد التأجير إدارة الشركة واستغلال التجهيزات وصيانتها. وعلى العكس من طريقة عقد الإدارة يتحمل المستأجر مخاطر التشغيل كاملة، وعليه أن يدفع القيمة الإيجارية حتى في حالة تعرضه للخسارة. ولأن المستأجر يشتري حقوق الإنتاج والدخل (عوائد عمليات المؤسسة مطروحا منها القيمة الإيجارية)، فهو يتولى الكثير من المخاطر التجارية للعمليات، لذلك فإن المستأجر سوف يعتمد إلى خفض النفقات وبالتالي يكون لديه الحافز نحو تحسين الكفاءة (الإمام، 2004، ص70).

يسمح التأجير بجذب مهارات تقنية وإدارية متطورة مما يساهم في استخدام أصول الشركة بدرجة أكبر من الكفاءة.

### 4- عقود الامتياز:

الامتياز هو ترتيب مؤسسي بمقتضاه يستأجر القطاع الخاص أصولا من هيئة عامة لفترة من الزمن ويتولى مسؤولية تمويل استثمارات ثابتة جديدة محددة خلال تلك الفترة. هذه الأصول الجديدة يتم انتقالها إلى القطاع العام في تاريخ انتهاء التعاقد (كسيدز، 1997، ص129).

يعطى الشريك الخاص وفق صيغة عقود الامتياز مسؤولية إدارة المنشأة وتشغيلها، واستغلال التجهيزات وصيانتها، والاستثمار في المنشأة من خلال إنشاء مشروعات جديدة لتوسيع المنشأة. وتكون مدة هذه العقود من 20 إلى 30 سنة تبعا لمستوى الاستثمارات والفترة اللازمة لصاحب الامتياز لتغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون واستعادة استثماراته إضافة إلى معدل عائد معقول (شخادة، 2002، ص55).

ويعتبر عقد الامتياز أحد الخيارات الجذابة، حيث تنتقل مسؤولية التشغيل والاستثمار إلى الشريك الخاص الذي يتولى المسئول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات، مما يخفف من الأعباء المالية على الدولة، ويعطي حافزا لتفعيل الأداء. وهذا الأسلوب يطبق عندما تكون حاجة الاستثمار هنالك كبيرة للتوسع في الخدمات وإيصالها إلى مناطق جديدة (أبو قديس، 2004، ص62). ولكن تواجه كثير من



الدول صعوبات في إيجاد مستثمرين نظرا للحجم الكبير للاستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من العقود.

## 5- عقود البناء والتشغيل وتحويل الملكية (BOT): Build-Operate-Transfer

يعتبر أسلوب البناء والتشغيل وتحويل الملكية (BOT) من الأساليب الجديدة لمظاهر الشراكة ومنح القطاع الخاص امتيازات لتنفيذ مشاريع البنية التحتية. ويقصد بأسلوب الـ BOT تسليم الدولة للقطاع الخاص صاحب رأس المال قطعة من الأرض لإقامة مشروع البنية الأساسية والمرافق العامة وفقا لمواصفات محددة سلفا بين الدولة والمستثمر، ويحمل المستثمر كافة أعباء البناء (Build) والتشغيل (Operate) ويكون للمستثمر الحق في الحصول على إيرادات تشغيل المشروع لمدة زمنية محددة يتم الإنفاق عليها في عقد الـ BOT وتحتلف من مشروع لآخر. فكلما زادت تكاليف إنشاء المشروع وقل إيراده كلما طالت هذه المدة الزمنية، وكلما قلت تكاليف الإذشاء وزادت الإيرادات كلما قلت المدة الزمنية المتفق عليها وذلك حسيما تبينه دراسات الجدوى الاقتصادية. وبعد انتهاء المدة الزمنية المتفق عليها يتم تسليم وتحويل (transfer) المشروع بكل ما فيه من أجهزة ومعدات وآلات للدولة لتقوم بتشغيله لحسابها (البهيجي، 2008، ص12)، ولقد عرفت لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي عقود الـ BOT بأنها شكل من أشكال تمويل المشاريع التي تمنح بمقتضاه حكومة ما لفترة زمنية محددة أحد الاتحادات المالية "يسمى بشركة المشروع" امتيازاً لتنفيذ مشروع معين على أن تقوم الشركة المذكورة بالبناء والتشغيل والإدارة لعدد من السنوات وتسترد تكاليف البناء وتحقق أرباحاً من تشغيل المشروع واستغلاله تجارياً على أن تنتقل ملكية المشروع إلى الحكومة بعد نهاية مدة الامتياز (الحسني، 2003، ص12).

في هذا النظام من العقود يقوم المستثمر المحلي أو الأجنبي بتحمل أعباء شراء الآلات والمعدات والتكنولوجيا وكذلك كافة نفقات التشغيل السنوية. أي يقوم ببناء المشروع الاستثماري وتشغيله وإدارته مقابل الحصول على إيرادات تشغيل خلال فترة الامتياز التي تحددها الحكومة والتي تتراوح بين (20 - 50 عاماً)، على أن يتم تحويل المشروع الاستثماري بعد انتهاء هذه المدة إلى الحكومة التي يحق لها التصرف فيه حسب ما تراه من اعتبارات وطنية واقتصادية، فقد تجدد الحكومة فترة الامتياز بشروط جديدة، أو تتعاقد مع مستثمر آخر على تشغيله بشروط أفضل أو تبيعه في إطار برنامج الخصخصة أو تحتفظ بالملكية مع خصخصة الإدارة وغيرها من أساليب التصرف.

## المحور الثالث: نماذج من التجارب الدولية والعربية في مجال الشراكة قطاع عام وقطاع خاص

لقد امتد إنشاء المشروعات بأسلوب عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص إلى معظم الدول في الآونة الأخيرة سواء أكانت متقدمة أو نامية، ويمكن الإشارة إلى بعض التجارب الدولية والعربية في هذا المجال فيما يلي:

### 1- التجربة الفرنسية:

لفرنسا تقليد طويل في مجال التفويض، وقد أصبحت مؤخرا أحد الأسواق الرائدة في العالم في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، فضلا عن أن مقاولاتها الخاصة قد طورت تجربة هامة في مجال التدبير المفوض والشراكة عبر العالم. وإذا كانت الممارسة الفعلية للشراكات بين القطاعين العام والخاص قد انطلقت منذ سنوات الثمانينيات، فإن العمل بها تزايدت وتيرته مع اعتماد قانون متعلق بعقد الشراكة سنة 2004.

ولقد مثل برنامج إنجاز 3 سجون ومستشفيات جامعية النواة الأولى للشراكة بين القطاعين العام والخاص بفرنسا. وامتدت التجربة لتشمل قطاعات هامة أخرى على غرار التنوير العمومي والطرق والشبكة الحديدية والمنشآت الرياضية والاتصالات وجمع النفايات. ومن أبرز هذه المشاريع (Marty, 2006, p9):

- المعهد الوطني للرياضة بتكلفة مليون أورو لمدة 30 سنة.
- الملعب الرياضي بمدينة ليل بمبلغ 430 مليون أورو.
- عقد كراء لمدة 30 سنة لإنجاز قطب صحي واستشفائي بمدينة نانسي بمبلغ 70 مليون أورو.
- مركب صحي بجنوب فرنسا بمبلغ 340 مليون أورو.
- مشروع مراقبة بالكاميرا لمدينة باريس بتكلفة 44 مليون أورو.
- وبين سنتي 2004 و 2012 تم توقيع 156 عقدا بمبلغ وصل إلى حوالي 34 مليار أورو، منها نسبة 80% من قبل الجماعات المحلية (المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2014، ص 19).

### 2- التجربة الكندية:

لقد حظيت الشراكة قطاع عام خاص اهتمام كبير في كندا من قبل السلطة العمومية باعتبارها محور للعلاقة بين القطاع العمومي، القطاع الخاص والمواطن باعتباره المستفيد من الخدمات.

وفي ما يلي أمثلة من التجربة الكندية (المدرسة الوطنية للإدارة، 2011، ص85):

- مشروع البوابة الالكترونية للسياحة (Bonjour Quebec.com): يعتبر مشروع انجاز البوابة الالكترونية للسياحة (Bonjour Quebec.com) المخصص للدعاية والإشهار للوجهة السياحية لمقاطعة "الكيبيك" من أشهر المشاريع المنجزة في إطار الشراكة بين وزارة السياحة ومؤسسات خاصة. ويهدف انجاز هذا المشروع إلى التعريف بمقاطعة Quebec كوجهة سياحية وذلك بوضع كل المعلومات والإرشادات التي يطلبها السائح، وربط ما يقارب 13000 مؤسسة سياحية من نزل ووكالات أسفار وغيرها بهذه البوابة لتمكين السياح من ضبط برنامج رحلاتهم على الخط والحجز لدى المؤسسات السياحية التي يختارونها.

- إبرام عقود شراكة مع المؤسسات الخاصة في مجال استغلال وتوزيع المياه التي انطلقت سنة 2001، حيث قررت بلدية "موزيال" تعويض التجهيزات المتقدمة من البنية الأساسية بعد أن تسببت هذه التجهيزات في تدني جودة المياه بالمدينة.

### 3- التجربة المصرية:

لعل أول وأشهر مشروعات BOT في العالم هو مشروع قناة السويس الذي تم بموجب عقد أبرم سنة 1854 بين الحكومة المصرية من جهة والشركة العالمية لقناة السويس البحرية التي يرأسها الفرنسي «فرديناند ديليبس» من جهة أخرى، وقد تم افتتاح القناة سنة 1869، وكانت مدة الامتياز 99 سنة إلا أنه تم إنهاء امتياز شركة قناة السويس قبل انتهاء مدة الامتياز بنحو ثلاثة عشر سنة وذلك في عام 1956 وهو ما أطلق عليه تأميم قناة السويس.

ولقد اتجهت العديد من الوزارات المصرية إلى الشراكة مع القطاع الخاص في العديد من مشروعاتها مثل وزارة الإسكان والمرافق التي قامت بطرح مشروعين بنظام BOT لتوفير مياه للشرب بمنطقتين من مناطق التنمية الجديدة هما منطقة شرقي بور سعيد وجنوبي السويس. كما طرحت وزارات أخرى مثل النقل والمواصلات ومشروعات بنظام BOT مثل مشروع محطة حاويات في ميناء السويس ومرسى اليخوت في شرم الشيخ، كما قامت الوزارة بطرح عدد من المشروعات لإنشاء مطارات بنظام BOT مثل مطار مرسى علم الذي أسند إلى شركة كويتية (محمود، 2012، ص15).

ونجد أن المدن المليونية مثل القاهرة والجيزة والإسكندرية والتي تواجه الكثير من المشكلات نتيجة لتركز السكان بهم أخذت فكرة مشروعات BOT وبدأت في

تنفيذها لحل بعض مشكلاتها، فمثلا نجد أن محافظة الجيزة هي الأولى التي بدأت بهذا البرنامج وطرحت عقدا لبناء موقف سيارات بنظام BOT وتبعها محافظة القاهرة.

وتعتبر مشروعات الطاقة الكهربائية بنظام BOT في مصر من أنجح المشروعات في الدول النامية إذ أن هيئة كهرباء مصر تشتري الكهرباء الناتجة عن هذه المشروعات بأقل سعر. ولقد تم إنشاء أول محطتين للطاقة الكهربائية بنظام BOT من خلال التعاقد مع شركتين عالميتين حيث أبرم الاتفاق لإنشاء (محطة سيدي كرير) عام 1998 بين هيئة كهرباء مصر وإحدى الشركات العالمية (محمود واخرون، 2008، ص192).

كما كان لقطاع النقل البحري في مصر تجارب مهمة في الاستثمار بنظام BOT، وكذلك اتجهت كل من الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري والهيئة القومية للأنفاق في مصر في الاستثمار بنظام BOT.

#### 4- التجربة الأردنية:

أشار البنك الدولي إلى الزيادة الواضحة في استثمار القطاع الخاص في الشركات بين القطاعين العام والخاص في الأردن في عامي 2006 و2007، حيث تعدى الاستثمار الخاص مبلغ 01 مليار دولار أمريكي لكل عام. وفيما بين الأعوام 1990 و2007، تم توقيع 13 عقدا للشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن بإجمالي استثمار قدره 4.21 مليار دولار أمريكي (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2010، ص257).

وقد تمت الموافقة على شروط عدة عقود للشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن بنظام BOT، من بينها (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2010، ص258):

- عقد محطة لمعالجة المياه المستعملة والري في الحزبة السمرء Assamra : هو عبارة عن عقد بنظام (BOT) بناء وتشغيل ونقل ملكية) لمدة 25 سنة، وقد أبرم في عام 2002 باستثمار خاص يقدر بحوالي 169 مليون دولار أمريكي، وبداية استغلال هذه المحطة كان سنة 2008.

- عقد لمطار الملكة علياء في عمان: فيشمل تحديث مطار عمان الدولي وإدارته وهو من نوع (بناء وإعادة تأهيل وتشغيل ونقل ملكية)، ومدته 25 عاما، فقد تم ترسيته لإتحاد مكون من مشغلين من قطاع البناء، والأشغال العامة، وفاعلين ماليين، وشركة مطارات باريس. فالنهج القائم على الإتحاد لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص يجمع المهارات اللازمة للوفاء بالأهداف التعاقدية معا.

- عقد بنظام BOT لمعالجة النفايات الطبية والصناعية في منطقة عمان. كما تم الإعلان عن مشروع بنظام BOT، للتعامل مع المخلفات في مدينة عمان في ديسمبر عام 2007.

وحسب الدراسات فإن بناء واستغلال لمعالجة المياه المستعملة والري في الحزبة السمرات Assamra بعمان يحقق عدة منافع (THIEL, 2012, P10):

- توظيف عدد كبير من العمال ومعالجة أكثر من 80 مليون م<sup>3</sup> في السنة من المياه المستعملة (35٪ من سكان الأردن، وحوالي 10٪ من موارد المياه في الأردن).

- معالجة التلوث إلى 99٪.

- معالجة الروائح ما يصل إلى 95٪.

وفيما يخص مشروع توسعة مطار الملكة علياء الدولي فإن هذا الأخير وفر حوالي 23,000 فرصة عمل ويمتد المطار الجديد على مساحة تصل إلى أكثر من 100 ألف متر مربع، وتم تجهيزه بأحدث التقنيات العالمية والمرافق والأنظمة الإلكترونية التي تضمن العمل بأعلى مستويات الكفاءة والأمان وتقديم أفضل الخدمات (حموري، 2014، ص16).

##### 5- التجربة التونسية:

وفقا لقاعدة بيانات البنك الدولي (البنك الدولي وبرنامج استشارات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية PPIAF، 2007)، فقد تم إبرام سبعة عقود للشراكات بين القطاعين العام والخاص في تونس، أربع صفقات مع قطاع الطاقة مناصفة بين الكهرباء والغاز الطبيعي، وصفقتان في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، وصفقة واحدة مع البنية التحتية للمطار، حيث بلغت القيمة التراكمية للاستثمار في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية 3.17 مليار دولار أمريكي بين الأعوام 1990 و2007. أما بالنسبة لمشروعات المطار والغاز والكهرباء فكانت مبالغ الاستثمار الخاص على التوالي هي 840 مليون دولار أمريكي، و 657 مليون دولار أمريكي، و 291 مليون دولار أمريكي (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2010، ص262).

ومن بين عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص، كان عقد الامتياز الخاص بمطارات النفيضة والمنستير، ومشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي (الألف والعمار الثاني)، من العقود المثيرة للاهتمام بشكل خاص، حيث إنها تجمع بين نظام BOT البناء والتشغيل ونقل الملكية) للبنية التحتية الجديدة، ونظام BROT

للبنية التحتية العامة القائمة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2010، ص262). وهناك مشاريع أخرى للشراكة بين القطاعين العام والخاص تجري الآن في تونس، وتشمل إقامة مشروع جديد لإقامة ميناء للمياه العميقة بالنيضة بنظام BOT. وذلك المشروع مثير أيضا للاهتمام لأنه مماثل لعمليات كثيرة جارية الآن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مثل: في المغرب (ميناء طنجة)، في مصر (موانئ دمياط والعين السخنة والإسكندرية)، والأردن ( ميناء العقبة).

الخلاصة:

من خلال دراستنا لهذا الموضوع تم التوصل إلى النتائج الأساسية التالية:

- الشراكة تركز على مبدأ التعاون والتكامل بين القطاعين وتهدف إلى تحسين أداء المشاريع الإنتاجية والخدمية العامة.
- هناك توجه من قبل الدول المتقدمة والنامية في تنفيذ مشروعات الخدمات العامة والبنى التحتية التي تتطلب أموال ضخمة وفق نظام الشراكة قطاع عام وقطاع خاص.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص باتت ضرورية في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن شأن المشاريع المنفذة بهذا النظام تلبية احتياجات اقتصادات الدول دون الاعتماد على الموازنة العامة للدولة في تقديم خدمات البنى التحتية للمواطنين، والاستفادة من الموارد المالية للدولة وتوظيفها في مجالات أشد إلحاحا.
- من مزايا النظام أنه يزيح العبء الإداري عن كاهل الدولة ويحمله للقطاع الخاص، حيث يقوم هذا الأخير بتشغيل المشروع على أسس تجارية بعيدة عن البيروقراطية.
- يساهم إقامة مشاريع البنى التحتية بنظام الشراكة قطاع عام وقطاع خاص في إحداث فرص عمل كثيرة في وقت وجيز أثناء بناء وانجاز المشروع أو عند استغلاله، مما يساهم في حل مشكل البطالة أو التقليل منها في وقت أسرع.
- يساهم إقامة مشاريع بأسلوب الشراكة قطاع عام وقطاع خاص في جلب الاستثمارات الأجنبية وتوجيهها للتنمية الداخلية للدول، كما تساهم في الرفع من خبرة اليد العاملة للدولة المضيفة من خلال المشاريع المنجزة.
- وبالنظر إلى اهتمام واعتماد دول كثيرة على نظام الشراكة قطاع عام وقطاع خاص في إقامة مشاريع الخدمات العامة والبنى التحتية، وبالنظر إلى التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال، فإن البحث يوصي بضرورة اعتماد هذا النظام الضروري للتقليل

من الإنفاق العام وتقليل الاقتراض الحكومي، والإسراع في التكيف مع التغيرات الحديثة وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة. كما نوصي بتطبيق هذا النظام على حالة بلادنا الجزائر خاصة في الوقت الحالي المتميز بانخفاض الموارد المالية بالعملة الصعبة نتيجة انخفاض سعر البترول، وتقلص موارد التمويل المخصصة لبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولتحقيق الأهداف وتطبيق نظام الشراكة بنجاح فإننا نقترح مجموعة من التوصيات:

- القيام بدراسة جدوى اقتصادية معمقة تأخذ بعين الاعتبار كافة الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمشروع، وذلك قبل الإقدام على اتخاذ القرار في إشراك أي نشاط تقوم به الدولة مع القطاع الخاص.

- لا ينبغي الاعتماد على نظام الشراكة قطاع عام وقطاع خاص 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 والمرونة والسرعة في اتخاذ القرار.

- أن تكفل الحكومة للقطاع الخاص وجود قاعدة سياسية مستقرة تهيئ مناخا قويا موافيا لقيام القطاع الخاص باستثمارات على المدى الطويل.

- أن تنصف العقود بنظام الشراكة المتعلقة بالمشروع بالصياغة الجيدة والدقة البالغة وتكون على قدر كبير من الوضوح والشفافية.

- تحرير وتطوير الأسواق المالية وتهيئتها لجذب المدخرات الوطنية والأجنبية، وتوظيفها في مجالات الاستثمار في مشروعات الخدمات.

- أن يتميز القائمون بالمشروع بالخبرة والكفاءة وأن تتوفر لديهم احتياجات مالية قوية.

- حصر التجارب الناجحة التي خاضتها الدول الأخرى عند الشراكة مع القطاع الخاص، وتقييمها والاستفادة من إيجابيتها وتلافي السلبيات الناجمة عنها.  
المراجع باللغة العربية:

- الإمام، حسام الدين ربيع، 2004. البنك الدولي والأزمة المائية في الشرق الأوسط، دراسات إستراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط1، العدد 103، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة.

- البهجي، عصام أحمد، 2008. التحكم في عقود البوت (B : O : T)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر.



- الحسني، أحمد بن حسن بن أحمد، 2003. دراسة شرعية اقتصادية لخصخصة مشاريع البنية التحتية بأسلوب البناء والتشغيل ثم الإعادة - BOT -، بحث مقدم للمؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي الذي تنظمه كلية الشريعة - جامعة أم القرى - مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية، مارس 2003.
- العشماوي، شكري رجب، 2007. اخصخصة- اتحاد العاملين المساهمين: مفاهيم، تجارب دولية وعربية، الدار الجامعية، مصر.
- الفاعوري، رفعت عبد الحليم، 2004. تجارب عربية في اخصخصة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر.
- المجلس الأعلى للخصخصة في لبنان، 2013. الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان: الدليل التوجيهي، شركة المجموعة الطباعية، بيروت.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2014. مشروع القانون رقم 12 86 -المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المملكة المغربية.
- المدرسة الوطنية للإدارة، تقرير معهد تنمية القدرات لكار الموظفين، 2011. الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، الدورة الرابعة، تونس.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، 2006. تقرير التنمية البشرية للعام 2006، ما هو أبعد من الندرة: القوة والفقير وأزمة المياه العالمية، الأمم المتحدة، نيويورك.
- حموري، بلال، 2014. شراكة القطاعين العام والخاص كطلب تنموي، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية، العدد 117.
- خضر، حسان، 2003. خصخصة البنية التحتية، سلسلة جسر التنمية، العدد الثامن عشر، السنة الثانية، الكويت.
- دائرة المالية لحكومة دبي، 2010. الشراكة بين القطاع العام (الحكومة) والخاص، ادارة الدراسات الاقتصادية والمالية، دائرة المالية، دبي.
- سماحة، أحمد هاشم، 2004. متطلبات تحقيق الشراكة الجيدة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات البلدية، ندوة الشراكة بين الأجهزة البلدية والقطاع الخاص: تنظيم بلدية محافظة الدرعية، مدينة الرياض، المملكة العربية السعودية: 20 - 21 / 04 / 2004.
- شحادة، كمال س، 2002. عبر عن اخصخصة : خواطر يرسم الدول العربية، وحدة معلومات التنمية للدول العربية - SURF -، برنامج الأمم المتحدة للتنمية - UNDP.

- ك سيدز، كريد ستين، 1997. خصخصة مشروعات البنية الأساسية: المتطلبات والبدائل والخبرات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر.
- محمد، متولي دكروري محمد، بدون تاريخ. دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، وزارة المالية، الإدارة العامة للبحوث المالية، مصر.
- محمود، محمد عبد الله يوسف، ديسمبر 2012. "دور القطاع الخاص في تحقيق أهداف السياسات الإسكانية.. مصر نموذجا" (مؤتمر الإسكان العربي الثاني ببغداد، تنظيم جامعة الدول العربية ووزارة الإعمار والإسكان العراقية).
- محمود وآخرون، يوسف، 2008. نظام البناء والتشغيل والتحويل BOT (مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 30، العدد 3).
- هندی، منير إبراهيم، 2004. التخصخصة: خلاصة التجارب العالمية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
- المراجع باللغة الأجنبية:

- le Groupe de projet Financement de la Conférence Européenne des Directeurs des Routes (CEDR), 2009, **Partenariats Public-privé (ppp)**, Secrétariat Générale de la CEDR, Paris.
- Marty, F, 2006. **les partenariats public-privé**, Ed: LA Découverte, Paris.
- THIEL, Philippe, 2012. **Projet BOT As Samra: Retour d'expérience**, Conférence sur les partenariats public-privé, 5-8 juin 2012, DAKAR