محفزات مساهمة القطاع الخاص في مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص

د. فيصل الفديع الشريف

كليات الشرق العربي – الرياض

المملكة العربية السعودية

ورقة عمل مقدمة الى المؤتمر العربي للإصلاح الإداري والتنمية، تنظيم المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، أبو ظبي، الامارات العربية المتحدة، ١٩-٢١ نوفمبر ٢٠١٧

محفزات مساهمة القطاع الخاص في مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص

د. فيصل الفديع الشريف[1]

كليات الشرق العربي – الرياض

مستخلص

إتجهت حكومات دول كثيرة الى إشراك القطاع الخاص في توفير مشاريع الخدمات والتنمية والبنية التحتية. وكان لهذا الاتجاه نتائج جيدة أهمها توفير المشاريع اللازمة والتي كانت الحكومات هي المسئولة عن توفيرها في السابق، وذلك بواسطة القطاع الخاص بدون أي ضغوط على الميزانيات العامة او تأخير في توفير الاحتياجات الضرورية من المشاريع. ويحتاج تنفيذ هذا النوع من المشاريع الى شراكة استراتيجية طويلة الأمد سواء من القطاع العام او من القطاع الخاص. ولأن القطاع العام هو المالك والمسئول عن توفير هذه المشاريع، فإنه يحتاج الى استقطاب وتشجيع وإغراء القطاع الخاص للدخول معه في هذا النوع من المشاريع. هذا البحث يُركز على المحفزات التي تُشجع القطاع الخاص على المساهمة الفاعلة في هذه الشراكة، وما يجب على القطاع العام عمله او توفيره حتى تكون مبادراته مغرية وجذابة ومشجعة للقطاع الخاص لمشاركته في توفير هذه المشاريع. وكذلك ما يرغب القطاع الخاص في التأكد من توفره من تشريعات وضمانات وعوامل أخرى. يخلص البحث الى توضيح عدة عوامل تساهم في تحفيز القطاع الخاص للمشاركة في المشاريع العامة، أهمها توفير البيئة التشريعية والقانونية التي تضمن الحقوق وتوزع المخاطر بشكل عادل.

الكلمات الدالة: مشاركة القطاع العام للقطاع الخاص، الخصخصة، توفير المشروعات، التحفيز.

[1] falsharif@gmail.com

مقدمة

يحتاج العالم الى مزيد من مشاريع التنمية والخدمات والبُنية التحتية، سواء في الجديد منها او في تحديث القائم منها وإدارة هذه الخدمات بكل فاعلية. وقد قدرت مكينزي [1] في تقرير أصدرته عام ٢٠١٣ ان حاجة العالم الى مشاريع البُنية التحتية تُقدر بقيمة سبعة وخمسين تريليون دولار حتى عام ٢٠٣٠.

تعرف المشاركة بين القطاعين العام والخاص Public Private Partnership (PPP) بأنها وسيلة تعاقدية تحدد السياسات التي تنظم مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام في تنفيذ المشاريع التي جرى العُرف ان تقوم الحكومات بتنفيذها، بإعتبارها مسئولة عن تنفيذ المشاريع لتوفير حياة كريمة لمواطنيها. ومع ان مفهوم المشاركة بين القطاعين العام والخاص غير محدد بشكل واضح، وكذلك عدم وجود تعريف موحد او متفق عليه لهذا المفهوم، الا انها تعتبر طرقا بديلة لتنفيذ وتشغيل المشاريع تختلف عن الطرق التقليدية التي تتطلب التزاما ماليا من القطاع العام بالإضافة الى كفاءة الأداء التي يتفوق فيها القطاع الخاص على القطاع العام. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD عرفت المشاركة بين القطاعين العام والخاص بأنها إتفاقية بين الحكومة وشريك او أكثر من القطاع الخاص (وذلك يمكن ان تشمل المُشغل والممول) [2]. كما تُعرف على انها ترتيبات تعاقدية طويلة الاجل بين الحكومة والقطاع الخاص لتنفيذ مشاريع الخدمات العامة [3]. وقد عرّف نصار[4] مشاريع البناء والتشغيل والنقل بأنها المشاريع (التي تعهد بها الحكومة الى احدى الشركات وطنية كانت او أجنبية وسواء أكانت شركة من شركات القطاع العام ام القطاع الخاص "وتسمى شركة المشروع"؛ وذلك لإنشاء مرفق عام وتشغيله لحسابها مدة من الزمن ثم نقل ملكيته الى الدولة او الجهة الإدارية). وبما أن عقود البناء والتشغيل والنقل تمثل أحد أوجه سبل مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام في تنفيذ مشاريع التنمية والخدمات والبنية التحتية، فإن هذا التعريف لا يختلف عن تعريف النظام الأصلي وهو المشاركة بين القطاعين العام والخاص مهما اختلفت شروط العقد وتسميته بين الطرفين، والتي عرفها البنك الدولي [2] على أساس شموليتها بأنها (عقد طويل الاجل بين طرف حكومي وطرف خاص، لتطوير و/أو إدارة أصول او خدمات عام، بشكل يتحمل فيه القطاع الخاص مخاطر ومسئولية الإدارة طول مدة حياة العقد، ويتم ربط العوائد المالية للقطاع الخاص بجودة الأداء، و/أو بحجم الطلب والاستخدام للأصل او الخدمة). ومهما يكن التعريف، فإن المبادرات التي تتعلق بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص تبدأ من الحكومة وتنتهي بها، فالحكومة في النهاية هي المسئولة عن توفير الخدمات العامة لمواطنيها، واذا كانت قد أوكلت بعض هذه المهام الى القطاع الخاص لظروف محددة وبشروط معينة، فإن ذلك لا يُعفيها من مسئولية جودة واستمرارية وتوفر هذه الخدمات في الأوقات وبالأشكال المحددة. ومن هنا كانت الحكومة

شريكا أساسيا في هذه المشاريع، تُتيح الفرصة، وتوفر المناخ، وتراقب الأداء، وتضمن استقرار الأنظمة وعدالتها.

القطاع العام وتحقيق جاذبية مشاريع المشاركة

العلاقات التشاركية يجب ان يتم بناؤها على الثقة، والثقة تُبنى على الشفافية والعدل. وبما ان القطاع العام هو المحرك الأساس لمبادرات التوجه للقطاع الخاص ليقوم بتنفيذ وتشغيل وإدارة أجزاء من الخدمات العامة ومشاريع البنية التحتية، فان المنتظر منه ان يوفر البيئة الاستثمارية المناسبة التي تمكن القطاع الخاص من المنافسة والدخول في هذه المشاريع لجاذبيتها وملائمتها للاستثمار. القطاع العام هو المحرك الأساس في هذا الموضوع، ولا يستطيع القطاع الخاص مهما كان استعداده ومهما كانت قوته من عمل شيء يذكر اذا لم تبادر الحكومة وتُتيح الفرصة للقطاع الخاص للمساهمة في مثل هذا النوع من المشاريع. ومبادرة الحكومة يجب ان يصاحبها عمل متواصل لتحديد الفرص المناسبة للمشاركة، وهي فرص لا بد ان تتوفر فيها عدة خواص أولها الحاجة، وملاءمتها للسوق وحجم الطلب والاستمرارية والربحية والمنافسة وقابليتها للتمويل Bankability مع توفير البيئة الملائمة للنمو والاستدامة.

ان المشاركة بين القطاعين العام والخاص توفر لصانعي القرار الفرصة لتحسين طرق توفير المشاريع وإدارة المرافق، وكذلك استخدام رؤوس الأموال الخاصة في المشاريع [5]. وفي كل التجارب الدولية الناجحة، لا يمكن ان تكون مشاريع الخدمات والبُنى التحتية جاذبة للقطاع الخاص الا بتوفر الكثير من المحفزات التي يكون منشأها طبيعة المشروع ومدى جدوى الاستثمار فيه، والاهم هو ما يتم توفيره من محفزات توفرها الحكومات تُطمئن القطاع الخاص وتجذبه الى الاستثمار في مثل هذا النوع من المشاريع طويلة الأمد وكثيرة المخاطر، خصوصا في هذا العالم الذي تتغير فيه سياسات الدول وتوجهاتها وحتى علاقاتها. ففي مسح لعوامل الجذب لمشاريع المشاركة في ماليزيا، قام إسماعيل [6] بترتيب ثلاثة عشر عاملا أُتفق على انها الأكثر تأثيرا فيما يتعلق بالجاذبية لهذا النوع من المشاريع:

1- حل مشاكل ضبط ميزانية القطاع العام.
2- توفير حل متكامل للخدمات العامة والبُنية التحتية.
3- مدخل لتوفير الإبداع والابتكار.
4- تسريع تطوير المشاريع.
5- توفير الوقت اللازم لتنفيذ المشاريع.

6- خفض توجيه إستهلاك الأموال العامة في التكاليف الرأسمالية للمشاريع.

7- خفض التكاليف الإدارية العامة.

8- إستفادة التنمية الاقتصادية المحلية.

9- تحسين تشغيل المشاريع.

10- تحسين طرق تنفيذ المشاريع.

11- نقل المخاطر الى القطاع الخاص.

12- عدم الاعتماد او خفض الاعتماد على الميزانية العامة.

13- خفض التكاليف الاجمالية للمشاريع.

ومع ان عوامل الجاذبية لمشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص التي ذكرها إسماعيل لا تخص ماليزيا فقط، فقد جاءت في مراجع كثيرة اما هي نفسها او مشابهة لها، وكأن عوامل الجذب عوامل عامة تشترك فيها اكثر الدول، مع ما يوجد لكل دولة من مميزات محلية قد تزيد أو تنقص في عوامل الجذب لمثل هذا النوع من المشاريع، وفي وجود عوامل أخرى إضافية قد توجد في بلد ولا توجد في بلد آخر. فقد وجد مثلا ان خطط الاستثمار والمشاريع الناتجة عنها والمُعدة بعناية تساعد القطاع الخاص على فهم البيئة العامة للمشاريع وتكاملها، كما تساعد على تشجيع استقطاب العروض من مستثمرين ذوي كفاءة عالية [7]. الا ان الخطط والسياسات لا تكفي بدون وجود جهاز اداري عالي المستوى يضع السياسات والأنظمة ويُشرف على تطبيقها، وهو ما تنادي الأمم المتحدة وجميع المنظمات الدولية بوجوده قبل الشروع في مشاريع التخصيص ومشاركة القطاع الخاص. ومهما اختلفت تسمية هذا الجهاز من دولة الى أخرى، الا ان مسئولياته تشمل ولا تنحصر في [8]:

- إصدار سياسات واستراتيجيات المشاركة مع القطاع الخاص.
- تحديد المشاريع وتنشئتها.
- تحليل كل مشروع.
- إدارة التعاملات.
- إدارة ومراقبة وفرض العقود.

يرى بنغ وآخرين [9] ان المشاركة بين القطاعين العام والخاص تعتبر أكثر جاذبية من غيرها من أنظمة المشتروات الأخرى للعوامل الإيجابية المتعلقة بتكنولوجيا أفضل للمشروع والاقتصاد، وبتعظيم إستفادة الجمهور، وتُجنب القطاع العام القيود التنظيمية والمالية، وتوفر على القطاع العام تكاليف العمليات. كما ذكروا أيضا بعض السلبيات الخاصة بتطبيق أنظمة المشاركة بين القطاعين العام والخاص والمتعلقة بعوامل

مثل عدم خبرة المشاركين في هذه المشاريع والافراط في تسويق المشاريع، وارتفاع تكلفة المشاركة والوقت. وكل هذه العوامل تجعل مشاريع المشاركة أقل جاذبية كنظام تعاقدي. ويرى يونغ وآخرين [10] انه لزيادة جاذبية مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص للمستثمرين، فإن على الحكومات ان تقدم مساعدات خاصة بهذه المشاريع وكذلك الضمانات المطلوبة، مثل ضمان الحد الأدنى للإيرادات وخفض الضرائب لمدد زمنية محددة.

محفزات القطاع الخاص للمشاركة

لا غنى للقطاع العام عندما يحتاج الى التوجه الى مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص – سواء باختياره او بضغط ظروف أخرى – الى خلق شراكة فاعلة مع القطاع الخاص. باعتبار ان القطاع الخاص هو الطرف الاخر في المعادلة. ويحتاج القطاع الخاص الى التشجيع والتحفيز للمساهمة مع القطاع العام في مثل هذه المشاريع مع ما فيها من التزام طويل الأمد وربما مخاطر اعلى إذا لم تكن البيئة الاستثمارية جاهزة لمثل هذا النوع من المشاريع. وسوف يتم فيما يلي إستعراض ما يحتاجه القطاع الخاص ليكون شريكا حقيقيا في التنمية المستدامة، يحقق أهدافه من المشاركة ويساعد القطاع العام على تحقيق أهدافه من التوجه للمشاركة معه لتوفير المشاريع العامة سواء كانت مشاريع تنموية او مشاريع خدمات او مشاريع البنية التحتية. ويعتبر حرص كل طرف على ان يحقق الطرف الآخر أهدافه التي جعلته يساهم في هذا التوجه، أساس لنجاح الشراكة واستدامتها.

أهداف الخصخصة والمشاركة

للحكومات اهداف تدفعها الى إشراك القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع درجت تاريخيا على تنفيذها بنفسها. ويجب ان تكون هذه الأهداف واضحة ومحددة، سواء للقطاع العام وموظفيه القائمين على تنفيذ هذه المبادرات. او للقطاع الخاص الذي سيكون شريكا يعتمد عليه نجاح او فشل هذه التوجهات؛ اذ يتسبب الارتباك في تحديد الحكومة لأهدافها من الخصخصة في ارتباك معايير التقييم في كلا القطاعين العام والخاص، ويؤدي ذلك أيضا الى ضعف فعالية التشغيل لدى المشاركين [9]. لذلك يجب عدم التسرع في التوجه للقطاع الخاص فيما يتعلق بخصخصة المشاريع قبل تحديد اهداف هذا التوجه، والاشتراك حتى مع القطاع الخاص في تحديد معاييره. فقد وُجد ان عدم تحديد الأهداف الحقيقة من التخصيص بوضوح كان

سبباً رئيسياً في عدم إقبال المقاولين في سنغافورة على المساهمة في مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص [11].

وضوح الهدف من برنامج الخصخصة يجعل من السهل تحديد أولويات المشاريع، وأي غموض في تحديد الهدف يعتبر حكما مسبقا على البرنامج بالفشل، لذلك، فإن الهدف الذي يسعى برنامج الخصخصة الى تحقيقه، يعتبر حجر الأساس لنجاح البرنامج [12]. وتتلخص بعض اهداف القطاع العام من المشاركة مع القطاع الخاص الى الاستفادة من القدرات المالية، وكذلك المهارات الإدارية التي لدى القطاع الخاص، من حيث التركيز على الإنتاجية والاهتمام بالجودة في ظل معايير أداء متفق عليها. ومهما يكن، فإن الإدارة العامة تختلف عن إدارة القطاع الخاص من حيث الجودة والتركيز على الإنتاجية وتحديد معايير الأهداف واختيار الكفاءآت البشرية المنتجة والفاعلة. كما يأتي هدف تخفيف الأعباء على الميزانية العامة في ظل موارد محددة، وحاجة متزايدة للخدمات العامة والبنية التحتية تبعا لزيادة السكان والحاجة الى تحديث الخدمات. حيث يتم توفير التكاليف الرأسمالية التي تنفقها الحكومات على المشاريع، ليتم استخدامها فيما هو أهم من المتطلبات، او في الاعمال الرئيسية Core Business للوزارات والإدارات الحكومية بدلاً من إنفاق الأموال وربطها في مشاريع يمكن ان يتولى القطاع الخاص تنفيذها ومسئولية تشغيلها وصيانتها طوال مدة العقد، والدفع له على مدة طويلة، بناء على جودة مخرجات المرفق الذي يتولى ادارته، وبناء على الوفاء بباقي الشروط التعاقدية.

البيئة القانونية والتشريعية

تتميز مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص بكبر حجمها وتعقيد اجراءآتها، وتُلامس جوانب قانونية كثيرة تحتاج الى تدقيق وعناية لجميع الأطراف المتعلقة بالمشروع في جميع مراحله. حيث تتمثل المشاركة في مجموعة عقود واتفاقيات تحدد المسئوليات وتحفظ الحقوق ويحتاج القطاع الخاص الى الاطمئنان على وجود القوانين العادلة والملزمة فيما يتعلق بتطبيق المشاركة بين القطاعين العام والخاص. ويجب ان يكون لدى المستثمرين المُحتملين الثقة بأن القوانين والعقود ستكون محل الاحترام من جميع الأطراف، وانه يُمكن إنفاذها في المحاكم او من خلال التحكيم ان لزم الامر [13]. وتشمل البيئة القانونية، ولا تقتصر، على:

- الأساس القانوني للمشاركة مثل وجود الأنظمة التي تعتمد المشاركة كنظام تعاقدي في القطاع العام.
- القوانين التي تنظم عمليات اختيار المتنافسين وآليات طرح المشاريع، وآليات التقييم والاختيار للمتنافسين من المنفذين والاستشاريين.

- النظام التعاقدي العادل بين أطراف العقد ووجود الأدلة التي تساعد على صياغة مقبولة للعقود، او وجود نماذج تعاقد لكل نوع من أنواع المشاركة.
- نظام فض المنازعات والتحكيم والتقاضي.

إن أهمية وجود الأطر القانونية التي توفر الطمأنينة والثقة في القطاع العام وتظهر رغبته في معالجة الأمور المتعلقة بمشاريع المشاركة ذات الطبيعة الخاصة، وتوفر الأرضية المناسبة ليقوم القطاع الخاص بالأعمال المطلوبة منه تحت غطاء قانوني متوازن يشمل القوانين المنظمة وطرق فض النزاعات والتقاضي الواضحة، وفرض تنفيذ الاحكام الصادرة بسرعة وحيادية.

اختيار المشاريع

عند البدء في تطبيق أنظمة المشاركة كأنظمة لتوفير المشاريع وتشغيلها، فإنه يتعين على القطاع العام عمل مسح متكامل للفرص التي يمكن ان يكون القطاع الخاص شريكا فيها، او الفرص التي تحتاج الحكومة للقطاع الخاص لتنفيذها وإدارة تشغيلها. وبعد معرفة الفرص يُنصح بتحديد الأولويات، اذ ان هناك خطورة لطرح جميع الفرص مرة واحدة، اذ قد لا يحتمل السوق الا مشاريعا معينة، ودائما ما يحتاج القطاع الخاص الى تجربة مثل هذه المشاريع ومعرفة اجراءآتها قبل ان يلتزم بعقود جديدة في نفس المجال. وذلك لطول مدد التعاقد والالتزامات المترتبة عليها. وقد ذكر دحلان [14] ان تتم مراعاة بعض الإعتبارات عند التحول الى القطاع الخاص وذكر من هذه الاعتبارات أن يتم اتباع أسلوب التحول التدريجي او الجزئي الى القطاع الخاص.

يعتمد اختيار المشاريع على عمل مسح شامل للشركاء المحتملين من القطاع الخاص، فليست كل المشاريع تصلح للقطاع الخاص، ولا كل شركات القطاع لديها القدرة على تنفيذ كل المشاريع. ومن مصلحة المشاريع والقطاع العام ان يتم تأهيل المتقدمين لمشروع ما تأهيلا فنيا عالي المستوى، كذلك تأهيل الائتلافات بشكل كامل من النواحي القانونية والقدرة على توفير التمويل اللازم للمشروع، بالإضافة الى تجانس الإئتلافات وتكاملها.

ان مما يجعل القطاع الخاص قادرا على المساهمة في مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص هو التدرج في الطرح وتفادي إغراق السوق بالمشاريع. وفي نفس الوقت لا بد ان يتم توخي الأوقات المناسبة للطرح، وان تتاح الفرصة للمستثمرين الأجانب بالدخول في مثل هذه المشاريع تحقيقا لمبدأ المنافسة التي تؤدي الى رفع الجودة وخفض الأسعار. كما لا بد ان يتناسب التدرج في طرح المشاريع مع القدرات التمويلية

سواء من قدرة البنوك منفردة او مجتمعة في تمويل المشاريع، او قدرة المؤسسات التمويلية الأخرى وقدرة سوق المال على ترتيب وتغطية ما قد يتم الاحتياج اليه من تمويل.

إلتزام القطاع العام

بالإضافة الى توفر البيئة القانونية والتشريعية لتشجيع القطاع الخاص، تحتاج الحكومات الى توفير ما يؤكد التزامها بالعقود من حيث الاشراف والتقييم وضمان مستحقات المشروع. ومع ان الالتزام مطلوب من الطرفين، الا ان قوة التصرف التعاقدية تكون دائما مع المالك، ويستطيع عمل بدائل تعاقدية كثيرة اذا لم يلتزم القطاع الخاص. في الوقت الذي لا يستطيع فيه القطاع الخاص الا التوقف ومحاولات التسوية او التوجه للتقاضي عندما لا تلتزم الحكومة. وقد يحصل على كامل حقوقه في نهاية التقاضي، الا ان خسائره والعواقب التي تترتب على عدم التزام الحكومة تكون كارثية، ليس فقط على ذلك المتعاقد بعينه، ولكن على استعداد ورغبة القطاع الخاص للدخول في منافسات المشاريع الأخرى. حيث تعتمد الحكومات إقرار القوانين التي توفر الثقة والطمأنينة للقطاع الخاص بإلتزام القطاع العام وممثليه بالعقود الموقعة وما تنص عليه. ويُعتبر وضوح التزام القطاع العام بما يُتفق عليه مع القطاع الخاص مؤشرا جاذبا للإستثمارات الخارجية المباشرة، ومشجعا للإستثمارات الداخلية للمساهمة في مشاريع المشاركة مما يساعد الحكومات على تنفيذ خططها في هذا المجال.

المخاطر

تعتبر إدارة المخاطر احد اهم خصائص مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص. ومع ان القطاع العام يهدف بشكل كبير الى نقل المخاطر التي تصاحب انشاء وتشغيل مشاريع الخدمات والبنية التحتية الى القطاع الخاص، الا ان الممارسات الناجحة لهذه المشاريع أثبتت ان تحديد المخاطر المُحتملة بدقة وتحميلها للطرف الذي يكون لديه القدرة على تفاديها او ادارتها او معالجتها او حتى قبولها والتعامل معها، يُعتبر أساس في نجاح المشاريع ويعمل على تفادي تأثير هذه المخاطر على المشاريع. ومن الأمور المحفزة للقطاع الخاص للمساهمة في مشاريع المشاركة، هو نظرة القطاع العام للمخاطر بواقعية وتعامله معها على أساس المشاركة في تحمل المخاطر حسب القدرة على التعامل معها، لا على أساس نقلها الى القطاع الخاص بغض النظر عن قدرته على التعامل معها.

إرتبطت مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص بالكثير من المخاطر المتعلقة بالمشاريع، ربما لتعقيد وطول اجراءآتها وتعدد الأطراف المساهمة فيها، وطول مدد التعاقد وهيكيلة تمويل وتنفيذ وتشغيل هذه المشاريع. ويسعى التوزيع الأمثل للمخاطر التي يتعرض لها المشروع الى توزيع المخاطر للطرف الذي يكون في وضع افضل للسيطرة عليها [15]. وفي كل الاحوال، فإنه يجب عمل دراسات متكاملة للمخاطر تشمل طرق التحديد الشامل للمخاطر، وتقدير تأثيراتها، وتحديد طرق تخفيفيها وتفاديها، بالإضافة الى آليات توزيعها للطرف الأكثر قدرة على تحملها. وعادة ما يتم تسعير جميع المخاطر المتلعقة بالمشروع في المشروع المقارن العام Public Sector Comparator (PSC) بحيث يتم تسعير تكاليف المخاطر التي ستبقى مع القطاع العام وتكاليف المخاطر التي سيتم نقلها للقطاع الخاص، ويساعد هذا التسعير لكافة المخاطر الى تقدير ما اذا كانت المخاطر ستبقى مع القطاع العام بدلا من نقلها للقطاع الخاص ودفع تكاليف مقابل ذلك [16]. ولا شك ان تقاسم المخاطر والمكافآت هو المحرك الرئيس للقطاع الخاص الجيد للدخول في اتفاقيات التعاون والشراكة، ويجب على الشريك العام ان يضمن ان العقود مبنية على تقييمات واقعية للمشروع ولا ينقل المخاطر التي لا يمكن السيطرة عليها للقطاع الخاص [19].

المنافسة

فتح أبواب المنافسة يعتبر أساسا في أسباب نجاح برامج الخصخصة والمشاركة بين القطاعين العام والخاص، وذلك لما توفره من كسر الاحتكار الذي يتحكم في السوق بدلاً من ان يكون السوق هو المحرك لهذه المبادرات. وبالإضافة الى تأثير المنافسة على جودة الخدمات والمشاريع، الا انها تؤثر بشكل كبير على المستخدم النهائي او المستفيدين من الخدمات، سواء في جودة الخدمات او توفرها بالشكل المطلوب او في أسعار هذه الخدمات بحيث تكون اكثر مناسبة. وتعمل المنافسة – ان تم تنظيمها بالشكل المطلوب – على مجالات كانت تحت سيطرة القطاع العام واحتكاره، على خفض الأسعار وزيادة فرص الابداع وتزايد مجالات الاستثمار وتحسن أداء الخدمات [17]. ولتحقيق المنافسة، فإنه لا بد ان يتم الإعلان عن مشاريع المشاركة الى اكبر نطاق، ولا بد ان تتاح الفرصة للمستثمرين الأجانب بالدخول في منافسات هذه المشاريع تحقيقا لمبدأ المنافسة التي ترفع الجودة وتخفض التكلفة. ففي التجربة البريطانية في تطبيق مشاريع المشاركة، يتم الإعلان عن المشاريع في المجلة الرسمية للاتحاد الأوروبي Official Journal of European Community (OJEC) وذلك لإتاحة الفرصة لأكبر عدد من المتنافسين من أوروبا وعدم قصرها على المتقدمين من بريطانيا فقط.

العقود

تتنامى الحاجة لإشراك القطاع الخاص في توفير مشاريع الخدمات العامة والبنية التحتية عندما يرتفع معدل الطلب على الخدمات، وتكون الاموال المطلوبة لتنفيذها غير متوفرة بشكلٍ كاف [18]. وللعقود أهمية كبيرة في ضبط العلاقات التعاقدية وتحقيق الأهداف التعاقدية وحفظ حقوق الأطراف. ومع ان العقود مهمة في كل المشاريع، الا انها تكون في مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص اكثر أهمية لتعقيد هذه المشاركة، وتعدد الأطراف المشاركة فيها، وطول مدد التعاقد. وغالبا ما يتم الاستعانة بمستشارين قانونين وتقنيين وماليين للمساعدة في صياغة هذه العقود وتحرير شروطها وتنظيمها بحيث تتوافق مع المتطلبات الأخرى، وتغطي كل بنود الاتفاق والاختلاف التي يمكن ان تطرأ مع مرور مدة المشروع الطويلة (من ١٥ الى ٤٠ سنة في الغالب).

إن الصياغة العادلة والمتوازنة للعقود، ومراعاة مصالح جميع الأطراف، تكون بلا شك حافزاً للقطاع الخاص للمساهمة في مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص. والعقود في العادة يتم صياغتها وترتيبها من القطاع العام، ولذلك فإنها تُعبر أكثر عن رأي الحكومة. وقد ذكر تقرير للبنك الدولي [19] أن بعض الحكومات لم تتطور بعد بما فيه الكفاية فيما يتعلق بالأطر القانونية والمؤسسية في أساليب الإدارة، بما في ذلك الأساليب الفعالة وتقييم المخاطر العامة والمحاسبية، فضلا عن القدرة المؤسسية والخبرات المطلوبة للحصول على المنافع مع تخفيف المخاطر المرتبطة بعقود المشاركة. ويحتاج القطاع الخاص كذلك الى الحصول على مزيد من الثقة المبنية على بيئة عمل مقننة ومنظمة على تشريع ثابت ويراعي مصالح جميع الأطراف [20].

الفكر الإداري العام

الإدارة العامة تختلف عن إدارة الاعمال في أمور كثيرة، أهمها التركيز على الإنتاجية ومعايير قياس الأداء وقابلية التغيير ، والجودة، وتطوير البيئة العملية بما فيها تطوير أداء العاملين. ويعاني القطاع العام فيما يتعلق بتطبيق أنظمة مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام في توفير الخدمات والبُنى التحتية الى عدة مصاعب، اكثرها متعلق بتوجه العاملين في القطاع العام وقابليتهم لهذه التنظيمات الجديدة مما يجعلهم يتركون ما تعودوا عليه الى أنظمة جديدة ومختلفة. ومن أهم هذه المصاعب هو الفكر الاداري العام المسيطر على المشاريع والذي يحتاج الى تغيير جذري في نظرته 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 [18].

يعاني القطاع الخاص بشكل عام في بلدان كثيرة من النظرة التسلطية للقطاع العام، ففي الوقت الذي يلعب فيه القطاع الخاص دورا كبير في تنمية كثير من البلدان، وربما يؤدي خدمات اكبر بكثير من الخدمات التي يقدمها القطاع العام للمجتمعات، سواء من حيث توفير الوظائف، وتطوير المهارات ودعم الاقتصادات، الا ان القطاع العام دائما يلعب دور الموجه حتى لو كانت التوجيه خطأ وطارد ومحبط. فالقوانين والأنظمة كثيرٌ منها يعمل ضد القطاع الخاص، وحتى لو تكيف القطاع الخاص معها رغم عدم عدالتها او منطقيتها، فإن القطاع العام يقوم بتغييرها لتكون اكثر تعقيدا. كما ان الكثير من الحكومات ماهي الا شركات كبيرة مترهلة، لا تعمل بشكل متناسق، حيث تعمل بعض اقسامها عكس توجهات اقسام أخرى. فرغم ما يتم الإعلان عنه من طرف الإدارة العليا في الكثير من الدول من خطط تشجيع الاستثمار واستقطاب المستثمرين، الا ان الإدارة الوسطى والدنيا، لا تقوم بتنفيذ هذه الخطط، بل تتعامل في الغالب بعدائية غريبة مع القطاع الخاص، وهذه كلها أمور طاردة للقطاع الخاص ولا تُشعره بالثقة ولا بالمجازفة بالاستثمار. ومن هنا وجب حتى يتم استقطاب وتحفيز القطاع الخاص لمشاركة القطاع العام في تمويل وتنفيذ وتشغيل مشاريع الخدمات الممكنة والبنية التحتية، ان يقوم القطاع العام بتغيير الكثير من الإفكار الإدارية السائدة، والممارسات الخاطئة، ورغبات الكثير من الموظفين المقاومة للتغيير، والعمل بصورة تشاركية وتعاونية مع القطاع الخاص ليتم تحقيق اهداف كل طرف بشكل قانوني وعادل. ومن صور التعاون والتحفيز التي ينظر اليها القطاع الخاص بعين الرضا، هي تغيير القوانين والأنظمة التي تساعد القطاع الخاص على تنفيذ التزاماته، وبذلك يتم تحقيق ما يريده القطاع العام.

الشفافية

الشفافية هي ان لا يكون هناك ماهو مخفي في العلاقات التعاقدية من طرف الى آخر. كل طرف عليه ان يتعامل بمنتهى الإحترافية فيما يتعلق بما لديه وما يخص الطرف الآخر، فالافصاح عن العوائق والمشاكل والمخاطر وكيفية التعامل معها، والمطلوبات والشروط التعاقدية، وماهو مطلوب وماهو غير مطلوب. كلها أمور تساعد – ان كانت مفروضة بحكم القانون – على تحفيز القطاع الخاص بالمشاركة الفاعلة مع القطاع العام في تجهيز وتهيئة مشاريع الخدمات العامة. ففي بحث منشور، قام الشريف [20] بإجراء مقابلات مع خبراء من القطاع الخاص، وذلك لمعرفة ماذا يريد القطاع الخاص للمشاركة الفاعلة في مشاريع المشاركة

بين القطاعين العام والخاص، وحتى مع توجيه البحث على مشاريع الإسكان، الا ان النتائج لا تختلف كثيرا عن بقية المشاريع. وقد أورد هؤلاء الخبراء بعض النقاط التي تساعد القطاع الخاص للمساهمة الحقيقة في مشاريع المشاركة، منها:

- وضوح الأنظمة المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- تحديد الأدوار بين القطاعين العام والخاص، وتوزيع هذه الأدوار بتوازن.
- تغيير الفكر الإداري المسيطر في القطاع العام فيما يتعلق بالثقة في القطاع الخاص وتحديد معايير التنفيذ ومواصفات المخرجات مع إعطاء القطاع الخاص مساحة كافية من الحرية في الإدارة بما لا يؤثر على الوظيفة المطلوبة والجودة المحددة للعمل.
- التيسير على القطاع الخاص من حيث الاجراءآت وسرعة الاستجابة في التواصل واتخاذ القرار.

وتظهر الشفافية في أمور كثيرة من أهمها تلك المتعلقة بالتغييرات المحتملة على الأنظمة والتي يمكن ان تؤثر تأثيرا مباشرا على العقود التي تم الالتزام عليها. ومع ان هناك معالجات تعاقدية للقوانين المتغيرة والتي تؤثر على تقديرات كل طرف، وتعتبر من المخاطر التي يجب التنبه اليها ومعالجتها في صياغة العقود، الا ان التخوف من التغييرات المفاجئة في الأنظمة والقوانين، وعدم التعامل مع هذا الموضوع بشفافية تامة، يزيد من حجم المخاطر التي تؤثر سلبيا على عقود المشاركة.

الايدي العاملة

تحتل المعالجات المتعلقة بالأيدي العامة وما يخصها من قوانين وأنظمة حكومية وحتى دولية، على النصيب الأكبر من المعوقات التي تجعل مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام صعبة وفي بعض الأحيان غير مجدية. وتكون البداية دائما من العاملين الذين يعملون في المنشئات القائمة والتي ستدرج تحت مشاريع المشاركة، اذ تختلف النظرة الى إنتاجية العاملين وتقييم كفاءتهم على قدر مهاراتهم وانجازاتهم، في الوقت الذي لا يُعير فيه القطاع العام مثل هذه المفاهيم الإدارية كبير أهمية. ويحرص القطاع العام في حالات كهذه، ان تتم المعالجات بشكل سلس وتدريجي حتى لا يُثير الإشكالات العمالية والاجتماعية. ويفرض ان يقوم القطاع الخاص بالتدريب والتأهيل حتى تتفق معايير بقائهم مع المعايير التي يتم تطبيقها في القطاع الخاص بشكل معتاد. كما أن حاجة المشاريع للأيدي العاملة والتي ربما لا تكون موجودة، يتطلب ان يكون هناك معالجات مشتركة لكيفية سد هذه الفجوات الهامة، والتعامل معها بشكل يجعلها نظامية ولا يؤثر سلبا على تقدم المشاريع وحاجتها للأيدي العاملة. وتظهر هذه المشكلة أكبر في البلدان التي لا تسد فيها الكوادر

البشرية المحلية حاجة السوق، فيكون هناك اضطرار على الاستعانة بالأيدي العاملة من دول أخرى تحت أنظمة تشرع للإستقدام وأنظمة أخرى تحاول الحد منه في سبيل عدم مزاحمة الايدي العاملة المحلية، وهو حقٌ وطني اصيل. هذه المشكلة تظهر بسيطة وسهلة الحل، لكنها في الحقيقة صعبة الحل على المسئول العام، ومهما تعددت الحلول، فإنه لا يتم حلها بشكل مُرضي، ولا يكون معها استقرار لسوق الايدي العاملة في مثل هذه البلدان، وهو ما يمثل مشكلة كبيرة على القطاع الخاص الذي يعتبر انها مدخل الموظف العام لتعقيد أعماله وممارسة الضغط عليه. في الوقت الذي يجب ان يولي فيه كلا القطاعين العام والخاص الاهتمام الأول لقضايا توطين الوظائف وإتاحة الاولوية لإبن البلد للتعيين على الوظيفية المناسبة، في الوقت الذي تكون فيه الأنظمة مرنة لإستقدام ما يحتاجه قطاع الاعمال من الايدي العاملة عندما لا يمكن شغلها بالتوطين.

التمويل

التمويل عملية مهمة جدا في مشاريع المشاركة، اذ تكفي القطاع مسئولية توفير التكاليف الرأسمالية Capital Expenditures (Capex) وتحويل هذه المهمة على القطاع الخاص الذي يقوم بتوفيرها بطرق كثيرة، فجزء من التمويل يأتي من رأس مال شركة المشروع Special Purpose Vehicle (SPV) وهو جزء صغير في العادة، اذا يتم الاعتماد بشكل أكبر في تمويل المشاريع على الاقتراض من البنوك او المؤسسات التمويلية. وفي بعض الأحيان يأتي جزء من هذه القروض من الشركاء في شركة المشروع ولكنه مهما يكن فإنه جزء صغير بالمقارنة مع الأموال المُقترضة من المؤسسات التمويلية. ويعني دخول المُقرضين، سواء داخليين او خارجيين، ان يكون هناك تدقيقا مضاعفا في جدوى المشروع وتفاصيل عقوده، وذلك لضمان إمكانية استرداد الأموال المدينة بالإضافة الى مصروفات خدمة الدين. ولا بد لدراسة التعقيدات المالية من وجود مستشارين ماليين على كفاءة عالية، يدققون في تكاليف دورة حياة المشروع، ويتأكدون من نتائج النماذج المالية، ويفحصون التعاملات المالية، الدائنة والمدينة، وسيناريوهات التعامل، وتأثيرات المخاطر والضرائب والتضخم ومعدلات الخصم، وكذلك آليات الدفع والمخاطر المتعلقة بها.

يحتاج القطاع الخاص الى العمل مع بنوك قادرة ومستعدة للتعامل مع هذا النوع من المشاريع، ولأن البنوك دائما متحفظة في تعاملاتها مع المشاريع ذات المخاطر الأعلى، فإن دور الحكومة يأتي هناك لطمأنة المؤسسات التمويلية بإستقرار العمل بهذا النوع من العقود وتعهدها بالالتزام طالما حقق المتعهدين والمقاولين والمنفذين ما عليهم من شروط تعاقدية. على ان تكون آليات التخارج وانهاء العقود واضحةٌ في هذه الحالة

Termination policies حتى يتمكن القطاع الخاص ومعه البنوك من تقييم حجم المخاطر وحسابها. وفي الأحيان التي تصعب معها توفير التمويل اللازم لكامل المشروع، تتدخل الحكومة ويتم اقراض القطاع الخاص بشروط ميسرة، لضمان تقدم وإنجاز المشروع. وقد يكون تدخل الحكومة من باب سن القوانين اللازمة التي تجمع أموال المستثمرين في محافظ مالية يتم عن طريقها تمويل المشروع ويكون القطاع الخاص بقاعدة اكبر عددا وتنوعا، شريكا في مشاريع التنمية.

وحدة المشاركة

تنادي المؤسسات الدولية ان يكون هناك وحدة لتنظيم تطبيقات المشاركة بين القطاعين العام والخاص بشكل اكثر احترافية ويحقق النتائج المرجوة. وبدأت الكثير من الدول من انشاء وحدة خاصة بتنظيم مشاريع المشاركة بشكل اكثر فاعلية، ومع اختلاف التسميات من دولة الى أخرى، الا ان الهدف منها هو التخطيط السليم لمشاريع المشاركة وتنظيم تطبيقها بأفضل الممارسات العالمية، ومساعدة الجهات التي تعمل في هذا النوع من المشاريع على كيفية تحديد فرص المشاريع، وكيفية دراسة هذه الفرص، وطرق تقييمها، ومن ثم العمل مع الجهات الإدارية على تنفيذها بكل جودة. وفي هذا مساعدة للقطاع العام في تحقيق ما يصبو اليه من تطبيق ناجح للمشاركة، وفيه أيضا ضمان للقطاع الخاص بوجود وحدة متخصصة تسعى لفرض السياسات والتنظيم الموحد الذي يؤدي الى التطبيق السليم لهذه المبادرات وما يصاحب ذلك من ضمان وجود هياكل العمل الاستراتيجية والقانونية والمالية والتقنية الموحدة، والعادلة أيضا. كما تساعد مثل هذه الوحدة في ضمان وجود الاجراءآت الموحدة وقوانين المشاركة المنشورة، وادلة العمل الواضحة التي يسير عليها القطاع العام ويستدل بها القطاع الخاص في التقديم على مثل هذه المشاريع وتنفيذها. ذلك لأن تطبيق أنظمة المشاركة بدون التعريف بها بين أوساط موظفي القطاع العام اللذين يعملون على هذه المبادرات فيه خطورة على القطاع الخاص تكمن في مزاجية التعامل والاجتهادات الخاطئة من مسئولين في أيديهم سلطات قوية قد تؤثر سلبيا على المشاريع في حالة جهلهم او عدم معرفتهم بقوانين وشروط وكيفية تسيير مشاريع المشاركة.

الاستنتاج

لا شك ان مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص تمثل حاجة يحاول القطاع العام سدها في مقابلة الطلب المتزايد على مشاريع الخدمات بدون ضغط مالي على الميزانيات العامة للدول. كما أنها تمثل فرصة

يسعى القطاع الخاص للدخول فيها بإعتبار انها تمثل استقرار لقطاع الاعمال على مدى فترة زمنية طويلة تضمن فيه استمرارية الاعمال الى آجال طويلة ومضمونة. وعندما يعتمد القطاع العام هذه التوجهات لإستخدام الأموال والقدرات والخبرات والمهارات الإدارية التي لدى القطاع الخاص لتحسين مخرجات الخدمات التي يستفيد منها الشعب بشكل مباشر، فإنه يحتاج الى القطاع الخاص للمساهمة معه في تنفيذ هذه المنافسات وإدارة هذه العقود. ولهذا فإن على القطاع العام لضمان نجاح توجهاته، ان يوفر الضمانات وأسباب جذب القطاع الخاص، بإختيار الفرص المناسبة، والتعامل مع القطاع الخاص كشريك حقيقي يتعاون معه لإنجاز مثل هذه المشاريع. ولقد تمت مناقشة العديد من المحفزات التي يتوقعها او ينتظرها او يرغب القطاع الخاص في توفرها وضمان وجودها، لضمان مشاركته في مثل هذه المشاريع. ويظهر ان أهمها هو وجود الأنظمة والقوانين الواضحة التي توفر للقطاع الخاص الطمأنينة بتوفر الحماية اللازمة للإستثمارات التي سوف يبدأ بها، ومن ذلك الحرص على وضوح الاجراءآت وشفافية التعاملات، واستقرار الأنظمة والقوانين الخاصة بنطاق عمل العقد او تؤثر عليه، بحيث لا تتغير فجأة ولا يكون فيها ما يخالف الأسس التي تم على أساسها تقديرات المشروع، الا اذا اتفق الطرفان على معالجة ذلك. ومن ذلك أيضا توفير العقود العادلة التي تُنظم العلاقات، بالإضافة الى إدارة العلاقة مع القطاع الخاص بكل نزاهة وعدالة وحيادية في بيئة قضائية توفر لكل طرف حقه بكل حيادية.

المراجع

1 McKinsey & Company (2013) *Infrastructure productivity: How to save $1 trillion a year* (Report).

٢ The World Bank (2016) *Public Private Partnership Guide*, Chapter (1)

3 Yong, HK (2010) Public Private Partnership Policy and Practice: A Reference Guide, Commonwealth Secretariat.

٤ نصار، جابر (٢٠٠٢) عقود البوت .B.O.T والتطور الحديث لعقد الالتزام: دراسة نقدية للنظرية التقليدية لعقد الالتزام، دار النهضة العربية.

5 The World Bank (2009) Attracting Investors to African-Private Partnership: A Project Preparation Guide.

6 Ismail, Suhaiza (2013) Factors attracting the use of Public Private Partnership in Malaysia, Journal of Construction in Developing Countries, 18(1), pp 95-108.

7 Edward, Farauharson; Clemencia, Torres; E. R. Yescombe; and Javier, Encinas (2011) *How to engage with the private sector in public private partnership in emerging markets*, The World Bank.

8 Apurva, Sanghi; Alex Sundakov; and Denzel, Hankinson (2007) *Designing and using public-private partnership units in infrastructure: Lessons from case studies around the world*, Guidelines note 27, PPIAF, Washington, DC.

9 Bing, Li; Akintoy, A.; Edwards, P.J.; and Hardcastle, C. (2005) Perception of positive and negative factors influencing the attractiveness of PPP/PFI procurement for construction projects in the UK, Engineering Construction and Architectural Management, Vol 12 No. 2, pp 125-148.

10 Young, Kwak; Ying, Chih; and C., Ibbs (2009) Towards a comprehensive understanding of Public Private Partnership for infrastructure development, California Management Review, Vol. 51, No. 2.

11 Bon-Gang, Hwang; Xuanbo, Zhao; Mindy, Gay (2013) Public Private Partnership projects in Singapore: Factors, critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors, International Journal of Project Management, 31, pp 424-433.

١٢ عمرو، عبدالله (٢٠٠٧) الإدارة الفعالة للمشروعات وخصخصة الخدمات الحكومية، الملتقى العربي الأول: إدارة المشروعات الحكومية وخصخصة الخدمات، المنظمة العربية للتنيمة الإدارية، القاهرة.

١٣ Asian Development Bank, *Public-Private Partnership Handbook*.

14 دحلان، ربيع صادق (١٩٨٨) الاتجاهات المعاصرة في إدارة المشروعات: التحول الى القطاع الخاص، الطبعة الأولى، دار البلاد، جدة.

١٥ Jin, Xiao-Huo (2013) The allocation, transaction, cost economic and PPP, In: The Routledge Companion to Public-Private Partnership, Edited by: Piete, Vries and Etienne, Yehoue, Routledge.

١٦ Patrick, Zou and Rebecca Young (2013) Public Private Partnership application in Australian infrastructure development, In: Public Private Partnership: A global review, Ed: Akintola, Akintoye; Matthias, Beck; and Mohan, Kumaraswamu, CIB.

١٧ Herpen, G. W. (2002) Public Private Partnership, The advantages and disadvantages examined, Association of European Transport.

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

19 Irina, Nikolic and Harald, Maikisch (2006) Public-Private Partnership and Collaboration in the Health Sector: An overview with case studies from recent European experience, HNP, The World Bank.

٢٠ الشريف، فيصل الفديع (٢٠١٦) في سبيل مشاركة فاعلة للقطاع الخاص في مشاريع الإسكان في المملكة العربية السعودية، المؤتمر العربي الرابع للإسكان، مجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب بالتعاون مع وزارة الإسكان السعودية، الرياض، ٢٠-٢٢ ديسمبر ٢٠١٦.