

مبادرات التمويل الخاص ودورها في توفير مشاريع الخدمات العامة: التجربة البريطانية

فيصل بن الفديع الشريف
شركة أربتك جردانه للإستشارات الهندسية
ص ب ٢٩٥٢٤٦ الرياض ١١٣٥١ المملكة العربية السعودية
Faisal_alsharif@aj-group.com

تتجه دول عديدة الى اشراك القطاع الخاص في توفير مشاريع الخدمات العامة، وتختلف مسميات هذا التوجه من دولة الى أخرى. الا ان بريطانيا تعتبر رائدة في هذا الاتجاه، حيث بدأ تطبيق مفاهيم خصخصة الشركات العامة منذ بداية الثمانينات من القرن الماضي، واستمر هذا الاتجاه مع تطوره الى ان شمل إشراك القطاع الخاص في توفير مشاريع الخدمات العامة بما عرف منذ عام ١٩٩٢ بمبادرات التمويل الخاص Private Finance Initiatives (PFI) او بمشاركة القطاع العام والخاص Public Private Partnership (PPP) عندما وسعت حكومة العمال منذ توليها الحكم في عام ١٩٩٧ استخدام هذا المفهوم واعتمدت عليه في توفير أغلب مشاريعها. هذا البحث يتطرق لمفهوم مبادرات التمويل الخاص وخطوات تطبيقه، ويرصد بالتحليل التجربة البريطانية كتجربة دولية رائدة استفادت منها الكثير من الدول لتطبيق نفس المفهوم، وذلك بدراسة اسباب تشجيع الدولة لجميع قطاعاتها بإعتماد هذا الاسلوب كخيار أول عند الرغبة في تنفيذ مشاريع جديدة. و تهدف هذه الدراسة الى تحقيق المعرفة الصحيحة لمثل هذه التوجهات وإيجابياتها، ومحاولة الاستفادة منها في المساعدة في تنفيذ مشاريع الخدمات التي تحتاجها بلداننا.

الكلمات الدالة: مشاركة القطاع العام والخاص، مبادرات التمويل الخاص، الخدمات العامة، UK, PPP, PFI.

تمهيد

مبادرات التمويل الخاص هي أحد أنظمة التعاقدات الحديثة لتنفيذ وتشغيل المشاريع التي جاءت مع توسع مفهوم الخصخصة ليشمل تنفيذ المشاريع العامة ومشاريع البنية التحتية، وأن لا يقتصر فقط على تحويل الشركات العامة الى شركات يملكها القطاع الخاص. وقد عرفها المعهد الملكي للمساحين المعتمدين [1] بأنها الاسم الشامل لمجموعة الانظمة التي أعلنها وزير المالية البريطاني في خطابه عن الخصخصة في خريف عام ١٩٩٢. ويدور مفهومها حول إعتبار الحكومة البريطانية لمبادرات التمويل الخاص بأنها حجر الاساس في خطة تطوير مشاريع الخدمات العامة [2]. أكينتوي وآخرين [3] عرفوا مبادرات التمويل الخاص بأنها نوع من أنواع المشاركة بين القطاع العام والخاص Public Private Partnership (PPP). ولذلك فهي وسيلة للإستفادة من إمكانيات القطاع الخاص المالية والإدارية لتوفير مشاريع الخدمات العامة والبنية التحتية المعروفة عادةً بأنها من مسؤولية القطاع العام.

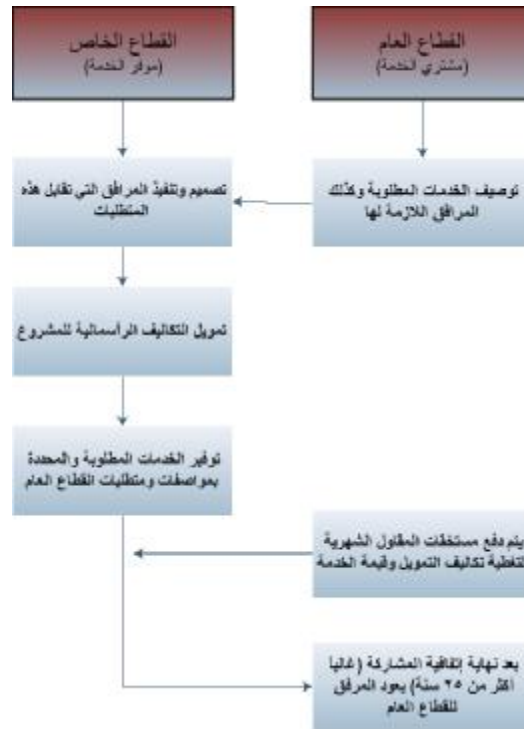
للإستخدام كمرجع:

الشريف، فيصل الفديع؛ مبادرات التمويل الخاص ودورها في توفير مشاريع الخدمات العامة: التجربة البريطانية؛ المؤتمر الاول لهندسة الإنشاءات والتشييد؛ إتحاد المهندسين العرب؛ القاهرة؛ ٢٢-٢٣ يونيو ٢٠١٣.

يتمحور مفهوم مبادرات التمويل الخاص حول استقطاب القطاع الخاص لتطوير وتمويل المشاريع التي تقدم خدمات عامة، وفي المقابل يحصل القطاع الخاص على إستحقاقاته على شكل دفعات شهرية لتغطية إستثماراته الرأسمالية والتكاليف المستمرة للخدمة [4]. وبهذا تعتمد الحكومات بشكل متزايد على القطاع الخاص لتوفير الخدمات وتنفيذ المشاريع وذلك لعدم قدرة القطاع العام على إتاحة الإستثمارات الضخمة التي يتطلبها تنفيذ هذه المشاريع [32]. هذا المفهوم حوّل أجهزة الدولة من مُلاك ومشغلين للمرافق العامة إلى مشتريين للخدمات من القطاع الخاص [5]. ومع ان هذا المفهوم جاء نتيجة لتطوير عمليات الخصخصة، إلا أنه يختلف عن التخصيص بأن الحكومة تحتفظ بدور مؤثر في هذه المبادرات بينما يُحول الدور بالكلية إلى القطاع الخاص في حالة التخصيص [6]. ولقد لخص أيتون وآخرون [7] المفاتيح الرئيسية لمفهوم مبادرات التمويل الخاص كما يلي:

- التركيز على توفير الخدمة وليس على إمتلاك المرفق.
- الحصول على القيمة المناسبة مقابل ما ينفق من أموال.
- إدارة المخاطر.
- الاستفادة من معرفة القطاع الخاص وخبراته.
- حساب التكاليف لكامل دورة حياة المشروع.

ويرى أيتون وأكيكلي [8] أن أصل هذه المبادرات هو نظام حكومي للتغلب على المصاعب المالية في توفير الخدمات وتجنيب قدرة القطاع الخاص المالية والإدارية لزيادة فعالية وجودة هذه الخدمات. شكل (1) يوضح مسؤوليات القطاع العام ومسؤوليات القطاع الخاص الرئيسية ضمن مبادرات التمويل الخاص. هذه المسؤوليات تمتد مع طول مدة العقد التي تتراوح في مثل هذا النوع من العقود بين 10 و 40 سنة حسب العقد المتفق عليه وحسب نوعية الخدمة وحجم التكاليف الرأسمالية.



شكل 1 : الأساسيات الرئيسية لمسؤوليات القطاع العام والخاص.

وتعتبر مبادرات التمويل الخاص وجميع انظمة المشاركة بشكل عام عاملا من عوامل تطوير صناعة الانشاءات والعمليات المرتبطة بها التي نادى بها الكثير (لاثام [9]، إيقان [10] وغيرهم) بإعتبار ان هناك فصل بين عمليات المشروع التي تبدأ بالفكرة وتمتد مع تشغيل المنتج النهائي والعناية به. هذا الفصل في العمليات بين مسؤوليات التصميم والتنفيذ والتشغيل يشكل نقطة ضعف في صناعة الانشاءات ، ولهذا يرى الشريف و كاكا [11] أن مبادرات التمويل الخاص بالاضافة الى مزاياها المعروفة (مثل الابداع في التصميم والتشغيل، تطبيقات التكاليف لدورة حياة المشروع، الاستدامة، جودة الاداء، و نقل المخاطر)، فإنها تعتبر كذلك أداة لتطوير قطاع الانشاءات من خلال التطلع المستمر نحو الابداع والاستدامة وتحقيق الجودة من خلال العمليات المتكاملة. ومع أن إعتقادا سائدا بأن هذا المفهوم بما يصاحبه من عمليات مالية ضخمة وترتيبات معقدة مرتبطة بعقود المشاركة لتوفير الخدمات يكون ملائما فقط للمشاريع الكبيرة، الا ان هذا لا يعني عدم مناسبته للمشاريع الصغيرة التي تضمن عائدا مناسباً متفقا عليه للقطاع الخاص [33]. والعقود في هذا النوع من المشاريع يكون محدد الهدف والتفاصيل، وترى هيئة الخدمات الصحية الوطنية في بريطانيا [34] بأن يكون القطاع الخاص مسؤولاً في عقود المشاركة الخاصة بتأمين الخدمات الطبية عن:

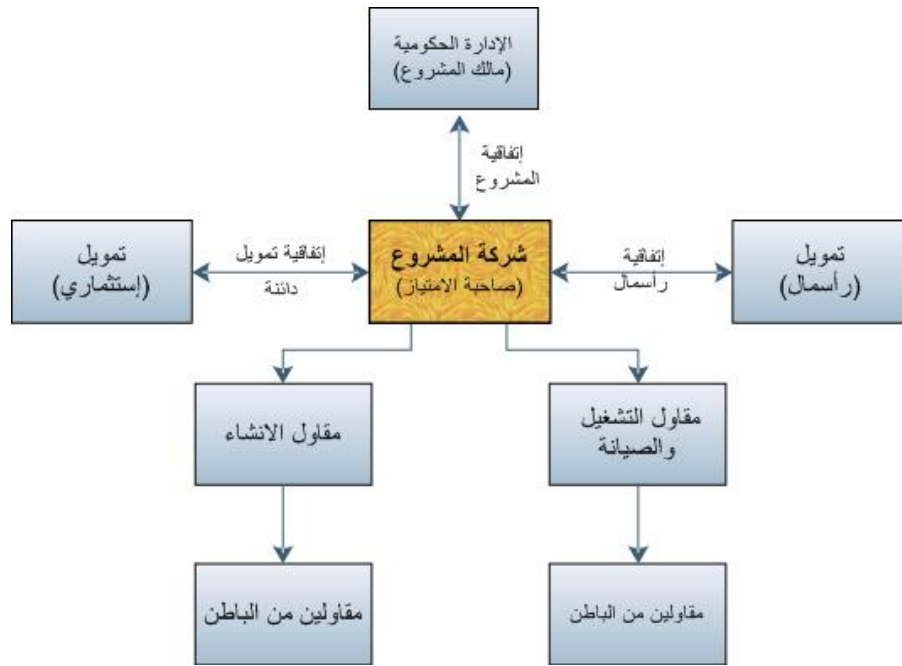
- التصميم (بناء على متطلبات محددة من قبل إدارة الخدمات الصحية الوطنية NHS).
- إنشاء المرفق (بناء على حدود زمنية ومالية متفق عليها).
- تمويل التكاليف الاولية لعمليات المشروع.
- تشغيل المشروع على إمتداد مدة العقد (توفير إدارة المرافق والخدمات المساندة الاخرى).

تعتبر مبادرات التمويل الخاص إمتدادا تاريخيا آخر لمفاهيم عقود البناء، التشغيل والنقل، Build, Operate and transfer (BOT) التي بدأت في العصور الاخيرة في توفير المشاريع العامة، حيث ذكر ووكر و سميث [12] أن عقد نفق هونج كونج الذي تم إفتتاحه عام ١٩٧٢ يعتبر أول مشروع بنظام BOT. بينما يرى آخريين أن عقد مشروع شبكة توزيع المياه في باريس الذي تم توقيعه عام ١٧٨٢ يعتبر أول مشروع بنظام إمتياز الاستثمار في البناء والتشغيل وإستحصال العوائد [13]. ويعتبر مشروع قناة السويس الذي تم توقيعه عام ١٨٦٩ لإمتياز مدته تسعة وتسعون سنة [12]، وكذلك إمتياز التنقيب عن البترول واستخراجة الذي وقعته الحكومة السعودية مع شركة ستاندرد أويل عام ١٩٣٣ [14] من أمثلة الاستعانة بالقطاع الخاص عندما تكون الموارد المالية غير كافية لتغطية نفقات الاعمال المطلوبة. في الوقت الذي ادى فيه تمكين القطاع العام الى تأخر بعض الدول عن ركب التنمية مقارنة بالنمو السكاني واحتياجاته مقابل محدودية قدرة وامكانيات القطاع العام على مواجهة الطلب. مما أدى الى ان تتحول مصر – على سبيل المثال – تدريجيا من دولة دائنة الى دولة مثقلة بالديون وأعبائها ومن دولة تحقق اكتفاء ذاتيا في غذائها وتصدر ما يفيض منه الى دولة تستورد حوالي ٧٠% من حاجاتها الغذائية ومن دولة سليمة المرافق الى دولة ذات مرافق في حاجة ماسة للترميم وإعادة البناء [29].

يحقق التوجه الى القطاع الخاص وإشراكه في توفير المشاريع جزءا من أهداف التخصيص الذي تتادي به الكثير من الحكومات ويدعمه البنك الدولي والمنظمات المالية المسيطرة الاخرى، الا انه لا يعني تخلي الدولة عن دورها الرئيس في توفير الخدمات لمواطنيها، بل أنه يحقق التركيز بالتفرغ على اداء المهام الرئيسية واعطاء المهام الخدمية وبناء وتشغيل المرافق التي يتم توفير الخدمة عن طريقها الى القطاع الذي يقوم بتنفيذها وادارتها بشكل افضل، فتتفرغ وزارات الصحة الى تقديم الخدمات الصحية وتطويرها وتنفيذها وزارات التربية والتعليم على

المناهج والطلبة والمعلمين والنقل على النقل وترتيبات تطويره، وذلك لمقابلة الطلب المتزايد على هذه الخدمات. حيث وصل الامر في بعض الدول العربية ان اصبحت الادارة المعنية بالمباني المدرسية في وزارة التربية - على سبيل المثال - أكبر وأهم من الادارات المسؤولة عن المناهج او الطلبة او المعلمين. ويرى بو سبعين [22] أن المفاهيم الاساسية التي تؤدي الى تفعيل دور المشاركة بين القطاع العام والخاص تتركز على ما يلي:

- توزيع عادل في المخاطر والعوائد.
- تقديم موارد وخبرات القطاع الخاص الى القطاع العام.
- توفير الخدمات العامة بواسطة القطاع الخاص وبمستوى أداء مضمون.
- توفير الخدمات بجودة عالية وتكاليف فعالة.
- التشجيع على الابتكار والتطوير في تصميم وتشغيل الخدمات.
- نقل المخاطر.
- اتفاقيات تعاقدية طويلة الاجل.
- بديل محكم للإنفاق العام.
- توفير الخدمات العامة بقيمة فعلية مقابل ما يصرف عليها من أموال.



شكل 2 : العلاقات التعاقدية في مشاريع المشاركة.

العقود مهمة في جميع المشاريع ، لكنها في مشاريع التمويل الخاص تكتسب أهمية أكبر وذلك لطول مدة التعاقد، وكذلك لتعقيد العلاقة بين أطراف كثيرة في المشروع. شكل (٢) يوضح العلاقات الرئيسية في عقود التمويل الخاص حيث تعتبر شركة المشروع النقطة المركزية التي تتقابل فيها جميع مصالح الأطراف الأخرى. إعتقادا على طبيعة مشاريع المشاركة، فإن كل طرف يعتمد على أطراف استشارية أخرى توفر له الاستشارات المتخصصة، حيث يحاول كل طرف التحقق من أن كل الامور قد تم اخذها في الاعتبار لتأمين موقفه اذا ما سارت الامور في اتجاهات غير مخطط لها. وتسعى عقود المشاركة الى تأكيد مبادئ الاستدامة والجودة في التنفيذ

والتشغيل. حيث يرى بو سبعين وكريكهام [30] ضرورة التأكيد على معايير مناسبة لجودة المواد والمكونات المستخدمة في الانشاء لضمان الاداء الوظيفي الفعال خلال فترة الاشغال وتتضح هذه الضرورة بشكل اكبر في مشاريع المشاركة. حيث تضمن الهيئات العامة التي تنظم المشاركة من توفر القيمة مقابل ما يُنفق من أموال Value for money على مدى دورة حياة المشروع وليس على تكلفته الابتدائية [31].

التطبيقات والنتائج

منذ أن أعلن نورمان لامونت عن مبادرات التمويل الخاص في عام ١٩٩٢، تم تأسيس عدد من الهيئات والادارات المسؤولة عن تطوير وتفعيل تطبيقاتها. وقد ذكر ألن [15] ان هذه الهيئات بدأت بتأسيس مجلس التمويل الخاص (PFP) Private Finance Panel الذي كانت مهمامة محصورة في التالي:

- تشجيع المشاركة الفعلية من كلا القطاعين العام والخاص.
- تحفيز الافكار الابداعية الجديدة.
- تحديد المشاريع التي لدى القطاع العام والتي يمكن للقطاع الخاص المشاركة في توفيرها.
- البحث عن حلول المشكلات التي يمكن أن تعيق تطبيق هذه المبادرات.

وقد أنشئ بعد ذلك مجموعة من الهيئات التي كانت مهمتها تتعلق بتطوير وتحسين عمليات التعاقد وتوفير المشاريع بهذه الطريقة. آخر هذه الهيئات كان برنامج مشاركة القطاع العام والخاص (4Ps) Public Private Partnership Program الذي انشئ عام ١٩٩٦ وكذلك هيئة المشاركة في المملكة المتحدة (PUK) Partnership UK التي انشئت عام ٢٠٠٠ بهدف تطوير وتحسين تطبيقات أنظمة المشاركة بشكل عام.

منذ بداية تطبيق مبادرات التمويل الخاص وما تبعها من برامج مشابهة، تم تنفيذ العديد من المشاريع في جميع المجالات مثل التعليم والصحة والنقل والدفاع ومباني المكاتب الخاصة بالكثير من الجهات، حيث بلغ عدد العقود التي توقيعها أكثر من ٧١٧ عقد، بلغت قيمتها الرأسمالية أكثر من أربعة وخمسون الف وسبعمئة مليون جنيه أسترليني، وذلك بنهاية مارس ٢٠١٢ حسب تقرير الخزانة البريطانية [16] ، وتشمل هذه العقود المرافق الصحية من مستشفيات ومراكز رعاية أولية ومشاريع لوزارة الدفاع والتعليم والنقل والعدل والاعلام وغيرها من المرافق التي تحتاج اليها الدولة إما لتأدية واجباتها أو لتوفير خدماتها للشعب.

المميزات والعيوب

مثلها مثل اي طريقة تعاقد أخرى، هناك مميزات وعيوب لإشراك القطاع الخاص في توفير المشاريع. القطاع العام والكثير من التقارير المحايدة توضح التحسن في الاداء والسيطرة على التكاليف بالإضافة الى تطور الابداع في تصميم المرافق واستمرار تشغيلها بنفس المستوى من الجودة. يؤكد آرثر أندرسون [17] في تقريره الذي نشره عام ٢٠٠٠ أن مشاريع مبادرات التمويل الخاص قد حققت وفر في التكاليف نسبته ١٧% بالمقارنة مع الطرق التقليدية للتعاقدات. وفي تقرير نشره مكتب المراجعة الوطني [18] إتضح أن نسبة المشاريع التي تمت دراستها في

التقرير وفاقت تكلفتها الفعلية للتكاليف المتعاقد عليها كانت ٢٢% في المشاريع التي تم تنفيذها بالمشاركة بينما كانت ٧٣% في المشاريع التي تنفيذها بالطرق التقليدية للعقود. كما كانت نسبة المشاريع التي زادت فيها المدة المحددة للتنفيذ عن المدة المتفق عليها تعاقديا ٢٤% للمشاريع التي تم تنفيذها بالمشاركة مع القطاع الخاص بينما كانت ٧٠% في المشاريع التي تم تنفيذها بطرق تقليدية. هذا التقرير أوضح أن أغلب مدراء المشاريع العاملين في القطاع العام راضين عن التصميم والتنفيذ وكذلك أداء المرافق للمشاريع التي تتم ضمن مبادرات التمويل الخاص. من المميزات التي تهتم القطاع العام هو أنه يمكن عن طريق عقود المشاركة توفير المشاريع المطلوبة بدون أن يتم الانفاق الرأسمالي على المشاريع، وهي نفقات عالية عادة ما تؤجل تنفيذ المشاريع لحين توفر الاعتمادات اللازمة.

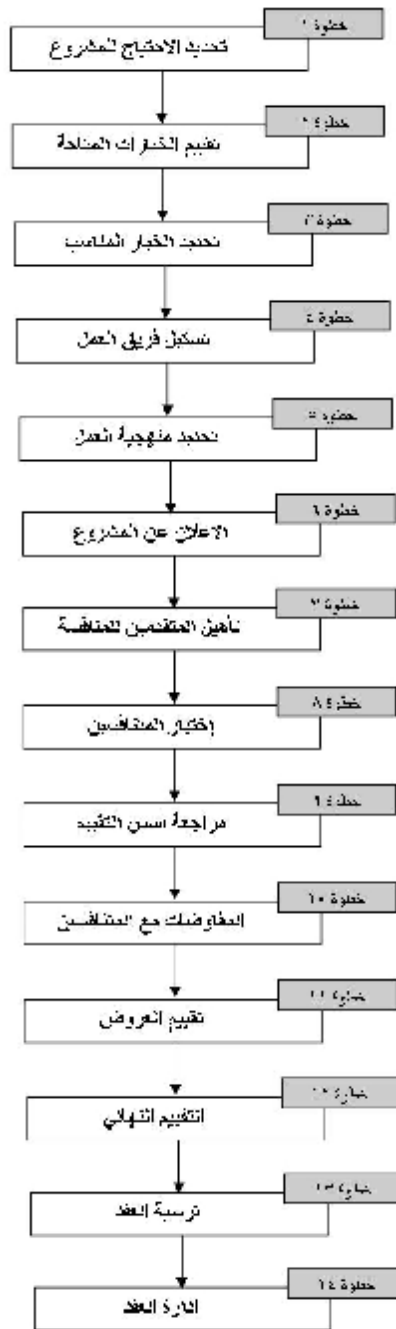
الجانب الآخر من الصورة، حتى مع كونه محل جدل، يمثل العيوب المرتبطة بهذا النوع من التعاقدات، وقد لخص أكينوتوي وآخرين [19] هذه العيوب في النقاط التالية:

- ارتفاع تكاليف اعداد العروض الخاصة بمشاريع مبادرات التمويل الخاص.
- تعقيد وطول مدة المفاوضات قبل توقيع العقد.
- التخوف من أن القطاع الخاص سوف يستخدم مواد البناء التي تضمن له الإبقاء على التكاليف منخفضة.
- إختلاف الاهداف عند الاطراف المكونة لشركة المشروع يمكن أن يمثل مشكلة في تبادل المعلومات الخاصة بالمشروع.
- إختلاف الممارسات الادراية وطرق إتخاذ القرار بين القطاع العام والخاص يمكن أن يؤثر على عمليات تشغيل المشروع والقرارات الخاصة به.
- إعتقاد المشروع على متخذي القرار في القطاع العام يجعل سلوكهم الادراي سبباً إما في تيسير عمليات المشروع او تعقيدها.
- إرتفاع تكاليف خدمة المديونية يعتبر عاليا عندما يكون المدين هو القطاع الخاص بينما تنخفض هذه التكاليف عندما تكون الحكومة هي الطرف المقترض.

آلية التطبيق في المملكة المتحدة

بدأت آلية التطبيق بقرار سياسي بتشجيع تطبيقات مبادرات التمويل الخاص في جميع المشاريع التي يمكن أن تتناسب معها. وهو أمر بدأت فيه حكومة المحافظين منذ عام ١٩٩٢ وأكدته حكومة العمال عندما وصلت للحكم في عام ١٩٩٧ بعد أن أضافت لهذه المبادرة آفاق أوسع وغيرت اسمها الى مشاركة القطاعين العام والخاص PPP وجعلت مبادرات التمويل الخاص أهم تطبيقات المشاركة. بعد ذلك تقوم الجهة صاحبة المشروع بالتأكد من مناسبة هذا النوع من العقود للمشروع المرغوب في طرحه والتأكد من القيمة المكتسبة مقابل ما يصرف من أموال Value for Money وذلك بمقارنة تكلفة المشروع مع تكاليفه اذا تم تنفيذه بطرق أخرى ، وهو ما يسمى ب (Public Sector Comparator (PSC فإذا كانت التكاليف لكامل دورة حياة المشروع بالمشاركة أقل منها في الطرق الاخرى يتم المضي في طرح المشروع وإكمال باقي عناصر عملية التعاقد. وقد وصلت التجربة البريطانية في إشراك القطاع الخاص الى درجة مقبولة ومفيدة من النضج المبني على التطبيق الفعلي والتجربة العملية، ولذلك يُنظر لهذه التجربة على انه يمكن تطبيقها بفعالية في دول الاتحاد الاوروبي [35] وبالتأكيد في دول عديدة

أخرى. وزارة الخزانة أصدرت تقريراً أسماه "دليل عمليات التعاقد لمبادرات التمويل الخاص: خطوة خطوة" [20] الذي وضع حسب الشكل (3) الخطوات التي يلزم إتباعها قبل توقيع العقد.



شكل 3 : خطوات التعاقد في مبادرات التمويل الخاص [٢٠].

تبدأ خطوات طرح المشروع بقيام الجهة صاحبة المشروع بالتأكد من حجم الاحتياج وتحديد المتطلبات بدقة. وفي الخطوة الثانية يتم تقييم الخيارات المتاحة لتنفيذ المشروع والحصول على المخرجات المطلوبة للمشروع. وعندما يكون هناك تأكيد على مدى الاحتياج وتحديد للخيارات المتاحة، يتم في الخطوة الثالثة مقارنة الخيارات المتاحة مع خيار تنفيذ المشروع عن طريق مبادرات التمويل الخاص. إذا كان خيار المشاركة هو الأفضل، فإنه يتم في الخطوة الرابعة تشكيل فريق العمل وذلك بإختيار المستشارين المناسبين لطبيعة المشروع وكذلك الممثلين من

داخل الجهة. في الخطوة الخامسة يقوم فريق العمل بتحديد الخطوات والاجراءات المناسبة لهذا المشروع، ومن المهم في هذه الخطوة أن تكون خطة العمل لتحقيق الهدف النهائي واضحة وقابلة للتطبيق. بعد ذلك، يتم في الخطوة السادسة الاعلان عن المشروع في المجلة الرسمية للإتحاد الاوروبي (Official Journal of the European Community (OJEC) وفي الخطوة السابعة يتم تأهيل المتقدمين حسب مؤهلاتهم وقدراتهم وخبراتهم. وفي الخطة الثامنة يتم إختيار المتنافسين للمشروع من ضمن المتقدمين وحسب نتائج التأهيل في الخطوة السابقة. يتم بعد ذلك مراجعة متطلبات المشروع وأسس التقييم بناء على الخبرة التي إكتسبها فريق العمل خلال المدة الماضية، وفي الغالب يكون هناك بعض التغيير في متطلبات المشروع. في الخطوة العاشرة يتم دعوة المتنافسين للمفاوضة حول عروضهم، هذه الخطوة قد تطول حسب طبيعة وحجم المشروع. ثم يتم تقييم العروض وبعد ذلك إختيار العرض النهائي المفضل. في الخطوة الثالثة عشر يتم ترسية العقد والاعلان عن هذه الترسية في OJEC. وبعد ذلك تأتي مرحلة إدارة العقد.

هذه الخطوات هي التي يتبعها القطاع العام عند الرغبة في طرح مشروع ما للتنفيذ ،، وتتوقف هذه الاجراءات عند الخطوة الثالثة إذا كان المشروع غير مناسباً لمبادرات التمويل الخاص للتحويل الى الطريقة الاخرى. ويعتمد القرار في إعتبار المشاركة مع الخاص مناسبة لطريقة تعاقد في مشروع ما على إختيار تحقيقه للقيمة المقابلة لتكلفته، ومقارنة هذه القيمة فيما لو تم تنفيذ المشروع بطرق التعاقد الاخرى في نموذج المقارنة (PSC). ويتم ذلك بحساب تكاليف دورة حياة المشروع في كلا الحالتين بسعر وقت التقييم، فإذا كانت التكلفة في مبادرات التمويل الخاص أقل منها في الطرق الاخرى تم إعتداد المشاركة، وإذا كانت التكلفة أكثر، يتم التوجة الى الطرق الاخرى بإعتبارها أقل تكلفة. طريقة الحساب هذه تتطلب الاستعانة بمستشارين وخبراء لتحضيرها، وذلك لأنها تشمل كثير من الامور التي يجب أخذها بعين الاعتبار مثل قيمة المخاطر التي سوف يتحملها القطاع الخاص في حالة توليه مسؤولية توفير الخدمات المطلوبة.

يتم تمويل مشاريع مبادرات التمويل الخاص بثلاث طرق، الاولى هي رأس مال شركة المشروع، ورأس المال هذا يفترض ان يغطي التكاليف التي تسبق توقيع العقد وهي تتراوح بين ١-١٥% من تكلفة المشروع. المصدر الرئيسي في التمويل هو في اتفاقيات التمويل التي تقوم بها شركة المشروع مع البنوك، وتتراوح النسبة التي تغطيها هذه النسبة من ٧٠-٨٥% من تكلفة المشروع. والباقي يتم تمويله عن طريق إتفاقيات تمويل ثانوية إما مع ملاك شركة المشروع او مع البنك الذي قدم التمويل الاول أو مع بنوك أخرى. ويبدأ المقاول في الحصول على مستحقاته بعد أن يبدأ المشروع في تقديم الخدمات المطلوبة منه ، وتكون هذه الدفعات بشكل شهري وتعتمد على أمرين: جاهزية المرفق وجودة الاداء. ولقياس هذين الأمرين، يكون هناك معايير دقيقة ومحددة بالعقد لقياس مدى الجاهزية ومستوى الاداء.

الحاجة لمبادرة التمويل الخاص

يشارك القطاع الخاص بموجب مبادرات التمويل الخاصة في تصميم وبناء وتمويل وتشغيل المشاريع الاقتصادية مقابل تحصيله عوائد الخدمات المقدمة وفق مدد زمنية يتفق عليها، وتوول بعد ذلك ملكية هذه المشاريع الى القطاع العام [27]. وليس هناك ادنى شك في أن مبادرات التمويل الخاص توفر حلاً لكثيراً ليست فقط فيما يخص توفير التمويل اللازم لتصميم وتنفيذ المشاريع، ولكن أيضاً لنقل المخاطر التي ترافق التصميم والتنفيذ والتشغيل المستمر للمشاريع وتجعل تركيز الاجهزة الحكومية منصبا على أعمالهم الرئيسية لتحقيق أعلى معايير الجودة

فيها، وتحويل إدارة المرافق الى الاطراف التي يمكن ان تقوم بها بشكل أفضل. هذه المشاركة ليست فقط لتوفير التمويل اللازم، ولكنها أيضا وسيلة للإستفادة من الاستخدام الأمثل للمهارات التي تميز مؤسسات القطاع الخاص وتساعد في إنجاز وتقديم الخدمات [26].

بدأ القطاع الحكومي في التفكير في البحث عن شراكة استراتيجية مع القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية تجنبا لإستمرار الانفاق الحكومي من جهة واحدة على هذه المشاريع [25] ، وتعطي هذه الشراكة الفرصة لتوفير الخدمات العامة للمجتمع بتكلفة أقل وتمكن السلطات العامة من إنشاء وتحديث البنية التحتية والخدمات العامة بدون العبء الضريبي و الديون العامة [26]. وقد ذكر روبنسون وآخرين [27] أن الحكومات تواجه تحدياً واضحاً لعدم قدرة الموارد العامة على مقابلة الطلب المتزايد لمشاريع الخدمات والبنى التحتية والحفاظ على النمو الاقتصادي؛ من هنا بدأت دول كثيرة حول العالم بالتفكير في التوجه الفعلي للقطاع الخاص لأسباب كثيرة منها:

- وجود قيود على الاستثمارات العامة تؤثر على كمية وجودة الخدمات والبنى التحتية المطلوبة والقدرة على تحديث الموجود.
- الأدلة الواضحة لضعف معدلات الاداء في المشاريع مما يؤدي الى بطء الاعتماد وتأخر التنفيذ وزيادة التكلفة وتدني الجودة.

في بريطانيا يتم ترسية المشاريع بواسطة مبادرات التمويل الخاص عندما لا تستطيع الجهات المسؤولة توفير الاعتمادات المالية الكافية لتنفيذها [21]. ويرى بوسبعين [22] أن الأساس الذي بنيت عليه مبادرات التمويل الخاص هو أنها تمثل نمودجا لتحقيق القيمة المطلوبة لما يُنفق من أموال. وفي هذا السياق، يذكر تقرير لمكتب المراجعة البريطاني [23] بأن هناك خسارة قدرها 2.6 مليار جنيه استرليني كل سنة وذلك للقصور الإداري في مشاريع القطاع العام. ولذلك ينظر للوفر الذي يمكن أن توفره مبادرات التمويل الخاص بعين الاعتبار، حيث ذكر أن الوفر المتحقق من برنامج تكلفته ١٢ مليار جنيه استرليني يمكن أن يكفي لبناء ٢٥ مستشفى و ١٣٠ مدرسة إضافية [24]. من هنا يرى صناع القرار والباحثين في الشراكة بين القطاعين العام والخاص نتائج جيدة وفعالة لهذه السياسات وما ينتج عنها [28]. وقد أورد دحلان [29] إعتبرات كثيرة يجب مراعاتها – عن طريق الاخذ أو الاحاطة بها – عند التحول الى القطاع الخاص، منها:

- أن يكون قرار التوجه صادرا من السلطات التنفيذية العليا ومبني على أساس الاعتراف بأهمية هذا التوجه ومُتخذ بناء على دراسات شاملة ومتأنية.
- أن يكون النشاط قائماً على تادية خدمة عامة يمكن تحديد المستفيدين منها مباشرة وبشكل محدد وواضح ليقوموا بتحمل ثمن المنفعة المحققة لهم من وراء تقديم تلك الخدمة مباشرة.
- ألا تكون الخدمة العامة واقعة ضمن الوظائف الاساسية للدولة مثل الامن والدفاع والعدالة والسياسة الخارجية.
- أن يراعى اتباع اسلوب التحول الجزئي الى القطاع الخاص.

ومع ان رأس المال الخاص لا يدخل في المشاريع التي تكون المخاطر فيها ظاهرة، خصوصا في الدول التي قد توصف بأنها غير مستقرة سياسيا او من ناحية البيئة القانونية والإدارية والمالية التي قد تكون ظواهر طبيعية في بلداننا. الا ان التوجه للإستفادة من إدارة القطاع الخاص وتمويله هي السبيل الاساس لتوفير الخدمات او تطويرها. وقد تحتاج الشراكة الناحجة الى بعض الشروط الواجب توافرها مثل [26]:

- عقود توضح الاطار والالتزامات الاولية لأطراف العقد.

- التوزيع العادل للمخاطر.
- إعداد إطار قانوني ومؤسساتي ثابت ومتناسك.
- وجود الهيكل المالي الكافي.

لقد تم تطبيق مبادرات التمويل الخاص وسياسات إشراك القطاع الخاص في توفير الخدمات والبنى التحتية في فنلندا، البرتغال، هولندا، فرنسا، كندا، استراليا، اليابان، الولايات المتحدة الامريكية، سنغافوره، ماليزيا، كنتيجة للتنظيمات الجديدة المقترحة من منظمة التجارة الدولية وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي [36]. كما بدأت عربية بإستنساخ هذه التجربة إما بإستحياء او بطريقة لا تؤدي الى الهدف او بمحاولات يصاحبها تخوف من كلا الطرفين، القطاع العام لتخوفه من فقد الامتيازات التي تصاحب المشاريع، والقطاع الخاص لتخوفه من تغيير الانظمة وعدم وضوح القوانين وعدم الاطمئنان للإستقرار السياسي والمالي والاداري. الا ان كل هذا لا يعني ان لا نبدأ في تجهيز البيئة التي يمكن من خلالها تطبيق هذه المبادرات بشكل أمثل في سبيل تحقيق الرفاهية والرخاء والخدمات المتاحة بالشكل المطلوب في كل الاوقات وفي الاماكن التي يجب ان تكون فيه. وما الفوائد التي يلمسها الكل من تحميل القطاع الخاص مسؤولية توفير خدمات الاتصال الهاتفي سواء السلكي او اللاسلكي الا دليل على قدرة القطاع الخاص على فعل التغيير المطلوب مع بقاء الحكومات كمقنن ورقيب على جودة الخدمة مع الاستفادة المادية في نفس الوقت.

الخلاصة

توصف التجربة البريطانية بالريادة فيما يخص إشراك القطاع الخاص في توفير مشاريع الخدمات العامة. وقد حققت هذه التجربة نجاحات كبيرة تمثل شواهدا تطورا كبيرا يلمسه دافعي الضرائب في مستويات مشاريع الخدمات العامة كالمدارس والمستشفيات والطرق وخدمات النقل وكذلك السجون وبقية المباني المكتبية الاخرى. ولم يكن لدى الحكومة البريطانية خيار لتطوير وتحديث المرافق التي تؤدي الخدمات العامة الا هذا التوجه وذلك لدفع عجلة الانجاز وتحسين الاداء والحصول على المقابل الفعلي لما تنفقه من اموال. ولقد كان للهيئات العامة والمستقلة Regulators التي أنشئت لمتابعة وتطوير تطبيقات المشاركة ومساعدة القطاع العام على تحديد المشاريع التي يمكن تنفيذها بهذه الطريقة، وكذلك دعم القطاع الخاص وتشجيعه على الاشتراك بهذه المبادرات كبير الاثر في رفع عدد ومستوى هذه التطبيقات.

تتنامي الحاجة لإشراك القطاع الخاص في توفير مشاريع الخدمات العامة والبنية التحتية عندما يرتفع معدل الطلب على الخدمات، وتكون الاموال المطلوبة لتنفيذها غير متوفرة بشكل كاف. وهو ما حدا بدول كثيرة للإستفادة من التجربة البريطانية في هذا المجال، ونقلتها دول كثيرة مثل دول شرق آسيا وأستراليا وجنوب افريقيا والولايات المتحدة بالاضافة الى دول الاتحاد الاوروبي. وهي الدول التي اصبح فيها هيئات ادارية مسئوليتها تنظيم هذه التوجهات وتذليل المصاعب التي تعيق تطبيقها. من أهم هذه المصاعب هو الفكر الاداري العام المسيطر على المشاريع والذي يحتاج الى تغيير جذري في نظرتة للأمور المتعلقة بالتركيز على ملكية المرافق أولا ثم توفير الخدمة كمرتبة ثانية. وتغييره ليكون التركيز على توفير الخدمة أهم بكثير من موضوع السيطرة على الادارة المباشرة للمرافق من بداية تصميمها الى تشغيلها والعناية بها. حيث أثبتت التجربة البريطانية أن القطاع الخاص أكثر جدارة لتولي مسؤولية بناء وتشغيل المرافق العامة لتكون مؤهلة بشكل دائم على توفير الخدمة بالجودة المطلوبة حتى مع تقدم عمر المرفق.

- [1] RICS (1995) *The Private Finance Initiative: The Essential Guide*, London: Royal Institution of Chartered Surveyors.
- [2] Her Majesty Treasury (2000) *Public Private Partnership: The government approach*. London: HM Treasury, The stationery office.
- [3] Akintoye, Akintola, Beck, Mathias, Hardcastle, Cliff, Chinyio, Ezekiel and Asenova, Darinka (2000) Management of risks within the PFI project environment. In: Akintoye, A (Ed.), *16th Annual ARCOM Conference*, Glasgow Caledonian University. Association of Researchers in Construction Management, Vol. 1, 261-270.
- [4] BDO (2003) *The provider's guide to private finance initiative*, BDO Stoy Hayward.
- [5] Ahadzi, Marcus (1999) *The Private finance initiative in the UK construction industry: Deriving a benchmark for developing economy*, MSc. construction Management (Project Management), School of the Built Environment, Heriot-Watt University.
- [6] Her Majesty Treasury (1995) *Private opportunity, Public benefit: Progressing the private finance initiative*, HM Treasury.
- [7] Eaton, David, Akbiyikli, Rifat, Lemos, Teresa, Gunnigan, Louis and Kutanis, Rana Ozen (2005) A cross-cultural examination of PFI within the republic of Ireland, Portugal, Turkey and the UK utilizing the SLEEP methodology. In: Sullivan, K and Kashiwagi, D (Eds.), *International symposium on procurement systems CIB W92/T23/W107*, University of Nevada, Las Vegas, Vol. 1, 19-28.
- [8] Eaton, David and Akbiyikli, Rifat (2005) *Quantifying quality: A report on PFI and the delivery of public services*, Royal Institute of Chartered Surveyors.
- [9] Latham, M. (1994) *Constructing the Team: Final Report*. HMSO.
- [10] Egan, John (1998) *Rethinking construction*, London: HM Treasury.
- [11] Al-Sharif, Faisal and Kaka, Ammar (2003) Potential of PFI/PPP as a financing source for public services projects in Saudi Arabia. In: Greenwood, D (Ed.), *19th Annual ARCOM conference*, University of Brighton. Association of Researchers in Construction Management, Vol. 1, 71-80.
- [12] Walker, C. and Smith, A. J. (1995) *Privatized infrastructure: the BOT approach*. London: Thomas Telford.

- [13] Hanke, Steve and Walter, Stephen (1987) Privatizing waterworks. *Proceedings of the Academy of Political Science*, **36**(3), 104-113.
- [14] Al-Sarhan, Mohammed and Presley, John R. (2001) Privatization in Saudi Arabia: An attitudinal survey. *Managerial Finance*, **27**(10/11), 114-122.
- [15] Allen, Garhame (2001) *The Private Finance Initiative (PFI)*, House of Commons Library, Research paper 01/117.
- [16] Her Majesty Treasury (2012) *UK Private Finance Initiative Projects: Summary data as at March 2012*, London.
- [17] TTF (2000) *Value for Money drivers in the Private Finance Initiative*, London: A report by Arthur Anderson and Enterprise for Treasury Taskforce, UK.
- [18] NAO (2003) *PFI: Construction performance*, London: Notional Audit Office.
- [19] Akintoye, Akintola; Beck, Matthias; Hardcastle, Cliff; Chinyio, Ezekiel and Asenova, Darinka (2001) *Framework for risk assessment and management of private finance initiative projects*, Glasgow Caledonian University.
- [20] Her Majesty Treasury (1998) *Step by step guide to the PFI procurement process*. HM Treasury Taskforce.
- [21] NAO (1999) *Examining the Value for Money Deals Under the Private Finance Initiative*, London: The Stationary Office.
- [22] Bousabaine, Abdelhalim (2006) *Cost Planning of PFI and PPP Building Projects*, Taylor & Francis.
- [23] NAO (2005) *Improving Public Services through Better Construction*, National Audit Office.
- [24] Her Majesty Treasury (2000) *Public Private Partnership: The government approach*, London: The Stationary Office.
- [25] التركستاني، حبيب الله محمد (٢٠٠٩) الشراكة الاستراتيجية في الاستثمار بين الحكومة والقطاع الخاص: دراسة تطبيقية على المدن الاقتصادية، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، الرياض.
- [26] وزارة الشؤون البلدية والقروية (٢٠٠٧) التخصيص في القطاع البلدي بين النظرية والتطبيق، الطبعة الاولى، الرياض.
- [27] Robinson, Herbert; Carrillo, Patricia; Anumba, Chimay and Patel, Manju (2010) *Governance & Knowledge Management for Public Private Partnership*, Wiley-Blachwell.

- [28] بو عشيق، أحمد (٢٠٠٩) عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب، المؤتمر الدولي للتنمية الادارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الادارة العامة، الرياض.
- [29] دحلان، ربيع صادق (١٩٨٨) الاتجاهات المعاصرة في إدارة المشروعات العامة: التحول الى القطاع الخاص، الطبعة الاولى، دار البلاد، جده.
- [30] Boussabaine, Abdelhalim and Kirkham, Richard (2004) *Whole Life-cycle Costing*, Blackwell.
- [31] Kaka, Ammar and Alsharif Faisal (2009) *Financial Modelling of PPP Projects*, In: Akintoye, Akintola and Beck, Matthias (Eds), *Policy, Finance & Management for Public-Private Partnerships*, Wiley-Blackwell.
- [32] Bult-Spiering, Mirjam and Dewulf Geert (2006) *Strategic Issues in Public-Private Partnership: An international perspective*, Blackwell.
- [33] Chinyio, Ezekiel and Fergusson, Alasdair (2003) A construction perspective on risk management in public-private partnership, In: Akintoye, Akintola, Beck, Matthias and Hardcastle, Cliff (Eds), *Public-Private Partnerships: Managing risks and opportunities*, Wiley-Blackwell.
- [34] National Health Service (1999) *Public Private Partnership in National Health Services, The Private Financial Service: Good Practice*, HMSO, London.
- [35] Noel, Michel and Brzeski, W. (2005) *Mobilizing Private Finance for local infrastructure in Europe and Central Asia: An alternative public private partnership framework*, World Bank working paper No. 46, The World Bank.
- [36] Siddiquee, Noore Alam (2013) *Public Management and Governance in Malaysia: Transformations and Trends*, Routledge.