
الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر
ضرورة اقتصادية : دراسة تحليلية
د. شكري رجب المشاوي (*)

١- مقدمة:

تأتي الشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام امتداداً طبيعياً لتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي ، وانعكاساً للتغيرات الفكرية التي تطرأ على المجتمعات بداية من الدولة الحارسة التي اقتصر دورها على توفير الأمن والدفاع والقضاء دون التدخل في النشاط الاقتصادي استناداً إلى مبدأ الرشد الاقتصادي ، ثم التحول إلى دولة الرفاهية التي ظهرت نتاجاً للفكر الاشتراكي الماركسي والتي تهيمن وتسيطر على جميع الأنشطة الاقتصادية والتي تلتزم بتوفير السلع والخدمات للمواطنين لتحقيق العدالة والمساواة وإعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع لصالح الطبقة المعتمدة . وفي ظل عجز الدولة وتقصيرها في الوفاء باحتياجات الأفراد المتزايدة وندرة الموارد تقلص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وظهرت الدولة التنافسية التي تجمع بين التدخل الحكومي لرسم السياسات الاقتصادية التي تحقق التوازن الاقتصادي وبين إعطاء الحرية الكاملة للقطاع الخاص في إدارة أنشطته وفقاً لآليات السوق .

إلا أن التغيرات الفكرية والتكنولوجية التي صاحبت عصر المعرفة أدت إلى تغير دور الدولة من فاعل رئيس في صنع السياسات العامة وممثل للمجتمع في تقرير هذه السياسات حيث أصبح للفاعلين المجتمعين (القطاع الخاص ، المجتمع المدني) دور أكبر في التأثير على السياسات العامة والإدارة ، وبالتالي فتح مجالات أوسع لشراكة القطاع الخاص والمجتمع المدني في جهود التنمية المستدامة والمساهمة الإيجابية في تطوير الأداء الحكومي.

(*) مدرس الاقتصاد - كلية الإدارة والتكنولوجيا - الأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحري.

لقد أصبحت الشراكة مع القطاع الخاص واقعا ملموسا وتعددت مجالاتها فشملت قطاعات متعددة من الخدمات مثل الإسكان والصحة والتعليم والبنية الأساسية والخدمات الاجتماعية ومع ذلك فان مستقبل الشراكة مع القطاع الخاص تواجهه عديد من التحديات التي ترتبت على فشل آليات السوق في إدارة النشاط الاقتصادي وذلك لصعوبة توافر شروط المنافسة الكاملة ، مما أدى إلى ظهور وسيطرة الاحتكارات وغياب المسؤولية الاجتماعية لمنظمات القطاع الخاص .

ومع تفاقم الأزمة المالية العالمية وما ترتب عليها من آثار اقتصادية واجتماعية ظهرت عديد من القضايا والتحديات التي تواجه الشراكة مع القطاع الخاص ، ومن أهمها إيجاد سبل للحد من الاحتكار والفساد وإعادة توزيع الشراكة مع القطاع الخاص ، بزيادة الدور الرقابي للدولة من خلال مجموعة من الإجراءات بين الدولة والقطاع الخاص لإعادة الانضباط إلى الأسواق وفقا لمعايير النزاهة والشفافية والمسؤولية الاجتماعية .

ويتناول هذا البحث بالتحليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر من خلال استعراض مفهوم الشراكة وأهدافها ومبرراتها في الوقت الحالي وكذلك المتطلبات الضرورية لتحقيق شراكة فعالة كما يستعرض أيضا الأساليب المختلفة للشراكة وتطورها . ثم يستعرض البحث تجربة مصر في الشراكة من خلال استعراض الصعوبات التي واجهت مصر والتي حالت دون البدء مبكرا بالشراكة ، والآليات المختلفة المستخدمة لخلق آليات فعالة للشراكة والتمثلة في إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص وإصدار قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة والذي تم الموافقة عليه في ١٠ مايو ٢٠١٠ ، كذلك يتناول البحث واقع الشراكة حالياً في مصر وضرورتها والرؤية المستقبلية لها . ويختتم البحث بمجموعة من التوصيات لتفعيل الشراكة مع القطاع الخاص بشكل عام وبصفة خاصة في التجربة المصرية .

ويوضح كل من الجدول رقم (١) والشكل رقم (١) التزايد الواضح في كل من عدد وقيمة المشروعات المنفذة من خلال أسلوب الشراكة في العالم وفقا للمناطق الجغرافية حيث يبينان وجود تزايد واضح في كافة المناطق عند المقارنة بين الفترتين (١٩٩٠ - ١٩٩٩) و(٢٠٠٠ - ٢٠٠٨). فبالنسبة للزيادة في عدد المشروعات والتي وصلت أقصاها في منطقتي شرق وجنوب آسيا (٦٧ ، ٣٨ %) وكذلك في أفريقيا وجنوب الصحراء (٣٠ %). وبالنسبة لقيمة المشروعات المنفذة بنظام الشراكة خلال الفترتين بلغت نسبة الزيادة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (٣٧٢ %)، وفي أوروبا ووسط آسيا (٣٣٧ %) وفي جنوب آسيا (٣٢٧,٨ %) ، وكانت نسبة الزيادة الإجمالية بين الفترتين ١٢٨ %.

جدول رقم (١)

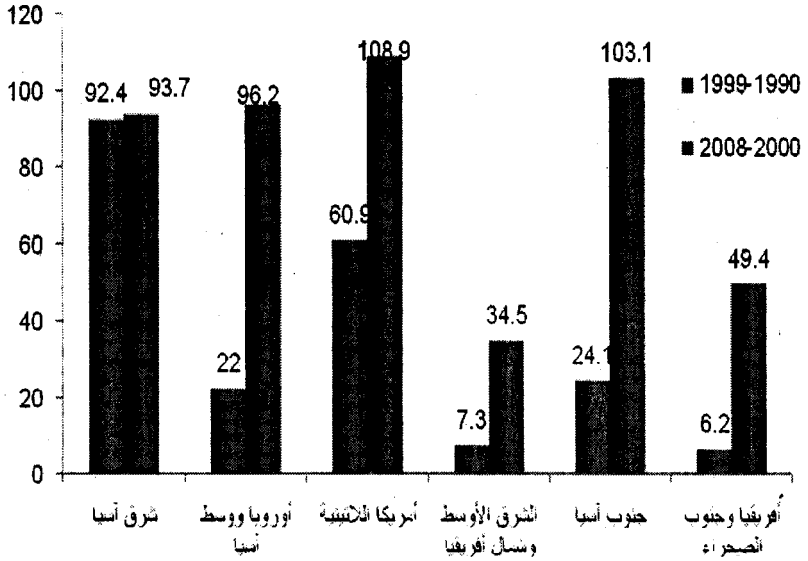
بيان بعدد قيمة المشروعات الجديدة المنفذة بأسلوب الشراكة

وفقا للفترة الزمنية والمناطق الجغرافية

قيمة المشروعات بالمليار دولار			عدد المشروعات			المنطقة
نسبة الزيادة %	الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٨	الفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٩	نسبة الزيادة %	الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٨	الفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٩	
١,٤	٩٣,٧	٩٢,٤	٦٧	٥٣٨	٣٢١	شرق آسيا
٣٣٧	٩٦,٢	٢٢	١٥	٨٦	٧٥	أوروبا ووسط آسيا
٧٨,٨	١٠,٨	٦٠,٩	٢٣	٣٧٧	٣٠٧	أمريكا اللاتينية
٣٧٢	٣٤,٥	٧,٣	١٥	٥٥	٢٢	الشرق الأوسط وشمال
٣٢٧,٨	١٠,٣	٢٤,١	٣٨	١٧٤	١٢٦	جنوب آسيا
٦٩٦	٤٩,٤	٦,٢	٣٠	١١٦	٨٩	أفريقيا وجنوب الصحراء
١٢٨	٤٨٥,٧	٢١٣	٤٣	١٣٤٦	٩٤٠	الإجمالي

المصدر : قاعدة بيانات البنك الدولي World Bank pp1 Database

شكل رقم (1): المشروعات الجديدة المنفذة بأسلوب الشراكة
وفقا لسنة التوقيع على العقد والمناطق الجغرافية (مليار دولار)



ويوضح كل من الجدول رقم (٢) والشكل رقم (٢) القطاعات موضوع الشراكة وهي: الطاقة والاتصالات، النقل والمواصلات والمياه والري.

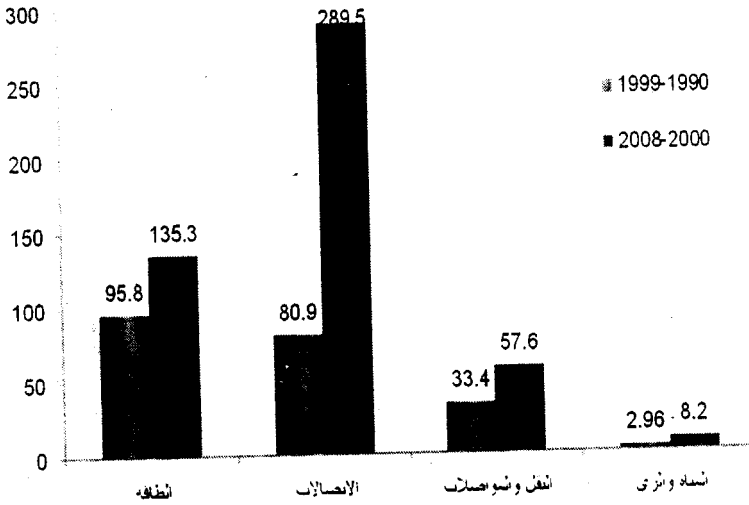
جدول رقم (٢)

بيان بعدد وقيمة المشروعات الجديدة المنفذة بأسلوب الشراكة في مجالات المشروعات العامة وفقا لفترة التوقيع على العقد والقطاعات المختلفة

القطاع	عدد المشروعات		قيمة المشروعات بالمليار دولار	
	الفترة -١٩٩٠-١٩٩٩	الفترة -٢٠٠٠-٢٠٠٨	نسبة الزيادة %	نسبة الزيادة %
الطاقة	٤٣٣	٦٠٦	٤٠	٤١.٢
الاتصالات	٣٧٩	٦١٠	(٤٤)	٢٥٦
النقل والمواصلات	١٧٨	٢١٢	١٩	٧٢
المياه والري	٥٠	٢١٨	٣٣٦	١٨٢
الإجمالي	١٠٤٠	١٦٤٩	١٩.٨	١٢٨

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي World Bank pp1 Database

شكل رقم (2): قيمة المشروعات الجديدة المنفذة بأسلوب الشراكة وفقاً لفترة التوقيع على العقد



حيث استأثر قطاع المياه والري بأعلى نسب الزيادة ٣٣٦٪ من حيث عدد المشروعات المنفذة يليه قطاع الطاقة ٤٠٪ ثم النقل والمواصلات واستثنى من ذلك قطاع الاتصالات نظراً لكونه قطاع احتكاري يدار بواسطة الحكومة في معظم الدول وفقاً لمبررات البنك الدولي. أما من حيث القيمة للمشروعات فعلى الرغم من الانخفاض في عدد مشروعات الشراكة في قطاع الاتصالات إلا أنها حققت أعلى قيمة للشراكة ٢٥١٪ ثم المياه والري ١٨٢٪، النقل والمواصلات ٧٢٪ وأخيراً قطاع الطاقة ٤١,٢٪، ولعل السبب يعود إلى البداية المبكرة لتطبيق نظم الشراكة في قطاع الطاقة تاريخياً.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن صيغ الشراكة طويلة الأجل بين القطاعين العام والخاص استمرت في اكتساب قبول عام بشكل متزايد لدى الكثير من دول العالم على اختلاف أنظمتها الاقتصادية، خاصة في ظل التطور الكبير الذي شهدته صيغ التعاون بين القطاعين العام والخاص فضلاً عن صدور أطر تشريعية لتنظيم العقود طويلة الأجل بما يضمن الحفاظ على

حقوق كافة الأطراف المنظومة كما استطاعت الدول التي اتخذت بنظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص من تحقيق إضافات متتالية إلى أصولها العامة التي يصعب تحقيقها بنفس المعدل إذا ما اعتمدت هذه الدول على مواردها العامة فقط هذا بالإضافة إلى نظم الشراكة ساهمت بشكل ملحوظ في إتاحة عدد من الخدمات العامة التي يحتاج إليها المجتمعات بالجودة المطلوبة وبأسعار تتناسب مع ظروف والتوجهات العامة لتلك الدول . (www.worldbankorg)

٢ - الشراكة: مفهومها وأهدافها ومبرراتها ومتطلباتها وأساليبها

١-٢ : مفهوم الشراكة وأهدافها ومبرراتها

مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو الترجمة العربية لما يعرف في اللغة الإنجليزية بمصطلح (public-private partnership) ، أو اختصارا (ppp) وبصورة عامة لا يوجد تعريف محدد لمفهوم الشراكة وإن حملت تلك التعريفات ذات المدلول للمصطلح (Manchidi and Merrifield 2001) حيث تُعرف الشراكة على أنها أحد البدائل أو الترتيبات التي بمقتضاها تستطيع الدولة توفير السلع والخدمات العامة التي يقدمها أو يوفرها القطاع العام بنفسه بالتعاون مع القطاع الخاص (De Bettignies and Ross 2004) وهذه الترتيبات تتعدد فقد تشمل صورة مبسطة وهي التعاقد الخارجي (ousourcin) أو قد تمتد لتشمل أيضا نقل أو مشاركة الإدارة أو عملية صنع القرار أو نوع درجة من تبادل المعلومات والتنسيق فهي ترتيبات تعاقدية بين الحكومة والقطاع الخاص في مشروعات معينة يقوم بمقتضاها القطاع الخاص بإمداد الحكومة بالأصول والخدمات التي من المعتاد أن يقدمها القطاع العام (IMF 2004) أي أنها نظام يتم بمقتضاه تمويل أو تشغيل مشروع معين من خلال الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص سواء كانت هذه الشراكة بين الحكومة وشركة خاصة واحدة أو عدة شركات (Jutting 1999) والعلاقة المترتبة على نماذج الشراكة تعني أن يكون للقطاع الخاص دور أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم

وبناء وإدارة وتشغيل وصيانة الخدمات العامة (De Bettignies and Ross 2004) وباختصار، فإن مفهوم الشراكة يشير إلى :

- صورة أو أخرى من صور انسحاب الدولة أو القطاع العام من تقديم أو توفير الخدمة بصورة مباشرة إلى تقديمها بصورة غير مباشرة أو ترك المجال بصورة نهائية للقطاع الخاص لتقديمها فالشراكة بين القطاع العام والخاص تقع بين حالة التعاقد الخارجي البسيط (توريد مواد الخام) وبين قيام القطاع الخاص بتوفير السلعة أو الخدمة في السوق .
- أن الأصل في عملية الشراكة هو المشاركة في عملية صنع القرار والذي يختلف عن العلاقة التقليدية بين القطاع العام والخاص باعتبار القطاع الخاص مورد للمدخلات التي يحددها القطاع العام ولهذا هناك من يرى أن عملية الشراكة تعني من ناحية مشاركة للمخاطر الخاصة بالمشروع وتعني من ناحية أخرى المشاركة في اقتسام العائد (De Bettignies and Ross 2004).

تهدف الشراكة بين القطاعين العام والخاص - طبقاً لرؤية البنك الدولي - إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث يبرز دور الدولة في اتخاذ القرار ورسم السياسات أما دور القطاع الخاص فيبرز في تنفيذ المشاريع والمشاركة في أدائها بناء على فكرة عدم كفاءة تنفيذ خطط النمو الاقتصادي إذا ما اقتصر على الدولة وأجهزتها أو على القطاع الخاص بشكل منفرد . ومن أهم مزايا الشراكة ما يلي :

- ١- توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع بين أكثر من طرف هم أطراف الشراكة .
- ٢- توفير رأس مال القطاع الخاص وما يمتلكه من المعرفة والخبرة في إدارة المشاريع التي يعتبر عنصر الوقت حاسماً فيها وتقليل المدد الزمنية اللازمة لتنفيذها وبالتالي تحسين موقف الإدارة العامة .
- ٣- تخفيف الوطأة المالية التي يعاني منها القطاع العام وخلق القيمة المضافة التي توفرها المرونة المالية مع تحسين القدرة الإدارية للقطاع العام .

- ٤- إن ترتيبات الشراكة تحقق نتائج أفضل مما يستطيع أن يحقق كل فريق على حده من خلال تأثير الشركاء على أهداف وقيم بعضهم البعض عن طريق التفاوض والتوصل إلى معايير عمل أفضل ، ومن ناحية أخرى سيكون هناك مجال لتوسيع الموارد المالية نتيجة تعاون الأطراف فيما بينها .
- ٥- تعزيز مبادئ الإفصاح والمساءلة في كيفية إدارة الموارد .
- ٦- تبني مناهج عمل أكثر إستراتيجية من قبل الشركاء ممثلا في تقديم أفكار إستراتيجية أفضل ، ومنهج تنسيقي أفضل ، وصياغة وتنفيذ أفضل .
- ٧- تولية البعد الاقتصادي اهتماما أوسع في السياسات ذات العلاقة وإدارة المشاريع على أسس اقتصادية بما يحقق المكاسب الاجتماعية والاقتصادية .
- ٨- التوصل إلى الحلول المرنة التي تستجيب للسياسات التطويرية ، حيث يسهل الشريك المحلي مواءمة البرامج التي تشملها هذه السياسات لغرض توصلها إلى المشاكل المحددة والفرص المتاحة لأسواق العمل .
- ٩- إعطاء الشرعية والمصدقية للمشروع من خلال مشاركة الجماعات .
- ١٠- تحقيق النجاح والتوسع في الأعمال من خلال التحفيز والإلهام والنظرة المستقبلية وإيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والتي بدورها تخلق الحوافز المستحدثة .
- ١١- خلق بيئة عمل ديناميكية للتغير داخل البيروقراطيات الحكومية المحصنة وتسمح الشراكة للحكومات بتنفيذ التغيير دون التأثير في أعمالها الحقيقية المتعلقة بتطوير السياسة الاجتماعية والتوجه المستقبلي وإدارة تقييم الخدمات .
- ١٢- الشراكة هي التي تحمي المستهلكين من إساءة استعمال السلطة الاحتكارية .

١٣- الشراكة تفتح حيزاً اقتصادياً للدخول - ليس فقط - المشروعات الكبيرة بل أيضاً الصغيرة والمتوسطة إلى أسواق كانت مستبعدة منها أو غير مستقرة .

١٤- الشراكة هي التي بإمكانها تشجيع المنافسة والابتكار .
وتهدف عملية الشراكة إلى تغيير نشاط الحكومة من التشغيل للبنية الأساسية والخدمات العامة والقيام أساساً بدلا من ذلك بما يلي : (عادل محمود الرشيد ٢٠٠٦) :

أولاً : التركيز على وضع السياسات لقطاع البنية الأساسية ووضع الأولويات لأهدافها ومشروعاتها فضلاً عن مراقبة هذه المشروعات .

ثانياً : تنفيذ مشروعات الاستثمار في الوقت المحدد وبالميزانية المحددة ، هذا مع إدخال الإدارة والكفاءات التي لدى القطاع الخاص إلى مجال الخدمات العامة وإشراكه في تحمل المخاطر .

ثالثاً : إدخال الابتكارات على تصاميم المشروعات وتشغيلها وصيانتها ، فضلاً عن العمل على تفادي تدهور الأصول والمشروعات الضرورية للخدمات العامة نتيجة الصيانة غير الفعالة أو التشغيل غير الفعال .

رابعاً : نقل المخاطر التي يمكن إدارتها أفضل بواسطة القطاع الخاص (التصميم والإنشاء والتمويل والصيانة) بعيداً عن الموارد المحدودة للحكومة .

تعتبر شراكة القطاعين العام والخاص نموذجاً متطوراً لأنشطة الأعمال التي تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي من أجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة . ومن أهم مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة وبخاصة بالنسبة للدول النامية ما يلي (Hans, 2007) :

- أ - عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها .
- ب - حدوث تغييرات متسارعة في الجوانب الاقتصادية للمشروعات .

ح - ظهور ضغوط المنافسة المتزايدة في ظل انخفاض معدلات النمو .
د - 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 ، هذا فضلاً عن تقلص موارد
التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية هذا في الوقت الذي
تزايد فيه مطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات
الحكومية .

هـ - زيادة الفاعلية والكفاءة من خلال الاعتماد على الميزة النسبية
وعلى مبدأ تقسيم العمل . ومن ثم تحقيق عوائد حقيقية أعلى
للأموال المستثمرة .

و - التوسع في هيكل اتخاذ القرارات ووضع السياسات الاقتصادية
خدمة للمصالح العام .

٢-٢ : متطلبات الشراكة وأساليبها

وتسمح متطلبات الشراكة الفعالة للقطاعين العام والخاص بتجنب
الإنفاق على البنية التحتية دون التخلي عن مزايا هذا الإنفاق وقد يتسم
هذا الأمر بالجاذبية إلى حد كبير بالنسبة للحكومات التي تواجه قيوداً حالية
في الإنفاق ، ومن ثم يمكن للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن تخفف
من عبء الإنفاق من الموازنة العامة على استثمارات البنية التحتية .

فالشراكات جيدة التصميم والتنفيذ تسمح بتحقيق مكاسب الكفاءة في
تشديد أصول البنية التحتية وتوفير الخدمات القائمة على مشاريعها ،
وبالتالي تقليل التكاليف التي تتحملها الحكومة لتوفير هذه الخدمات .
ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو كيف تتأكد الحكومات من مدى
كفاءة الشراكات بين القطاعين في توفير مستويات عالية من الخدمات في
مجال البنية التحتية ؟ وتتمثل الإجابة في أربعة عوامل رئيسية لتحقيق شراكة
فعالة (IMF 2004) هي :

• الإطار القانوني الذي يحكم شراكات القطاعين العام والخاص .

• إجراءات اختيار وتنفيذ الشراكات بالإضافة إلى دور وزارة المالية في هذا السياق .

• الالتزامات التعاقدية التي تستند إليها الشراكة والتي تحدد بصورة مباشرة المخاطر التي تتحملها الحكومة .

• الشفافية في المحاسبة المعنية بالشراكة والإفصاح التام عن جميع المخاطر على مستوى الشراكة .

وسوف نشير إلى كل منها باختصار على التوالي :

أولاً - وجود إطار مؤسسي قانوني : تشير دراسات الحالة إلى أهمية وجود إطار قانوني سليم يغطي كافة أوجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص . ومع ذلك نظراً لتباين الأعراف القانونية في مختلف البلدان فإن الأطر القانونية للتعامل مع الشراكات بين القطاعين تختلف إلى حد بعيد باختلاف البلدان فعلى سبيل المثال ، قد لا تكون هناك قوانين مخصصة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان التي تتعامل وفق إطار قانون عام والنتيجة أن جميع الأحكام تدرج في العقود بحذ ذاتها وهو الأمر الذي يؤدي إلى زيادة تكاليف التفاوض بشأن العقود .

ثانياً - إجراءات اختيار وتنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص : لا بد أن يكون قرار إنشاء شراكة بين القطاعين العام والخاص عموماً قراراً مطلقاً ، وهو ما يمكن تحقيقه عن طريق عملية من مرحلتين : الأولى تتمثل في اتخاذ قرار بشأن مدى جدارة المشروع على أساس التخطيط الاستثماري السليم وإجراءات تقييم المشاريع (عن طريق استخدام تحليل التكلفة والعائد مثلاً) ومن الجوانب الحيوية في هذه المرحلة الأولى يتم ترتيب كل المشاريع طبقاً لعائداتها (الاقتصادية - الاجتماعية) وتحديد أي يمكن أن تتحملة الموازنة العامة ومن ثم ينبغي تنفيذه ، وتتمثل المرحلة الثانية في اتخاذ قرار بشأن التعاقد على المشروع بالطريقة التقليدية أو من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص .

ثالثاً - الالتزامات التقديرية والمخاطر على الموازنة العامة : تقترن مشاريع البنية التحتية في العادة بمجموعة من المخاطر المختلفة بما في ذلك على

سبيل المثال مخاطر الحصول على التراخيص المطلوبة للبناء (مثل التراخيص المتعلقة بآثار المشروع المحتملة على البيئة) وتأخر عمليات البناء وتجاوز التكاليف الاعتمادات ووفرة الخدمات وجودتها وعدم التيقن من الحاجة للمشروع في الأجل المتوسط إلى الطويل و حدوث تغييرات في قيم الأصول . وتظهر هذه المخاطر الأساسية أيضا في الشراكات بين القطاعين العام والخاص . حيث تفسح المجال أمام الحكومة لاقتسام مزيد من المخاطر مع القطاع الخاص وفي الوقت نفسه نجد أن سوء تصميم الشراكات بين القطاعين العام والخاص قد يؤدي إلى تعرض الحكومة لقدر اكبر من المخاطر نظرا لما تنطوي عليه هذه الشراكات من ترتيبات تعاقدية طويلة الأجل .

رابعاً - المحاسبة المالية والإفصاح عن المخاطر على الموازنة العامة : تعد المعايير المحاسبية الحالية نقطة بداية نحو معالجة أسلوب المحاسبة المتعلق بنشر بيانات الشراكات بين القطاعين العام والخاص . فنظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣ والنظام الأوروبي للحسابات لعام ١٩٩٥ يغطيان بعض العمليات التي تميز هذه الشراكات ، بما في ذلك عقود الإيجار ، ويغطي النظام الأوروبي للحسابات لعام ١٩٩٥ ، والوثائق المكملة له ، مثل (الدليل المعني بعجز الموازنة والدين الحكومي Manual on Government Deficit & Debt) ، مشاريع البنية التحتية العامة التي ينشئها ويديرها القطاع الخاص . ويقترح دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي وضع إطار لنشر بيانات الموازنة العامة يجمع بيانات التدفقات والأرصدة ويوجه الاهتمام نحو نشر البيانات على أساس الاستحقاق وإعداد الميزانيات العامة ، وهذا الإطار مؤهل كذلك لنشر بيانات الشراكات ، رغم أنه لا يوفر حاليا تغطية شاملة لمثل تلك العمليات .

وتتضمن الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص تكوين علاقة تعاونية بين شريك أو أكثر من الجهات الحكومية ، وشريك أو أكثر من القطاع الخاص ، كما أن الشراكة قد تكون من خلال تنظيم الأدوار بين الدولة

والقطاع الخاص بحيث يكون لكل شريك دور خاص به ولكن يكمل بعضهما الآخر في إطار تنموي واحد . ولا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص بالمشروعات التنموية يمكن تطبيقه على جميع الحالات ، ولكن يمكن الوصول إلى الأسلوب الأمثل في كل حالة علي حدة وذلك اعتمادا على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة . وأيضا تتنوع أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته ومسئوليته فيها طبقا لكل أسلوب ، حيث تتدرج تلك الأساليب بدءا بعقود الخدمات التي تقوم الدولة فيها بتحمل المسؤولية الكاملة في التمويل والمخاطر واستثمارات التنفيذ ، وانتهاء بالخصخصة الكاملة أو البيع والتي يقوم القطاع الخاص فيها بتحمل كافة مسئوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها ، بالإضافة إلى الملكية المطلقة له لأصول المشروع . (Polackova.2005) وتتعدد أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم المشروعات الخدمية عامة ودرجة مساهمته فيها على النحو التالي (www.Theclimategoup.com) :

عقود الخدمة ، عقود الإدارة ، عقود الإيجار ، عقود الامتياز ، والبناء والتشغيل ونقل الملكية BOT Build, Operate, Transfer ، و البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية Build, Own, Operate, Transfer BOOT ، والبناء والتملك والتشغيل Build, Own, Operate BOO ، وأيضا البيع (البيع المباشر أو من خلال بيع الأسهم في الأسواق المالية أو البيع للعاملين والإدارة) .

أ- عقود الخدمة Service Contracts : يعتبر عقد الخدمة من أنواع الاتفاقات الملزمة بين الطرفين ، ويتم بين هيئة حكومية لها الصلاحيات اللازمة وشركة أو أكثر من القطاع الخاص ليقوم الأخير ببعض المهام المحددة نظير مقابل يتم الاتفاق عليه . وتكون مدة هذا النوع من العقود محددة وقصيرة وهي تتراوح ما بين ستة شهور إلى سنتين ، وتستخدم هذه النوعية من العقود على نطاق واسع في دول كثيرة مثل ماليزيا ، والهند ، وتشيلي وغيرها لتقديم خدمات عديدة مثل إصلاح وصيانة وإحلال

وتجديد شبكات مياه الشرب أو أعمال تشغيل وصيانة محطات رفع مياه الصرف الصحي وغير ذلك .

وتتميز هذه العقود بتوفير الفرص لدخول عنصر المنافسة من خلال التعاقد مع أكثر من شريك من القطاع الخاص والاستفادة من خبرة القطاع الخاص في النواحي الفنية ، مما يجعل المرفق يقوم بالتركيز على مهامه الأساسية . ولأن فترة العقد تكون قصيرة يزداد التنافس بين المقاولين مما يشجع على العمل على تحقيق كفاءة الأداء وتخفيض تكاليف العقود .

(www.nedb.lv)

ب- عقود الإدارة Management Contracts : عقد الإدارة هو اتفاق تتعاقد من خلاله هيئة أو مؤسسة حكومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة. وفي هذه الحالة تتحول فقط حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة وليس حقوق الملكية . وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها ، وبالإمكان ربط هذه الرسوم بأرباح الشركة أو بأدائها ، كما تبقى المؤسسة الحكومية مسئولة عن نفقات التشغيل والاستثمار ، وتتراوح مدة هذا النوع من العقود ما بين ثلاثة إلى خمس سنوات . وتستخدم هذه الطريقة في الحالات التي تريد فيها الدولة تنشيط شركات خاسرة وذلك بإدخال طرق إدارة القطاع الخاص من أجل رفع قيمة هذه الشركات وأسعارها حين تعرض للبيع .

ج- عقود الإيجار : عقد الإيجار هو عقد يمنح من خلاله مالك الأصول (الحكومة) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالإرباح لفترة متفق عليها (٦ - ١٠ سنوات) مقابل دفع إيجار. وعلى العكس من طريقة عقد الإدارة تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول ، ولكن الدولة تبقى مسئولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون . ومن بين المزايا التي يقدمها التأجير للدولة توفير نفقات التشغيل بدون التخلي عن الملكية ، وكذلك الحصول على دخل سنوي بدون التعرض لمخاطر السوق علاوة على وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى . كما يسمح التأجير بجذب

مهارات تقنية وإدارية متطورة مما يساهم في استخدام أصول الشركة بدرجة أكبر من الكفاءة (Ludger 2005) .

د- عقود الامتياز Concession Contracts : عندما تمنح الحكومة عقود امتياز للقطاع الخاص فإنها تحول حقوق التشغيل والتطوير إلى الجهة المستفيدة أي الشركة الخاصة . وقد يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأخير بالإضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي تقع على عاتق صاحب الامتياز .

وترجع الأصول إلى الحكومة عند نهاية فترة الامتياز التي عادة ما تتراوح ما بين ١٥ إلى ٣٠ عاما وذلك حسب الحياة الافتراضية للاستثمارات . وتحدد إيرادات صاحب الامتياز بشكل يضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون واستهلاك استثمارات . وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بعض الدول مثل الأرجنتين حيث طبقت في مجال النقل والمواصلات (السكك الحديدية) . وعلى المستوى الدولي مثلت عقود الامتياز في مشاريع الخدمات حوالي ٨٠٪ من إجمالي عقود الامتياز في فترة الثمانينات. (Hart, Robert 1997)

تكمن الميزة الأساسية لهذه الطريقة في أن صاحب الامتياز يبقى المسئول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات مما يخفف الأعباء المالية عن الدولة . ولكن ولنفس السبب تواجه الكثير من الدول صعوبات في إيجاد مستثمرين نظرا للحجم الكبير لبعض الاستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من العقود . والفكرة الأساسية في هذا الامتياز هي قيام شركة خاصة بتمويل وبناء وتشغيل مشروع خدمي جديد في مجال (الاتصالات ، الكهرباء ، المياه والري ، النقل وغيرها) لفترة محدودة ترجع عند نهايتها الأصول للدولة ، كما تقوم الدولة خلال فترة الامتياز تلك بتنظيم ومراقبة العملية الاستثمارية والجودة والأسعار (Patrinis 2006) .

هـ- البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) Build operate Transfer : يعتبر هذا الأسلوب شكلاً من أشكال تقديم الخدمات تمنح بمقتضاه الحكومة أو جهة حكومية - لفترة محدودة من الزمن - أحد

الاتحادات المالية الخاصة والتي يطلق عليها اسم شركة المشروع الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تقترحه الحكومة بالإضافة إلى حق الاستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافية لتسترد شركة المشروع تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عادات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الاتفاق . وتنقل ملكية المشروع وفقا لشروط التعاقد أو الاتفاق إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل تم الاتفاق عليها (د. إسماعيل حسين ، د. شكري العشماوي ٢٠٠٧) .

ويمتاز هذا الأسلوب بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة تستفيد من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيات المتقدمة . ويُنتقد هذا الأسلوب للشركات لكونه يتطلب هذا النوع من الشركات عناية خاصة بتصميم مستندات العطاءات ، ويمكن أن تكون عمليات الطرح والإرساء طويلة ومعقدة نسبيا عن باقي أنواع العقود ، وهو ما يؤثر على أعداد الخطط التنموية المتعلقة بتنفيذ تلك الشراكة. كما أن عيوب هذا الأسلوب أنه يتطلب استقرارا سياسيا واقتصاديا ملائما ، وبيئة قانونية وتنظيمية محددة ، وتوافر الاستقرار النقدي وغير ذلك من العوامل الملائمة للاستثمار الأجنبي ، وكلها متطلبات غير ثابتة ومتغيرة طبقا للظروف الدولية والإقليمية والمحلية. وهناك عدة أشكال لهذا الأسلوب أهمها :

أ - البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية :

Build Own , Operate , Transfer (BOOT)

في ظل هذا الأسلوب تقوم الدولة أو إحدى أجهزتها الحكومية بمنح مستثمر القطاع الخاص الحق في إقامة أحد المشروعات الخدمية وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المشروع وصيانته وتحصيل مقابل تقديم الخدمة لسداد أعباء التمويل وتحقيق فائض ربح مناسب لمدة زمنية متفق عليها على أن تؤول ملكية أصول المشروع للدولة في نهاية تلك الفترة الزمنية . ويختلف هذا الأسلوب عن أسلوب BOT حيث يعتبر نظام

BOOT تطبيقا بارزا لنظام المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة ، حيث تكون ملكية الأصول خلال مدة المشروع خالصة للقطاع الخاص وهو الأمر الذي لا يتحقق في أنواع العقود السابق الإشارة إليها . (أمل البشيشي ٢٠٠٤) .

ب- البناء والتملك والتشغيل (BOO) Build, Own, Operate :

يعتبر هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة الكاملة ، والتي يتم فيها إعطاء القطاع الخاص مسئوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها ، بالإضافة إلى الملكية المطلقة لأصول المشروع . ولا يكون التشغيل أو الإدارة بهذا الأسلوب مرتبطين بمدة زمنية محددة ، كما لا يكون هناك التزاما على القطاع الخاص بنقل الأصول إلى الدولة . ويستخدم هذا الأسلوب للمشروعات الجديدة التي لم تنشأ بعد . يمتاز هذا الأسلوب مثل أسلوب BOOT بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى تلك فان مخاطر الاستثمار والتمويل تقع على عاتق القطاع الخاص بكاملها . وهو بذلك لا يشكل أعباء استثمارية على الدولة ، ويقوم بتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية . (أمل البشيشي ٢٠٠٤) .

ج- البيع Sale :

يمكن أن تتم الخصخصة عن طريق البيع من خلال عدة صور هي : البيع المباشر أو من خلال بيع الأسهم في الأسواق المالية أو البيع للعاملين والإدارة . وفي كل الأحوال يكون هذا الأسلوب لمشروعات قائمة بالفعل ، ويتحمل القطاع الخاص (ممثلا في الأفراد أو الشركات أو العاملين) مخاطر التمويل والإدارة والتشغيل والصيانة وغيرها من المخاطر بالإضافة إلى ذلك فان أصول المشروع لا تعود للدولة بعد ذلك . (Machin and Wilson, 2005) ، ويأخذ طريقة البيع المباشر Direct Sale لأصول الدولة (المشروعات أو الشركات) أشكالا مختلفة من خلال طلب عروض أو مزاد علني لمستثمر وطني أو أجنبي . وتتميز تلك الطريقة بالشفافية حيث أن آليتها واضحة وتقديم العروض مفتوح لكل المستثمرين الذين يرغبون في المنافسة على شراء الشركة والذين يستوفون الشروط من

قبل . والميزة الأخرى هي عدم وجود وسطاء بين الدولة والمشتري مما يمكن الدولة من المقارنة بين مختلف العروض واختيار المشتري الذي يعرض أعلى سعر .

وتعرض طريقة بيع الأسهم في الأسواق المالية أسهم (الأصول أو الشركة) للبيع للجمهور بهدف توسيع قاعدة الملكية لتشمل أكبر عدد من المواطنين عادة ما تستخدم هذه الطريقة لبيع الشركات التي ذات الوضع المالي الجيد . وتعتبر الميزة الرئيسية لطريقة بيع الأسهم في الأسواق المالية هي قاعدة الملكية خاصة عندما تضع الدولة قيوداً على كمية الأسهم التي يمكن لكل مستثمر شراؤها . ومن عيوب هذه الطريقة أنها تعتمد بشكل كبير على حجم السوق بالنسبة لحجم عملية طرح أسهم الشركات فإذا كان حجم السوق صغيراً فإنه يؤثر على سعر السهم مما يستلزم معه طرح الأسهم على دفعات حتى يتمكن السوق من استيعابها وبالتالي مزيد من الوقت .

وتعتبر طريقة البيع للعاملين والإدارة عملية تملك داخلية حيث يحصل العاملون والإدارة على كل الشركة أو على نسبة معينة منها . تتمتع هذه الطريقة بعدد من المزايا منها أنها تتميز بدعم سياسي وشعبي حيث لا تحتاج الحكومة إلى الدخول في مفاوضات مع المشتريين لكي تحصل على ضمانات حول مستقبل العمالة ونترك هذه القضية للعاملين والإدارة كما أنها تعتبر الطريقة المناسبة لتحويل ملكية الشركات التي يصعب بيعها بأي من الطرق الأخرى كما أنها تمثل حافز كبير لرفع الإنتاجية وتخفيض التكاليف كما أنها تعتبر أداة فعالة لتوسيع قاعدة الملكية . غير أنها تتقد بسبب سوء تقدير القيمة المالية لأصول الشركة لعدم وجود المنافسة في عملية البيع ومن السليبات الأخرى المحتملة عدم تحسن أداء الشركة ورفع كفاءتها لعدم قدرة العاملين المادية على إدخال تكنولوجيا حديثة في عمليات الإدارة . (UGaz 2003) .

٣ - الشراكة في مصر .

يتيح برنامج الشراكة في مصر مصدراً جديداً للاستثمار في مشروعات البنية التحتية المطلوبة والحد من اقتراض الدولة وكافة ما يلحق ذلك من

مخاطر ، وخلق سوق محلي جديد للتمويل طويل الأجل ، بالإضافة إلى خلق سوق جديد للقطاع الخاص لإدارة أصول تلك المشروعات ، وتنمية الاقتصاد وخلق فرص عمل بالإضافة إلى زيادة الكفاءة للخدمات العامة المقدمة إلى الأفراد . كذلك يتيح نظام الشراكة مع القطاع الخاص استخدام أساليب ونظم إدارة القطاع الخاص المتطورة في تقديم الخدمات العامة . وتشير خبرات الدول الأخرى إلى انه بدمج مهارات الدولة والقطاع الخاص تحصل الدولة على ميزات هامة فيما يختص بالتكلفة وجودة الخدمات المقدمة . وتهدف مشاركة القطاع الخاص إلى تحسين جودة الخدمات المقدمة إلى الأفراد وإيجاد فرص عمل ، وتحفيز الاستثمارات والاستهلاك وبالتالي تعزيز النمو وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير ذلك من المنافع الأخرى . ولا تؤثر الشراكة مع القطاع الخاص على قدرة الدولة على تقديم الخدمات العامة بتكلفة اقل من تكلفتها الحقيقية فهذا أمر منفصل تعالجه الدولة على مستوى القطاع أو المشروع ، حيث يمكن تنفيذ صفقات ناجحة للشراكة مع القطاع الخاص سواء قدمت الخدمات بتكلفتها أو أقل من تكلفتها من خلال استخدام آليات دعم صريحة أو ضمنية ، حيث تقوم الحكومة بتحمل فروق الجدوى الاقتصادية والرأسمالية . وخلال أي من مشروعات الشراكة ، تحتفظ الحكومة بسيطرة كاملة على المستوى المحدد للخدمات المقدمة أما بالنسبة لتقديم الخدمات الأساسية الاجتماعية (التعليم والرعاية الصحية) إلى الأفراد يتم الاحتفاظ بتنفيذها من قبل الدولة . وبالتالي تتيح مشروعات الشراكة الفرصة أمام المقاولين المحليين وقطاعات التمويل بما في ذلك صغار المقاولين والمتوقع لهم تحقيق مكاسب من وراء تطبيق هذا البرنامج . (محمد متولي دكروري ٢٠٠٩)

١-٣ : الصعوبات التي واجهت مصر في مجال الشراكة

أكدت عدد من الدراسات (وزارة الاستثمار ، إستراتيجية الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص) أن مصر تواجه مجموعة من الصعوبات لتفعيل آليات الشراكة بين القطاع الخاص وتمثلت في ثلاث أنواع من

الصعوبات (www.investment.gov.eg) هي القصور التشريعي وعدم وجود إطار مؤسسى لها وضعف الوعي العام بأهميتها ، وسنشير إلى كل منها باختصار على التوالى :

وتتمثل مظاهر القصور التشريعي فى الآتى :

أ- الافتقار إلى وجود قواعد وأحكام خاصة باختيار المستثمر وأفضل العروض وغياب أسس التقييم التي تتفق مع طبيعة هذه المشروعات من النواحي المالية والفنية والتشغيلية فالأسس التي يتضمنها قانون المناقصات والمزايدات الحالي رقم (٨٩ لسنة ١٩٩٨) لا تصلح للتطبيق على هذا النوع من المشروعات .

ب- تتضمن بعض التشريعات السارية كقانون التزام المرافق العامة العديد من القواعد التي لا تلاءم المبادئ التمويلية والاقتصادية المعاصرة والتي تتعارض مع طبيعة المشروعات والمرافق العامة الاقتصادية في تطبيقاتها الحديثة . بل وتعد هذه التشريعات في جانب منها طاردة للاستثمار الخاص في مجال المرافق العامة ومشروعات البنية الأساسية وهو الأمر الذي أدى بالمشروع إلى إصدار قوانين خاصة تنظم الاستثمار الخاص في بعض القطاعات الاقتصادية الخدمية كقطاع الكهرباء والاتصالات والمطارات مما نتج عنه تعددية تشريعية غير مبررة ومزيد من التعارض بين التشريعات واللوائح السارية .

ج- لا يتعرض التنظيم التشريعي إلى كافة صور شراكة القطاع الخاص وهو الأمر الذي القي بكثير من الغموض حول أشكال الشراكة الخاصة التي يمكن تطبيقها في ظل القانون المصري .

ويرجع عدم وجود إطار مؤسسى للشراكة للسببين الآتيين :

١ - غياب رؤية إستراتيجية موحدة على المستوى المركزي عند معالجة شراكة الاستثمار الخاص في تمويل وتشغيل تلك النوعية من المشروعات وذلك بالإضافة إلى تعدد الجهات المسئولة عن تنظيم هذه الشراكة وتعدد الموافقات والتراخيص اللازمة بشكل مبالغ فيه وحال ذلك بالطبع دون إتمام العديد من المشروعات .

٢ - افتقار العديد من القطاعات الاقتصادية المعنية من الخبرة الفنية والمالية والقانونية اللازمة لطرح تلك المشروعات على المستثمرين وتنظيم هذه الشراكة كما افتقرت هذه القطاعات إلى التخطيط الاستراتيجي لاحتياجاتها وأولوياتها ، وجدوى هذه المشروعات من النواحي الاجتماعية والاقتصادية على حد سواء .

ويتمثل ضعف الوعي العام فيما يتعلق بأهمية ومزايا الشراكة في تمويل وتطوير وتشغيل مثل هذه المشروعات وما لهذه الشراكة من آثار إيجابية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، هذا فضلاً عن ضعف هذا الوعي بالأشكال المختلفة للشراكة في مثل هذه المشروعات والاعتقاد السائد بأن المشاركة الخاصة تقتصر فقط على الخصخصة .

٢-٣ : أدوات الشراكة في مصر

بدءاً من العام ٢٠٠٤ تم تنفيذ عدة إصلاحات من قبل الحكومة المصرية وهذه الإصلاحات أتت ثمارها لتثبيت النمو الاقتصادي بنسبة ٧- ٨ ٪ في المستقبل تحتاج مصر إلى استثمار أكبر في البنية التحتية من المتوقع أن تقوم مصر بتوزيع ما بين ٥,٥ إلى ٧ ٪ من عائد الناتج المحلي الإجمالي السنوي لتغطية احتياجات البنية التحتية ما بين (استثمار جديد وصيانة) بما يمثل تقريباً مبلغ ١٣ مليار دولار سنوياً إن التحدي الرئيسي هو تغطية الفجوة المالية عن طريق تحريك القطاع الخاص لضخ استثمارات رأسمالية .

وتشير الخبرات العالمية إلى أن ما بين ١٠ - ٣٠ ٪ من احتياجات رأس مال المشاريع البنية التحتية تضخ من خلال القطاع الخاص عن طريق مشروعات الشراكة وذلك في حالة وضع إطار رقابي وتشريعي ملائم بالإضافة إلى نظم حيوية ومؤثرة أخرى. وفعلياً من المتوقع أن تقوم مصر باستهداف حوالي ١٠ - ١٥ ٪ من احتياجات البنية التحتية عن طريق مشروعات الشراكة وقد تمثلت وسائل تفعيل آليات الشراكة في مصر في : (وزارة المالية ، ٢٠٠٧) .

٢-١ : إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص :

تمثل هذه الوحدة مركزاً للخبرة مكلفاً بمهمة تقديم ونشر سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتطوير الممارسات الخاصة بتنفيذ المشروعات ولعب دور حيوي في تقديم المشروعات الأولى . بالإضافة إلى دورها في الدراسة والتطبيق والتنسيق مع الوزارات المعنية والقطاع الخاص لتطوير برنامج الشراكة . وتمثل أهدافها ودورها وإنجازاتها حتى الآن فيما يلي :

الأهداف : ترويج مبادرة الشراكة القومية إلى المستثمرين والمستفيدين داخل الحكومة والقطاع الخاص وغير ذلك من القطاعات ، تحديد وإيجاد حلول للمعوقات القانونية والمؤسسية وذلك من خلال جميع الخطوط التنفيذية لمشروعات الشراكة ، إيجاد أفضل الوسائل والنماذج والمعايير لتطبيق مشروعات الشراكة ، توثيق وتفعيل عروض مشروعات الشراكة ، بناء كوادر داخل الدولة لتحديد وتحليل وطرح التعاقد على رقابة مشروعات الشراكة الناجحة ، مساعدة الجهات المعنية بمشروعات البنية التحتية والاستشاريين للتأكد من جودة وتوافق الإجراءات الموضوعية ، تقديم المساعدة إلى الجهات العامة المعنية في عملية اختيار الشريك من القطاع الخاص في إطار من الشفافية والمنافسة .

الأدوار: يتضح أن الدور الأساسي للوحدة هو :

- العمل كواجهة أساسية للمبادرة القومية للشراكة في مصر .
 - تأسيس سياسة قومية لإطار تطبيقات الشراكة .
 - وضع إرشادات حول مشروعات الشراكة ونظم التنفيذ اللازمة لها في مصر .
 - مساعدة الوزارات المعنية لتحديد مشروعات الشراكة المزمع القيام بها لجزء من الخطة الخمسية الإستراتيجية .
- وتتمثل إنجازات وحدة الشراكة المركزية هي :

- وضع مسودة قانون الشراكة لتفعيل وتوضيح الإطار التشريعي لمشروعات الشراكة ووضع الإرشادات المؤسسية داخل الدولة لتنفيذ

السياسة المعتمدة وتم تقديم مسودة القانون إلى مجلس الوزراء للحصول على موافقته وتم ذلك بالفعل.

- تأسيس وحدة تابعة للشراكة في الوزارات المعنية وتم توجيه موارد مستقلة إلى مشروعات الشراكة الخاصة بالهيئات التابعة .
- وضع وتنفيذ برنامج تدريبي وأنشطة لبناء الكوادر وذلك لتوفير الكفاءات من موظفي الدولة والهيئات العامة وكذلك لتنمية دراية القطاع الخاص بمشروعات الشراكة واتجاهات الدولة .
- إصدار الدليل الإرشادي التطبيقي لمشروعات الشراكة وتم توزيعه على الجهات المختصة لتوضيح الإجراءات اللازمة للمؤسسات المعنية في الدولة وعلى وجه الخصوص وزارات البنية التحتية ووحدات الشراكة التابعة لهم والهيئات المختصة وأقسامها لتحضير وتطوير مشروعات الشراكة .
- وقد تم تخصيص الموقع الإلكتروني التالي للوحدة (باللغتين العربية والإنجليزية) : (www.ppcentralunit.gov.eg)

٢٠٢٠٣ : الإطار التشريعي :

تشير التجربة الدولية إلى اهتمام دول العالم بوجود تشريع مستقل يتضمن الأحكام المنظمة لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص حتى في ظل وجود تشريع قائم في تلك الدول لتنظيم المشتريات الحكومية أو تنظيم منح حقوق الامتياز للمرافق العامة، وذلك نظراً لاختلاف كل منهم في طبيعة الأحكام المنظمة له. ومن الجدير بالذكر أن تطوير عدد من الدول للإطار القانوني الذي تعمل في ظله منظومة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ساهم بشكل أساسي في الدفع بالمزيد من الثقة في المشروعات العامة المقامة وفقاً لهذا النظام .

واستقراءً لتجارب الدول السابقة في تطبيق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص فضلاً عن مراجعة أحدث التشريعات الصادرة لتنظيم عقود المشاركة طويلة الأجل بينهما جاء القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات العامة

أخذاً بأفضل الممارسات الدولية في هذا السياق فقد تضمن مشروع القانون الأحكام التي أثبتت تشريعات الدول أهميتها في هذا المجال على النحو التالي : (لجنة الخطة والموازنة ، الشؤون الاقتصادية ، أبريل ٢٠١٠)

أولاً - الإطار المؤسسي لمشروعات الشراكة : ينظم مشروع القانون الإطار المؤسسي المنوط به إبرام واعتماد عقود المشاركة ومتابعة تنفيذها حيث يقضي بالآتي :

- إنشاء اللجنة العليا للمشاركة برئاسة مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المعنيين بحيث تكون هي الجهة المسئولة عن رسم السياسات القومية وإصدار التعليمات والمعايير العامة للمشاركة واعتماد العقود النموذجية والدراسات واقتراح الآليات لدعم وتمويل مشروعات المشاركة ومتابعة إجراءات توفير المخصصات المالية وكذلك متابعة المشروعات .

- إنشاء الوحدة المركزية للمشاركة بوزارة المالية والتي يناط بها تقديم الدعم الفني المرتبط بمشروعات المشاركة ومتابعة إجراءاتها قبل وأثناء وبعد الطرح والترسيه وحتى تمام تنفيذ العقود كما تقوم الوحدة بإصدار دليل تطبيق هذه التعاقدات وتصميم نماذج نمطية لها وتحديد المستندات المطلوبة لدراسات الجدوى وطلب التقدم للبعطاءات وتوزيع المخاطر وغيرها .

ثانياً - إجراءات الطرح والترسيه : تتضمن الأحكام المنظمة لإجراءات الطرح والترسيه في القانون ما يلي :

- تنظيم عملية اختيار المستثمرين المؤهلين ، والتي تتم بناء على قرار من " لجنة التأهيل المسبق " التي يتم تشكيلها من خبرات فنية ومالية وقانونية داخل الجهة الإدارية الراغبة في إبرام عقود المشاركة ، على أن يكون من حق أي مستثمر الاعتراض على عدم أدراجه ضمن قائمة المستثمرين المؤهلين .

- الدعوة إلى عقد لقاءات تمهيدية مع المستثمرين المؤهلين لمناقشة المواصفات المتعلقة بالمشروعات والشروط التمهيدية ، مع الاحتفاظ

بحق المستثمرين ثم اشتراط عدم إفشاء سرية البيانات خلال هذه المرحلة التمهيديّة ، والتي تستهدف بالأساس إفساح المجال أمام الجهات الإدارية لتعديل مواصفات وشروط المشروع للوصول إلى أفضل المواصفات في ضوء ما يتبين لها خلال المناقشات التمهيديّة .
(Grimsey 2002)

ثالثاً - إنشاء شركة المشروع : يتضمن القانون عدد من الضمانات التي تكفل تحصيل المشروع والحفاظ عليه خلال فترة عقد الشراكة ، وذلك كالتالي :

- يلتزم صاحب العطاء الفائز بتأسيس "شركة المشروع" يكون غرضها الوحيد هو تنفيذ المشروع المعلن عنه ، وهو الأمر الذي من شأنها عدم تحميل شركة المشروع بأية التزامات أو أعباء تتحملها الشركة أو تحالف الشركات صاحبة العطاء الفائز .

- تلتزم "شركة المشروع" بعرض مشروعات العقود التي ترغب في إبرامها مع شركات أخرى لتنفيذ الأعمال والحصول على خدمات ترتبط بعقد الشراكة ، فضلا عن اتفاقات المساهمين في شركة المشروع ؛ بحيث يتسنى للجهة الإدارية وقف التعاقدات إذا ثبت لها عدم صلاحية تلك الشركات للأسباب التي ينص عليها القانون .
- لا يجوز حل شركة المشروع أو تغيير الشكل القانوني لها أو تخفيض رأسمال ألا بعد موافقة السلطة المختصة بالجهة الإدارية المتعاقدة .
- لا يجوز رهن أسهم شركة المشروع لغير أغراض التمويل .
- لا يجوز لشركة المشروع إن تتنازل عن عقد المشاركة أو أي من الحقوق أو الالتزامات ألا لغرض التمويل وبعد الحصول على موافقة كتابية من السلطة المختصة بالجهة الإدارية المتعاقدة .

رابعاً - آلية تعديل العقود : يشتمل القانون على الأحكام المنظمة لحق الجهة الإدارية في تعديل ما تم الاتفاق عليه في عقد الشراكة مع الاحتفاظ بحق شركة المشروع في التعويض ، وذلك على النحو التالي :

- يحق للجهة الإدارية تعديل شروط البناء والتجهيز والتطوير وما يرتبط بتنفيذ الأعمال أو الخدمات محل العقد .

- يحق للجهة الإدارة تعديل قواعد تشغيل واستغلال المشروع وأسعار بيع المنتجات أو مقابل الخدمات ، بشروط أن يكون ذلك في حدود المتفق عليه في عقد الشراكة وبعد الحصول على موافقة اللجنة العليا للمشاركة ، على أن تسري التعديلات في الأسعار أو مقابل الخدمة بأثر مباشر .
- يجوز تعديل عقد الشراكة إذا طرأت ظروف غير متوقعة وقت إبرام العقد .

وقد استهدفت هذه الأحكام بالأساس أن يعطي التشريع المرونة الكافية للسلطات المختصة لتعديل بعض المواصفات والاشتراطات التي قد تصبح غير مجدية أو مكلفة بدرجة تفوق درجة الاستفادة التي تحققها هذه الاشتراطات أو المواصفات . كما أن العقود طويلة الأجل قد تواجه بتغيرات يصعب التنبؤ بها خلال مرحلة الإعداد للمشروع وإبرام العقود ، وهو الأمر الذي يستلزم وجود المرونة الكافية لتعديل العقود إذا طرأت أية ظروف استثنائية أو غير متوقعة . (www.thechimategroup.org)

خامساً - تنظيم الحق في الإنهاء المبكر للمشروع :

يشمل القانون على حكم يقضي بأنه من حق الجهة الإدارية أن تباشر بنفسها أو عن طريق من تختاره لإدارة المشروع وتشغيله أو استغلاله إذا أخلت شركة المشروع إخلالاً جوهرياً بالتزاماتها في تشغيل المشروع أو في تحقيق مستويات الجودة المقررة قانوناً في حالة عدم قيام شركة المشروع بإصلاح الخلل فضلاً عن عدم تدخل جهة التمويل لإصلاحه خلال المدة المنصوص عليها في عقد الشراكة بدءاً من تاريخ أخطارها بذلك ، مع الاحتفاظ بحق الجهة الإدارية في الحصول على تعويض عن الإضرار الناجمة عن هذا الإخلال .

سادساً - آليات فض المنازعات : ينظم القانون المعروض آليات فض المنازعات ؛ حيث يقضي بالآتي :

تشكيل لجنة للتنظيمات برئاسة وزير المالية ، تختص بنظر تظلمات المستثمرين فيما يتعلق بعمليات الطرح وإبرام وتنفيذ عقود الشراكة ،

تخضع عقود الشراكة لأحكام القانون المصري، يجوز الاتفاق على تسوية المنازعات الناشئة عن عقود المشاركة بطريق التحكيم أو غيره من وسائل تسوية المنازعات غير القضائية، وذلك وفقاً لما يتم الاتفاق عليه في عقد الشراكة وبعد الحصول على موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة.

٣-٢: تطور مشروعات الشراكة وضرورتها الاقتصادية

٣-١: تطور مشروعات الشراكة:

لقد كانت الحكومة المصرية هي المسئولة عن تمويل وإقامة وتشغيل مشاريع البنية الأساسية خلال العقود الماضية، ولكن مع الزيادة السكانية المتنامية والنمو الاقتصادي وزيادة الالتزامات المالية؛ أصبح القطاع الحكومي غير قادر على تحمل عبء إقامة مشاريع البنية الأساسية وحده. وتؤكد أيضاً عدم قدرة القطاع الحكومي على الاستمرار في القيام وحده بهذا الدور من خلال الحالة السيئة لمشاريع البنية الأساسية التي يتم تمويلها بواسطة هذا القطاع وعدم قدرتها على مقابلة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إليها الدولة.

ويوضح الجدول رقم (٣) وكذلك الشكل رقم (٣) عدد وقيمة المشروعات بنظام الشراكة مع القطاع الخاص في القطاعات المختلفة خلال الفترة (١٩٩٠-٢٠٠٧) حيث شيدت مشاريع جديدة في أربعة قطاعات للبنية الأساسية هي الطاقة، الاتصالات، النقل، المياه والصرف الصحي حيث أقيم ٢٢ مشروعاً بإجمالي استثمارات بلغت ١٥,٣٥٢ مليار دولار مع استحواذ قطاع الاتصالات على النصيب الأكبر من هذه الاستثمارات بقيمة ١١,٨٩٥ مليار دولار ونسبة ٧٧٪ إلى إجمالي الاستثمارات.

ويعتبر المشروع القومي للإسكان أحد النماذج الناجحة للشراكة بين القطاع الخاص والقطاع الحكومي في مصر ويسهم في علاج مشكلة من أهم المشكلات التي تواجه المجتمع المصري، ويستهدف بناء (٥٠٠,٠٠٠) وحدة سكنية خلال (٦) سنوات ولتحقيق ذلك فإن الدولة تقوم بتقديم

الأراضي كاملة المرافق للمستثمرين بأسعار منخفضة ؛ وذلك في المدن الجديدة بكافة أنحاء الجمهورية، لإقامة وحدات سكنية متوسطة للشباب محدودي الدخل. كما قامت الدولة بعقد بروتوكول مع البنك الأهلي وبنك مصر وبنك الإسكان والتعمير لتقديم قرض قدره (٣٠٠٠٠ ج) لكل وحدة سكنية .

وفي ظل اهتمام الحكومة المصرية تجاه الإدارة والحماية البيئية ، وإدراكاً منها لأهمية دور القطاع الخاص في هذا الصدد ، تقوم وزارة الدولة لشئون البيئة مع جهازها التنفيذي بتقديم الدعم المستمر للقطاع الخاص للشراكة في تقديم الخدمات البيئية . ويعتمد هذا الدعم على عدد من الضوابط تشمل التزام الحكومة المصرية بتطبيق القوانين البيئية ، وتنفيذ المشروعات الإرشادية وتشجيع نقل التكنولوجيا ، وتبادل الخبرات مع القطاع الخاص الأجنبي . وفي هذا الإطار تم التركيز على تطوير آليات مالية لتشجيع الشراكة بين القطاع الخاص الأجنبي والقطاع الخاص الوطني في مجال الخدمات البيئية . ويهدف هذا الإجراء إلى إيجاد بيئة ملائمة لنقل المعلومات والخبرات ومن أمثلة هذه المبادرة ما يجري حالياً من إعداد آلية خاصة بالتعاون مع الحكومة الهولندية لتقديم الدعم المالي لشراكة القطاع الخاص المصري والهولندي في مجال الخدمات البيئية . كما أن هناك بروتوكولات تعاون بين وزارة البيئة واتحاد الصناعات المصرية ومدينة العاشر من رمضان لدعم الشراكة مع القطاع الخاص لتنفيذ مبادرات الإدارة البيئية المتكاملة في مجال الصناعة . (إيمان عبد المحسن ، نوفمبر ٢٠٠٩) .

جدول رقم (٣)

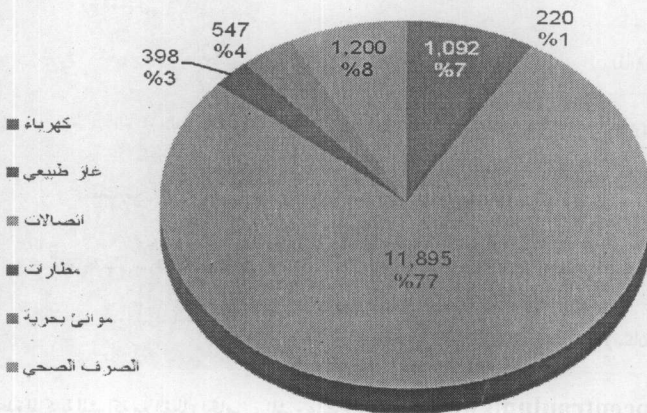
عدد وقيمة المشروعات بنظام شراكة القطاع الخاص في البنية التحتية وفقا للقطاع في مصر

خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٧

النسبة إلى إجمالي الاستثمارات (%)	حجم الاستثمارات	عدد المشروعات	القطاع
٨٠٥			(١) قطاع الطاقة
٧٠١	١٠٠٩٢	٣	كهرباء
١٤٤	٢٢٠	١	غاز طبيعي
			(٢) قطاع الاتصالات
٧٧	١١٠٨٩٥	٧	اتصالات
٦			(٣) النقل
٢٠٥	٣٩٨	٧	مطارات
٣٠٥	٥٤٧	٣	موانئ بحرية
			(٤) الصرف الصحي
٧٠٨	١٠٢٠٠	١	الصرف الصحي
١٠٠	١٥٠٣٥٢	٢٢	الإجمالي

المصدر : بوابة الاستثمار من مصر ، الشراكة مع القطاع الخاص . www.investment.gov-eg

شكل رقم (3) : قيمة المشروعات بنظام شراكة القطاع الخاص في البنية التحتية وفقا للقطاع



وقد اعتمدت مصر إستراتيجية جديدة للشراكة بدءاً من العام ٢٠٠٨ وبالتوازي مع العمل على تكوين اطر تشريعية وتنظيمية للشراكة. وامتدت الشراكة حالياً لتشمل قطاع التعليم ، الصحة والصرف الصحي والنقل وقطاعات أخرى . ويوضح الجدول رقم (٤) القطاعات المختلفة التي تغطي الشراكة في مصر وتوصيف للمشروعات المدرجة ضمن نظم الشراكة سواء الحالية أو المستقبلية .

جدول رقم (٤)

المشاريع المدرجة لنظم الشراكة في مصر

٢	اسم المشروع	تاريخ المشروع	القطاع	جهة التعاقد	حالة المشروع
١	محطة معالجة مياه الصرف الصحي القاهرة الجديدة	٢٧ مايو ٢٠٠٩	محطات الصرف الصحي		حالي
٢	محطة معالجة مياه الصرف الصحي ٦ أكتوبر		محطات الصرف الصحي	الإسكان والمرافق	حالي
٣	مشروع محور روض الفرج		الطرق والمخار	الجهاز المركزي للتنظيم	حالي
٤	محطة معالجة مياه الصرف الصحي غرب الإسكندرية		محطات الصرف الصحي	الإسكان والمرافق	تحت الإنشاء
٥	بناء مستشفيات جامعة الإسكندرية		التعليم العالي	جامعة الإسكندرية	حالي
٦	محطة معالجة مياه الصرف الصحي ابورواش		محطة معالجة المياه	وزارة الإسكان والمرافق	حالي
٧	مشروع الشراكة لبناء المدارس		المدارس	الهيئة العامة للأبنية التعليمية	تحت الإنشاء
٨	محطة تمكّن مياه الفردقة ، وشمال ميناء ، وج السويس		محطة معالجة المياه	الإسكان والمرافق	تحت الإنشاء
٩	مشروع مستشفى بولاق والعباسية		المستشفيات	وزارة الصحة	تحت الإنشاء
١٠	طريق حجاج الجلالة		الطرق والمخار	وزارة النقل	تحت الإنشاء
١١	مجمعات إنتاج الخبز		قطاعات أخرى	وزارة الضمان الإجمالي	تحت الإنشاء
١٢	محطة معالجة مياه الصرف الصحي	٢٦ ديسمبر ٢٠٠٨	محطات الصرف الصحي	الإسكان والمرافق	تحت الإنشاء
١٣	محطة معالجة مياه الصرف الصحي حلوان		محطات الصرف الصحي	الإسكان والمرافق	تحت الإنشاء

المصدر : الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص ، المشروعات - eg- www-pppcentraulunit.mof.gov

٢-٣ : **الضرورة الاقتصادية للشراكة في مصر (لجنة الغطة والموازنة، ٢٠١٠) :**

على الرغم من زيادة الاستثمارات الحكومية من نحو ٢٣ مليار جنيه في عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ إلى أكثر من ٤٣ مليار جنيه في عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ، فإن الزيادة الحقيقية في مستويات التنفيذ العيني لتلك الاستثمارات لا تتناسب مع طموح المجتمع وتطلعاته التنموية . فالقيمة الحقيقية في استثمارات السنة المالية ٢٠٠٨/٢٠٠٩ لا تتعدى ٣٠ مليار جنيه فقط بأسعار ٢٠٠٤/٢٠٠٥ . هذا فضلا عن أن الجانب الأعظم من الزيادة في الاستثمارات الحكومية في الأعوام الأخيرة تم توجيهها إلى قطاع مياه الشرب والصرف الصحي ، حيث تضاعفت استثمارات هذا القطاع خمس مرات خلال السنوات الخمس الأخيرة ؛ لتصل إلى ٤٠ مليار جنيه على مدار تلك السنوات ، منها حوالي ٣٠ مليار جنيه في عامي ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ، ٢٠٠٩/٢٠١٠ .

وبالتالي فإن القطاعات الأخرى للبنية الأساسية والمرافق العامة لا تزال في حاجة ماسة إلى جهد استثماري أكبر في الأجل المنظور ، وبما يرفع سقف النمو في المجتمع ويحقق النقلة النوعية المطلوبة في مستوى معيشة الأفراد. ويأتي على رأس القطاعات التي تحتاج إلى زيادة استثماراته بشكل جوهري ما يلي :

أولاً - قطاع النقل والطرق : يعد تطوير قطاع النقل والطرق من أهم العناصر الحاكمة لحركة التنمية والعمران في المجتمع . وفي هذا الشأن هناك ضرورة استكمال وتحديث منظومة النقل والطرق في المجتمع وبما يسهم في خلق شرايين جديدة للتنمية . وهناك عدة عوامل تؤكد الضرورة الاقتصادية في الإسراع بأحداث نقلة كبيرة في حجم الاستثمارات الموجهة لقطاع النقل . ويأتي على رأس تلك العوامل ما يلي :

- حتمية إحداث نقلة نوعية كبيرة في حجم الاستثمارات الموجهة لقطاع الطرق ، وبما يستوعب الزيادة الهائلة في عدد السيارات ووسائل النقل الأخرى ، ويحد من التزايد المستمر في الكثافة والاختناقات المرورية

الملحوظة حاليا ، ليس في المدن الكبرى فحسب وفي الطرق بين عواصم المحافظات والمراكز أيضا . حيث يمكن رصد ما يلي :

- حدوث زيادة كبيرة في عد السيارات الملاكي في مصر ، بيانات الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء تشير إلى زيادة تلك السيارات بنسبة ٤٨,٦ ٪ خلال الفترة (٢٠٠٥ - ٢٠٠٩) . فلدينا الآن ٢٠٤ مليون سيارة ملاكي مرخصة ، منها أكثر من ٢٣٠ ألف سيارة تم ترخيصها خلال عام ٢٠٠٩ فقط . وتؤكد البيانات أن هذه الزيادة في السيارات الملاكي في عديد من المحافظات الريفية أعلى من المتوسط العام على مستوى الجمهورية ، حيث أن نسبة الزيادة في السيارات الملاكي خلال هذه الفترة في محافظة الشرقية وصلت ٦٧,٥ ٪ ، والسويس ٧٣,٨ ٪ وسوهاج ٦٥,١ ٪ والمنيا ٦٧,٧ ٪ والغربية ٨٢ ٪ .

- زيادة عدد سيارات النقل في مصر بنسبة ١٥ ٪ خلال الفترة (٢٠٠٥ - ٢٠٠٨) ، فضلا عن زيادة عد سيارات الأجرة خلال تلك الفترة بشكل كبير في معظم محافظات الجمهورية . ففي محافظة بني سويف زاد عدد سيارات الأجرة خلال تلك الفترة بنسبة ٤٦ ٪ ، وفي محافظة سوهاج بنسبة ٣٥ ٪ ، وفي محافظة بور سعيد بنسبة ٤١ ٪ ، وفي محافظة المنيا بنسبة ٤٧ ٪ . وكذلك زيادة عدد السيارات السياحية من حوالي ٨٠٧٨,٧ ألف سيارة في عام ٢٠٠٥ إلى ٢٣,٧ ألف سيارة في عام ٢٠١٠ ، بنسبة ١٧٠ ٪ .

- الحاجة التي تبني خطة مستدامة للإنفاق الاستثماري في الهيئة القومية للسكك الحديدية لأحداث التطور المطلوب في هذا المرفق الحيوي على الرغم مما شهده الإنفاق الاستثماري لهيئة السكة الحديد من تطور نسبي في السنتين الأخيرتين . ففي عام ٢٠٠٩/٠٨ بلغ هذا الإنفاق نحو ٣,٢ مليار جنية في مقابل ٣,٤ مليار جنية في عام ٢٠٠٨/٠٧ ، ونحو ١,٠ مليار جنية في المتوسط خلال الفترة من ٢٠٠٥ / ٠٤ - ٢٠٠٧ / ٠٦ . ومع هذا لا يزال هذا المرفق الحيوي يحتاج إلى جهد استثماري أكبر . لدينا ٧٠٥ محطة تم تطوير ٥٣ منها و ٢٦٥٠ عربة

عادية لا زالت في حاجة إلى مزيد من التطور. لدينا أيضا ١٢٦١ مزلقان ، تم الانتهاء من تطوير ٣٤٥ مزلقان منها فقط كما يحتاج مرفق السكك الحديدية إلى جهد أكبر لرفع معدلات الأمان ، وتحسين المظهر العام ومستوى النظافة به .

- أهمية استكمال حركة التطوير بالموانئ والمطارات المصرية ، وإنشاء محطات متطورة للحاويات ، وتوفير الثلاجات اللازمة لحفظ السلع الغذائية المعدة للتصدير ، وتطوير أرصفة للخدمات .

- ضرورة العمل على الانتهاء من المرحلتين الأولى والثانية للخط الثالث لمترو الإنفاق وتوفير الاستثمارات المطلوبة لأحداث التطوير المطلوب في قطاع النقل النهري .

ثانياً - قطاع الزراعة والري : قطاع الزراعة والري قطاع حيوي يرتبط بشكل مباشر بمصالح سكان الريف والذي يمثلون أكثر من ٥٥ ٪ من سكان مصر ، فضلا عن دوره المحوري في خلق فرص العمالة وتحقيق العديد من الأهداف القومية والتنمية . وسد نحو إحداث النهضة المطلوبة في هذا القطاع تستهدف الحكومة ضخ ما يزيد على ١٤٠ مليار جنية من الاستثمارات العامة والخاصة لتهيئة البنية التحتية ودفع منظومة الإنتاج الزراعي .

وفي هذا الشأن تشير البيانات التقديرية للموازنة العامة إلى ما يلي :

- تراجع استثمارات قطاع الري من نحو ٢,٦ مليار جنية في عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ إلى نحو ٢,٠ مليار جنية فقط في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ . وبالتالي تراجع القيمة الحقيقية للتنفيذ العيني لاستثمارات هذا القطاع من نحو ٢,٦ مليار جنية في عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ إلى نحو ١,٤ مليار جنية فقط في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ .

- التراجع الحاد في استثمارات هيئة مشروعات التعمير والتنمية الزراعية والنموط بها تهيئة البنية الأساسية لقطاع الزراعة . فقد بلغت تلك الاستثمارات حوالي ٨٦ مليون جنية في المتوسط خلال السنوات (

٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩) في مقابل نحو ٤٣٠ مليون جنية في عام ١٩٩٩ / ٩٨ فقط .

وهناك عدة تعديلات وأولويات ملحة في قطاع الزراعة والري تستوجب توجيه جهد استثماري أكبر لتحقيق التطوير المطلوب في هذا القطاع ومن أهمها :

- تحديث وإعادة هيكلة هيئة مشروعات التعمير والتنمية الزراعية لتقوم بدورها في تطوير البنية التحتية لقطاع الزراعة .
- الاستمرار في عمليات الصرف المغطى واستكمال برنامج تطوير أنظمة الري في الأراضي القديمة بأجمالي ٥,٥ مليون فدان .
- وضع حلول جذرية لمشكلة وصول المياه إلى نهائيات الترع والتي يعاني منها جموع الفلاحين من خلال تطوير عمليات التكريك ، وتطهير الترع والمجاري المائية ؛ بهدف تحقيق الانتظام والانسيابية في عمليات الري .
- التوسع في استخدام أنظمة التسوية بالليزر في أراضي الدلتا وتوصيل هذه الخدمة للمساحات الصغيرة بهدف الحفاظ على الموارد المائية ورفع الكفاءة الإنتاجية للأراضي الزراعية .
- تفعيل التوجه نحو إقامة مجمعات زراعية صناعية متكاملة لزيادة القيمة المضافة للحاصلات الزراعية وتحسين إنتاجية الفلاح وزيادة دخله .
- استكمال تنفيذ مشروع قناة جونجلي بجنوب السودان بهدف إتاحة نحو ٢ مليار متر مكعب إضافي فضلا عن تفعيل التوجه نحو إنشاء مركز متخصص في أبحاث تكنولوجيات معالجة المياه .

ثالثاً - قطاع التعليم : التعليم هو بوابة المستقبل . بالرغم مما يشهده قطاع التعليم من تطوير واضح ، خاصة في قطاع التعليم قبل الجامعي ، فإن استكمال منظومة تطوير هذا القطاع تتطلب ضخ مزيد من الإنفاق الاستثماري ، حيث هناك عدة عناصر يجب التركيز عليها تتمثل في :

- أهمية أن تشهد السنوات القليلة القادمة مضاعفة الإنفاق على البعثات التعليمية بما يوازي خمسة أضعاف مستوى الإنفاق الحالي ، بهدف

الاستمرار في رفع كفاءة العنصر البشري وأحداث النهضة المطلوبة في المجتمع المصري .

- ضرورة رفع مستويات التنفيذ العيني في خطة بناء المدارس لتتواءم مع استمرار الزيادة السكانية في المجتمع المصري ، وتحقيق الخفض المستهدف في كثافة الفصول وقد بدأت بالفعل فعلى الرغم من أن عدد سكان في الفئات العمرية أقل من عشرين سنة (أي في مرحلة التعليم قبل الجامعي) يمثلون حالياً ما يقارب ٤٥ ٪ من جملة السكان ، فإن هناك تراجع واضح في القيمة الحقيقية للتنفيذ العيني لخطة بناء المدارس . ففي عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ وصل حجم الإنفاق الاستثماري لهيئة الأبنية التعليمية إلى حوالي مليار جنية . وبالرغم من زيادة قيمة هذا الإنفاق إلى نحو ١,٣ مليار جنية في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ فإن القيمة الحقيقية لهذا الإنفاق تنخفض إلى ٠,٩ مليار جنية فقط بأسعار سنة ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ .

- الحاجة لزيادة الإنفاق الاستثماري لقطاع المستشفيات الجامعية التابع لوزارة التعليم العالي . فالمستشفيات الجامعية تمثل المستوى الأول من الخدمة الصحية والتعليمية في مصر . ألا أن الملاحظ حدوث انخفاض في حجم الإنفاق الاستثماري لتلك المستشفيات هذا الإنفاق المنخفض من نحو ١٨٠ مليون جنية في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ إلى نحو ١٥٩ مليون جنية في ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨ ورغم زيادته إلى ٥٤٠ مليون جنية في ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ إلا أنه عاود الانخفاض في موازنة ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ ليصل إلى نحو ٤٠٠ مليون جنية فقط . وبالتالي أن التحديات التي تواجهها تلك المستشفيات ونسب الإشغال بها تتطلب جهد استثماري أكبر لتمكينها من القيام بدورها المحوري على المستويين الصحي والتعليمي .

رابعا - قطاع التنمية الصناعية : تقوم هيئة التنمية الصناعية بدور حيوي في تطوير قطاع الصناعة في مصر من خلال : توفير المعلومات والتخطيط الصناعي وإجراء البحوث والدراسات الفنية وإنشاء وتنمية المناطق الصناعية ودعم نقل التكنولوجيا وتعميق التصنيع المحلي وترشيد الطاقة .

وكذلك حاجة الهيئة لتوجيه مزيد من الإنفاق الاستثماري للتوسع في عمليات التدريب وتخطيط وتنمية المناطق الصناعية وترشيد استخدام المياه في الأغراض الصناعية ، وغير ذلك .

خامساً - قطاع التجارة الداخلية : يأتي تطوير البنية التحتية لقطاع التجارة الداخلية على رأس أولويات الحكومة . وبالتالي لا بد من زيادة الاستثمارات الموجهة لهذا القطاع بهدف :

- الاستثمار في إنشاء المراكز التجارية المتطورة ومراكز البيع بالتجزئة والأسواق المتكاملة للمنتجات الغذائية .. فهذه المراكز والأسواق تعمل على توفير السلع المطلوبة للمواطنين في عواصم المحافظات المختلفة بأسعار مناسبة ، فضلا عن أنها تتيح مزيدا من فرص العمل والتشغيل.
- التوسع في توفير الصوامع ومنافذ بيع المحاصيل الزراعية بالقرب من مناطق زراعتها وفضلا عن الاستثمارات المطلوبة للقطاعات السابق الإشارة إليها وغيرها ، وبالتالي هناك أهمية للاستمرار في توجه الحكومة نحو إحداث زيادة مستمرة في حجم الاستثمارات الموجهة لقطاع مياه الشرب والصرف الصحي . فعلى الرغم من الطفرة الكبيرة في استثمارات هذا القطاع في السنوات الأخيرة يلاحظ أن نسبة القرى المتصلة حاليا بشبكة للصرف الصحي لا تتعدى ٨ ٪ فقط ، ناهيك عما سيسفر عنه التطور الواضح في حركة العمران من توسع في مساحة القرى القائمة ، ونشأة قرى وتجمعات عمرانية جديدة .

ومما سبق يتضح أن حجم الجهد الاستثماري المطلوب لقطاعات البنية الأساسية والمرافق العامة يتخطى بكثير سقف الموارد العامة للدولة ، خاصة في ظل التنامي المستمر في حجم الإنفاق الجاري والحتمي ، والذي يستوعب حاليا نحو ٨٠ ٪ من حجم الإنفاق العام للدولة .

- ٧٦ مليار جنية تحملتها الموازنة العامة لدفع أجور العاملين بالدولة في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ ، ومن المتوقع إن يصل حجم هذا الإنفاق إلى ٩٥ مليار جنية في مشروع الموازنة الجديدة ٢٠١٠ / ٢٠١١ ، وبما يوازي نحو ٢٥ ٪ من حجم الإنفاق العام في الموازنة الجديدة . ومن

التوقع إن يستحوذ الإنفاق على الأجور على نصيب متزايد من الإنفاق العام في السنوات القادمة مع البدء في ضم العلاوات ذات النسب المرتفعة التي تم إقرارها في السنوات الأخيرة .

- ٢١ مليار جنية تحملتها الموازنة لدعم السلع التموينية في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ ، في مقابل ١١ مليار جنية في عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ .
- ٦٢ مليار جنية حجم الإنفاق على دعم المنتجات البترولية في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ ، في مقابل مليار جنية فقط في عام ١٩٩٩ / ٩٨ .
- هناك حاجة مجتمعية ضرورية إلى الاستمرار في توسيع مظلة الضمان الاجتماعي في السنوات القادمة مع الاستمرار في رفع قيمة هذا المعاش فضلا عن الاستمرار في برامج الدعم الأخرى مثل دعم الإسكان محدودي ودعم الأدوية ولبن الأطفال والعلاج على نفقة الدولة ودعم النقل العام والسكك الحديدية وغيرها .

تعتمد رؤية مصري الشراكة على استمرار التوسع الحتمي في الإنفاق الجاري من ناحية وسقف الاقتراض السنوي واعتبارات الحفاظ على السلامة للدولة من ناحية أخرى ، وتشير البيانات أن نسبة الاستثمارات الحكومية للإنفاق العام تشهد تراجع مستمر بالرغم من الزيادة المهمة في حجم الاستثمارات الحكومية في الفترة الأخيرة في إطار برنامج الحفز المالي ، حيث انخفضت تلك النسبة من ١٣٪ في عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ إلى ١١,٧٪ فقط في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ . وتشير المؤشرات الأولية لمشروع موازنة ٢٠١١ / ١٠ إلى إن حجم الاستثمارات الحكومية سوف ينخفض بما لا يقل عن ١٠ مليار جنية عن قيمة الاستثمارات الفعلية في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ والبالغة ٤٣ مليار جنية ، وهو الأمر الذي يشير إلى ما ستشهده الموازنة الجديدة ٢٠١٠ / ٢٠١١ والموازنات القادمة من تباطؤ أكبر في معدلات التنفيذ العيني للعديد من المشروعات والمرافق العامة كنتيجة للتزايد المستمر في حجم الفجوة السنوية بين الاعتمادات الاستثمارية التي تطلبها الجهات والاعتمادات التي ترصدها لها وزارة المالية في مشروع الموازنة ، فقد وصلت هذه الفجوة إلى أكثر من ٥٣٪ من حجم

الاعتمادات المطلوبة من هيئة الأبنية التعليمية في موازنة ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ ، ووصلت إلى ٣٤ ٪ من حجم الاعتمادات المطلوبة من وزارة الإسكان والمرافق في موازنة ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ وذلك بعد إضافة نحو ١٠ مليار جنية زيادة في اعتمادات الوزارة تم إقرارها خلال السنة في إطار برنامج التحفيز المالي ، وهو ما يوضحه الجدول رقم (٥) .

جدول رقم (٥)

الاعتمادات الاستثمارية المطلوبة والمدرجة من بعض جهات الموازنة
خلال الفترة (٢٠٠٧ / ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ / ٢٠١٠)

القيمة بالمليون جنية

الوزارة / الجهة	موازنة ٢٠٠٩/٢٠٠٨		موازنة ٢٠٠٨/٢٠٠٧		موازنة ٢٠١٠/٢٠٠٩		موازنة ٢٠٠٩/٢٠٠٨	
	الاعتمادات التي رصدتها وزارة المالية	الاعتمادات التي رصدتها الجهة	الاعتمادات التي رصدتها وزارة المالية	الاعتمادات التي رصدتها الجهة	الاعتمادات التي رصدتها وزارة المالية	الاعتمادات التي رصدتها الجهة	الاعتمادات التي رصدتها وزارة المالية	الاعتمادات التي رصدتها الجهة
وزارة الإسكان والمرافق	١٦٠٠٠,٠	٢٤٣٠٠,٠	٨٣٠٠,٠	١٦٩٣٠,٠	٢٥٧٧٠,٠	١٥٧٧٠,٥	٢٢١٠,٠	٣٦٠٠,٠
الهيئة العامة للطرق والكباري	٣٥٠٠,٠	٤٠٠٠,٠	٥٠٠,٠	٩٧٧,٠	٢٢٨١,٠	١٣٠٤,٠	١٥٠٠,٠	٢٨٣٢,٠
وزارة الزراعة وإستصلاح الأراضي	٦٧٣,٠	١٤٠٠,٠	٧٧٧,٠	٦٦٣,٦	٩٠٥,٤	٢٤١,٨	٣٢١,٧	١١٦٨,٥
وزارة الموارد المائية والري	٤١٢٦,٠	٥٥٩٢,٠	١٤٦٦,٠	٥٢٢,٥	٦٦٢,٥	١٤٠,٠	١٨٤٩,٦	٢٦١٤,١٨
هيئة الأبنية التعليمية	١١٢٢,٧	٢٤٠٣,٨	١٢٨١,١	١٠٣٧,٣	١٢٨٧,٣	٤٠٠,٠	٩٤٩,٤	١٦٩٧,٨
وزارة الصحة والسكان	٢٦٦٤,٢	٣٢٠٠,٠	٥٣٥,٨	١٩٩٣,٦	٤٧٠٩,٠	٣١١٥,٤	١٠٨٥,٠	١٤٩٤,٠

المصدر: مجلس الشعب، تقرير لجنة الخطة والموازنة، التقرير الرابع، أبريل ٢٠١٠ ص ١٣
كما سبق تبليور الرؤية العامة لتفعيل شراكة القطاع الخاص في
مشروعات البيئة الأساسية والمرافق العامة في مصر في تحقيق ما يلي :

- ضرورة الإسراع في تنفيذ تلك المشروعات، بمعدلات تتخطى سقف الاقتراض والموارد العامة وتتناسب مع طموحات المجتمع وتطلعاته .
- تمكين الحكومة منتوجيه جانب أكبر من مواردها العامة للأفناق الجاري والحتمي والذي يصعب إجراء أية مقايضة بشأنه . وتركيز جهدها الاستثماري في المشروعات العامة الإستراتيجية وغير الجاذبة للقطاع الخاص ، وبما يحدث النقلة النوعية المطلوبة في حجم الاستثمارات القومية ويرفع معدل النمو والتوظيف في المجتمع .

٤-٣ : الرؤية المستقبلية للشراكة في مصر

تتضمن الرؤية المستقبلية للشراكة في مصر كما حدثها وزارة المالية إنشاء ثلاثة كيانات مالية وتنظيمية لتحسين كفاءة وفعالية نظم الشراكة وخلق مؤسسات سوقية لنمو مشروعات الشراكة وتمثل هذه الكيانات في صندوق التحضير لمشروعات الشراكة ، وصندوق تمويل البنية التحتية ، وصندوق فروع الجدوى لمشروعات البنية الأساسية وسنشير إلى كل منها باختصار على التوالي : (الجديد عن البرنامج القومي للشراكة ٢٠٠٩)

نظرا لكون إجراءات التحضير والطرح لمشروعات الشراكة ذات إجراءات مركبة ومكلفة عن مثيلتها من المشروعات التي تطرح بالطرق التقليدية ، كما أن تكلفة طرح مشروعات الشراكة تشكل عبئا كبيرا على ميزانية الوزارات المعنية وانطلاقا من ذلك اقترح إنشاء صندوق التحضير لمشروعات الشراكة (ppf) ، ويهدف هذا الصندوق في المقام الأول إلى تمويل أتعاب مستشاري الطرح . ومن الغني عن الذكر أن تحضير قائمة من المشروعات المستقبلية تحت مظلة الشراكة يعد شيئا حيويا لمصر . ورغم من أن الحكومة المصرية قد لا تنفق مبالغ كبيرة في مرحلة تحديد وتحضير وطرح مشروعات البنية التحتية التي تطرح بنظام الطرح العام . إلا أن التوفير في تكلفة التحضير أو البحث النافي للجهالة لمشروعات الشراكة يؤدي إلى ارتفاع قيمة العطاءات التي يتم تقديمها من القطاع الخاص وبالتالي ارتفاع تكلفة مشروعات الشراكة وسوف تتمثل أهداف الصندوق في :

- تنمية أفضل لمشروعات الشراكة من قبل الهيئات العامة .

- يتم اتخاذ القرارات من قبل الحكومة المصرية بناء على دراسات جدوى عالية الجودة .
 - تقوم الحكومة المصرية بمشروعات شراكة يمكن تنفيذها وتمويلها من قبل القطاع الخاص.
 - التأكد من أن كافة المشروعات التي يتم تمويل أتعاب استشاريها من قبل صندوق التحضير لمشروعات الشراكة تتم بناء على أفضل التطبيقات وإرشادات الوحدة المركزية للشراكة .
 - مساعدة إدارة المشروعات والكفاءات الفنية التابعة للهيئات العامة في تنمية كفاءتها لطرح مشروعات الشراكة .
 - التأكد من أن صندوق التحضير لمشروعات الشراكة يوفر تغطية مالية جزئية من مشروعات الشراكة كلما يصبح ذلك ممكنا .
 - تنمية سوق الخدمات الاستشارية لمشروعات الشراكة في مصر .
 - توفير الإلية للمنظمات المانحة وذات الأغراض المتعددة للمشاركة في التمويل والتوسع في تحقيق الأهداف .
- ولاشك أن اقتراح تأسيس صندوق تمويل البنية التحتية بالعملية المحلية ضرورة لتمكين المستثمرين في تلك المشروعات من تخفيف مخاطر فروق وتحويل العملة. وعلى الرغم من أن السوق المصرفي في مصر تتوافر لديه السيولة إلا أنه بات من الصعب على المشاريع الممولة محليا الحصول على تمويل طويل الأجل نتيجة للعوامل الآتية :
- انخفاض قدرة البنوك لتقييم مشاريع البنية التحتية للشراكة.
 - عدم إصدار الحكومة لأذون الخزانة أو السندات الحكومية بصورة دورية لأمد طويل لتمكين البنوك من تسعير المخاطر طويلة الأجل .
 - وبناء على ذلك فإن إنشاء صندوق تمويل البنية التحتية يلعب دورا محوريا في تنمية القروض طويلة الأجل لأغراض تمويل مشروعات البنية التحتية بمعرفة القطاع الخاص . وسيتم إنشاء هذا الصندوق كمؤسسة غير بنكية بمساهمات حكومية تمثل الأقلية وتشغيله كجهة تجارية تعمل طبقا لقواعد الهيئة العامة لسوق المال وسيعتمد هذا الصندوق على رفع رأس

ماله من رأس المال المحلي والعالمي وسيستفيد من الضمانات الممنوحة من الحكومة المصرية . سيشكل هيكل المساهمين في هذا الصندوق من البنوك المحلية وهيئات المعاشات المحلية وهيئات استثمار عالمية . يحتاج هيكل الحكومة لهذا الصندوق إلى مزيد من التطوير عن طريق مساعدات فنية سيتم تحديدها في المستقبل . سيوفر البنك الدولي المساعدات الفنية إلى صندوق تحضير مشروعات الشراكة وصندوق تسهيل وتمويل البنية التحتية . تحتاج الحكومة المصرية إلى إنشاء صندوق خاص لتوفير الدعم الرأسمالي اللازم لتحويل مشروعات الشراكة إلى مشاريع ليست لها جدوى تجارية فقط بل يكون لها مردود اقتصادي أيضاً . والمقترح من قبل البنك الدولي إنشاء صندوق فروق الجدوى لمشروعات البنية الأساسية لتوفير المساعدة المالية في شكل منح أو طرح مشروعات البنية التحتية ذات الجدوى الاقتصادية بهدف تحويلها إلى مشروعات ذات جدوى مالية . ويؤسس إطار العمل الخاص بهذا الصندوق على المحاور الرئيسية التالية :

- الاعتماد على العروض المتنافسة التي تعتمد على دعم محدود .
- استخدام نماذج العقود التي تم صياغتها من قبل الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص .
- وضع حد أقصى لنسب التكاليف التي يتعين تغطيتها عن طريق الدعم .

٤- التوصيات

نظراً لأهمية الشراكة حالياً وبخاصة بعد الأزمة الحالية العامة يتطلب الأمر من الحكومات أن تصيغ وتنفذ حزمة من السياسات والبرامج وذلك على محورين أساسيين : الأول يرتبط بتشجيع مشروعات الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص ودعمها مادياً إذا أدت الحاجة إلى ذلك واتخاذ الإجراءات المالية والضريبية لمساعدة القطاع الخاص على تخطي الأزمة الحالية ؛ حتى يتمكن من ممارسة دوره في إدارة النشاط الاقتصادي بفاعلية . أما المحور الثاني فيتمثل في وضع ضوابط عامة تمثل عهداً جديداً للشراكة مع القطاع الخاص للحد من مخاطر الفساد والاحتكار وغياب المسؤولية الاجتماعية والتركيز على تحقيق الإرباح على حساب الصالح

العام . وتعتبر المبادئ والأسس التي يقوم عليها تطبيق الحكم الجيد أو الحكم الرشيد القائم على الشراكة الحقيقية بين جميع أطراف المجتمع من منظمات حكومية ومواطني ومنظمات المجتمع المدني بجميع أنواعها في إدارة شئون الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة من أهم المدخل التي تساعد في تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص وذلك بالتركيز على العناصر التالية :

١- توفير الإطار التشريعي للشراكة مع القطاع الخاص :

من الضروري وجود إطار تشريعي صالح وداعم للاستثمار المشترك مع القطاع الخاص وهو ما يتطلب إصدار قانون موحد لتنظيم الشراكة مع القطاع الخاص في تمويل وإقامة وتشغيل المشروعات المشتركة وإزالة جميع القيود التي تواجه القطاع الخاص في تلك المشروعات وتحديد السلطات المركزية والمحلية التي يحق لها التعاقد والجهات التي تختص بإصدار التراخيص المتعلقة بالمشاركة الخاصة .

وذلك الأمر سوف يؤدي إلى خلق البنية التشريعية الملائمة لاختيار المستثمرين الجادين من خلال إجراءات تنافسية ذات فاعلية تتفق مع طبيعة هذه المشروعات ووضع القواعد المنظمة للاستثمار الخاص في كافة القطاعات الاقتصادية والخدمية والمرافق العامة دون استثناء وتوفير أسس التقييم التي تتفق مع طبيعة هذه المشروعات من النواحي المالية والفنية والتشغيلية .

٢- تمكين ومشاركة كافة أطراف المجتمع :

يجب ألا تكون الشراكة مقصورة على القطاع الخاص فحسب ، بل يتطلب الأمر مشاركة جميع الأطراف المتأثرة بالقرارات التي تتخذ في هذا الشأن وان يكون من حق كل متأثر بهذه القرارات المشاركة في صياغتها ؛ لذا لا بد للحكومات من إيجاد الآليات المناسبة لمشاركة باقي قطاعات المجتمع المدني ، ومنها الأحزاب والنقابات والجمعيات الأهلية ونحوها ، بما يحقق المواطنة الفعالة القائمة على المساواة في الفرص والحقوق ويؤدي إلى بناء الثقة بين المواطنين والقطاع الخاص وزيادة الوعي العام بأهمية

ومزايا الشراكة خاصة في تمويل وتطوير وتشغيل مشروعات البنية الأساسية وما لهذه الشراكة من آثار إيجابية على التنمية المستدامة بما يؤدي إلى بناء دولة المؤسسات .

٣- الرقابة من الأجهزة الحكومية :

تعتبر الأجهزة الرقابية الحكومية أداة مهمة من أدوات المساءلة لمنظمات القطاع الخاص عن تصرفاتها وقراراتها الاقتصادية لضمان التزامها بالضوابط القانونية المحددة ، والإجراءات الإدارية المنظمة للنشاط الاقتصادي كالأسواق المالية وأجهزة التسوية وحل المنازعات ويجب أن تتمتع هذه الأجهزة بالاستقلالية والحيادية وأن تزود بكفاءات إدارية وفقا للمعايير الموضوعية للحد من الفساد ومحاربة الاحتكار وحماية حقوق المستهلك والمحافظة على البيئة ، وذلك بالإضافة إلى إعطاء الحق للجمعيات الأهلية والنقابات العمالية في الرقابة على القطاع الخاص ومساءلته عن تصرفاته وتضمن هذه الأجهزة توفير بيئة أعمال مستقرة جاذبة للاستثمار .

٤- الشفافية والإفصاح المحاسبي :

يقصد بالإفصاح المحاسبي أن تفصح القوائم المالية الختامية والتقارير المحاسبية لمنظمات القطاع الخاص عن السياسات والمعلومات بصورة كاملة وواضحة ودقيقة ، مع عرض نقاط القوة التي تتمتع بها المنظمة ونقاط الضعف في أدائها المالي بمتى الصراحة ، وذلك بهدف تمكين أصحاب المصالح من المواطنين وحملة الأسهم والشركاء من حسن إصدار القرارات وإعطائهم الحق في مساءلة القائمين على الإدارة عن مدى التزامهم بالمعير المالية والمحاسبية ؛ مما يدعم الثقة في إدارة الاعتمادات المالية بطريقة رشيدة ويعمل على تقديم نظام عادل لنقل المعلومات بين الإدارة وجميع الأطراف الداخلية والخارجية التي تتعامل معها المنظمة .

٥- تطبيق المعايير الدولية للأداء :

لنجاح الشراكة مع القطاع الخاص يجب أن تلتزم منظمات القطاع الخاص بالمؤشرات والمعايير الدولية في أدائها ؛ إذا تركز على جودة السلع

والخدمات التي يتم إنتاجها ، ويأتي ذلك نتاج للعولمة وتوحد الأسواق حيث زاد اهتمام المنظمات الدولية ، مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة حقوق الإنسان بوضع معايير يتم بناء عليها تقييم أداء الدولة في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم يتم إعداد تقارير ومؤشرات دولية يتم في ضوءها الحكم على توافر البنية الأساسية والمناخ الاقتصادي والاجتماعي الداعم للاستثمار الأجنبي والتعاون الاقتصادي في جميع المجالات ؛ لذا يجب على القطاع الخاص تأكيد الالتزام بالمعايير الدولية للأداء باعتباره من أهم عناصر المنظومة داخل الدولة .

٦- الالتزام بالمسئولية الاجتماعية :

يعتبر الربح هو الهدف الأول لمنظمات القطاع الخاص ، ومع ذلك فإن أحداث التوازن بين المسئولية الاجتماعية وتحقيق الربح يعد أمراً ضرورياً لنجاح وبناء دولة المؤسسات القائمة على الشراكة الحقيقية بين القطاعين الخاص والحكومي ، ويتم ذلك من خلال دمج القطاع الخاص في برامج التنمية الاجتماعية وحل مشكلات المجتمع في مجالات التعليم والصحة والكفالة الاجتماعية ومحاربة الفقر والبطالة وحماية المستهلك والبيئة . وبذلك يتغير مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص إلى شراكة مجتمعية بالتركيز على البعد الاجتماعي أكثر من تحقيق الأرباح .

٧- المردود على التنمية الحضرية :

وضع الخطوط العريضة والأهداف الإنمائية المرجوة من عملية الشراكة مع القطاع الخاص ليس فقط على المستوى الاقتصادي أو تحسين أداء الخدمات العامة ولكن من حيث المردود على التنمية الحضرية بشكل عام وعلاقة تلك الشراكة بتحسين ظروف الأفراد المعيشية .

٨- ضرورة توفير قاعدة بيانات :

هناك ضرورة لتوفير قاعدة بيانات عن المشروعات المدرجة للشراكة ، ووضع برامج زمنية تتوافق مع الخطط الإنمائية الاقتصادية والحضرية للدولة ، مع ضرورة الاستفادة من التجارب الناجحة التي خاضتها الدول الأخرى في مجال الشراكة وتقييمها للاستفادة من إيجابياتها وتلافي السلبيات الناتجة عنها .

المراجع:

أولاً - المراجع العربية:

- ١- إبراهيم القره مانللي، أنظمة إدارة تشغيل وصيانة مشاريع البنية التحتية، المجلس الوطني للتطوير الاقتصادي، ليبيا. www.nedb.ly
- ٢- د. أمل البشبيشي، نظام البناء والتشغيل والتحويل، المعهد العربي للتخطيط، ٢٠٠٤.
- ٣- د. إسماعيل حسين، د. شكري العشاوي، تمويل وإدارة البنية الأساسية، الدار الجامعية ٢٠٠٧.
- ٤- إيمان عبد المحسن زكي، نظرة مستقبلية للشراكة بين القطاع الحكومي و القطاع الخاص (ما بعد الأزمة المالية، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، معهد الإدارة العامة السعودية ، نوفمبر ٢٠٠٩).
- ٥- الجديد عن البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، بوزارة المالية المصرية، يونيو ٢٠٠٩.
- ٦- د. عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٦.
- ٧- د. عبد الله شحاته خطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة، كلية الاقتصاد والعلوم والسياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٨- محمد متولي دكروري، الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، الإدارة العامة للبحوث المالية، قطاع مكتب الوزير، وزارة المالية المصرية، ٢٠٠٩.
- ٩- مؤتمر الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المملكة الأردنية الهاشمية، ٢٠٠٩.
- ١٠- مجلس الشعب المصري، لجنة الخطة و الموازنة والشؤون الاقتصادية، التقرير الرابع، أبريل ٢٠١٠.
- ١١- وزارة المالية ٢٠٠٧، كتيب الوحدة المركزية لشراكة القطاع العام والخاص، شبكة المعلومات الدولية، www.mof.gov.eg.

- 1- Center For Civil Governance, *Public Private Partnerships, A Resource Guide*, Columbia Institute, Second Edition, June 2009.
- 2- De Bettignies, J., and Th. Ross. 2004. *The Economics of Public-Private Partnerships. Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*. Vol, xxx, No. 2.
- 3- Grimsey, D., and M.K. Lewis. 2002. *Evaluating the Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects. International Journal of Project Management* 20:107-18.
- 4- Hans Christiansen – The OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructre, International Seminar of Strenghtening Public Inverstment and managing Fiscal Risks for Publci-Private Partnerships Budapest, Hungary-March 7-8, 2007.
- 5- Hart, O., A. Shleifer, and Robert Vishny, 1997. *The Proper Scope of Government; Theory and Application to Prisons. The Quarterly Journal of Economics*, 1127-1161.
- 6- IMF (International Monetary Fund). 2004. *Public – Private Partnerships*. Prepared by the Fiscal Affairs Department in consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- 7- Irwin, Timothy. 2006. *Five Ways Governments can Control Spending Commitments in Public-Private Partnerships*. Presented to international seminar on Strengthening Public Investment and managing Fiscal Risk for Public-Private Partnerships, Budapest, Hungary March 7-8, 2007.
- 8- Jutting, J. 1999. *Public- Private Partneship and Social Protection in Developing Countries : The Case of the Health Sector*. Paper presented at the ILO workshop on the extension of social protection, Geneva.
- 9- Loevinsohn, B., and A. Harding. 2005. Buying results? contracting for health services delivery in developing countries. *The Lancet*, Vol. 366, p.676-681.

- 10- Ludger, V. 2005. *Public-Private Partnerships in Schooling : Cross-Country Evidence on their Effectiveness in Providing cognitive skills*. IFO Institute for Economic Research, University of Munich, Germany.
- 11- Machin, S. and J. Wilson. 2005. *Public and Private Schooling Initiatives in England*. A paper presented at the conference on : Mobilizing the Private Sector for Public Education, October 5-6, Harvard University.
- 12- Manchidi T. E., and A. Merrifield. 2001. *Public-Private Partnership, Public Infrastructure investment and prospects for economic growth in South Africa*. In *Empowerment through economic transformation*, (ed. MM. Khosa), African Millennium Press, Durban, South Africa.
- 13- Mora, J. G. 2005. *Public – Private Partnerships in Latin America : A Review based on four case studies*, Presented at the conference entitled "Mobilizing the Private Sector for Public Education" Harvard University, available at www.ksg.harvard.edu/pepg/conferences/MPSPEpapers.htm.
- 14- Patrinos. Harry Anthony. 2006. *Public-Private Partnerships : Contracting education in Latin America*. Washington, D.C. : The World Bank .
- 15- Philippe Marin, *Public-Private Partnerships For Urban Water Utilities*, World Bank. 2009.
- 16- Polackova, H. N. Budina, and T. Irwin. 2005. *Public-Private Partnerships, Fiscal Risks, and Fiscal Institutions in the EU*. World Bank Working Paper. Washington, D.C. : the World Bank.
- 17- *Public –Private Partnership: Local Imitative*. (2007). Available at www.theclimategoup.org
- 18- Renda, A., and L. Schrefler. 2006. *Public – Private Partnerships, National Experiences in the European Union*, Centre for European Policy Studies, Briefing Note IP/A/IMCO/SC/2005-160, Brussels.
- 19- Ugaz. C. 2003. *Approaches to Basic Service Delivery : Privatization, Decentralization and Equity*, paper

- prepared, for workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Chile.
- 20- United Nations Economic Commission For Europe, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, New York, 2008.
 - 21- Vaziri, M. 2005. *A Robust Solution for Urban Transportation Infrastructure and Services Development : Private Sector Participation*, Asian Journal of Civil Engineering, (Building and Housing) Vol. 6, No.3.
 - 22- 2006a. World Bank PPI Database.
 - 23- www.thechimategroup.org
 - 24- www.worldbank.org
 - 25- www.investment.gov.eg/MOIPPortal/ar-EG/Investment/PPP+Strategy
 - 26- www.adb.org Public-Private Partnership (PPP) Handbook.
 - 27- www.capmas.gov.eg