منظمة العمل العربية

مؤتمر العمل العربى
الدورة التاسعة والثلاثون
القاهرة / جمهورية مصر العربية
1 - 8 أبريل / نيسان 2012

و . م . ع . ع . د 39 / 10

البنـــد العاشر

تكامل دور القطاعين العام والخاص في التنمية

**** تقديم :***

أولا : طبقا للقرار رقم (1473 / م . ع . د 38) من قرارات مؤتمر العمل العربى فى دورة انعقاده الثامنة والثلاثين (القاهرة ، مايو/ آيار 2011) بشأن تحديد جدول أعمال الدورة (39) لعام 2012 والذى تضمن فى بنده العاشر البند الفنى تحت عنوان (تكامل دور القطاعين العام والخاص في التنمية) .

***ثانيا* : لإعداد هذا البند اتخذ مكتب العمل العربى الإجراءات التالية :**

- تم الاستفادة من المحاور التي ناقشها المنتدى العربي حول { الدور الجديد للقطاع الخاص في التنمية والتشغيل " (الرباط ، أكتوبر / تشرين الأول 2008) وعلى وجه الخصوص :

1- القطاع الخاص ودوره في التنمية .

2- دور العلاقة التبادلية للقطاع الخاص مع التكامل العربي .

3- إطار عام للسياسات الداعمة لدور القطاع الخاص في التنمية .

4- البرنامج المتكامل لدعم التشغيل والحد من البطالة .

- متابعة التوصيات الصادرة عن الأنشطة والفعاليات ذات الصلة ومنها الندوات القومية حول دور منظمات أصحاب الأعمال في تضييق الفجوة بين مخرجات التدريب واحتياجات سوق العمل (القاهرة ، نوفمبر / تشرين الثاني 2009).
- الاستفادة من توصيات الخبراء بشأن الإعداد للتقرير العربى الثالث حول التشغيل والبطالة عن الأوضاع العربية الراهنة.

ثالثا* :** من خلال هذه الخلفيات تم إعداد البند حول ***" تكامل دور القطاعين العام والخاص في التنمية " ، والذي تضمن الفصلين التاليين :-

■ **الفصل الأول: التكامل والمشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص**

تناول هذا الفصل مفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالتعريف والحجج المقدمة لتبريرها وأهمية اللجوء لهذا النوع من العقود والخصائص التي تميزها وكذا أنواعها ومزاياها ، ثم الصعوبات والعيوب المرتبطة بها ، وتم في هذا الفصل أيضاً عرض أهم التوصيات التي قدمتها العديد من المؤسسات والهيئات الدولية والوطنية وكذا الخبراء على ضوء التجربة الدولية لهذا النوع من العقود وذلك من خلال العناصر التالية :

* تعريف الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص .
* ماهي الحجج المقدمة لتبرير اللجوء إلى شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص .
* الخصائص التي تميّز عقد الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص .

---

* أنواع الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص .

* نظرة موجزةعن تجارب دولية .

* ما هي مزايا هذا النوع من العقود؟ .

* الصعوبات والعيوب المرتبطة بهذه العقود .

* التوصيات والدروس .

■ **الفصل الثانى:التكامل والمشاركة في البلاد العربية بين القطاع العام والقطاع الخاص ودورها في التنمية .**

وفي هذا الفصل تمت الإجابة على سؤال هو : " أي شراكة للقطاع العام والقطاع الخاص في البلدان العربية ؟ " في ظل الأزمة الثلاثية الأبعاد التي تعيشها هذه البلدان والتي لخصت في ثلاث أزمات هي أزمة التنمية وتداعيات الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية الحالية وأخيراً أزمة الانتقال إلى الديمقراطية ودولة القانون والحريات في ظل ما أصبح يسمي بـ "الربيع العربي " . وأخيرا تم الإجابة من خلال المواضيع التالية :

* وضع اقتصاديات البلدان العربية وتداعيات الأزمة الحالية وتحديات التنمية .

* دور التكامل والمشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص في البلدان العربية .

رابعاً : وإذ نعرض هذه الوثيقة على المؤتمر الموقر ، نأمل دراستها ومناقشتها من خلال تشكيل لجنة فنية من بين أعضاءه لإثرائها بمزيد من التصورات والرؤى المعبرة عن وجهة نظر أطراف الإنتاج الثلاثة في الوطن العربي للتوصل إلى نتائج تساعد على قيام تكامل حقيقي لدور القطاعين العام والخاص في التنمية لما لذلك من أهمية في نهضة وتقدم الواقع الاجتماعي والاقتصادي العربي نحو توفير مستلزمات الحياة الكريمة والدخل المناسب لكل أسرة عربية

خامساً : الأمر معروض على المؤتمر العام الموقر لاتخاذ ما يراه مناسباً فى هذا الشأن . ،،

أحمد محمد لقمان

المدير العام

محمد شريف
ط / عبد المنعم

المقدمة :

إن تناول موضوع "دور المشاركة بين القطاعين العام والخاص في التنمية" بالدراسة، يتطلب، من منظورنا، معالجة مجموعة من المسائل:

المسألة الأولى : : تلك المرتبطة بمفهوم التنمية الذي عرف تطورات على المستوى النظري والتطبيقي الملموس بالنظر للتحولات التي يعرفها الاقتصاد العالمي واقتصاد الدول منذ ثمانينيات القرن العشرين والتي اصطلح على تسميتها بالعولمة أو الكوكبة، ويمكن التعرض لذلك بإيجاز كما يلي:

لقد عرف هذا المفهوم رواجا كبيرا بعد الحرب العالمية الثانية اثر حركات الاستقلال السياسي التي عرفتها العديد من الدول المستعمَرة والتي اكتشفت مبكرا واقع تخلف بنياتها الاقتصادية والاجتماعية وأهمية إحداث التغييرات الهيكلية اللازمة لتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية (يجب التنبيه هنا للفوارق الكبيرة بين مفهوم النمو ومفهوم التنمية)، ولقد تزامن ذلك مع سيطرة الفكر الاقتصادي الكينزي والدور الكبير الذي يمنحه للدولة في عملية الانطلاقة الاقتصادية عبر الإنفاق العمومي والسياسة النقدية، وكذا بروز تخصص جديد في علم الاقتصاد سُمي "اقتصاد التنمية" والذي زوّد هذا العلم بالعديد من النظريات التنموية (نوركس، روسطو، ميردل، هيرشمان، لويس، هارولد ودومار، بريبيش، أرغيري إيمانويل، سمير أمين، فرنسوا بيرو، دوبارنيس ..).

في بداية 1980 اختفى هذا المفهوم نسبيا نتيجة هيمنة الفكر الاقتصادي الليبرالي المتشدد ليعوض بمفهوم "اقتصاد السوق" كنموذج أوحد ووحيد للنمو والذي يعني من منظور هذا الفكر ترك الاقتصاد آليات السوق الحرة التي تضمن بصفة تلقائية التخصيص الأمثل للموارد والتوزيع الأحسن للمداخيل دون تدخل من الدولة التي تراجع دورها التعديلي و"التخطيطي" ، خاصة في البلدان النامية التي عرفت تطبيق برامج التعديل الهيكلي لمؤسسات "بروتن وودس" و التي تتضمن في محتواها العميق التخلي عن السياسات التنموية التي انتهجت قبل 1980.

التطورات التي عرفها الاقتصاد العالمي منذ ذلك الحين والتي سميت بالعولمة بمظاهرها المعروفة اليوم المتمثلة في الثورة العلمية والتكنولوجية وتطبيقاتها المختلفة على مجالات الإنتاج والتوزيع والتبادل والاستهلاك، وتصاعد دور الاحتكارات والشركات متعددة الجنسيات الكبرى في الاقتصاد العالمي، وكذا تنامي دور رأس المال على حساب رأس المال المنتج أو ما أصبح يسمى بـ"الكوكبة المالية"، من جهة، وبروز مشاكل كونية مثل الفقر وازدياد الفوارق بين دول الجنوب ودول الشمال، والمشاكل المرتبطة بالبيئة والاستغلال اللاعقلاني للموارد الكونية من جهة أخرى ، كل ذلك شجع على عودة مفهوم التنمية إلى الواجهة في محتوى جديد أخذ اسم "التنمية المستديمة" الذي أدمج الأبعاد الإنسانية و الاجتماعية والبيئية في عملية التنمية.

وبالفعل، فبالإضافة إلى المكانة التي أصبح يحتلها العلم والبحث العلمي والبحث والتطوير في الاقتصاد، أصبح الحديث اليوم أكثر عن اقتصاد المعرفة وعن الإنسان الحامل لهذه المعرفة، كأحد الروافد الأساسية لعملية التنمية عبر الاستثمار في الإنسان وفي الموارد البشرية، ويتم التركيز في هذا المفهوم على البعد الاجتماعي لعملية التنمية ، أي ضرورة إعطاء أهمية قصوى لعملية توزيع المداخيل وإعادة توزيعها لما لها من دور في عملية تحريك الطلب وبالتالي عجلة الاقتصاد وكذا التقليص من الفقر والفوارق الاجتماعية، فما الفائدة من تحقيق معدلات نمو عالية إذا لم تتوزع

ثمار هذا النمو بصفة منصفة على مختلف الفئات المشكلة للمجتمع؟

البُعد الآخر لمفهوم التنمية المستديمة هو ذلك المرتبط بالحفاظ على البيئة والعقلانية والرشادة في استغلال الموارد الكونية، والتي من دونها لا يمكن الحديث عن التنمية.

أخيرا، لا يمكن الحديث عن التنمية بمفهوم الاستدامة إذا أهملت مسألة الحكم الراشد والبعد الديمقراطي في عملية التنمية بكل ما يحمله من مفاهيم حرية التنظيم والتعبير وفصل السلطات والتناوب على السلطة...الخ.

كل هذا يعني أنه لابد من تحليل القصد من عملية التنمية اليوم، فالأمر لا يتعلق بذلك المفهوم الكلاسيكي الذي اعتبر عملية التنمية تجميعاً كمياً لعوامل الإنتاج، بل التنمية تعني اليوم أن نولي العناية للنوعية، نوعية الحياة والمؤسسات.

المسألة الثانية : مرتبطة بمفهوم الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، فهذا المفهوم حديث نسبيا في النظرية والممارسة الاقتصادية، وقد تطور في العشريات الأخيرة ليعبر عن نوع من العقود يختلف عن الصفقات العمومية الكلاسيكية ويمتاز عنها بمجموعة من الخصائص.

رواج هذا المفهوم مرتبط أساسا بالأزمات التي عرفها العالم منذ الثمانينيات من القرن العشرين والتي برزت في أزمة المديونية الدولية وما تبعها من نقص في الموارد المالية الموجهة للاستثمار، خاصة في البُنى التحتية للخدمة العمومية، لذا كان لابد من تدبر الأمر لإيجاد مصادر تمويل مواتية لهذه الاستثمارات، لتكون هذه الشراكة هي أحد الحلول لهذه المسألة.

تطور هذه الشراكة كذلك يأتي في ظرف أزمة الفكر التنموي وصعود الفكر الاقتصادي والسياسات الاقتصادية الليبرالية الجديدة والتي شككت في قدرات الدولة على انجاز وإدارة المشاريع الكبرى للبنية التحتية، لذا يقترح حل اللجوء للقطاع الخاص الذي هو رمز النجاعة والعقلانية الاقتصادية، فالقطاع الخاص سيكون له دور في تخفيف أعباء الدولة وفي نفس الوقت إنجاز مشاريع ذات نوعية وبتكاليف أقل.

ولدراسة هذه الشراكة وتحديد مدى نجاعتها لابد من معرفة كيف تطور هذا المفهوم وما مختلف التعاريف التي قدمتها النظرية الاقتصادية ومختلف المؤسسات الدولية والإقليمية، ثم معرفة أهم مزايا هذه العقود وعيوبها لنخلص إلى بعض التجارب والتوصيات التي من المفروض أن تجيب عن سؤالنا : أي شراكة تحقق التنمية؟

المسألة الثالثة : تتعلق بواقع اقتصادات البلدان العربية وما التحديات التي تواجهها أمام التحولات المذكورة أعلاه؟ وعن أية تنمية يمكن الحديث؟

و يتعلق الأمر هنا بتناول، بنوع من الإيجاز، واقع اقتصادات البلدان العربية اليوم وما التحديات التي تنتظرها ؟ آخذين بعين الاعتبار التطورات النظرية التي يعرفها مفهوم التنمية والتجارب الناجحة لبعض الدول (دول جنوب شرق آسيا، الصين، الهند، البرازيل..) وكذا التحولات الجارية التي يعرفها الاقتصاد العالمي وما تتطلبه من اهتمام بالغ باكتساب المعارف

والتكنولوجيا وتطوير الموارد البشرية لبناء اقتصادات منتجة متنوعة ولا ريعية، اقتصادات تنافسية تلعب دورا نشطا في العولمة الجارية وتمنح للبلدان العربية قوة تفاوضية على مستوى الاقتصاد العالمي، اقتصادات توّلد الثروة وتعمل على إيجاد مواقع شغل أمام البطالة الخطيرة بحجمها وهيكلها اللذين تعرفهما هذه البلدان.

الواقع إن اقتصادات البلدان العربية ، التي تعرف أزمة نمو حقيقية، هي بحاجة اليوم إلى تجنيد كل طاقاتها الوطنية العمومية والخاصة من أجل بناء اقتصادات منتجة ومتنوعة قادرة على تلبية احتياجات شعوبها، ولتحقيق ذلك هي بحاجة إلى إعادة الاعتبار لمفهوم التنمية بوضع استراتيجية تنموية شاملة تحدد فيها القطاعات والفروع الاقتصادية ذات الأولوية من منظور احتياجاتها المحلية ومتطلبات المنافسة الدولية، وأدوات التطبيق وبالأخص تطوير مواردها البشرية ومنظومتها المصرفية والمالية وأجهزتها الإحصائية **والأمر يستلزم كذلك** فتح المجال للمشاركة الديمقراطية الفعلية في تسطير هذه الاستراتيجية وفي مجهود التنمية لكل الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين واعتماد الرشادة والشفافية في الإدارة السياسية والاقتصادية لشئون البلدان ومحاربة كل مظاهر الفساد.

والأمر يستدعي أيضا تجنيد كل الطاقات (البشرية، المعرفية، المالية، الموارد..) على المستوى الإقليمي العربي من أجل تحقيق اندماج اقتصادي عربي فاعل وفعّال يخرج البلدان العربية من أزمة نموها ويعطيها القوة التفاوضية اللازمة في هذا الاقتصاد المعولم، ومن دون شك فإن التكامل بين القطاع العام والقطاع الخاص ستكون له المكانة النشطة لتحقيق هذا الاندماج الاقتصادي العربي .

■■■

الفصل الأول

التكامل والمشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص في البلدان العربية

■ مقدمة:

الأزمة التي عرفها العالم منذ سبعينيات القرن العشرين والتي أدخلت الاقتصاد العالمي في فترة طويلة المدى من الانكماش ، تتخللها بعض الفترات من الانتعاش، قد حملت معظم بلدان العالم (بما فيها البلدان النامية من خلال برامج التعديل الهيكلي للمؤسسات المالية والتقدية الدولية) لاعتماد سياسات اقتصادية من إيحاء ليبرالي جديد تقوم على التقليص من عجز الميزانية العمومية وبالتالي التقشف في الانفاق العمومي وإعطاء الأولوية لمكافحة التضخم بفرض رقابة صارمة على السيولة النقدية.

لقد قامت هذه السياسات كذلك على ضرورة ابعاد الدولة عن النشاط الاقتصادي وابقاء دورها في الحدود الدنيا. هذا الابعاد يطول حتى المهام التقليدية للدولة كسلطة عمومية تتكفل بضمان الخدمة العمومية في تنوعها مثل النقل والطاقة والمياه والتعليم والصحة..إلخ، والتي استندت إلى نموذج "ماكس فيبر" للدولة القائم على "البيروقراطية" الفعّالة التي تمكن الدولة من التقدير والتخمين المسبق لاحتياجات المجتمع وتلبيتها.

وبالمقابل وضعت هذه السياسات كل الثقة في القطاع الخاص الذي اعتبر رمز النجاعة والفاعلية والنوعية وحسن التدبير والحاكمية. وفي هذا السياق يمكن وضع موجة الخصخصة الواسعة التي عرفتها البلدان المتطورة والنامية خلال فترة 2000/1980.

وانطلاقا من سنة 2000، وبالنظر للأزمات المتكررة التي عرفها الاقتصاد العالمي، وآخرها الأزمة المالية والاقتصادية التي اندلعت في شهر أغسطس 2007 وامتدادها إلى أوروبا (التي سميت بـ"أزمة اليورو" الحالية 2011)، وآثارها الوخيمة سواء في البلدان المتطورة أو النامية (حجم الخسائر، انخفاض معدلات النمو، ارتفاع معدلات البطالة، زيادة عجز الميزانية العمومية وتفاقم الدين العمومي، انخفاض مداخيل البلدان النامية من العملة الصعبة المتأتية من صادراتها من المواد الأولية..)، وهي الآثار التي تظهر الآن أساسا، وفيما يتعلق بموضوعنا، في نقص الموارد المالية (الداخلية أو الخارجية عبر المديونية أو عبر تدفق الاستثمارات المباشرة الأجنبية) اللازمة لتلبية احتياجات البلدان من الهياكل التحتية لخدمة العمومية وبالأخص في البلدان النامية، حيث قدرت هذه الاحتياجات في البلدان النامية بـ 4.5% من الناتج الداخلي الخام سنويا (10% بإدراج صيانة هذه الهياكل)، أما في البلدان المتطورة فقد قدرت بـ 1 إلى 2% من الناتج الداخلي الخام سنويا (3% بإدراج الصيانة).[1] - أمام هذا الوضع تبرز المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص كرد أمثل لتلبية هذه الاحتياجات مع احترام هدف توازن الميزانية العمومية والاستفادة من رأس المال الخاص ومشاركته في مجهود تمويل مشاريع الهياكل التحتية وتقديم

---

[1] - **Frédéric Marty et Arnaud Voisin**, Le partenariat public-privé dans les pays en développement. Les enjeux contractuels, sur les sites de frederic.marty@gredeg.cnrs.fr et arnaud.voisin@defense.gouv.fr, consulté le 25/07/2011.

الخدمة العمومية وبالتالي المساهمة في مجهود التنمية بشكل عام. وهذه الأهمية تزداد بالنظر إلى الطلب المتوقع على مشاريع البنى التحتية للخدمة العمومية في العالم التي من المفروض أن تصل إلى 5300 مليار دولار إلى سنة 2030. مع العلم أن في عامي 2009 و2010 بلغت الاستثمارات في هذه المشاريع 700 مليار دولار (منها 180 مليار دولار في الولايات المتحدة و300 مليار في أوروبا و200 مليار في الصين).[2]

لكن يجب القول، إن رواج هذا النمط من عقود المشاركة في السنوات الأخيرة هو ناتج كذلك عن التحوّل الذي يعرفه الفكر الاقتصادي، والتنموي منه على الخصوص، بعد سنة 2000، وذلك بسبب الأزمات سالفة الذكر والشكوك المتصاعدة في قدرة النموذج الليبرالي الجديد على إيجاد حلول لها.

قناعات تتدعم أكثر فأكثر اليوم، في عالم جد معقد واقتصاد معولم ومتشابك، عن عدم قدرة السوق وحدها ولا القطاع الخاص وحده على تحقيق التخصيص الأمثل والأنجع للموارد ، ولا التوزيع المنصف للثروة، بل لابد من تضافر كل من السوق والدولة ومجهود القطاع العمومي والقطاع الخاص من أجل تحقيق التنمية وتلبية الاحتياجات الأساسية للمجتمع، لابد من مشاركة بين الاثنين: السلطة العمومية بنظرتها الماكرو اقتصادية وحرصها على الثقة التي وضعها فيها مواطنوها من جهة، والقطاع الخاص بنجاعته وكفاءته الميكرو اقتصادية من جهة أخرى.

في هذا الظرف، تظهر المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص لتحقق الأهداف الثلاثة التالية:

1. تساهم في الحد من تفاقم عجز الميزانية العمومية، إذ تستفيد السلطات العمومية من موارد مالية عاجلة تمكنها من تحقيق برامجها من الهياكل التحتية وأداء مهمة الخدمة العمومية .
2. تحسين انجاز وإدارة وأداء التجهيزات العمومية بإدراج مقاييس النجاعة الخاصة وقواعد الحوكمة وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمجتمع .
3. تلبية حاجات المستعملين بتقديم خدمات عمومية ذات نوعية وبأسعار في متناولهم.

هذه الأهداف لا تتحقق بصفة آلية، بل لابد لها من شروط على المستوى التشريعي والمؤسساتي وأخرى بنوعية المؤسسات والدراسات التقنية والمالية المسبقة..، كما تعترضها العديد من العراقيل والحواجز يجب رفعها، لكن الشيء الأكيد أن نجاح هذا النوع من المشاركة مرهون بإيمان جميع الأطراف بمسئولياتها في المساهمة في مجهود التنمية وتقديم خدمات ذات نوعية.

وفي هذا الفصل من العمل سوف نحاول تناول مفهوم المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص وتعريفه من قبل مختلف المؤسسات الدولية والإقليمية وبعض المفكرين المهتمين بالموضوع وكذا مبرراته، ثم سنحاول عرض الخصائص التي تميّز هذا النوع من المشاركة ومزاياه وعيوبه، وبعد ذلك سنحاول عرض بعض التجارب في عدد من البلدان، لنصل إلى مجموعة من التوصيات لعدد من المؤسسات والهيئات المتابعة للموضوع عن قرب.

---

[2]- Revue INFRASTRUCTURES - seeds finance- N°6, 2009, www.seeds-finance.com .

1. تعريف المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص (ش.ق.ع/ق.خ):

رغم الرواج الكبير الذي عرفته المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص في العشرية الأخيرة، ورغم الاهتمام الكبير الذي عرفته من قبل الاقتصاديين[3] والحقوقيين وعلماء الاجتماع والحكومات والمؤسسات والمنظمات والهيئات الدولية، يجب القول إنه ليس لها تعريف موحد ومتفق عليه ، وهو ما يعكس الحالات المتعددة والمتنوعة والواقع المعقد لهذا النوع من المشاركة.

فبرنامج الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، يرى أن (ش.ق.ع/ق.خ) تصف لنا العلاقات الممكنة بين القطاعات العمومية والخاصة لضمان تقديم خدمة[4]. ومن منظور هذه الهيئة يضم القطاع الخاص كلا من المؤسسات الخاصة والمنظمات غير الحكومية والمنظمات التعاونية. وهذا التعريف يركز على طابع التعاون بين القطاع العمومي والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

أما صندوق النقد الدولي فإن (ش.ق.ع/ق.خ) تعني عرض هياكل تحتية أو خدمات [للقطاع الخاص] كانت تقدمها الدولة تقليديا. وبهذا التعريف نجده يؤكد نقل الصلاحيات التي تقوم بها السلطة العمومية إلى القطاع الخاص.[5]

من جهته، يرى البنك العالمي أن (ش.ق.ع/ق.خ) ليس لها معنى قانونى، ويمكن إستخدام هذا المفهوم لوصف الأشكال المتعددة جدا التي تضع في علاقة تعاونية القطاع العمومي مع القطاع الخاص، وهي العلاقة التي يمكن وضعها بين عقد الخدمة للمدى القصير والخصخصة.[6] وفى أثناء هذه العلاقة يلتزم المتعامل الخاص بـ :

- تصميم وانجاز أو تحسين هيكل تحتي عمومي .
- تحمل مخاطر كبيرة على المستويات المالية والتقنية والعملية .
- تلقي مقابل مالي من المتعامل العمومي على دفعات خلال مدة العقد أو من المستعملين (أموال الدفع)، أو الاثنين معا .
- تسليم الهيكل التحتي للقطاع العمومي عند نهاية العقد (يمكن أن يحتفظ بملكية الأصول في بعض الحالات) .

---

[3]- تطور مجال البحث في هذا المجال (ش.ق.ع/ق.خ) منذ سنة 2000 سمح للعديد من الاقتصاديين بالحصول على جائزة نوبل للاقتصاد ومن ضمنهم الاقتصادي Olivier E.Williamson صاحب جائزة نوبل للاقتصاد سنة 2009.

[4] -**Nicolas Ponty**, administrateur de l'INSEE, économiste principal au PNUD .
Quelques enjeux de la régulation pour les politiques de développement, Communication associée au forum régional de Dakar sur la régulation, 11-12 décembre 2006.

[5]- نفس المرجع أعلاه.

[6] - Promotion du partenariat public et privé africains auprès des investisseurs, Publication de la banque mondiale, 2009, site web :www.wordbank.org .

حسب البنك العالمي إذن، ف (ش.ق.ع/ق.خ) بمفهومها الواسع هي كل العلاقات التعاقدية والتشريعية بين هيئات عمومية وخاصة تهدف لتحسين و/أو الرفع من خدمة الهياكل التحتية[7]، ومن منظور هذه المؤسسة الدولية، فإن الهيئة العمومية تتضمن السلطة الوطنية أو الإقليمية أو المحلية. كما أنها ليست مجرد عملية مالية آنية مع القطاع الخاص، بل يجب أن ترتكز على أسس سياسية متينة تقوم على التزام السلطات العمومية لضمان ، على المدى الطويل، الاستقرار السياسي وتشريعات دائمة ومؤسسات مستقرة.

اللجنة الأوروبية في كتابها الأخضر عام 2004 حول المشاركة بين القطاع العام والخاص تؤكد الطبيعة التعاقدية لـ (ش.ق.ع/ ق.خ) بين السلطة العمومية وعالم المؤسسة الخاصة التي تهدف لضمان تمويل وانجاز وتجديد واستغلال وصيانة هيكل تحتي أو تقديم خدمة.

وبالنسبة لجمعية الدول الإفريقية، فإن (ش.ق.ع/ق.خ) تتضمن المزج بين حاجة عمومية وقدرات خاصة من أجل إيجاد فرصة لتلبية هذه الحاجة وتحقيق ربح. وهنا تؤكد هذه المنظمة نجاعة المشاريع المنجزة والفوائد التي يجنيها كل طرف.

وأخيرا، وحسب قوانين المملكة المتحدة، التي تعد من البلدان السباقة لهذا النوع من المشاركة والأكثر تجربة، فإن (ش.ق.ع/ق.خ) هي مفهوم يدخل القطاعين العمومي و الخاص في مشاركة لتوفير هيكل تحتي أو تقديم خدمة.

من جانب آخر اجتهد الباحثون بمختلف تخصصاتهم لتقديم تعريف لهذا النوع من المشاركة، فحسب دراسة لمجموعة من الباحثين،[8] تعني (ش.ق.ع/ق.خ) "تلك الوفاقات التعاقدية للمدى البعيد بين متعامل أو مجمع خاص والسلطة العمومية التي تخص تقديم خدمة، وتكون الاستثمارات مشتركة في الغالب". ونلاحظ التركيز هنا على مدة العقد التي هي طويلة نسبيا (30 إلى 35 سنة عموما)، وكذا على الاستثمار المشترك بين القطاع العمومي والخاص.

مجموعة أخرى من الباحثين[9] حاولت الاقتراب من (ش.ق.ع/ق.خ) من منظور المهام المختلفة التي يغطيها هذا النوع من العقود المتعلقة بتقاسم مهام الخدمة العمومية بين القطاع العمومي والقطاع الخاص وهي :

- تحديد المشروع وتصميمه وإقراره (الدراسات التقنية والمالية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية..) .
- تمويل المشروع (مختلف مصادر التمويل) .
- انجازه (من بداية الأشغال حتى تسليمه النهائي) .

---

[7] -**Jeffrey Delmon**, Le partenariat public et privé dans le secteur des infrastructure, publications de la Banque Mondiale,2010, voir le site :www.ppiaf.org .

[8] - **Julie de Brux, Vincent Piron et Stéphane Saussier**, Une Analyse économique des Partenariats Public et Privé, www.chaire.eppp.org, 30 aout 2011.

[9] - **Elisabetta Iossa, David Martimort et Jérôme Pouyet,** Partenariat Public et Privé. Quelques réflexions, Revue économique2008/3-volume 59, P.437-449.

- استغلاله (تقديم الخدمة للمستعملين) .
- صيانته .

عقود (ش.ق.ع/ق.خ) تختلف كليّة عن العقود التقليدية التي تدخل ضمن الصفقات العمومية، ففي هذه الأخيرة تتكفل السلطة العمومية (الحكومة المركزية أو السلطة المحلية) بكل هذه المهام بدءا بالدراسات والتصميم ثم التمويل باللجوء إلى الدين العمومي أو الضرائب أو أسعار الاستهلاك، ثم تضمن إدارته عبر"وكالات مركزية أو محلية عمومية". في هذه العقود التقليدية غالبا ما تمنح مهمة إنجاز الهيكل القاعدي للقطاع الخاص.

في حالة (ش.ق.ع/ق.خ)، تفوّض السلطة العمومية للقطاع الخاص كل هذه المهام، إذ توّقع معه عقدا طويل المدى للتكفل بهذه الخدمة العمومية. والمتعامل الخاص هو الذي يملك في الغالب "مجمعا" من المؤسسات أو منظما على شكل مجمع ويتمتع بمزايا مقارنة في تنفيذ كل مرحلة من مراحل المشروع، هو الذي يتكفل بتمويل المشروع (برأسماله الخاص أو باللجوء إلى البنوك أو السوق المالية أو كذلك من الأموال التي يدفعها المستعمل عن الاستهلاك – الدفع)، وأخيرا المتعامل الخاص هو الذي يدير أصول المشروع ويقوم بصيانته وعينه على تاريخ انتهاء العقد للتفاوض على تجديده أو على نقل ملكية المشروع إليه (الذي يمكن أن يتم أو لا)، في حالة اقتناعه بأن المشروع مربح بطبيعة الحال.

إذن ما يجب تلخيصه أن عقود (ش.ق.ع/ق.خ) تعني في مفهومها الواسع كل اشكال التعاون بين السلطات العمومية من جهة، ومؤسسات القطاع الخاص من جهة أخرى. وهذا التعريف يبعد مهمة التعديل والضبط للدولة وكل مهام الانتاج والتسويق العادية للمؤسسات إذا ما وجهت السلع والخدمات للمتعاملين الخواص.

أما في مفهومها الضيق، فيمكن اعتبار (ش.ق.ع/ق.خ) كل عملية تعاون للدولة وامتداداتها من جهة، ومؤسسات خاصة من جهة أخرى، حول مشاريع مشتركة للخدمة العمومية. وبطبيعة الحال لا يدخل في هذا النطاق مختلف أشكال المساعدات والتحفيزات التي تقدمها الدولة للقطاع الخاص لتشجيعه على الاستثمار وإنشاء مناصب الشغل.

ما يجب التركيز عليه في حالة (ش.ق.ع/ق.خ) هو طابعها التعاقدي بين القطاع العمومي والقطاع الخاص حول مشاريع تنموية للبناءات التحتية للخدمة العمومية تشمل في الغالب قطاع الاتصالات والهاتف الجوال والطاقة (الكهرباء عموما) والمياه والهياكل التحتية للطرقات السيارة..إلخ.

2. <u>ما الحجج المقدمة لتبرير اللجوء إلى (ش.ق.ع/ق.خ)؟</u>

لقد قدمت عدة مبررات لإبراز نجاعة وأفضلية (ش.ق.ع/ق.خ)، فبالإضافة للحجج الموضوعية المتعلقة أساسا بالارتفاع المتزايد للطلب على الخدمة العمومية بفعل التطور الديموغرافي وتطور المدن، وبالتالي فهذه العقود هي فرصة لتوفير خدمة عمومية ذات نوعية وبأسعار معقولة، وكذلك بالنظر لصعوبة التمويل في عالم يعيش أزمات مالية متكررة وأزمة المديونية، وبالتالي فهي فرصة لمشاركة القطاع الخاص في التمويل وفي مجهود التنمية- بالإضافة لكل هذا، هناك حجج لا يمكن وصفها، في اعتقادنا، بالموضوعية والعلمية ، وهي تلك التي تدخل

بشكل عام في إطار ضرورة تقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وترك المجال للسوق والقطاع الخاص اللذين هما أكثر فعالية ونجاعة.

في هذا الصدد فإن (ش.ق.ع/ق.خ) قد أدمجت من طرف العديد من الباحثين[10] ضمن الإطار العام لإصلاح الدولة ومؤسساتها التي وصفت بالبيروقراطية وعدم الفاعلية فيما يتعلق بالإدارة الاقتصادية عامة وفي مجال الصفقات العمومية بشكل خاص التي تتميز بمجموعة من العيوب التالية:

- غياب الرقابة الخارجية للأداء .
- غياب خطر الإفلاس لدى مؤسسات القطاع العمومي .
- غياب المنافسة والتحفيزات .
- صعوبة تحديد الأهداف بشكل واضح بالنظر لتداخل الصلاحيات .
- حساسية خضوع السلطة العمومية لجماعات الضغط .

لهذا، إعتماد (ش.ق.ع/ق.خ) يساهم، حسب نفس الدراسات، من دون شك في إصلاح الدولة والتدخل الحكومي، كما يعمل على إرساء قواعد "اقتصاد عمومي جديد" أو "إدارة عمومية جديدة" ترتكز على:[11]

- تقليص مجالات تدخل الدولة عن طريق الخصخصة والمشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص وتفويض الصلاحيات ...
- تعميم آليات حوكمة المؤسسة على المجال العمومي (المسئولية، التقييم حسب النتائج وليس الإنفاق، المحاسبة، المساءلة، اعتماد قواعد المحاسبة الخاصة..)، اي اعتماد أدوات وآليات إدارة المؤسسة الخاصة داخل الإدارة العمومية ، خاصة فيما يتعلق بالتحفيزات والرقابة.

وهذا من شأنه أن يحدث تحوّلاً عميقاً في شكل تدخل الدولة ويسمح بفرض عقلانية في الإنفاق العمومي وتحقيق فعالية في توفير تجهيزات وسلع عمومية بالنوعية والكمية اللازمة.

---

10 - Voir :

- **Frédéric Marty, Arnaud Voisin et Sylvie Trosa,** Les partenariats public-privé, LA DÉCOUVERTE, Paris, 2006.

- F. LEVEQUE, *Économie de la réglementation*, La Découverte, « Repères », Paris, 1998.

-J.J. LAFFONT, « Étapes vers un État moderne : une analyse économique », actes du colloque de décembre 1999, *L'État et la gestion publique*, Conseil d'analyse économique, rapport n° 24/La Documentation française, Paris, 2000.

11 - Voir :

-C. POLLITT et G. BOUCKAERT, *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford,2000.

- **L.ENGLISH L. et M. SKELLERN**, « Editorial of the special issue on the public-private partnerships », *International Journal of Public Policy*, vol. 1, n° 1-2, 2005.

وما يمكن ملاحظته في هذه الحجج المدافعة عن هذا النوع من المشاركة هو تسليمها المطلق بالنجاعة الطبيعية والكفاءة المطلقة للقطاع الخاص وبيروقراطية القطاع العمومي وسوء إدارته وتبديده للأموال. وهذا الموقف "الأيديولوجي" لا يرتكز على أي أسس علمية ولا يجد مبرره مع التطورات الأخيرة التي يعرفها العالم والفكر الاقتصادي والفكر التنموي بعد سنة 2000، لهذا نعتقد أنه يجب إبراز ، في هذه المبررات ، ضرورة تضافر جهود كل الفاعلين ، كل حسب نقاط قوته في تحقيق أهداف التنمية والنمو وتلبية احتياجات المجتمع من السلع العمومية.

وانطلاقا من ذلك، يمكن إبراز مبررات هذا النوع من المشاركة في النقاط التالية:

1. هي وسيلة لتخفيف الدين العمومي وتجنب اللجوء إلى أموال الخزينة العمومية وزيادة ثقل عجز الميزانية العامة، إذ تسمح بإنجاز هياكل تحتية وتقديم خدمة عمومية دون اللجوء إلى سوق الصفقات العمومية وإلى مالية الدولة.
2. يمكن إن تحقق نتائج إيجابية من ناحية الفعالية والإنتاجية وتقديم خدمة عمومية بتكلفة أقل، إذ أن تقاسم المهام والمسئوليات (المخاطر)، وتضافر الكفاءات الماكرو والميكرو اقتصادية - كلها مبررات لهذا النوع من الشراكة.
3. كفاءة القطاع الخاص واقتصادات وفورات الحجم تبرر كذلك هذه العقود، فالكفاءة الميكرو اقتصادية للقطاع الخاص معترف بها وتعد نقطة إيجابية يمكن أن تعتمد عليها السلطات العمومية في هذا النوع من عقود المشاركة. { من جهة أخرى، فإن طبيعة العقد الشاملة تمنح للقطاع الخاص ميزة تحقيق اقتصادات وفورات الحجم التي تؤدي بدورها لانخفاض التكاليف الكلية للمشروع.
4. تحفيزات وعقوبات السوق هي حافز قوي لنجاح هذه المشاركة، إذ إن حجم الأرباح التي يمكن أن يتحصل عليها القطاع الخاص معتبر، فمثلا إذا نظرنا لآجال الإنجاز فكلما كانت فطرة الإنجاز قصيرة كانت فترة الاستغلال أطول، بينما فوائد السلطة العمومية هي أن تقدم الخدمة في أسرع وقت وبنوعية جيدة وفي نهاية العقد تتسلم الهيكل التحتي في وضع جيد (لان القطاع الخاص يتكفل بالصيانة). إذن فالكل مستفيد ورابح . { من جانب آخر فإن العقوبات التي تترتب عن تأخر آجال الإنجاز أو الإخلال بأحد أو بعدة بنود العقد هي أكثر صرامة في السوق.
5. هي عقود تضم مهمة الصيانة والتجديد والترميم التي قللت العقود التقليدية من أهميتها ولم تدرجها بصفة وافية في حساب التكاليف، وهذا من شأنه تحقيق عدة مزايا من بين أهمها الحفاظ على نوعية المشروع وبالتالي إطالة فترة حياته وتبعا الخدمة العمومية.
6. هي عقود جد معقدة ودقيقة في تفاصيلها، وبالتالي فهي تحث القطاع العمومي على تطوير كفاءاته البشرية والتقنية (خاصة الدراسات والجانب المالي بتعقيداته)، كما تدفع هذا القطاع لاعتماد طرق عمل وسلوكيات جديدة تتماشى وطبيعة هذه العقود.

وبالإضافة إلى هذه المبررات العامة التي تدفع السلطات العمومية في البلدان المتطورة والنامية للجوء إلى هذا النوع من العقود، في البلدان النامية ، فإن تبرير اللجوء إلى (ش.ق.ع/ق.خ) هو مضاعف بالنظر لخصوصيتها وذلك لأن :

- البلدان النامية ومن ضمنها البلدان العربية تعيش أزمة مزدوجة ومضاعفة في آن واحد، هي أزمة التنمية بكل ما تحمله من قصور في تجنيد الموارد المحلية المادية والمالية والبشرية (حجم البطالة المعلنة) ونقص في تلبية احتياجات الاقتصاد والمجتمع من ضمنها تقديم خدمات عمومية للجميع وذات نوعية وكذا ضعف في الحوكمة ونوعية المؤسسات.

من جهة أخرى تأتي أزمة أغسطس 2007 ، والتي انعكست على هذه البلدان في شح رءوس الأموال الأجنبية المتدفقة ونقص المساعدات للتنمية فكل هذه الأوضاع من المفروض أن تشجع البلدان النامية والعربية على اللجوء إلى هذا النوع من المشاركة مع مراعاة تجربة البلدان التي سبقتها وتوفير الشروط اللازمة لنجاحها والتي سنعددها لاحقا.

- بالنظر للخاصية الأولى فإن تلبية احتياجات المجتمعات النامية من الخدمات العمومية هي أكثر من حيوية، فحسب البنك العالمي 1.2 مليار نسمة في البلدان النامية هم بحاجة للوصول إلى شبكة الكهرباء والخدمات الصحية، ومليار نسمة في نفس البلدان هم بحاجة للوصول إلى شبكة مياه الشرب.[12]وهذا الأمر يجعل اللجوء إلى (ش.ق.ع/ق.خ) من ضمن الحلول الممكنة لتلبية هذا الطلب.

- تعاني البلدان النامية نقصا وضعفا كبيرا في الإنتاجية بشكل عام وفي مشاريع البنية التحتية على وجه الخصوص سواء في مجال الإنجاز (مدة الإنجاز والتكاليف الإضافية المترتب عنها) والنوعية الرديئة للإنجاز ومنه نوعية الخدمة إضافة إلى سوء تسيير هذه البنيات التحتية، وهذا راجع لنقص القدرات التكنولوجية والإنتاجية ، وكذا لضعف المؤسسات ونقص الحوكمة وهو ما يبرز في انتشار مظاهر الفساد والمحاباة السياسية والقبلية والمصالح الضيقة.

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

3. <u>الخصائص التي تميّز عقد المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص</u>:

تتفق العديد من الدراسات والبحوث لهيئات ومنظمات دولية وإقليمية وباحثين[13] فى أن لعقد (ش.ق.ع/ق.خ) خصائص تميّزه عن العقود التقليدية للصفقات العمومية، **ويمكن تلخيص هذه الخصائص كما يلي:**

---

12 - **Frédéric Marty et Arnaud Voisin**, Le partenariat public-privé dans les pays en développement. Les enjeux contractuels,مذكور سابقا.

13 - Voir :

-**Julie de Brux, Vincent Piron et Stéphane Saussier**, Une Analyse économique des Partenariats Public et Privé, op cité.

-**Elisabetta Iossa, David Martimort et Jérôme Pouyet,** Partenariat Public et Privé. Quelques réflexions .

-**le livre vert européen**, http://europa.eu.

1. عقد شامل أو كلي يجمع كل مراحل أو مهام المشروع أو جزء منها (Bundling): ولعلها الخاصية التي تميّز هذا النوع من العقود بامتياز، حيث تتكفل مؤسسة واحدة أو "مجمع" بكل (أو بعض) مهام التصميم والتمويل والانجاز والاستغلال والصيانة، وتصبح هي المسئولة عن كل جوانب الخدمة، وهذا يسمح لها بالأخذ بعين الاعتبار التكامل بين مختلف مرحل المشروع. **ويمكن من هذا الباب تصنيف أهم أنواع العقود حسب المهام التي تتكفل بها المؤسسة الخاصة:**

- **صنف DBFO:** ويرمز للمهام الأربع التي تتكفل بها المؤسسة وهي التصميم Design والإنجاز Build والتمويل Finance والإدارة Operate.
- **صنف BOT:** ويشمل مهام الإنجاز Build والإدارة Operate والنقل Transfer.
- **صنف BOO:** ويشمل الإنجاز Build والتملك Own والإدارة Operate.

■ الملاحظ في كل هذه الأصناف أن المؤسسة الخاصة تتكفل بمهام إنجاز وإدارة المشروع، وهو من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق آثار خارجية إيجابية واقتصادات الحجم وبالتالي إلى تخفيض التكاليف الكلية للمشروع، كما يساهم في تحسين نوعية الخدمة المقدمة.

2. الفترة الطويلة نسبيا للعقد، إذ يمتد هذا العقد عموما من 25 إلى 35 سنة، وهو أمر إيجابي من جهة لأنه يضمن بالنسبة للسلطة العمومية تقديم الخدمة العمومية، واسترجاع التكاليف وتحقيق أرباح بالنسبة للمتعامل الخاص، لكن من جانب آخر، فإن طول مدة العقد حامل لعدم اليقين من ناحية ضمان الطلب (اقبال المستعملين) وتحيين التكاليف، ومن ناحية استقرار المحيط الاقتصادي والسياسي والمؤسساتي، لهذا فمراجعة هذا النوع من العقود (وحتى فسخها) هي خاصية أصبحت تميزها، إذ أصبحت عادية وحتي محبذة في الكثير من الأحيان لأنها تحدث التعديلات اللازمة عليها بفعل المستجدات وتقلبات السوق والأوضاع السياسية.

من جانب آخر، فإن طول مدة العقد يعمل على إيجاد تحفيز لدى المؤسسات الخاصة ويفتح لها باب نقل ملكية الأصول إليها.

3. تقاسم المخاطر، حيث تتضمن عقود (ش.ق.ع/ق.خ) آليات خاصة لتقاسم المخاطر، فعكس العقد التقليدي الذي تتحمل فيه السلطة العمومية صاحبة المشروع كل المخاطر، خاصة تلك المتعلقة بمرحلتي الإنجاز والاستغلال، فإن في هذا النوع من العقود يقسم المخاطر بالتفصيل بين السلطة العمومية والقطاع الخاص كل حسب طاقته وقدراته. فمثلا في العقد

- **LES CONTRATS DE PARTENARIAT-** ***Principes et méthodes-***, *Ministère Français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,* http://www.syntec.ingenierie.fr.

التقليدي تتحمل الأولى أعباء تمويل المشروع من أموال الخزينة العمومية (الميزانية العمومية، الضرائب، أسعار الاستهلاك)، وفي عقد (ش.ق.ع/ق.خ) يمكن أن يتحمل القطاع الخاص جزءاً من عبء التمويل أو كله حسب نوعية العقد، إذ تحدد آلية لتغطية التكاليف سواء حسب دفوعات دورية منتظمة من صاحب أو من مدفوعات المستعملين أو الاثنين معا.

ومن بين أهم المخاطر نجد المخاطر السياسية والتشريعية، والمخاطر التجارية والتي يمكن التمييز فيها بين المخاطر المرتبطة بالطلب (على العموم يقع عبئه على السلطة العمومية) والأخرى بالعرض والإنجاز (تقع مسئوليتها في الغالب على المتعامل الخاص).

4. الاستقلالية النسبية للمؤسسات، إذ يركز هذا النوع من العقود (ش.ق.ع/ق.خ) على النتائج وليس الوسائل، فما يهم هو نوعية وخصائص المشروع، وهذا الأمر يترك للمؤسسة الخاصة هامشا من حرية التحرك لتنظيم وتخطيط عملياتها على النحو الذي يقلص من مدة الإنجاز ويحقق اقتصاداً في التكاليف، ويسمح باستغلال المشروع في أقرب وقت وأطول مدة ممكنة (الفرق بين فترة انتهاء الأشغال وبداية الاستغلال ونهاية مدة العقد).

5. أولوية الأهداف الاقتصادية حيث أن (ش.ق.ع/ق.خ) تقلص من التدخل السياسي غير المبرر (كما هو حال العقود التقليدية) وتترك المجال للتركيز أكثر على المجال الاقتصادي. فالسلطات العمومية تميل عادة لتحقيق أهداف سياسية (انتخابية) أكثر منها اقتصادية ، وهذا يمكن أن يؤثر سلبا على فعالية المشروع، بينما تفرض (ش.ق.ع/ق.خ) عليها مجهود الشفافية وتحديداً واضحاً ودقيقاً للأهداف، وهذا يتطلب في الواقع تأطيراً تشريعياً ومؤسساتياً مواتي وآليات للتقييم والتقدير والتخطيط لكل مراحل المشروع التي غالبا ما يفتقدها القطاع العمومي.

6. عقد بإجراءات دفع مميّزة ، وهي إجراءات تضفي على العقد نوعاً من المرونة والنجاعة لأن الدفع يكون مرهونا بالنتائج. **وهناك ثلاثة عناصر تميّز أسلوب دفع السلطة العمومية للمستحقات المالية للمتعامل الخاص هى :**

- دفع يمتد إلى طول فترة العقد على دفعات دورية منتظمة .
- مرتبط بتحقيق النتائج والأهداف .
- يمكن أن يضم مداخيل ملحقة (مداخيل إضافية متأتية من الاستغلال مثلا) .

7. عقد (ش.ق.ع/ق.خ) يفترض مساهمة كل الفاعلين وهم الدولة والمؤسسة الخاصة والمواطنون لتحقيق أهداف مشتركة واحدة هي: تحقيق نجاعة ومردودية الاشتثمارات و تحسين نوعية الخدمة العمومية والوصول لتنمية مستديمة تراعي الإنصاف والبيئة لتحقيق القابلية للحياة والنجاعة الاقتصادية.

4. <u>أنواع المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص</u>:

التحليل الاقتصادي يؤكد أن عقود (ش.ق.ع/ق.خ) هي عقود غير منمطة، لذا لابد أن تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات البلدان والقطاعات والمشاريع. وبالنظر لواقع تجربة العديد من البلدان، تبيّن

أنه ليس هناك صيغة نموذجية "مربحة" ولا عقد "كوني" يصلح للزمان والمكان، فهناك عدد كبير وجد متنوعاً من العقود والصيغ التي تدخل ضمن هذه المشاركة، وهو ما يجعل من الصعب حصرها، كما يتطلب من السلطات العمومية التي تعمد إليها معرفة جيّدة بخباياها وتفاصيلها الدقيقة إذا ما أرادت اعتمادها.

لقد اجتهد البنك العالمي[14] وبعض الدراسات[15] لتلخيص أنواع المشاركة التي تتراوح بين المناولة وتفويض الإدارة والتأجير والشركة المختلطة حتى الخصخصة الجزئية أو الكلية، وهذه أهم العقود:

1. **عقود الإدارة والتأجير Management and lease contracts**: في هذا العقد يتكفل المتعامل الخاص بإدارة هيكل قاعدي يساهم في الخدمة العمومية، أي استغلاله مع الإبقاء على الملكية العمومية للمشروع. وهو نوع من التأجير.
2. **عقد الإمتياز Concession contracts**: في هذا النوع تمنح السلطة العمومية للمتعامل الخاص حق تصميم وتمويل وانجاز واستغلال وصيانة مشروع للبنية التحتية (الأمثلة في هذا النوع كثيرة: الطرق السيارة،النقل الحضري، الموانى والمطارات، الربط بالسكك الحديدية، المياه، الطاقة، الاتصالات..) لمدة تتراوح بين 25 و35 سنة. وبعد الاستغلال تعود ملكية الأصول للقطاع العمومي.
3. **المشاريع الجديدة Greenfield projects**: في إطار هذا العقد تقوم مؤسسة خاصة أو مشتركة (قطاع خاص/قطاع عام) بمهمة تصميم وتمويل وانجاز واستغلال وصيانة مشروع جديد للخدمة العمومية، وذلك لفترة تعاقدية محددة. وفي نهاية العقد يمكن أن تعود ملكية هذا المشروع للسلطة العمومية أولاحسب بنود العقد.
4. **عقود تصفية الإستثمارات Divestitures**: وهي عقود تقوم بموجبها هيئة خاصة ببسط رقابتها على بنية تحتية ملكيتها للدولة في إطار بيع أصول عقارية عمومية أو في إطار عملية خصخصة.

5. <u>نظرة موجزة إلى تجارب دولية</u>:

على العموم يمكن القول إن تجربة المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص مازالت قصيرة نسبيا، كما أنه ليس هناك نمط كوني واحد أو أنماط اعتمدت، لكن هناك تجارب لعدد كبير من البلدان المتطورة والنامية يمكن الاعتماد عليها لبناء مشاركة فعّالة ومميزة تأخذ بعين الاعتبار المزايا والنقائص وترتكز في الخصوص على الواقع المحلي لكل بلد ومنطقة. الجدول التالي يعطينا لمحة عن قيمة العقود المبرمة عبر العالم ما بين سنة 2009 و2011 (بمليارات الدولارات) :

---

[14]- نفس المرجع أعلاه .

[15] -- Promotion du partenariat public et privé africains auprès des investisseurs, Publication de la banque mondiale, 2009,مذكور سابقا.

2011 (إلى غاية شهر أغسطس)	2010	2009
61	82	80

ولقد تركزت معظم هذه العقود في قطاع النقل بالدرجة الأولى، ثم في البنى التحتية الاجتماعية، ثم الاتصالات والنقل. أما المناطق التي عرفت تطوراً كبيراً في هذا النوع من المشاركة، فنجد في المرتبة الأولى أوروبا الغربية (فرنسا)، ثم آسيا والمحيط الهادي (الهند وأستراليا)، ثم أمريكا الشمالية (كندا)، ثم تأتي أوروبا الشرقية، فأمريكا اللاتينية، وفي المرتبة الأخيرة إفريقيا. (لأكثر تفصيل أنظر الملاحق في آخر الوثيقة).

ومن بين أهم التجارب نذكر:[16]

1. **أوروبا:** تعتبر الرائدة في هذا النوع من العقود خاصة المملكة المتحدة، حيث أنجزت عدة عقود في قطاعات مختلفة مثل السكن وقطاع النقل (المطارات، الطرقات، القطارات الخفيفة..)، الرياضة والترفيه، المياه، تسيير النفايات والمياه القذرة، الاتصالات، والطاقة..، حيث تمّ من سنة 1987 إلى 2007 إبرام حوالي 9000 عقد جعلت أوروبا تمتلك تجربة كبيرة في مجال الخدمة العمومية بقطاعات عدة، كما أكسبت المجموعات المحلية والإقليمية تجربة معتبرة في هذا المجال.

   ففي انجلترا وحدها تمّ منذ سنة 1990 إلى 2009، ابرام أكثر من 900 عقد مشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص بقيمة تقدر بـ 110 مليارات دولار. 700 عقد من هذه العقود هي في حيز التنفيذ (إلى 2011).

   أما فرنسا، وبعد صدور قانون 2004 الخاص بهذه العقود، فقد تم إبرام 140 عقداً من سنة 2005 إلى 2011 بقيمة تتراوح بين 9 و10 مليار يورو، في قطاعات الإنارة العمومية (30% من مجموع العقود) والمستشفيات (15%) والاتصالات (13%).[17]

2. **الولايات المتحدة الأمريكية:** في هذا البلد تجربة المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص تتميز عن أوروبا سواء من ناحية الحجم أو النوع، فعددها إلى 2005 قليل جدا لتعرف فيما بعد هذا التاريخ تطورا كبيرا بالنظر للمنجزات (180 مليار فى عامى 2010/2009)، أما من ناحية القطاعات فقد عرفت البداية في مجال إدارة السجون ثم توسعت في التسعينيات من القرن العشرين لمشاريع انجاز الطرقات والطاقة والأمن العمومي والتكنولوجيات الجديدة.

3. **كندا:** بدأت تجربتها في سنة 1980 وارتفعت وتيرتها منذ 1990، إلا أن اللجوء إليها كان قليلا بالنظر لعدد العقود التي أبرمت إلى سنة 2008، وقد شملت بناء المستشفيات والمدارس والطرق السيارة والقطارات الخفيفة..

---

16 - تقرير عام حول: **الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، لماذا، أين، متى .. وكيف؟**"، دائرة الصناعة والبناءات التحتية والموارد، مصلحة الإعلام والبحث البرلماني، البرلمان الكندي، Publication N°2010-18-F, Ottawa, Canada, Mai 2010.

17 - Le Figaro Economie, du 16/10/2011.

ولمزيد من المعلومات حول هذه العقود : حجمها والقطاعات المنتشرة فيها انظر الملحق.

6. ما مزايا هذا النوع من العقود؟

أمام التجربة القصيرة نسبيا لهذا النوع من المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، يصعب تقييم مزاياها وذلك بالنظر لخاصيتها طويلة المدى مقارنة بالعقود التقليدية، **ولكن ورغم ذلك، هناك مجموعة من الدراسات قامت بها مكاتب دراسات الدولية مختصة في هذا المجال ومؤسسات دولية، يمكن الاعتماد عليها لاستخراج أهم مزايا هذه العقود:**

1. في دراسة قام بها مكتب دولي للدراسات حول نتائج عقود المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص التي أبرمت في فرنسا منذ صدور القانون الخاص حول هذا النوع من المشاركة سنة 2004، والتي بلغ عددها إلى 201 حوالي 140 مشروعا، تمّ اختيار 60 منها كعينة للدراسة بحسب قطاعاتها (البنيات القاعدية للخدمة العمومية، الأشغال العمومية، الطاقة والخدمات)، وكذا بحسب حجمها (ما بين 30 مليون يورو و 100 مليون، وانطلاقا من 100 مليون يورو فما فوق).

ولقد خلصت نتائج هذه الدراسة إلى ما يلي: [18]

أ - فيما يتعلق باحترام آجال الإنجاز: في 71% من مشاريع المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص احترمت مواعيد انجازها، وهذا يعود للإدارة الجيّدة للمشاريع بما فيها دور السلطة العمومية (التحفيزات وآليات الدفع..)، أما الـ 29% التي لم تنجز في الموعد فيعود سبب ذلك إلى :

- التغيير في القوانين والتشريعات .
- التأخير في الحصول على التراخيص الإدارية اللازمة .
- التغييرات التي تطلبها السلطة العمومية.

ب - فيما يتعلق باحترام تكلفة المشروع: لقد عرفت 47% من المشاريع تكاليف إضافية، لكنها بسيطة (أقل من 3% من تكلفة المشروع في 91% من الحالات). وقد توصلت الدراسة إلى أن خطر ارتفاع التكاليف مرتبط بحجم المشروع، فـ 50% من التكاليف الإضافية خصت المشاريع الأكثر من 100 مليون يورو.

وبالمقابل، فإن طبيعة المشاريع يمكن أن تساعد على احترام التكاليف ، إذ إن 6% من المشاريع التي عرفت ارتفاعا في التكاليف تنتمي لقطاع الأشغال العمومية بالرغم من أنها تمثل 26% من العينة.

هذه الدراسة إذن، تؤكد الميزتين الأساسيتين اللتين تتمتع بهما هذه العقود مقارنة بالعقود الكلاسيكية، وهما احترام آجال الإنجاز ، والتكاليف.

---

[18] - Étude sur la performance des contrats de partenariat, **Pwc France**, 1re partie, 2001, site : **www.pwc.fr**.

2. البنك العالمي الذي يروّج بشكل نشط لهذا النوع من المشاركة، يرى أن من ضمن أهم مزاياها:

أ – أنها فرصة لتحسين نوعية وإدارة البنى التحتية للخدمة العمومية، التي هي في العقود التقليدية ليست في المستوى المطلوب.

ب – امكانيتها فى تجنيد رءوس أموال خاصة في وقت يعرف ندرة، وإعطاء فرصة للقطاع الخاص للمساهمة في انجاز وإدارة البنيات التحتية للخدمة العمومية.

ج – اللجوء للقطاع الخاص يمنح أكثر شفافية للصفقات العمومية (وبالأخص في المناقصات والمفاوضات والحوار التنافسي، وتقديم المعلومات..) .

د – تقاسم المخاطر بين القطاع العمومي والقطاع الخاص على المدى الطويل هو فرصة لتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد .

هـ – إدراج تكاليف الصيانة والتجديد والترميم للمدى البعيد يحافظ على نوعية الخدمة وطول مدة حياة المشروع، لأنه في العقود التقليدية لا تدرج الصيانة في حساب التكاليف.

3. في تقرير لدائرة الصناعات والبنى التحتية والموارد في البرلمان الكندي حول المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص[19]، عدد مجموعة من المزايا تمتاز بها هذه العقود مقارنة بالعقود التقليدية ، هى :

أ – أنها تمتاز بالاستغلال الأمثل للموارد مقارنة بالعقود التقليدية، ويمكن قياس ذلك بالنظر إلى فترة الإنجاز، إذ واعتمادا على احصائيات قدمتها الخزينة البريطانية (البلد الذي يتمتع بتجربة كبيرة في هذا المجال)، قدّرت المشاريع التي عرفت تأخيرا في مجال الانجاز بـــ 20% فقط، في حين عرفت في العقود التقليدية نسبة 70%.

النتائج الجيّدة من ناحية استخدام الموارد تعود كذلك لتقليص التكاليف ونوعية الانجاز، وحسب هذا التقرير الفضل لا يعود فقط للقطاع الخاص، بل للدور الذي لعبته السلطات العمومية في :

- تجنيد خبراء وكفاءات ذات جودة عالية في المفاوضات والإدارة الجّدة للمشاريع.
- وجود سلطة عمومية تملك حق النقض (الفيتو) تشرف على تقييم المخاطر ومرافقة المشاريع .
- تقييم جيّد للنتائج عبر وضع مؤشرات مبتكرة وإدراج آليات للمكافآت والعقوبات.

ب – حسب هذا التقرير، فإن لعقود المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص آثاراً إيجابية على النفقات العمومية، إذ تساهم المشاركة المالية للقطاع الخاص في المشاريع في تقليص المديونية العمومية والعجز في الميزانية. وهذا الأمر يساعد

19- تقرير عام حول: **الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، لماذا، أين، متى وكيف؟**"، دائرة الصناعة والبناءات التحتية والموارد، مصلحة الإعلام والبحث البرلماني، البرلمان الكندي، مذكور سابقا.

في إعادة توجيه الأموال لأبواب أخرى من الإنفاق مثل تطوير الموارد البشرية في قطاع البناءات التحتية أو الاقتصاد ككل.

ج – التقرير يشير لمجموعة أخرى من المزايا مثل توافر الشفافية في العقد، وضمان صيانة أحسن للمنشآت المنجزة، وتشجيع الابتكار سواء لدى القطاع العمومي أو الخاص ،إذ تدعم قدرات البحث سواء التقنية أو التنظيمية لدى المتعاملين في مجالات البحث والتطوير المختلفة.

4. في تقرير للجنة البرلمانية الأوروبية حول "تجنيد الاستثمارات الخاصة والعمومية من أجل دفع الانطلاقة الاقتصادية والتحولات الهيكلية في المدى البعيد"،[20] ركزت هذه الهيئة على أن المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص هي فرصة لهذا الأخير لكي يلعب دورا نشطا ومحركا ومركزيا في وضع البرامج الصناعية والتجارية ومشاريع البنى التحتية بصفة عامة، وبالتالي في مجهود التنمية المستديمة بكل دعائمها.

هذه المزايا هي في الحقيقة من ضمن العوامل التي تساعد في نجاح العديد من التجارب في مجال المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، لكن يجب القول إن هذه العقود تعترضها العديد من الصعوبات المتداخلة والمتفاعلة تجعل القطاع الخاص والسلطات العمومية يتخوفان كثيرا من اللجوء إليها.

الحركة الاجتماعية العالمية والجمعيات غير الحكومية، وبالأخص التي تناضل من أجل عولمة بديلة أكثر عدالة اجتماعية وإنسانية، وجهت من جانبها العديد من الانتقادات لهذا النوع من المشاركة .

7. <u>الصعوبات والعيوب المرتبطة بهذه العقود:</u>

كل الدراسات والتقارير التي اعتمدناها لإعداد هذا العمل تعترف بأن هذه العقود تعترضها صعوبات كثيرة قد تؤدي في كثير من الحالات إلى تعقيدات ومشاكل تنتهي في غالبيتها لإعادة التفاوض لأكثر من مرة أو تعويض المتعامل الخاص أو في النهاية إلى فسخ العقد وتوقيف الإنجاز، **ومن ضمن أهم هذه الصعوبات[21]:**

20ـ انظر موقع اللجنة : *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009*، اطلع عليه في 2011/10/20.

21 - voir :

Julie de Brux, Vincent Piron et Stéphane Saussier, Une Analyse économique des Partenariats Public et Privé, op cité.

-**Elisabetta Iossa, David Martimort et Jérôme Pouyet,** Partenariat Public et Privé. Quelques réflexions.

-**le livre vert européen**, http://europa.eu.

- **Gery Deffontaines,** L'évaluation des PPP par les acteurs financiers : la commande publique à l'aune des critères de rentabilité financière Exigence de rentabilité, stratégies de réponse et pricing des risques dans les projets complexes, LATTS-UNIVERSITE PARIS EST,2011.

1. الصعوبة الأولى التي تعترض هذه العقود هي اللجوء المتكرر لإعادة التفاوض على العقود، وفي بعض الأحيان فسخها، وهذا يعود لطول مدة العقد التي يمكن أن تتخللها أوضاع طبيعية (كوارث مثلا) أو أزمات اقتصادية (الأزمة الآسيوية والأرجنتينية مثلا) أو أزمات سياسية واضطرابات قد تؤدي لعدم الاستقرار واكتمال الإصلاحات التي شرع فيها.

إعادة التفاوض هذه ، التي تمس في كثير من الحالات إعادة النظر في بند أو عدة بنود من العقد، تكون في الغالب في السنوات الأولى من المشروع بين السنة الأولى والثالثة (مرحلة الإنجاز عموما)، وقد مست في أمريكا اللاتينية سنة 2001/1999 (الأزمة الأرجنتينية أساسا) حوالي 53% من عقود الامتياز في النقل و76% في قطاع المياه.

وفي البلدان النامية عموما 5.8% من العقود ألغيت في قطاع النقل (الطرق السيارة) و3.5% في قطاع المياه.

الأسباب المقدمة في الغالب لتفسير هذا اللجوء إلى إعادة التفاوض هي:

أ – الأسباب الاقتصادية والمالية الناتجة عموما عن الأزمات الاقتصادية والتي تؤدي إلى شح في الموارد المالية .

ب – أسباب سياسية تتمثل في عدم استكمال الإصلاحات أو كذلك غياب الحاكمية بما تتضمن من مبادئ الشفافية والمشاورة والمساءلة، والتي تؤدي في غالب الأحيان إلى احتجاجات من السكان وضغط من المجتمع المدني تدفع السلطات لإعادة التفاوض أو الإلغاء.

ج – الأسباب المؤسساتية والتشريعية المتمثلة في نقص التأطير القانوني للمشاريع والمتمثلة في غياب ونقص النصوص الخاصة بهذه العقود، وغياب أو ضعف الهيئات المؤطرة لها.

النظرية الاقتصادية بشكل عام تعيد سبب هذه الظاهرة (إعادة التفاوض) إلى عدم كمال العقود أساسا بالنظر إلى 3 عوامل مهمة:[22]

- تكلفة المعاملات وهي التكلفة التي تنبثق عن تحليل الاحتمالات الممكنة لإبرام العقد وتتضمن تكلفة المعلومة ودفتر الأعباء وتنفيذ العقد وحل الخلافات.
- نقائص النظام التشريعي والتأطير القانوني والمؤسساتي .
- العقلانية المحدودة للمتعاملين التي هي مرتبطة بنقص التجربة في هذه العقود كونها عقوداً غير منمطة، ونقص كفاءة المؤطرين ، خاصة في القطاع العمومي.

22 - **Frédéric Marty et Arnaud Voisin**, Le partenariat public-privé dans les pays en développement. Les enjeux contractuels,مذكور سابقا.

في حالة التأطير المؤسساتي الجّيد، توضع بنود تسمح بإعادة التفاوض ومراجعة العقود في بعض الحالات.

2. هناك صعوبات مرتبطة بنقص جدوى الدراسات التي تنجز مسبقا لتحديد المشروع بما فيها اختيار الموقع، وهو الأمر الذي يدفع صاحب المشروع (السلطة العمومية) إلى تغيير أوامره في مرحلة ما من مراحل المشروع أو أكثر، مما يحتم إعادة التفاوض ويترتب عنه تكاليف إضافية.

عدم الدقة في تحديد خصائص المشروع، تستغله بعض المؤسسات الخاصة كنقطة ضعف وتعتمد عليه لتقديم عروض مغرية، لكن عندما يتم اختيارها وتبدأ فى إنجاز المشروع تطالب بإعادة التفاوض لترفع من تكلفة المشروع، وهو ما يسمى بـ"استراتيجية السطو".

3. عدم اليقين المرتبط بالمشروع هو من بين الصعوبات التي تعترض هذه العقود كذلك، فحتى لو حدد المشروع بدقة كافية، فإن عدم اليقين في هذا النوع من العقود (بالنظر لطبيعتها) يجعل من الصعب تحديد وتقدير بعض المتغيرات مثل الطلب المتوقع للمستعملين في مرحلة الاستغلال. ففي حالة المنافسة الشديدة تميل بعض المؤسسات (عن قصد أو من دونه) إلى سوء تقدير هذه المتغيرة، مما يؤدي في كل الحالات إلى إعادة التفاوض وارتفاع التكاليف.

4. نقص المنافسة الذي يؤدي في كثير من الحالات إلى وفاق بين المؤسسات المنافسة و/أو بينها وبين صاحب المشروع (محاباة أو محسوبية)، وهذا يؤدي في كل الحالات إلى المساس بفاعلية المشروع والرفع من تكاليفه، مثلا يمكن لأطراف العقد أن تتفق على عرض مغر في البداية على أن يعاد التفاوض بعد أن يفوز ويفتك المناقصة.

من جانب آخر، ترى العديد من المنظمات غير الحكومية والحركة الاجتماعية العالمية عموما المطالبة بعولمة بديلة، ومنها الجمعية من أجل وضع رسوم على العمليات المالية ومن أجل المواطنين "ATTAC" التي في دراسة لها تحت عنوان :"المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص أداة لبيع السلعة العمومية لمصالح القطاع الخاص"-[23] ترى أن (ش.ق.ع/ق.خ) لا تخدم المصلحة العامة بالنظر للأخطار التي تحملها ، وهى:

- إنها تحمل في طياتها خطر المحاباة والاحتكار وإقصاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ، والمحلية منها على الخصوص من المنافسة، ففي فرنسا مثلا تحتكر 3 مؤسسات للأشغال العمومية والبناء هذا النوع من العقود.
- مبرر تخفيض العبء على الميزانية العمومية أو المحلية لا يقوم على دراسات علمية صحيحة بقدر ما يقوم على الأيديولوجيا، فالسلطة العمومية أو المواطن يدفع في كل الحالات، فحتى وإن خفف عبء الميزانية في المدى القصير، فإن الأجيال القادمة هي التي تدفع في المدى الطويل.

---

[23] - **Rémi Daviau,** Le "PPP", un nouvel outil pour vendre le bien public aux intérêts privés, la Lettre d'Attac 45 n°46, juin 2008.

- معدل الفائدة في حالات (ش.ق.ع/ق.خ) هو مرتفع في أغلب الحالات وهو ما يدحض حجة انخفاض التكاليف في هذا النوع من المشاركة .
- تسلم المشاريع من طرف المؤسسات الكبرى يشجع الاحتكار ويقلص من المنافسة، إذ اتضح في بعض الحالات إبرام اتفاقات بين المجموعات الكبرى لرفع أسعار المشاريع، وهو ما يؤدي لارتفاع التكاليف ، ومنه أسعار الخدمات العمومية ويلغي بالتالي حجة تقديم سلع عمومية بأسعار معقولة، وأكثر من ذلك فقد أدى هذا النوع من المشاركة في قطاع الصحة إلى تدهور الخدمات الصحية وكذا بالنسبة لقطاع النقل بالسكك الحديدية.
- خطر الخصخصة يبقى دائما وارداً، وكذا تسريح العمال وبالتالي ارتفاع نسبة البطالين.

كل العوامل المذكورة أعلاه تجعل العقد صعبا للتنفيذ وبالتالي، وتفاديا لكل هذه الصعوبات والقيود قدّم العديد من الباحثين والمؤسسات والهيئات الدولية والإقليمية عددا من التوصيات.

8. التوصيات والدروس:

رغم التجارب المتنوعة الناجحة والأقل نجاحا في عدد من البلدان المتطورة النامية فإنه يمكن القول إنه يصعب تقييم (ش.ق.ع/ق.خ) واستخلاص الدروس، إلا أنه يمكن الاعتماد على بعض الدراسات والتقارير من هيئات مختصة أو متابعة لهذا النوع من المشاركة لتقديم بعض التوصيات:

1. في مقال قصير للباحثين "بونوا إيبرت" وميشال بارتي" تحت عنوان: "عشرة شروط من أجل مشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص"،[24] لخص الباحثان شروط نجاح المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص انطلاقا من التجارب الناجحة لعدد كبير من المشاريع المتعلقة بالطرقات والمنشآت الفنية والأشغال العمومية الكبرى والنقل الجماعي والمياه وتكنولوجيا الإتصالات وخدمات الجماعات المحلية والتجهيزات السياحية..، **وهي التجارب التي تعطي معلومات مهمة عن الشكل الذي يجب أن تسير عليه كل مشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، ويمكن تلخيصها فيما يلي:**

- تقاسم منصف للفوائد بين الأطراف الثلاثة المعنية وهي : السلطة العمومية التي تستفيد من التخفيف في نفقات الدولة وعجز الميزانية العامة ومن بنيات تحتية عمومية بتكلفة أقل ونوعية انجاز أحسن، والمتعامل الخاص الذي يحقق أرباحاً وينال خبرة تطور من قدراته الإبتكارية والانتاجية، وأخيراً المواطنون الذين يحصلون على خدمة ذات نوعية بأسعار معقولة.

---

[24] -**Benoît AUBERT et Michel PATRY, DIX CONDITIONS DE SUCCÈS POUR DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ, La Presse, le dimanche 7 décembre 2003, Montréal, canada.**

- دعم لا مشروط للسلطة السياسية لهذا النوع من العقود وهو أمر ضروري، وهذا بحكم طول مدة العقد والتقلبات الداخلية والخارجية التي يمكن أن تؤثر على مسار المشروع. وهذا الدعم من شأنه أن يطمئن الشركاء الخواص ويضمن استمرارية العقد.
- شفافية ومصداقية العقد تمنح له شرعية لدى السكان وضمان بأن المصلحة العامة أولى من المصالح الخاصة، وهذا من شأنه أن يحقق انخراط جميع الأطراف في المسار لإنجاحه بمن فيهم الموظفون والعمال.
- حماية حقوق العمال بتوضيح قواعد اللعبة منذ البداية والتي تتضمن فيما تتضمن آليات لحقوق العمال ، على الأقل تلك التي يتمتعون بها في القطاع العمومي. وبالأساس الحقوق المتعلقة بالأجور والعمل اللائق عامة، والحق في التنظيم والتمثيل والعمل النقابي.
- موارد بشرية ذات نوعية وجودة عالية وهي ضرورية لإنجاح هذا النوع من المشاركة، فالتحول الجذري في دور الدولة والإدارة العمومية يحتم عليها إعداد كوادر مسيّرة و تقنية وإدارية بدرجة عالية من الكفاءة قادرة على إعداد المشاريع وتحديد الأهداف وتقديرها بدقة كبيرة، وكذا متابعة ومراقبة تطبيق هذه العقود. لذا، فتكوين الموارد البشرية في هذا المجال يكتسي أهمية بالغة.
- تقدير صارم ودقيق لنتائج الخدمة العمومية يسمح بإجراء المقارنة بين أنواع العقود التقليدية وعقد المشاركة وبالتالي التأكد من أن اللجوء لهذا الأخير هو الأنجع والذي يحقق المردودية المرجوة من ناحية التكاليف ونوعية الإنجاز والاستغلال. وهذا الأمر يتطلب توافر المعلومة ومسح شامل للمشاريع ونوعيتها ومردوديتها يمكن من وضع معايير تنافسية «*benchmarking*» تسمح بالفصل بين هذا النوع من العقود أو ذاك .
- تحديد دقيق للأهداف هو من أهم العوامل التي تمنح لهذا العقد ميزته وفعاليته، لذا يجب أن تدعم الإدارة العمومية بكل الوسائل المادية والبشرية التي تسمح بتطوير مؤشرات قياسية نوعية وكمية وممكنة للتحقيق قادرة على تحديد الأهداف بفاعلية ونجاعة.
- إدارة فعالة ومرنة للعقد تمنح الفرصة، كل ما اقتضت الضرورة، لإحداث التعديلات اللازمة والتأقلم مع الظروف الداخلية والخارجية والاقتصادية وغير الاقتصادية لضمان تنفيذ العقد في أحسن الظروف. فبحكم طبيعة العقد طويلة المدى يتوجب على السلطة العمومية وضع بنود وآليات موضوعية ودقيقة وفعالة تمكن من مراجعته كل ما تطلب الأمر ذلك وتفتح المجال للمتعامل الخاص لبذل المزيد من الجهود لتجسيد الإتفاق، لكن الأمر يتطلب كذلك وضع آليات للمتابعة الدقيقة والصارمة من طرف السلطة العمومية صاحبة المشروع للتأكد من احترام بنود العقد تتوج بفرض عقوبات في حالة الإخلال وتقديم تحفيزات إذا كان العكس.
- اختيار المشاركين بكل صرامة وفعالية هو ضروري لضمان تطبيق العقد من

طرف نفس الشريك لكيلا تقع السلطة العمومية تحت رحمة مساومة بعض المتعاملين أو تضطر لفسخ العقد، لهذا فالسمعة الجيّدة للمتعامل، كفاءته، قوته وقدراته المالية، مهنيته، هي عوامل أساسية في اختياره ولا يكفي أن يكون صاحب أقل عرض فقط. وأخيرا، من الأفضل أن يقع الاختيار على متعامل له مشاريع داخل البلد ويكون قد أقدم على تحقيق وفاقات وتحالفات استراتيجية مع متعاملين وطنيين.

- تصميم عقود دائما مميزة وخلاقة بالنظر لهذا النوع من المشاركة الذي ليس له صيغة كونية ضامنة للربح، فلابد من إيجاد صيغة أو صيغ تتأقلم مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للبلد وتقاليده التشريعية في كل المجالات المتعلقة مثلا بالبيئة وقوانين العمل.. لكن الأمر يتطلب كذلك الاستفادة من التجارب الناجحة في العالم ومحاولة دراستها وتحليل نقاط قوتها وضعفها، فلا يجب الوثوق في الصيغ الجاهزة ولا في تلك المعقدة.

2. من جانب آخر قدّم "ماتيو لابارج" في مقال تحت عنوان "المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص مجرد أداة ..لا أكثر !"[25] ثلاثة عناصر متفاعلة ومترابطة يمكن أن تكون عوامل نجاح لعقد المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص **تتمحور حول:**

أ ـ ضرورة تحقيق متطلبات الشرعية والشفافية لضمان نجاح هذا العقد: وتضم هذه المتطلبات:

- التزام السلطة العمومية لمصلحة هذا النوع من العقود وإعلانها الواضح باحترام وتطبيق كل بنود العقد، وفي هذا الصدد بيّنت التجربة المجرية أن عدم التزام الحكومات المتتالية أدى إلى فشل بعض المشاريع، إذ خلال 20 سنة تغيّرت سياسة الحكومة تجاه عقد (ش.ق.ع/ق.خ) أربع مرات، أي كل خمس سنوات، وهي التغييرات التي تزامنت مع انهزام الحكومة في الانتخابات وتولي حكومة جديدة. بينما بيّنت التجربة كيبيك الكندية العكس، ففي قانون صدر في 2004 حول (ش.ق.ع/ق.خ) التزمت الحكومة باحترام بنود العقد.
- الالتزام بالشفافية كشرط أساسي في التفاوض وابرام العقد، فعدم الالتزام بذلك تسبب في كثير من الحالات في فشل مشاريع مثل مشروع نفق "Sydney Harbour Tunnel" بأستراليا ونفق "Wijkertunnel" بهولندا، في حين أن اعتماد حوار شفاف وتخطيط صارم قد ساهم في إنجاح العديد من المشاريع مثل مشروع انجاز جسر "Vasco de Gama" بالبرتغال والطريق السيار "M6" في انجلترا.
- ضمان تحويل وانتقال اليد العاملة من القطاع العمومي للقطاع الخاص من أجل الحفاظ على مواقع الشغل وظروف العمل التي يجب أن تكون على الأقل مماثلة للظروف التي يوفرها القطاع العام، وبهذا الصدد فإن القانون المشار إليه أعلاه في

[25] -**Mathieu Laberge**, Le partenariat Public-Privé, un outil..rien de plus !, http://www.iedm.org.

كيبيك الكندية ينص على أن العمال الذين يقبلون الانتقال للعمل في القطاع الخاص تعرض عليهم نفس شروط التوظيف والعمل التي كانوا يتمتعون بها في القطاع العمومي.

ب ـ التأطير المؤسساتي المواتي لهذا النوع من العقود، فالمشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص تضم ثقافتين مختلفتين تخص كل منهما، لذا يكتسي الإطار المؤسساتي أهمية بالغة، **ومن أهم الشروط المؤسساتية:**

- تقدير صارم ومستقل لمختلف أشكال العقود سواء التقليدية في إطار الصفقات العمومية أو (ش.ق.ع/ق.خ)، وذلك للتأكد من أن هذا الأخير افضل ويقدم أحسن المزايا. وهذا التقدير لابد أن يتبع بمراقبة مواتية للنتائج.

وللوصول إلى ذلك من الضروري إنشاء وكالة (هيئة، قسم، وحدة...) مستقلة تتكفل بمتابعة عملية تنفيذ العقد، وهذا لتفادي كل أشكال المحاباة والزبونية. وكلمة مستقلة تعني أن تكون منفصلة عن الهيئة صاحبة المشروع والمؤسسة المديرة والمنفذة له.

- تحديد واضح ودقيق للأهداف وهذا يتم بتطوير مؤشرات للقياس والتقدير والتكميم قابلة للتدقيق والتجسيد وصالحة للمقارنة.

في كيبك الكندية أنشئت سنة 2005 وكالة المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص تتكفل بمهام:

ـ تقديم المشورة للحكومة في كل ما يتعلق بـ (ش.ق.ع/ق.خ) ، خاصة في مجال اختيار نوعية العقد .

ـ مساعدة الحكومة في تحديد المشاريع وأهدافها.

ـ وضع آلية ومسار لمنح العقود.

ـ مساعدة مختلف الأجهزة الحكومية في إدارة ومتابعة عقود (ش.ق.ع/ق.خ).

ج ـ النجاعة التجارية، وفي عقود (ش.ق.ع/ق.خ) مصالح كل من السلطة العمومية صاحبة المشروع والمتعامل الخاص المنفذ والمستغل له تتلاقى، فالأولى تريد تقديم خدمة ذات نوعية وبأسعار معقولة وبتكاليف أقل، والثاني يريد أن يكون المشروع مربحا، **ولتحقيق ذلك لابد من اعتماد النجاعة التجارية التي يمكن أن تتحقق بالشروط التالية:**

- وجود عدد كاف من المتعاملين الخواص لضمان منافسة شريفة ونظيفة، لذا لابد من وضع آلية تفرض الحد الأدنى من المنافسين حسب القطاعات.
- تحديد مهام وواجبات كل طرف بدقة، وكل مراحل تنفيذ العقد بتفاصيلها.
- تقاسم المخاطر حسب قدرات كل طرف، وتحديد التعويضات الكافية.

3. البنك العالمي في العديد من الدراسات والتقارير ونخص بالذكر الدراسة التي أعدت تحت عنوان"ترقية المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص لدى المستثمرين

بإفريقيا"[26] يعتبر أن اختيار (ش.ق.ع/ق.خ) يعد خيارا استراتيجيا يلزم الدولة أو السلطة العمومية بتهيئة ووضع السياسة العامة والإطار القانوني والتنظيمي لترقية هذا النوع من الاستثمار، وخاصة في البلدان النامية.

وبالنسبة لهذه المؤسسة الدولية، يتوجب على هذه الاستراتيجية الإجابة عن أهم التساؤلات والانشغالات التي يطرحها المتعاملون في هذا النوع من العقود: ما مبررات اللجوء إليها،؟ ما القواعد التي يعتمد عليها القطاع العمومي لتقييم وتقدير المشروع؟ ما المراحل بالضبط، كيف تحل النزاعات؟..إلخ.

لذا، فإن نجاح هذه العقود مرهون بتحقيق الشروط التالية:

- تحديد الإطار القانوني بشكل واضح يسمح بتنفيذ هذه العقود بشكل فعّال. هذا الإطار يضمن حقوق المتعامل الخاص، ويسمح للقطاع العمومي بإبرام هذا النوع من الصفقات وضمان ديمومة الخدمة العمومية ونوعيتها.
- وضع إطار للاستثمار يكون بمثابة مخطط شامل ومنسجم للاستثمار، والتزام سياسي ثابت يمنح مصداقية للسلطة العمومية وضمانة للمستثمرين الخواص. مخطط مدروس ومقدم بشكل جيّد يحدد احتياجات الاستثمار في البنية التحتية حسب القطاعات، وليس مجرد قوائم تظهر فيها المشاريع دون أي انسجام، هذا الأمر يساعد المستثمرين على معرفة وحصر المحيط العام للاستثمار، فمثلا مشروع انجاز مطار يكون جدّيا عندما يتبع بمشاريع لإنجاز فنادق قرب المطار وطرق سيارة أو وسائل عمومية للنقل بالسكك الحديدية..إلخ.

  الفائدة تعم أكثر وتكون هذه المشاريع أكثر نجاعة إن وضع هذا المخطط ليس في إطار منطقة واحدة أو بلد واحد فحسب، وإنما في إطار اتحاد إقليمي أو جهوي.
- تجسيد ذلك بإطار تنظيمي محكم، لأن المستثمرين، حتى وإن توافر الإطار القانوني الملائم والإطار الاستثماري المحفز، هم يريدون أن يترجم ذلك فعليا في الميدان، لذا فإن وضع إطار عملي من طرف السلطة العمومية يضمن الإدارة والمتابعة الفعلية والناجعة للعقد - من شأنه أن يطمئن المستثمرين. فالأمر يتعلق في الواقع بالحاكمية في هذه المشاريع، أي إعداد الكفاءات التقنية والإدارية العالية واعتماد الشفافية وتوفير المعلومة وشروط المنافسة النزيهة واعتماد المرونة في المتابعة وفي حل النزاعات. لهذا من الضروري إنشاء هيئات مستقلة عن السلطة المركزية والمحلية وعن المتعامل الخاص، تتكفل بهذا النوع من العقود والمشاريع وإدارتها.

4. من جهة أخرى، يركّز البرلمان الكندي في تقرير عام تحت عنوان: "المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، لماذا، أين، متى وكيف؟"[27] على دور الدولة في إنجاح

---

26 - -- Promotion du partenariat public et privé africains auprès des investisseurs, Publication de la banque mondiale, 2009,مذكور سابقا.

هـذه المشـاركة، إذ يتوجـب عليهـا (الدولـة) تجـاوز بعـض الحـواجز السياسـية والماليـة والمؤسساتية من أجل المرور من النمط الكلاسيكي في انجاز البنيات التحتية للخدمة العمومية إلى نمط المشاركة مع القطاع الخاص. **ويتم هذا التجاوز بتوفير الشروط التالية:**

- إطار تشريعي مواتٍ وآلية تطبيقية فعّالة وناجعة تسمح للقطاع الخاص بإنجاز وإدارة مشاريع البنيات التحتية للخدمة العمومية، وهذا على غرار كل البلدان التي عرفت تجارب ناجحة في هذا المجال.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية تمّت على المستوى الفيدرالي المصادقة على عدة قوانين تسمح بمشاركة القطاع الخاص في هذه المشاريع وتمنح له مزايا عديدة، كما أن 23 ولاية لها قوانين خاصة بـ (ش.ق.ع/ق.خ). وفي اليابان صدر قانون سنة 2001 يسمح بدخول القطاع الخاص في مشاريع واسعة للبنى التحتية في مجال الصحة والقضاء على النفايات والتعليم والسكن. ونفس الشئ في البرتغال وفرنسا اللتين صادقتا سنة 2003 و2004 على التوالي على قوانين خاصة بـ (ش.ق.ع/ق.خ)، أما في إيطاليا واسبانيا، فقد عدلت القوانين المسيّرة للصفقات العمومية سنة 2002 و2003 من أجل السماح للقطاع الخاص بدخوله في مشاريع الخدمة العمومية.

- إنشاء مؤسسات أو هيئات فعّالة تهيىء الأرضية وتعمل على إيجاد الشروط المواتية لعقود (ش.ق.ع/ق.خ)، يلعب دورا مهما في نجاح وترقية عقود (ش.ق.ع/ق.خ) لأن ذلك يؤدي إلى تقليص التداخل في الصلاحيات، كما يؤدي على الأقل إلى تخفيض كلفة المعاملات، **ومن مهام هذه الهيئات :**

ـ تقييم وتقدير كلفة المشروع والمخاطر الممكنة .

ـ التفاوض (وإعادة التفاوض) على العقود بشكل شفاف ومنصف .

ـ متابعة تنفيذ العقود خلال طوال مدتها .

ـ السهر على أن تكون الأهداف الاستراتيجية محترمة.

فعالية ونجاعة هذه الهيئات مرهون بدعمها بالقدرات البشرية والتقنية والإدارية ذات الكفاءة العالية.

تجارب عدة بلدان بينت كلها أنها عمدت إلى إنشاء هيئات خاصة بعقود (ش.ق.ع/ق.خ) ومنها :

-انجلترا أنشأت "Partnerships UK" لدعم مشاريع المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تقوم بإعداد السياسات في مجال انجاز مشاريع

27- تقرير عام حول: **المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، لماذا، أين، متى وكيف؟**"، دائرة الصناعة والبناءات التحتية والموارد، مصلحة الإعلام والبحث البرلماني، البرلمان الكندي، ذكر سابقا.

(ش.ق.ع/ق.خ) ومتابعتها. وحرصا على تطبيق مبدأ الشفافية تقوم هذه الهيئة بنشر تقارير بصفة دورية.

-استراليا أنشأت سنة 2004 المنتدى الوطني لـ (ش.ق.ع/ق.خ) "National PPP Forum" الذي من مهامه إضفاء الانسجام في عقود المشاركة هذه على المستوى الوطني، أي التنسيق والاتصال والإعلام بين جميع الولايات فيما يتعلق بهذه العقود.

-إيطاليا، لها "وحدات" متخصصة في تمويل عقود (ش.ق.ع/ق.خ) على المستوى المركزي والمستويات المحلية.

-كندا، أنشأت هيئات متخصصة في التكفل بعقود (ش.ق.ع/ق.خ) على مستوى ولايات الكيبك وأنتاريو وكولومبيا البريطانية، أما على المستوى الفيدرالي فقد أنشأت هيئة مركزية لتسهيل توسيع (ش.ق.ع/ق.خ) تدير 1.2 مليار دولار لدعم المشاريع في هذا المجال.

-البرازيل، أنشأت مجلس فيدرالياً لـ (ش.ق.ع/ق.خ) يحدد شروط اختيار المشاريع وتصميم العقود.

-ألمانيا وفرنسا، أنشأتا أفواج عمل لدعم عقود (ش.ق.ع/ق.خ) وترقيتها.

5. منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية « OCDE » صادقت سنة 2007 على وثيقة تحدد مبادئ المنظمة لمشاركة القطاع الخاص في البنى التحتية من أجل"مساعدة الحكومات على أن تكون العقود في البناءات التحتية في فائدة المجتمع".[28] **وهذه الوثيقة تقدم توجيهات للحكومات التي تلجأ إلى (ش.ق.ع/ق.خ) يمكن تلخيصها فيما يلي:**

- إرساء قرار اللجوء إلى القطاع الخاص على أساس الاستغلال الأمثل للموارد مع أخذ بعين الاعتبار المصلحة العمومية والشفافية.
- وضع إطار استراتيجي مواتٍ للاستثمارات لجلب القطاع الخاص (القوانين والتشريعات، اقتصاد منافس ومفتوح، النزاهة..)
- ضرورة العمل على ضمان القبول العام لهذه السياسة وتجنيد كل الطاقات في مختلف الدوائر الحكومية والمحلية.
- تشجيع إرساء سياسة تعاون بين كل المتعاملين لتلبية احتياجات المواطنين وإنجاح هذه المشاركة (الشفافية في المعلومات، تكميم النتائج، وضع ميكانيزمات لحل النزاعات أو الخلافات..)
- اقناع المؤسسات الخاصة بضرورة اعتماد سلوك مسئول (التفاوض بنية صادقة وبشكل شفاف، التواصل والاتصال مع السكان واستشارتهم..).

---

[28] - Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures, 2007, *www.**oecd**.org.*

لقد أصدرت هذه المنظمة عدة وثائق ودراسات مهمة حول المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، نذكر منها بالخصوص الوثيقة حول دعم وتسهيل (ش.ق.ع/ق.خ) التي تعطي معلومات دقيقة للشركات متعددة الجنسيات عن كيفية إدارة المخاطر في البلدان التي لا تتمتع بإطار تشريعي ومؤسساتي لدعم هذا النوع من المشاركة. وهناك وثيقة أخرى تبيّن أفضل الممارسات في مجال الشفافية المالية في هذه العقود، وتركز على أهمية إنشاء صناديق خاصة للاستثمار في البنيات التحتية على غرار تجربة العديد من البلدان. فحسب هذه المنظمة بلغ عدد هذه الصناديق في العالم حوالي 200 صندوق سنة 2009 بلغ الحجم المتوسط لمواردها حوالي 3.3 مليار دولار لكل صندوق.[29]

6. اللجنة الاقتصادية للأمم المتحدة لأوروبا أصدرت سنة 2007 كتابا تحت عنوان:"دليل ترقية الحوكمة في (ش.ق.ع/ق.خ)"[30]لمساعدة الدول على وضع مؤسسات وآليات ومسار لترقية إنشاء (ش.ق.ع/ق.خ) فعّالة. والتوصيات لا تختلف عموما عن التوصيات العامة التي عرضناها أعلاه مثل التركيز على أهمية الشفافية والإنصاف وضمان الاستغلال الأمثل للموارد، وضرورة وضع إطار تشريعي ومؤسساتي يؤطر لهذه المشاركة.. إلا أنها أكدت الأولوية التي يجب أن تمنح لتلبية احتياجات السكان وتحسين الخدمة العمومية ، خاصة ذوي الحاجات الخاصة، وكذا أهمية الحفاظ على البيئة.

7. هيئة الأمم المتحدة جعلت في السنوات الأخيرة و بشكل تدريجي المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص من ضمن انشغالاتها الأساسية لدفع الدول للتحرك في إطار مشاركة تعاونية للموارد (المالية أساسا) وتقاسم المخاطر والتكاليف بين القطاع الخاص والقطاع العمومي، فهي ترى أن صيغة (ش.ق.ع/ق.خ) تعد أداة فعّالة للحوكمة العالمية تربط بين الفاعلين المحليين (السلطات العمومية للدول) والمتعاملين الدوليين(الشركات متعددة الجنسيات). فعقد (ش.ق.ع/ق.خ) يمكّن من إدارة الاختلاف في مصالح وأهداف الأطراف المعنية.

فخلال اجتماع عقد في جوان 2011 في نيويورك، وبعد مناقشة تقرير نشرته المنظمة حول المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص،[31]طالب المشاركون بضرورة الاستفادة من التجارب الناجحة لهذا النوع من المشاركة، وركّزوا أساسا على أهمية احترام مبادئ الشفافية والمشاركة والإنصاف والتركيز على الفعالية والنجاعة وتوافق المصالح.

8. البنك الأوروبي للاستثمار (التسهيلات الأورومتوسطية للاستثمار والمشاركة[32]) بالتعاون مع وزارة المالية المغربية وجمعية غرف التجارة والصناعة المتوسطية، نظم

29- انظر موقع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مديرية الشئون المالية للمؤسسات: **www.oecd.org/daf**، أطلع عليه في 2011/10/20.

30- انظر موقع اللجنة: *www.unece.org/ceci/**public**ations/ppp*

31- مقال"الأمم المتحدة تؤيد المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص"، مجلة:Actualité/opinions، 2011/07/06

32- البلدان الشريكة في هذا البرنامج هي الجزائر، تونس ،مصر، الأردن، فلسطين، سوريا، لبنان، إسرائيل.

ندوة في الدار البيضاء المغربية تحت عنوان "رفع تحدي البناءات التحتية في المتوسط"، بهدف تحسين وعصرنة البناءات التحتية العمومية للخدمة العمومية في جنوب وشرق المتوسط، اعتبر أن استثمارات كبيرة تنتظر هذه البلدان في مجالات المياه والتطهير والطاقة والنقل وبناء الجامعات والمستشفيات تقدّر بـ 300 مليار يورو إلى 2030.

ولقد خلصت هذه الندوة إلى النتائج والتوصيات التالية:[33]

- وضع برنامج مشترك وتحديد أولويات الاستثمار حسب القطاعات .
- ضرورة وضع إطار عام قانوني للعقود وتنظيم حوكمة القطاعات المعنية وشروط نجاح المشاريع .
- تكوين الإدارات العمومية الوطنية غير المركزية (المحلية) في كل مراحل هذا النوع من العقود وبالأخص في مرحلة اختيار نوع العقود والمشاريع والتحضير والتفاوض.
- تطوير القطاع المالي المحلي وتوجيه الادخار (المحلي والدولي) نحو هذه المشاريع والتحكم في تقنيات التسيير المالي لهذه المشاريع.

9. من جهة أخرى أوصت اللجنة البرلمانية الأوروبية في تقريرها حول "تجنيد الاستثمارات الخاصة والعمومية من أجل دفع الانطلاقة الاقتصادية والتحولات الهيكلية في المدى البعيد"،[34] بعد أن لاحظت فشل عدد من المشاريع في مجال البنيات التحتية للخدمة العمومية في أوروبا بالنظر لآجال الإنجاز وتكاليف المشاريع ونوعيتها وانعكاساتها الاجتماعية وآثارها على المحيط - بضرورة القيام بدراسة أثر شاملة تقييم عيوب ومزايا هذه العقود تأخذ بعين الاعتبار آراء كل الأطراف المعنية. **وقد خلص هذا التقرير إلى التوصيات التالية:**

أ ـ توصيات عامة، تلخصت أساسا في:

- ضرورة الدراسات القبلية الجيّدة لتبرير المشروع واختيار شكل العقد .
- الشفافية والاستشارة منذ البداية وفي كل مراحل المشروع .
- الرقابة سواء من طرف السلطات الإدارية المختصة أو المجالس المنتخبة أو المجتمع المدني.

ب ـ التوصيات من الجانب المالي، من هذا الجانب ركّزت اللجنة على:

- تحديد بالضبط ما المقصود بـ (ش.ق.ع/ق.خ) مع مراعاة خصوصيتها من ناحية تكلفة المعاملات ومسألة حل الخلافات وإعادة التفاوض على العقود وتكلفتها واحترام الآجال والنوعية.

33- انظر الموقع: www.touteleurope.eu/fr/، 2011/05/27.

34- انظر موقع اللجنة : *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009*، ذكر سابقا.

- ضرورة أقلمة القوانين الكلاسيكية لصفقات العمومية مع خصوصية ومتطلبات عقود (ش.ق.ع/ق.خ) مع تركيز خاص على الجانب المالي .
- إنشاء صناديق خاصة لتمويل هذا النوع من المشاريع ووضع ميكانيزمات تمويل مواتية يمكن أن توسع على المستوى الإقليمي لدعم الإندماج الاقتصادي .

ج ـ التوصيات من جانب التأطير القانوني ، وهو الجانب الذي لابد أن يحظى بأهمية بالغة لضمان نجاح هذا النوع من المشاركة، وذلك بتأكيد :

- وضع تشريعات وقوانين للتأطير المالي والقانوني لهذا النوع من العقود وبالأخص قوانين تضمن الشفافية والمنافسة النزيهة والمتابعة والمراقبة واحترام قوانين العمل وحماية البيئة.
- ضرورة إنشاء هيئات خاصة لمتابعة هذا النوع من العقود تكون مدعمة بكل الوسائل البشرية والمالية والتقنية، **تتكفل فيما تتكفل بـ :**

ـ تبرير علمي ودقيق لأسباب اللجوء لهذا النوع من العقود وليس التقليدية منها (تحديد بالضبط ما الفوائد المالية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية..) .

ـ انجاز الدراسات اللازمة للمشروع (المالية والتقنية لتحديد التكلفة الكلية والمخاطر..) .

ـ متابعة تنفيذ المشروع في كل مراحله وخلال كل فترة حياته.

- إنشاء هيئة متابعة ثلاثية (السلطة العمومية، أرباب العمل، النقابات والمجتمع المدني) تكون متساوية التمثيل وتقوم بمتابعة ومراقبة وتقييم المشاريع وتقديم اقتراحات.

10. أخيرا ما يمكن الانتباه إليه أمام الأزمات المالية الأخيرة التي يعرفها العالم وأمام خطر تضخم المجال المالي على حساب مجال الإنتاج الحقيقي وما ترتب ويترتب عليه من آثار، هو الحذر من أن تصبح (ش.ق.ع/ق.خ) أداة في يد رأس المال هدفها الوحيد هو رفع قيمة الأسهم على حساب نوعية المشاريع والخدمة العمومية وحساب المجموعة الوطنية ككل.

وهذا الخطر يتأكد عندما ندرك أن الجهات المموّلة لهذه العقود (بنوك، سوق مالية، صناديق الاستثمار، المستثمرون المؤسساتيون..) بتمويلها لهذا المشاريع تصبح طرفا نشطا في العملية تجند كل الوسائل لتحقيق هدف الرفع من قيمة الأسهم، ولهذا فهي تلجأ إلى توظيف مستشارين ماليين وخبراء ليس فقط لتقدير وتقييم المشروع بصفة مستقلة عن السلطة العمومية، ولكن كذلك لمرافقة كل مراحل العقد بما فيها مرحلة المفاوضات. [35]

رأس المال هنا لا يتحمل أي مخاطرة لأنه ليس طرفا قانونيا في العقد، بل سوف يضغط دائما لتعظيم قيمة الأسهم من جهة على المؤسسة لتخفيض تكاليفها على حساب تسريح

35- **Gery Deffontaines,** L'évaluation des PPP par les acteurs financiers : la commande publique à l'aune des critères de rentabilité financière Exigence de rentabilité, stratégies de réponse et pricing des risques dans les projets complexes, LATTS-UNIVERSITÉ PARIS EST,2011. Op. cité.

العمال ونوعية المشاريع المنجزة، والتي في حالة أي تأخير للمشروع تتعرض لعقوبات من السلطة العمومية والممولين، ومن جهة أخرى على السلطة العمومية التي قد تتسلم مشاريع ليس بالنوعية المطلوبة أو قد تضطر لدفع تكاليف إضافية، وأخيرا المتضرر الأكبر هو المواطن الذي يتلقى خدمة أقل جودة ونوعية بالإضافة لارتفاع أسعارها الناجمة عن التكاليف الإضافية.

لهذا يجب دوما الانتباه للمصدر المموّل للمشروع ومحاولة مشاركته ليكون طرفا يتقاسم المخاطر ودفعه لاحترام حق المجتمع في خدمة عمومية ذات نوعية، ومراعاة البيئة.

وانطلاقا من مزايا وعيوب هذا النوع من المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص، ومن كل هذه التوصيات من مختلف الباحثين والمؤسسات الدولية والإقليمية، التي حرصنا على عرضها بنوع من التفصيل، نعتقد أنه من الضروري أن تأخذ البلدان النامية بها، وبالأخص البلدان العربية التي، وبالنظر للظروف التي تعيشها، هي بحاجة لمجهودات مضاعفة من ناحية البناءات التحتية للخدمة العمومية[36]، إذا ما أرادت بناء مشاركة حقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص لتطوير بنياتها التحتية للخدمة العمومية ، وبالتالي عرض خدمات عمومية ذات نوعية وبأسعار معقولة. لكن السؤال الذي يمكن طرحه في هذا المستوى من البحث هو : ما دور هذه المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص في النمو والتنمية الاقتصادية والاجتماعية سواء في البلدان المتطورة أو البلدان النامية ومن ضمنها البلدان العربية؟

■■■

[36]- بعض المصادر الغربية تتحدث عن احتياجات ليبيا لإعادة بناء هياكلها القاعدية تقدر بـ 40 مليار دولار.

الفصل الثاني

التكامل والمشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص

ودورها في التنمية في البلدان العربية

■ مقدمة:

لقد تبّين من خلال تجربة نمو البلدان المتطورة أن إحدى الميزات الأساسية التي تتمتع بها هي امتلاكها لبنيات تحتية بحجم ونوعية يجعلها تلعب دورا أساسيا في جلب الاستثمارات وتبعا إحداث النمو وإنشاء الشغل، هذا بالإضافة لتلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين.

وإذا كان امتلاك شبكة كثيفة ومتنوعة للنقل وهياكل للوصول إلى الطاقة والمياه والاتصالات يعد عاملا أساسيا في تحفيز وتشجيع المؤسسات للاستثمار في مختلف الأقاليم والمناطق، فإن السؤال الذي يطرح هو: كيف يمكن تطوير هذ البناءات التحتية لجعلها تلعب دورها المزدوج في الاستراتيجية التنموية بشكل عام وفي تلبية احتياجات السكان من الخدمة العمومية.. ؟ وما دور القطاع العمومي والقطاع الخاص؟ .. وهل هو دور متكامل أم متعارض؟ .

وبعيدا عن الخطاب الأيديولوجي لكل من المدافعين عن الصفقات التقليدية والقطاع العمومي من جهة ، والمدافعين عن المشاركة بحكم مسبق مستتر لمصلحة القطاع الخاص معتبرين أنها ناجعة بالنظر للفعالية "الطبيعية" للقطاع الخاص من جهة أخرى - يمكن القول إن المسألة لا تطرح بهذه الصفة على الاطلاق في الفصل بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، بل يجب أن تؤخذ (ش.ق.ع/ق.خ) بشكل إيجابي هو : كيف نجند طاقات كل منهما ومعا ؟ .. وكيف نلاقي بينهما للمساهمة في مجهود التنمية؟.. وبهذا تكون (ش.ق.ع/ق.خ) هي أداة مهمة من أدوات التنمية.

فالقطاع العمومي يمكن أن يستفيد من الفعالية الميكرو اقتصادية للقطاع الخاص (روح المقاولة والابتكار)، وهذا الأخير يمكن أن يستفيد كذلك من التجربة الماكرو اقتصادية للقطاع العمومي في مجال التنمية والخدمة العمومية لكي يصبح نافعا "عموميا" أي يبرهن أنه جزء من هذا المجتمع وله مهام اجتماعية وبيئية واقتصادية يجب أن يلتزم بها.

من هذه الزاوية وفقط يمكن فهم المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، أي مشاركة تقوم على مبدأ الربح للطرفين وليس هناك خاسر.

إن (ش.ق.ع/ق.خ) هي فرصة لكي يبرهن كلا القطاعين عن مسئوليتهما الاجتماعية والعمومية للقيام بمهام التنمية الاقتصادية والاجتماعية وانجاحها. وللمؤسسة الخاصة دور أكبر في الواقع، إذ يجب أن تثبت أنها جزء من البلد ومن العالم تسعى في إطار تحقيقها للربح إلى أن تكون مؤسسة مواطنية ومسئولة اجتماعيا تحترم مبادئ الأخلاق في الاستثمار والانتاج والتسويق، والاخلاق المالية وتلك المتعلقة بتسيير الموارد البشرية، وكذلك البيئة.

لقد بيّنت العديد من الدراسات في الآونة الأخيرة أن المجتمع المدني، أي المواطنات والمواطنين، يحبذون بشكل أكثر وضوحاً أن تلعب المؤسسات دورها كمسئول شريك ومتحضر في عملية التنمية.[37]

وبشكل أكثر دقة، فإن (ش.ق.ع/ق.خ) ما هي إلا أداة مثل الأدوات الأخرى ويمكن أن تكون لها مزايا كثيرة، لكن ليس في المطلق وإنما عندما توضع في إطارها الصحيح، إطار يمكن تلخيصه في الميثاق العالمي بمبادئه العشر و الذي يجب على كل الاطراف الإلتزام به.

وهكذا تتحول المؤسسة من منظمة خاضعة للربح وديكتاتورية السوق إلى مؤسسة تلتزم بالشفافية في حساباتها والاتفاقيات الأساسية الدولية للعمل ومكافحة الرشوة والفساد.

لكن السؤال الذي نطرحه ونريد الجواب عنه هو: ما حال البلدان العربية وكيف يمكن المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص أن تلعب دوراً في التنمية؟

I - وضع اقتصادات البلدان العربية وتداعيات الأزمة الحالية وتحديات التنمية:

تعيش البلدان العربية، في اعتقادنا ، أزمة ثلاثية الأبعاد، يتمثل البعد الأول في أزمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها منذ فترة حصول معظمها على استقلالها السياسي، أما الأزمة الثانية فهي الأزمة الاقتصادية العالمية الحالية بتداعياتها، وأخيرا أزمة الانتقال الديمقراطي الحالية لما يسمى بـــ"الربيع العربي" التي ستكون لها انعكاسات على كل البلدان العربية وعلى كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وبالفعل، فبعد فشل تجارب التنمية التي اعتمدتها البلدان العربية في الخمسينيات والستينيات وسبعينيات القرن العشرين، والتي ستدخل هذه البلدان في أزمة حقيقية للتنمية، شرعت معظمها منذ ثمانينيات القرن العشرين في سياسات اقتصادية جديدة استمدت أصولها من الفكر الليبرالي الجديد الذي بدأ يسود آنذاك في العالم تحت لواء المؤسسات المالية والنقدية والتجارية الدولية، بطموح تحقيق تنميتها الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي. وعلى غرار البلدان الأخرى، قامت هذه السياسات أساسا على إصلاحات مختلفة ومتعددة (نقدية، مصرفية، ضريبية، قوانين العمل والمنظومة الاجتماعية..) لجلب رأس المال الأجنبي والاستثمارات، وعلى تحرير المبادلات الخارجية برفع تدريجي للحواجز الجمركية وتخفيض الرسوم، وكذا على خصخصة القطاع الاقتصادي العمومي وجزء من قطاع الخدمات العمومية.

وبعد أكثر من عشريتين من تطبيق هذه الإصلاحات فإن النتائج لا تبعث على التفاؤل، فعدد كبير من الدول العربية فشل في توفير فرص العمل اللازمة للقضاء على مشكلة البطالة، إذ إن نسبة البطالة سجلت 12% ، وهو أعلى معدل للبطالة في العالم، بغض النظر عن بنيتها الخطيرة.

---

37 - **Peter Ulrich et Florian Wettstein,** Le concept de « partenariat public-privé » est-il bien posé ? La coresponsabilité de l'économie privée en politique de développement, Annuaire suisse de politique de développement, Numéro Vol. 24, n°2 (2005). mis en ligne le 18 février 2010. URL : http://aspd.revues.org/339.

معدلات التنمية البشرية من بين الجد متواضعة، معظم البلدان العربية فشلت في تحقيق الهدف الأول للألفية وهو القضاء على الفقر المدقع والجوع ..حيث إن المؤشرات الحالية تؤكد أن حوالي 20 %من السكان في الدول العربية يعيشون بأقل من دولارين للفرد يوميا، وان أكثر من 40 % من السكان يعيشون بأقل من 2.75 دولار للفرد يوميا. هذا بالإضافة إلى تدهور أوضاع المواطنين وتراجع معدلات التجارة البينية والاستثمارات المشتركة وهجرة العقول العربية وضعف البنية التحتية في العديد من البلدان العربية، إضافة إلى عدم مواكبة مخرجات العملية التعليمية لاحتياجات التنمية وعدم مراعاة معايير العدالة والإنصاف في توزيع عائدات المجتمع، كلها تمثل تحديات كبيرة أمام المجتمعات العربية وتحتاج إلى تضافر الجهود الرسمية والأهلية.[38]

الأمر سيزداد تعقيدا بالنسبة للبلدان العربية مع ظهور الأزمة الاقتصادية الحالية متعددة الجوانب (مالية واقتصادية وغذائية وبيئية) والتي تبّين أن تداعياتها خطيرة وطويلة المدى على كل بلدان العالم.

كما أن التحولات الجارية في بعض الدول العربية فيما يسمى بـ"الربيع العربي" من شأنها أن تفتح المجال للتعبير الديمقراطي والتنظيم السياسي والجمعوي والمشاركة الشعبية في كل البلدان العربية، وهنا ستطرح بإلحاح مسألة ضرورة توفير الاحتياجات الأساسية للسكان وبالأساس الشغل والسكن والخدمات الصحية والتعليم، وكذا ضرورة توفير البنيات التحتية للنقل والطاقة والمياه والتكنولوجيات الحديثة..إلخ، والواقع أن ما سيطرح بإلحاح هو مسألة التنمية ونوعية الحكم والمؤسسات التي ستقودها، وتبعا مسألة الديمقراطية والشفافية والمساءلة والمحاسبة، وكذا مسألة الإنصاف والتوزيع العادل للثروة.

III - أي دور للمشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص في البلدان العربية؟

قبل الأزمة الاقتصادية العالمية الحالية، قدرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كانت تنوي انفاق إلى سنة 2015 ما قيمته 100 مليار دولار في قطاع المياه وحده.[39]

وهذا يعني أن البلدان العربية قد لجأت لمختلف أشكال عقود المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص في مجال البنى التحتية قبل الأزمة بسنوات، يحتل فيها قطاع الطاقة الصدارة بنسبة تفوق 60% من المشاريع، تليها قطاعات التنمية الحضرية والتعليم.

وحسب البنك العالمي، فإن مساهمة القطاع الخاص في مشاريع البنى التحتية في 13 بلداً عربياً بلغت من سنة 1990 إلى سنة 2008 أكثر من 67 مليار دولار أمريكي في 122 مشروعاً من نوع المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، في قطاعات الاتصالات والنقل والمياه .

38- انظر الموقع المجتمع المدني العربي: www.asskeeneh.com. 2010 .

39 - **Alexander Bohmer,** Les partenariats public-privé (PPP) dans la région MENA en temps de crise : tendances actuelles de la participation du secteur privé et évaluation des politiques de PPP dans la région MENA, Direction des affaires financières et des entreprises, OCDE, Paris, 2010.

لهذا وضعت معظم البلدان العربية تشريعات لتأطير هذه العقود سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ويمكن التمييز بين نوعين من الأطر القانونية الخاصة بهذه العقود في المنطقة العربية :

- النوع الأول هو قوانين ما بين القطاعات، أي هي عامة تمس كل أشكال العقود، إذ تدمج الخصخصة والإمتياز والمشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص. فعدد كبير من البلدان العربية صادق على قوانين للخصخصة وتشجيع الاستثمارات الأجنبية تحدد بشكل واضح القطاعات والمؤسسات التي تخضع للخصخصة والقطاعات التي تبقى أصولها ضمن ملكية الدولة وتخضع لنموذج المشاركة بين القطاعين، بل نجد هذه القوانين تمنح في بعض الحالات لهيئات عمومية محددة مسئولية تحديد هذه القطاعات. **والبلدان العربية التي صادقت على مثل هذه القوانين وسنة المصادقة عليها هي:**[40]

البلدان	تونس	عمان	البحرين	لبنان	الجزائر	الأردن	اليمن	جيبوتي	المغرب
السنة	2008	2004	2002	2002	2001	2000	1999	1997	/1989 1998

- النوع الثاني من القوانين هو ذلك القطاعى الذى يمنح للهيئة العمومية سلطة تميزية معتبرة لتحديد شروط العقد، وهو الذى اعتمد في بلدان الخليج عموما وسوريا ولبنان وذلك في كل من قطاعات الاتصالات والمياه والكهرباء.

هذا التقدم الملموس في تطبيق نموذج المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص في البلدان العربية لا يخلو من العيوب التي أشرنا إليها أعلاه في هذا النوع من العقود، إذ يمكن القول أنها تميزت على العموم بنقص الدراسات القبلية الجيّدة مما تسبب في التأخير في آجال الإنجاز وفي تكاليف إضافية معتبرة، كما تميزت بنقص فادح في المنافسة الحقيقية والشفافية في إبرام العقود مما انعكس سلبا على نوعية الخدمة العمومية.

ومن تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة نقص موارد تمويل هذه المشاريع في البلدان العربية، لهذا اضطرت معظم الحكومات على اتخاذ إجراءات لضمان التمويل أو للتدخل المباشر عن طريق المؤسسات العمومية لإنجاز المشاريع المبرمجة، وكل ذلك بفضل احتياطات الصرف التي تتمتع بها إلى الآن. هذا الأمر يطرح في الواقع مدى أهمية ونجاعة اللجوء لهذا النوع من المشاركة في الظروف الحالية التي تمر بها البلدان العربية في ظل الأزمة متعددة الأبعاد التي تعيشها اليوم؟

وانطلاقا من كل ما سبق، يمكن القول إن البلدان العربية قبل أن تطرح مسألة المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص ودورها في التنمية، لابد من بعث النقاش أولا حول نمط النمو والتنمية الذي تريده، خاصة أن الظروف الحالية والأزمة ثلاثية الأبعاد التي تعيشها تحتم عليها إطلاق مشاورة واسعة بمشاركة الجميع للوصول إلى نمط من النمو والتنمية يحقق تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين في احترام للنوعية ولإنصاف وحماية البيئة.

---

40 - نفس المرجع

وفي هذا النمط من النمو، تحتل الاستراتيجية الصناعية مكانة أساسية والتي لابد أن تتوجه بشكل جوهري نحو تكنولوجيات المستقبل وتهدف فيما تهدف إلى :

أ – تحسين إدارة وأداء الجهاز الإنتاجي القائم وأقلمته مع التحولات الجارية .

ب- توجيه الاستثمارات نحو الصناعات التي تشكل المزايا المقارنة للمستقبل .

وتكتسي هنا نوعية البنيات التحتية العمومية، والانسجام والاستقرار المؤسساتي، ومستوى عال من التعليم العام والمتخصص يضمن نوعية الموارد البشرية-أهمية بالغة في إنجاح هذه الإستراتيجية.

لكن الأمر لا يتوقف على هذا الأمر فقط ، بل يتطلب كذلك وضع استراتيجية لمشاريع البنية التحتية في إطار المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص المحلي والأجنبي.

إن العوامل التي تستلزم هذه المشاركة متوافرة عموما ويمكن الاستفادة من التوصيات الملخصة أعلاه، خاصة بعد أن اتفقت مؤسسة التمويل الدولية والبنك الإسلامي للتنمية إلى جانب البنك الدولي كمستثمرين رئيسيين في 6 أبريل 2011 - على تأسيس الصندوق العربي لتمويل مشاريع البنية التحتية في المنطقة العربية بقيمة تصل إلى مليار دولار.[41]

لكن بالنسبة لواقع البلدان العربية لابد في اعتقادنا من بناء مشاركة بين القطاع الخاص الأجنبي والقطاع العمومي مع مشاركة استراتيجية للقطاع الخاص المحلي وفرض بالقانون إن تطلب الأمر نسبة لمشاركة هذا الأخير في عقود المشاركة التي تبرم، لأن ذلك من شأنه أن يمكّنه من الاستفادة من المعارف التكنولوجية والإدارية والتنظيمية للقطاع الخاص الأجنبي، وبالتالي تطوير قدراته الإنتاجية التي ستضم لقدرات القطاع العمومي لكي يساهم الجميع في مجهود التنمية الوطنية الجديدة.

وبهذه الطريقة يمكن أن تلعب المشاركه دورا في التنمية، لأن المطلوب هو تنمية مستمدة من الداخل، من تجنيد الطاقات الذاتية العمومية والخاصة، وتكون وليدة ذكاء وابتكار الشعوب ولأجلها، أي لتلبية احتياجاتها ولخدمتها. لذا لابد من نهج جديد يطلق روح المبادرة للشعوب ويضع الثقة فيها، نهج يعطي مكانة للنقد والنقد البناء ويعيد العلاقة بين الشعب وحكامه على أساس المشاورة الديمقراطية وبالأساس حول نموذج التنمية الذي يريده، أخيرا نهج يعيد العلاقة بين الأفراد على أساس قيم التضامن والتعاون والتسامح.

■■■

41- وكالة رويتر، بالعربية، 7 إبريل 2011.

النتائـــج

دور الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص في التنمية ليس آلي، إذ لا يكفي اللجوء لهذا النوع من العقود لكي تتحقق التنمية، وإنما هي أداة من ضمن أدوات أخرى يمكن أن تساهم في بعث النمو والتنمية إذا ما هيئت لها الشروط المواتية لذلك.

الأمر يستوجب من منظورنا وأمام الواقع الذي تعيشه البلدان العربية التالي :

1. وضع سياسات تنموية بعيدة المدى وذلك ارتكازا على التجارب والدروس السابقة للبلدان العربية وما توصلت إليه نظرية وتجارب التنمية في البلدان التي نجحت فيها، وبلدان جنوب شرق آسيا هي نموذج يمكن الإقتداء به، وبهذا الخصوص تم التأكيد على :-

أ ـ أهمية دور الدولة في بعث وتأطير عملية التنمية من خلال :

- نوعية المؤسسات التي ينبغي أن تقوم على الديمقراطية والفصل بين السلطات والحريات بما فيها حرية التنظيم والتمثيل النقابي.
- تأسيس الحوار والمشاورة وأهمية البحث عن الوفاق حول مشروع المجتمع ونموذج التنمية (المجالس الاستشارية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تنظيمات المجتمع المدني..)
- آليات منصفة لتوزيع الدخل وإعادة توزيعه تقوم على تثمين قيمة العمل..

ب ـ تطوير النسيج الاقتصادي الوطني للبلدان العربية وبالأخص قطاع الصناعة والزراعة. الأمر يستدعي بصفة أعمق وضع إستراتيجية صناعية تضمن التحول الاستراتيجي للجهاز الإنتاجي نحو الصناعات الأكثر منافسة مما يستوجب مجهود استثماري قوى في الموارد البشرية والبحث العلمي والبحث والتطوير وفي البنيات التحتية.

ج ـ العمل على تحقيق التكامل بين القطاع العام والقطاع الخاص في إطار علاقات تعاقدية قائمة على الشفافية والمتابعة والمحاسبة. وتحتل هنا الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص مكانة هامة لأن الأمر يتعلق برفع تحدي توفير البنيات التحتية للخدمة العمومية بالحجم والنوع الكافي لتلبية الاحتياجات المتزايدة للسكان. دعم قدرات القطاع الخاص الوطني وتطوير روح المقاولة يكتسي أهمية بالغة هنا، لجعله يساهم في مجهود التنمية الوطنية جنبا إلى جنب القطاع العمومي.

د ـ أهمية وضع إستراتيجية للاندماج الإقليمي والتفتح نحو الخارج تقوم على الاستفادة من المزايا التنافسية الإقليمية (آثار التجميع وبناء نسيج صناعي إقليمي..)، وكذلك على بناء مزايا جديدة تقوم على الاستفادة من مكاسب العلم والثورة التكنولوجية.

لقد بيّنت التجارب الناجحة للنمو أهمية هذه العوامل في نجاح عملية التنمية بالإضافة لوجود بنيات تحتية قوية وأسواق مندمجة وجهاز إنتاجي متنوع وسياسات توزيع وإعادة توزيع منصفة.

2. وضع الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص داخل هذه الإستراتيجية العامة للتنمية وجعلها أداة من أدوات تحقيقها، أي لابد وأن تكون هذه الشراكة في خدمة التنمية المسطرة وليس العكس، لذلك يتوجب عليها أخذ بعين الاعتبار الأهداف الثلاثة التالية:

أ ـ تطوير البنيات التحتية لتوفير خدمة عمومية ذات نوعية وبأسعار معقولة

ب ـ تطويرها لتهيئة الأرضية لإنجاح عملية التصنيع وبناء جهاز إنتاجي مندمج

ج ـ تطوير البنيات التحتية لوضعها في خدمة المنافسة وجلب الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

3. توجيه هذه الشراكة باتجاه تطوير قدرات المؤسسات العمومية والخاصة الوطنية والعربية، خاصة في مجال البناءات التحتية، وذلك لتمكينها من الاستفادة من تجارب المجمعات الدولية الكبرى التي تستثمر في هذا المجال وقدراتها التكنولوجية والمعرفية في إدارة مشاريع البنيات التحتية للخدمة العمومية.

4. ضرورة الاستفادة من تجارب الشراكة في العالم والبلدان المتقدمة على الخصوص، وكذا تجارب البلدان النامية وبالأخص في أمريكا اللاتينية والبلدان الآسيوية لقرب واقعها الاقتصادي والاجتماعي من واقع البلدان العربية.

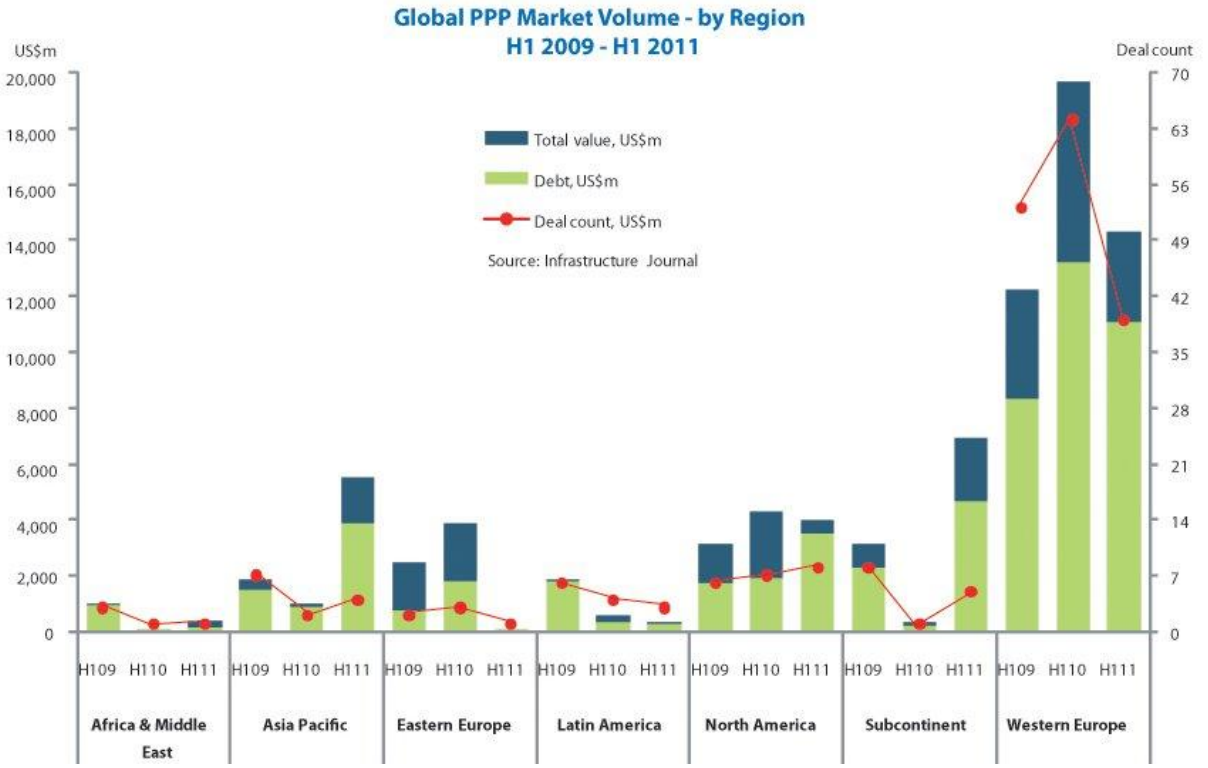
5. أهمية الاستفادة من توصيات المؤسسات والهيئات الدولية والباحثين والخبراء في مجال الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص.

■■■

الملاحق

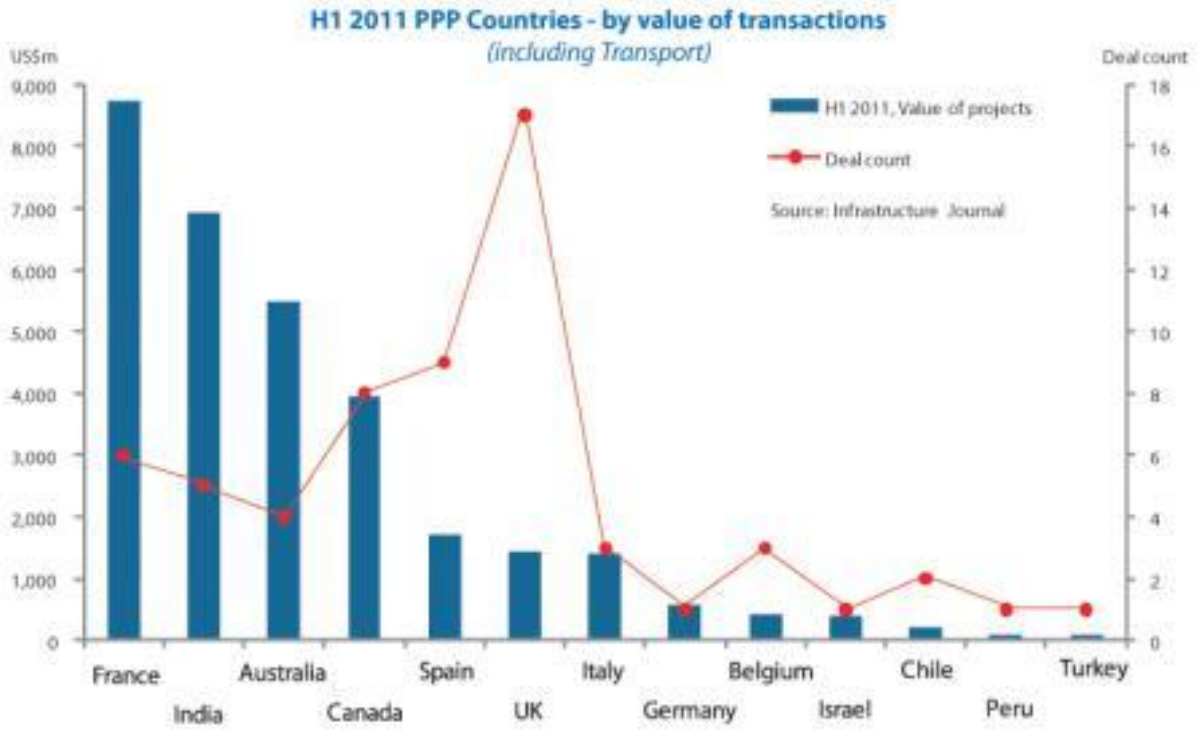
حجم المشاريع في العالم حسب القطاعات من سنة 2009 إلى 2011 :

سوق الصفقات في إطار المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص
حسب المناطق :

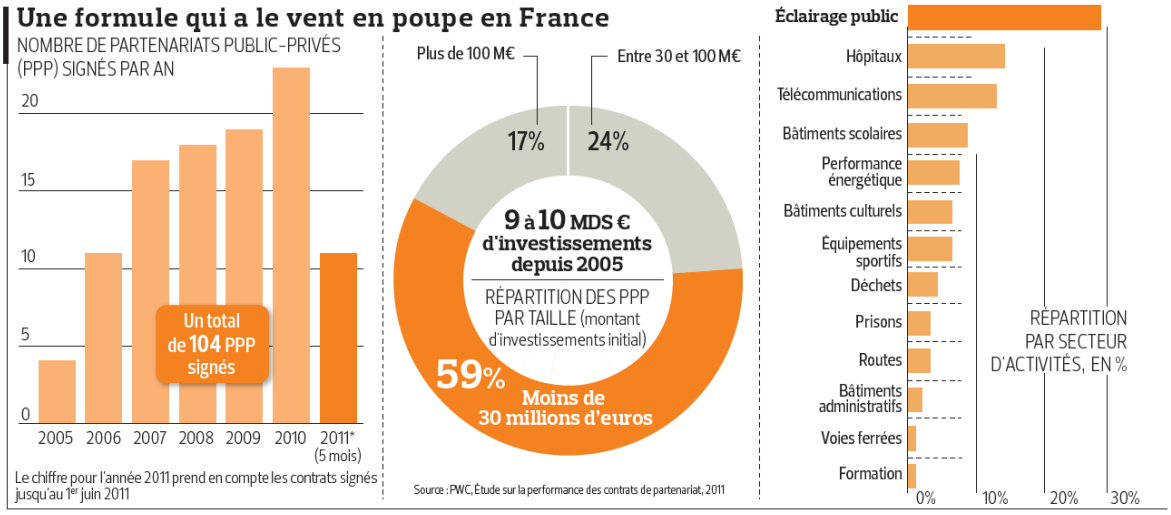


قيمة الصفقات في إطار المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص

حسب البلدان :



أرقام عن المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص في فرنسا



المحتويـــات

الموضـــــــــوع	***رقم الصفحة***
1- تقديم	1
■ المقدمـة	3
■ ***الفصل الأول*** ***التكامل والمشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص في البلدان العربية***	
■ مقدمـــــة	6
- تعريف المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص(ش . ق .ع / ق .خ)	8
- ما الحجج المقدمة لتبرير اللجوء إلى (ش . ق .ع / ق .خ)	10
- الخصائص التي تميز عقد المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص	13
- أنواع عمليات المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص	16
- نظرة موجزة إلى تجارب دولية	16
- ما مزايا هذا النوع من العقود	18
- الصعوبات والعيوب المرتبطة بهذه العقود	20
- التوصيات والدروس	23
■ ***الفصل الثاني*** ***التكامل والمشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص ودورها في التنمية في البلدان العربية .***	
■ مقدمة	34
- وضع اقتصاديات البلدان العربية وتداعيات الأزمة الحالية وتحديات التنمية	35
- النتائـــج	39
- الملاحق	41

■■■