

تمهيد الفصل الأول:

يتطلب تأسيس وإنجاز مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل تكاليف مالية كبيرة بمقابل ضخامتها، لذلك لا يكفي القطاع العام أو الحكومة التدخل وحدها، لتلجأ إلى القطاع الخاص والذي يتميز بسرعة التعاون مع الحكومة وفقاً لشروط متفق عليها يحرص على استخدام آليات ومنافذ تمكنه من تحقيق الهدف المطلوب من الحكومة بمقابل مالي يعكس سرعة تجاوبه مع القطاع العام، ومن هنا كان له أن يشارك الدولة في عمليات إنجاز وتأسيس المشاريع المختلفة، وخاصة في مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل ومن هنا كانت صيغة الشراكة بين القطاع العام والخاص والتي تعطي مفهوم يعمل على الجمع بين المبادئ الأساسية لكلا القطاعين مع مراعاة مختلف المزايا المحققة من كلا القطاعين و كذا حدود الإلتفاع منهما مع الأخذ بعين الإعتبار المخاطر المختلفة من تقنية وإقتصادية المترتبة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإيجاد طرق الحد منها، ومراعاة مختلف المحفزات والمبررات للجوء إليها نظراً لما تتمتع به من ميزات وفوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتي نتج عنها عدة أساليب وأنواع يعتمد عليها في تمويل وتأسيس مشروعات البنية التحتية على إختلافها من شراكة تعاونية وشراكة تعاقدية، وعن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنية التحتية قطاع النقل المتنوعة، من الطرق المطارات والموانئ وخطوط السكة الحديدية، وهذا بهدف إنشائها بأقل التكاليف وتشغيلها، والتي تلجأ لتطبيق سياسات متوازنة لإنشائها، وقد أثبتت نجاعتها في كثير من دول العالم؛

وتتنوع أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص ما بين التعاون والتعاقد والتي تنشأ بفعالها شراكات أخرى تمس الجانب المالي أي أنها تتخذ طابعاً مالياً في مجال الإستثمار من خلال وزن كل شريك؛ مدة أو عمر الشراكة، تطور المصالح لكل شريك؛ والجانب التقني والذي يضم تحويل التكنولوجيا والخبرات حيث يتم جلب معارف جديدة وتقنيات حديثة في مختلف مجالات الإنتاج. والجانب التجاري الذي يركز على تقوية وتعزيز مكانة المؤسسة في السوق التجارية من خلال إستغلال العلامات التجارية أو ضمان تسويق المنتج، وهذا الشكل يعني التخلص من حالة عدم توازن في السوق ويخص جانب التسويق بشكل كبير، إضافة إلى جانب البحث و التطور تطوير المنتجات وتحسينها مع التقليص من التكاليف الإنتاجية والدخول إلى أسواق جديدة تعطي للمؤسسة الأفضلية عن باقي المؤسسات المنافسة لها، لتكون الشراكة بين القطاعين العام والخاص أحد الإستراتيجيات المعول عليها في تمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل، حيث سيتم التطرق ضمن هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: مدخل مفاهيمي للشراكة بين القطاعين العام والخاص

المبحث الثاني: صيغ الشراكة بين القطاعين العام والخاص

المبحث الثالث: إستراتيجيات وأهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل وآثارها على التنمية

المبحث الأول: مدخل مفاهيمي للشراكة بين القطاعين العام والخاص

تلجأ معظم حكومات الدول لإيجاد أساليب تمويلية تكون خفيفة العبء، وتحقق عوائد تعود على الجهتين المشتركين في عملية تمويل المشاريع؛ وهما الحكومة الممثلة للقطاع العام، والمؤسسات ذات الطابع الخاص المكلفة بالتعاون من أجل التمويل والإنجاز لهذه المشاريع والممثلة للقطاع الخاص، وبالتالي تنشأ صيغة الشراكة بينهما، ويحدد مفهوم الشراكة أساساً من وجهة نظر القطاعين العام والخاص كلا على حسب نظرته، وبالتالي ظهرت مجموعة من المفاهيم للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وتتجسد هذه الشراكة في عدة أساليب وأنواع حسب بيئة البلد الذي سيعتمدها، وبالنظر إلى المخاطر المتعلقة بها توجد العديد منها، ومعرفتها يساهم في التخلص منها والعمل على الحد أو التقليل منها، والتغلب عليها، وتطبيقها يكون أساساً من أجل تحقيق أهداف مشروعات البنية التحتية بمختلف أنواعها كقطاع النقل، فنجد مشروعات النقل الطرقي والسكك الحديدية، والنقل البحري للموانئ، والنقل الجوي للمطارات كلها تصب في عملية تأسيس هذه المشروعات بأقل التكاليف وفي الوقت المناسب، وهذا بالتعاون بين القطاعين وعليه سنستعرض في هذا المبحث ما يلي:

المطلب الأول: ماهية الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأبعادها

من خلال هذا المطلب نتعرض فيه لتحديد مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهذا بسرد أهم التعاريف التي جاء بها مفكري علم الاقتصاد والمنظمات الدولية، ونستعرض الأبعاد السياسية والإقتصادية والإجتماعية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وأهم مبادئها وخصائصها وأطراف عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص كما يلي:

أولاً: تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص: تعددت التعاريف الخاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص ومن أبرزها نذكر:

1-تعريف المفكرين الإقتصاديين: تم تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص من قبل العديد من علماء الفكر الإقتصادي، وتم إختيار مجموعة من التعاريف كما يلي:

أ- Franz(2000): " هي التعاون الهادف والذي يتم بين المؤسسات عامة والمؤسسات خاصة لغرض الوصول إلى الفوائد المتبادلة المطلوبة، بالاعتماد على إطار مرجعي مشترك؛"

ب-Montanheiro: "هي ذلك النشاط المشترك والمنفذ من قبل أعضاء من القطاع العام والقطاع الخاص في بيئة إقتصادية متشابهاة أو متنوعة ويساهم بطريقة مباشرة في إجمالي مشروع الأعمال لخدمة الفرد والمجتمع"¹؛

ج-Jamali: "هي كل ما يتجاوز خصخصة الخدمات العامة، ولكنها تنطوي على نوع من التعاون بين شريكين أو أكثر لتحقيق الأهداف المشتركة، وترى كذلك أن هذا التعاون يجب أن ينطوي على تعريف مشترك للأهداف وتحديد واضح للمسؤوليات سعياً إلى تحقيق الأهداف المشتركة"²؛

2-تعريف المنظمات والهيئات الإقتصادية الدولية:

أ-منظمة الأمم المتحدة: "هي كل ما يضم التعاون والأنشطة و مختلف الأساليب المبتكرة من قبل القطاع العام للتعاقد مع القطاع الخاص الذي يجلب رؤوس الأموال، وقدراته لتسليم المشاريع في الوقت وبالميزانية المحددين، بحيث تكون الموارد والإمكانات لكلا القطاعين مستخدمة معاً، وذلك بالطريقة التي تؤدي إلى إقتسام المسؤوليات والمخاطر بين القطاعين بطريقة عقلانية لتحقيق التوازن

¹ -Montanheiro, luize, **public private partnerships: what are their true Colours?** In (Eds) L Montanheiro et al, the 8th International conference of public and private sector partnerships. Explaining Cooperation, Sheffield University press, 2002. U,K, 301-320

² -Jamali. D a public **private partnership in Lebanese Telecommunications industry: critical success factors and policy lessons.** Works Management and Policy, 2004 Vol. 9, No. 2, PP. 103-119.

الأمثل لكل شريك، في حين أن مسؤولية القطاع العام تبقى التحكم في تقديم خدمات للأفراد بالطريقة التي يستفيد منها الجمهور وتحقق التنمية الاقتصادية، وتحسن نوعية الحياة"¹؛

ب- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: "هي عقود طويلة الأجل بين الجهة العامة وشريك من القطاع الخاص أو مجموعة من الشركات الخاصة، والتي بموجبها هذا الأخير يكون مسؤولاً بدرجات متفاوتة على التصميم، البناء، التمويل، التشغيل والتسيير الجيد للتجهيزات، بهدف تقديم خدمة للإدارة أو مباشرة للمستخدمين"²؛

ج- البنك الدولي: "إختصار يستخدم للتعبير على كل العلاقات التعاونية أو القانونية والتشريعية الطويلة الأجل بين الأطراف العامة والخاصة، لغرض تطوير أو توسيع خدمات البنية التحتية يتحمل القطاع الخاص كل أو أغلب المسؤوليات المالية والمخاطر عن المشروع من أجل توفير الأصل العام أول الخدمة، حيث يتحمل القطاع الخاص عبئاً كبيراً من المخاطر ومسؤولية الإدارة"³.

د- صندوق النقد الدولي: "إتفاق ترتيبى يقوم بواسطته القطاع الخاص بتوفير وتقديم أصول وخدمات تتعلق البنية التحتية، والتي كانت تقوم الحكومة والقطاع العام عموماً بتوفيرها"⁴ وهذا بتمويل وتنفيذ الإستثمارات الحكومية العامة، بالإضافة إلى تقديم الخدمات العامة وتحمل جزء من المخاطر التي كان يتحملها القطاع"⁵.

3- تعاريف حديثة: وفي العصر الحديث تم تقديم المفاهيم الآتية عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص نورد منها ما يلي:

أ- "هي عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص القيام بمهمة إجمالية تتعلق بتمويل الإستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها وإستغلالها وصيانتها طوال مدة العقد المحددة في العقد في ضوء طبيعة الإستثمار، أو طرق التمويل، وذلك مقابل مبالغ مالية تلزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية، فهذا العقد يجمع بين القطاعين العام والخاص من أجل تحقيق هدف معين، ويخضع لإجراءات حددها المشرع تتمثل في قيام المتعاقد الخاص بإنشاء وصيانة أحد مشروعات البنية التحتية مقابل الحصول على عوض مالي يأخذ صورة إيجار يرتبط أحياناً بطبيعة الإستثمار والإنشاءات التي يقيمها المتعاقد وما يبذل من عناية وفقاً لما تم الإتفاق عليه"⁶؛

ب- "هي إحدى وسائل التعاون بين القطاعين الحكومي والقطاع الخاص بغرض إنجاز مشروع معين لتحقيق أهداف معينة منها إشباع الحاجات العامة للأفراد لفترة زمنية محددة"⁷؛

¹ - Comptroller & auditor general of India, 2009, p 4 sur le site web <https://www.cag.gov.in/en/content/report-no4200910-compliance-audit-direct-taxes-union-government> consulted in 22/05/2019, at 13:00.

² - OCDE, **Les partenariats public-privé en Tunisie**, volume I – introductif, aout 2015, p12.

³ - Jeffrey delmon, **partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures**, guide pratique à l'intention des décideurs publics, the world Bank, 2010, p02.

⁴ - José Luis Navarero Espigares, Elisa Hernandez Torres, **public private partnerships as a new way to deliver healthcare services** January 2009, p5.

[Http // www .research gate .net/ publication /28268723_ public_ and _private_ partnership _as _ a _ new _way _to _deliver_ healthcare _services](http://www.researchgate.net/publication/28268723_public_and_private_partnership_as_a_new_way_to_deliver_healthcare_services) consulted in 02/03/2019, at 18:00.

⁵ - برناردين أكيتوبي، **الإستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص**، قضايا إقتصادية معاصرة، العدد 40، منشورات صندوق النقد الدولي، 2013، ص06.

⁶ - أمل عبد الصمد، **عقود الشراكة (PPP)**، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، 2018 ص20.

⁷ - أحمد حرير، **النظام القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص-دراسة تحليلية مقارنة على ضوء التشريع الجزائري وبعض التشريعات المقارنة**، المركز الأكاديمي للنشر والتوزيع، 2019، ص28.

ج- "هو عقد يجمع بين القطاعين العام والخاص لتحقيق هدف معين يتمثل في قيام الطرف من القطاع الخاص بإنشاء وصيانة أحد المشروعات العامة (التي تهدف إلى خدمة المواطنين)، مقابل عوض مالي يسدده الطرف العام على أقساط يتفق عليه، على أن هذا العقد يجعل للطرف العام نوعاً من الرقابة على المشروع بصفته شريكاً".¹

مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال النقل: بناء على ما تم تقديمه سابقاً يمكن تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال النقل بأنها مجموع عمليات التمويل والإنشاء والتشغيل لمشروعات قطاع النقل متضمنة البنية التحتية والخدمات الخاصة بقطاع النقل،² وهذا بإستخدام كل الموارد البشرية والمادية والمالية في مشروعات الأشغال العامة والنقل (تشديد وبناء وتشغيل الطرق والجسور والأنفاق والمطارات والموانئ والسكك الحديدية)، وتتميز بخصائص أهمها ضخامة الحجم المالي لتشيدها، وطول فترة إنجازها.

ثانياً: خصائص عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: تتميز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمجموعة من الخصائص من أهمها ما يلي:³

2-1- عقد الشراكة عقد شامل وقانوني: بحيث تتميز عقود الشراكة المهام الملقاة على عاتق المتعاقد المتمثلة في التمويل والبناء والإستغلال إضافة إلى التصور أو التحضير الأولي للمشروع؛

2-2- عقد الشراكة يمتد لمدة زمنية طويلة: بحيث يتطلب إنجاز مشروعات البنية التحتية فترة زمنية تمتد عادة حتى 30 سنة؛

2-3- عقد الشراكة يرتبط بمشاريع البنى التحتية: وهذا على إعتبار أن أغلبية مشاريع البنية التحتية المنفذة بصيغة الشراكة تعود ملكيتها في النهاية إلى القطاع العام أو الحكومة؛

2-4- عقد الشراكة يقوم على مبدأ تقاسم المخاطر: والتي تتم بين الطرفين العام والخاص (الصعوبات التقنية والفنية المتعلقة بالبناء، عدم قدرة المتعامل المتعاقد على الإنجاز، المخاطر السوقية،... الخ)؛

2-5- أطراف عقد الشراكة أحدهما من القطاع العام والآخر من القطاع الخاص: بحيث تجمع الشراكة بين طرفين من المتعاقدين هما الأشخاص العمومية (الإدارة المتعاقدة)، والأشخاص الخاصة (المتعامل المتعاقد)؛ أي أن أطراف العقد مزيج من القطاع العام والخاص.

ثالثاً: أطراف عقد الشراكة: هناك العديد من الأطراف ذات الصلة بمشروعات الشراكة هي كالتالي:⁴

3-1- القطاع العام: وتمثله السلطة المختصة والتي تكون عادة هيئة إدارية تنوب عن الدولة، وهو الطرف الأساسي في إبرام عقد الشراكة يقوم بإعطاء حق الإمتياز للشريك من القطاع الخاص، ويعد الجهة المنظمة للنشاط وهي التي تضع أسس وقواعد التشغيل للجهات العاملة في مجموعة الأنشطة داخل أحد القطاعات،⁵ كما تقوم أيضاً بمتابعة ومراجعة أداء مختلف هذه الجهات، وقد تكون الجهة المنظمة هي ذاتها السلطة المختصة؛

¹ صافي أحمد قاسم، الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص (PPP)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 11.

² عبد اللطيف بن عبد الله بن عبد اللطيف، طرق الاستثمار والتمويل في قطاع النقل والمواصلات، المجلة العلمية للإقتصاد والتجارة، ع 3 جامعة عين شمس، كلية التجارة، مصر، ص 264.

³ أحمد حرير، مرجع سبق ذكره، ص 54.

⁴ تقرير الجمعية العامة للأمم المتحدة، الشراكات بين القطاعين العام والخاص: تحديثات مقترحة لدليل الأونسيترال التشريعي بشأن مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص، لجنة الامم المتحدة للقانون التجاري الدولي، الدورة 51 نيويورك 19 فيفري 2018 ص 21

⁵ محفوظ برحمان، ملاك عراسة، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التشريع التونسي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية العدد الأول، المجلد 11، جامعة الجلفة، ص 777 (292-773).

3-2-القطاع الخاص: ويمثله المستثمر بإعتباره الطرف الأساسي الثاني، والذي يساهم بنصيب في رأس مال تأسيس شركة خاصة بالمشروع وهي ما يطلق عليها بشركة المشروع وتعتبر هذه الشركة هي صاحبة الإمتياز القانوني في هذا المشروع،¹

3-3-الأطراف الأخرى: هناك أطراف عديدة أخرى تساهم في توفير الإستثمارات اللازمة للمشروع تكون شركة المشروع الطرف الأساسي فيها وتتمثل هذه الأطراف فيما يلي:²

أ-المقاول العام للمشروع: ويعمل بالشراكة مع مقاولي الباطن الذين يعملون معه، وهو أحد من المساهمين في الشركة المشكلة للمشروع؛

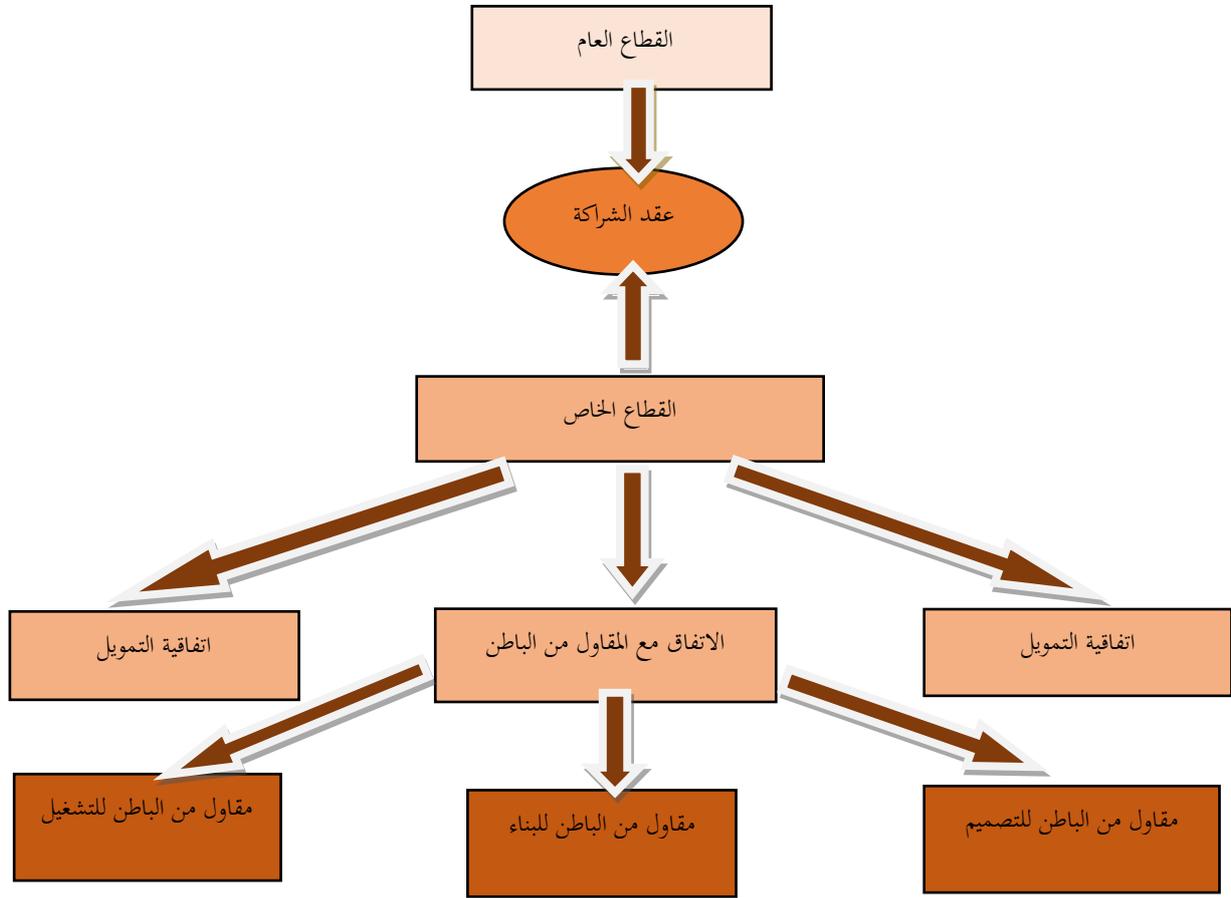
ب-المشغل: وهو مقدم الخدمة ويمثله عادة المقاول العام، من خلال تقديم حصة في رأس المال للمشروع؛

ت-المستثمرون: ويمثلون مجموعة من القطاعات المختلفة مالية وقانونية وفنية، ويتعاقدون مع كل من البنوك-المقاول-المشغل؛

ث-مؤسسات أخرى: وتمثلها شركات التأمين وإعادة التأمين والموردين لمختلف المعدات والمهمات.

والشكل الموالي يبين هيكل الأطراف المكونة للشراكة بين القطاعين العام والخاص؛

الشكل (1-1) أطرف عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص



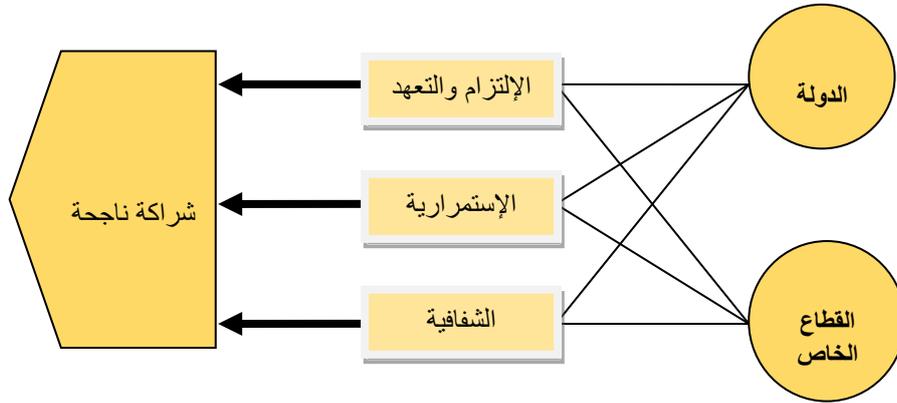
المصدر: -محمد صلاح، نماذج تنموية حديثة في ظل نموذج (PPPs)، الأليات الحديثة في تمويل التنمية المستدامة على ضوء التجربة المصرية، مجلة آفاق علوم الإدارة والإقتصاد، المجلد 02، العدد 02، (2018)، ص74-101، ص79.

¹-Mattieu Bertin et autres, **partenariat public prive-une interface nécessaire-**, INSE Rennes, mars 2016, P44.

²-أحمد بوعشيق، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، أيام 1-4 نوفمبر 2009، معهد الإدارة المملكة العربية السعودية.

رابعا: مبادئ الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص: تركز الشراكة بين القطاعين العام والخاص على ثلاثة مبادئ أساسية مهمة وهي:¹

- 4-1- الإلتزام والتعهد: يتعهد أطراف عقد الشراكة بالإلتزام بالدور المحدد لهم من قبل، وذلك بتنفيذ القرارات الإستثمارية وإنجاز المشروعات تبعا لأهداف منهجية، والتي تحدد من خلالها دور كل شريك في ظل مناخ إداري فعال؛
 - 4-2- الإستمرارية: نظرا لخاصية المدة الزمنية الطويلة التي تتطلبها مشروعات الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص فإنه من المرجح أن تتغير السياسات العامة للدولة مما يؤدي بدوره إلى إلغاء مشروعات الشراكة، لهذا يتوجب الأخذ بعين الإعتبار الفترة الزمنية المناسبة في حالة تنفيذ هذه المشروعات لتجنب الحساسية السياسية، كما يتطلب الأمر تحديد الإطار العام ومنهجية الإدارة في ظل قوى السوق التي تحكم عملية الشراكة؛
 - 4-3- الشفافية: يجب التعامل بين الشركاء بصدق ووضوح وهذا من خلال التنسيق بين الشركاء وفقا لرؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الأهداف الموضوعية، في ظل المتغيرات الداخلية والخارجية التي تصادف مراحل تنفيذ الشراكة.
- الشكل (1-2) مبادئ الشراكة بين القطاعين العام والخاص.



المصدر: أمجد غانم، دراسة حول: الشراكات القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية على مستوى الهيئات المحلية، شركة النخبة للإستشارات الإدارية، فلسطين، ديسمبر 2009، ص 11.

خامسا: أبعاد السياق العام للشراكة: يشمل السياق العام للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على مجموعة من العوامل الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والسياسية والبيئية غير الثابتة، ويبرز دورها ضمن الشراكة ومدى حاجتها لها، والتي نوردتها كما يلي:²

5-1- البعد الإقتصادي والإجتماعي: ينطلق البعد الإقتصادي والإجتماعي من منطلق ما يعرف بالتحول من الصناعة إلى إقتصاد الخدمات، ويطلق عليه مجتمع ما بعد الصناعي من خلال وجود رأس مال غير منتظم الذي تحدد فيه الكفاءة الاقتصادية وتنظيم الربحية في توظيف موارد المجتمع الإقتصادية الشحيحة، وموارده الرمزية (مثل المعرفة)، وأهم خصائص هذا المجتمع هو إنتقاله

¹ - أمجد غانم، دراسة حول: الشراكات القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية على مستوى الهيئات المحلية، شركة النخبة للإستشارات الإدارية، فلسطين، ديسمبر 2009، ص 10.

² - فتحي عبد القادر لاشين، وفريق خبراء المنظمة العربية للتنمية الإدارية نظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية الأساسية للنقل نماذج من بعض الدول العربية، نماذج من بعض الدول العربية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جمهورية مصر العربية، القاهرة، 2010، الصفحات 212، 213، 214.

من مجتمع صناعي إلى مجتمع إقتصاد الخدمات والذي سيطرت عليه الفئات المهنية الإحترافية بزيادة السيطرة السياسية والإقتصادية، ومع وجود المعرفة النظرية لمركزية المؤسسات المعنية، وهذا يترتب عنه صياغة للسياسات من خلال التطور في تكنولوجيا المعلومات ونظرتها المستقبلية وهذا يخلق التكنولوجيا الفكرية الجديدة التي تؤدي لتطوير المجتمع من الناحيتين الإقتصادية والإجتماعية بإدارته على المستوى التنظيمي، وكل هذه الخصائص أدت إلى التوجه الكبير للتجزئة واللامركزية والشبكيات، وهذا ما يوضح إتجاه المنظمات جزئيا نحو العمل بنظام التعاون والشراكة؛

5-2- البعد الثقافي: يركز البعد الثقافي على مفهوم ما بعد الحداثة، والتحول التي ترافقها وبصفة عامة مختلف التنظيمات المبنية على أساس التعددية والمنفتحة على مجالات متعددة بمسلك منهجي قائم على عدم الأخذ بنظرية واحدة تحتكر الحقيقة بمعناها المطلق، بحيث يستند التنظيم ما بعد الحداثة على ماهية الثقافة التنظيمية، وخصوصا نحو تبنى الرؤى التنظيمية من خلال دراسة تحول المنظمات نحو ثقافات مهنية متعددة ويساهم التنظيم ما بعد الحداثة على فهم الثقافة ويعمل على تطبيقها دون تغييرها، وخصوصا عند إتخاذها التوجه الإيجابي، وينطلق التنظيم ما بعد الحداثي من فرضية أن للمنظمة ثقافات مختلفة وليس واحدة توجد بها عدة توجهات وهذا ما يؤدي إلى التوجه نحو الشراكة؛

5-3- البعد السياسي: ينطلق من المنهج الليبرالي التحرري الجديد، والذي يعتمد على تدخل الحكومة في كافة نواحي الحياة الإقتصادية والإجتماعية، مرتكزا على مسايرة مبادئ وآليات الحوكمة الحديثة مع التغيرات الجديدة، وتستند مرجعية ذلك بين منهجين هما الإقتصاد المؤسسي الحديث المبني على المنافسة وحرية المفاضلة، وكذا الإدارة الإحترافية القائمة على الحرية الإدارية والخبرة، وتغيير درجة التركيز بين المنهجين بين الدول والمجتمعات، ويعتبر مفهوم الإدارة العامة الحديثة من التوجهات الحديثة نحو التجديد، والتوجه نحو الأساليب المرنة في تنظيم الإدارة إعتقادا على شروط السوق بصفة رئيسية، وترتب عن ذلك وجود شبكيات سياسية مختلفة الأشكال من منظمات حكومية وغير حكومية، وكذا تنظيمات القطاع الخاص، والتي إعتمدت على إرساء نموذج حديث من الحوكمة يقوم على تصورات شكلية حديثة من التنظيمات المختلفة أو المجموعة في العمل والتي تمس كل المجالات ومنها التوجه نحو الشراكة والتعاون؛¹

5-4- بعد البيئة المتقلبة: تعمل المنظمة على الإرتباط ببيئتها من خلال فكرة مستحدثة على إعتبار أنها تلزم ذلك وهذا بمعرفة مختلف التحديات التي تطرأ على البيئة المتداخلة لحدودها التنظيمية دون الإستعانة بالتعليمات الداخلية للتنظيم، وسعيا من هذه التنظيمات الجديدة حتى تعمل وفقا للبيئة التنظيمية غير المستقرة، لجأت هذه التنظيمات إلى إقامة تعاونيات إتحادية بمفهوم الشراكة، ومع زيادة عمليات التداخل بين التنظيمات بأساليب حديثة، بحيث كان على المنظمة الواحدة تجنب وتوقع مختلف الإضطرابات البيئية والإبتعاد عنها، بحيث تساهم الأشغال التعاونية والتشاركية في مساعدة أصحاب الشأن من التعاون المتبادل فيما بينهم، والعمل الجماعي والمشارك لحل المشاكل التي تعترضهم، والعمل المستمر على مجابهة المتطلبات البيئية المتغيرة، والرفع من التعاون المتبادل بينهم، لما يترتب عن ذلك من تفاعل وهو ما يعمل على التوجه نحو الإتحاد والشراكة.²

ينطبق مفهوم الشراكة على كل عقد قانوني وشامل يتم بين شريكين أحدهما من القطاع العام والآخر من القطاع الخاص من أجل تنفيذ أحد مشروعات البنية التحتية كالنقل والصحة، وذلك بتقاسم الأعباء والمخاطر خلال فترة زمنية تكون طويلة عادة، وفقا لمبادئ الالتزام والتعهد والإستمرارية والشفافية، وهذا ما يبرز الأبعاد الخاصة بالسياق العام للشراكة كالبعد السياسي والإجتماعي والثقافي والبيئي والتي تكشف عن دوافع التوجه إلى نظام الشراكة بفعل المزايا التي يتمتع بها هذا النظام.

¹-Ghassane HADJAR le partenariat public privé «transfert de connaissances managériales et apprentissage» cas d'entreprises algériennes» thèse de doctorat en science de gestion «université de Nice SOPHIA ANTIPOLIS Institut D'administration des entreprises ,2014» p35.

²-محمد صلاح، مرجع سبق ذكره، ص85.

المطلب الثاني: دوافع ومحفزات وفوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تبعاً لما جاء في المطلب الأول من تحديد للإطار العام لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص سيتم توضيح من خلال هذا المطلب مبررات ودوافع لجوء الدول والحكومات إلى تطبيق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشروعات البنية التحتية، وهذا نظراً لما تحققه من مزايا ومنافع تعود على الأطراف المشاركة وعلى الدولة بمجموعة من الآثار الإيجابية وسنورد ذلك كما يلي:

أولاً: دوافع التوجه نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص

ينطوي تطبيق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشروعات البنية التحتية إلى جملة من الدوافع والمبررات تتلخص في النقاط التالية:¹

1- عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها، والضعف المتزايد على الموازنة العامة للدولة، والإسراع بتنفيذ المشروعات ذات الأولوية بتجميعها وإنجازها من خلال طرق حديثة، فقد أدى إرتفاع التكاليف الإستثمارية للمشروعات إلى دفع الحكومات نحو الدخول في مشاركة مع القطاع الخاص لإنتاج بعض الخدمات العامة والإجتماعية في ظل إنسحاب الدولة مع التوجه الليبرالي الذي تبناه غالبية الدول؛

2- التغير التقني والإقتصادي المتسارع أتاح الفرصة لتخفيض تكلفة المشاريع وتقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الإجتماعية، ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية؛

3- التسيير غير المحكم للقطاع العام الإقتصادي وعدم فعالية أنظمة الرقابة المالية على المؤسسات العمومية الإدارية والإقتصادية منها والفروع التابعة لها، والإنعكاسات السلبية لبرامج الإصلاحات الإقتصادية على المستوى الإجتماعي والإقتصادي مع ضعف روح المبادرة والإبداع والإبتكار لدى القطاع الإقتصادي العمومي، وجمود القوانين والتشريعات والمراسيم التنظيمية التي تحكم النشاط الإقتصادي العمومي؛²

4- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وتعمل الشراكة على تخفيف حدة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الإلتزامات بين الشركاء وعجز الدول عن تحمل أعباء الانفاق الإستثماري في البنى التحتية، وتقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الإجتماعية، ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية؛³

5- النقص والضعف الكبير في الإنتاجية ومشاريع البنية التحتية في البلدان الفقيرة، سواء في مجال الإنجاز (مدة الإنجاز والتكاليف الإضافية المترتب عنها) والتنوعية الرديئة للإنجاز، ومنه الخدمة إضافة إلى سوء تسيير هذه البنى التحتية، وهذا راجع لنقص القدرات التكنولوجية والإنتاجية، وكذا لضعف المؤسسات ونقص الحوكمة وهو ما يبرز في إنتشار مظاهر الفساد والمحاباة السياسية والقبلية والمصالح الضيقة؛

¹ - وهيبه غربي، الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات العامة، مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، العدد السادس عشر، ديسمبر 2014، ص 209.

² - محمد حدو، واقع وآفاق عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص ودورها في إنجاز وتمويل مشاريع البنية التحتية الأساسية في الجزائر، الملتقى الدولي الثالث عشر: إستراتيجيات تمويل الاستثمار في البنى التحتية في ظل التحديات الاقتصادية الراهنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشلف، الجزائر، الشلف: يومي 05 و06 نوفمبر 2017، ص 06.

³ - رشيد فراح، كريمة فحي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة للإدارة الحديثة في المرافق العمومية وانشاء مشاريع البنية التحتية لإمدادات المياه، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2019، ص 21.

6- ضعف القطاع الخاص المحلي الذي يفتقد التجربة والكفاءة والقدرات المالية والتكنولوجية والمعرفية لهذا النوع من المشاريع، لهذا تعد هذه الأخيرة ضرورية لإحتكاك القطاع الخاص المحلي مع الأجنبي وللاستفادة من التكنولوجيا والمعارف والكفاءات التسييرية؛

7- زيادة الفعالية والكفاءة من خلال الإعتماد على الميزة المقارنة وعلى تقسيم العمل العقلاني، وذلك بتزويد الفاعلين (الشركاء) المتعددين بحلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشكلات ذات العلاقة ومجالها، وبالتالي الإنتقال من الموقف الذي لا فوز فيه للفاعلين المتعددين إلى الموقف الذي فيه مساومة وإمكانية الفوز، وهذا ما سيمتدح المجال لمدى عمليات أوسع في إتخاذ القرار لخدمة الصالح العام.¹

ثانيا: محفزات الشراكة بين القطاعين العام والخاص: ومن خلال عرض أسباب اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشروعات البنية التحتية يمكن توضيح أهم العوامل والمحفزات لقيامه كما يلي:²

- 1- التصميم الذي يهدف إلى تحقيق قيمة أعلى للأموال المستثمرة؛
- 2- الرغبة في إنجاز وتنفيذ البنية التحتية الجديدة؛
- 3- القيود المفروضة على التمويل العام؛
- 4- سعي الحكومة لكي يوظف القطاع الخاص موارده في مجالات الخدمات العامة؛
- 5- إستعداد المؤسسات المالية والبنوك المتزايدة لتوفير التمويل اللازم للشراكات.

ثالثا: فوائد ومحاسن الشراكة بين القطاعين العام والخاص: بحيث يستفيد من هذه الفوائد طرفي عقد الشراكة كلا من القطاع العام والقطاع الخاص وقد تكون دوافع الشراكة نفسها هي الفوائد وتمثل فيما يلي:³

- 1- توزيع المخاطرة بين أطراف المشاركة وتقاسمها بين القطاع العام والقطاع الخاص؛
- 2- تخفيف الأعباء المالية التي يعاني منها القطاع العام، وخلق القيمة المضافة التي توفرها المرونة المالية؛⁴
- 3- الإستفادة من خبرة القطاع الخاص في إدارته للمشروعات، التي يعتبر عنصر الوقت حاسما فيها، وتقليل المدة الزمنية اللازمة لتنفيذها، وبالتالي تحسين موقف الإدارة العامة، تساعد كفاءة القطاع الخاص في سرعة التنفيذ والحد من الزيادة الغير المريرة في تكاليف الإنشاء، نظرا للضغوط التي تفرضها ظروف التمويل على القطاع الخاص فعادة ما يمثل ببذل قصارى جهده في تنفيذ المشروع في حدود الموازنة القائمة وفي الفترات الزمنية المحددة للتنفيذ؛
- 4- تحسين القدرة الإدارية للقطاع العام والحكومة، مع تركيز أكبر على النتائج والأداء؛
- 5- توافر الشفافية والوضوح في كل ما يخص رسوم الإستخدام طوال فترة المشروع الأمر الذي يعني أن الإختيار يقع من البداية على تنفيذ المشروعات ذات المردود الاقتصادي العالي؛⁵

¹ -Brinkerhoff، Derick and Brinkerhoff، Jennifer، « Participation Between International Donors and Non-Governmental Development Organization Opportunities and Constraints International Review of Administrative Sciences, 2004;70 (2) 253-270.

² -Skomosy، Gunnar and Chinyio، Ezekiel، Cognitive Models Related to the Development of PPP in Upstream Versus Downstream Cultures in eds L، Montanheiro et al. The 9th International Conference of Public and Private Sector Partnerships: Sustainable Success، a Sheffield University Press, 2003; U.K.P431 440

³ -Hofmeister، Alberts and Borchert، Heiko، Private Sector Partnerships in Switzerland: Crossing the Bridge With the Aid of a New Governance Approach International Review of Administrative Sciences, 2004.70 (2) 217-232.

⁴ -Frank venmas، le partenariat public privé pour les bâtiments scolaires en communauté française، courrier hebdomadaire du CRISP. n2067-2068 ; année 2010، p24.

6- عادة ما يتضمن التحليل المالي في بداية المشروع التدفقات النقدية على مدار عمر المشروع متضمنة جميع مصروفات الإنشاء والصيانة والتشغيل، الأمر الذي يعنى تحقيق الصيانة المستمرة لمكونات المشروع طوال فترة تشغيله دون أية تدخلات من جهة أخرى؛

7- تعتبر الحل الأفضل للتخفيف عن ميزانية الدولة وتساهم في ثبات الميزانية العامة للدولة وتغني من اللجوء إلى الإقتراض الخارجي، وتساهم في خفض المديونية، وإستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية من خلال نقل التكنولوجيا الحديثة، وتساعد على القضاء على مشكل البطالة، وتحقيق التنمية الاقتصادية؛

8- تحسن الشراكة في عرض الخدمات بحيث تساهم في التمويل المسبق للمشاريع من طرف القطاع الخاص بما يسمح بتسريع وتيرة إنجاز المشاريع (تسريع الإستثمارات العمومية)، وتركيز السلطات العمومية على نوعية الخدمات المقدمة، والمواصفات الفنية والتقنية المتعلقة بها، وخلق التنافسية بين شركات القطاع الخاص تسمح بالإستفادة القصوى من الإبتكار والإبداع.¹

يعد تخفيف التكاليف المالية المرتفعة لإنجاز مشروعات البنية التحتية من أهم الدوافع وراء اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومن أبرز محفزاتها سعي الحكومة ليوطن القطاع الخاص إمكانياته لتقديم الخدمات العامة، في حين يعتبر الكثير أن فوائد ومزايا الشراكة هي نفسها مبررات التوجه إليها بالمقابل تشوب هذا النظام بعض المخاطر والنقائص نوردتها في المطلب الموالي.

¹ - Francois Bergere, **le partenariat public-privé en France**, Institutio d'estudios fiscals, Madrid, 2006, P61.62.

المطلب الثالث: مخاطر وسلبيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعوامل نجاحها

بعد عرض مزايا وفوائد ومبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المطلب السابق، يتم من خلال هذا المطلب التطرق إلى نقائص محدودية الإنتفاع من الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومختلف أنواع المخاطر التي تعترضها، ونبين أهم عوامل وشروط نجاح تطبيق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشروعات البنية التحتية كما يلي:

أولاً: سلبيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص: بالرغم من الإيجابيات والمزايا التي تعود على القطاع العام والقطاع الخاص من الشراكة بينهما في تمويل مشروعات البنية التحتية هناك جملة من النقائص تتمثل فيما يلي:

- 1- إرتفاع تكاليف الدولة الناتجة عن سوء دراسة الجدوى الإقتصادية؛
- 2- إمكانية فشل القطاع الخاص بسبب سوء إختيار الشركاء (سوء نية أو سوء تقدير)؛
- 3- إتسام عقود الشراكة بالتعقيد؛
- 4- إنعدام إطار قانوني خاص ينظم الشراكة؛
- 5- فقدان السيطرة من جانب القطاع العام على العمل، ضعف مستوى المراقبة والمساءلة؛¹
- 6- رفض المجتمع للمشروع لأسباب بيئية أو إجتماعية أو بسبب العادات والتقاليد؛
- 7- الإنتاج غير المطابق للمواصفات وضعف مستوى التنافس بين الشركاء بسبب غياب التحفيز.

ثانياً: مخاطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص: ترتبط مخاطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمختلف مراحل تنفيذ المشروع وهي كالتالي:²

1-2- المخاطر المرتبطة بمرحلة التصميم: وتضم المخاطر التقنية المتمثلة في تجاوز التكاليف المحدد أو التأخير في التنفيذ بسبب التأخر في الحصول على التراخيص والتصاريح الإدارية أو عدم تقدير تكلفة الأعمال بصفة دقيقة، أما أثناء تنفيذ المشروع فيمكن أن تحدث فيها مخاطر تكنولوجية، في حين تشمل المخاطر الإقتصادية والمالية زيادة في التكاليف أو تأخير في تنفيذ المشروع مما يفقد المشروع مردوده الإقتصادي، وتظهر هذه المخاطر بسبب عدم الحصول على تمويل طويل المدى بعد إنتهاء مرحلة البناء لسداد الإحتياجات التمويلية،

2-2- المخاطر أثناء مرحلة التشغيل: ترتبط بمقارنة قيمة الإيرادات الناتجة عن المشروع مع تكاليف تشغيله، وتزداد هذه المخاطر بزيادة الفترة الزمنية لتنفيذ المشروع، وسبب الزيادة في التكاليف يحدث من خلال سوء تقدير تكاليف الصيانة وتكاليف إجراءات الإصلاحات الكبيرة، وتكاليف تجديد التجهيزات وإرتفاع الرسوم أو التغير في ثمن المواد الأولية؛

2-3- المخاطر المرتبطة ببيئة المشروع: هي مخاطر غير مباشرة لا تصدر عن أطراف المشروع وإنما عن البيئة التي يتم فيها تنفيذه كمخاطر الكوارث الطبيعية، ويمكن أن تحدث عن أسباب سياسية كرفض إصدار تصاريح عمل ومخاطر لها علاقة بالإقتصاد الكلي كظهور تغييرات تؤثر على المشروعات، إذ قد تتسبب أزمة طاقة في إنخفاض مستوى المعيشة، ومخاطر قانونية والتي تنشأ عن عدم إحترام أو تغير غير مناسب في التشريعات والأنظمة السائدة،

¹ - أنيس بوزياب، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فرصة للنهوض بالإقتصاد اللبناني، منشورات مجلة الدفاع الوطني، العدد 99، كانون الثاني، 2017، لبنان، ص 5، 6.

² - عبد الكريم الشاطر، التطورات القانونية والتشريعية لعقود الشراكة PPP أسس عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT توزيع المخاطر والآثار الإقتصادية المترتبة على نظام الشراكة، التنظيم القانوني لأسس توزيع المخاطر بين طرفي عقد الشراكة، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، الطبعة الأولى، 2019، ص 228.

2-4- المخاطر الخاصة بالشريك من القطاع الخاص: وتشمل أساساً نوعين من المخاطر السياسية منها ما هو تقليدي كعمليات التأميم، المصادرة والحظر، وتغير سلم الأولويات الحكومية، والتشريعات بأثر الرجعي، وعدم إمكان نقل إيرادات المشروع أو تحويلها،¹ وهناك مخاطر سياسية حديثة موسعة تشمل عدم إحترام السلطة العامة لتعهداتها التي تهدف لتعزيز الشراكة، كالإلتزامات التعاقدية التي قطعتها السلطة العامة المانحة للامتياز تجاه صاحب الامتياز من القطاع الخاص بغية تمكينه من تنفيذ الإمتياز ومن تشغيله وتمويله وقيام شركات التأمين بالتأمين عليه، وتحدث المخاطر السياسية عموماً في حالة عدم إحترام القطاع العام للإلتزامات التعاقدية المتمثلة أساساً في إصدار جميع التراخيص والتصاريح الإدارية الضرورية في الوقت المحدد، وعدم التدخل في تنفيذ المشروع أو تمويله أو تشغيله،

2-5- المخاطر الخاصة بالسلطة العامة: وهي المخاطر التي تنجم عن عدم إحترام المبادئ الأساسية للخدمات العامة كالأستمرارية والشفافية، وتعدد أشكالها فقد تكون مخاطر توقف الأشغال وتوقف الخدمات، مع تجاوز التكاليف المحددة، بالإضافة مخاطر شراء المشروع ومخاطر عدم تحقيق الأداء المرغوب.

ثالثاً: شروط وعوامل نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

يعد نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الأهداف التي تسعى لتحقيقها الحكومات، بفضل العوامل التي تساهم في تحقيقها مع وجود مجموعة من الشروط وهي كما يلي:

3-1- عوامل نجاح الشراكة بين القطاع العام والخاص

يعتبر نجاح مشروعات الشراكة من الأهداف الرئيسية التي يسعى إليها أطراف عقد الشراكة ومن العوامل التي تساهم في نجاحها نذكر ما يلي:²

1- صنع القرارات الرئيسية من خلال خطة متينة في بداية المشروع؛

2- توضيح خطوط المسؤولية في المشاركة؛

3- توضيح الأهداف المراد تحقيقها؛

4- وجود حوافز للشركاء؛

5- ضبط تقدم المشاركة.

3-2- شروط نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

بالإضافة للعوامل السابقة هناك مجموعة من الشروط لضمان نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص وهي:³

1- توفر تشريع منطقي من أجل ضبط وتنظيم شكل العلاقة بين الأطراف الداخلة في عقد الشراكة؛

2- توفر آليات الرقابة والمتابعة الفعالة بتوضيح كيفية تنفيذ الرقابة والمتابعة وتحديد المرجعية التشريعية من خلال منهجية واضحة لتصحيح الأخطاء والتجاوزات بالعمل على حلها ومنع تكرارها؛

3- وجود الشفافية الإقتصادية لنجاح العلاقة وفعاليتها في تحقيق أهدافها بتوسيع قاعدة المشاركة بين كل الأطراف؛

¹ - أمل عبد الصمد لكوت، مرجع سبق ذكره، ص 133.

² - Rosenau Pauline, **The Strength and Weaknesses of Public Private Sector Partnerships**, Massachusetts Institute of Technology, U.S.A., Second Edition, 2002.

³ - أيمن محمد فريجات، معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام والخاص من وجهة نظر أصحاب القطاع الخاص، مجلة الإقتصاد والتنمية، العدد 1، جامعة المدية، جانفي 2013، ص 33-34، ص 28-48.

4- التقييم العادل للموارد والأصول باستخدام طرق التقييم العادلة والمنطقية لضمان نجاح المشاريع والشركات لتحقيق الأهداف المسطرة؛

5- العدالة في توفير فرص المشاركة للجميع بفتحها أمام كل أطراف النشاط الاقتصادي المحلي والأجنبي بتوزيع الحصص بالمساواة والعدالة بين جميع الأطراف؛

6- خلو الشراكة من تضارب المصالح بتغليب المصلحة الوطنية العامة على المصلحة الشخصية الضيقة بين الأطراف المشاركة؛

7- الرؤية الصحيحة لأهداف التنمية بتوحيد الفكر والرؤية المشتركة لغايات تحقيق التوافق والأهداف؛

8- الإبداع في إستحداث آليات إقتصادية جديدة مبتكرة لتحقيق الشركات وتطوير المشاريع لضمان نجاح الشراكة؛

9- التطوير المستمر لصيغ الشراكة حسب تطور الزمان وتحدد الفرص المتاحة لكل الأطراف المشاركة.

رغم المزايا التي تحققها الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى أنه يتم تسجيل مجموعة من النقائص تتمثل أساسا في عدم وجود إطار قانوني واضح ينظم هذه العقود مما يجعلها تتعرض للفشل في إتمام المشاريع، إضافة إلى مجموعة المخاطر والتي تنجم من الطرفين العام والخاص، وتجاوزها أو التقليل من حدة تأثيرها على نجاح المشروعات لا يكون إلا بتحليل ودراسة هذه المخاطر من أجل إكتشاف نقاط ضعفها والتوجه نحو تبني عوامل إيجابية تساعد على نجاحها.

يتحدد مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها عقد قانوني، يتم من خلاله تفويض جزء أو كل مهام القطاع العام في مجال إستثمار البنية التحتية للقطاع الخاص بهدف الحصول على رؤوس أموال وخبرات وتقنيات ذات كفاءة عالية وفقا لمبدأ الشفافية في ظل أبعاد السياق العام للشراكة (السياسية والإقتصادية، الإجتماعية الثقافية والبيئية)؛

وتنعكس دوافع ومبررات تطبيقها على الفوائد والمخاسن التي توفرها كتوسيع الموارد المالية لتدعيم ميزانية الدولة من أجل تنفيذ المشاريع، وتوزيع المخاطر وتقاسمها بين الأطراف المشتركة، والمساءلة من أجل تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية التي تمهّد العدد الأكبر من أفراد المجتمع ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتها حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل، ومع ذلك توجد جملة من النقائص التي تميز نظام الشراكة وعلى سبيل المثال إمكانية فشل الشريك من القطاع الخاص في إتمام عملية الإنجاز بسبب سوء الإختيار، وإرتفاع تكاليف المشاريع، وهذا ما يعقد عملية الشراكة بالإضافة إلى وجود مجموعة من المخاطر، والتي تعترض الشراكة في المراحل المختلفة لتنفيذ المشروعات قبل الإنطلاق وأثناء عملية التنفيذ، وحتى بعد الإنتهاء من الإنجاز، إلا أنه يمكن تجاوز هذه العراقيل والمخاطر وذلك بتطبيق خطة تقنية فنية ومالية في بداية المشروع تكون مبنية على توضيح الأهداف والمسؤوليات بين القطاعين العام والخاص، وتتعدد أشكال وأنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ويتم تناولها في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: صيغ الشراكة بين القطاعين العام والخاص

توجد مجموعة من الصيغ المتميزة التي تنشأ بهدف تحقيق شراكة فاعلة وقوية بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص، وتضمن تحقيق تنمية إقتصادية مستدامة، من خلال تحسين جودة أداء الخدمات العامة المقدمة لخدمة المجتمع، وعليه يتم من خلال هذا المبحث إبراز أهم أشكال وأنواع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل، ومختلف أنواع العقود الأخرى، ويتم التطرق إلى نظام البوت كآلية حديثة لتمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل، وهذا بتحديد مفهومة وخصائصه، ومجالات استخدامه، وأطراف عقد البوت، ومختلف المراحل الأساسية لتطبيقه ليتم تقييمه وذلك بتحديد مزاياه وفوائده بالنسبة للدولة المضيفة وبالنسبة للشركات الخاصة، وإبراز النقائص ومحدودية الإنتفاع منه في تمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل.

المطلب الأول: أنواع وأشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يتم من خلال هذا المطلب التطرق إلى مختلف أنواع الشراكة تبعا لشكل الشراكة ما بين شراكة تعاونية وشراكة تعاقدية، وهذه الأخيرة تنفرع إلى مجموعة من الأنواع ويتم التفصيل فيها من خلال توضيح مفهوم هذه العقود، ومزاياها والنقائص التي تعترضها عند تمويلها لمشروعات البنية التحتية لقطاع النقل، وذلك كما يلي:

أولاً: الشراكة التعاونية: هي شراكة تنشأ على مبدأ التعاون والتشارك بين القطاع العام والقطاع الخاص من خلال القيام بالمهام والواجبات بتحمل المخاطر والحصول على المنافع بينهما وفق علاقة أفقية بتنظيم الأدوار بين الدولة والقطاع الخاص، بحيث يكون لكل شريك دور خاص به، ولكن يكمل بعضهما الآخر في إطار تنموي واحد؛¹

ثانياً: الشراكة التعاقدية: هي ما تعرف بعلاقات الشراكة العمودية، حيث توجد جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة، وجهة أخرى تمارس أداء المهام وهذا النوع من الشراكة له خصوصياته، كما يوجد عدة أنواع من الشراكة التعاقدية، وهي مبنية على أساس العقد؛² ووفقاً للشراكة التعاقدية توجد العديد من الأنواع وهي كالتالي:

2-1- عقود الخدمة:

أ- المفهوم: هي عقد إداري ملزم للطرفين العام والخاص فيلتزم الأول بتوفير الخدمة المطلوبة وفق المعايير المتفق عليها عند التعاقد بينما تلتزم الدولة ممثلة بالحكومة أو إحدى هيئاتها بدفع أتعاب توفير تلك الخدمة للقطاع الخاص، وهي عقود قصيرة الأجل تتراوح مدتها بين ستة أشهر وستين، وتستخدم في معظم دول العالم وفي كل القطاعات، وهذا تبعا للمرونة التي تتميز بها؛³

ب- المنافع: يفتح التعاقد وفق عقود الخدمة فرصاً متعددة للمنافسة وذلك بالتعاقد مع العديد من الشركاء من القطاع الخاص، وبالتالي الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في الجوانب الفنية، ما يؤدي بالمرفق إلى التركيز على مهامه الرئيسية، وترتفع نسب التنافس بين المقاولين بفعل المدة القصيرة التي يتطلبها تنفيذ العقد، وهذا ما يعث على العمل لتحقيق الكفاءة في الأداء وتخفيض التكاليف الخاصة بالعقود.

¹- تقرير المجلة الدولية للعلوم الإجتماعية، الأدوار المتغيرة للدولة، مطبوعات اليونسكو، العدد 163، مارس 2000.

²- محمد أشرف خليل حمدونة، العوامل المحددة للشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في نمو الإقتصاد الفلسطيني الخاص بقطاع غزة، أطروحة ماجستير في إقتصاديات التنمية، كلية التجارة الجامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 2017 ص 53.

³- محمد متولي دكروري محمد، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، قطاع مكتب الوزير، الإدارة العامة للبحوث المالية إدارة بحوث التمويل، مصر، سنة النشر مجهولة، ص 9.

ت-النقائص: يتحمل القطاع العام المتمثل في الحكومة تكاليف التشغيل والصيانة مسئولية الإستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المرفق، 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 الإستعانة بهم ضمن أعمال عقد الخدمة.

2-2- عقود الإدارة:

أ-المفهوم: هو عقد يجمع بين هيئة أو مؤسسة حكومية وشركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة، ووفقا لهذا العقد يتم تحويل حقوق التشغيل فقط إلى الشركة الخاصة دون حقوق الملكية، حيث تمنح رسوم إلى الشركة الخاصة على الخدمات التي تقدمها، وترتبط هذه الرسوم بأداء الشركة أو بأرباحها، أما نفقات التشغيل والإستثمار تكون تحت مسئولية المؤسسة العمومية، وتقدر مدة عقود الإدارة من ثلاثة إلى خمس سنوات؛¹

ب-المنافع: يستعمل هذا النوع من العقود إذا ما أرادت الدولة تنشيط شركات خاسرة وهذا من خلال إدخال طرق إدارة القطاع الخاص بهدف رفع قيمة وأسعار هذه الشركات عند عرضها للبيع، بحيث يسمح للدولة بالإحتفاظ بالملكية، ويساعدها في الحصول على الخبرات الإدارية الجيدة والتحكم في إستخدام هذه الخبرات؛

ت-النقائص: تعد إزدواجية الإدارة الخاصة والملكية العامة من أهم النقائص التي تعيق تطبيق عقود الإدارة، فالمتعاقد مع الدولة لا يتحمل المخاطر حيث تتحمل الدولة الخسائر المترتبة عن الشركة، وتلتزم الجهة الحكومية في ظل إشتراطات هذه العقود بسداد مقابل أو أتعاب الإدارة إلى القطاع الخاص في شكل أتعاب محددة وثابتة أو في شكل نسبة من أرباح المشروع أو كلاهما معاً هذا لغرض تحفيز شركة الإدارة على زيادة فعالية المرفق والرفع من كفاءتها.²

2-3- عقود الإيجار:

أ-المفهوم: هو عقد يبرم بين الدولة والشركاء الخواص يشبه تلك العقود التي تجمع بين الأشخاص العاديين ففي النهاية تقوم الدولة بتأجير مرفق عمومي أو منشأة للخواص لمدة زمنية معلومة ومحددة من متوسطة إلى طويلة دون التخلي عن الأصول المملوكة لها تماما،³ وتتحمل من خلالها الشركة الخاصة المخاطر التجارية مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول، ولكن الدولة تبقى مسئولة عن الإستثمارات الثابتة وخدمة الديون، وقد إستخدمت هذه الطريقة كثيرا في عدد من الدول الإفريقية والآسيوية في قطاعات كالنقل البري، ففي تايلاند طبقت عقود الإيجار في قطاع السكك الحديدية عام 1985م في عدد معين من خطوط نقل الركاب، ومع عام 1990م نجحت التجربة وجذبت الخطوط المؤجرة عدد كبيرا من الركاب وأصبحت تدر أرباحا كبيرة؛

ب-المنافع: توفر عقود التأجير للدولة نفقات التشغيل بدون التخلي عن الملكية، مع تجنب التعرض لمخاطر السوق وكذلك الحصول على دخل سنوي إضافة لوقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى، كما تمكن عملية التأجير من الحصول على مهارات تقنية وإدارية متطورة، وذلك ما يساهم في إستعمال أصول الشركة بدرجة عالية من الكفاءة؛

ت-النقائص: من نقائص الإنتفاع بهذا النوع من العقود هو أنه لا يتم فيها تحويل ملكية أصول الشركة الخاصة المتعاقدة مع البلدية، ولا توجد لديها أية حوافز لرفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن لها عائد مناسب على إستثماراتها خلال فترة

1- أيمن محمد فريجات، معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام والخاص من وجهة نظر أصحاب القطاع الخاص، مرجع سبق ذكره، ص32.

2- إيهاب الدسوقي، التخصصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة 1995، ص105.

3- محمد أشرف خليل حمدونة، مرجع سبق ذكره، ص57.

التأجير، ويناسب عقد الإيجار المشروعات التي في حاجة إلى رفع كفاءة التشغيل وليست في حاجة إلى توسعات أو تحسينات.¹

2-4- عقود الإمتياز:

أ- المفهوم: هو إتفاق تعاقدى بمقتضاه يتولى أحد أشخاص القطاع الخاص إنشاء أحد المرافق الأساسية في الدولة بما في ذلك عملية التصميم والتمويل والقيام بأعمال التشغيل والصيانة لهذا المرفق، وتقوم هذه الشخصية الخاصة بإدارة وتشغيل المرفق خلال فترة زمنية محددة، يسمح لها بفرض رسوم على المنتفعين من هذا المرفق لتمكين تلك الشخصية الخاصة من إسترجاع الأموال التي إستثمرتها ومصاريف التشغيل والصيانة، بالإضافة إلى عائد مناسب على الإستثمار، وفي نهاية المدة الزمنية المحددة تلتزم الشخصية الخاصة بإعادة المرفق إلى الحكومة؛²

ب- المنافع: من خلال تطبيق عقد الإمتياز فإن صاحب الإمتياز يبقى المسئول عن النفقات الرأسمالية والإستثمارات، وذلك ما يخفف التكاليف المالية عن الدولة، وتواجه العديد من الدول صعوبات في إيجاد مستثمرين نظرا للحجم الكبير لبعض الإستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من العقود، بحيث تقوم شركة خاصة بتمويل وبناء وتشغيل مشروع خدمي جديد في مجال (الإتصالات، الكهرباء، المياه والري، النقل وغيرها) لفترة معينة ترجع عند نهايتها الأصول للدولة، كما تقوم الدولة خلال فترة الإمتياز بتنظيم ومراقبة العملية الإستثمارية والجودة والأسعار؛³

ت- النقائص: من خلال تطبيق عقود الإمتياز يلاحظ عدم وجود نقائص تحد أو تعيق تطبيقها في تمويل مشروعات البنية التحتية، ومع ذلك يجب مراعاة أن تحد العقود بكل وضوح نطاق وطبيعة الخدمات التي سيقدمها المتعاقد مع البلدية، ومختلف صلاحيات الطرفين أثناء مدة التعاقد، ولضمان نجاح هذا النوع من عقود الشراكة يجب على البلديات أن تحرص على عدم التدخل في إدارة الشركة.

تم الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفقا للعقد المبرم بين طرفي العقد سواء بطريقة تعاونية أو بطريقة تعاقدية ورغم تعدد وإختلاف أشكال التعاقد بين القطاع العام والخاص، والتي تجمع بين عقود الخدمات والإدارة والتأجير والإمتياز، إلا أن القاسم المشترك بينهم يتمثل في إشراك القطاع الخاص في المشروع وتحمله مسؤولية التمويل سواء تعلق الأمر بتجديد المرفق العام وتشغيله أو تعلق الأمر بإنشائه وتشغيله، وإعادة ملكيته بعد إنتهاء مدة العقد.

¹ - علي توفيق الصادق، جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية، معهد الدراسات الإقتصادية، أبو ظبي، 1995، ص 15.

² - إبراهيم الشهواوي، عقد امتياز المرفق العام B.O.T (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، القاهرة، 2003، ص 45.

³ - إبراهيم أحمد إبراهيم، آليات فض المنازعات والتحكيم في عقود BOT، مركز تحكيم كلية حقوق عين شمس، القاهرة 2000.

المطلب الثاني: ماهية عقد البوت

يمثل مصطلح البوت BOT من الجانب اللغوي إختصاراً لثلاث كلمات إنجليزية: **BUILD** (البناء)، **OPERATE** (التشغيل)، **TRANSFER** (نقل الملكية)،¹ وهذا النوع من العقود هو أحد أشكال التمويل التي تحتاجها المشروعات وفيما يلي يتم عرض أهم المفاهيم والخصائص وصور وأشكال هذا العقد.

أولاً: مفهوم وخصائص وأنواع عقود البوت: يتم التطرق من خلال هذا الفرع إلى تحديد تعريف لعقد البوت وإستخلاص مميزاتة وتحديد أنواعه المختلفة كالاتي:

1-1- مفهوم أسلوب البناء والتشغيل ونقل الملكية:

تم تقديم العديد من التعاريف خاصة بأسلوب البناء والتشغيل ونقل الملكي (البوت)، والتي كانت في مضمونها تركز على إبراز دور القطاع الخاص في تمويل مشروعات البنية التحتية في صيغة تعاقدية مع أحد الجهات الحكومية، وسوف يتم التطرق لبعض التعاريف كما يلي:

أ- لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي "اليونسترال" هو شكل من أشكال تمويل المشاريع (Project Finance) تمنح بمقتضاه حكومة ما مجموعة من المستثمرين يشار إليهم "بالاتحاد المالي للمشروع" إمتيازاً لصياغة مشروع معين وتشغيله وإدارته وإستغلاله تجارياً لعدد من السنين تكون كافية لإسترداد تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من العائدات المتأتية من تشغيل المشروع وإستغلاله تجارياً أو أي مزايا أخرى تمنح لهم ضمن عقد الإمتياز وفي نهاية مدة الإمتياز تنقل ملكية المشروع إلى الحكومة من دون أية تكلفة أو مقابل تكلفة مناسبة يكون قد تم الإتفاق عليها مسبقاً في أثناء التفاوض على منح إمتياز المشروع".²

ب- منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية "يونيبدو": "هو إصطلاح أو صياغة لإستخدام القطاع الخاص ليقوم بمشروعات التنمية الأساسية التي كانت من قبل حكراً على القطاع العام، فتمويل المشروع هو زاوية الأساس لمفهوم البوت"³؛

ت- هو "الإستثمار الذي يتولى فيه القطاع الخاص بناء وتشغيل أحد مشاريع البنية التحتية على أن يتم تحويله مرة أخرى للحكومة بعد فترة زمنية كافية يتم فيها إسترداد رأس المال المستثمر وتحقيق معدل عائد مناسب للمستثمر"⁴؛

ث- هو "تعهد من الحكومة أو إحدى الوزارات أو الجهات الإدارية إلى شركة ما وطنية أو دولية أو مشتركة بإنشاء مرفق عام لإشباع حاجة عامة يحتاجها الجمهور كالطرق والمواصلات والمطارات والكهرباء والموانئ والإتصالات، وذلك على حساب الشركة وبنفقات من عندها (الإنشاء)، ثم تتولى هذه الشركة إدارته وتشغيله وتؤدي الخدمة لجمهور المنتفعين مدة معينة، وبشروط محددة

1- أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، "الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية (عقود البوت bot وعقود الشراكة)"، عمان، دار الحامد، 2014، ص15.

2- شامل هادي نجم العزاوي، إلتزامات المتعاقد في عقود التشييد والتشغيل ونقل الملكية BOT "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2016، ص30.

3- أحمد محمد أحمد بنحيت، "تطبيق عقد البناء والتشغيل والإعادة (B.O.T) في تعميم الاوقاف والمرافق العامة"، الدورة التاسعة عشر لمجمع الفقه الإسلامي الدولي، منظمة المؤتمر الإسلامي، دولة الإمارات العربية المتحدة، أبريل 2009.

4 - Roger Tafoti, Redecouvrir la technique du Build, Operat and Transfer (BOT) pour une réalisation optimale de projets publics et privés en Afrique, revue de l'ERSUMA ? N 3, 2013. Revue_ersuma.org/n3septembre 2013 / études- 27/ article.

وذلك تحت إشراف الجهة الإدارية المتعاقدة ورقابتها(وهذا هو حق الإدارة والتشغيل) ثم تنقل الشركة الملكية المرفق أو المشروع إلى الدولة أو الجهة الإدارية المتعاقدة في حالة قابلة لإستمرار تشغيله في نهاية المدة(وهذا هو نقل الملكية)¹؛
ث- هو نموذج لمشروع تقدمه الحكومة في شكل إمتياز لفترة معينة لشركة خاصة تشكل تجمع مستثمرين ومتعاقدين لتطوير مشاريع البنية التحتية الهامة.²

1-2- خصائص عقد البوت: من خلال ما سبق نستنتج أن لأسلوب البناء والتشغيل ونقل الملكية-البوت- مجموعة من الخصائص هي:³

1-1- يتحمل القطاع الخاص تصميم وإنشاء المرفق المتفق عليه بين القطاعين العام والخاص؛
2-2- يسمح عقد البوت بإسترجاع تكاليف البناء وتحقيق ربح مناسب بفعل تشغيل المرفق من طرف القطاع الخاص بشكل تجاري خلال مدة العقد؛

3-3- يتم تحويل وبدون مقابل أصل المشروع إلى المؤسسة الحكومية عند نهاية مدة العقد؛

4-4- يتركز نظام البوت في إنجاز مشروعات البنية التحتية على ثلاثة مكونات هي:⁴

1-4- التشييد والبناء: حيث تقوم شركة المشروع بإنشاء المرفق الذي يعهد إلى مقاولي الأعمال، وهذا من خلال التمويل المشترك مع الشركة ومؤسسات التمويل؛

2-4- التشغيل للمرفق: وهذا وفق إتفاقية تسمى (Operating Compay)، حيث تعهد شركة المشروع إلى إحدى الشركات المتخصصة بإدارة وتشغيل مشاريع المرافق؛

3-4- نقل الملكية: يتم تحويل ملكية المرفق موضوع العقد من طرف الشركة في نهاية فترة العقد إلى الدولة المتعاقدة وبدون مقابل وبحالة جيدة تؤهله للإستمرار؛

5-5- يكون الطرف الرئيسي في عقد البوت الدولة أو إحدى الجهات الإدارية فهي توافق على منح الإمتياز لإحدى الشركات أو المستثمرين؛

6-6- تلجأ الدولة لتطبيق نظام B.O.T بهدف توفير لخدمات وتحسين البنية التحتية من خلال إنشاء مرافق عامة لإشباع حاجات عامة وتقديم خدمات ذات نفع عام؛

7-7- ضمان حسن سير المرفق العام وتحقيق الغرض الذي تصبو إليه الإدارة من إبرامها للعقد، وهذا من خلال تولي الدولة مهمة الرقابة والإشراف على تنفيذ العقد بإعتبارها من الحقوق الأساسية التي تتمتع بها الإدارة في العقود الإدارية.⁵

ثانياً: مجالات وأطراف ومراحل عقد البوت: تتعدد مجالات تطبيق وإستخدام عقد البوت كما توجد ثلاثة أطراف مشاركة في هذا النوع من العقود ويتم تطبيقه وفقاً لسلسلة من المراحل كالاتي:

¹ - كمال طلبة المتولي سلامة، الإتجاهات الحديثة في عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجزيرة، مصر، 2015، ص28.

² - ritawakedjaper, le contrat administratif international, essai d'une théorie général à travers l'exemple des contrats bot (build, Operate and Transfer), point delta, beyrou, Liban, 2013, p108.

³ - محمد صلاح، "السياسات العمومية الحديثة لبناء وتحديث البنية التحتية"، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 12، جامعة المسيلة، الجزائر، 2014، ص 186.

⁴ - أبو بكر عثمان النعيمي، الأساليب حديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية، عقود البوت B.O.T، وعقود الشراكة PPP دراسة تحليلية مقارنة، دار الحامد، عمان، ط1، 2014، ص 21.

⁵ - Euloge Anicet NKOUNKOU، Les projets Build، Operate and Transfer: une démarche contractuelle efficace dans les investissements internationaux. ; Faculté de droit, 2002.

2-1-مجالات استخدام أسلوب البناء والتشغيل ونقل الملكية: حدد الألماني **Commerz Bank** مجالات استخدام عقد البوت في أربعة مجالات رئيسية وهي:¹

- 1- مشروعات بنية تحتية تشمل قطاع النقل والاتصالات كالطرق البرية، السكك الحديدية، شبكات الإتصال؛
- 2- المشروعات المرتبطة بالبيئة والطاقة والتعدين ومن أمثلتها إستخراج البترول والغاز، التخلص من القمامة؛
- 3- محطات القوى التي تشمل إنتاج وتوزيع الطاقة على المصانع والمنزل؛
- 4- مجمعات صناعة الكيماويات والورق والألمنيوم.

2-2-الأطراف المشاركة في مشروعات البوت: تتمثل الأطراف المشاركة في إنشاء وتشبيد وإقامة مشروعات البوت في الآتي:

2-2-1-الدولة كطرف في عقد البوت: تعد الطرف الرئيسي الأول على إعتبار أنها تملك سلطة كيفية إدارة مرافقها العامة، وتتمثل الأدوار التي تقوم بها الدول في مشروعات البوت فيما يلي:²

أ-تحضير الأطر القانونية التي يعمل المشروع في قطاعها مثل: قوانين الأعمال-الإعفاء الضريبي...الخ؛
ب-القيام بدراسة جدوى مبدئية لإبراز الجوانب المتعددة للمشروع، وذلك بطلب تقديم عروض معينة للتنفيذ مع طرح المشروع للمناقصة؛

ت-عقد إتفاقية إمتياز التي تم إختيارها مع توضيح كل الحقوق والإلتزامات لكل طرف من العقد بشفافية، وهناك عدة أدوار أخرى يمكن أن تقوم بها الدولة كأن تجعل مراقب لها لسير المشروع.³

2-2-2-شركة المشروع: هي المؤسسة أو الوحدة صاحبة إمتياز، بحيث يتم تأسيس إتحاد مالي قبل إنشائها بين المؤسسين من القطاع الخاص؛⁴ وتشمل مسؤولية الإتحاد ما يلي:

- أ-القيام بدراسة جدوى المشروع وتقديم عروض التنفيذ؛
- ب-تشكيل شركة المشروع التي تعتبر مؤسسة يشكلها القطاع الخاص لتنفيذ وتمويل وتشغيل المرفق خلال مدة الإمتياز؛
- ت-تحصيل حصة رأس المال من المؤسسين؛
- ث-أما شركة المشروع فتوكل لها مهمة الإقتراض وإبرام العقود مع الأطراف المعنية مثل: الحكومة وشركات المقاولات، وموردي المواد الأولية، وهي المسؤولة عن سداد خدمة الدين أمام البنوك.

2-2-3-الأطراف الأخرى: توجد هناك أطراف أخرى متعددة يمكنها التعامل مع المشروع إما من الباطن أو بصفة مستقلة ومن بينهم مقاول الأعمال الهندسية والبناء البنوك، موردو المعدات، شركة التشغيل والصيانة ومؤسسات التمويل.⁵

¹ - رشدي صالح عبد الفتاح صالح، "التمويل المصرفي للمشروعات" الطبعة الأولى، مصر، مطبعة العشري، 2006، ص 48.

² - ياسر أحمد كمال الصيرفي، النظام القانوني لعقد البوت، ومدى خضوعه، لقواعد القانون الخاص، الكويت، 2008، جامعة الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ص22.

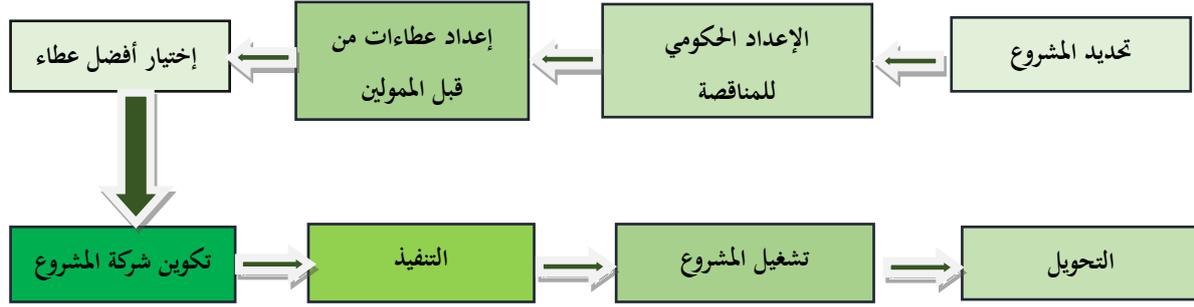
³ - عبد الهادي السيد حسن، تسوية المنازعات الناشئة عن عقد الانشاء والتشغيل ونقل الملكية، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2017، ص 38.

⁴ - مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، بيروت منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص297.

⁵ - منجية بورحلة، مهري عبد المالك، نظام (BOT) (بناء وتشغيل ونقل الملكية) كآلية لدمج القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية في الجزائر، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد السابع، العدد الرابع، ديسمبر 2019، جامعة أدرار ص 45،56، ص49.

ثالثا: مراحل تنفيذ مشروعات البوت: تمر مشروعات البوت بالمراحل التالية حسب الشكل الموالي:

الشكل (1-3) مراحل تنفيذ مشروعات البوت



المصدر: تم إعداد الشكل بناء على:

1- رفيق شرياق، نظام بناء تشغيل تحويل BOT، كبديل لتمويل مشروعات البنية التحتية، مجلة ميلاف، المركز الجامعي

ميلة 2018، ص 49، 50.

2-Janssen، R.، De Graaf، R.، Smit، M. and Voordijk، H. "Why local governments rarely use PPPs in their road development projects: Understanding the barriers»، International Journal of Managing Projects in Business، Vol. 9 No. 1, 2016، pp.: 33 – 52.

يتبين من خلال الشكل السابق أن مشروعات البوت تنطلق من مرحلة تحديد المشروع ثم الإعداد الحكومي للمناقصة وبعدها إعداد عطاءات من قبل الممولين، ثم يليها إختيار أفضل عطاء، وبعدها يتم تكوين شركة المشروع، ثم تأتي عملية التنفيذ وتشغيل المشروع، وأخيرا يتم نقل أو تحويل ملكية المشروع.

نستخلص مما سبق أن عقد البوت BOT شكل آخر من أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل، وهذا من خلال مراحل متعددة تشمل في الأساس الإنشاء أو البناء ثم التشغيل والإدارة ونقل المرفق إلى الدولة في نهاية مدة العقد، كما يضم ثلاثة أطراف رئيسية وهي الدولة المضيفة وشركة المشروع ومجموعة الأطراف الثانوية كالمقاول والمؤسسات المالية.

المطلب الثالث: صور وأشكال فوائد ونقائص الانتفاع من عقود البوت

يتخذ عقد البوت مجموعة من الأنواع بحسب الطرف المتعاقد، وشروط العقد، وبذلك يحقق فوائد ومزايا تعود بالإيجاب على الأطراف المتعاقدة، بالموازاة مع ذلك توجد مجموعة من النقائص تحد وتقلل من الإنتفاع من هذا النوع من العقود لتمويل مشروعات البنية التحتية كما يلي:

أولاً: أشكال عقود البوت: يمكن تلخيص الصور والأشكال المختلفة لعقود البوت على النحو الآتي:¹

1-1- البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية: هو عقد تقوم من خلاله الدولة أو إحدى أجهزتها الحكومية بمنح مستثمر القطاع الخاص الحق في تمويل وإقامة أحد المشروعات الخدمية على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل وصيانة المشروع، وتحصيل مقابل تقديم الخدمة لسداد تكاليف التمويل، وتحقيق فائض ربح مناسب خلال فترة محددة، على أن تؤول ملكية أصول المشروع للدولة في نهاية تلك المدة الزمنية، كما يمتاز هذا الأسلوب بتحويل مخاطر البناء، والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص، كما يتحمل بالكامل مخاطر الإستثمار والتمويل، كما أنه يمكن أن يخضع المشروع خلال فترة التشغيل والصيانة لرقابة السلطة العامة أو الإدارة الحكومية، ولا يكون تحت هيمنتها بصفة كلية؛

1-2- البناء والتملك والتشغيل: هو عقد من أساليب الخصخصة الكاملة يتم من خلاله إعطاء بصورة كلية القطاع الخاص مسؤوليات البناء والتشغيل والإدارة مع الملكية المطلقة لأصول المشروع، ولا ترتبط عمليات التشغيل والإدارة بفترة زمنية معينة، مع عدم وجود أي إلتزامات على عاتق القطاع الخاص بتحويل الأصول للدولة، ويطبق هذا الأسلوب على المشروعات الجديدة كما يمتاز هذا الأسلوب بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص، وتقع مخاطر الإستثمار والتمويل بصفة كاملة على عاتق القطاع الخاص، ولا يشكل تكاليف إستثمارية على الدولة، ويشجع الإستثمارات الوطنية والأجنبية، ويمكن أن يخضع لرقابة السلطة الحكومية دون الهيمنة على المشروع خلال فترة التشغيل والصيانة، وهناك مخاطر من أن تفقد هيمنة الدولة على المشروع والذي يتغير بقرار من القطاع الخاص المالك الأصلي؛

1-3- البناء، التملك، التأجير ونقل الملكية: هو عقد تقوم من خلاله شركة المشروع بإستئجار مشروع قائم من الجهة الإدارية، بحيث يتم العمل على تجديده وتحديثه وتشغيله خلال فترة العقد، ليتم نقله مرة أخرى إلى الجهات الحكومية عند إنتهاء فترة العقد؛

1-4- البناء التأجير ونقل الملكية: هو عقد ذو طبيعة خاصة يستمد خصوصيته من المنفعة التي يحققها الأفراد وهي مرتبطة بالمكان والإيرادات المتولدة عنها، ويقوم المشروع في هذا العقد، على مبدأ القابلية للتأجير خلال فترة الإمتياز أو في حالة ما إذا كان الإيجار سنوي قابل للتجديد؛

1-5- التحديث، التملك، التشغيل ونقل الملكية: هو عقد يكون المشروع فيه قائماً بالفعل ولكنه لا يعمل بكفاءة وذلك نظراً لعدم صلاحيته أو بسبب التطور التكنولوجي، وهذا ما يجعله في حاجة إلى عملية تحديث تقوم على مبدأ تزويد المشروع بالمعدات المتطورة ونظم إدارية حديثة؛

1-6- البناء، نقل الملكية والتشغيل: هو عقد يكون فيه بناء وتمويل المشروع من طرف الجهات الحكومية، بالمقابل تكون عملية تشغيل المشروع من مسؤولية القطاع الخاص، ويعتبر هذا العقد صورة من صور إدارة المشاريع العامة المتعددة كالفنادق والمشاريع السياحية الأخرى، وهو عقد من عقود الخدمات؛

¹ - نوفان العجارمة، عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT وتطبيقاته في النظام القانوني الأردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، لجامعة الأردنية، المجموعة 40، 2013، ص 1052.

1-7-التصميم، البناء والتمويل والتشغيل: هو عقد يقوم من خلاله الشريك من القطاع الخاص بتصميم وبناء المشروع للجهات الحكومية، ويسمح ذلك بإختصار الوقت والجهد وتوفير الأموال ويعطي مجموعة من الضمانات القوية، ويوزع المخاطر الإضافية للمشروع على القطاع الخاص، وتكون الدولة بذلك هي المالكة للأصول والمسؤولة عن التشغيل والصيانة.

ثانياً: فوائد ومزايا تطبيق نظام البوت: يتم من خلال هذا العنصر التطرق إلى مزايا وفوائد نظام البوت بالنسبة للدولة المضيفة و بالنسبة للشركات الخاصة، والنقائص المسجلة عند تطبيقه كما يلي:

1-2-فوائد نظام البوت بالنسبة للدول المضيفة: يحقق تطبيق نظام البوت مجموعة من المزايا بالنسبة للدولة المضيفة وهي:

أ-التخفيف من حجم التكاليف عن الموازنة العامة وتنشيط المشاريع المالية، وذلك بتحمل القطاع الخاص تبعاً لهذا العقد تمويل وإنشاء وتشغيل مرافق ذات الأهمية، وذلك ما يجعل الدولة تتوجه نحو المشروعات والمرافق العامة الأكثر أهمية؛¹

ب-تحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة تستفيد من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيا المتقدمة؛²

ت-تستفيد الدولة المضيفة لمشروعات البوت من خبرة القطاع الخاص في الإدارة والتشغيل، وبالتالي زيادة الكفاءة الإقتصادية لوحداث النشاط الإقتصادي بواسطة ترشيد ممارسة هذا النشاط بتخفيض التكاليف الإنتاجية والتشغيلية والتسويقية المتعددة إلى أدنى حد ممكن، وذلك ما يؤدي إلى تقليل الهدر والرفع من كفاءة التشغيل؛

ث-إستفادة الدولة من التحول التكنولوجي والتحكم في التقنيات الحديثة للإنجاز والإنتاج والإستغلال بإسهام عمليات نظام البوت في نقل التكنولوجيا الحديثة تلك التي تحتاجها عادة المشروعات التشاركية الكبيرة، (مصانع، موانئ، طرقات سريعة، مطارات، مركبات رياضية، شبكات توزيع المياه والكهرباء والغاز والإتصالات السلكية واللاسلكية ...)³؛

ج-توفير مناصب الشغل والتقليل من البطالة، من خلال التوسع في إقامة مشروعات جديدة وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية إلى التوسع في إقامة مشاريع جديدة، وبالتالي إتاحة المزيد من فرص العمل على المدى الطويل، على إعتبار مشروعات البنية التحتية مشروعات طويلة الأجل؛⁴

ح-القضاء على المديونية الخارجية، بحيث يقوم الرأسمال الخاص (الأجنبي والوطني) بحل مشاكل المديونية الخارجية للدولة المعنية، وذلك بإستغناء الحكومة عن الإقتراض أو تقليصه، ويوفر التمويل عن طريق الأشخاص الأجنبية الخاصة للبلاد إستثمارات أجنبية مباشرة بالعملة الصعبة، وهذه الإستثمارات بدورها تسمح بتوفير العملة الصعبة مما يحافظ على سيولة العملة الأجنبية بالسوق الداخلية وبالتبعية، وهذا ما يحافظ على سعر صرف العملة الوطنية أمام العملات الأجنبية؛⁵

¹ - وليد مروة حمزة المخزومي، ماهر فيصل صالح عقد ودوره في إنشاء مرافق البنية التحتية وتسييرها في العراق، في ظل الأزمات المالية المجلد السابع عشر العدد الأول، 2018. المجلة الأكاديمية للبحث القانوني جامعة بغداد العراق ص،(B O O T) 567,597، ص 585.

² - Nimrod Roger TAFOTIE YOUMSI، **BUILD، OPERATE AND TRANSFER (BOT) PROJECTS Contribution à l'étude juridique d'une modalité de partenariats public-privé à la lumière de l'approche Law and Economics،** DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG EN DROIT، Faculté de Droit، d'Économie et de Finance، Université du Luxembourg، 2012. P 144.

³ - Baba Shehu Waziri & Yusuf Isa، **Critical Success Factors for the Implementation of Build-Operate-Transfer (BOT) Projects،** International Journal of Innovative Scientific & Engineering Technologies Research 5(1):1-12، Nigeria، Jan.-Mar. 2017، pp: 02,03.

⁴ - إلياس ناصيف، العقود الدولية، عقد البوت (BOT)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص 146.

⁵ - محمد عبد المجيد إسماعيل، القانون العام الإقتصادي والعقد الدولي الجديد، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2010، ص 162،

خ- إقامة المشروعات والمرافق الجديدة التي تحتاجها الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية في مجالات الكهرباء، المياه، الطرق، المطارات، السكك الحديدية، الأنفاق، المستشفيات والمرافق الصحية، الزراعة والري، الإسكان... إلخ، وهو ما يسمح بخلق قاعدة صناعية وخدمية جديدة مثل إنشاء الطرق أو محطات توليد الكهرباء أو المياه أو غيرها من المشروعات التي تتم وفق صيغة البوت؛¹

د- يساهم تطبيق نظام البوت لتمويل مشاريع البنية التحتية (BOT) الحكومة في تفويض الخدمة العمومية، وذلك ما يمكن الحكومة من القيام بأدوارها الطبيعية من ضبط والإهتمام بالخدمات الرئيسية من صحة وتعليم ورعاية ودفاع وأمن قومي؛

2-2- فوائد عقود البوت بالنسبة للشركات الخاصة:

أ- تستفيد الشركات الخاصة من الضمانات التشجيعية الواردة في قوانين الاستثمار التي تسنها الدولة لصالح المستثمرين الخواص (تشغيل المشروع مقابل عائدات، إعفاء من الضرائب لمدة معينة... إلخ)؛

ب- توجيه المشاريع المنجزة لصالح فئات كبيرة من المستهلكين والمنتفعين (شباب، سواح، مرضى، أصحاب المركبات...)، وهو ما يؤدي إلى إقبالهم عليها بشغف، وبالتالي تحقق الشركات أرباحاً مرتفعة في غالب الأحوال من تلك المشاريع (شبكات الأنترنت، الهاتف النقال، مركبات سياحية وعلاجية ورياضية وطرق سريعة ومطارات... إلخ)؛

ت- إمكانية التفاوض المباشر مع السلطة المتعاقد معها في حالات كثيرة، وما يترتب عن ذلك من الحصول على تنازلات وإمميزات أخرى غير التحفيزات الواردة في التشريعات الداخلية؛

ث- توزيع مخاطر المشروع التي تحدث أثناء التنفيذ، وذلك بإمكانية إلقاء جزء من العواقب السلبية لتلك المخاطر على عاتق الدولة، في حالة وجود إضطرابات سياسية وإلقاء جزء آخر على عاتق الأطراف الأخرى المتعاقد معها (موردون، مقاولون من الباطن) في حالة وجود مخاطرة تجارية.

ثالثاً: محدودية الانتفاع من تطبيق نظام البوت: يترتب على تطبيق عقد البوت بعض النقصان وهي:

1- الدخول في علاقات تعاقدية متشابكة، فكثيراً ما تقتضي مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية التحتية لقطاع النقل، مما يتطلب إنفاق مبالغ مالية كبيرة من أجل الإعداد والتحضير لمستندات التعاقد، وتدريب ممثلين وفنيين وإستشاريين وقانونيين وهو ما يستنزف أموالاً طائلة بالنسبة للأجهزة الحكومية؛²

2- في كثير من الأحيان ما يلجأ المستثمر (شركة المشروع) سواء كان وطنياً أم أجنبياً إلى السوق المحلي من أجل الحصول على التمويل اللازم، لإقامة المشروع بدلا من تحويل هذه الأموال من الخارج ثم يقوم بإستخدام هذا التمويل الذي حصل عليه من السوق المحلي لإستيراد الأجهزة والمعدات من الخارج، مما يرفع الطلب على العملات الأجنبية، وإحداث الضغط على السيولة المتاحة في السوق الداخلي، الأمر الذي ينعكس سلباً على العملة الوطنية ويؤدي إلى إنخفاض قيمتها؛

3- إرتباط عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية بالإحتكار، وهو من الشروط التي تضعها شركة المشروع لكي تضمن سيطرتها على السوق، وعدم منافستها في الخدمة التي تقدمها لكي تتمكن من إسترداد ما أنفقته من أموال، و ما يترتب على الإحتكار من أضرار ومساوئ، وإذا لم يرتبط المشروع بالإحتكار فإن الدولة التي يقام فيها المشروع تكون ملزمة بشراء الخدمة المقدمة من المشروع، كما يحدث في محطات الكهرباء، فعلى سبيل المثال في مشروعات الكهرباء قد تتفق الحكومة على سداد مبلغ معين في

¹ -نوفان العقيل العجارمة، عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) وتطبيقاته في النظام القانوني الأردني، مجلة دراسات الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد الأول، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2013، ص 1052.

² -كمال طلبة المتولي سلامة، النظام القانوني لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، البوت، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، 2008، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ص 55.

- مدفوعات القدرة الإنتاجية، بحيث يغطي هذا المبلغ نسبة معينة من الطاقة الكهربائية المنتجة سواء استهلكت الحكومة هذه النسبة أم لا، كما تضمن حداً أدنى من التشغيل، كما هو الحال عند إنشاء المطارات والطرق؛
- 4-** غالباً ما يتضمن عقد البوت شرط الثبات التشريعي، وهذا الشرط يقصد به منع الدولة من تغيير التشريعات التي أبرم العقد في ظلها أي أن المتعاقد يظل خاضعاً للقانون الذي أبرم العقد في ظلّه، ومثال ذلك لو تغيرت النصوص المتعلقة بالضرائب عن طريق زيادتها أثناء تنفيذ العقد، فإن إحتواء العقد على نص الثبات التشريعي يؤدي إلى حل المتعاقد من دفع الزيادة الضريبية الطارئة؛¹
- 5-** التوسع في الإعفاءات والحوافز الحكومية مثل الإعانات والقروض بأسعار فائدة قليلة والإعفاءات الضريبية ومنح الأراضي المجانية، الأمر الذي يسهم في زيادة الفساد والهدر عند استخدام الموارد العامة؛
- 6-** طلب المستثمرين الأجانب مساهمة الحكومة في مشروعات البنية التحتية بنسبة تتجاوز 25%، وذلك لضمان حمايتها للمشروع وحرمانها في الوقت نفسه من التحكم فيه، الأمر الذي ينفي الغرض من هذا النظام، وهو تخفيف الضغط على الميزانية العامة، ومخالفة المستثمر الأجنبي للمواصفات المعيارية الفنية في عملية إنشاء المشروع ما يؤدي إلى عدم صلاحيته للتشغيل عند تسلم الحكومة له في نهاية فترة الامتياز؛
- 7-** تتحمل الدولة مانحة الامتياز تكلفة المخاطر السياسية، ما يجعلها تعمل على تقديم الدعم الحكومي لهذه المشروعات، مثل دفع مبالغ مالية مقابل تقديم الخدمة أو تقديم ضمانات مالية لكفالة التزام الجهة الحكومية المتعاقدة، أو عن طريق تخصيص أراضي مجانية أو بمقابل زهيد لإقامة المشروع.²

إستناداً إلى ما سبق، تأخذ الشراكة بين القطاع العام والخاص من خلال عقد البوت، العديد من الأشكال وكلها في إطار تعاقدية، وذلك قصد تنفيذ المشروعات المشتركة، من خلال تمويل وإنشاء مرافق عامة لتقديم المنفعة العامة وهذا تحت إشراف الدولة خلال تشييد المشروع وإستغلاله، مع ملكية الجهة الإدارية المتعاقدة للمرفق طوال مدة العقد، وبالرغم من يتم تسجيله من نقائص إلا أنه يمكن التغلب عليها وذلك بتجنب المخاطر وتطبيق الشفافية.

تعد أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص على إختلاف أنواعها، من عقود الخدمة أو عقود الإدارة أو عقود الإيجار أو عقود الإمتياز وعقود البوت بصورها المتعددة (البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية، البناء والتملك والتشغيل، البناء التملك، التأجير، ونقل الملكية، البناء التأجير ونقل الملكية، التحديث التملك والتشغيل ونقل الملكية، البناء، نقل الملكية، والتشغيل، التصميم والبناء والتمويل والتشغيل)، أحد أهم الصيغ الحديثة لتمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل، ولكل نوع من هذه الأنواع فوائد ونقائص تعود بالإيجاب أو بالسلب على مشروعات النقل، وهي عقود ترم بين الدولة أو إحدى هيئاتها والقطاع الخاص ويتم تنفيذها في شكل عقود إمتياز، يمنح لمدة محددة تسمى مدة الإمتياز، وإعادة المشروع إلى الجهة الإدارية المتعاقدة، وبالتالي تحقق هذه العقود العديد من المزايا سواءاً للدولة المضيفة (كالتقليل من القروض الخارجية، والإستفادة من الخبرة والتكنولوجيا، والحد من البطالة)، أو بالنسبة للشركات الخاصة (كالإستفادة من توزيع مخاطر المشروع التي تقع عند تنفيذ المشروع، وذلك لتحمل الدولة هذه المخاطر عند حدوث إضطرابات سياسية وذلك بتقاسمها، والأطراف الأخرى المتعاقد معها (موردون، مقاولون من الباطن) في حالة وجود مخاطرة تجارية، وبالرغم من كل هذه المزايا يمكن أن تنجر عن تطبيق عقود البوت بعض

¹ - محمد عبد المجيد إسماعيل، دراسات في العقد الإداري الدولي والتحكيم في عقود الإدارة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2014، ص80.

² - سعيد عبد العزيز عثمان، دراسة جدوى المشروعات ومشروعات B.O.T بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 588-590.

النقائص كمخالفة المستثمر الأجنبي للمواصفات المعيارية الفنية في عملية إنشاء المشروع، ما يؤدي إلى عدم صلاحيته للتشغيل عند تسلم الحكومة له في نهاية فترة الإمتياز و إغفال القوانين، وإستنزاف نسبة معتبرة من السيولة المحلية بالعملة الصعبة، وكل ذلك بسبب الممارسات الخاطئة عن تطبيق عقود البوت.

المبحث الثالث: إستراتيجيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل وآثارها على التنمية

من خلال ما تم تقديمه في المبحثين السابقين وهذا بعرض الإطار النظري للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ووصولاً لأهدافها فإنه تحقق جملة من المزايا التي تعود بالمنفعة العامة على مختلف مشروعات البنية التحتية، وفي قطاع النقل يمكنها تحقيق مجموعة من الأهداف؛ ففي قطاع النقل البري تعمل الشراكة على إنجاز مشروعات الطرقات على إختلاف أنواعها من طرق وطنية وسيارة وخطوط السكك الحديدية، وفي مشروعات النقل الجوي تمكن من إنجاز المطارات، وفي مشروعات النقل البحري تساهم في إنجاز الموانئ، وبالتالي سيتم تناول الأنواع الفرعية لقطاعات البنية التحتية للنقل من خلال تقديم الإستراتيجيات والأساليب المناسبة لكل قطاع فرعي للنقل، ومختلف الأهداف لكل نوع من أنواع البنية التحتية لقطاع النقل على حدى وفي المطلب الأخير نسلط الضوء على أهم الآثار المالية والإقتصادية لتطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص على التنمية الإقتصادية والإجتماعية وعلى التنمية المستدامة.

المطلب الأول: إستراتيجيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص الملائمة في مشروعات النقل:

تتضمن مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل أربعة أنواع رئيسية بما في ذلك مختلف الهياكل القاعدية التي ترتبط بها، لذلك يتجلى دور القطاع الخاص في الشراكة مع القطاع العام لتمويل عمليات إنشائها وصيانتها، ومع ذلك نجد كل قطاع فرعي يتناسب مع أساليب وآليات للتمويل وفق إستراتيجيات مؤسسة ومؤطرة تبعاً لمناهج تمويله، ومن خلال هذا المطلب سنورد إستراتيجيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص الملائمة لهذه المشروعات حسب كل قطاع فرعي كالآتي:

أولاً: إستراتيجيات الشراكة الملائمة في مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل البحري: تتعدد الإستراتيجيات التي تطبق من أجل الشراكة مع القطاع الخاص في أنشطة الموانئ البحرية، وهذه الإستراتيجيات تسمح لسلطة الميناء إما بالإستمرار في أخذ دور رئيس في مختلف الأنشطة أو الإقتصار على دور المنظم، والإشراف على حسن سير العمل ومراجعتة للتأكد من مطابقتة للأسس التي تم بناء عليها التعاقد، ومطابقتة أيضاً للقواعد والنظم القائمة.

1-1-دوافع اللجوء الى تطبيق أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في الموانئ: يقوم إختيار صيغة الشراكة في تمويل مشروعات الموانئ البحرية على مجموعة من الدوافع نوجزها كما يلي:

- أ- الحاجة إلى إدارة القطاع الخاص خاصة ما تعلق بنوعية وجودة الخدمات؛
- ب- رغبة القطاع الخاص في تقديم الخدمات الجديدة وتلبية الطلب عليها،
- ت- حجم مساهمة القطاع الخاص في أنشطة الخدمات الأخرى في الميناء؛
- ث- توفير اليد العاملة ذات المهارة العالية من طرف القطاع الخاص وحسن إدارة الأعمال التجارية الكبرى؛
- ج- مدى تقبل عمل التطويرات التشريعية والتنظيمية اللازمة للتعامل مع القطاع الخاص تبعاً لمستوى الإلتزام في السياسة الداخلية للدولة؛

ح- الموارد المخصصة من قبل الإدارات الحكومية لتأطير القواعد والنظم الخاصة بالتعاملات؛

خ- مدى تواجد النزاهة والشفافية في المعاملات الحكومية؛

د- القدرات والإمكانات التي يمتلكها القطاع الخاص.

1-2-1- إستراتيجيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص الملائمة في مشروعات الموانئ: تتمثل أشغال البنية التحتية في قطاع النقل البحري (الموانئ) في المسح الهيدروجرافي، التطهير، الإنشاءات، الإصلاح والصيانة وأعمال التصميمات الإنشائية (التنفيذ، إصلاح المعدات)، ويمكن تطبيق صيغة الشراكة لأجل تنفيذها من خلال الدور المحدود لسلطة الميناء أو الدور الرئيس لسلطة الميناء، وتتمثل هذه الأساليب في:¹

1-2-1-1- التعاقدات الخارجية: ويتم وفقا لهذه الإستراتيجية قيام الحكومة بإبرام تعاقدات مع القطاع الخاص بغرض تقديم جزء من الخدمات أو كلها في الميناء كإعطاء ترخيص في إطار تعاقدات لتقديم خدمات أو توريد عمالة أو تأجير معدات، وتكون هذه الإستراتيجيات تبعا لأحدى الأساليب الموالية:

أ- التعاقد من الباطن: يعمل القطاع الخاص وفق هذا الأسلوب من التعاقد على تقديم الخدمات، ويتم ذلك تحت إدارة ومسؤولية سلطة الميناء؛

ب- عقود الإمتياز: يقدم القطاع الخاص خدماته بصفة مباشرة للمستخدم تحت إشراف سلطة الميناء وفقا للأسس التي تكون في مضمون هذا العقد؛

ت- عقود الإدارة: يعمل القطاع الخاص عند إبرامه هذا العقد على إدارة العمل المطلوب من خلال تقديم الخدمة، وهذا بإستعمال الآلات والأدوات واليد العاملة المملوكة للميناء؛

ث- عقود تأجير المعدات: تعمل سلطة الميناء على تأجير التجهيزات المادية والبشرية كالمعدات والزيائن لصالح القطاع الخاص، وذلك بإستخدام الخبرات المعرفية والعمالة الماهرة بتشغيلها؛

1-2-2- إعادة الهيكلة: يقوم في هذا الأسلوب القطاع الخاص بالمهام الرئيسية للميناء المحولة له من طرف سلطة الميناء، بحيث تبقى الأصول في حوزة الميناء، كتأجير التجهيزات والأدوات التي يمتلكها الميناء أو بمنح تراخيص للشركات لتقوم بجزء من مهام الميناء، ويدفع القطاع الخاص رسم معين إلى إدارة الميناء مقابل الإستعمال أو الترخيص مباشرة المهام، وتقتصر مسؤولية سلطة الميناء على تحديد تعريفه الخدمات ومراقبة جودة الأداء، وهذا من خلال إعادة هيكلتها الإداري للتركيز على المهام المطلوبة؛

1-2-3- الخصخصة الجزئية: يعمل هذا الأسلوب وفقا لعقود الإلتزام من خلال تحويل الأصول الخاصة بالميناء إلى القطاع الخاص ليقوم بتقديم الخدمة المطلوبة لمدة من الزمن، أو عن طريق إنشاء مؤسسات مشتركة (Joint-Venture) بين القطاعين العام والخاص، ويلاحظ أنه عادة ما تنص عقود الإلتزام على إعادة الأصول إلى سلطة الميناء في نهاية فترة التعاقد، وبالنظر لما تحققه عقود الإلتزام والمؤسسات المشتركة من مزايا تعود بالإيجاب على كلا القطاعين العام والخاص سواء من حيث الخبرات المكتسبة أو التكنولوجيا، والإستغلال الأمثل لإمكانات كل منهما لتحقيق الأهداف المطلوبة، فإنه يزداد الطلب عليها من قبل دول العالم خاصة في جنوبي شرقي آسيا؛

1-2-4- الخصخصة الكلية: يكون هذا الأسلوب وفق التحويل الكلي للأصول للقطاع الخاص من خلال بيع الأراضي والإنشاءات والمعدات الحكومية، وينجر عن تطبيق هذا الأسلوب العديد من المساوئ تعود بالسلب أو عن طريق تحويل الميناء إلى شركة مساهمة، وتحتفظ السلطة العامة للميناء بالبنية التحتية وتقوم الشركة بأشغال الصيانة والتطوير والتشغيل؛

ثانيا: إستراتيجيات الشراكة مع القطاع الخاص في مشروعات المطارات: تتعد أساليب الشراكة في مشروعات المطارات حسب البيئة والمناخ الإستثماري لكل بلد، وحسب نوع المشروع المستثمر فيه، إما إنشاء مطارات جديدة أو إجراء إضافات وتعديلات

¹ - عبد القادر فتحي لاشين، مرجع سبق ذكره، ص 192-193.

وصيانة مطارات موجودة في حد ذاتها، وتبعاً لمجال التعاون إما البنية التحتية للمطار والخدمات المرتبطة بها، أو مراقبة الحركة الجوية للطائرات (Central ATC Air Traffic) وهي كما يلي:¹

2-1- الشراكة الكلية للمطارات التابعة للقطاع الخاص: ويتم ذلك بتحويل ملكية الأصول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، بإعطاء سلطة كاملة للقطاع الخاص، ومن الأمثلة على ذلك نجد تجربة إنجلترا 1986 حيث قامت الحكومة بخصخصة حوالي سبعة مطارات بالكامل لشركة جديدة أنشئت تحت إسم BAAPlc، وفي جمهورية مصر العربية تم إنشاء مطار جديد بالكامل (مرسي عام) في إطار منطقة سياحية جنوب البلاد بالشراكة مع القطاع الخاص؛

2-2- الشراكة الجزئية: وتتضمن تحويل جزء من الأصول لصالح القطاع الخاص وتتم وفقاً للأساليب التالية:

2-2-1- عقود إلزام: تقوم هذه العقود على أساس التعاقد بحق الإمتياز مع القطاع الخاص لمدة زمنية تقدر بين 25-30 سنة، ويعمل القطاع الخاص على ضخ الإستثمارات المطلوبة لممارسة النشاط وتقديم الخدمة اللازمة، وتمثل الأشغال وفق هذه التعاقدات في تطوير وإنشاء محطات وتوسعات مواقف إنتظار الطائرات، ومواقف إنتظار السيارات... الخ؛

2-2-2- الشراكة الإستراتيجية: يقوم وفق المشاركة الإستراتيجية القطاع الخاص بالمساهمة في مشروعات المطارات بناء على حصص في رأس المال (تقل عادة عن 50% لكي تبقى الإدارة في أيدي القطاع العام)، وذلك ما يؤدي إلى تحقيق جملة من المزايا والفوائد الإيجابية على القطاعين العام والخاص من خلال تخفيف التكاليف المالية على القطاع العام، والإستفادة من الخبرات الفنية والإدارية للقطاع الخاصة، وهذا ما يساهم في تطوير الأعمال، وتدعيم حركة الطيران والمسافرين بمستويات أفضل؛

2-2-3- عقود الإدارة: تعمل مؤسسات القطاع الخاص بإدارة العمل في جزء من الأنشطة الرئيسية، خاصة في ميدان إدارة محطات الركاب، وفق مبدأ إستمرار سلطة الميناء في إدارة أعمال الصيانة والإنشاء الخاصة بمداخل وأماكن إنتظار المطارات ومراقبة الحركة الجوية، ويمكن أن تشمل عقود الإدارة تخصيص الإستثمارات اللازمة لتطوير البنية التحتية لمحطة الركاب والتسهيلات المرتبطة بها، وذلك إضافة إلى القيام بتوفير الخدمات اللازمة للمسافرين وشركات الطيران أو ممثليها.

تتمثل أهم أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص المناسبة لقطاع النقل البحري (الموانئ) في التعاقدات الخارجية عن طريق عقود الامتياز عقود الإدارة عقود تأجير معدات، التعاقد من الباطن، إعادة الهيكلة المخصصة الجزئية، والخصخصة الكلية، وتتمثل أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص الملائمة في مشروعات النقل الجوي (المطارات) في الشراكة الكلية للمطارات التابعة للقطاع الخاص أو الشراكة الجزئية وفق أحد الأساليب الثلاثة: عقود إلزام، الشراكة الإستراتيجية، عقود الإدارة. وتناسب هذه الأساليب مع مشروعات الشراكة في البنية التحتية لقطاع النقل.

¹-عبد القادر فتحي لاشين، مرجع سبق ذكره، ص 204-205.

المطلب الثاني: أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات النقل:

توجد العديد من الأهداف التي يتم العمل لأجلها من طرف القطاعين العام والخاص في القطاعات الفرعية للنقل طبقاً للإستراتيجيات والأساليب الملائمة لهذه المشروعات، وسنورد في هذا المطلب أهم الأهداف التي يسعى القطاعين لتحقيقها من خلال الشراكة حسب القطاعات الفرعية للنقل (البري، البحري، الجوي) وهي كما يلي:

أولاً: الشراكة في مشروعات النقل البري (الطرق - السكك الحديدية):**1-1- أهداف مشروعات الشراكة في إنشاء وصيانة الطرق:**

تستهدف مشروعات الشراكة تحقيق العديد من العوائد الإقتصادية والإجتماعية منها على سبيل المثال تقديم أجود خدمة بأقل سعر (تحقيق الكفاءة)، وبشكل يتيح تلبية إحتياجات أكبر عدد من المستهلكين وبالتالي تلبية الطلب المتزايد على الخدمات العامة، وقدرتها على التأقلم بصورة أسرع مع المتغيرات الإقتصادية والإجتماعية، وبالتالي تحديث الإقتصاد بقدرة جيدة، وما يترتب على ذلك من فوائد كثيرة للعملية الإنتاجية، ولهذا نعرض أهداف كلا القطاعين على حدى كما يلي:

1-1-1- أهداف القطاع العام من الشراكة مع القطاع الخاص في تنفيذ إنشاء وصيانة الطرق: تهدف الحكومة الممثلة للقطاع

العام من جراء إشراك القطاع الخاص في إنجاز مشروعات قطاع النقل الطرقي فيما يلي:¹

أ- توفير الموارد المالية والتقليل من النفقات الحكومية نظراً لحجم الإستثمارات الضخمة لمشروعات الطرق، ولهذا تقوم الحكومة بإشراك القطاع الخاص لمساعدتها في عملية تمويل مشروعات البنية التحتية الطرقيّة؛²

ب- ترقية وتطوير الخدمات المقدمة على الطرق والتقليل من الإكتظاظ المروري من خلال إنجاز شبكة من الطرق بين أنحاء البلد؛

ت- توفير شبكات هائلة من الطرق تواكب برامج التنمية الإقتصادية في المناطق المعزولة، لغرض الوصول في وقت محدود للمناطق الآهلة بالسكان والمجمعات الصناعية أو الأراضي الزراعية أو الهياكل الفندقية والسياحية الجديدة الخ...؛

ث- تحقيق المعايير العالمية في أمن وسلامة الطرق، وما يتطلبه ذلك من الحد من الحوادث المرورية وتحسين العناصر البيئية.

1-1-2- أهداف القطاع الخاص من الشراكة في تنفيذ إنشاء وصيانة الطرق: تتعدد أهداف القطاع الخاص من وراء مشاركته

مع القطاع العام في إنجاز مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل الطرقي وهي كما يلي:³

أ- تحقيق الأرباح والإيرادات حسب الإمكانيات والقدرات المتوافرة لديه وفقاً لبنود عقد الشراكة ومحتوى إتفاقه مع القطاع العام؛

ب- المساهمة في توسيع نشاط القطاع الخاص وتواجده في النشاط الإقتصادي، من خلال تعزيز شبكة الطرق بالخدمات الأساسية التي تساعد على تسهيل وتسريع أداء المعاملات؛

ت- تطوير التنمية العمرانية للمناطق النائية على جانبي أو على طرقي الطريق، وهذا ما يسمح برفع قيمة الأراضي في هذه المناطق بأثمان عالية؛

ث- التقليل من عرقلة نشاط القطاع الخاص من خلال التسبب في صعوبة وبطء أداء المعاملات والمبادلات التجارية، وإرتفاع في التكاليف؛

¹ -American chamber Of commerce in Egyptian ministry of transport public private partnerships partnership in transport sector, 2008, p08.

² - تقرير منتدى الرياض الاقتصادي، نحو تنمية إقتصادية مستدامة، المملكة العربية السعودية -6-7 أكتوبر 2007. ص 12-18 متاح على: [Http // jeg.sa\data\modules \contents \uploads\ info pdf \408\pdf consulted in10 /04/2019, at 13:00.](http://jeg.sa/data/modules/contents/uploads/info/pdf/408/pdf_consulted_in10/04/2019_at_13:00)

³ - كريم بودحج، مسعود بودحج، دور القطاع الخاص في رفع تنافسية الإقتصاد الجزائري والتحضير لمرحلة ما بعد البترول، ورقة بحثية ضمن الملتقى الوطني الأول حول رؤية نظرية حول إستراتيجية تطوير القطاع الخاص في النشاط الإقتصادي، الجزائر يومي 20،21 نوفمبر 2011، ص12-

ج- الحصول على أسواق جديدة، والعمل على تطويرها مما يساهم في دخول المزيد من المتعاملين إلى السوق؛
ح- القدرة على توفير وإنتقال عوامل الإنتاج وإكتشاف أسواق جديدة تساعد على زيادة الإنتاج.

1-1-3- أهداف الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مشروعات الطرق:

تتمثل الأهداف الرئيسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات الطرق فيما يلي:¹

أ- تحسين مستويات الخدمات المقدمة على الطرق؛

ب- تطوير الربط مع المناطق الصناعية والسكانية والسياحية... الخ؛

ت- تقليص مدة الرحلات وتكاليف تشغيل المركبات؛

ث- التقليل من الحوادث المرورية؛

ج- تحسين العناصر البيئية والمحافظة على المحيط؛

ح- الرفع من معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

خ- توفير مناصب الشغل والتقليل من حجم البطالة؛

د- التوسع في إقامة مناطق عمرانية جديدة آهلة بالسكان.

1-2- أهداف الشراكة في مشروعات السكك الحديدية:

1-2-1- أهداف القطاع العام في مشروعات الشراكة في خطوط السكك الحديدية:

أ- القيام بالخدمات بالنسبة للنقل بالسكك الحديدية داخل المدن يمثل العنصر الإجتماعي فيها المحور الأساسي للتشغيل؛

ب- التكفل بالنواحي الإدارية والمالية للتشغيل؛

ت- تحديد تعريفه أجور الخدمات الأمر الذي يؤثر بالتبعية على الأداء المالي للمؤسسات القائمة بالتشغيل؛

ث- زيادة دور القطاع العام في مشروعات الشراكة سواء من ناحية الإنشاء أو التشغيل؛

ج- تشغيل خدمات نقل الركاب بالسكك الحديدية بين المدن من خلال الدور الأساسي الذي يلعبه القطاع العام في تقديم هذه الخدمات.

1-2-2- أهداف القطاع الخاص من الشراكة في مشروعات السكك الحديدية:²

أ- القيام بأعمال التعاقدات لتنفيذ المشروعات أو صيانتها أو تجديدها، إضافة إلى أعمال التوريدات والتركيبات؛

ب- تولي القطاع الخاص مهام الصيانة للوحدات المتحركة أو للخطوط أو لنظم الإشارات والسلامة، بالإضافة إلى الأعمال الروتينية لصيانة المنشآت ونظافتها؛

ت- إقامة وتشغيل خطوط السكك الحديدية بين المدن.

1-2-3- أهداف الشراكة في مشروعات السكك الحديدية:

تعتبر السكك الحديدية من القطاعات المهمة التي تم فيها التعاون مع القطاع الخاص في العديد من المشروعات، بإعتماد أسلوب الشراكة وذلك بهدف:

أ- إنجاز البنية التحتية وهيئتها بما يناسب وضع خطوط السكك الحديدية؛

ب- تشغيل خطوط السكك الحديدية وفق أساليب محددة ومناسبة؛

1- عبد القادر فتحي لاشين، مرجع سبق ذكره، ص 206.

2- نفس المرجع السابق، ص 210.

ت- القيام بالخدمات المكتملة لعملية الإنجاز والتشغيل لخطوط السكك الحديدية؛ وتتضمن مشروعات السكك الحديدية مجالين مختلفين وهما:

- 1- **مشروعات النقل داخل المدن:** وتمثل في مشروعات مترو أنفاق أو خطوط ضواحي سريعة تربط بين مركز المدينة والضواحي المجاورة، أو تربط بين هذه الضواحي بعضها البعض؛
- 2- **مشروعات خطوط خارجية:** وتمثلها خطوط تربط بين المدن والمراكز الرئيسية في الدولة، ونظرا لأن المجموعة الأولى من هذه المشروعات ترتبط أساسا بخدمات نقل ركاب.

ثانيا: **مشروعات الشراكة في قطاع النقل البحري (الموانئ):**

يعمل القطاع العام على التعاون مع القطاع الخاص وفق آليات وأساليب في مشروعات النقل البحري (الموانئ)، لتحقيق جملة من الأهداف لكل من القطاع العام والقطاع الخاص كما يلي:

1-2- **أهداف القطاع العام من الشراكة في مشروعات الموانئ:**

يسعى القطاع العام (سلطات الموانئ البحرية) في التعاقد مع القطاع الخاص في مشروعات الموانئ لتحقيق الأهداف التالية:¹

- أ- تطوير نظام الخدمات في الموانئ على أساس الفعالية والمنافسة الحرة في إطار أوضاع مالية سليمة وسياسات عامة في الدولة تشجع على التعامل مع القطاع الخاص؛
- ب- العمل على رفع كفاءة التشغيل للموانئ البحرية؛
- ت- إدخال مفهوم المنافسة بين المشغلين وبين الموانئ؛
- ث- العمل على زيادة حركة السفن وتداول البضائع في الميناء؛
- ج- توافر الإستثمارات من القطاع الخاص لتمويل مشروعات البنية التحتية؛
- ح- الحد من الدعم المطلوب من الدولة في خدمات الموانئ، والتقليل من العجز الموازي للدولة؛
- خ- تقليص الدور البيروقراطي للجهاز الحكومي؛
- د- الحد من التدخلات السياسية في شؤون الإدارة أو العمالة؛
- ذ- توسيع المجال أمام مساهمات الأفراد في شركات مساهمة.

2-2- **أهداف القطاع الخاص من الشراكة في مشروعات الموانئ:** يعمل القطاع الخاص على مشاركة القطاع العام في

مشروعات الموانئ بغرض تحقيق جملة من الأهداف هي:²

- أ- إمكان تحقيق عائد مناسب على رأس المال المستثمر؛
- ب- تقديم خدمات لوجستية متكاملة تلبى احتياجات السوق؛
- ت- تقديم خدمات بمستويات عالية؛
- ث- الحد من الزيادة غير المبررة في تكاليف التشغيل.

2-3- **أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات الموانئ:**

بغرض تحقيق أهداف كلا القطاعين العام والخاص في مشروعات الموانئ، تعمل الشراكة بينهما على تحقيق الأهداف الموالية:

1- نفس المرجع السابق، ص 196.

2- نفس المرجع السابق، ص 200.

- أ-الإستغلال الأمثل لما هو متاح من موارد لتحقيق أعلى إنتاجية؛
 ب-تجنب الدخول في إستثمارات ضخمة في أعمال البنية التحتية؛
 ت-تجنب المخاطر عن طريق وضع ضمانات لعدم ظهور منافسين جدد خلال فترة التعاقد في مجالات العمل ذاتها؛
 ث-إمتداد التعاقدات لفترات طويلة (تزيد على 30 سنة)؛
 ج-خفض التكاليف، وبالذات خفض تكاليف الأجور خاصة للإدارة العليا، وبذلك إستغلال أقصى الطاقات البشرية بأقل الأعداد الممكنة؛

خ-التغيير في كل ما يخص القيود الإدارية والنظم واللوائح السائدة، وبالأخص تلك المرتبطة بتسعير الخدمات.

ثالثاً: أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات النقل الجوي المطارات:

يسعى القطاع العام والقطاع الخاص إلى تحقيق مجموعة من الأهداف من خلال التعاون والشراكة بينهما في تمويل مشروعات النقل الجوي المطارات كالتالي:

3-1-أهداف القطاع العام من الشراكة في مشروعات المطارات: يلجأ القطاع العام الحكومي إلى الشراكة مع القطاع الخاص بهدف تحقيق ما يلي:

- أ-مساعدة السلطات الحكومية في التغلب على القيود المفروضة من عدم توافر الإستثمارات اللازمة للتوسع في البنية التحتية، والإرتقاء بمستوى الخدمات التي تقدم لمستخدمي المطار، سواء من مشروعات الطيران أو من المسافرين؛
 ب-إرتفاع العائد على رأس المال المستثمر نتيجة لحسن الإدارة وكفاءة الإستخدام، وذلك بإعتبار إمتداد فترات المشاركة مع القطاع الخاص طوال عمر المشروع، وعدم الإقتصار في المشاركة على فترة الإنشاء فقط.

3-2-أهداف القطاع الخاص من الشراكة في مشروعات المطارات: تتعدد الأهداف التي يسعى القطاع الخاص لتحقيقها من الشراكة في مشروعات النقل وهي كالتالي:¹

- أ-منح مزيد من الفرص لدخول رأس المال الخاص في مشروعات ضخمة تستطيع أن تحقق عائداً مناسباً على هذه الأموال.
 ب-تطوير الخدمات التي تقدم في مجال النقل الجوي بأنها تتعامل في إطار دولي يخرج عن القواعد الصلبة التي تتعامل بها المرافق الداخلية في الدولة، والتي تقدم خدماتها للجمهور المحلي مباشرة؛
 ت-خلق مرونة كبيرة في التعامل من ناحية القواعد والنظم الإجرائية؛
 ث-أن تكون هناك مجالات كبيرة للشركات العالمية المتخصصة في تقديم خدماتها في غالبية الدول النامية دون توقعات لمشكلات كبيرة بسبب تضائل حجم المخاطر؛
 ج-تسهيل التعامل في الإيرادات.

3-3-أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات النقل الجوي:

- تهدف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات النقل الجوي(المطارات) إلى تحقيق الأهداف التالية:²
 أ-تحقيق تطور كبير في مستوى الخدمات التي المقدمة؛
 ب-تحسين الأوضاع المالية لمشروعات المطارات بدرجة كبيرة؛
 ت-مسايرة الزيادة الضخمة في حركة النقل الجوي والتطور الكبير في صناعة الطائرات، وبالذات بالنسبة للسعة المقعدية؛

¹- نفس المرجع السابق، ص202.

²- نفس المرجع السابق، ص201.

ث-الرفع من مستويات مراقبة الحركة الجوية وعناصر السلامة والأمان والإرتقاء بمستويات الخدمة، سواء تلك الخاصة بالطائرات أو الركاب أو البضائع أو أمتعة الركاب.

تتجلى الأهداف الرئيسية للقطاعين العام والخاص في الشراكة في تمويل مشروعات البنية التحتية للقطاعات الفرعية للنقل (الطرق، السكك الحديدية، الموانئ، المطارات) من خلال تنفيذ عمليات إنشاء وصيانة هذه المشروعات وفق أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص الملائمة لها، كما يتبين أن هدف القطاع العام (الدولة) هو تخفيف الأعباء المالية بفتح المجال أمام القطاع الخاص، والإستفادة من الخبرات التكنولوجية وتقاسم المخاطر ، وهدف القطاع الخاص هو تحقيق الأرباح وتحمل جزء من المخاطر، لتكون الشراكة بين القطاعين العام والخاص حلا مناسباً لتمويل مشروعات البنية التحتية للنقل.

المطلب الثالث: آثار الشراكة بين القطاعين العام والخاص على التنمية

يترتب على تطبيق صيغة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل مجموعة من الآثار تتنوع ما بين الإقتصادية والمالية وتبرز أكثر على التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وتمتد لتشمل التنمية المستدامة كما يلي:

أولاً: الآثار الإقتصادية والمالية لنظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

تتعدد وتنوع الآثار المتولدة عن الشراكة وقد تكون إيجابية كتوفير مناصب الشغل، وتطوير البنية التحتية، ... الخ، أو سلبية كالمخاطر المالية بأنواعها، ويوجد نوعين أساسيين هما الآثار الإقتصادية والمالية، وهي كالآتي:

1-1-1- الآثار الإقتصادية:

تعد الآثار الإقتصادية مقياساً للنفع والتشغيل المرتبطة بالقطاع الإقتصادي، فمثلاً مشروع معين يهتم بإنشاء مؤسسة جديدة، أو تغييراً في السياسات أو الإجراءات الحكومية، والمكونات الثلاثة الرئيسية للآثار الإقتصادية يمكن تقسيمها كآثار مباشرة وغير مباشرة وتأثيرات مضافة، تلك التقسيمات يتم إستخدامها كمؤشر لتقدير الآثار الإقتصادية الكلية لمشروعات الشراكة في البنية التحتية،¹ ويمكن تقسيمها إلى جانبين هما الكفاءة والفعالية كالتالي:

1-1-1-1- الكفاءة: تنوع الطرق التي تتحقق من خلالها الكفاءة في مشروعات البنية التحتية التي تتم من خلال تنفيذها عن

طريق الشراكة، ويمكن تقسيمها إلى:

أ- الكفاءة والخبرات التي يمتلكها القطاع الخاص وتعد من أهم مقومات نظام الشراكة وهو ما يزيد من دور القطاع الخاص في الحياة الإقتصادية وإنخراطه بجلب الكفاءة المالية التي لا تتوافر في أغلب الأحيان للقطاع العام، وإضافة إلى حرية إختياره للمشاريع وحسن إدارتها، كما يمنح الإبتكار في نظام الشراكة القطاع الخاص الفرصة على إيجاد حلول مبتكرة تسمح للقطاع العام على إختيارها في مختلف مراحل إنجاز المشروع، ويعد القطاع العام من المخرجات وليس من المدخلات عند الشروع في المناقصات،²

ب- توحيد الجهة المسؤولة عن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الإنشاء والتشغيل للهيكل القاعدية، دون مشاكل أو عراقيل، حيث يتحمل كل متعاقد مسؤوليته كاملة؛

ت- تجنب مخاطر رأس المال التي يمكن أن يتعرض لها المستثمرين من القطاع لذلك يتم توفير الحوافز المالية ضمن إتفاقيات الشراكة وهو أحد أهم مزايا عقود الشراكة والتي تعمل على النقل طويل الأجل للمخاطر مع وجود المقرضين بعيداً عن المستثمرين والهيئة العامة يجعل كلا من القطاع العام والقطاع الخاص حكماً ومراقباً لخصائص المشروع؛³

ث- تعمل وفورات الحجم الكثيرة في مشروعات البنية التحتية على الرفع من معدلات التشغيل والتقليل من حجم النفقات الرأسمالية، ويكون القطاع العام ملزماً بممارسة الرقابة والإشراف بالشكل الذي يضمن عدم زيادة التكاليف عن الإيرادات.⁴

¹ -Interrist s 10 year Economic Impact Assessment of **Public Private Partnerships in Canada 2030**: 2012, Prepared For The Canada Council Public Private Partnerships, 10JUe 2014.p2.

² - Louis Witer s Revitel Marom, Kurt Stein pert and Alcatel lucent, **The Role of Public Private Partnerships in Driving Innovation** ،in: The Global Innovation Index ,2012, pp81, 87

[http://www.GlobalInnovationIndex.Org/userfiles/file/gii2012report_consulted in:11/02/2019, at 15:00.](http://www.GlobalInnovationIndex.Org/userfiles/file/gii2012report_consulted%20in%2011%2002%202019%20at%2015%2000)

³ - Istemi De; mirqg, Iqbal Khadaroo Pamela Stapleton and Caral **Stevenson Public Private Partnerships in financiers, Perceptions of Risks Edinburgh**: The Institute of Chartered Accountants of Scotland 2010, p 23, 29.

⁴ -E.R. Yescombe, **Public Private Partnerships Principles of Policy and finance** Oxford Butterworth Heinemaan,2007, p150.

[http://www.untag.smid.Ac.id/files/Perpustakaan Digital I/FINANCE20% Public96% Private20% Partnerships 20% Principles20% of20% Policy20%and20% finance_consulted in:11/04/2019, at 11:00.](http://www.untag.smid.Ac.id/files/Perpustakaan%20Digital%20I/FINANCE%20Public%20Private%20Partnerships%20Principles%20of%20Policy%20and%20finance_consulted%20in%2011%2004%202019%20at%2011%2000)

1-1-2-الفعالية: إضافة إلى عنصر الكفاءة تشمل الشراكة بين القطاعين العام والخاص عنصر الفعالية من خلال المساهمة في تطوير البنية التحتية لقطاع النقل، وتتضمن الفعالية جميع الفوائد التي تتحقق من تمويل وتأسيس مشروعات البنية التحتية وتبرز الفعالية من خلال ما يلي:

أ- المنفعة الناتجة عن عملية شراء أو إنفاق أموال، وتحقيق الكفاءة والفعالية مقابل المبالغ النقدية المدفوعة بصيغ الشراكة، أي القيمة مقابل النقود وبالتالي قد يزيد المستثمر من التكاليف الرأسمالية المبدئية إذا كان ذلك سيؤدي إلى مزيد من التقليل في تكاليف الإصلاح (الصيانة) خلال فترة عقد الشراكة، والتوجه نحو تخفيض التكاليف الرأسمالية المبدئية.¹

ب- توضيح التكاليف الكلية لدورة حياة المشروع (التشغيل والإصلاح) بوضوح وشفافية وينتج عن ذلك المحاسبة بفضل عرض كل الأرقام وتوضيحها في نفس الوقت؛

ت- تطور مهارات الشراء من خلال تحليلها وتوضيحها مع الأخذ بعين الاعتبار المتطلبات والتكاليف الرأسمالية للمشروع على المدى القصير والطويل؛

ث- تحقيق متطلبات المرونة حسب طول أو قصر مدة الشراكة تسمح للقطاع العام بنقل مسؤولية التعامل مع المشاكل أو التغيرات.²

1-2- الآثار المالية: وتضم جانبين هما تحول الإنفاق العام، وتحول المخاطر وفقاً للمراحل الآتية:

1-2-1- تحول الإنفاق العام: يترتب على تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحول النفقات العامة كالاتي:³

أ- تمكن مشروعات الشراكة القطاع العام من التحرر من القيود قصيرة الأجل على الإستثمار في مشروعات البنية التحتية التي تفرضا الإيرادات الضريبية غير الكافية، والقيود على الإقتراض في القطاع العام؛

ب- تعدد الشراكة أحد أهم وسائل خلق الحيز المالي من خلال إتاحة بند داخل الميزانية تسمح للحكومة بتوفير الموارد دون التأثير على إستدامة الموقف المالي للحكومة؛

ت- الشراكة تشمل آلية لحث القطاع الخاص على تمويل إستثمارات مشروعات البنية التحتية، لأن القطاع الخاص أكثر كفاءة من القطاع العام في بناء وتشغيل مشروعات البنية التحتية والخدمات؛

ج- يمتلك القطاع الخاص القدرة على خلق حيز مالي إضافي ومن المعروف أن إستثمارات الشراكة بين القطاعين العام والخاص تقع عادة خارج الموازنة العامة، وبالتالي تتاح للقطاع العام خلق أو جذب إستثمارات جديدة في مشروعات البنية التحتية والتي كان من المقرر تأجيلها أو عدم القيام بها؛

د- تنفيذ مشروع الشراكة من طرف الحكومة بحد ذاتها وهو خيار واقعي نظراً لقيود الميزانية، وهذا المنطق الذي تستند إليه الكثير من الحكومات لتبرير عملية الشراكة بينها وبين القطاع الخاص.

1-2-2- تحول المخاطر: ينتج عن قيام الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحول المخاطر تبعاً للمراحل التالية:⁴

¹- Geert Dewulf and Mirjam Bult Spiering **Strategic Issues in Public Private Partnerships An International Perspective** Oxford: Blackwell Publishing 2006 p 178.

²- World Bank Institute، Op.Cit. p22,23.

³- قصي محبوب محمد صالح، عبد العظيم المهمل، علاقة مشاريع البنية التحتية بمشاركة القطاع الخاص على مؤشرات التنمية وأثرها على الناتج المحلي الإجمالي والنفقات الحكومية في السودان للفترة 2003-2007، مجلة الراصد العلمي، جامعة أحمد بن بلة وهران 01، المجلد 06، العدد 10، ماي 2019، ص193.

⁴- Willem Van Der Geest and Jorge Nunez Ferrer، **Appropriate Financial Instruments For Public Private Partnerships**، To Boots Cross Border Infrastructural Development En Experience ADBI working Paper Series، No.281,2011، pp.22 ,29.

- أ- تشجع مشروعات الشراكة القطاع العام على تحديد المخاطر المرتبطة بالمشروع، وذلك بتوزيع هذه المخاطر بين الشريكين؛
- ب- يتم تحمل المخاطر بين القطاع العام والقطاع الخاص على أساس لمن يستطيع تحملها بأقل الخسائر؛
- ت- يتحمل القطاع العام المخاطر التي لا يقوى القطاع الخاص تحملها أو التحكم بها؛
- ث- عدم إيفاء المخاطر الكبيرة في نطاق القطاع العام، حتى لا تفقد الشراكة جوهرها؛
- ج- عدم تحويل كل المخاطر الى القطاع الخاص على إعتبار أن ذلك أفضل للقطاع العام، وتحديد المخاطر التي يجب أن يتحملها القطاع العام؛
- خ- تبرز أهمية وجود إدارة المخاطر التي يتم فيها التوافق ما بين الطرفين على ما يمكن أن يتحملة كل طرف، على أساس قاعدتين هما:¹

1- أن الأصل في الأمور تحمل القطاع الخاص بالكامل المخاطر؛

2- أن القطاع العام يتولى زمام الأمور في المخاطر الكبيرة التي لا يقدر القطاع الخاص على تحملها، والمخاطر الرئيسية التي يتعرض لها المشروع التي يمكن نقلها للقطاع الخاص، وتلك التي يمكن الاحتفاظ بها للقطاع العام، وتمثل في مخاطر الإنشاء، مخاطر تأجير إكمال المشروع كمخاطر التصميم والأداء.

ثانياً: آثار الشراكة بين القطاعين العام والخاص على التنمية الاقتصادية والاجتماعية: ترتبط صبغة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول وذلك من خلال علاقتها بالتنمية، وينتج عنها ما يلي:

أ- تحقق الشراكة بين القطاعين العام والخاص الإستقرار الإقتصادي بفعل مساهمتها في الوصول إلى تكامل إقتصادي لأدوار القطاعين العام والخاص؛

ب- تطوير الإقتصاديات المحلية لشركات القطاع الخاص الإستثمارية والمؤسسات الخاصة بغرض تحقيق الإزدهار لأفراد المجتمع؛

ت- تساهم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في خلق نظام إستدامة تنتعش بفضل حرة السوق والريادة التي تعود بالإيجاب الكبير المجتمع ككل؛

ث- تقلل الشراكة مع القطاع العام الإنتقادات الموجهة إلى النظام الرأسمالي المتحرر على إعتبار أنه لا يعمل على تحقيق المنفعة العامة للأفراد والمجتمعات؛²

ج- يساهم نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص في دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تنظيمات الشراكة المختلفة في كل النشاطات الاقتصادية، وذلك بتحقيق مكاسب وإيرادات إقتصادية وإجتماعية؛

ح- دعم نوعية الحياة الإجتماعية المتعلقة بما كصيانة المواقع الثقافية والأثرية... الخ، وعادة تكون التكلفة الإقتصادية أقل من المكاسب الإجتماعية المتحققة من عملية الشراكة وخاصة عندما يتم إختيارها من النوعية الجيدة؛

خ- تحقق المنفعة العامة لعدد معتبر من المستفيدين عن طريق الإستهلاك النهائي أو الإستعمال غير المباشر أو الإستفادة من مناصب الشغل التي تحققها الشراكة كمهنيين ومستشارين ومحترفين وكمقدمي خدمات؛

¹ -World Bank Institute، Value For Money Analysis Practices and Challenges How Governments Choose When to use ppp to Deliver Public Infrastructure and services Report from World Bank Global Round Table 28 may 2013، Washington DC، p25.

² - علاء مصطفى عبد المقصود أبو عجيبة، الكفاءة الاقتصادية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل قطاع النقل تجارب عالمية، الكفاءة الاقتصادية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل قطاع النقل تجارب عالمية، تجارب عالمية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2019، ص108.

- د-تحقق عملية الشراكة إستمرارية عملية النمو الإقتصادي وتخصيص الموارد بشكل أكثر كفاءة وفعالية؛¹
- ذ-تعد إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة تطوير خاصة مع إلتقائها وبناء تنظيماتها مع أهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية في الدولة المعنية كي تتحقق الغاية من تطبيقاتها؛
- ر-تعمل على دفع حركة التنمية الإقتصادية والإجتماعية وتحقيق الفوائد والمكتسبات الإقتصادية والإجتماعية، وبخاصة على المدى الطويل وليس على المدى القصير فقط، وتشمل هذه الأهداف؛
- ز-تنويع الأنشطة الإقتصادية وشمولها للمناطق المختلفة، وتحسين الخدمات المرتبطة بهذه الأنشطة؛
- س-توفير الدعم اللازم لتطوير المجتمعات المحلية، وخلق فرص العمل في هذه المجتمعات وتخصيص الموارد بطريقة أكثر كفاءة فالشراكة تشمل كل الأطراف وتغطي كل المجالات، وأيا كان مجالها أو موضوعها يجب التأكيد على تداخل هذه المجالات وتشابك تلك المهام.²

ثالثا: آثار الشراكة بين القطاعين العام والخاص على التنمية المستدامة:

- جاء الهدف التاسع لخطة التنمية المستدامة لعام 2030 الذي صدر عن إنعقاد القمة التاريخية لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في سنة 2015، بحضور 34 دولة عضوا في المنظمة، والذي تضمن إقامة بنية تحتية قادرة على الصمود وتحفيز التصنيع الشامل للجميع والمستدام وتشجيع الابتكار،³ وللوصول لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في مجال تفعيل دور مشاركة القطاع الخاص مع القطاع العام في مشروعات البنية التحتية تضمن هذا الهدف سلسلة المطالب المستقبلية وهي:⁴
- أ-إنشاء بنى تحتية جيدة النوعية وموثوقة ومستدامة تستطيع الصمود بما في ذلك البنى التحتية الإقليمية والعبارة للحدود لدعم التنمية الإقتصادية ورفاهية الإنسان مع التركيز على تيسير سبل وصول الجميع إليها بتكلفة ميسورة وعلى قدم المساواة؛
- ب-تدعيم التصنيع الشامل للجميع والمستدام وتحقيق زيادة كبيرة بحلول 2030 في حجم الصناعة والعمالة وفي الناتج المحلي الإجمالي وتكيفه مع الظروف الوطنية ومضاعفة حصتها في أقل البلدان نموا؛
- ت-زيادة فرص حصول المشاريع الصناعية الصغيرة الحجم خاصة في الدول النامية على الخدمات المالية بما في ذلك الإئتمانات ميسورة التكلفة وإدماجها في سلاسل القيمة والأسواق؛

¹ - صلاح سالم زرنوقة، مفهوم الشراكة وتطبيقاتها، مؤتمر الشراكة والتنمية، مركز دراسات وبحوث للدول النامية، جامعة القاهرة، مصر، 2004، ص16.

² - عادل محمود رشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المفاهيم، النماذج، والتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر 2006، ص 113-116،

³ - تقرير الأمم المتحدة، "أهداف التنمية المستدامة 17 هدفا لتحويل عالمنا"،

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/infrastructure-industrialization/#>، تاريخ الاطلاع

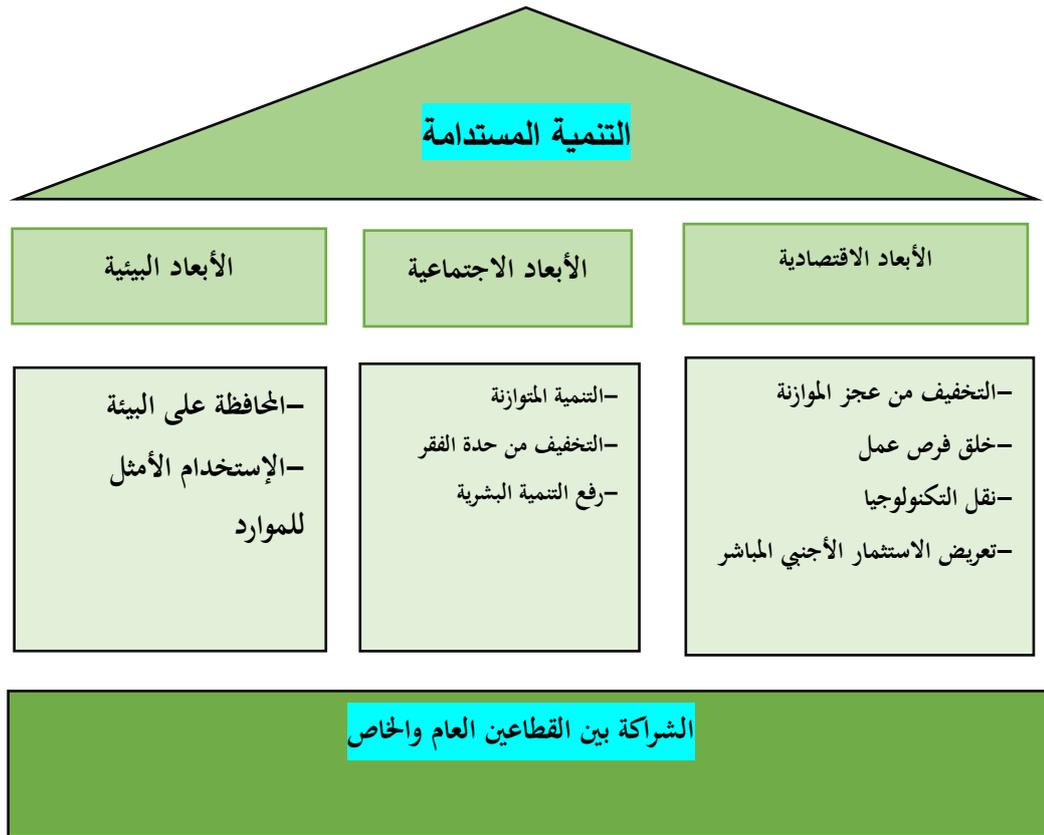
2019/02/12 على الساعة 12:00.

⁴ - مريم طيني، فاطمة محبوب، نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT كآلية للرفي بالبنى التحتية وتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المنتدى الدولي الثالث عشر: إستراتيجيات تمويل الاستثمار في البنى التحتية في ظل التحديات الإقتصادية الراهنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشلف، الجزائر، يومي 05 و06 نوفمبر 2017، ص10.

- ث- تحسين البنى التحتية وتحديث الصناعات بحلول 2030 من أجل تحقيق إستدامتها، وزيادة كفاءة إستخدام الموارد وإعتماد التكنولوجيا والعمليات الصناعية النظيفة والسليمة بيئيا مع إتخاذ جميع البلدان الإجراءات وفقا لقدراتها؛
- ج- تعزيز البحث العلمي وتحسين القدرات التكنولوجية في القطاعات الصناعية في جميع البلدان النامية بحلول 2030 بما في ذلك تشجيع الإبتكار، وزيادة بنسبة كبيرة في عدد العاملين في مجال البحث والتطوير لكل مليون شخص وزيادة إنفاق القطاعين العام والخاص على البحث والتطوير؛
- خ- تيسير تطوير البنى التحتية المستدامة والقادرة على الصمود في البلدان النامية من خلال تحسين الدعم المالي والتكنولوجي والتقني المقدم للبلدان الإفريقية والبلدان أقل نموا والنامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية؛
- ح- دعم تطوير التكنولوجيا المحلية والبحث والإبتكار في البلدان النامية بما في ذلك عن طريق كفالة وجود بيئة مناسبة من حيث السياسات للتنوع الصناعي وإضافة قيمة للسلع الأساسية بين أمور أخرى؛
- د- خلق فرص جديدة للحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والسعي إلى توفير فرص الوصول الشامل والميسور إلى شبكة الأنترنت في البلدان النامية مطلع 2020.

ومن خلال الشكل التالي يتبين لنا آثار الشراكة بين القطاعين العام والخاص على التنمية المستدامة

الشكل (1-4): آثار الشراكة بين القطاعين العام والخاص على التنمية المستدامة



- المصدر: علاء مصطفى عبد المقصود أبو عجيبة، مرجع سبق ذكره، ص 114.

يتضح من خلال الشكل السابق أن التنمية المستدامة تمتد لتشمل الأبعاد الإقتصادية، الإجتماعية والبيئية، وكل بعد يرتبط بصيغة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مما ينتج عنه مجموعة من الآثار يتم تقسيمها وفقا لأبعاد التنمية المستدامة، فمن خلال الأبعاد الاقتصادية تعمل الشراكة على التخفيف من الموازنة العامة، وتوفير مناصب الشغل؛

أما الأبعاد الاجتماعية تتمثل في خلق التنمية الاجتماعية المتوازنة، والتقليل من حجم الفقر في المجتمع، أما الأبعاد البيئية فتتمثل في الإستغلال الأمثل والجيد للموارد الطبيعية والنادرة.

نستخلص مما سبق أن أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل متعددة ومتنوعة وتناسب مع طبيعة المشروع المراد تمويله مع القطاع الخاص، ويتوقف اعتماد أسلوب معين من آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية التحتية لقطاع على المزايا والفوائد المحققة من وراء تطبيق كل أسلوب محدد، أما إختيار أي من هذه الإستراتيجيات لا يتوقف فقط على الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها، أو الإطار التشريعي القائم والذي يتماشى مع هذه الإستراتيجيات، ولذلك فإن أولوية الخدمات التي تطرح لمشاركة القطاع الخاص هي تلك الخدمات التي لا تستطيع السلطة القيام بها بكفاءة وبالمستوى المطلوب؛

وهناك أسلوبان في المشاركة مع القطاع الخاص وهما: إعطاء سلطة كاملة للقطاع الخاص أو مشاركة جزئية، وهي إما أن تكون عن طريق عقود التزام أو مشاركة إستراتيجية أو عقود إدارة، وأن الأهداف الرئيسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية التحتية للأنواع المختلفة لقطاع النقل سواء البري (طريقي وسكك حديدية) والجوي (المطارات) والبحري (الموانئ) تشترك في كونها تطبق الأنواع المختلفة لعقود الشراكة في عملية تمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل على غرار عقود الإدارة والإمتياز، وكلها تهدف لتخفيف العبء على القطاع العام بإشراك القطاع الخاص في عملية تأسيس وصيانة هذه المشروعات، وتختلف إستراتيجيات الشراكة حسب المكونات الرئيسية لقطاع البنية التحتية فالهيكل القاعدية للطرق لا تتشابه مع الهياكل القاعدية للموانئ أو المطارات، وبالتالي فإن متطلبات تمويلها تكون على أساس ما يتطلبه الهيكل القاعدي للنقل من بنية تحتية بالرغم من أنها كلها تتميز بضخامتها، ولهذا يتوجب اعتماد النوع المناسب من الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛

ويترب على تطبيق أسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية التحتية العديد من الآثار الاقتصادية والمالية مرتبطة بعنصري الفعالية والكفاءة، وكذا تحول الإنفاق وتحول المخاطر، وبالتالي فإنها تؤثر على التنمية الإقتصادية والإجتماعية للبلد، كما تؤثر الشراكة بين القطاعين العام والخاص على التنمية المستدامة من خلال أبعادها الإقتصادية والإجتماعية والبيئية.

خلاصة الفصل الأول:

يتضمن الإطار المفاهيمي للشراكة بين القطاعين العام والخاص ماهية الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها مفهوم يجمع بين خصائص طرفي العقد القطاع العام والقطاع الخاص على أساس أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وهي الشراكة التعاقدية، والتي تتم في شكل عقود (كعقود الخدمة، والامتياز والتأجير والإدارة)، والشراكة التعاونية ومختلف خصائص الشراكة ومراحل تأسيسها مع عرض أبعاد السياق العام للشراكة، وكذا محفزات ومبررات الشراكة، فوائد وميزات المشاركة مع القطاع الخاص، وأهم المخاطر التي تعترض الشراكة بين القطاعين العام والخاص و شروط المشاركة الناجحة،

كما أن نظام البوت يعد أحد أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص التعاقدية، والتي أثبتت نجاعتها على الصعيد الدولي، بحيث أصبحت أحد الآليات الحديثة والمعتمدة من قبل كبرى الدول المتقدمة، وحتى الدول النامية والتي تبحث عن آليات تساعد في تطوير البنية التحتية لمختلف القطاعات الاقتصادية وقطاع النقل، نظرا للفوائد والمزايا والتي تعود على الدولة أو القطاع العام الحكومي، وكذا القطاع الخاص أو المؤسسات والشركات الخاصة، ولذلك يتوجب من الحكومات تهيئة المناخ الإستثماري والقانوني والتشريعي لتطبيق هذا النوع من العقود؛

ويكمن الهدف الأساسي لتطبيق عقود الشراكة في تمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل البري والجوي والبحري في مساعدة حكومات الدول على تجاوز الأزمات المالية التي تمر بها كتندهور الميزانيات العامة للدول، وبالتالي تلجأ إلى أسلوب الشراكة لتمويل مشروعات الشراكة، والتقليل من الإنفاق الحكومي، والذي كان يعهد له في غالبية الأحيان إنجاز المشروعات الكبرى، وتم التوصل إلى مختلف الإستراتيجيات والأساليب الخاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص الملائمة والمناسبة لمشروعات النقل البحري(الموانئ)، والنقل الجوي(المطارات)، وبذلك نستنتج أن أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل بإختلاف فروعها النقل البحري (الموانئ البحرية)، النقل الجوي (المطارات)، النقل البري (الطرق، خطوط السكة الحديدية) تتمثل في المساهمة في تطوير البنية التحتية للنقل من خلال تأسيس وإنجاز المشاريع وفقا لمبادئ الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتعدد الآثار الاقتصادية والمالية التي يخلفها تطبيق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص على التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعلى التنمية المستدامة؛

والجزائر من خلال النقص الملحوظ في تطور مشروعات البنية التحتية للنقل؛ كان لها خيار التوجه في عملية تمويلها وتأسيسها إلى القطاع الخاص بإشراكه مع القطاع العام، وهذا يقودنا للتطرق في الفصل الموالي لأهمية تمويل مشروعات البنية التحتية لقطاع النقل عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص.