

2010

# الشراكة بين القطاع العام (الحكومة) والقطاع الخاص

## Public – Private Partnership (PPP)

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل الحكومات في مختلف أنحاء العالم بعد أن اتضح بان عملية النمو الاقتصادي و الاجتماعي تعتمد على حشد وجمع كافة إمكانات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد وخبرات كل من القطاع العام والخاص لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى إنشاء وتشغيل المشاريع بمختلف أنواعها بعد ان واجهت التنظيمات المؤسسية المنفصلة والمستقلة قطاعياً تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة المستهدفة، لذلك تسعى الحكومات إلى تبني نظم الشراكة التي تساهم فيها كافة قطاعات المجتمع في توجيه وإدارة وتشغيل المشاريع والإعمال وتطويرها وتنميتها من اجل خدمة أغراضها على أساس مساءلة شفافة ومنفعة متبادلة.

إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية  
دائرة المالية  
أبريل 2010

المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
3	مقدمة
4	أولاً : تعريف الشراكة بين القطاع العام والخاص
7-5	ثانياً : مزايا وأهداف ومبررات الشراكة
5	1-2 مزايا الشراكة (رؤية البنك الدولي)
6	2-2 أهداف الشراكة
7	3-2 مبررات الشراكة
9-8	ثالثاً : متطلبات ومبادئ الشراكة الناجحة
8	1-3 متطلبات الشراكة الناجحة
9	2-3 مبررات الشراكة الناجحة
18-10	رابعاً : أنواع الشراكة
11	1-4 عقود الخدمة
12	2-4 عقود الإدارة
13	3-4 عقود الإيجار
14	4-4 عقود الإمتياز
15	5-4 عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT
17	6-4 عقود البيع
32-19	خامساً : دليل عملي لمشروع الشراكة
34-33	المراجع

## مقدمة

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل الحكومات في مختلف أنحاء العالم بعد أن اتضح بان عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي تعتمد على حشد وجمع كافة إمكانات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد وخبرات كل من القطاع العام والخاص لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى إنشاء وتشغيل المشاريع بمختلف أنواعها بعد ان واجهت التنظيمات المؤسسية المنفصلة والمستقلة قطاعياً تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة المستهدفة، لذلك تسعى الحكومات إلى تبني نظم الشراكة التي تساهم فيها كافة قطاعات المجتمع في توجيه وإدارة وتشغيل المشاريع والإعمال وتطويرها وتنميتها من اجل خدمة أغراضها على أساس مساءلة شفافة ومنفعة متبادلة.

ولا يقتصر أمر ضمان نجاح الشراكة على التشريعات والأنظمة فحسب وإنما لابد من خلق روابط ناجحة بين أطراف عقود الشراكة فكلاهما له أبعاد متعددة ذات جوانب إدارية وقانونية واقتصادية واجتماعية تلتقي في نقاط مشتركة مستندة إلى مبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة والحقوق المتساوية لأصحاب المصلحة وتحديد المسؤوليات من اجل رفع كفاءة استخدام الموارد وتعزيز القدرة التنافسية وجذب مصادر التمويل والتوسع في المشاريع لخلق فرص عمل جديدة ودعم الاستقرار الاقتصادي .

## أولاً : تعريف الشراكة بين القطاع العام و الخاص :

نظراً لتعدد تعريفات المصطلح (Public-private partnership)، يمكن القول أنه لا يوجد تعريف محدد لمفهوم الشراكة وإن كانت التعريفات المختلفة تشير إلى نفس المدلول للمصطلح. وبصورة عامة فإن الشراكة تعرف على أنها أحد أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص يتم من خلالها وضع ترتيبات يستطيع بمقتضاها القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية من خلال السماح للقطاع الخاص بتقديمها بدلاً من أن يقدمها القطاع العام بنفسه أي بصورة مباشرة. وبشكل أكثر تحديداً فإن المفهوم يشير إلى السيناريوهات التي بمقتضاها يكون للقطاع الخاص دوراً أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة الخدمات العامة. هذا الدور يتم من خلال ترتيبات تعاقدية بين الحكومة والقطاع الخاص في مشروعات معينة يتم بمقتضاها قيام القطاع الخاص بإمداد الحكومة بالأصول والخدمات التي من التقليدي أن يقدمها القطاع العام. هذه الترتيبات التعاقدية قد تشمل الصورة المبسطة لتوريد المدخلات أو صور التعاقد الخارجي (Contracting-out -Outsourcing) المختلفة أو قد تمتد تلك الترتيبات لتشمل أيضاً نقل أو مشاركة الإدارة أو عملية صنع القرار أو نوع أو درجة من تبادل المعلومات والتنسيق، أو قد تصل إلى قيام القطاع الخاص بتوفير السلعة في السوق (الخصخصة).

ويتوقف شكل التعاقد بين القطاعين العام والخاص على المهام التي يمكن أن يتولاها القطاع الخاص. ولمعرفة حدود هذه المشاركة بين القطاعين العام والخاص، تضع بعض الأدبيات إطاراً يقسم المشروع المقدم للسلعة أو الخدمة إلى أربعة مهام:

- تعريف وتصميم المشروع
- تمويل الأصول الرأسمالية للمشروع
- بناء وتشبيد المشروع
- تشغيل وصيانة المشروع

هذه المهام أو المراحل الأربعة يمكن للحكومة أن تحدد أي من تلك المهام التي سوف يتولاها القطاع الخاص لتنشأ بمقتضاها صورة تعاقدية بينهما تمثل شكلاً من أشكال المشاركة. فقد تعهدت الحكومة إلى القطاع الخاص بالمهام الثانية والثالثة أو الثانية والثالثة والرابعة. وقد توزع المهام على عدد مختلف من الشركاء أو قد يقوم نفس الشريك بتولي عدد من المهام.

## ثانياً : مزايا واهداف ومبررات الشراكة

### 1-2 مزايا الشراكة ( رؤية البنك الدولي )

إن رؤية البنك الدولي للشراكة بين القطاع العام والخاص تهدف 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 أي من الدولة وأجهزتها أو القطاع الخاص بشكل منفرد ويمكن حصر فوائد الشراكة بالنقاط التالية:

- توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع بين أكثر من طرف هم أطراف الشراكة.
- 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.
- تخفيف الوطأة المالية التي يعاني منها القطاع العام وخلق القيمة المضافة التي توفرها المرونة المالية مع تحسين القدرة الإدارية للقطاع العام.
- إن ترتيبات الشراكة تحقق نتائج أفضل مما يستطيع أن يحقق كل فريق على حده من خلال تأثير الشركاء على أهداف وقيم بعضهم لبعض عن طريق التفاوض والتوصل إلى معايير عمل أفضل، ومن ناحية أخرى سيكون هناك مجال لتوسيع الموارد المالية نتيجة تعاون الأطراف فيما بينها.
- تعزيز مبادئ الإفصاح والمساءلة في كيفية إدارة الموارد.
- تبني مناهج عمل أكثر إستراتيجية من قبل الشركاء ممثلاً في تقديم أفكار إستراتيجية أفضل، منهج تنسيقي أفضل، وصياغة وتنفيذ أفضل.
- تولية البعد الاقتصادي اهتماماً أوسع في السياسات ذات العلاقة وإدارة المشاريع على أسس اقتصادية بما يحقق المكاسب الاجتماعية والاقتصادية.
- 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.
- إعطاء الشرعية والمصدقية للمشروع من خلال مشاركة الجماعات .
- تحقيق النجاح والتوسع في الأعمال من خلال التحفيز والإلهام والنظرة المستقبلية وإيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والتي بدورها تخلق الحوافز المستحدثة.

- خلق بيئة عمل ديناميكية للتغيير داخل البيروقراطيات الحكومية المحصنة وتسمح الشراكة للحكومات بتنفيذ التغيير دون التأثير في أعمالها الحقيقية المتعلقة بتطوير السياسة الاجتماعية والتوجه المستقبلي وإدارة تقييم الخدمات.
- الشراكة هي التي تحمي المستهلكين من إساءة استعمال السلطة الاحتكارية .
- الشراكة تفتح حيز اقتصادي لدخول - ليس فقط- الشركات الكبيرة بل أيضا الصغيرة والمتوسطة إلى أسواق كانت مستبعدة منها أو غير مستقرة .
- الشراكة هي التي بإمكانها تشجيع المنافسة والابتكار .

## 2-2 أهداف الشراكة :

- الهدف هو تغيير نشاط الحكومة من التشغيل للبنية الأساسية و الخدمات العامة بحيث تستطيع بدلا من ذلك:
  - التركيز على وضع السياسات لقطاع البنية الأساسية .
  - وضع الأولويات لأهداف و مشروعات البنية الأساسية .
  - مراقبة مقدمي الخدمات و تنظيم الخدمة.
- إدخال الإدارة و الكفاءات التي لدى القطاع الخاص إلى مجال الخدمات العامة، وإشراكه في تحمل المخاطر.
- تحقيق قيمة أفضل مقابل النقود فيما يتعلق بالإنفاق العام.
- بمعنى السعر الأمثل للعميل على أساس التكلفة على مدار مدة العقد ، و جودة الخدمة المقدمة ، و المخاطر التي يتحملها المشارك . فالسعر الاجمالي لمناقصة القطاعين العام والخاص المقدمة من الشريك يجب أن يكون أقل من التكلفة التي تتحملها الحكومة لو قامت بتوفير نفس مستوى الخدمة ، متضمنة التكاليف الإضافية للمخاطر ( تجاوزات التكلفة - التأخيرات ... الخ ) التي يمكن تواجها الحكومة.
- تنفيذ مشروعات الاستثمار في الوقت المحدد و بالميزانية المحددة .
- تفادي تدهور الأصول و المنشآت الضرورية للخدمات العامة نتيجة للصيانة غير الفعالة أو التشغيل غير الفعال.
- إدخال الابتكارات على تصميم المشروع بالنسبة للأصول و التشغيل و الصيانة .
- نقل المخاطر التي يمكن إدارتها أفضل بواسطة القطاع الخاص ( التصميم و الإنشاء و التمويل و الصيانة ) بعيدا عن الموارد المحدودة للحكومة.

## 3-2 مبررات الشراكة

تعتبر شراكة القطاعين العام والخاص نموذجاً متطوراً لأنشطة الأعمال التي تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي من اجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة ويمكن حصر مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة بالنقاط التالية:

- عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها .
- التغيير التقني والاقتصادي المتسارع أتاح الفرصة لتخفيض تكلفة المشاريع.
- ضغوط المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو.
- 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.
- تقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية.
- زيادة الفاعلية والكفاءة من خلال الاعتماد على الميزة المقارنة وعلى تقسيم العمل العقلاني.
- تزويد الشركاء المتعددين بحلول متكاملة تتطابق طبيعة المشاكل ذات العلاقة.
- التوسع في اتخاذ القرار خدمة للصالح العام.
- تحقيق قيمة أعلى للأموال المستثمرة.

## ثالثاً: متطلبات الشراكة الناجحة

### 1-3 متطلبات ومبادئ الشراكة الناجحة

من خلال مراجعة بعض الدراسات التي حددت متطلبات نجاح هذا الأسلوب يمكن تحديد الخطوط العريضة التالية:

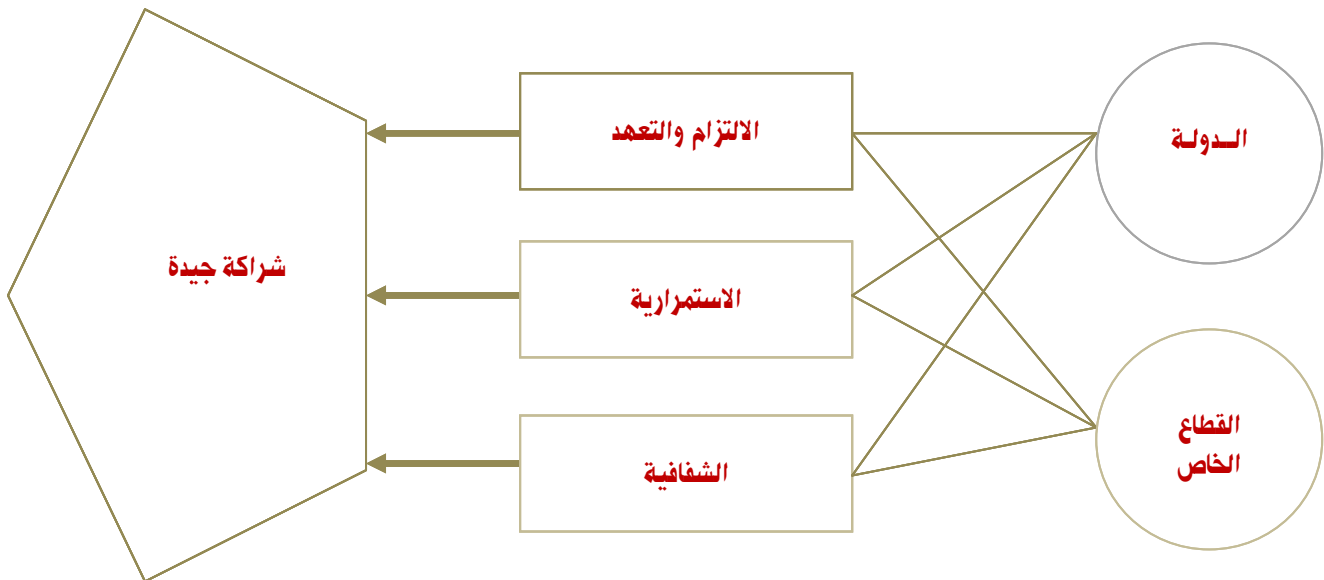
- دعم سياسي قوى على المستوى القومي : يشجع هذا النشاط مع وجود تصور واقعي مشترك للشراكة مبني على نقاط القوة والضعف المتوفرة لدى أطراف الشراكة.
- تحليل لجدوى المشروع قبل التعاقد: إطار عمل جيد للمشروع (مبنى على مخرجات واضحة)، مقارنة قطاع عام أو انجازات محددة للتأكد من قدرة الحكومة على تحمل توفير وحدات الدفع المطلوبة مقابل إتاحة الخدمة.
- تحليل مفصّل للمخاطر: للمشروع لكلا الجانبين الفني والتجاري فضلاً عن المخاطر السياسية
- عملية تعاقدية جيدة البناء وشفافة وتنافسية.
- رغبة عميل القطاع العام "الحكومي" في قبول حلول إبتكارية : من جانب المتقدمين من القطاع الخاص.
- عقد تفصيلي : يتسع لتغييرات معينة في متطلبات المشروع على مدى الزمن.
- رقابة فعالة وحرفية على مقاول القطاع الخاص من جانب العميل: لمرحلة التشغيل بالكامل ، تتم بروح الرغبة في تفعيل الشراكة الشاملة.
- اختيار المشروعات المناسبة : لا تكون صغيره جداً، يمكن تكرارها مع رغبة واضحة من القطاع الخاص في المشاركة.
- الإعداد الجيد : دراسة واضحة لمجال العمل (تحليل للجدوى) مع توصيف واضح للمخرجات، وفريق مخلص للعمل لديه القدرات والخبرات الكافية لتعاقد ناجح .
- دعم استشاري مناسب : قانوني وفني ومالي من أخصائيين ذوي خبرة .
- عملية تعاقدية شفافة وجيدة البناء والهيكلية وتنافسية.
- طريقة سليمة لتقدير "القيمة مقابل النقود" : مبنية على نماذج واضحة، وأمثلة، وطرق تشغيل قياسية.
- متابعة للأعمال في مرحلة التشغيل ( 15-20 سنة أو أكثر).
- إصرار على تفعيل شراكة القطاع العام والخاص والأطراف المعنية : (الحكومة والمستثمرين والمقرضين والمستخدمين والعملاء) .

### 2-3 مبادئ الشراكة الناجحة

هناك عدد من المبادئ الواجب توفرها لإنجاح ولتحقيق عملية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، وهي:

- الالتزام والتعهد Commitment وهو أن يتم إنجاز وتنفيذ القرارات التنموية وفقا لمنهجية وأهداف تحدد دور كل شريك في ظل مناخ إداري فعال يتعهد كل طرف فيه بالالتزام بالدور المحدد له من قبل.
- الاستمرارية Continuity غالبا ما يستمر تنفيذ مشروعات الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص إلى فترات طويلة، وخلال هذه المدة من المحتمل أن تتغير سياسات الدولة مما قد يؤدي بدوره إلى إلغاء مشروعات الشراكة. لذا يجب الأخذ في الاعتبار المدد الزمنية الملائمة عند تنفيذ مشروعات لها درجة من الحساسية السياسية، كما يجب تحديد الإطار العام ومنهجية الإدارة في ظل قوى السوق التي تحكم عملية الشراكة.
- الشفافية Transparency وتعنى التنسيق بين الشركاء من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الأهداف الموضوعية، مع التعامل بصدق ووضوح مع المتغيرات الداخلية والخارجية التي تحدث خلال فترة الشراكة.

### المبادئ العامة الواجب توفرها بين الشركاء



## رابعاً: أنواع الشراكة :

تتضمن 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.

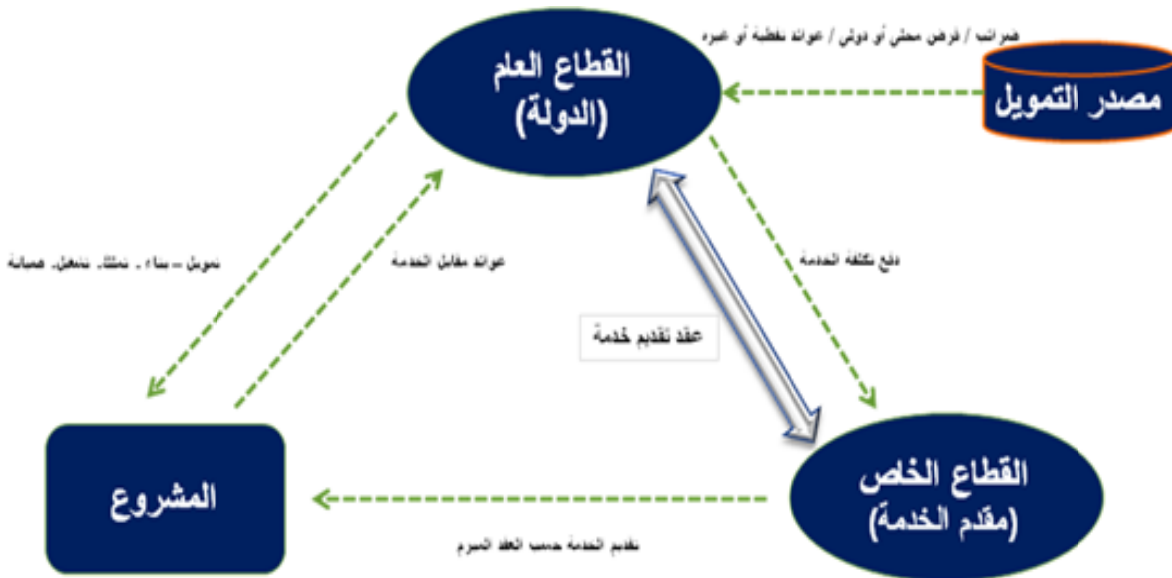
ولا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص بالمشروعات التنموية يمكن تطبيقه على جميع الحالات، ولكن يمكن الوصول إلى الأسلوب الأمثل في كل حالة علي حدة وذلك اعتماداً على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة. وأيضاً تتنوع أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته ومسئوليته فيها طبقاً لكل أسلوب، حيث تتدرج تلك الأساليب بدءاً بعقود الخدمات التي تقوم الدولة فيها بتحمل المسؤولية الكاملة في التمويل والمخاطر واستثمارات التنفيذ، وانتهاءً بالخصخصة الكاملة أو البيع والتي يقوم القطاع الخاص فيها بتحمل كافة مسؤوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة له لأصول المشروع.

وتتعدد أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم المشروعات الخدمية بصفة عامة ودرجة مساهمته فيها على النحو التالي:

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

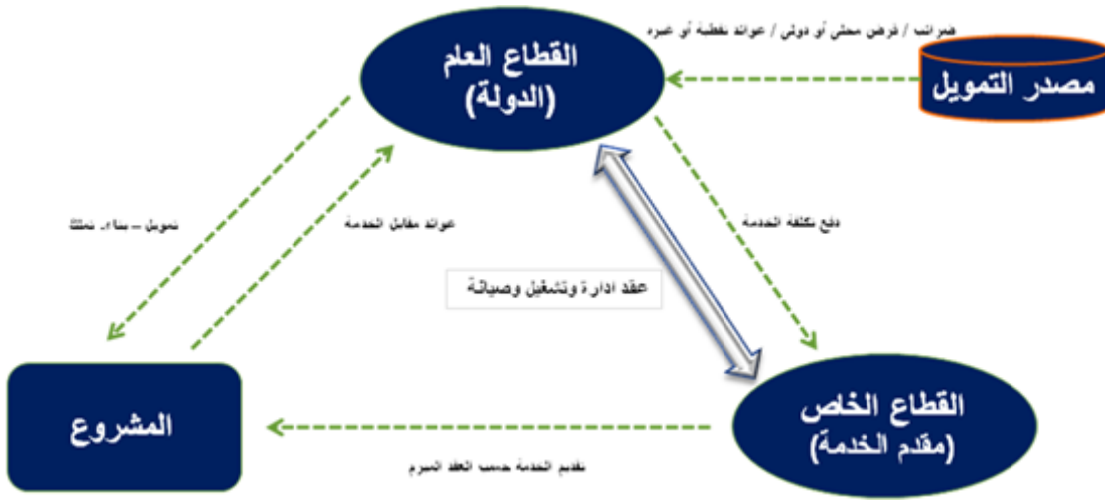
#### 1-4 عقود الخدمة Service Contracts

- **التعريف:** يعتبر عقد الخدمة من أنواع الاتفاقات الملزمة بين طرفين، 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.
- **المزايا:** توفير 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.
- **العيوب:** تظل أعباء التشغيل والصيانة على عاتق الحكومة (القطاع العام)، كما تظل مسئولية الاستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المرفق ملقاة بكاملها على عاتق القطاع العام. كما يعتمد نجاح الأعمال بالعقد على خبرة الشركة التي تقوم بالأعمال، كما أن تلك النوعية من العقود تؤثر تأثير مباشر على عمالة التشغيل وتجعلهم عمالة زائدة عن الحاجة إذا لم يتم الاستعانة بهم ضمن أعمال عقد الخدمة.



## 2-4 عقود الإدارة Management Contracts

- **التعريف:** 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 مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، وتتراوح مدة هذا النوع من العقود ما بين ثلاثة إلى خمس سنوات.
- **المزايا:** تستخدم 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.
- وقد ظهر نجاح هذه العقود في عدد من القطاعات بدول عديدة ففي لبنان مثلاً طبقت عقود الإدارة في ثلاثة مشروعات هي جمع النفايات وتشغيل وإدارة محرق النفايات ومصنع معالجة النفايات، وفي غينيا بيساو استخدمت هذه الطريقة في قطاع الكهرباء في عام 1986 عندما طلبت الدولة مساعدة فنية من فرنسا لتطوير هذا القطاع، وبعدها تعاقدت مع هيئة الكهرباء الفرنسية لإدارة هذه القطاع وجمدت التعاقد عام 1991 وكانت النتيجة زيادة في الطاقة الكهربائية وتحسن في أداء التشغيل والكفاءة المالية.
- **الميزة الرئيسية** لعقد الإدارة من وجهة نظر الدولة، أنه يسمح لها بالاحتفاظ بالملكية، كما أنه يمكنها من حل القصور الإداري وذلك بالحصول على أحسن الخبرات الإدارية وفي الوقت نفسه التحكم في نطاق واستخدام هذه الخبرات من خلال عقد الإدارة.
- **العيوب:** تكمن عيوب عقود الإدارة في ازدواجية الإدارة الخاصة والملكية العامة فالمتعاقد مع الدولة لا يتحمل المخاطر حيث تتحمل الدولة أي خسائر ناجمة عن عمليات الشركة، وتلتزم الجهة الحكومية في ظل اشتراطات هذه العقود بسداد مقابل أو أتعاب الإدارة إلى القطاع الخاص في شكل أتعاب محددة وثابتة Lump sum Fees أو في شكل نسبة من أرباح المشروع أو كلاهما معاً وذلك بقصد تحفيز شركة الإدارة على زيادة فعالية المرفق وزيادة كفاءته.



### 4-3 عقود الإيجار:

- **التعريف:** هو عقد يمنح من خلاله مالك الأصول (الحكومة) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة متفق عليها (6-10 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 مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون.

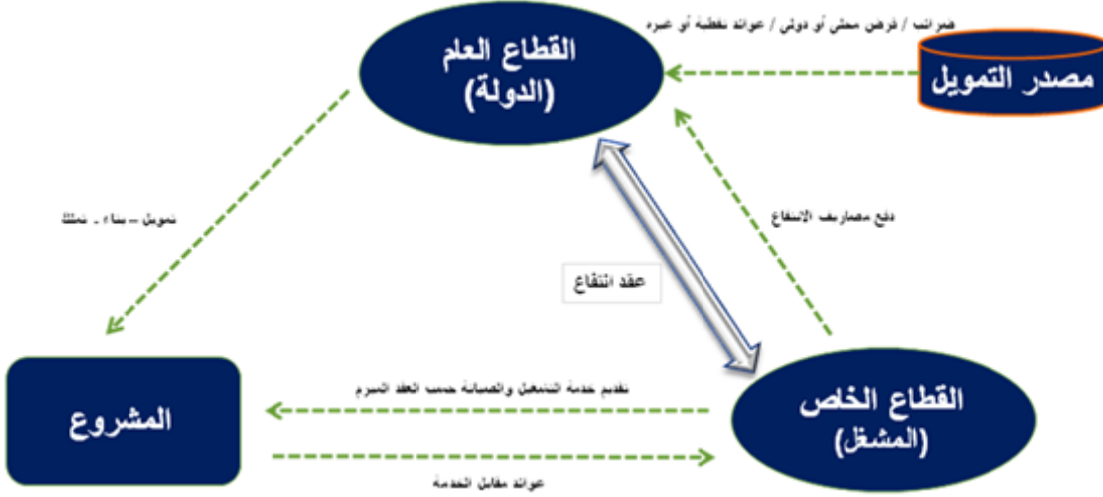
وقد استخدمت هذه الطريقة كثيرا في عدد من الدول الأفريقية والآسيوية في قطاعات مثل المياه والنقل البري والمناجم حيث واجهت الدول المعنية صعوبات في جذب المستثمرين . ففي تايلاند طبقت عقود الإيجار في قطاع السكك الحديدية عام 1985 في عدد معين من خطوط نقل الركاب، ومع عام 1990 نجحت التجربة وجذبت الخطوط المؤجرة عدد كبيرا من الركاب وأصبحت تدر أرباحا كبيرة.

وفي كوت ديفوار قامت الحكومة بإصلاحات رئيسية في قطاع الكهرباء حيث تعاقدت مع شركتين فرنسيتين ومستثمرين محليين وخلال فترة عقد الإيجار تحسنت إيرادات قطاع الكهرباء والصيانة بفضل إدخال تقنيات حديثة في التشغيل مما أدى إلى زيادة الطاقة الكهربائية وتطوير الخدمة، كما استخدم هذا النوع من العقود على نطاق واسع في قطاع المياه في فرنسا وأسبانيا، وينفذ حالياً في غينيا وجمهورية التشيك والسنغال.

- **المزايا:** 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.

- **العيوب:** المشكلة الرئيسية المرتبطة بعقود الإيجار هي أنه طالما لا يتم فيها تحويل ملكية الأصول فليس لدى الشركة الخاصة المتعاقدة مع الحكومة أية حوافز لرفع قيمة الأصول

أكثر من الحد الذي يضمن لها عائد مناسب على استثماراتها خلال فترة التأجير، ولهذا فهذا النوع من العقود مناسب في المشروعات التي في حاجة إلى رفع كفاءة التشغيل وليست في حاجة إلى توسعات أو تحسينات.



#### 4-4 عقود الامتياز : Concession Contracts

- **التعريف:** عندما تمنح الحكومة عقود امتياز للقطاع الخاص فإنها تحول حقوق التشغيل والتطوير إلى الجهة المستفيدة أي الشركة الخاصة. وقد يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأجير 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 15 إلى 30 عاما وذلك حسب الحياة الافتراضية للاستثمارات. وتتحدد إيرادات صاحب الامتياز بشكل يضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون واستهلاك استثماراته.

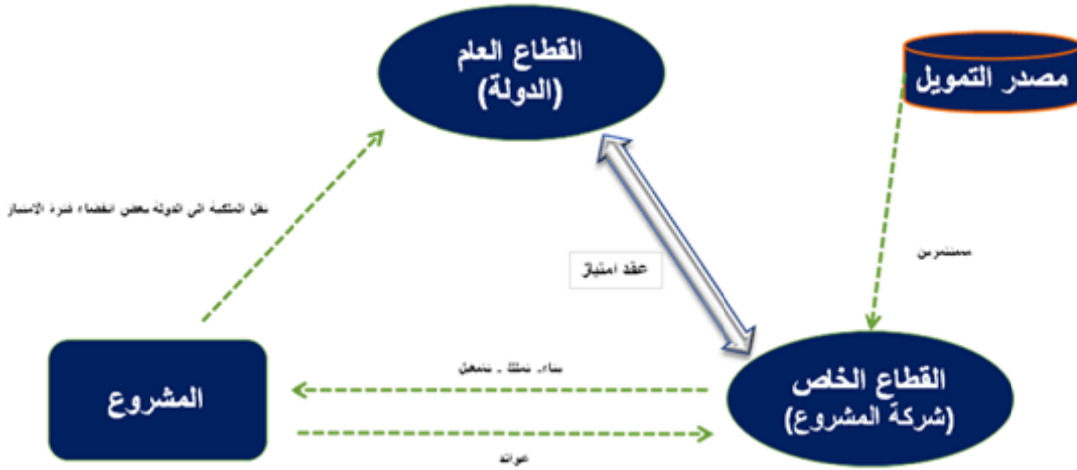
وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بعض الدول مثل الأرجنتين حيث طبقت في مجال النقل والمواصلات (السكك الحديدية). وعلى المستوى الدولي مثلت عقود الامتياز في مشاريع الخدمات حوالي 80% من إجمالي عقود الامتياز في فترة الثمانينات.

- **المزايا:** 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.

- **العيوب:** بصفة عامة لا توجد عيوب واضحة لأسلوب الامتياز إلا أنه يجب مراعاة أن تحدد العقود بكل وضوح نطاق وطبيعة الخدمات التي سيقدمها المتعاقد مع الحكومة وكذلك صلاحيات الطرفين خلال فترة التعاقد وبالتالي يجب على الحكومة أن تحرص على عدم التدخل في إدارة الشركة حتى تضمن نجاح هذا الأسلوب من أساليب الشراكة.



#### 5-4 البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) Build, Operate, Transfer (BOT)

- **التعريف:** يعتبر هذا الأسلوب شكل من أشكال تقديم الخدمات تمنح بمقتضاه الحكومة أو جهة حكومية - لفترة محدودة من الزمن - أحد الاتحادات المالية الخاصة والتي يطلق عليها اسم "شركة المشروع" الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تقترحه الحكومة بالإضافة إلى حق الاستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافية لتسترد شركة المشروع تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عائدات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الاتفاق. وتنتقل ملكية المشروع وفقاً لشروط التعاقد أو الاتفاق إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل تم الاتفاق عليها.
- وترجع جذور نظام BOT إلى ما يعرف بعقود الامتياز التي كانت منتشرة في أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين في فرنسا وغيرها من الدول، حيث استخدمت فرنسا هذه العقود لتنفيذ مشروعات السكك الحديدية ومحطات الكهرباء والتزود بمياه الشرب.

وفي منتصف الثمانينات وبالتحديد في عام 1984 تم تطبيق نظام BOT من خلال توقيع اتفاقية تنفيذ نفق المانش (The Channel Tunnel) الذي يربط بين فرنسا وبريطانيا،

وذلك بين كل من الحكومتين البريطانية والفرنسية من جهة وبين شركة يوروتانال Euro Tunnel من جهة أخرى.

- **المزايا:** يمتاز هذا الأسلوب بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة تستفيد من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيات المتقدمة.
  - **العيوب:** يتطلب هذا النوع من الشراكات عناية خاصة بتصميم مستندات العطاءات، ويمكن أن تكون عمليات الطرح والإرساء طويلة ومعقدة نسبياً عن باقي أنواع العقود، وهو ما يؤثر على إعداد الخطط التنموية المتعلقة بتنفيذ تلك الشراكة.
- كما أن من عيوب هذا الأسلوب أنه يتطلب استقراراً سياسياً واقتصادياً ملائماً، وبيئة قانونية وتنظيمية محددة، وتوافر الاستقرار النقدي وغير ذلك من العوامل الملائمة للاستثمار الأجنبي، وكلها متطلبات غير ثابتة ومتغيرة طبقاً للظروف الدولية والإقليمية والمحلية.

#### **1-5-4 البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية Build Own, Operate, Transfer (BOOT)**

- **التعريف:** 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 تطبيقاً بارزاً لنظام المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة، حيث تكون ملكية الأصول خلال مدة المشروع خالصة للقطاع الخاص وهو الأمر الذي لا يتحقق في أنواع العقود السابق الإشارة إليها.

- **المزايا:** يمتاز هذا الأسلوب مثل أسلوب BOT بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فإن مخاطر الاستثمار والتمويل تقع على عاتق القطاع الخاص بكاملها.
- **العيوب:** لا يخضع المشروع خلال مدة التشغيل والصيانة لهيمنة السلطة العامة أو الإدارة الحكومية وإن خضع لرقابتها.

#### 2-5-4 البناء والتملك والتشغيل (BOO) Build, Own, Operate

- **التعريف:** يعتبر هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة الكاملة، والتي يتم فيها إعطاء القطاع الخاص مسؤوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة له لأصول المشروع.
- ولا يكون التشغيل أو الإدارة بهذا الأسلوب مرتبطاً بمدة زمنية محددة، كما لا يكون هناك التزاماً على القطاع الخاص بنقل الأصول إلى الدولة. ويستخدم هذا الأسلوب للمشروعات الجديدة التي لم تنشأ بعد.
- **المزايا:** يمتاز هذا الأسلوب مثل أسلوب BOOT بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فإن مخاطر الاستثمار والتمويل تقع على عاتق القطاع الخاص بكاملها. وهو بذلك لا يشكل أعباء استثمارية على الدولة، ويقوم بتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية.
- **العيوب:** لا يخضع المشروع خلال مدة التشغيل والصيانة لهيمنة السلطة العامة أو الإدارة الحكومية وإن خضع لرقابتها، بالإضافة إلى ذلك فهناك مخاطر من فقدان هيمنة الدولة على طبيعة المشروع الذي قد يتغير نشاطه بقرار من المالك الأصلي (القطاع الخاص).

#### 6-4 البيع Sale

- قد 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 (ممثلًا في الأفراد أو الشركات أو العاملين) مخاطر التمويل والإدارة والتشغيل والصيانة وغيرها من المخاطر بالإضافة إلى ذلك فإن أصول المشروع لا تعود للدولة بعد ذلك.

#### 1-6-4 البيع المباشر Direct Sale

- **التعريف:** البيع المباشر لأصول الدولة (المشروعات أو الشركات)، وقد تأخذ طريقة البيع المباشر أشكالاً مختلفة من خلال طلب عروض أو مزاد علني لمستثمر وطني أو أجنبي.
- **المزايا:** تتميز تلك الطريقة بالشفافية حيث أن آليتها واضحة وتقديم العروض مفتوح لكل المستثمرين الذين يرغبون في المنافسة على شراء الشركة والذين يستوفون الشروط من قبل الدولة. والميزة الأخرى هي عدم

وجود وسطاء بين الدولة والمشتري مما يمكن الدولة من المقارنة بين مختلف العروض واختيار المشتري الذي يعرض أعلى سعر.

- **العيوب:** الانتقاد الرئيسي الموجه إلى هذه الطريقة هو أنها بطيئة، حيث قد تطلب كل عملية فترة زمنية ليست بالقصيرة، كما أنها تتطلب نفقات إدارية مرتفعة. وقد يحدث فيها تلاعب بإرساء المزاد على أشخاص و شركاء بعينها .

#### 2-6-4 بيع الأسهم في الأسواق المالية

- **التعريف:** من خلال هذه الطريقة تعرض 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.

- **المزايا:** وتعتبر الميزة الرئيسية لطريقة بيع الأسهم في الأسواق المالية هي توسيع قاعدة الملكية خاصة عندما تضع الدولة قيودا على كمية الأسهم التي يمكن لكل مستثمر شراؤها.

- **العيوب:** من عيوب هذه الطريقة أنها تعتمد بشكل كبير على حجم السوق بالنسبة لحجم عملية طرح أسهم الشركات، فإذا كان حجم السوق صغيرا" فإنه يؤثر على سعر السهم مما يستلزم معه طرح الأسهم على دفعات حتى يتمكن السوق من استيعابها وبالتالي استهلاك مزيد من الوقت.

#### 3-6-4 البيع للعاملين والإدارة

- **التعريف:** يعتبر البيع للعاملين والإدارة عملية تملك داخلية حيث يحصل العاملون والإدارة على كل الشركة أو على نسبة معينة منها.

- **المزايا:** 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 وتترك 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.

- **العيوب:** سؤ تقدير القيمة المالية لأصول الشركة لعدم وجود المنافسة في عملية البيع. ومن السلبيات الأخرى المحتملة عدم تحسن أداء الشركة ورفع كفاءتها لعدم قدرة العاملين المادية على إدخال تكنولوجيا حديثة في عمليات الإدارة.

## خامساً : دليل عملي لمشروع الشراكة

المرحلة الأولى : وضع الأهداف وتحديد الوسائل	
<p>تدل التجارب الدولية على أن برامج الشراكة الناجحة في مجال الخدمات مع القطاع الخاص تعود إلى الأهداف الواضحة الموضوعية وغير المتعارضة. وأن تحديد الأهداف هي مسؤولية الحكومات لأنها هي صاحبة قرار الشراكة ولكن قد يكون من الأفضل أن يقوم بوضع الأهداف جميع الشركاء باهتماماتهم المختلفة حتى تغطي تلك الأهداف جميع الاحتمالات و التوقعات.</p>	المفهوم
<p>تعريفات (البرنامج – الجهة الحكومية المعنية – الشراكة – الشريك).</p>	
<p>الأهداف من عملية الشراكة</p>	
<p>المعايير والتعليمات المتفق عليها</p>	العناصر
<p>ملخص تنفيذي بموضوع الشراكة</p>	

### المرحلة الثانية : التوجه نحو الشراكة

- يجب أن تحدد الحكومة المجالات القابلة للشراكة من أجل تنفيذ مشروعات محددة ويفضل قيام الشراكة في الحالات التالية :
- عندما لا تملك الحكومة الموارد المالية والخبرة الكافية في المشروعات المقترحة للشراكة.
  - الشراكة سوف تؤدي إلى تحسن نوعية الخدمة من حيث الجودة وسرعة التنفيذ وإمكانية قيام المنافسة .
  - الشراكة سوف تؤدي بالضرورة إلى مخرجات يمكن قياسها وتسعيرها واستعادة التكلفة من خلال رسوم مفروضة .
  - لا توجد أي موانع تشريعية أو تنظيمية لقيام الشراكة وهناك فرصة لظهور ابتكار بعد قيام الشراكة
  - الشراكة سوف تؤدي إلى تزايد فرص النمو الاقتصادي .

شراكة  
قابلة  
للتطبيق

- تعتمد الحكومات في تحديد نوعية الشراكة على تقرير من جهات الشراكة حول جدوى أي مشروع، ونماذج الشراكة هي :
- التمويل من خلال فرض الرسوم
  - المشاركة في العوائد
  - المشاركة في التكاليف
  - مسئولية تقديم الخدمة بالكامل

تحديد  
نوعية  
الشراكة

- يجب أن تتوافق مشروعات الشراكة المقترحة مع السياسات والتشريعات واللوائح القائمة، وذلك من خلال:
- قيام جهات الشراكة الخاصة بدراسة السياسات والتشريعات واللوائح .
  - قيام الحكومة بتقديم كافة التوضيحات المطلوبة ودراسة الاستثناءات في حال وجودها.
  - ضرورة التفاهم بين أطراف الشراكة (الحكومة و القطاع الخاص) في حال وجود قصور في بعض التشريعات والسياسات ويمكن الرجوع لجهة الاختصاص في هذا الشأن

مراجعة  
السياسات  
والتشريعات

المرحلة الثالثة : مضمون الشراكة	
<p>هناك ضرورة لقيام القطاع الخاص بتقديم دراسة جدوى مبدئية إلى الحكومة للحصول على الموافقة، وتتضمن ثلاثة عناصر :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• شكل تقديم الخدمة موضوع الشراكة.</li> <li>• مبادئ التسعير والمشاركة في العوائد.</li> <li>• تقييم الجدوى و المشاركة في المخاطر.</li> </ul> <p>في مرحلة تالية يلزم تقديم دراسة جدوى شاملة محدد بها كافة عناصر رأس المال موضوع الشراكة.</p>	<p>دراسة الجدوى المبدئية ودراسة الجدوى الشاملة</p>
<p>في مرحلة دراسة الجدوى الشاملة يلزم تحليل مخاطر المشروع موضوع الشراكة وذلك قبل تقديم العروض. و تعد خطوة تقييم المخاطر خطوة هامة ورئيسية لضمان نجاح مشروع الشراكة.</p>	<p>تحليل المخاطر المتوقعة والمشاركة فيها</p>
<p>يتم هذا التصميم واختيار نموذج الشراكة من قبل الجهة الحكومية وتعتمد في ذلك على المبادئ التالية :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• التركيز على العميل (تقييم السوق ومدخلات المستفيدين).</li> <li>• وجود آلية رسمية لضمان التشاور والاتصال المفتوح مع المستفيدين من مشروع الشراكة داخلياً وخارجياً.</li> <li>• ضمان تحقيق الشريك من القطاع الخاص لعوائد مرضية .</li> <li>• مرونة مشروع الشراكة المقترحة للتغيرات التنظيمية المطلوبة لكي تفي الجهة الراعية بالأدوار الجديدة.</li> </ul>	<p>تصميم مشروع الشراكة</p>

### المرحلة الرابعة : البحث عن الشراكة المجدية

يجب على الحكومة أن تقدم طلب للحصول على المعلومات لتحقيق هدفين:  
الأول : التعرف على نوعية الخدمات اللازمة للشراكة والحلول المتاحة من جانب أطراف القطاع الخاص.

الثاني : تحفيز القطاع الخاص و تحديد مدى رغبته في مثل هذه النوعية من المشاريع وتتضمن المعلومات المطلوبة .

- معلومات عامة (الجهة الراعية، تاريخها وأهدافها الإستراتيجية – نظرة عامة على المشروع المقترح للشراكة)
- الاحتياجات من عملية الشراكة و أهدافها.
- الالتزامات المطلوبة من الجهات المشاركة .
- إجراءات التقييم .

معلومات  
متاحة  
عن  
الشراكة

تقوم الحكومة بإصدار طلب عروض للمناقصات العامة حسب القوانين المعمول بها ويجب أن تتوافر فيه العناصر التالية :

- طلب التأمين لمشروع الشراكة يجب أن يكون مبنياً على المخرجات المتوقعة.
- يجب أن تعبر الحكومة عن احتياجاتها بشكل واضح .
- يجب أن تحدد الحكومة الآلية التي يلزم أن يستخدمها المنافسون في تقديم عروضهم
- يجب أن يتضمن طلب العروض (معلومات عامة لمقدمي العطاءات، مواصفات الخدمات، آليات التمويل، التقييم).

تقديم  
عروض  
الشراكة

المرحلة الخامسة : اختيار الشريك الأمثل	
تعتبر عملية اختيار الشريك جزءاً مهماً من طلب الشراكة. وتحتاج عملية الاختيار إلى الاعتماد على معايير تتمثل في : <ul style="list-style-type: none"> <li>• تفاصيل الخدمة .</li> <li>• تقديم الشريك سجل انجازات في مشاريع مشابهة .</li> <li>• الاعتبارات المالية .</li> </ul>	تقديم العروض
يعد التفاوض جزء مكمل لتقديم عروض الشراكة بهدف الوصول إلى عقد نهائي مقبول للطرفين في ظل تعارض مصالح. وبناءً على أفضل الممارسات المعمول بها عالمياً يدار التفاوض كما يلي : <ul style="list-style-type: none"> <li>• الإعداد والتحضير (أهداف التفاوض – جداول التفاوض – فريق التفاوض – إستراتيجية التفاوض).</li> <li>• اتصال مبدئي مع الشريك الخاص (تخطيط للاجتماع ودعوة رسمية للمؤهل).</li> <li>• الإدارة المستمرة (أجندة اجتماعات وموضوعات يتم الاتفاق عليها).</li> <li>• الوصول إلى الحلول والقرارات (البدء بالأمور المشتركة والتركيز على المصلحة العام).</li> <li>• الحلول الوسط للوصول إلى صيغ نهائية (يسعى الطرفان إلى إيجاد حلول حول موضوعات خلاف للوصول إلى اتفاق نهائي).</li> <li>• التسوية النهائية (وضع نتائج التفاوض في صورة نهائية تستخدم في إدارة عقد الشراكة و تحديد إطار زمني).</li> </ul>	التفاوض
التمويل سوف يعتمد على إحدى الصور التالية : <ul style="list-style-type: none"> <li>• تمويل يفرض رسوم .</li> <li>• المشاركة في التكاليف .</li> <li>• المشاركة في العوائد .</li> <li>• المسؤولية الكاملة عن تقديم الخدمات .</li> </ul>	التمويل

المرحلة السادسة : إدارة عقد الشراكة	
تعريف واضح وصريح للأدوار والمسؤوليات لأطراف الشراكة وبخاصة المشاركة في عنصر المخاطرة.	مهام ومسؤوليات كافة الأطراف
يجب وضع اتفاقية لمستوى الخدمة تعتمد على قياس كمية للأداء التي تقي بمعايير الزمن والتكلفة والكمية والجودة المتفق عليها، ويجب أن يتم اختبار لمستوى الخدمة في المراحل الأولى.	التفاوض
ضرورة وجود فهم مشترك وواضح لكل من الحكومة والقطاع الخاص حول كيفية قياس أداء المشاريع ومراقبة الأداء وربط الأداء بمجموعة من المؤشرات الرئيسية يراعى فيها جودة الخدمة، عدد مرات تقديم الخدمة، سرعة الاستجابة في تقديم الخدمة، إعداد التقارير عن الخدمة.	مؤشرات الأداء
ضرورة وضع ترتيبات لتحقيق عوائد لجميع أطراف اتفاقية الشراكة تعتمد على : <ul style="list-style-type: none"> <li>تؤدي الشراكة إلى قيمة مالية إضافية للحكومة وفرصة تجارية جذابة للشريك الخاص.</li> <li>يجب ألا تلجأ الحكومة إلى اختيار أسلوب الشراكة مع القطاع الخاص إلا إذا كانت الشراكة تحقق قيمة مالية أعلى مقارنة بالشراء والتوريد المباشر.</li> <li>ينطوي مشروع الشراكة على تحقيق إيرادات مالية جيدة تساعد الشريك الخاص على استرداد أمواله المستثمرة.</li> </ul>	المشاركة في العوائد
يجب أن يشتمل العقد على نصوص قياسية عامة متعارف عليها تمثل أساس لاتفاقية الشراكة و جزء أساسي في مستندات العرض.	العقد في الصورة النهائية
<ul style="list-style-type: none"> <li>تحديد متطلبات القوى العاملة والإجراءات والأدوات اللازمة لإدارة العقد.</li> <li>تكوين الحكومة لفريق يختص بالإشراف الإداري على عقد الشراكة يتمتع بالمهارات اللازمة .</li> </ul>	تنفيذ وإدارة العقد

المرحلة السابعة: الإدارة الشاملة لعقد الشراكة	
<p>يجب تحديد موضوع إدارة المخاطر والجهات المسؤولة عن إدارتها ونقل المسؤولية من جهة إلى أخرى خلال فترة الشراكة. وينبغي عند تحديد الجهة المسؤولة عن إدارة المخاطر الاستناد إلى :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• التكاليف التي يتحملها القطاع الخاص نتيجة تصديه لهذه المخاطر وإمكانية تحملها من جانب الحكومة لكل أو جزء منها.</li> <li>• التكاليف التي تتحملها الحكومة في حال إبقائها على المخاطر ومدى قدرتها على تخفيف الآثار السلبية الناجمة عن ذلك.</li> </ul>	إدارة المخاطر
<p>مجموعة القوانين التي من شأنها التأثير على مشروع الشراكة (قوانين الاستثمار، حماية المنافسة، الموارد البشرية، فض المنازعات، حماية الملكية الفكرية....) يجب التأكيد على أن عدم الإلمام بالقوانين يجعل من الصعب على مديري مشاريع الشراكة إبرام عقود و التفاوض بشأن القرارات.</p>	السياسات والقوانين الجديدة والمعدلة
<p>جميع الجهات الخاصة بالشراكة مسؤولة وملتزمة بتنفيذ القوانين والقواعد، وفي شأن الإدارة المالية يجب التركيز على :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• آلية صرف المستحقات</li> <li>• المحاسبة والدفاتر</li> <li>• حالة أصول وخصوم المشروع.</li> <li>• التقييم المالي المستمر لمشروع الشراكة</li> </ul>	إدارة التمويل
<p>هناك ضرورة لاعتماد آلية للموافقات الحكومية ترتبط بدورة حياة مشروع الشراكة</p>	الموافقات الحكومية
<p>عنصر هام لنجاح مشروع الشراكة وبالتالي يلزم التنسيق مع جهات الشراكة وكذلك المستفيدين من خلال خطة إستراتيجية وإعلامية تجعل هناك فرصة لأصحاب المصلحة لإبداء وجهة نظرهم في مشروع الشراكة، ولكي ينجح هذا التواصل يجب أن يكون قائم على :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• الاحترام و الفهم المتبادل</li> <li>• الاتصالات المفتوحة</li> <li>• تمييز الأهداف المشتركة</li> </ul>	التواصل

المرحلة السابعة: الإدارة الشاملة لعقد الشراكة

تعد الموارد البشرية عاملاً هاماً في ضمان نجاح الشراكة وبالتالي يلزم أن تتعرض لها الحكومة عند طرح مشروع الشراكة وفي جانبه الأول إعداد خطة تدريب شاملة وبالتالي الإجراءات التي يتم اتخاذها في حال الاحتفاظ بالوظائف الحكومية أو التحول مع الشراكة إلى الشريك الخاص.	الموارد البشرية
يتعين التطرق إلى موضوع حل المنازعات بطرق واضحة في عقد الشراكة من حيث الاتفاق المسبق على الآليات والوسائل المستخدمة للفصل في المنازعات.	حل المنازعات
تظهر أهمية هذا العنصر في حال إنهاء عقد الشراكة وقيام الحكومة بمتابعة واستمرارية تقديم الخدمة. وكذلك جمع الدروس المستفادة للاسترشاد بها في المشاريع القادمة.	حقوق إدارة المعرفة

### المرحلة الثامنة : المراجعة الدورية لمشاريع الشراكة

ضرورة وجود وحدة للمراجعة تكون مسؤولة عن التأكد من الالتزام بالمتطلبات الأساسية والتنظيمية في مشروع الشراكة وتتضمن :

- الالتزام بالإجراءات والعمليات التشغيلية.
- النواحي المالية للمشروع .
- الجانب التنظيمي والجانب القانوني.
- تطوير الأداء والعمليات التنظيمية .

وحدة  
المراجعة

يجب تصميم مخطط متكامل للمراجعة يتضمن العوامل التالية :

- المجالات التي تكتسب أهمية لدى أصحاب المصلحة .
- طبيعة المشروع.
- الوقت اللازم للمراجعة وآلية رفع التقارير.
- المراجعة الخارجية .
- المتابعة

مخطط  
المراجعة

يتضمن هذا الدليل إجراءات المراجعة الداخلية والخارجية

دليل  
إجراءات  
المراجعة

ينبغي أن يشمل عقد الشراكة على اتفاقية تفصيلية لمستوى الخدمة مع مؤشرات الأداء الرئيسية على أن تحتوي اتفاقية مستوى الخدمة على:

- أطراف الاتفاقية .
- فترة الصلاحية للاتفاقية.
- المهام الرئيسية.
- مؤشرات الأداء الرئيسية.
- مستويات الأداء المستهدفة.
- آليات القياس.

قياس  
مؤشرات  
الأداء

ويلزم أن تكون هناك وحدة متخصصة تابعة لمدير مشروع الشراكة وتقوم بإعداد تقارير عن مؤشرات الأداء الرئيسية.

المرحلة الثامنة : المراجعة الدورية لمشاريع الشراكة

يلزم إبلاغ نتائج المراجعة بعد الإنتهاء من قياس مؤشرات الأداء الرئيسية و التي تتضمن التحقق من نتائج القياس، مقارنة الأداء، تحليل أوجه القصور، تحليل الاتجاهات وإعداد التقارير.

متابعة  
نتائج  
المراجعة

يجب أن يتم اتخاذ إجراءات تصحيحية بناءً على نتائج مؤشرات الأداء. وينبغي أن يكون فريق المراجعة مسؤولاً عن المتابعة للتأكد من تنفيذ ما تم الاتفاق عليه.

إجراءات  
تصحيحية

## المرحلة التاسعة : المراجعة الدورية لإدارة المشاريع الشراكة

يلزم تحديد الإجراءات التصحيحية لمعالجة أوجه القصور في مؤشرات الأداء الرئيسية ونتائج المراجعة بحيث يتسنى معالجة المواضيع الرئيسية والأسباب الجذرية. وينبغي أن تشمل الإجراءات التصحيحية على العناصر التالية :

- تحليل الاسباب الرئيسية – ينبغي أن يتمثل في فحص تفصيلي للأسباب والملابسات التي تكتنف أي أوجه قصورة حددها المراجعون أو تتكشف من خلال دورات تقييم الأداء.
- الإجراءات المتخذة على المدى القريب – يلزم اتخاذ إجراءات قصيرة الأمد لمعالجة الثغرات الحالية ووضع ضوابط للحيلولة دون حدوث مشاكل أخرى .
- الإجراءات المتخذة على المدى البعيد – وهي التي تستهدف الأسباب الجذرية للثغرات التي يتم اكتشافها أثناء تقييم الأداء / إجراء المراجعة. وقد يتطلب ذلك إدخال تغييرات جذرية على أساليب المعالجة والإدارة التشغيلية وما في حكمها.

دليل  
إجراءات  
تصحيحية

يلزم أن يقوم تطبيق الإجراءات التصحيحية على أساس أولويات محددة سلفاً بين جميع فئات النتائج بمختلف اصنافها. وينبغي إعطاء أولوية قصوى للنتائج "الرئيسية" لما لها من تأثير كبير على سير العمل والأداء في المشروع. يتطلب كل من الجهة الخاضعة للمراجعة والفريق المكلف بتطبيق الإجراءات التصحيحية وقتاً كافياً لإغلاق البنود بشكل سليم بحيث يتسنى علاج المشاكل من أول مرة. ومع ذلك فإن من المهم أن يتم تطبيق الإجراءات التصحيحية في أقرب وقت ممكن لإيقاف أي تدهور في الأداء أو منع التسبب في المزيد من الثغرات في العمليات التشغيلية الأخرى.

تنفيذ  
الإجراءات  
التصحيحية

## المرحلة العاشرة : مشروع شراكة مكتمل

يقوم الجهاز الرقابي للمشروع بمراجعة نتائج مؤشرات الأداء الرئيسة ومخرجات المراجعة بالمشروع بصفة ربع سنوية بحيث يتم تدقيق جميع نتائج المراجعة التي يتم إجراؤها خلال الربع السابق. يتم الترتيب لعقد اجتماع المراجعة لتحقيق ما يلي :

- مناقشة النتائج الرئيسة للمشاريع التي خضعت للمراجعة واتخاذ الاجراءات اللازمة تبعاً لذلك.
  - المناقشة واتخاذ ما يلزم حيال النتائج التي فات أوان البت فيها ولم يتم اتخاذ ما يلزم بشأنها.
  - تحليل فعالية وكفاءة عملية المراجعة والسعي لإدخال أي تحسينات.
  - تحديد اتجاه الاجراءات التصحيحية المطلوب اتخاذها وذلك وفقاً للمعايير المتعارف عليها.
  - معالجة أي مشاكل خارج نطاق المشروع ما قد يتطلب تدخل الجهاز الرقابي ويشمل ذلك على سبيل المثال تعديل السياسات.
- ينبغي توثيق نتائج جميع اجتماعات المراجعة الإدارية وتوزيع مستنداتها على جميع مديري المشروع ورؤسائه كمسؤولين عن تنفيذ أي تغييرات وموافاة الأطراف المعنية والجهات المختصة بالمعلومات اللازمة.

الرقابة

مع اقتراب موعد نهاية عقد الشراكة مع القطاع الخاص يلزم أن تقوم الجهة الحكومية المختصة بتقييم مختلف الخيارات المتاحة أمامها فيما يتعلق باستمرارية مشروع الشراكة مع الشريك الخاص وقد يشتمل ذلك على ما يلي :

- تمديد عقد الشراكة مع نفس الشريك الخاص في حالة اقتناع الطرفين بجدوى الشراكة بينهما ومن ثم الاستمرار بموجب عقد شراكة جديد ويمثل ذلك خياراً جيداً.
- تولي وكالة القطاع العام مسؤولية تقديم الخدمة وهذا قد يترتب عليه قدر كبير من التخطيط والدراسة لمختلف الجوانب منذ البدايات الأولى للمشروع.
- ترسية عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على شريك خاص جديد

انتهاء  
العقد

## المرحلة العاشرة : مشروع شراكة مكتمل

ويقتضي هذا الخيار – ايضاً – عملية تسليم واستلام لشريك خاص جديد آخر ما يثير ذات المخاطر والاعتبارات المتعلقة بإعادة مسؤولية تقديم الخدمة إلى الجهة الحكومية.

في حالة عدم استمرار الشريك الخاص الحالي في تقديم الخدمة فإن العنصر الرئيسي للحكومة سيتمثل في ضمان الانتقال السلس الخالي من المشاكل لعملية تقديم الخدمة سواء كان ذلك للوكالة الحكومية نفسها أم لشريك خاص جديد.

أما المسائل الرئيسية التي يتعين التطرق إليها في هذه المرحلة ، فهي تشمل ما يلي :

- إن اتخاذ القرار بشأن الخيار الذي ينبغي تبنيه عند انتهاء عقد الشراكة الأصلي بين القطاعين العام والخاص لا يجب تركه حتى نهاية العقد وإنما ينبغي دراسته بعناية أثناء مرحلة تصور المشروع الأولي للشراكة بين القطاعين العام والخاص لما لهذا القرار من تأثير على التكاليف وعلى التخطيط للأنشطة.
- عند بدء العمل بموجب اتفاقية شراكة جديدة مع الشريك الخاص من المهم للحكومة أن تستخلص العبر والدروس المستفادة من عقدها السابق كما ينبغي لها أن تدرك المشاكل التي حدثت وأن تتعامل معها قبل حدوثها في العقد الجديد.
- الموارد المطلوبة من قبل الجهة الحكومية في حالة اضطلاعها بتقديم خدمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- ضوابط اتخاذ القرارات بشأن أفضل خيار للوفاء باحتياجات الجهة الحكومية من حيث القيمة المالية واحتياجات العملاء إذ ينبغي وضع هذه الضوابط من قبل الجهة الحكومية في مرحلة مبكرة من المشروع بالتشاور مع الجهاز الرقابي لمشروع الشراكة بين القطاعين.
- أي تغييرات في تقديم الخدمة في حالة تولي الجهة الحكومية للمشروع أو ترسيته على شريك خاص جديد .
- التشاور مع أصحاب المصلحة بشأن العمليات الانتقالية وهي بالغة الأهمية أثناء أي فترة انتقالية لمشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

انتهاء  
العقد

### المرحلة العاشرة : مشروع شراكة مكتمل

ينبغي توثيق الدروس المستفادة وتضمينها في مستندات من قبل مديري مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص عند إكمال المشروع (الإقفال) وإرسالها إلى الجهاز الرقابي للمشروع إذ يقوم هذا الجهاز بتجميع الدروس وتحليلها. وينبغي نشر جميع الدروس المستفادة من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتوزيعها دورياً على جميع الجهات الحكومية والمشاريع الحالية القائمة في إطار الشراكة بين القطاعين.

الخبرات  
المتراكمة

## المراجع

### أولاً : المراجع العربية

1. إبراهيم القره مانللي، أنظمة إدارة تشغيل وصيانة مشاريع البنية التحتية، المجلس الوطني للتطوير الاقتصادي، ليبيا. [www.nedb.ly](http://www.nedb.ly)
2. د. أمل البشبيشي، نظام البناء والتشغيل والتحويل، المعهد العربي للتخطيط، 2004.
3. د. عادل محمود الرشيد ، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2006.
4. د. عبد الله شحاته خطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة، كلية الاقتصاد والعلوم والسياسية، جامعة القاهرة.
5. محمد متولي دكروري، الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، الإدارة العامة للبحوث المالية، قطاع مكتب الوزير، وزارة المالية المصرية.

## ثانياً : المراجع الانجليزية

1. Center For Civil Governance, Public Private Partnerships, A Resource Guide, Columbia Institute, Second Edition, June 2009.
2. IMF (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 DC
3. Philippe Marin, Public-Private Partnerships For Urban Water Utilities, World Bank. 2009.
4. Public –Private Partnership: Local Imitative. (2007). Available at [www.theclimategoup.org](http://www.theclimategoup.org)
5. The Federal Ministry of Transport, Building and Housing (BMVBW). (2006).
6. Ugaz. C. 2003. Approaches to Basic Service Delivery : Privatization, Decentralization and Equity, paper prepared for workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Chile.
7. United Nations Economic Commission For Europe, Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, New York, 2008.
8. 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.