

موجز سياسات: العدد العاشر
يناير 2020

إعداد:
د. محمد اسماعيل



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية

- أطر الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص تستلزم تبني جيل جديد من استراتيجيات وحوافز تشجيع الاستثمار وآليات مبتكرة للتمويل.
- أهمية دخول الحكومات العربية في شراكات ناجحة مع القطاع الخاص لتمويل المشروعات التنموية والبنية الأساسية التي يمكن أن توفر عائداً مجزياً للقطاع الخاص.
- ضيق الحيز المالي ساهم في تعزيز الاتجاه نحو الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص خلال السنوات الماضية.
- أطر الشراكة الناجحة المنفذة في الدول العربية تمتد لتشمل مراحل مختلفة بدايةً من تصميم المشروع، وتمويله، وتشيدته، وصولاً إلى تشغيله وصيانته.
- أهمية وضوح الإطار التشريعي للشراكة مع القطاع الخاص، وتبني آليات للحوكمة والمسائلة لضمان جودة الخدمات وكفاءة المشروعات.
- مشروعات الشراكة في الدول العربية تنفذ لأفق زمني ممتد ما بين 30 إلى 35 عاماً وبعضها ينتهي بالتملك والآخر بإعادة ملكية الأصل للدولة.

تقديم

أهداف التنمية المستدامة يُمكن أن يخلق فرصاً للقطاع الخاص بقيمة 12 تريليون دولار في مجالات الأغذية والزراعة والمدن والطاقة والصحة والرفاهية وحدها ويخلق 380 مليون وظيفة جديدة بحلول عام 2030⁽²⁾.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والمزايا والأهداف

يحظى مفهوم الشراكة باهتمام كبير، منذ مطلع القرن الماضي، وخاصة من جانب الدول والمنظمات والمؤسسات الدولية، فقد عرفت اللجنة البريطانية للشراكة بين القطاعين العام والخاص (The British Commission on Public and Private Sector Partnerships) بكونها "علاقة مشاركة في المخاطر بين القطاعين العام والخاص بناءً على طموح مشترك من أجل تحقيق هدف مأمول للسياسة العامة للدولة". كما قامت الأمم المتحدة بتعريفها على أنها: "التعاون والأنشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنفيذ المشاريع الكبرى، وبحيث تكون الموارد والإمكانات لكلا القطاعين مستخدمةً معاً بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات والمخاطر بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن الأمثل". إضافة إلى ذلك، عرف المنتدى الاقتصادي العالمي (World Economic Forum)

يكنسب تمويل الاستثمار في المشاريع التنموية أهميةً بالغةً لكثير من دول العالم لدور تلك الاستثمارات في تعزيز النمو الاقتصادي والإنتاجية. لكن على الرغم من أهمية هذه الاستثمارات، إلا أنها أقل بكثير من المستويات المطلوبة لتحقيق نمو قوي وشامل. بالتالي، يتمثل التحدي الرئيس في جعل الاستثمار في مشاريع التنمية جاذباً للقطاع الخاص من خلال ضمان عائد أفضل لهذه الاستثمارات مقارنةً بالأصول المالية.

يأتي ذلك في ظل التقديرات التي تشير إلى أن البلدان النامية تواجه فجوة تمويلية للوفاء بأهداف التنمية المستدامة تقدر بنحو 2.5 تريليون دولار سنوياً⁽¹⁾. هذه الفجوة التمويلية الكبيرة من الصعب أن يتم رآبها من خلال الحكومات وحدها أو من خلال التمويل المُقدم من مؤسسات التمويل الإقليمية والدولية، بل يتعين على الحكومات الدخول في شراكات ناجحة مع القطاع الخاص لتمويل بعض المشروعات التنموية التي يمكن أن توفر عائداً مجزياً للقطاع الخاص. فتقديرات لجنة الأعمال والتنمية المستدامة بالأمم المتحدة تُشير إلى أن تحقيق

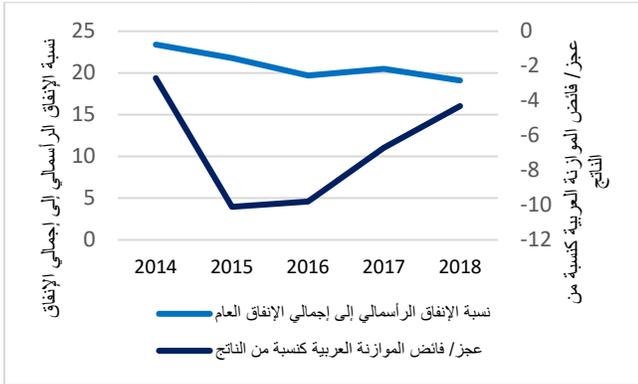
⁽²⁾ Business and Sustainable Development Commission Better Business (2017). "Better World the Business Case for The Sustainable Development Goals", Jan.

⁽¹⁾ UNCTAD, (2018). "World Investment Forum, Summary of Achievement".

2015 وإلى 9.8 في المائة في عام 2016. رغم اتجاه العجز إلى الانخفاض في السنوات الأخيرة إلى 4.3 في المائة في عام 2018، إلا أن الموازنات العربية تشهد تحديات كبيرة سواء فيما يتعلق بتمويل الإنفاق الرأسمالي أو فيما يتعلق برفع مستويات كفاءته، وكلها عوامل تحفز على المزيد من تنفيذ مشروعات الشركة بين القطاعين العام والخاص لمواجهة الاحتياجات التمويلية وتنفيذ المشروعات بكفاءة أعلى. تأتي أهمية ذلك على ضوء تراجع الأهمية النسبية للإنفاق الاستراتيجي إلى إجمالي الإنفاق العام في الدول العربية من 23.4 في المائة عام 2014 إلى 19.1 في المائة في عام 2018، (الشكل رقم (1)).

الشكل رقم (1)

عجز الموازنة المجمعة للدول العربية كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي والأهمية النسبية للإنفاق الرأسمالي كنسبة من إجمالي الإنفاق العام (%)



المصدر: صندوق النقد العربي (2019). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

في هذا السياق، يُشار إلى أن البلدان العربية تشهد معدلات متسارعة من التحضر حيث أصبح سكان الحضر يمثلون 64 في المائة من إجمالي سكان الدول العربية، وهي نسبة أعلى من مثيلتها على المستوى العالمي البالغة حوالي 54 في المائة. ومن المتوقع ارتفاع معدل التحضر ليصل إلى ثلاثة أرباع السكان في الدول العربية خلال السنوات المقبلة وهو ما يظهر الحاجة المتزايدة في الدول العربية لسد فجوة الإنفاق على البنية الأساسية (التي تبلغ 6.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية النفطية بخلاف دول مجلس التعاون، و3 في المائة من الناتج في الدول المستوردة للنفط) وفق تقديرات صندوق النقد الدولي.

يتطلب رفع مستويات الاستثمار الوطني في مشروعات البنية التحتية مزيداً من التمويل عما هو متاح حالياً، حيث يتم استيفاء متطلبات تمويل البنية التحتية تقليدياً من خلال مجموعة من الاستثمارات العامة، والإقراض المصرفي التجاري، وإقراض المشاريع الرسمية متعددة الأطراف. يعتمد تعزيز مصادر التمويل في مشاريع التنمية في المنطقة العربية على عدة عوامل تشمل استقرار الاقتصاد الكلي، ونشر المعلومات والشفافية، وتطوير الأسواق المالية المحلية. في حين أن

الشراكة على أنها: "اتفاق طوعي بين فاعلين متعددين من قطاعات مختلفة مسبقاً يتفقان على العمل سوياً للوصول إلى هدف مشترك أو تحقيق حاجة محددة تتضمن المشاركة في المخاطر والمسؤوليات والوسائل والكفاءات".⁽³⁾ تمثل أهم أوجه الاستفادة من الشراكة في أنها تعمل على توفير التمويل اللازم للإنفاق على الأنشطة الاقتصادية من خلال إسناد بعض المشاريع والخدمات إلى القطاع الخاص بدلاً من القطاع العام، والاستفادة من الأموال المتوفرة لديه والخبرات الإدارية المتنوعة التي تتميز بالكفاءة العالية في إدارة المشاريع. كما أن الشراكة مع القطاع الخاص تُعزز مبدأ الإفصاح والمساءلة الأمر الذي يحقق الإدارة الكفؤة للموارد.

هذا، وقد أشارت الأمم المتحدة إلى إطار من السياسات المقترحة بهدف تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تمويل مشروعات التنمية المستدامة يشمل مجموعة من التدخلات التي تستهدف تعزيز الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص وجعل تمويل تلك المشروعات جذاباً للقطاع الخاص، ذلك بما يشمل:

- تبني جيل جديد من استراتيجيات وحوافز تشجيع الاستثمار في مشروعات التنمية المستدامة.
- تعزيز اتفاقيات الاستثمار الإقليمية لدعم قدرة الحكومات الوطنية على تنفيذ مثل هذه المشاريع.
- تبني أشكال جديدة من الشراكات ما بين القطاع العام والخاص لتمويل مشروعات التنمية المستدامة.
- تشجيع آليات تمويل مُبتكرة، وإعادة توجيه الأسواق المالية باتجاه هذه المشروعات.
- تغيير عقلية الأعمال التجارية العالمية، وتطوير خبرات الاستثمار في مجال مشروعات التنمية المستدامة.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهميتها بالنسبة للمنطقة العربية

بالنسبة للدول العربية يكتسب تمويل المشاريع التنموية بشكل عام، وتلك المرتبطة بتحقيق أهداف التنمية المستدامة بشكل خاص أهمية كبيرة على ضوء الاحتياجات التنموية الضخمة، والحاجة إلى تطوير البنية التحتية بما يدعم وتيرة النمو الاقتصادي ويوفر المزيد من فرص العمل.

ساهم ضيق الحيز المالي الضيق لدى عدد من الحكومات العربية في تعزيز الاتجاه نحو الاستفادة من مشروعات الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص. فقد شهدت الموازنة العامة للدولة العربية ضغوطات في السنوات الأخيرة حيث ارتفع عجز الموازنة من 2.7 في المائة في عام 2014 إلى 10.1 في المائة في عام

(3) هشام الجمل، (2016). "الشراكة بين القطاع العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة".

التحدي الأكبر يتمثل في كيفية تأمين تمويل المشروعات التي تخدم أهداف التنمية المستدامة بما يتلاءم مع احتياجات المستثمرين.

تجارب الدول العربية في مجال الشراكة مع القطاع الخاص

بناءً على ما سبق، يعرض الجزء التالي بعض النماذج الناجمة لمشروعات الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية.

تجربة الامارات (4)

تهدف الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى تغيير نشاط الحكومة من تشغيل البنية الأساسية والخدمات العامة، إلى التركيز على وضع السياسات والاستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية ومراقبة مقدمي الخدمات بهدف الارتقاء بها. كما تهدف إلى الاستفادة من القدرات الإدارية والتقنية والتمويلية للقطاع الخاص، وإشراكه في تحمل المخاطر.

تستند الشراكة بين القطاعين العام والخاص على ترتيبات تعاقدية بين واحد أو أكثر من الجهات الحكومية، وإحدى شركات القطاع الخاص في مشروعات معينة، يتم بمقتضاها قيام الشريك الخاص بإمداد الحكومة بالأصول والخدمات، والتي تقدم تقليدياً من القطاع العام، بصورة مباشرة. تتضمن تلك الترتيبات الصور المبسطة للتعاقد الخارجي، أو قد تمتد لتشمل نقل أو مشاركة الإدارة، أو عملية صنع القرار، وبحيث يكون للقطاع الخاص دوراً أكبر في التخطيط، وتمويل، وتصميم، وبناء وتشغيل، وصيانة الخدمات العامة. يتوقف شكل التعاقد بين القطاعين العام والخاص على المهام التي يتولاها القطاع الخاص، وحجم المشاركة بين القطاعين في أطر عدة تشمل: تصميم المشروع، وتمويله، وتشغيله، وتشغيله وصيانته، بناءً على ذلك، تقوم الحكومة بتحديد أي من تلك المهام التي سيتولاها القطاع الخاص لتنشأ بمقتضاها صورة تعاقدية، يمكن تنظيمها وفق أحد الأشكال التي تتضمن عقود الخدمة، وعقود الإدارة، وعقود الإيجار، وعقود الامتياز، والبناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، والبناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT)، والبناء والتملك والتشغيل (BOO)، والبيع (البيع المباشر، أو من خلال بيع الأسهم في الأسواق المالية، أو البيع للعاملين والإدارة).

أهم أهداف الشراكة في دولة الإمارات، هو تحقيق مستهدفاتها الوطنية الهادفة إلى خلق اقتصاد مستدام قائم على المعرفة والتنافسية والخبرة والتنوع، بالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. يتحقق هذا عن طريق التفاوض، وتبادل الخبرات، والتوصل إلى معايير أفضل، وتوسيع الموارد المالية المتاحة نتيجة تعاون الأطراف المختلفة. كما تعمل الشراكة على إبراز دور الدولة في التركيز على رسم

السياسات والاستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية، ومراقبة مقدمي الخدمات وتنظيمها. إضافة إلى توظيف رأسال القطاع الخاص ومعارفه وخبراته في إدارة المشاريع، مما يسهم في تقليل المدد الزمنية لتنفيذها، وخفض تكلفة الخدمات وتحسينها.

إضافة إلى الأهداف السابقة هناك عدد من الأهداف الأخرى تسعى الشراكة إلى تحقيقها مثل، جذب وتنشيط الاستثمارات الوطنية والإقليمية والأجنبية، وتحقيق قيمة أفضل مقابل النقود فيما يتعلق بالإفناق العام، وتشجيع القطاع الخاص على المشاركة والابتكار، وتعزيز النمو الاقتصادي في الدولة، وتوفير فرص عمل جديدة، وتخفيض وطأة الإفناق والتمويل الحكومي، ومشاركة المخاطر مع القطاع الخاص.

يتمثل الإطار القانوني لعقود الشراكة مع القطاع الخاص في دولة الإمارات في صدور قرار مجلس الوزراء في عام 2017، بشأن دليل أحكام وإجراءات عقود الشراكة بين الجهات الاتحادية والقطاع الخاص. يهدف الدليل إلى تعزيز فرص الاستثمار، ورفع كفاءة وفاعلية الحوكمة وإدارة المخاطر، مما يساهم في تنوع آليات تطوير مشاريع البنية التحتية الاستراتيجية، والارتقاء بجودة الخدمات. إضافة إلى ذلك فإن الدليل يوفر الإطار العام لدورة حياة مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص.

فيما يخص الإطار التنظيمي لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في دبي، فقد أصدرت حكومة دبي القانون المحلي رقم 22 لسنة 2015، الذي ينظم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الإمارة. يهدف القانون إلى تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في تطوير المشاريع، وزيادة الاستثمارات في مختلف المجالات. ووفقاً لأحكام هذا القانون المحلي، يجوز أن يقترح مشروع الشراكة أي من الجهات الحكومية، أو إحدى جهات القطاع الخاص. كما أن القانون يحدد شروطاً معينة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مثل أن يتمتع المشروع بجدوى اقتصادية، ومالية وتقنية واجتماعية. في حال ترتب على عقد الشراكة دفعات مالية على الجهة الحكومية، يجب أن تكون مخصصات تلك الدفعات مرصودة في موازنة تلك الجهة. إضافة إلى ذلك، فإن القانون المذكور يتضمن شروط الموافقة على المشاريع، وطرق وتمويل وأنماط الشراكات. ولا يجوز القانون أن تتجاوز مدة عقد الشراكة (30 عاماً) من تاريخ التنفيذ. هذا، وتميز الممارسات الحكومية بالشفافية والمنافسة العادلة، وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة. ولتحقيق تلك الأغراض، لا بد لشركاء القطاع الخاص من المشاركة في العطاءات العامة في معظم المشاريع الحكومية لترسية عقود تلك المشاريع.

على صعيد المستوى الاتحادي، تحدد وزارة المالية القواعد والإجراءات الخاصة بعملية طرح العطاءات على القطاع الخاص لأي مشروع من المشروعات. أما

4 المصدر: البوابة الرسمية لحكومة دولة الامارات العربية المتحدة.

بالإشراف على بعض الخدمات من خلال شركة أبو ظبي للتوزيع التي هي واحدة من الشركات الرائدة في توزيع المياه والكهرباء، وهي جزء من مجموعة شركات هيئة مياه وكهرباء أبو ظبي، حيث يقوم مكتب الرقابة والتنظيم بالإشراف على المزودين للتأكد من تقديم أعلى مستويات الجودة للحفاظ على البيئة والصحة ومعايير السلامة.

كما أطلقت الإدارة العامة للإقامة وشؤون الأجانب في دبي "نظام رؤية الإمارات" لإنجاز المعاملات للأفراد في الإمارة، في مكاتب الخدمات المعتمدة دون الحاجة إلى زيارة مبنى الإدارة أو أي من مراكزها الخارجية. وتشمل الخدمات تقديم وتجديد كافة أنواع التأشيرات، أو أي من الاجراءات المتعلقة بهذا الجانب. بخصوص الخدمات البريدية، هناك نماذج لشركات ناجحة تقدم حلول توصيل تتسم بالسرعة والكفاءة العالية وانخفاض الكلفة وتعتمد خدماتها العديد من الجهات الحكومية مثل هيئة الطرق والمواصلات في دبي، ومحاكم دبي، وغيرها. أما فيما يخص خدمات التقديم للعطاءات الحكومية، تعتبر بوابة التوريد الإلكتروني البوابة الرسمية للتوريد الإلكتروني لحكومة دبي، وهي مبادرة مقدمة بالتعاون مع حكومة دبي الذكية وشركائها من القطاع الخاص.

تجربة مصر (5)

تهدف المشاركة مع القطاع الخاص في الأساس إلى تقديم الخدمات العامة من خلال قيام الحكومة بالتعاقد مع شركات القطاع الخاص لبناء وتمويل وتشغيل مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة. ذلك على أن تؤول أصول المشروع في نهاية مدة التعاقد إلى ملكية الدولة، مما يؤدي إلى زيادة حجم أصول الدولة والخدمات التي تقدمها، كما تهدف المشاركة مع القطاع الخاص إلى تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطن وتخفيف العبء على ميزانية الدولة دون التأثير على قدرة الدولة على التدخل لإتاحة تلك الخدمات بأسعار اجتماعية عادلة، وتوفير فرص عمل جديدة وتشجيع الاستثمار والاستهلاك وبذلك يمكن زيادة معدل النمو.

تتمثل أنماط المشاركة مع القطاع الخاص في كل من عقود الإدارة وعقود التشغيل والصيانة، والبناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، والتصميم والبناء والتمويل والتشغيل (DBFO)، ومبادرة التمويل الخاص (PFI)، وعقود البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT)، وعقود البناء والتملك والتشغيل (BOO)، وعقود الامتياز.

فما يتعلق بالإطار التشريعي لمشروعات المشاركة في مصر، فقد صدر القانون رقم 67 لعام 2010 والخاص بتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة. كما أصدر رئيس مجلس الوزراء

على مستوى الحكومات المحلية، فتقوم دائرة المالية في كل إمارة بإدارة عملية طرح المناقصات. في هذا الإطار أقامت الجهات الحكومية بدولة الإمارات العديد من الشركات مع القطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات التعليمية. ووفقاً لدراسة أعدتها دائرة التنمية الاقتصادية في أبوظبي، فإن عقود الخدمات الإدارية تُعد من أهم جوانب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الخدمات التعليمية بالإمارة. هذا إضافة إلى عقود الخدمات المهنية، التي تتضمن خدمة تصميم وإعداد المناهج الدراسية للمراحل التعليمية المختلفة. ووفقاً لبوابة حكومة أبوظبي الإلكترونية، بدأت دائرة التعليم والمعرفة منذ عام 2006 في إسناد عملية الإشراف التعليمي والإداري للعديد من الحضانات والمدارس الابتدائية إلى شركاء من القطاع الخاص في مجال التعليم، وذلك بناءً على عقود تمتد لثلاث سنوات. وتهدف الشراكة إلى الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في تحسين جودة المخرجات لقطاع التعليم العام في أبوظبي.

فيما يخص الشراكة في مشروعات البنية التحتية تلزم الدولة بخفض بصمتها الكربونية. في هذا الإطار استعانت السلطات بخبرات القطاع الخاص ورأس المال الدولي في هذا المجال، وذلك من خلال شركات طويلة الأجل بين القطاعين العام والخاص. وذلك بهدف توليد ما لا يقل عن 27 في المائة من إجمالي الطاقة باستخدام تقنيات منخفضة الانبعاثات الكربونية بحلول 2021.

تتضمن مشاريع البنية التحتية القائمة والمتوقعة في هذا الشأن، عدد ثلاثة مشاريع للطاقة المتجددة على مستوى المرافق الخدمية باستخدام التكنولوجيا الشمسية الفولتضوئية، ومدينة مصدر لمشروعات الطاقة الشمسية وطاقة الرياح في أبوظبي التي تمتد عبر مناطق جغرافية مختلفة. ذلك إضافة إلى مشروعات هيئة الطرق والمواصلات في دبي متضمنة تطوير ساحة الاتحاد، وكذا مشروع مسار 2020 والذي يشمل تمديد خط مترو دبي من جبل علي إلى موقع معرض إكسبو 2020.

كما تجدر الإشارة إلى أنه في هذا الإطار، تقوم إحدى شركات القطاع بإمارة الشارقة بتقديم خدمات إدارة المخلفات وإعادة تدويرها، بالإضافة إلى الحلول البيئية للدوائر الحكومية المختلفة بالدولة. وتتعاون شركة مصدر للطاقة المتجددة في أبوظبي مع نفس الشركة لإنشاء محطة حديثة في إمارة الشارقة لتحويل النفايات إلى طاقة. سوف يساعد المشروع إمارة الشارقة في تحقيق هدفها بالقيام بعمليات تدوير وتحويل ما يصل إلى 300,000 طن من النفايات الصلبة سنوياً.

بالنسبة للشراكة في مجال الخدمات، فإن الحكومة توفر عدداً من الخدمات بالتعاون مع شركاء من القطاع الخاص. تتمثل أهمها في الخدمات التي تقدم بإشراف وزارة الموارد البشرية والتوطين، من خلال عدد من المراكز مثل مراكز تسهيل وتوافق وتوجيه وتقييم. كما أن هيئة كهرباء ومياه أبو ظبي تقوم

5 ورقة عمل، أهم ملامح وتحديات التجربة المصرية في مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، اجتماع وكلاء وزراء المالية العرب - أبوظبي - يناير 2020.

تجربة الكويت⁽⁶⁾

يُعرّف القانون الكويتي بشأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الصادر في عام 2014، الشراكة بين القطاعين العام والخاص بكونها "مشروع لتنفيذ أحد الأنشطة الذي تستهدف الدولة منه تقديم خدمة عامة لها أهمية اقتصادية أو اجتماعية أو خدمية أو تحسين خدمة عامة قائمة أو تطويرها، أو خفض تكاليفها أو رفع كفاءتها، يتم طرحه من قبل الجهة المختصة بطرح مشروعات الشراكة بالتعاون مع المؤسسات العامة وبعد اعتماده من اللجنة العليا، وبما لا يتعارض مع المادتين (152) و(153) من الدستور". وفقاً لهذا القانون فقد تم إنشاء هيئة لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تمثل الجهة الحكومية المسؤولة عن طرح مشروعات الدولة التنموية والاستراتيجية كفرص استثمارية وذلك وفق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص. تعمل الهيئة على الاستفادة من مهارات وخبرات القطاع الخاص في تحقيق قدر من الاستفادة وجودة الخدمة في سبيل إنجاز الخطة المستقبلية لدولة الكويت عام 2035، ووثيقة الدولة لإصلاح الاقتصاد المحلي، ورفع العبء المالي عن الدولة.

فما يخص مراحل طرح مشروع، فتبدأ بدراسة وتقييم المقترح واتخاذ القرار، وتعيين مكتب استشاري للمشروع ليقوم بدراسته، وإعداد دراسة الجدوى، ثم يتم البدء في الإعلان عن المشروع وتلقي طلبات إبداء الرغبة من المستثمرين المحتملين. بعد ذلك تبدأ مرحلة إعداد واعتماد وثيقة طلب التأهيل، ثم تقييم طلبات المستثمرين المحتملين لتحديد المؤهلين منهم، وإعداد واعتماد وثيقة طلب تقديم العروض وعقد الشراكة، فيما تتمثل المرحلة النهائية في اختيار المستثمر الأفضل لتولي عملية تنفيذ المشروع، والمفاوضات وتوقيع العقد.

تتمثل أهم المشروعات في مجال الشراكة مع القطاع الخاص، في كل من مشروعات قطاع الطاقة "مشروع محطة الزور الشالبية - المرحلة الثانية والثالثة"، وقطاع العقار "مشروع المدن العمالية -جنوب الجهراء"، وقطاع المياه وإدارة مياه الصرف الصحي "مشروع تنفيذ وتوسعة محطة أم الهيمان - والأعمال المكملة لها"، ذلك إضافة إلى قطاع معالجة النفايات الصلبة "موقع كبد". هذا، وتعمل الهيئة حالياً على دراسة عدد من المشروعات التنموية والاستراتيجية في كافة القطاعات، بهدف النظر في مدى الجدوى الاقتصادية لطرحها وفق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

اللائحة التنفيذية للقانون في عام 2011 التي يتحدد بموجبها علاقتها بأجهزة الدولة.

فما يخص طبيعة مشروعات المشاركة، فإنها تُعد بمثابة علاقة تعاقدية طويلة الأجل قد تصل إلى 30 عاماً، ويكون غرض الشراكة الوحيد تنفيذ الأعمال المنصوص عليها في عقد المشاركة. تتيح تلك الشراكة للقطاع الخاص القيام بمشروعات كانت مُنطقة بأجهزة الدولة دون الإخلال بدورها بتجويد تلك الخدمات والإشراف عليها. هذا، ويلتزم القطاع الخاص في تلك العلاقة التعاقدية بالتمويل والإنشاء والتجهيز والتشغيل والصيانة وإتاحة تلك الخدمات بالصورة المتفق عليها حسب التعاقد.

تمر مشروعات المشاركة بعدد من المراحل الأساسية، حيث في البداية يتم إعداد كل من الدراسات الخاصة بالمشروع والحصول على موافقة اللجنة العليا للمشاركة على طرح المشروع، ثم يتم تعيين مستشاري الطرح والإعداد للمستندات المطلوبة للطرح ومسودة العقد. بعد ذلك تأتي مرحلة الطرح وترسية العطاءات، ثم المراحل الأخيرة من التعاقد والخاصة بالتعاقد ووضع موضع التنفيذ.

بالنسبة لأهم المشروعات التي تم تنفيذها حالياً في إطار الشراكة مع القطاع الخاص تتمثل في كل من: مشروع معالجة الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة، والمشروع القومي لبناء وتشغيل مدارس المشاركة المتميزة للغات، مشروع معالجة الصرف الصحي بـ "أبو رواش"، ومشروع المستشفى الجامعي "سموحة" والمستشفى الجامعي التخصصي "مواساة"، ومشروع تأهيل وإعادة هيكلة وميكنة مكاتب التوثيق والشهر العقاري، ومشروع تأهيل وإعادة هيكلة وميكنة مكاتب السجل التجاري، ومشروع تطوير الأتوبيس النهري بالقاهرة الكبرى. إضافة إلى عدد من المشروعات الأخرى مثل معالجة الصرف الصحي بالسادس من أكتوبر، والمدارس الحكومية، ومحور روض الفرج، وإنشاء محطتين لتحلية مياه البحر بكل من مدينة الطور وسفاجا والعلمين، والميناء الحاف بمدينة السادس من أكتوبر، والمبنى الجديد لكلية التجارة جامعة عين شمس بمدينة العبور.

كما أن هناك عدد من المشروعات المستقبلية جاري الإعداد لطرحها خلال عام 2020/2021، من أهمها المشروع القومي لبناء مدارس المشاركة المتميزة (عدد 100 مدرسة)، وإقامة عدد من محطات التحلية في بعض المدن الساحلية، والميناء الحاف بالعاشر من رمضان. إضافة إلى ذلك، تتمثل أهم القطاعات الأكثر احتياجاً للطرح بنظام المشاركة مع القطاع الخاص في قطاعات النقل والإسكان والتعليم، وكذا مشروعات خاصة بتحلية مياه البحر ومعالجة مياه الصرف الصحي والطاقة الكهربائية.

⁶ ورقة عمل، التجربة الكويتية على صعيد مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، اجتماع وكلاء وزراء المالية العرب - أبوظبي - يناير 2020.

ضمان استمرارية المشروع المشترك والعمليات ذات الصلة عند انتهاء عقد الشراكة أو الإخلال بالالتزامات التعاقدية من قبل المشروع، والإجراءات والحجرات في حال الإخلال فضلاً عن الآليات التفصيلية لتطبيق تلك الحجرات، وأساليب تسوية النزاعات بما في ذلك الوساطة فضلاً عن التحكيم الداخلي والدولي.

بموجب القانون المذكور تتمثل صلاحيات المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة في تقدير وتقييم المشاريع المشتركة المحتملة والمقدمة إليه من قبل رئيسه أو من قبل الوزير المختص، وإنشاء "لجنة المشروع" لكل مشروع مشترك موافق عليه، واتخاذ القرار بشأن نتائج التأهيل المسبق والموافقة على الصيغة النهائية لدفتر الشروط بعد التشاور مع مقدمي العروض المؤهلين مسبقاً، والموافقة على الشركة الفائزة التي قدمت أفضل عرض بناء على تقييم لجنة المشروع. كما تُشكل بموجب قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لجنة المشروع يرأسها الأمين العام للمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، ومن بين أعضائها ممثلين عن الوزارة المختصة ووزارة المالية، والهيئة المنظمة لقطاع معين. تتولى لجنة المشروع إعداد دراسة شاملة حول المشروع المشترك تتناول الجوانب الفنية والاقتصادية والقانونية والتمويلية. بما في ذلك معايير التأهيل ومدى اهتمام المستثمرين ومدى إمكانية استقطاب التمويل اللازم. يعاون لجنة المشروع في مهامها فريق عمل يتضمن مستشارين ماليين وقانونيين وتقييميين. يدرس المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة الدراسة والتوصيات المقدمة من لجنة المشروع ويقرر الرفض أو المضي قدماً في المشروع. في الحالة الأخيرة يقدم رئيس الوزراء المشروع إلى مجلس الوزراء للموافقة عليه، وفي حال وافق مجلس الوزراء على المشروع تطلق لجنة المشروع إجراءات اختيار الشريك الخاص.

تشمل أهم المشاريع التي تم تنفيذها في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الطريق بين بيروت والشام، ومرقأ بيروت، وشركة كهرباء زحلة، والنظام العالمي للاتصالات المتنقلة (GMS)، والخدمات البريدية الوطنية، ومؤسسة مياه طرابلس، ومطار بيروت الدولي، وسوق بيروت الحرة، ومشغلي الهاتف الخليوي، وسفن توليد الطاقة، وجمع جمعيتنا السياحي، ومعمل معالجة النفايات الصلبة في صيدا، ومحطة الحاويات في مرقأ بيروت وطرابلس.

تجربة تونس (8)

تتولى الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالخصوص مساعدة الحكومة في إعداد وإبرام عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، وضمان تطبيق قواعد الحوكمة الرشيدة وأخيراً مراقبة ومتابعة تنفيذ عقود الشراكة. تجدر الإشارة إلى أن الشراكة بين القطاع العام والخاص ليست بالأمر

تم في عام 2017 إقرار قانون الشراكة بهدف تلبية الحاجة إلى تطوير البنى التحتية ضمن إطار قانوني وتنظيمي جاذب لمستثمري القطاع الخاص. حيث لم يكن في السابق الإطار القانوني لمشاريع الشراكة يمنح الضمانات المتعارف عليها. كان صدور قانون الشراكة ضرورياً لكي يكون لبنان أكثر قدرة على المنافسة وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وإدخال الخبرات إلى البلاد، وخلق الآلاف من فرص العمل وفي نهاية المطاف زيادة الإيرادات وتحفيز النمو الاقتصادي.

يُعرّف قانون الشراكة المشاريع المشتركة على أنها تلك المتعلقة بالمصلحة العامة التي يساهم فيها الشريك الخاص من خلال التمويل والإدارة، ومن خلال القيام بنشاط واحد على الأقل من الأنشطة الخاصة بكل من التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل، والتشغيل. كما يمتد نطاق تطبيق قانون الشراكة إلى جميع المشاريع المشتركة التي تنفذها الدولة أو أي من مؤسساتها العامة أو أي كيان آخر يعتبر على أنه من القطاع العام. ويشمل ذلك المشاريع المشتركة المنصوص عليها في القوانين المنظمة لمشاريع الاتصالات، والكهرباء، والطيران المدني. كما يجوز توسيع حدود نطاق التطبيق ليشمل المشاريع المشتركة التابعة للبلديات واتحاد البلديات على أن تخضع هذه المشاريع لشروط محددة منصوص عليها في هذا القانون.

كما تتمثل أهم السمات الرئيسة لقانون الشراكة في أنه يعرّف عقد الشراكة على أنه مجموعة العقود والملحقات والتعهدات والضمانات التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الشخص العام وشركة المشروع والأطراف الأخرى المعنية بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية والمستثمرون الأجانب. يحدد قانون الشراكة الأحكام الرئيسة الواجب إدراجها في عقد الشراكة، وتشمل الأحكام الرئيسة كل من حقوق وموجبات الأطراف، وأسس تمويل المشروع المشترك، ومدة عقد الشراكة على ألا تتجاوز هذه المدة خمسة وثلاثين عاماً من تاريخ توقيع عقد الشراكة، والإيرادات التي سيتقاضاها المشروع من الشخص العام، أو التي سيتقاضاها الشخص العام من المشروع بحسب طبيعة المشروع المشترك وكيفية تقاضي تلك الإيرادات. ذلك إضافة إلى الرسوم والبدلات التي تجيز الدولة للمشروع تحصيلها باسم الشخص العام المعني وحسابه، ومؤشرات تقييم أداء المشروع، و التقارير التي يجب أن يقدمها المشروع، وتوزيع مخاطر المشروع والتدابير للحد منها، وشروط تعديل الأحكام الرئيسة لعقد الشراكة، والضمانات والتعهدات والالتزامات التي يمكن منحها لتنفيذ المشروع المشترك، والأموال والأموال العائدة إلى الشخص العام والتي يمكن منحها لتنفيذ المشروع المشترك، وكيفية تحويل المشروع المشترك عندما تقتضي ذلك طبيعة المشروع، وإجراءات

⁸ الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص - تونس.

⁷ وزارة الصناعة اللبنانية، 2018، الشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة للنهوض بالصناعة اللبنانية.

الانعكاسات على صعيد السياسات في الدول العربية

- أهمية وضوح الإطار التشريعي والقانوني للشراكة مع القطاع الخاص في الدول العربية.
- أهمية قيام السلطات في الدول العربية بتحديد الصيغة المناسبة للتعاقد مع الشركاء من القطاع الخاص وذلك بما يشمل الحقوق القانونية والمالية لكافة أطراف التعاقد وبما يحفظ حقوق الدولة في هذا الشأن.
- أهمية قيام السلطات في الدول العربية بتطبيق الأساليب المناسبة للمحاسبة والحوكمة والرقابة، مما يعمل على الحفاظ على تقديم الخدمة في التوقيت وبالتكلفة المناسبة والالتزام بالبنود التي تم الاتفاق عليها في التعاقد.
- أهمية قيام الحكومات العربية بتحديد الأنشطة والمجالات التي يمكن أن يشارك فيها القطاع الخاص وفي إطار الخطط التنموية للدول العربية خلال السنوات العشر القادمة.
- أهمية قيام الدول العربية بضمان الحفاظ على الحقوق القانونية والمالية للعاملين بتلك المشروعات المعروضة على القطاع الخاص للمساهمة فيها.
- أهمية قيام السلطات في الدول العربية بتحسين البيئة الاستثمارية من مختلف الجوانب المكونة لها.

الجديد على تونس، فقد كانت تونس من رواد الشراكة الحديثة بين القطاعين العام والخاص إذ تم تنفيذ أول خط سكة حديدية في ضواحي العاصمة منذ أواخر القرن التاسع عشر في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص، كما تم مؤخرا وفي نفس الإطار إنشاء مطار النفيضة ومحطة توليد الكهرباء "برادس 11". تمكن هذه الصيغة الدولة من أن تعهد إلى القطاع الخاص بمهام كان يُعتبر تنفيذها من مسؤوليات الدولة، وبالتالي، تعهد الدولة من خلال عقد شراكة إلى شريك خاص بمهام تصميم وتنفيذ وصيانة بنية تحتية معينة.

تتمثل الشراكة في عقد لمدة محددة، يعهد بمقتضاه إلى شخص خاص، وبمقابل، بمهمة شاملة تتعلق كلياً أو جزئياً بتصميم وتمويل وإحداث وصيانة منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية مادية أو لامادية ضرورية لتوفير مرفق عام. وتكون المبالغ المدفوعة للشريك الخاص من قبل الشخص العمومي المستفيد مشروطة بالاستجابة لمعايير سلامة الأداء المتعلقة بإحداث وصيانة البنية التحتية.

يشمل مفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مفهومه الواسع الالتزامات التي حددها القانون رقم (23) لسنة 2008 المؤرخ في 1 أبريل 2008 وأوامره التطبيقية، إضافة إلى عقود الشراكة التي يجدها القانون رقم (49) لسنة 2015 المؤرخ في 27 نوفمبر 2015 وأوامره التطبيقية. تمكن عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص الدولة من تكليف القطاع الخاص بتطوير مشاريع منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية لتوفير مرفق عام.

لا تؤدي الشراكة بين القطاع العام والخاص، في أي حال من الأحوال وبغض النظر عن الشريك الخاص، إلى خصخصة الموارد والبنية التحتية، أو إلى تنازل الدولة عن ملكية المرافق المحدثة. بل على العكس من ذلك، وفي إطار عقود الشراكة، يقوم الشريك الخاص بتمويل وإحداث بنى تحتية جديدة أو تغيير بنى تحتية قائمة ونقل الملكية للدولة أو للجماعة المحلية المعنية وفقاً لمتنقيات العقد.

المصادر:

1. المصادر باللغة العربية:

- البوابة الرسمية لحكومة دولة الامارات العربية المتحدة.
- الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص - تونس.
- ورقة عمل، أهم ملامح وتحديات التجربة المصرية في مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، اجتماع وكلاء وزراء المالية العرب - أبوظبي - يناير 2020.
- ورقة عمل، التجربة الكويتية على صعيد مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، اجتماع وكلاء وزراء المالية العرب - أبوظبي - يناير 2020.
- وزارة الصناعة اللبنانية، 2018، الشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة للنهوض بالصناعة اللبنانية.
- هشام الجمل، (2016). "الشراكة بين القطاع العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة".

2. المصادر باللغة الإنجليزية:

- Business and Sustainable Development Commission Better Business (2017). "Better World the Business Case for The Sustainable Development Goals", Jan.
- Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF, World Bank, World Development Indicators).
- UNCTAD, (2014). "Developing Countries Face \$2.5 Trillion Annual Investment Gap in Key Sustainable Development Sectors, UNCTAD Report Estimates".

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة يمكن زيارة الموقع الإلكتروني لصندوق النقد العربي من خلال الرابط التالي:

www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة:

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقمنة المالية العامة (أبريل 2019).
- العدد الثالث: العدالة الضريبية (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).
- العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (أكتوبر 2019).
- العدد الثامن: الاستثمار المؤثر (نوفمبر 2019).
- العدد التاسع: العبء الضريبي (ديسمبر 2019).
- العدد العاشر: الشراكة بين القطاع الخاص العام في الدول العربية (يناير 2020).