

# المشاركة بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لتمويل مشروعات البنية الأساسية فى مصر

**د. محمد إبراهيم الشافعى**

أستاذ الاقتصاد والمالية العامة - المساعد

كلية الحقوق، جامعة عين شمس

العدد الثانى

السنة الثالثة والخمسون - يوليو ٢٠١١



## ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى محاولة الكشف عن ماهية وطبيعة عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص ومدى جدواها في تمويل مشروعات البنية التحتية وتحسين جودة خدماتها ومدى فاعلية وكفاءة التنظيم التشريعي لعقود المشاركة في مصر وآثارها الاقتصادية والاجتماعية. وتنقسم هذه الدراسة إلى فصلين: الفصل الأول ويناقش ماهية المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتنظيمها القانوني في مصر، بينما خصصنا الفصل الثانى لدراسة وتحليل واقع ومستقبل المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

## ABSTRACT

The objective of this study is to reveal the nature, importance and features of Public-private partnerships (PPPs) as a mechanism of Infrastructure projects financing. The research indicates as well how these contracts contribute to improve the quality of services introduced to the public. The question of the efficiency of the PPPs legal organization and its economic and social effects is included. We divide the paper into two sections. The first section discusses the nature, origin and main features of the legal organization of PPPs in Egypt. On the other hand, the second section focuses on analysing the present and future of PPPs in Egypt.



## مقدمة عامة

تحاول كل دولة جاهدة أن تطور بنيتها التحتية وتحسن من جودة الخدمات الأساسية التي تقدمها لمواطنيها مثل التعليم والصحة والنقل والمواصلات والاتصالات والصرف الصحي. وتتوقف قدرة الدولة على تحقيق هذا الهدف على حجم الإيرادات العامة المتاحة لديها والتي تعينها على تمويل هذه الخدمات. وتقف غالبية الدول النامية عاجزة عن إشباع الحاجات العامة لمواطنيها نظرا لما تعانيه هذه الدول من نقص حاد في وسائل التمويل، الأمر الذي يجعلها أمام تحد كبير يتمثل في التناقض القائم بين رغبة هذه الدول بل وإجبتها في توفير وتطوير الخدمات الأساسية للمواطنين، وبين عدم قدرتها على تحقيق ذلك بسبب العجز المالي في موازنتها العامة. ولقد ترتب على ذلك حدوث تراجع كبير في السنوات الأخيرة في حجم الاستثمارات العامة ولاسيما في مجال الخدمات الأساسية.

والجدير بالذكر أن الحكومة تطرق العديد من الأبواب بغية توفير المزيد من الإيرادات العامة والحصول على التمويل من سبل مختلفة لإنجاز القدر الأكبر من أهدافها السابقة. ولعل الخيار الرئيس الذي يمكن أن تلجأ إليه الدولة في الظروف العادية هو فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب المطبقة على نحو يحقق مزيد من الإيرادات لتمويل الإنفاق الاستثماري العام. ومع ذلك فقد تتردد الدولة في ولوج هذا الباب خشية ما قد تتعرض له من اعتراضات شعبية على هذه الوسيلة من التمويل والتي تقابل في العادة بالرفض نظرا لتأثيرها على دخول الأفراد وبصفة خاصة على الطبقات الفقيرة والمعذمة.

لهذا فقد تتخلى الدولة عن تلك الوسيلة مفضلة للجوء إلى معين آخر قد يؤدي ذات الغرض ولكن نظير قدر أقل من الضرر الإجتماعي. وقد تجد الدولة ضالتها في هذه الحالة في الاقتراض سواء من الخارج أو من الداخل. ومع ذلك، فإن هذا السبيل قد يكتنفه الكثير من المخاطر بعضها سياسية تتعلق بسيادة الدولة وبعضها اقتصادية ومالية تتعلق بعبء الدين وكيفية سداده، وبعضها إجتماعية تتأثر بها الأجيال المقبلة التي ستتحمل بعبء سداد هذه الديون. لهذا فقد حاولت بعض الدول وضع حد أقصى لحجم الدين المحلي لتجنب آثاره الإقتصادية الضارة من خلال عدم تجاوز سقف المديونية المحدد. وربما تقلح هذه الوسيلة مع بعض الدول المتقدمة إلا أن الدول النامية قد لا تنعم برفاهية الاختيار فتضطر إلى

تجاوز الحدود الآمنة للدين تاركة الأجيال القادمة لتتجرع الآثار المؤلمة لتبنيها" هذه الآلية<sup>(1)</sup>.

وأمام عجز الدولة عن استخدام الأدوات التقليدية للسياسة المالية فى إتاحة التمويل اللازم للاستثمار العام وجدت نفسها أمام خيار آخر قد يكون قادرا على إخراجها من الاختناقات المالية التى تعاني منها. ويتمثل هذا الخيار فى الاعتماد على القطاع الخاص فى تمويل مشروعات البنية التحتية. لقد زكى هذا الاتجاه التحول الاقتصادى الذى شهده العالم خلال فترة التسعينات نحو تبنى الكثير من الدول لنظام اقتصاد السوق كبديل للاقتصاد الموجه الذى اعتنقته لعقود طويلة وأثبت قصوره فى تحقيق معدل نمو اقتصادى مقبول. فقد أصبح من الواضح للعيان أهمية منح الفرصة للقطاع الخاص لكى يقوم بدوره فى إدارة وملكية المشروعات الإقتصادية على نحو أكثر كفاءة من القطاع العام وهو ما قد يساهم فى النهاية فى تحقيق توزيع أكثر كفاءة للموارد الإقتصادية مما ينعكس بصورة إيجابية على عملية التنمية الاقتصادية ورفاهية المواطنين.

وعلى هدى ما سبق تبنت الاقتصاديات المتحولة أسلوب الخصخصة التى وفرت للدولة حصيلة جيدة مكنتها من تمويل بعض مشروعات البنية التحتية، كما وجدت الدولة فرصة تتخلص بها من عبء المؤسسات العامة المتعثرة والفاشلة. وبمقتضى أسلوب الخصخصة يتحمل المتعاقد مع الإدارة لكافة المخاطر التى تنتج عن هذا المشروع الذى انتقلت إليه ملكيته سواء كان ذلك على نحو كلى أو جزئى. وليست هذه هى الطريقة الوحيدة التى يمكن من خلالها للقطاع الخاص أن يشارك فى تمويل الاستثمار فى الدولة جنبا إلى جنب مع الحكومة. فقد تلجأ الدولة إلى

(1) لقد طبقت بعض الدول ومن بينها المملكة المتحدة خلال فترة التسعينات من القرن الماضى ما يسمى "القاعدة الذهبية". وهى قاعدة تسمح للحكومة بالاقتراض لتمويل مشاريع البنية التحتية وذلك من خلال التركيز على ضمان مردودية الإنفاق العام وارتفاع مستوى شفافية المالية العامة ووضع قيود على المبلغ الذى يمكن اقتراضه. انظر فى تفصيل هذا الموضوع Akitoby, B., Hemming, R. and Schwart, G. (2007), "Public investment and Public-private partnerships", IMF, Economic Issues, n. 40, p.3.

القطاع الخاص من أجل القيام ببعض أمور الصيانة كما هو الحال في عقود الأشغال العامة دون أن يتحمل الطرف المتعاقد أية مخاطر بينما تظل ملكية المرفق العام قائمة للدولة.

ومع هذا فإن هناك بعض الظروف التي قد تقتضى اللجوء إلى نوع ثالث من الترتيبات التعاقدية تظل فيها الدولة مالكة للمرفق وينتقل جزء من مخاطر المشروع إلى الطرف الثانى (القطاع الخاص). ويطلق على هذا النوع من الترتيبات اصطلاح عقود المشاركة (أو الشراكة) بين القطاعين العام والخاص. وهى عبارة عن عقود تعهد الدولة بمقتضاها للقطاع الخاص بتحديث العديد من المرافق المملوكة للدولة فى مجال البنية الأساسية من خلال تمويل القطاع الخاص لهذه الأنشطة والتجهيزات دون أن تتحمل الدولة بأعباء مالية كبيرة نظير حصول المتعاقد على عائدات المشروع أو مقابل من الحكومة يتم دفعه فى الغالب على أقساط خلال مدة العقد التى تتسم بالطول إلى حد ما.

إشكالية الدراسة:

تتمحور إشكالية هذه الدراسة حول ماهية وطبيعة عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص ومدى جدواها فى تمويل مشروعات البنية التحتية واما إذا كانت تعد آلية بديلة أم مكملة للخصخصة. من ناحية أخرى فإن إشكالية البحث تمتد لتشمل التساؤل حول فاعلية وكفاءة التنظيم التشريعى لعقود المشاركة فى مصر وحجم المشروعات التى تم تنفيذها فى إطار عقود المشاركة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية. يمكن لنا إذا أن نوجز إشكالية الدراسة فى مجموعة من التساؤلات على النحو الآتى:

- ١- ما هى طبيعة عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص؟ وما الذى يميزها عن غيرها من صور التعاون الأخرى بين القطاعين؟
- ٢- لماذا تلجأ الدول لهذه الوسيلة لتنفيذ مشروعات البنية التحتية؟
- ٣- هل تصلح هذه الوسيلة كبديل للخصخصة أم أنها لا تعدو أن تكون مكملًا لها؟

- ٤- ما هى المعالجة التشريعية لعقود المشاركة فى القانون المصرى؟ وهل استوفى هذا التشريع مقومات نجاحه التى وضعتها الأدبيات القانونية بصورة عامة والتى تحفظ حقوق طرفى التعاقد وتضمن وفاء كل منهما بالتزاماته؟

٥- ما هو حجم مساهمة القطاع الخاص في الاستثمار الكلى فى مصر؟ وما هى قيمة مشاركته فى مشروعات البنية التحتية فى إطار المشاركة مع القطاع العام؟ وما هى آثاره الاقتصادية والاجتماعية؟

### منهجية الدراسة:

تقتضى طبيعة الدراسة الاستعانة بالمنهجين الإستنباطى والإستقرائى بالإضافة إلى المنهج الإحصائى للتحقق من صحة النتائج التى توصلت إليها الدراسة.

### فروض الدراسة:

- تقوم الدراسة على مجموعة من الفروض سنحاول تبيان مدى صحتها وهى:
- عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص تعد آلية فعالة لتمويل مشروعات البنية الأساسية.
  - عقود المشاركة يمكن أن تكون بديلا عن سياسة الخصخصة؟
  - التشريع المصرى للمشاركة بين القطاعين العام والخاص جاء متقفا مع قواعد وأسس فن التشريع ومن ثم محققا للغرض الذى وضع من أجله.
  - حجم الاستثمارات المنفذة فى إطار المشاركة كبيرة فى مصر.
  - تساهم استثمارات القطاع الخاص فى إطار عقود المشاركة بفعالية فى تمويل مشروعات البنية التحتية وتحسين الخدمات المقدمة للجمهور.

### خطة الدراسة:

سوف نعالج موضوع الدراسة من خلال فصلين وذلك على النحو الآتى:

الفصل الأول: ماهية المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتنظيمها القانونى فى مصر.

الفصل الثانى: واقع ومستقبل المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

## الفصل الأول

### ماهية المشاركة بين القطاعين العام والخاص

#### وتنظيمها القانونى فى مصر

من الضرورى فى البداية أن نلقى الضوء على ماهية عقود المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص ومبررات لجوء الدولة إليها مع التركيز على أهم المزايا التى تتطوى عليها هذه العقود وأهم الصعوبات التى قد تواجه تطبيق هذه الآلية.

وعلى هدى ما سبق فإننا سنعرض لهذا الموضوع من خلال مبحثين وذلك على النحو الآتى:

المبحث الأول: مفهوم ونشأة عقود المشاركة وصورها المختلفة.

المبحث الثانى: مزايا وفوائد عقود المشاركة.

المبحث الثالث: التنظيم القانونى لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى مصر.

## المبحث الأول

### مفهوم ونشأة عقود المشاركة وصورها المختلفة

يمكن النظر إلى المشاركة بين القطاعين العام والخاص باعتبارها واحدة من الأدوات الحديثة التى لجأت إليها الحكومة مع غيرها من الوسائل لتمويل مشروعات الخدمات العامة التى تعود بالنفع العظيم على أفراد المجتمع. ولعل من المهم بمكان أن نحدد فى البداية ماهية ونشأة المشاركة بين القطاعين العام والخاص، ثم نولى وجهنا بعد ذلك نحو تحديد أهم صور هذه العقود وتمييزها عن غيرها من صور التعاون بين القطاعين العام والخاص فى مجال تقديم الخدمات وذلك من خلال مطلبين مستقلين.

## المطلب الأول

### ماهية وخصائص ونشأة عقود المشاركة

يشار في الواقع إلى اصطلاح عقود المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالحروف الإنجليزية الثلاثة PPP وذلك اختصاراً للمصطلح الإنجليزي Public Private Partnership وهو ما يفيد لغوياً باشتراك كل من القطاعين العام والخاص في إنجاز مشروعات تتعلق بالمصلحة العامة<sup>١</sup>.

وفيما يتعلق بالمعنى الاصطلاحي لعقود المشاركة فإنه لا يوجد اتفاق عام حول مضمون وطبيعة هذه العقود. فالمفوضية الأوروبية عرفت بها بأنها " تحويل مشروعات الاستثمار التي كانت تنفذ أو تمول عادة بواسطة القطاع العام إلى القطاع الخاص"<sup>٢</sup>. وكما ورد في التشريع الفرنسي الصادر في عام ٢٠٠٧ فإن عقود المشاركة هي عبارة عن عقود إدارية تعهد بموجبها الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة إلى الغير بإنشاء مشروع لمدة محددة، خلال مدة استهلاك الاستثمار أو وفقاً لشروط التمويل المتفق عليها، تمويل الاستثمارات غير المادية أو توريد المعدات اللازمة للمرفق العام، وإنشاء وتمويل المشروعات أو المعدات أو صيانتها، والإستغلال والإدارة وكل التزام آخر يتعلق بالمرفق العام المتعلق بممارسة الشخص العام للمهمة المكلف بها، ويكون للمتعاقد مع جهة الإدارة ضمان السلطة على المشروعات العامة المتوقع انشاؤها<sup>٣</sup>. وبمقتضى هذا النوع من

<sup>١</sup> لمزيد من التفصيل حول المفهوم اللغوي والاصطلاحي للمشاركة انظر: د. عادل محمود الرشيد (٢٠٠٦)، "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ص: ٣-٨.

<sup>٢</sup> انظر: "Public Finances in EMU 2003", European Commission (2003), Brussels, P. 96

<sup>٣</sup> انظر في تفصيل ذلك: د. رجب طاجن (٢٠٠٧)، "عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، دار النهضة العربية، ص: ١.

العقود فإن المتعاقد مع القطاع العام يحصل على مكافأة أو مقابل طول مدة الاستغلال تبعاً لما يقوم به من تنفيذ لأنشطة المشروع الذى عهد به إليه.

إن عقود المشاركة تنتم إذا بمجموعة من الخصائص العامة التى تميزها. فمن ناحية أولى، نلاحظ أن القطاع الخاص يتولى تنفيذ وتمويل المشروعات فى هذه العقود. إن هذه العقود تأخذ فى الغالب شكل نموذج التصميم والبناء والتمويل والتشغيل. وتفصيل ذلك يتجلى فى قيام الحكومة بالاتفاق مع القطاع الخاص على أن يتولى هذا الأخير تصميم وبناء أصول معينة تفى بتقديم خدمة محددة سلفاً من قبل الحكومة، ثم يتعهد الشريك الخاص بتمويل وإنشاء هذه الأصول وكذا إدارة وتقديم الخدمة المطلوبة. إن هذه العقود تتعارض مع الاستثمارات العامة التقليدية والتى كانت تتعاقد الحومة بمقتضاها مع القطاع الخاص ليبنى أحد المرافق بينما تتولى هى تصميمه وتمويله. إن التحول حديثاً إلى عقود المشاركة هو انتصار لاعتبارات الكفاءة المالية والإدارية فى تقديم الخدمات والتى يتمتع بها القطاع الخاص على نقيض ما يحدث حينما يتولى القطاع العام القيام بنفس المهمة.

من ناحية ثانية، يقوم القطاع الخاص بمقتضى عقد المشاركة بتقديم الخدمة للجمهور، كما أنه يتحمل معظم مخاطر المشروع. فمن الجدير بالذكر ان الخدمات التى تدور حولها عقود المشاركة قد تقوم الحكومة بشرائها من الشريك الخاص لاستخدامها الشخصى باعتبارها مدخلاً لتقديم خدمة أخرى أو بالنيابة عن المستهلكين النهائيين مثل الطرق المعفية من الرسوم والمدارس. وقد يقوم القطاع الخاص ببيع هذه الخدمات مباشرة إلى المستهلكين مثل خدمة النقل بالسكك الحديدية والطرق مقابل رسوم مرور يدفعها مستخدمو هذه الطرق. زد على ما سبق أن كثيراً من مخاطر المشروع تنتقل إلى القطاع الخاص فى عقد المشاركة بعد أن كانت الحكومة تتحملها كلها فى الاستثمارات العامة التقليدية. ولعل ذلك يعتبر ميزة

رئيسة فى عقود المشاركة وتعد حافزا للدولة لمشاركة القطاع الخاص فى إبرام عقود المشاركة.

وتعود فكرة عقود المشاركة فى الواقع إلى عقد الستينات من القرن الماضى حيث تطورت هذه الفكرة بفضل مجهودات الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة الأمريكية والتي استعانت بها كأداة من أجل تشجيع القطاع الخاص للاستثمار فى تنمية وتطوير البنية الأساسية للولايات المتحدة<sup>٤</sup>.

ويعتبر البعض الآخر أن المملكة المتحدة هى أول دولة لجأت لهذا الأسلوب أبان حكم المحافظين من خلال ما يسم

ى بمبادرة التمويل الخاص والتي تم بمقتضاها دعوة القطاع الخاص لتمويل إنشاء المشروعات العامة العملاقة التى يحتاج تمويلها إلى وقت طويل وأموال ضخمة تعجز ميزانية الدولة عن تحملها. ولقد دفع ذلك الدولة إلى اللجوء إلى القطاع الخاص لتمويل هذه المشروعات وإنجازها على وجه السرعة<sup>٥</sup>. بعد ذلك لم تلبث هذه العقود أن انتشرت فى الكثير من دول العالم فى أوروبا وأمريكا اللاتينية والدول العربية.

نخلص إذا إلى القول بأن عقود المشاركة هى وسيلة أو آلية قانونية تتعاقد من خلالها الحكومة مع أحد أو بعض مشروعات القطاع الخاص بغية قيام هذه الأخيرة بتمويل وتشغيل البنية التحتية للخدمات العامة والاستخدامات الخاصة

<sup>٤</sup> انظر فى تفصيل ذلك: Nutavoot, Pongsiri (2001), "Regulation and Public – Private Partnerships", Centre on Regulation and Competition , Working Paper Series, WP n. 12, October, p.5.

<sup>٥</sup> انظر د. سمير برهان راغب (٢٠٠٩)، "عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى النظام الفرنسى"، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة "صياغة وإبرام عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص"، منظمة العربية للتنمية الإدارية، شرم الشيخ، مصر، خلال الفترة ٢٣-٢٥ مارس ٢٠٠٩.

بالحكومة، على أن تؤول في الغالب أصول هذه المشروعات بعد ذلك إلى ملكية الدولة.

### المطلب الثاني

#### صور عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص

تأخذ المشاركة بين القطاعين العام والخاص صورا متعددة نذكر أهمها على النحو الآتي:

#### أولاً: عقود البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT):

هي عقود يقوم بمقتضاها أحد مشروعات القطاع الخاص بإقامة أحد مرافق البنية الأساسية وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المرفق وصيانته وتحصيل مقابل تقديم الخدمة لسداد أعباء تمويله وتحقيق هامش ربح معقول، كما يتحمل المستثمر كافة مخاطر المشروع التجارية طوال مدة الترخيص. وفي نهاية مدة الترخيص يلتزم المستثمر بنقل ملكية أصول المشروع إلى الدولة وفقا للشروط والأوضاع المبينة في العقد. إن مهمة القطاع الخاص تنحصر في ظل هذا العقد في تمويل وتصميم وإقامة وتشغيل وصيانة المرفق مع تحمل كافة استثماراته ومخاطر تشغيله.

#### ثانياً: عقود البناء والتشغيل والتحويل (BOT)

تختار الإدارة بمقتضى هذا العقد مستثمر فرد أو شركة خاصة لتمويل وتشيد مرفق من مرافق البنية الأساسية لحساب الجهة الحكومية، على ان يكون لهذا المستثمر الحق في تشغيل المرفق على أساس تجارى وتحصيل أرباح التشغيل لحسابه لفترة معينة تنتقل فيها بعد ذلك أصول المرفق ومسئولية إدارته إلى السلطة المتعاقدة وتظل هنا ملكية أصول المشروع للجهة الحكومية وهو الأمر الذى لا

يتحقق في النوع الأول من العقود حيث تكون ملكية الأصول خلال مدة المشروع خالصة للقطاع الخاص<sup>٦</sup>.

### ثالثا: عقود البناء والملكية والتشغيل (BOO):

ويعهد إلى القطاع الخاص وفقا لهذه العقود بالقيام ببناء وتشغيل أحد المرافق التي تقدم خدمة للمواطنين، بل ويتملك القطاع الخاص هذا المشروع دون أن يلتزم بنقل ملكيته في النهاية إلى القطاع العام. وتقترب من هذه العقود أشكالاً أخرى من المشاركة مثل عقود الإنشاء والتطوير والتشغيل (BDO)، وعقود التصميم والإنشاء والإدارة والتمويل (DCMF).

أوجه الاختلاف بين عقود المشاركة وصور التعاون الأخرى بين القطاعين العام والخاص:

قد يختلط مفهوم عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص مع غيرها من أنواع العقود الأخرى التي تجسد التعاون بين القطاعين، كما أنها قد تتشابه مع بعض الآليات الاقتصادية مثل الخصخصة. نحن بحاجة إذا إلى تجلية أوجه الاختلاف بين عقود المشاركة وبين ما قد يشبهها من صور أخرى للتعاون بين القطاعين الحكومي والخاص.

### أولاً: المشاركة والخصخصة:

لقد شاعت حركات الخصخصة في تلك الدول التي أرادت أن تحول دفعة اقتصادها نحو اقتصاد السوق عقب انهيار الاتحاد السوفيتي وسقوط حائط برلين واندحار الاشتراكية في معقلها الرئيس. ويختلف نظام المشاركة عن نظام الخصخصة في أنه بمقتضى عقود المشاركة تنتقل ملكية أصول المشروع إلى الدولة في نهاية مدة المشروع، بينما تنتقل الأصول التي كانت مملوكة للدولة إلى القطاع الخاص بصفة نهائية في ظل الخصخصة دون أي التزام من جانبه بنقل ملكيتها مرة أخرى للدولة.

### ثانياً: المشاركة وعقود الأشغال العامة:

<sup>٦</sup> انظر: د. هاني صلاح سرى الدين (٢٠٠١)، مرجع سابق، ص. ٢٥.

إن عقود المشاركة بمفهومها السابق الذى عرضنا له تختلف عن عقود الأشغال العامة. إن هذه الأخيرة ينصرف مفهومها إلى اتفاق تبرمه الإدارة مع أحد المقاولين بغية القيام بترميم أو صيانة وتشغيل منشآت عقارية ومرافق مملوكة للدولة أو أحد أشخاص القانون العام. ويختلف عقد المشاركة عن عقد الأشغال العامة فى أن الإدارة تتولى فى الغالب وضع التصميمات الهندسية ويلتزم المقاول بتنفيذها على النحو المبين فى الموعد المحدد، كما أن عقد الأشغال يمتد فى الغالب لفترة زمنية تقل بكثير عن الفترة الزمنية التى يستغرقها عقد المشاركة حيث تتراوح مدة هذه العقود بين ثلاثة وخمسة أعوام.

ثالثاً: عقد المشاركة وعقد التوريد:

نعنى بعقد التوريد قيام أحد أشخاص القانون الخاص بالاتفاق مع الإدارة من أجل توريد منقولات محدد لمرافق من مرافق الدولة مثل توريد أجهزة لمستشفى حكومى وذلك نظير مبلغ معين. ويتمثل الاختلاف الرئيسى بين هذين النوعين من العقود فى أن عقود المشاركة تنصب فى الغالب على عقار بينما تتمحور عقود التوريد حول المنقولات، كما يختلفان كذلك من ناحية المدة حيث أن عقود التوريد - على عكس عقود المشاركة - تمتد لفترة قصيرة من الزمن. علاوة على ما سبق، فإن مخاطر ارتفاع أسعار المنقولات محل عقد التوريد يتحملها المورد وليس الإدارة على عكس المطبق فى عقود المشاركة حيث تنقسم المخاطر بين الطرفين.

رابعاً: عقود الخدمات:

تمثل عقود الخدمات شكلاً من أشكال المشاركة مع القطاع الخاص حيث تقوم شركة خاصة بتقديم خدمة لصالح جهة حكومية فى مقابل ثمن معين مثل تشييد محطة مياه أو كهرباء أو إصلاحها أو تركيب معدات معينة. وتظل ملكية أصول المشروع وعبء تشغيله وصيانته فى المقام الأول على القطاع العام، كما تظل مسئولية الاستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المرفق

ملقاه بكاملها على عاتق القطاع العام<sup>٧</sup>. ويفهم من هذا أن مشاركة القطاع الخاص في هذا النوع من العقود تظل محدودة ومقصورة على تقديم خدمة مرتبطة بالمرفق لصالح القطاع العام المسئول عن تشغيل المرفق وصيانته وهذا ما يميزه عن عقد المشاركة بالمفهوم السابق الإشارة إليه.

خامسا: المشاركة وعقود الإيجار:

ينصرف مفهوم عقد إيجار المرفق العام إلى قيام جهة الإدارة بتأجير أصول المرفق إلى القطاع الخاص لفترة محددة. ويتولى المشروع الخاص تشغيل وصيانة المرفق خلال مدة الإيجار، كما ينتقل إليه جانب من المخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المشروع<sup>٨</sup>.

سادسا: عقد الالتزام:

نعنى بعقد الالتزام هو عقد يلتزم بمقتضاه أحد المشروعات الخاصة، بناء على تكليف من الدولة، بتقديم خدمة عامة للجمهور على نفقته الخاصة وذلك نظير استغلال المشروع والحصول على أرباحه لمدة محددة. والجدير بالذكر أن دور القطاع الخاص في ظل عقد الالتزام يشمل إدارة المرفق وتشغيله بالإضافة إلى تحمل مسؤولية الاستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية الناشئة عن إدارة المرفق. ويختلف هذا النوع من العقود عن عقود المشاركة في أن المرفق في حالة عقد الالتزام يكون موجودا فعليا في أغلب الأحيان على عكس الوضع في حالة عقود المشاركة.

ويمكن أن نقرر في النهاية أن أشكال العقود السابق الإشارة إليها تعد أهم أشكال المشاركة بين القطاعين العام والخاص وليست جميعها. من ناحية أخرى،

<sup>٧</sup> انظر: د. هانى صلاح سرى الدين (٢٠٠١)، "التنظيم القانوني والتعاقدى لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص. ١٦.

<sup>٨</sup> انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف (٢٠٠٠)، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية"، بدون دار نشر، ص ٤٤.

فإن مسألة تبنى الدولة لأحد أو بعض هذه الأشكال هو أمر تحدده الظروف الاقتصادية والمالية والسياسية والبنية التشريعية لكل دولة.

### المبحث الثانى

#### مزايا وفوائد عقود المشاركة

بعد أن عرضنا لماهية عقود المشاركة وأهم صور العقود الأخرى التى تشبهها، فإنه يجدر بنا الآن دراسة أهم مزايا وفوائد عقود المشاركة التى قد تشجع الدولة على اللجوء إليها. ويمكن إبراز أهم المزايا التى تتطوى عليها عقود المشاركة مع القطاع الخاص فيما يلى<sup>٩</sup>:

١- توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع بين أطراف المشاركة بدلا من أن تتحمل الإدارة كل المخاطر أو الجزء الأكبر منها كما يحدث فى معظم العقود. وهو الأمر الذى يعين الدولة على تحقيق معدلات أسرع وأكبر للتنمية الاقتصادية.

٢- الاستفادة من رأس المال المتوافر لدى القطاع الخاص وكذلك من خبراته الإدارية فى تشغيل وتطوير مرافق الدولة وبنيتها الأساسية فى وقت ملائم. فالإيرادات العامة فى الكثير من الدول النامية تعجز عن تمويل مشروعات البنية الأساسية بسبب ضعف الموارد وهو ما يعكس على تدنى مستوى جودة الخدمات المقدمة للأفراد.

٣- تعزيز مبادئ الإفصاح والمساءلة فى كيفية إدارة الموارد.

٤- منح البعد الاقتصادي اهتماما أوسع فى السياسات المالية والإدارية المتعلقة بمشروعات البنية الأساسية بما يحقق فى النهاية الكثير من المكاسب الاجتماعية والاقتصادية.

<sup>٩</sup> انظر: إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية بدبي (٢٠١٠)، "الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص"، دائرة المالية، دبي، إبريل، ص. ٥-٦.

٥-التوصل إلى الحلول المرنة التي تستجيب للسياسات التطويرية، حيث يسهل الشريك المحلي مواعاة البرامج التي تشملها هذه السياسات لغرض توصلها إلى المشاكل المحددة والفرص المتاحة لأسواق العمل.

٦-إعطاء مزيد من المصداقية للمشروعات المنفذة من خلال مشاركة القطاع الخاص فيها.

٧-خلق بيئة عمل أكثر ديناميكية للحد من البيروقراطية الحكومية وذلك على نحو لا يؤثر سلبيا على أعمال الحكومة المتعلقة بتطوير السياسة الاجتماعية والخدمية.

٨-الرغبة في حماية المستهلكين من السياسات الاحتكارية، كما أنه من الممكن لعقود المشاركة أن تشجع المنافسة وتحد من الاحتكار.

٩-تشجيع مساهمة الشركات متوسطة وصغيرة الحجم، بالإضافة للشركات الكبرى في تطوير البنية الساسية للدولة وتحسين الخدمات المقدمة للجمهور وفتح أسواق جديدة لعمل هذه الشركات ومساعدتها على توسيع نطاق أنشطتها.

يمكن أن نخلص مما سبق إلى القول بأن عقود المشاركة تصب في مصلحة القطاعين العام والخاص. فهي تعد مفيدة بالنسبة للحكومة لأن رؤوس الأموال الخاصة المشاركة في هذه المشروعات سوف تساهم في دعم الاستثمار في البنية الأساسية وتحسين الخدمات المقدمة للجمهور دون تحمل القطاع العام لعبء المديونية من أجل تمويل هذه المشروعات كما كان يفعل قبل ذلك، بالإضافة إلى أن هذه المشروعات ستكون مصدرا من مصادر الإيرادات العامة في المستقبل حينما تسترد الدولة أصول هذا المشروع من القطاع الخاص بعد انتهاء مدته.

وفي نفس السياق فإنه يمكن التأكيد على أن عقود المشاركة سوف تعود أيضا بالفائدة على القطاع الخاص. فالإدارة الكفاء لهذا الأخير وقدرته على الابتكار من شأنها أن تزيد من عنصر الفعالية والذي سينعكس بدوره على جودة الخدمات التي يقدمه بالإضافة إلى انخفاض التكلفة. إن عقود المشاركة تفتح من ناحية أخرى الباب أمام القطاع الخاص للولوج نحو تنفيذ عددا كبيرا من فرص الاستثمار والتي كان محظورا عليه العمل بها في الماضي.

ويعد هذا العرض الموجز لأهمية ومزايا عقود المشاركة فإنه تجدر الإشارة إلى أن الاستثمار الخاص في مصر أخذ أكثر من شكل فبعض هذه الاستثمارات

تمت على نحو مستقل وبعيدا عن القطاع العام، بينما جاء البعض الآخر من خلال التعاون المشترك بين القطاعين العام والخاص. وحتى في هذه الحالة الأخيرة فإن التعاون المشترك بين القطاعين العام والخاص قد أخذ العديد من الصور والأشكال. فقبل صدور قانون المشاركة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ كانت مشروعات المشاركة بين القطاعين تأخذ صورة عقود إيجار أو أشغال أو امتياز. ولما أظهر الواقع العملي وجود آليات جديدة للتعاون اقتضت الضرورة إقرار تشريع جديد في مصر لعقود المشاركة مع القطاع العام لتضاف مظلة قانونية جديدة يستطيع من خلالها القطاع الخاص أن يمد يد المساعدة للدولة وأن يساهم على نحو فعال في دفع حركة التنمية الاقتصادية في مصر. لذا، فإنه يصبح من المهم أن نلقى الضوء على القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ الخاص بتنظيم عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص وهو موضوع المبحث التالي.

### المبحث الثالث

#### التنظيم القانوني لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر

سيرا على نهج الكثير من الدول المتقدمة والنامية، واستجابة لمقتضيات التنمية الاقتصادية ورغبة منها في تطوير وتحسين الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، فقد أصدرت مصر القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ الخاص بتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة<sup>١٠</sup>. وينطوي هذا القانون على ٣٩ مادة بخلاف مواد الإصدار. فلقد شكلت المواد ١-١٣ الفصل الأول من القانون متضمنة للأحكام العامة لموضوع المشاركة، بينما تناول الفصل الثاني من القانون (المواد ١٤-١٨) تشكيل واختصاصات اللجنة العليا لشئون المشاركة والوحدة المركزية للمشاركة. وفيما يتعلق بالفصل الثالث من القانون، والذي يتكون من المواد ١٩-٣٣، فقد عالج

<sup>١٠</sup> انظر في تفصيل مواد هذا القانون: الجريدة الرسمية (٢٠١٠)، العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠.

إجراءات الطرح والترسية. وأخيرا، فقد تضمنت المواد ٣٤- ٣٩ والتي تشكل الفصل الرابع من القانون، تفاصيل الأحكام الموضوعية لعقد المشاركة. ولكن قبل أن نعرض لأحكام وتفصيل هذا القانون فإنه من المفيد أن نعرض في البداية لأهم الشروط اللازم توافرها لنجاح وفاعلية التنظيم التشريعي لعقود المشاركة. على هدى من هذا فإننا سنعرض لهذا الموضوع من خلال مطلبين:

**المطلب الأول:** الشروط الواجب توافرها في التنظيم التشريعي لعقود المشاركة.  
**المطلب الثانى:** ملامح التشريع المصرى المتعلق بتنظيم مشاركة القطاع الخاص فى مشروعات البنية الأساسية.

### المطلب الأول

#### الشروط الواجب توافرها فى التنظيم التشريعى لعقود المشاركة

من اللازم توافر مجموعة من الشروط حتى يكون التنظيم القانونى للمشاركة بين القطاعين العام والخاص فعالا وقادرا على أداء دوره فى تسهيل وتشجيع القطاع الخاص على الانخراط فى عقود المشاركة. ويمكن إجمال أهم هذه الشروط على النحو الآتى:

**أولاً:** يتعين على تشريع المشاركة أن ينطوى على نصوص واضحة وشفافة توضح وبدقة حقوق والتزامات أطراف العقد أى القطاعين العام والخاص. إن وجود هذه النصوص يحول دون مخاطر التوقف عن إنجاز المشروع خلال فترة العقد بسبب النزاع حول التزامات بعض أطرافه.

**ثانياً:** من اللازم النص فى التشريع على ضرورة انطواء عقود المشاركة على بنود تحدد مستوى الخدمة المقدمة من قبل القطاع الخاص فى المشروع ووسائل الرقابة على تحقيقها، وأن يحدد القانون ذلك بنصوص واضحة للحرص على تحقيق الغرض من عقود المشاركة المتمثل فى تقديم خدمة ذات جودة عالية لجمهور المستهلكين المستفيدين من المرفق. وفى هذا السياق، فإنه يتعين على الدولة أن تترجم رقابتها على مستوى جودة الخدمة من خلال وضع مقاييس ومخرجات كمية قابلة للقياس تستوفىها الخدمة المقدمة. والجدير بالذكر أنه كلما

غاب الوضوح والدقة عن شروط التعاقد المتعلقة بمستوى الخدمة كلما ازدادت تكلفة مخاطر إعادة التفاوض حول بعض بنود التعاقد خلال تنفيذ المشروع<sup>١١</sup>.

ثالثا: ضرورة انطواء القانون على نصوص تضمن تحويل معظم - إن لم يكن كل - مخاطر المشروع للقطاع الخاص. إن عقود المشاركة تتطوى على العديد من المخاطر. فهناك مخاطر الإنشاءات المتعلقة بتصميم المشروع وتكلفة المبانى والتأخير فى إنجاز بعض الأنشطة. كما أن هناك أيضا المخاطر المالية المتعلقة باحتمالية تغير سعر الفائدة وسعر الصرف وغيرها من المخاطر المؤثرة فى التكلفة المالية. توجد أيضا مخاطر التنفيذ والتي ترتبط بمدى توافر أصول المشروع واستمرارية تقديم الخدمة. أخيرا فإن هناك مخاطر الطلب على الخدمة والتي قد تؤثر فى النهاية على معدلات أرباح القطاع الخاص والتي ترتبط بمخاطر تغير أسعار أصول المشروع فى المستقبل<sup>١٢</sup>.

إن تحويل مخاطر المشروع من الإدارة إلى القطاع الخاص فى عقود المشاركة يعد أمرا ضروريا حتى يمكن للدولة أن تستفيد من رأس المال الخاص وأيضا من عدم تحمل تكلفة المخاطر المترتبة على إدارة المشروع.

رابعا: من اللازم أيضا أن يتضمن التشريع المنظم للمشاركة نصوصا تضمن المنافسة بين المتقدمين لتنفيذ مشروعات البنية الأساسية، بالإضافة إلى تضمينه لحوافز تشجع رؤوس الأموال الخاصة على الانضمام إلى عقود المشاركة. فالموضوعية فى إجراءات إبرام العقود وفتح العطاءات وترسية المشروع تعد من أهم آليات المنافسة فى عقود المشاركة. يتعين من ناحية أخرى حماية المستهلكين من احتكار القطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات كما هو الحال حينما يحتكر القطاع الخاص تقديم خدمة المرور من طريق ما مقابل مبلغ يقدمه المستفيد.

<sup>١١</sup> انظر فى تفصيل ذلك: Ter-Minassian, T. (2004), "Public Investment and Fiscal Policy", Fiscal Affairs Dept. et al, IMF, P.24.

<sup>١٢</sup> انظر فى تفصيل ذلك: Ter-Minassian, T. (2004), "Public-private partnerships", Fiscal Affairs Dept., IMF, P.11-12.

## المطلب الثانى

### ملامح التشريع المصرى المتعلق بتنظيم مشاركة القطاع الخاص

#### فى مشروعات البنية الأساسية

بعد أن عرضنا فى المطلب السابق للشروط الواجب توافرها فى التشريع المنظم لعقود المشاركة مع القطاع الخاص فى مشروعات البنية الأساسية فإنه من الجدير بنا الآن أن نعرض بالتحليل لأهم ملامح القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ المنظم لأحكام المشاركة مع القطاع الخاص لتتعرف عن كثر عن مدى استيفاء هذا التشريع للشروط السابق الإشارة إليها، وذلك من خلال أربعة فروع:

الفرع الأول: شروط وأحكام عقود المشاركة.

الفرع الثانى: تشكيل واختصاصات اللجنة العليا للمشاركة.

الفرع الثالث: إجراءات الطرح والترسية.

الفرع الرابع: الأحكام الموضوعية لعقد المشاركة.

#### الفرع الأول

#### شروط وأحكام عقود المشاركة

##### أولاً: شروط عقد المشاركة:

لقد أجاز المشرع وفقاً لأحكام القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠ للجهات الإدارية أن تبرم عقود مشاركة تعهد بمقتضاها إلى شركة المشروع بتمويل وإنشاء وتجهيز مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة وإتاحة خدماتها أو تمويل وتطوير هذه المرافق، مع الإلتزام بصيانة ما يتم إنشاؤه أو تطويره، وتقديم الخدمات والتسهيلات اللازمة لى يصبح المشروع صالحاً للاستخدام فى الإنتاج أو تقديم الخدمة بانتظام واضطراد طوال فترة التعاقد<sup>١٣</sup>.

والجدير بالذكر أن المشرع قد أورد قيدين على هذه العقود أحدهما زمنى والآخر مالى. ويتمثل القيد الزمنى فى ألا تقل مدة العقد عن خمس سنوات ولا تزيد

<sup>١٣</sup> يقصد بشركة المشروع الشركة المساهمة المصرية التى يؤسسها صاحب العطاء الفائز ويكون غرضها الوحيد تنفيذ عقود المشاركة. انظر المادتين ١، ٢ من القانون.

عن ثلاثين سنة من تاريخ اكتمال أعمال البناء والتجهيز أو إتمام أعمال التطوير، أما بخصوص القيد المالى فيتمثل فى اشتراط المشرع بألا تقل قيمة العقد الإجمالية عن مائة مليون جنيه.

وخروجا على القيد الزمنى، فقد أجاز المشرع لمجلس الوزراء الموافقة على إبرام عقد المشاركة لمدة تزيد على ثلاثين سنة إذا اقتضت ذلك مصلحة عامة جوهرية وأن يتم ذلك بناء على توصية اللجنة العليا لشئون المشاركة. ومن الملاحظ هنا أن اصطلاح "مصلحة عامة جوهرية" لا يتسم بالدقة علاوة على أنه فضفاض وقد يفتح الباب أمام الفساد الإدارى. لهذا فإننا نفضل أن نقيّد هذا الأمر بموافقة إحدى اللجان المتخصصة فى مجلس الشعب حتى يتوافر قدر كبير من الرقابة البرلمانية على مثل هذه العقود وللجنة المشار إليها حق الاستعانة بما تراه من المتخصصين والخبراء فى هذا المجال.

من ناحية أخرى، وحرصا من المشرع على حفز شركة المشروع على حسن القيام بعملها، فقد حظر تقاضيتها لأية مستحقات مالية نظير بيع المنتجات أو إتاحة الخدمات وفقا لمستوى الأداء المنصوص عليه فى العقد إلا بعد إصدار الجهة الإدارية المتعاقدة شهادة بقبول مستوى جودة الأعمال أو المنتجات أو الخدمات المتاحة. ويعد هذا اتجاها محمودا من المشرع لحرصه على تقديم المشروع للخدمة وفقا لمستوى الجودة المتفق عليه.

بالإضافة إلى ما سبق، فإنه يجوز أيضا أن يتضمن عقد المشاركة قيام شركة المشروع بتشغيل المشروع وتقديم الخدمة أو المنتج للجهة الإدارية لتتولى تقديمه لجمهور المستهلكين أو المنتفعين. علاوة على ما سبق، فإنه يجوز قيام شركة المشروع باستغلال المشروع وبيع المنتج أو تقديم الخدمة مباشرة إلى من تحدده الجهة الإدارية. وفى هذه الحالة الأخيرة فإنه يشترط موافقة مجلس الوزراء وأن يتم ذلك بناء على توصية اللجنة العليا لشئون المشاركة (المادة ٣ من القانون).

ثانيا : طرح مشروعات المشاركة:

حظر القانون طرح مشروعات المشاركة إلا بعد موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة وذلك بناء على طلب السلطة المختصة. وتأتى موافقة اللجنة العليا على طرح المشروع بعد الاطلاع على الدراسات التى يتم إعدادها تحت إشراف الوحدة

المركزية للمشاركة. وتتمثل العلة من وراء ذلك في بيان جدوى مشروع المشاركة وضمان مستوى الإنتاج والخدمات وجودة أصول المرفق وصيانتها<sup>١٤</sup>.

### ثالثا: التزامات الجهة الإدارية المتعاقدة:

أنط القانون بالجهة الإدارية المتعاقدة مع القطاع الخاص القيام بعدة مهام نوجزها فيما يلي:

١- متابعة شركة المشروع عند إنشائه وتجهيزه وإتاحة المنتجات والخدمات محل عقد المشاركة والتأكد من تحقيق مستويات الجودة المقررة قانونا (المادة ٥). وفي حالة تضمن عقد المشاركة إسناد التشغيل أو الاستغلال لشركة المشروع، فإنه يتعين على الجهة الإدارية بالاتفاق مع الشركة تشكيل لجنة للتأكد من مطابقة المنتج أو الخدمة للمستوى المطلوب. ولقد نظمت المادة ٦ من اللائحة التنفيذية نظام عمل اللجنة وما تقدمه من تقارير<sup>١٥</sup>. وتتجلى أهمية هذا النص في حرص الإدارة على الرقابة والإشراف على تقديم القطاع الخاص للخدمة بأفضل مستوى من الجودة وأن يكون ذلك على نحو مستمر.

٢- للجهة الإدارية تعديل شروط البناء والتجهيز والتطوير، كما يحق لها أيضا إذا تضمن العقد إسناد تشغيل المشروع أو استغلاله لشركة المشروع، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، الحق في تعديل قواعد تشغيله أو استغلاله بما فيها أسعار بيع المنتجات أو مقابل الخدمات. وطبعا فإن ذلك كله يتم في إطار الحدود المتفق عليها في العقد وبعد موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة، ودون إخلال بحق شركة المشروع أو الجهة الإدارية في التعويض بحسب الأحوال (المادة ٧). كما أجاز القانون أيضا تعديل عقد المشاركة إذا طرأت ظروف غير متوقعة بعد إبرام عقد المشاركة. ويتجلى لنا من خلال هذا النص أن المشرع قد حاول أن

<sup>١٤</sup> انظر المادة (٤) من القانون.

<sup>١٥</sup> لقد صدرت اللائحة التنفيذية بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٣٨ لسنة ٢٠١٠ مكوّنا من ٩٥ مادة. انظر في تفصيل نصوص اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (ب) في ٢٣ يناير سنة ٢٠١١.

يوجد نوعا من التوازن فى تحمل المخاطر حيث أعطى الجهة الإدارية الحق فى تعديل بعض بنود المشروع إذا ما طرأت ظروف تستدعى ذلك على أن يتم تعويض الطرف الشريك حال إصابته بضرر من جراء هذه التعديلات.

٣- للجهة الإدارية أن تباشر بنفسها أو عن طريق من تختاره لذلك إدارة المشروع وتشغيله أو استغلاله إذا أخلت شركة المشروع إخلالا جوهريا بالتزاماتها فى تشغيل المشروع، أو فى تحقيق مستويات الجوده المقرره قانونا أو فى عقد المشاركة ولم تقم بإصلاح الخلل ولم تتدخل جهة التمويل لإصلاحه خلال المدة المنصوص عليها فى عقد المشاركة من تاريخ إخطارها بذلك، دون إخلال بالتزام شركة المشروع بتعويض الجهة الإدارية عن الأضرار الناجمة عن هذا الإخلال (المادة ٩). ويعد هذا النص ضمانا أخرى لتحقيق مستوى الجودة المطلوب من الجهة المنفذة للمشروع تحقيقه فى الخدمة التى ستقدمها للجمهور.

٤- الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه شركة المشروع.

#### رابعاً: التزامات المستثمر الشريك:

يلتزم المستثمر المتعاقد مع الجهة الإدارية بالقيام بما يلى:

١- فى حالة إسناد استغلال المشروع إلى شركة المشروع فإنها تلتزم بكفالة المساواة التامة بين المنتفعين بالمنتجات أو الخدمات التى يتيحها المشروع سواء من حيث أحكام بيع المنتج أو تقديم الخدمة. واستثناء من ذلك فإنه يجوز للشركة بعد موافقة السلطة المختصة ومتى اقتضت المصلحة العامة ذلك تقرير معاملة خاصة لفئات معينة من المنتفعين الذين تتساوى مراكزهم القانونية على أن يكون ذلك وفقاً لقواعد عامة مقررة سلفاً، وبشرط المساواة بين أشخاص كل فئة (المادة ٦ من القانون).

٢- تلتزم شركة المشروع بالمحافظة على الأصول الخاصة بتشغيل المشروع وموجوداته وحقوقه وصيانتها والعناية بها، واستخدامها فى الغرض الذى أعدت له. ويجب أن يتضمن عقد المشاركة الأحكام المنظمة لملكية منشآت

المشروع وأصوله أثناء مدة العقد وعند انتهائه أو إنهائه مبكراً<sup>١٦</sup>. وفي المقابل، فقد قرر المشرع ضماناً هامة تتمثل في عدم جواز الحجز أو اتخاذ أية إجراءات تنفيذ على المنشآت والأدوات والآلات والمهمات المخصصة لتنفيذ عقد المشاركة وتشغيل المشروع أو استغلاله.

٣- لا يجوز لشركة المشروع بيع ما قد تملكه وفقاً لعقد المشاركة من الأموال والأصول الخاصة بالمشروع والمنشآت التي يتم إقامتها أو تطويرها إلا لغرض تنفيذ برنامج الإحلال والتجديد المنصوص عليه في العقد وبعد الحصول على موافقة السلطة المختصة. كما لا يجوز لها أيضاً أن ترتب حقا عليها. ومع ذلك، فإنه يجوز ترتيب حق عيني تبعى عليها بموافقة كتابية مسبقة من الجهة الإدارية لغرض التمويل بناء على الشروط الواردة في العقد (المادة ١١ من القانون).

٤- على شركة المشروع أن تعرض على الجهة الإدارية اتفاقات المساهمين في شركة المشروع ومشروعات العقود التي تزمع إبرامها مع الغير بقصد تنفيذ الأعمال والخدمات محل عقد المشاركة، وذلك وفقاً للإجراءات وفي المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون<sup>١٧</sup>. ولقد أسهبت المادتان ٧ و ٨ من اللائحة التنفيذية في تحديد الإجراءات والمواعيد المتعلقة بهذا الموضوع.

٥- يتعين على شركة المشروع أن تقدم إلى الجهة الإدارية المتعاقدة تقاريراً دورية عن أعمال البناء والتجهيز والتطوير والصيانة والتشغيل والاستغلال التي تقوم بها تنفيذاً لعقد المشاركة بحسب الأحوال. من ناحية أخرى فإنه يجب على الشركة ضمان توافر الاشتراطات البيئية وشروط الصحة والسلامة للعاملين بالمشروع والمنتفعين به (المادة ١٣ من القانون).

<sup>١٦</sup> انظر المادة (١٠) من القانون.

<sup>١٧</sup> انظر المادة (١٢) من القانون.

## الفرع الثاني

### تشكيل واختصاصات اللجنة العليا للمشاركة

#### أولاً: تشكيل اللجنة العليا للمشاركة:

لقد قضى المشرع بأن يتم تشكيل لجنة عليا لشئون المشاركة برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية وزراء المالية، والاستثمار، والتنمية الاقتصادية، والشئون القانونية والإسكان والمرافق والتنمية العمرانية، والنقل، ورئيس الوحدة المركزية للمشاركة. ويتولى وزير المالية رئاسة اللجنة في حالة غياب رئيس مجلس الوزراء<sup>١٨</sup>. وينضم لعضوية اللجنة الوزير المختص بمشروع المشاركة المطلوب تنفيذه ما لم يكن عضوا أصليا وعلى أن يحضر جميع اجتماعات اللجنة عند النظر في المشروع واعتماده (المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية). وتجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها مرة كل ثلاثة أشهر، وكلما دعت الحاجة لذلك. ويكون للجنة أمانة يصدر بها قرار من وزير المالية. وبعد تأسيس القانون لهذه اللجنة وتحديده لاختصاصاتها هو أمر غاية في الأهمية لتشجيع القطاع الخاص على إبرام عقود مشاركة مع القطاع الخاص.

#### ثانياً: اختصاصات اللجنة العليا للمشاركة:

تختص اللجنة العليا لشئون المشاركة بما يأتي<sup>١٩</sup>:

- ١- رسم سياسة قومية موحدة للمشاركة مع القطاع الخاص تحدد أطرها وأهدافها وآلياتها والنطاق المستهدف لمشروعاتها.
- ٢- اعتماد تطبيق نظام المشاركة على مشروعات الجهات الإدارية.

<sup>١٨</sup> انظر المادة (١٤) من القانون والمادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٧٥ لسنة ٢٠١٠.

<sup>١٩</sup> انظر المادة (١٥) من القانون والمادة الخامسة من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٧٥ لسنة ٢٠١٠.

- ٣- متابعة توفير المخصصات المالية لضمان الوفاء بالإلتزامات المالية الناشئة عن تنفيذ عقود المشاركة.
  - ٤- إصدار القواعد والمعايير العامة للمشاركة، واعتماد العقود النموذجية للمشاركة في القطاعات المختلفة.
  - ٥- اعتماد توصية السلطة المختصة بالجهة الإدارية باختيار المتعاقد معها في عقد المشاركة والموافقه على إبرام العقد.
  - ٦- إجراء الدراسات واقتراح وسائل توفير وتطوير أدوات السوق اللازمة لتوفير الهيكل التمويلي المناسب لمشروعات المشاركة.
  - ٧- التوصية بقيام شركة المشروع باستغلال المشروع وبيع المنتج أو تقديم الخدمة إلى من تحدده الجهة الإدارية وذلك في ضوء التقارير المعدة من الوحدة المركزية للمشاركة.
  - ٨- الموافقة على طرح مشروعات المشاركة بناء على طلب السلطة المختصة في ضوء الدراسات التي تعد تحت إشراف الوحدة المركزية للمشاركة.
  - ٩- التوصية بإبرام عقد المشاركة لمدة تزيد على ثلاثين سنة إذا اقتضت مصلحة عامة جوهرية.
- ولقد ألزمت اللائحة التنفيذية للجنة العليا لشئون المشاركة بتقديم تقرير عن أعمالها في موعد غايته ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية. من ناحية أخرى، فقد نص القانون على إنشاء وحدة ذات طابع خاص تسمى "الوحدة المركزية للمشاركة"، يصدر بتشكيلها وتعيين رئيسها قرار من وزير المالية. وتختص هذه الوحدة بتقديم الخبرة الفنية والمالية والقانونية للجنة العليا لشئون المشاركة ولوحدات المشاركة بالجهات الإدارية، كما تختص أيضا برسم ومتابعة إجراءات طرح وإبرام عقود المشاركة وتنفيذها (المادة ١٦ من القانون).

### الفرع الثالث

#### إجراءات الطرح والترسية

نظمت المواد ١٩-٣٣ من القانون إجراءات الطرح والترسية وذلك على النحو الآتي:

حرص القانون على أن تخضع عملية اختيار المستثمر لمبادئ العلانية والشفافية وحرية المنافسة وتكافؤ الفرص والمساواة وذلك من خلال اتباع القواعد

والإجراءات الواردة بالقانون ولائحته التنفيذية. كما قضى القانون بأن يتم النشر والإعلان والتحضير لمنافسات المشاركة بالتنسيق مع الوحدة المركزية للمشاركة. وفي هذا السياق، نجد أن المادة (٢٠) من هذا القانون قد قضت بتشكيل "لجنة التأهيل المسبق" وهي لجنة تضم خبرات فنية ومالية وقانونية بالإضافة إلى ممثل أو أكثر عن الوحدة المركزية للمشاركة. وتختص اللجنة بإعداد قائمة بالمستثمرين المؤهلين لتنفيذ المشروع.

ويمكن للجهة الإدارية بالتنسيق مع الوحدة المركزية للمشاركة أن تجتمع مع المستثمرين المؤهلين لمناقشة الأمور المتعلقة بمواصفات المشروع وشروطه التمهيدية وذلك على نحو لا يؤدي إلى الإخلال بمبدأ إلزام الإدارة بعدم إفشاء سرية البيانات الخاصة بالمستثمرين.

يجوز للسلطة المختصة بالجهة الإدارية وبموافقة مسبقة من الوحدة المركزية للمشاركة أن تقرر أن يكون تقديم العطاءات الفنية والمالية على مرحلتين بحيث يتم تقديم عرض غير ملزم في المرحلة الأولى يتضمن الخطوط العريضة للعطاء الفني والمالي. أما المرحلة الثانية فيتم من خلالها تقديم العطاءات النهائية التي يتم على أساسها التقييم النهائي (المادة ٢٢ من القانون).

تتولى الجهة الإدارية بالتنسيق مع الوحدة المركزية للمشاركة إعداد كراسة الشروط والمواصفات الخاصة بالمشروع. ويجب أن تتضمن الكراسة مجموعة هامة من البيانات مثل مواصفات المشروع والشروط الفنية والمالية الواجب توافرها في العطاء ومواصفات المنتج النهائي ومستوى الخدمة ومؤشرات الأداء.... الخ<sup>٢٠</sup>.

وفي حالة تنفيذ المشروع بواسطة الجهة الإدارية فإنه يتم إصدار قرار من السلطة المختصة بالجهة الإدارية بتشكيل لجنة من عناصر فنية ومالية لوضع التكاليف الأساسية للمشروع أى القيمة التقديرية له. وتتولى الوحدة المركزية للمشاركة مراجعة التكاليف الأساسية للمشروع وتضيف إليها التكلفة التي يتحملها

<sup>٢٠</sup> انظر المادة ٢٤ من القانون والمادة ١٢ وما تليها من اللائحة التنفيذية للقانون.

القطاع الخاص لتنفيذ المشروع. تقوم الوحدة بعد ذلك برفع تقديرها الجديد إلى اللجنة العليا لشئون المشاركة لاعتماده منها .

بعد اعتماد السلطة المختصة لمذكرة الطرح النهائية وكراسة الشروط والمواصفات، فإن الجهة الإدارية تتولى توجيه الدعوة إلى المستثمرين المؤهلين لسحب كراسة الشروط وأداء الثمن المحدد لها طبقا للأسس والقواعد الموضحة باللائحة التنفيذية للقانون.

بعد ذلك تقدم العطاءات في مظروفين مغلقين أحدهما للعرض الفنى والآخر للعرض المالى. ومن الجائز أن يتقدم بالعطاء تحالف مكون من أكثر من مستثمر مؤهل. وفى هذه الحالة فإنه لا يجوز لأى من المستثمرين الأعضاء فى هذا التحالف تقديم عطاء اخر سواء بطريق مباشر أو غير مباشر منفردا كان أو من خلال تحالف آخر أو من خلال إحدى الشركات، وذلك ما لم تنص شروط الطرح على خلاف ذلك.

تتلقى العطاءات بعد ذلك لجنة تتولى دراستها فنيا وماليا. وتتشكل هذه اللجنة بقرار من السلطة المختصة بالجهة الإدارية وتضم أعضاء ذو خبرات فنية وقانونية ومالية مناسبة. بالإضافة إلى ممثل عن كل من إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة ووزارة المالية والوحدة المركزية للمشاركة.

يتم استبعاد العطاءات غير المطابقة للشروط والمواصفات ثم يتم دعوة مقدمى العطاءات المقبولة فنيا لحضور جلسة فتح المظاريف المالية. ويتم إرساء المشروع على صاحب العطاء الأجدى اقتصاديا من بين العطاءات المقبولة فنيا.

والجدير بالذكر أن إجراءات الطرح يتم إلغاؤها فى حالة الاستغناء عن تنفيذ المشروع نهائيا أو إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أو فى حالة تقدم عطاء وحيد أو إذا اقترنت العطاءات كلها أو معظمها بتحفظات لا تتوافق مع الشروط والمواصفات المطروحة أو يتعذر تقييمها ماليا أو أخيرا إذا كانت قيمة العطاء تزيد زيادة غير مبررة على المقارن الحكومى المعتمد من اللجنة العليا لشئون المشاركة. وفى النهاية فإنه يتعين على صاحب العطاء تأسيس شركة تسمى شركة المشروع غرضها الوحيد هو تنفيذ المشروع المعلن عنه.

#### الفرع الرابع

#### الأحكام الموضوعية لعقد المشاركة

عالجت المواد ٣٤ - ٣٩ الأحكام الموضوعية لعقد المشاركة. ومن بين أهم الأحكام التي تضمنتها هذه النصوص ما يلي:

أولاً: ضرورة شمول عقد المشاركة لمجموعة من البنود مثل طبيعة ونطاق الأعمال والخدمات التي يجب على شركة المشروع تنفيذها وملكية أموال وأصول المشروع والتزامات الأطراف ومسئولية الحصول على التراخيص وسعر بيع المنتج ووسائل ضمان الجودة وتنظيم حق تعديل شروط العقد وأنواع ومبالغ التأمين على المشروع. ويجب أن يتضمن العقد أيضاً تحديد أسس توزيع المخاطر ومدة العقد وحالات انتهائه مبكراً وتنظيم قواعد استرداد المشروع عند نهاية مدته أو في حالة انتهائه مبكراً.

ثانياً: خضوع عقد المشاركة لأحكام القانون المصرى. ومع ذلك فإنه يجوز بعد موافقة اللجنة العليا لشئون المشاركة تسوية المنازعات الناشئة بطريق التحكيم أو غيره من وسائل تسوية المنازعات غير القضائية. ويحمد هنا للمشرع تحديد آليات تسوية المنازعات على نحو مرن دون تقييد أطراف النزاع بآلية محددة أو وحيدة.

ثالثاً: عدم جواز حل شركة المشروع أو تغيير شكلها القانونى أو تخفيض رأسمالها إلا بعد موافقة السلطة المختصة بالجهة الإدارية المتعاقدة.

رابعاً: جواز قيام الجهة الإدارية بإبرام اتفاقات مباشرة مع جهات التمويل وشركة المشروع لتنظيم طريقة أداء الالتزامات المالية لجهة الإدارة لصالح شركة المشروع وجهات التمويل.

خامساً: تشكيل لجنة للتظلمات برئاسة وزير المالية وعضوية اثنين من نواب رئيس مجلس الدولة يختارهما رئيس المجلس، ورئيس الوحدة المركزية للمشاركة وأحد ذوى الخبرة من غير العاملين بالدولة يختاره رئيس اللجنة. وتختص هذه اللجنة بنظر تظلمات المستثمرين خلال عمليات طرح وإبرام وتنفيذ عقود المشاركة.

نخلص من عرضنا السابق إلى القول بأن التشريع المصرى المنظم للمشاركة بين القطاعين العام والخاص جاء متكاملًا ومستوفياً لشروط نجاحه. فهو قد نص على أهم حقوق والتزامات الأطراف (العام والخاص)، كما أنه اشترط وجود وسائل للتأكد من مستوى جودة الخدمة المقدمة من القطاع الخاص. بالإضافة إلى ذلك فإنه أقر العديد من الضمانات والحوافز التي من شأنها أن تشجع القطاع

---

الخاص على الانخراط في عقود مشاركة مع الحكومة، كما أنه أرسى عدة مبادئ تسمح بتوزيع المخاطر على نحو متوازن بين القطاعين العام والخاص بما يضمن عدالة وموضوعية التعاقد.

## الفصل الثاني

واقع ومستقبل المشاركة بين القطاعين العام والخاص

من المهم أن نلقى الضوء على حجم الاستثمار العام ومقارنته بالاستثمار الخاص خلال عقد من الزمان للتعرف على مدى أهمية دوره في الاقتصاد الوطنى وأيضاً على مدى مشاركة القطاع الخاص ومساهمته فى مشروعات التنمية الاقتصادية فى مصر. وسوف نتعرض لهذا الموضوع من خلال أربعة مباحث:

المبحث الأول: تطور حجم الاستثمار الخاص فى مصر.

المبحث الثانى: بعض تطبيقات المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة من المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

المبحث الرابع: مستقبل المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

### المبحث الأول

#### تطور حجم الاستثمار الخاص فى مصر

يلعب الاستثمار الخاص دوراً مؤثراً فى دعم مشروعات التنمية الاقتصادية فى مصر. ولقد أخذ هذا الدور فى التزايد مع بداية التسعينات من القرن الماضى نتيجة لتشجيع الدولة للقطاع الخاص ولتبنيتها لاقتصاد السوق كآلية بديلة للتوجه الاشتراكى الذى ظلت له الدولة خاضعة لفترة طويلة من الزمن.

أولاً: تطور حجم الاستثمار الخاص فى مصر:

لقد تضعف حجم الاستثمار الكلى فى مصر خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠١١، حيث زاد من ٦٨ مليار جنيه فى العام المالى ٢٠٠٣/٢٠٠٢ إلى ٢٣٤ مليار جنيه فى عام ٢٠١١/٢٠١٠.

الجدول رقم (١): تطور حجم الاستثمار الكلى فى مصر خلال السنوات ٢٠٠٤-٢٠١١. (بالمليار جنيه و % من الناتج المحلى الإجمالى)

السنة	٢٠٠٤/	٢٠٠٥/	٢٠٠٦/	٢٠٠٧/	٢٠٠٨/	٢٠٠٩/	٢٠١٠/
	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١

الاستثمار الكلى (مليار جنيه)	٩٧	١١٦	١٥٥	١٨٧	١٦٦	٢٢٨	٢٣٤
% من الناتج المحلى الإجمالى	١٩	٢٠	٢١	٢٢	١٩	٢٠	١٧

المصدر: حسبت بمعرفة الباحث طبقا للبيانات الواردة من وزارة الاستثمار. ومع ذلك، فإن هذا الرقم يظل متواضعا إذا ما قارناه بحجم الناتج المحلى الإجمالى فحجم الاستثمار الكلى فى مصر لم يتجاوز ١٧% من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ٢٠١١/٢٠١٠ (انظر الجدول رقم ١).  
الجدول رقم (٢): تطور حجم الاستثمار العام والخاص فى مصر خلال السنوات ٢٠٠٢-٢٠١١. (بالمليار جنيه و % من حجم الاستثمار الكلى)

السنة	/٢٠٠٢	/٢٠٠٣	/٢٠٠٤	/٢٠٠٥	/٢٠٠٦	/٢٠٠٧	/٢٠٠٨	/٢٠٠٩	/٢٠١٠	/٢٠١١
الاستثمار العام ١	٥١	٥٣	٥٢	٤٣	٣٧	٣٠	٤٢	٤٥	٣٨	٢٠١١
الاستثمار الخاص ١	٤٩	٤٧	٤٨	٥٧	٦٣	٧٠	٥٨	٥٥	٦٢	٢٠١١
الاستثمار الكلى ٢	٦٨	٨٠	٩٧	١١٦	١٥٥	١٨٧	١٦٦	٢٢٨	٢٣٤	٢٠١١

١ تعنى % من الاستثمار الكلى. ٢ بالمليار جنيه.

المصدر: حسبت بمعرفة الباحث طبقا للبيانات الواردة من وزارة الاستثمار. وخلال عقد من الزمان شهد حجم الاستثمار العام تراجعاً ملحوظاً لصالح الاستثمار الخاص. فلقد زاد نصيب القطاع الخاص من ٤٩% من إجمالى الاستثمار فى مصر خلال العام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ إلى ٦٢% خلال العام ٢٠١١/٢٠١٠. وكما يوضح لنا الجدول رقم (٢)، فإن مساهمة القطاع الخاص قد برزت بصورة أكثر أهمية فى النصف الثانى من العقد الأول من القرن الحادى

والعشرين. ويمكن تبرير ذلك بما اتخذته الحكومة من مجموعة من الاجراءات الإصلاحية لتشجيع القطاع الخاص اعتبارا من عام ٢٠٠٤ مثل إنشاء مركز لفض منازعات الاستثمار داخل الهيئة العامة للاستثمار، كما تم تأسيس المحاكم الاقتصادية الخاصة للإسراع في تسوية المنازعات وإلغاء الحد الأدنى من رأس المال المطلوب لتأسيس الشركات ذات المسؤولية المحدودة. بالإضافة إلى ما سبق، فقد قامت الدولة من ناحية أخرى بإقرار العديد من الإعفاءات من ضريبة المبيعات على السلع الرأسمالية وإعفاء كامل على رأس المال الوارد وأكثر من ٢٥٠ بند من السلع الوسيطة. ولقد استكملت الدولة منظومة الإصلاحات بمجموعة أخرى من الإجراءات خلال العام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ مثل التأسيس الإلكتروني للشركات وإنشاء وحدة لتلقى شكاوى المستثمرين وإنشاء وحدة لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة.<sup>٢١</sup>

ولقد انعكست هذه الإجراءات على زيادة حجم الاستثمار الخاص الذي بلغت قيمته ١٢٩ مليار جنيه في ٢٠٠٧/٢٠٠٨ ، أى حوالي ١٥% من الناتج المحلي الإجمالي وذلك قبل أن يصل إلى ١٤٤ مليار جنيه في نهاية هذا العقد (انظر الجدول رقم ٣).

الجدول رقم (٣): تطور حجم الاستثمار الخاص في مصر خلال السنوات ٢٠٠٢-٢٠١١. (بالمليار جنيه و% من حجم الناتج المحلي الإجمالي)

السنة	/٢٠٠٢	/٢٠٠٣	/٢٠٠٤	/٢٠٠٥	/٢٠٠٦	/٢٠٠٧	/٢٠٠٨	/٢٠٠٩	/٢٠١٠
	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١
الاستثمار	٣٤	٣٧	٤٦	٦٦	٩٧	١٢٩	٩٦	١٢٧	١٤٤

<sup>٢١</sup> انظر لمزيد من التفصيل حول هذه الاجراءات وزارة الاستثمار (٢٠١٠)، "تقرير أداء وزارة الاستثمار والجهات التابعة لها عن العام المالي ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ص. ٤٩-٥٥.

									الخاص ١
١٠.٦	١١	٩.٦	١٥.١	١٣.١	١١.٤	٩.٢	٨.١	٨.٦	% *

١ بالمليار جنيه.

\* كنسبة مئوية من حجم الناتج المحلى الإجمالى.

المصدر: حسبت بمعرفة الباحث طبقا للبيانات الواردة من وزارة الاستثمار.

لقد بلغ عدد الشركات الجديدة خلال السنوات ٢٠٠٤-٢٠٠٩ حوالى ٣٠١٥٠ شركة، وهو رقم يمثل ٥٠% من إجمالى عدد الشركات المؤسسة منذ عام ١٩٧١. لقد سجل عدد التأسيسات الشهرية زيادة كبيرة فى النصف الأول من عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ حيث بلغ ٣٤٣٩ شركة جديدة مقارنة بحوالى ٣٠٠٥ شركة خلال نفس الفترة من العام السابق<sup>٢٢</sup>.

وفى واقع الأمر فإن الدول تختلف فيما بينها من حيث قدرتها على استقطاب رؤوس الأموال الخاصة للاستثمار فى قطاع البنية التحتية لما هو متعارف عليه من أن جزء كبير من هذا القطاع لا يحقق قدرا كبيرا من الأرباح إذا ما قورن بالأرباح المتحققة فى قطاعات أخرى تجارية وصناعية.

ومن العوامل التى قد تميز دولة عن غيرها فى حجم الاستثمار الخاص هو مدى توافر الإطار القانونى الملائم الذى ينظم حقوق والتزامات المستثمر ومدى بساطة وسهولة الإجراءات المطلوبة للاستثمار، بالإضافة إلى مدى توافر فرص الاستثمار فى قطاعات البنية التحتية.

جدول رقم (٤): استثمار القطاع الخاص فى مصر وبعض الدول الأخرى فى مجالى الاتصالات والنقل خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩. (مليون دولار)

النقل	الاتصالات	
١٣٧٠	٨٨٦٤	مصر
١٣١٢١	٣٣٦٨١	الهند

<sup>٢٢</sup> انظر: وزارة الاستثمار (٢٠١٢)، "تطور مؤشرات أداء الاقتصاد الوطنى"، فبراير.

اندونيسيا	٩٧٤٧	١٧٣١
الأردن	٦٤٨	١٣٨٠
تركيا	١٢٠٦٨	٤١١٧
تونس	٢٨٠٥	٨٤٠

المصدر: جمعت بمعرفة الباحث من واقع بيانات البنك الدولي، قاعدة بيانات الدول المختلفة.

ويلاحظ بصورة عامة أن مجال الاتصالات يعد - وبحق - من أبرز قطاعات البنية التحتية الأكثر جذبا لمشروعات القطاع الخاص نظرا لمعدلات الأرباح العالية التي تتحقق من ورائه، وهو أمر تؤكد الأرقام الواردة بالجدول رقم (٤)<sup>٢٣</sup>. فمن الملاحظ في الجدول المشار إليه أن قطاع الاتصالات جذب في جميع الدول محل الدراسة (عدا الأردن) رؤوس الأموال الخاصة خلال السنوات ٢٠٠٦-٢٠٠٩.

ثانيا: الاستثمار الخاص في مجال البنية الأساسية : قيمته وتوزيعه الهيكلي:  
لقد بلغت مساهمة القطاع الخاص في مشروعات المرافق العامة في مصر حوالي ١١.٤ مليار دولار خلال الفترة من ١٩٩٠ حتى ٢٠٠٦ موزعة على عشرين مشروعا. وكما هو ملاحظ من الجدول رقم (٥)، فإن قطاع الاتصالات استأثر بالجزء الأكبر من حجم الاستثمارات الخاصة في مجال البنية الأساسية حيث بلغت قيمتها ما يربو على ٩ مليار دولار وهو ما يعادل ٨٠% من إجمالي هذه الاستثمارات، يليها قطاع الطاقة بنسبة ١١.٤%<sup>٢٤</sup>.

<sup>٢٣</sup> حالت قلة البيانات وعدم توافرها دون إضافة حجم استثمارات الدول المبينة بالجدول في باقي قطاعات البنية الأساسية.

<sup>٢٤</sup> انظر: د. عبد القادر فتحى لاشين وفريق خبراء المنظمة العربية للتنمية الإدارية (٢٠١٠)، "نظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية الأساسية للنقل: نماذج من بعض الدول العربية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، ٤٧٥، ص. ٣٢٢.

الجدول رقم (٥): التوزيع الهيكلي للاستثمار الخاص في مشروعات البنية الأساسية في مصر خلال السنوات ١٩٩٠-٢٠٠٦.

التكلفة (مليون دولار)	عدد المشروعات	القطاع الفرعي	القطاع الرئيس
١٠٩٢	٣	الكهرباء	الطاقة
٢٢٠	١	الغاز الطبيعي	
٩١٣٨	٦	الاتصالات	الاتصالات
٣٩٨	٧	المطارات	النقل
٥٤٧	٣	الموانئ البحرية	
غير معروف	١	مرافق	المياه والصرف الصحي
١١٣٩٥	٢١		

المصدر: بيانات البنك الدولي مذكرة في د. عبد القادر فتحي لاشين وفريق خبراء المنظمة العربية للتنمية الإدارية (٢٠١٠)، ص. ٣٢٣.

ومن الملاحظ أن معظم الاستثمارات الخاصة قد اتخذت شكل عقود متعلقة بالبيئة سواء في قطاع الاتصالات أو قطاعي الطاقة والنقل (انظر الجدول رقم ٦). ولم تغطي عقود الالتزام إلا جزء يسيرا من استثمارات القطاع الخاص بلغ ١٥٦ مليون دولار خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٦، وذلك في مجال النقل. ومن أهم المشروعات التي تمت في مجال النقل مشروع إنشاء رصيف بترول الاسكندرية/الدخيلة ومشروع ميناء شرق التفريعة ببور سعيد وميناء العين السخنة وتكلفت هذه المشروعات الثلاثة ٧٠٢ مليون دولار.

الجدول رقم (٦): استثمارات القطاع الخاص وفقا لطبيعة العقود.

المجموع	عقود مرتبطة بالبيئة	عقود مختلفة	عقود التزام	القطاع
١٣١٢	١٣١٢	-	-	الطاقة
٩١٣٨	٥٦٩٣	٣٤٤٥	-	الاتصالات

٩٤٥	٧٨٩	-	١٥٦	النقل
-	-	-	-	المياه والصرف الصحي
١١٣٩٥	٧٧٩٤	٣٤٤٥	١٥٦	المجموع

المصدر: بيانات البنك الدولي مذكورة في د. عبد القادر فتحي لاشين وفريق خبراء المنظمة العربية للتنمية الإدارية (٢٠١٠)، ص. ٣٢٤.

واتخذت هذه المشروعات شكل عقود امتياز تراوحت مدتها بين ٢٥ و ٣٠ عاما بدأت خلال السنوات ٢٠٠١-٢٠٠٥. ولقد تحققت هذه المشروعات بنجاح ساهم فيه تحمل الدولة لتكاليف إقامة البنية الأساسية اللازمة للمشروع. أما دور القطاع الخاص في المشروع فقد انصب على توفير المعدات المطلوبة وأعمال التشغيل والصيانة والإدارة<sup>٢٥</sup>. من ناحية أخرى، فقد تم تنفيذ العديد من الاستثمارات الخاصة بنظام BOT مثل إقامة مطارات مرسى علم والعلمين وإنشاء مبنى الركاب بمطار الغردقة. وتراوحت مدد هذه المشروعات بين ١٠ و ٥٠ عاما وتم البدء في تنفيذها خلال عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠.

ومن الملاحظ عدم وجود عقود مشاركة بالمعنى الدقيق تغطي أى جزء من الاستثمارات الخاصة السابقة نظرا لعدم وجود الإطار القانونى اللازم لتسهيل إبرام مثل هذه العقود حيث لم يصدر هذا التشريع فى مصر إلا فى عام ٢٠١٠. ومع ذلك فإن غياب هذا التشريع لم يحول دون إبرام الحكومة المصرية لبعض عقود المشاركة وذلك ما سنعرض له فى المبحث التالى.

### المبحث الثانى

#### بعض تطبيقات المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى مصر

<sup>٢٥</sup> المرجع السابق، ص. ٣٦٠.

لقد شهدت مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص انتشارا واسعا فى مختلف الدول العربية وخاصة فى دول الخليج العربى. فقد بلغت قيمة مشروعات البنية التحتية التى نفذتها دول مجلس التعاون الخليجي خلال العقد الأول من القرن الحادى والعشرين ما يقرب من ٦٢٨ مليار دولار<sup>٢٦</sup>. وكان عام ١٩٩٤ قد شهد أول مشروع للمشاركة بين القطاعين العام والخاص فى إطار مشاريع البنية التحتية من خلال توقيع مشروع طاقة المياه المستقا فى إمارة أبو ظبى بدولة الإمارات العربية المتحدة ثم انتشرت بعد ذلك هذه المشروعات التى غطت مختلف قطاعات البنية الأساسية إلى عمان وقطر والبحرين وأخيرا السعودية فى عام ٢٠٠٣.

ولم تكن مصر بعيدة عن مدار مشروعات المشاركة فقد بدأت حركة الخصخصة فى مصر مع نهاية عقد الثمانينات من القرن الماضى وشهد عقد التسعينات حضورا قويا للقطاع الخاص فى مشروعات التنمية الإقتصادية. ولقد اتخذت مساهمة القطاع الخاص فى مشروعات التنمية صورا ونماذج متنوعة. فقد بدأت وزارة الاستثمار فى تبنى استراتيجية شاملة لتشجيع المشاركة بين القطاعين العام والخاص اعتبارا من عام ٢٠٠٦ وذلك بهدف التوسع فى الاستثمارات الخاصة بمشروعات البنية الأساسية مثل قطاعات المياه والنقل والتعليم والصحة. ولقد شملت هذه المشروعات قطاعات الاتصالات والنقل والمياه والصرف الصحى والطاقة وبلغ عدد هذه المشروعات حوالى ٢٣ مشروعا. لقد شرعت الحكومة المصرية فى تنفيذ مشروعات للبنية التحتية وفقا لنظام المشاركة حتى قبل إصدار القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ المنظم لعمليات المشاركة بين القطاعين العام والخاص. ونتيجة لهذا فإن مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص التى تم إبرامها قبل إصدار قانون المشاركة تمت فى ظل القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، والذى ينظم المناقصات والمزايدات لتنفيذ الأعمال العامة. ومن المهم الآن إلقاء نظرة

<sup>٢٦</sup> انظر صحيفة الاقتصادية الإلكترونية، شبكة الإنترنت. راجع موقع الصحيفة وهو:

[www.aleqt.com/2011/07/09/article\\_557199.html](http://www.aleqt.com/2011/07/09/article_557199.html)

عامة على أهم مشروعات المشاركة التي أبرمت وتم البدء في تنفيذها وكذلك على تلك المشروعات الأخرى المزمع تنفيذها في السنوات القادمة وصولاً في النهاية لتقييم هذه التجربة ومدى نجاحها في تحقيق أهدافها.

لقد تنوعت المشروعات التي شارك فيها القطاع الخاص في برنامج المشاركة مع القطاع العام حيث تراوحت بين مشروعات تتعلق بالتعليم والصحة والصرف الصحي والنقل كما هو واضح من الجدول رقم (٧).

جدول رقم (٧) : مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية الأساسية.

التعليم	الصحة	الصرف الصحي	النقل
مشروع إنشاء مدرسة ٢٨٧	مشروع إنشاء مستشفى جامعة الإسكندرية	مشروع محطات معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة وبأبو رواش وبحلوان.	مشروعات طريق شبرا - بناها، ومحور روض الفرج.

المصدر: وزارة المالية (٢٠٠٩)، "الجديد عن البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص"، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، ص. ٣٨ وما بعدها.  
١- مشروعات التعليم:

قامت الهيئة العامة للأبنية التعليمية بدعوة القطاع الخاص للدخول في عمليات شراكة مع القطاع العام لتصميم وبناء ٣٤٥ مدرسة جديدة في ١٨ محافظة وتجديد هذه المدارس وصيانتها وتمويلها وإمدادها بالخدمات غير التعليمية وذلك على مدى ١٥ عاما. ويعتبر هذا المشروع جزء من برنامج ضخم يستهدف

بناء ٢٢١٠ مدرسة خلال الخمس سنوات القادمة. ولقد قامت لجنة التأهيل بإعداد قائمة تضم ست شركات يمكن أن تقوم أى منها بتقديم عطاءاتها<sup>٢٧</sup>. صدرت الدعوه لتقديم العطاءات فى يوليو ٢٠٠٧ وانخفض عدد المدارس إلى ٢٨٧ مدرسة. وفى نهاية العقد سيقوم مقدم الخدمة بتسليم المدارس إلى الهيئة فى حالة جيدة بعد إعادة تأهيلها.

٢- مشروعات الصحة:

دخلت وزارة التعليم العالى فى شراكة مع القطاع الخاص من أجل تصميم وبناء مستشفيات جامعية وتمويلها وتجهيزها وصيانتها وإمدادها بالخدمات غير الإكلينيكية فى مناقصة واحدة تضم مجموعتين مختلفتين. ويحق للشركات المؤهلة التقدم بعطاءاتها لمستشفى واحدة أو لكلاهما معا. والمستشفيان محل العطاء هما مستشفى جامعة الإسكندرية للنساء والتوليد بسعة ٢٠٠ سرير، ومستشفى المواساة الجامعى التخصصى الجديد بسعة ٢٣٠ سرير.

ولقد قامت لجنة التأهيل بالفعل بإجراء تقييم تفصيلى لطلبات المشاركة المبدئية للتقدم بالعطاءات وقامت باختيار ثمانية مؤهلين لتنفيذ المشروع<sup>٢٨</sup>.

بالإضافة للمشروعات السابقة فإن هناك عدة مشروعات مزع تنفيذا فى المستقبل بطريق المشاركة مع القطاع الخاص فى مجال الصحة العامة مثل مستشفى العباسية ومستشفى بولاق العام.

جدول رقم ( ٨ ) : مشروعات المشاركة الحالية والمستقبلية مع القطاع الخاص فى مجال الصحة.

<sup>٢٧</sup> انظر: وزارة المالية (٢٠٠٩)، "الجديد عن البرنامج القومى للشراكة مع القطاع الخاص"، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، ص. ٣٨.

<sup>٢٨</sup> انظر: وزارة المالية (٢٠٠٩)، المرجع السابق، ص. ٤١، ٤٤.

المشروعات المستقبلية	المشروعات المنفذة حالياً
١- مستشفى العباسية. ٢- مركز العباسية للأورام. ٣- مستشفى بولاق العام.	١- إنشاء مستشفى جامعي جديد لأمراض النساء والتوليد بمنطقة سموحة بسعة ٢٠٠ سرير وبنك دم داخل المستشفى. ٢- إنشاء مستشفى المواساة الجامعي التخصصي الجديد بسعة ٢٣٠ سرير شاملا مراكز متميزة في مجال جراحات المخ والأعصاب وأمراض الجهاز البولي والكلوي.

المصدر: وزارة المالية (٢٠٠٩)، "الجديد عن البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص"، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، ص. ٤١، ٤٤.

٣- مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص في مجال الصرف الصحي:  
 من خلال هذا المشروع قامت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية بتوجيه الدعوة إلى القطاع الخاص للدخول في شراكة مع القطاع العام لتصميم وبناء وتمويل وتشغيل وإدارة محطة معالجة مياه صرف صحي بمدينة القاهرة الجديدة ومدينتي والمستقبل. ولقد قامت لجنة التأهيل بإجراء تقييم تفصيلي وحددت خمسة تحالفات مؤهلين. وقامت هذه التحالفات الخمسة بتقديم عطاءاتها في إبريل ٢٠٠٩. وأخيراً، فإن مقدم الخدمة سيقوم بتسليم محطة معالجة مياه الصرف الصحي في نهاية مدة العقد البالغة ٢٠ سنة إلى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة في حالة جيدة<sup>٢٩</sup>.

<sup>٢٩</sup> وزارة المالية (٢٠٠٩)، "المرجع السابق، ص. ٤٥، ٤٧.

جدول رقم ( ٩ ) : مشروعات المشاركة الحالية والمستقبلية مع القطاع الخاص فى مجال الصرف الصحى.

المشروعات المنفذة حاليا	المشروعات المستقبلية
مشروع معالجة مياه صرف صحى بالقاهرة الجديدة.	١- محطة معالجة مياه الصرف الصحى بمدينة ٦ أكتوبر.
	٢- محطة معالجة مياه الصرف الصحى بأبو رواش .
	٣- محطة معالجة مياه الصرف الصحى بحلوان.
	٤- محطة معالجة مياه الصرف الصحى بناهيا.

المصدر: وزارة المالية (٢٠٠٩)، "الجديد عن البرنامج القومى للشراكة مع القطاع الخاص"، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، ص. ٤٥، ٤٨.

وهناك بعض المشروعات المستقبلية المقرر الشروع فى تنفيذها تحت مظلة المشاركة بين القطاعين العام والخاص. ومن بين هذه المشروعات مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحى بمدينة ٦ أكتوبر، ومحطة معالجة مياه الصرف الصحى بأبو رواش، بالإضافة إلى محطة معالجة مياه الصرف الصحى بحلوان وأيضا محطة الصرف الصحى بناهيا. وتهدف المشاركة إلى تمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة المحطات السابقة لمدة ٢٠ عاما. ومن المتوقع البدء فى هذه المشروعات اعتبارا من الربع الثانى من عام ٢٠١٢.

٤- مشروعات النقل:

هناك خطة وضعتها الدولة لتنفيذ استثمارات مشاركة مع القطاع الخاص لمد وإقامة طرق جديدة يتجاوز مداها ١٥٠٠ كم وبتكلفة تقدر بحوالى ١٢.٩ مليار جنيه. ومن أهم المشروعات التطبيقية لبرنامج المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى مجال النقل مشروع إنشاء طريق شبرا - بناهيا قامت بموجبه الهيئة العامة للطرق والكبارى والنقل البرى بدعوة القطاع الخاص للمشاركة مع القطاع العام لإنشاء وتشغيل وصيانة طريق حر جديد يربط شبرا بمدينة بناهيا بطول

٣٨ كم. من مشروعات النقل الأخرى التي تعتبر محل دراسة الآن مشروع محور روض الفرج. ويهدف هذا المشروع إلى إنشاء وتشغيل وصيانة محور روض الفرج وُسيبلغ طوله ٥ كم، وكذلك مشروع الطريق الساحلى الدولى والطريق الدائرى الإقليمى (انظر الجدول رقم ١٠).

جدول رقم (١٠): بيان بالطرق المقرر إقامتها من خلال عقود مشاركة بين القطاعين العام والخاص.

التكلفة (مليون جنيه)	الطول (كم)	الطريق
١٧٠٠	١٦٤	القاهرة/إسكندرية الصحراوى
١٥٠٠	٢٠٠	القاهرة/الاسماعيلية/بورسعيد
٥٠٠	١٣٠	القاهرة/السويس
٣٠٠٠	١٦٤	الطريق الدائرى الإقليمى
١٩٥٠	٥٧٥	الطريق الساحلى الدولى
١٥٠٠	١٠٢	الطريق الدائرى حول القاهرة الكبرى
١٢٥٠	٤٥	طريق شبرا-بنها
١٠٠٠	١١٠	كفر الزيات -حوش عيسى - إسكندرية
٥٥٠	٤٠	الباجور-دفرة
١٢٩٥٠	١٥٣٠	الإجمالى

المصدر: د.عبد القادر فتحى لاشين وفريق خبراء المنظمة العربية للتنمية الإدارية (٢٠١٠)، ص.٤١٦.

### المبحث الثالث

#### الآثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة من المشاركة

##### بين القطاعين العام والخاص

لقد رأينا فيما سبق أن الحكومة قد دشنت العديد من مشروعات البنية الأساسية فى مجالات مختلفة ساهمت فى تطوير البنية التحتية وتحسين مستوى الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع، وعوضت العجز الذى تعاني منه الدولة فى الموارد المالية. ولقد ساهمت هذه المشروعات - ضمن عوامل أخرى - على زيادة معدلات الاستثمار الأجنبى المباشر وعلى زيادة عائدات السياحة والخدمات الأخرى.

## أولاً: الآثار الاقتصادية للمشاركة:

لا يمكن إنكار أهمية الدور الذي يقوم به الاستثمار الخاص في قطاعات البنية التحتية وهو ما ينعكس على تحسن في أداء الاقتصاد الوطنى. فلقد أظهرت إحدى الدراسات أثر الاستثمار العام على زيادة معدل النمو الاقتصادى فى دول شرق الكاريبى خلال الثلاثين عاما الماضية إلا أن هذا الأثر كان مؤقتا ومحدودا بسبب اعتماد تمويل هذه الاستثمارات على القروض الخارجية والتي أثرت سلبيا على حجم المديونية الخارجية وزادت من أعباء الدين بينما كان تأثيرها الإيجابى محدودا على الناتج المحلى الإجمالى<sup>٣٠</sup>. ولقد أظهرت دراسة أخرى أن تطوير خطوط السكك الحديدية فى الهند خلال ٦٠ عاما قد أدى إلى تقليل نفقات التجارة وزيادة الدخل الحقيقى لأفراد المجتمع<sup>٣١</sup>. كما بينت دراسة أخرى، تم تطبيقها على ٢١ دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية على مدى ٢٠ عاما، وجود علاقة إيجابية بين تطوير هيكل الاتصالات وبين النمو الاقتصادى<sup>٣٢</sup>.

ولما كانت المشاركة بين القطاعين العام والخاص تعد من بين أهم الآليات المستحدثة للاستثمار الخاص فإنها تساهم يقينا فى دعم عملية التنمية الاقتصادية فى مصر.

<sup>٣٠</sup> انظر فى تفصيل ذلك: Roache, S. (2007), "Public Investment and Growth in the Eastern Caribbean", IMF Working Paper, WP/07/124, IMF, Washington, D.C, P.11

<sup>٣١</sup> انظر فى تفصيل ذلك: Donaldson, D. (2010), "Railroads of the RAJ: Estimating the impact of transportation infrastructure", NBER working paper, 16487.

<sup>٣٢</sup> انظر: Roller, H. and L. Waverman (2001), "Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach", American Economic Review, vol. 91, n. 4.

فعلى صعيد التوظيف، يمكن أن نؤكد على دور هذه الاستثمارات فى خلق الكثير من فرص العمل وهو ما ينعكس إيجابيا على تقليص معدلات البطالة. فيكفى الإشارة إلى أنه قد تم البدء خلال عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ فى تنفيذ مشروع طريق الصعيد- البحر الأحمر وهو أحد مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى البنية الأساسية فى صعيد مصر وتبلغ كلفته ١.٦ مليار جنيه. سوف يوفر هذا المشروع ٥٢٣٢ فرصة عمل، أى ما يعادل ٤% من إجمالى فرص العمل الناتجة عن تأسيس جميع المشروعات الاستثمارية فى كافة المجالات فى عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ والتي تقدر بحوالى ١٥٧.٦ ألف فرصة عمل<sup>٣٣</sup>.

جدول رقم (١١): أثر المشاركة بين القطاعين العام والخاص على تحسين أداء الاقتصاد المصرى فى مجالات الاستثمار الأجنبى المباشر والسياحة والنقل خلال الأعوام ٢٠٠٢-٢٠١١.

السنة	/٢٠٠٢	/٢٠٠٣	/٢٠٠٤	/٢٠٠٥	/٢٠٠٦	/٢٠٠٧	/٢٠٠٨	/٢٠٠٩	/٢٠١٠
لاستثمار الأجنبى المباشر (بالمليون دولار)	٨٩٢	٤٣٥	٤١٣٥	٩٠٩٨	١٣٠٨٤	١٧٨٠٢	١٢٨٣٦	١١٠٠٨	٩٥٧٤
دخل السياحة (بالمليار دولار)	٣.٨	٥.٥	٦.٤	٧.٢	٨.٢	١٠.٨	١٠.٥	١١.٦	١٠.٦
عدد السائحين (بالألف سائح)	٥٢٣٩	٧٥١٢	٨٦٥٠	٨٦٩٣	٩٧٨٨	١٢٢٩٤	١٢٢٩٣	١٣٧٥٨	١١٩٣١

<sup>٣٣</sup> انظر وزارة الاستثمار (٢٠١٠)، "تقرير أداء وزارة الاستثمار والجهات التابعة لها عن العام المالى ٢٠٠٨/٢٠٠٩"، وزارة الاستثمار، ص. ٢٢.

٨.١	٧.٢	٧.٥	٧.٦	٦.٤	٥	٤.٣	٣.٨	٢.٩	إيرادات النقل (بالمليار دولار) قناة السويس
٥.١	٤.٥	٤.٧	٥.٢	٤.٢	٣.٦	٣.٣	٢.٩	٢.٢	

المصدر: البنك المركزي المصري، النشرة الإحصائية، أعداد مختلفة، ووزارة المالية، التقرير المالي الشهري، ٢٠١٢، فبراير.

وعلى جانب الاستثمار، فإن الأدبيات الاقتصادية قد اعتادت على الإشارة إلى الآثار الإيجابية الناتجة عن تطوير البنية التحتية في جذب مزيد من الاستثمارات الأجنبية وتشجيعها على توطين رؤوس أموالها في الدول التي تعمل على تحسين وتطوير بنيتها الأساسية ولاسيما في مجال الاتصالات والنقل والطاقة<sup>٣٤</sup>. ولقد استطاعت مصر أن تكون من بين أهم الأسواق الناشئة القادرة على جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

إن تأمل البيانات الواردة بالجدول رقم (١١) يوضح لنا أن حجم الاستثمار الأجنبي المباشر شهد طفرة كبيرة خلال السنوات ٢٠٠٢-٢٠١١ حيث زادت قيمته من ٨٩٢ مليون دولار في عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ إلى أكثر من ١٧ مليار دولار في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ قبل أن تشهد تراجعا ملموسا في عام ٢٠١٠/٢٠١١ بفعل الأزمة المالية العالمية وعدم الاستقرار السياسي والأمني الذي عقب ثورة ٢٥ يناير. ولا يمكن أن نهمل الدور الذي قامت به الاستثمارات المشتركة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية في جذب الاستثمارات الأجنبية لمصر.

<sup>٣٤</sup> من بين الدراسات التي اهتمت بتوضيح العلاقة بين الاستثمار في البنية التحتية ومعدل النمو الاقتصادي الآتي:

Canning, D. and M. Fay (1993), "The effect of Transportation Networks on Economic Growth", mimeo, Columbia University.

Hulten, C. (1996), "Infrastructure and Economic Development: one more unto the Beach", mimeo, World Bank and University of Maryland, College Park.

ولا يقتصر دور المشاركة فقط على تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر وإنما يمتد أثرها الإيجابي أيضا إلى إيرادات السياحة. فتطوير البنية الأساسية يشجع على قدرة الدولة على استقبال عدد أكبر من السائحين ومن ثم تحقيق إيرادات أكبر من السياحة. فبفضل تطوير المطارات وتوسعتها في مصر زادت قدراتها على استيعاب عدد أكبر من المسافرين وخاصة السائحين وشجعهم على القدوم إلى مصر. فقد زاد عدد السائحين من ٥.٢ مليون سائح في عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ إلى ما يقارب ١٤ مليون في ٢٠٠٩/٢٠١٠ قبل أن يقل عددهم ليصل إلى ١١.٩ مليون سائح في عام ٢٠١٠/٢٠١١ بفعل عدم الاستقرار الأمني. ولقد انعكس زيادة عدد السائحين إيجابيا على إيرادات السياحة في مصر التي زادت على نحو كبير من ٣.٨ مليار دولار في عام ٢٠٠٢ إلى ١٠.٦ مليار دولار في عام ٢٠١٠/٢٠١١.

وفي هذا السياق فإنه يمكن الإشارة إلى أن تأسيس مطار مرسى علم بطريق المشاركة بين القطاعين العام والخاص والذي بدأ العمل به عام ١٩٩٩ والمقرر الانتهاء من آخر مراحل تأسيسه وتوسعته في عام ٢٠٢٦ قد أدى إلى زيادة عدد الركاب من ١٤٥ ألف راكب في عام ٢٠٠٢ إلى ٤٢٤ ألف راكب في عام ٢٠٠٥<sup>٣٠</sup>. وهو ما يدل على دور هذه المشروعات في تشجيع السياحة. وأخيرا فإنه يمكن القول بان مشروعات المشاركة قد ساهمت على نحو كبير في زيادة حجم الإيرادات الناتجة عن النقل بفضل قدرتها على تحسين وتوسعة قدرة الموانئ وأرصفتها البترول وتوسعة وتعميق مجرى قناة السويس، وهو ما انعكس إيجابيا على عائد النقل الذي زاد من ٢.٩ إلى ٨.١ مليار دولار خلال العامين ٢٠٠٢/٠٣ - ٢٠١٠/١١.

ثانيا: الآثار الاجتماعية للمشاركة:

<sup>٣٠</sup>د. عبد القادر فتحى لاشين وفريق خبراء المنظمة العربية للتنمية الإدارية (٢٠١٠)، مرجع سابق، ص. ٣٧٨.

يتجاوز أثر مشروعات المشاركة بين القطاعين العام والخاص المجال الاقتصادي ليمس أيضا الجوانب الإجتماعية. فقد سبق أن أشرنا إلى الدور الإيجابي الذي تلعبه هذه الاستثمارات في تخفيض معدلات البطالة وهو ما يؤدي بالضرورة إلى انخفاض معدلات الجريمة والعنف في الدولة ومن ثم تحقيق مزيد من الاستقرار الاجتماعي والأمنى في ربوع المجتمع.

وعلاوة على ما سبق، فإنه تجدر الإشارة إلى أهمية مشروعات المشاركة في تحسين الخدمات التي توجه للجمهور في مجالات النقل والاتصالات والصرف الصحي والطاقة ومياه الشرب. إن تطوير هذه الخدمات يعد مؤشرا جيدا على جودة مستوى المعيشة في الدولة كما أنه يعطى انطبعا جيدا عن أداء الحكومة أمام المواطنين.

إن البيانات الواردة بالجدول (١٢) تدل على التحسن الذي طرأ في مجال الخدمات التي تقدم للجمهور حيث زادت نسبة استهلاك من الكهرباء والمياه العذبة وزادت عدد الطرق الممهدة. من ناحية أخرى، فإن نسبة الأمية قد انخفضت تدريجيا بين الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥-٢٤ عاما.

جدول رقم (١٢): تطور الخدمات العامة في مصر خلال السنوات

٢٠٠٦-٢٠٠٩.

٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	
١٦٠٠	١٥٠٠	١٤٠٠	١٤٠٠	استهلاك الكهرباء(كيلو وات/الفرد)
٨	٧	٦	-	استهلاك المياه العذبة (% من المسحوب من المياه العذبة)
٨٧	٨٥	٨٠	٧٥	الطرق الممهدة (% من الطرق الكلية في الدولة)
١٥	١٦	١٧	١٧	معدل الأمية (% من الأفراد من ١٥-٢٤ عاما)

المصدر: جمعت بمعرفة الباحث من واقع بيانات البنك الدولي، قاعدة بيانات الدول المختلفة.

ومن الضروري أن نشير أخيرا إلى القول بأن مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية تقلل إلى حد كبير من الفساد المالي والإدارى الذى يشوب غالبا الاستثمارات العامة التى تمول عن طريق الدولة فقط. فقد بينت إحدى الدراسات وجود ارتباط وثيق بين زيادة معدل الفساد المالى من ناحية وبين زيادة معدل الاستثمارات العامة وانخفاض مستوى خدمات البنية الأساسية من ناحية أخرى<sup>٣٦</sup>.

نخلص مما سبق إلى القول بأن عقود المشاركة قد ساهمت على نحو كبير فى تنمية بعض المتغيرات الاقتصادية وكذلك فى تحسين خدمات البنية الأساسية المقدمة للجمهور.

### المبحث الرابع

#### مستقبل المشاركة بين القطاعين العام والخاص

ما تزال مصر فى حاجة ماسة إلى المزيد من الاستثمارات فى مجال البنية التحتية من أجل دفع عملية التنمية الاقتصادية وتحسين مستوى المعيشة لأفراد المجتمع. إن الاستفادة من مكاسب الكفاءة والفعالية التى تحققت المشاركة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك دورها فى تمويل مشروعات البنية التحتية، هو أمر يحتاج إلى دعم متواصل من قبل القائمين على إدارة الاقتصاد الوطنى. ومع ذلك فإنه يمكن القول بأن هذه الرغبة لا بد وأن تدعمها عزيمة قوية وآليات فعالة لتصحيح ومعالجة الصعوبات التى تواجه تنفيذ هذه المشروعات. عقبات المشاركة بين القطاعين العام والخاص:

من بين العقبات التى واجهت مشروعات التعاون بين القطاعين العام والخاص عدم دقة ووضوح التزامات أطراف التعاقد وقد تعثرت العديد من المشروعات، وبصفة خاصة مشروعات الطرق بسبب هذه الصعوبة. فعلى سبيل

<sup>٣٦</sup> انظر فى تفصيل ذلك: Tanzi, V. and Davoodi, H. (1997), "Corruption, Public Investment, and Growth", IMF Working Paper, WP/97/139, IMF, Washington, D.C, P.20.

المثال، توقف العمل بالعديد من مشروعات إقامة الطرق التي تم البدء فيها في عام ١٩٩٦ مثل طريق اسكندرية/الفيوم وطريق الفيوم/ديروط وطريق المعادى/القطامية بسبب النزاع حول التزامات الأطراف<sup>٣٧</sup>. ومع ذلك فإنه يمكن القول بأن هذه العقبة قد تلاشت بعد صدور القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ ولائحته التنفيذية حيث غطى هذا القانون حقوق والتزامات الأطراف بقدر كبير من الدقة والوضوح وهو ما يضمن قدرا كبيرا من الشفافية يطمأن الأطراف المتعاقدة على حقوقها.

من العقبات الأخرى التي تواجه الاستثمار المشترك عدم التوزيع الأمثل للمخاطر بين المستثمر الخاص والإدارة فرغبة هذه الأخيرة في تحميل القطاع الخاص بمعظم مخاطر المشروع يجعله يتراجع أو ينسحب عن إتمامه. لهذا فإنه من الضروري توزيع هذه المخاطر على الطرفين على نحو يحقق التوازن والعدالة فيما بينهم.

زد على ما سبق كثرة وطول الإجراءات والموافقات التي يتعين على المستثمر الخاص الحصول عليها قبل الشروع في تنفيذ المشروع، بالإضافة إلى الرشوة والمحسوبية التي تعيق إتمام هذه الإجراءات.

من ناحية أخرى فإن ارتفاع سعر الضرائب على الدخل ومضاعفة رسوم إجراءات المشروعات أضعف من حماس القطاع الخاص للانضمام إلى مشروعات المشاركة خلال فترة التسعينات وبداية العقد الأول من الألفية الثالثة. ويمكن القول بأن الدولة قد تغلبت على هذه الصعوبة بعد إصدارها للقانون الجديد للضريبة على الدخل في عام ٢٠٠٥ والذي تم بمقتضاه تخفيض الضريبة على أرباح الشخص الاعتبارية من ٤٠% إلى ٢٠%، بالإضافة للعديد من الإصلاحات التي أدخلتها وزارة الاستثمار وبسطت من خلالها إجراءات ورسوم تأسيس الشركات.

<sup>٣٧</sup> المرجع السابق، ص. ٤١٤.

جدول رقم (١٣): توقعات النمو الاقتصادي في بعض الدول العربية بعد الربيع العربي.

	التوقعات في أكتوبر ٢٠١٠		التوقعات في أكتوبر ٢٠١١	
	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٢
مصر	٥.٥	٥.٧	١.٢	٢.٨
تونس	٤.٨	٥	٠.٠	٣.٩
المغرب	٤.٣	٥	٤.٦	٤.٦
ليبيا	٦.٢	٦.٢	غير معروف	غير معروف
البحرين	٤.٥	٤.٨	١.٥	٣.٦
سوريا	٥.٥	٥.٦	-٢	١.٥
اليمن	٤.١	٤.١	-٢.٥	-٠.٥

المصدر: IMF, Arab World Competitiveness, Report, 2011

بالإضافة إلى الصعوبات السابقة، فإن هناك بعض العقبات الأخرى مثل تأثير الأزمة المالية العالمية التي قلصت من رؤوس الأموال الأجنبية التي تساهم في مشروعات المشاركة. من ناحية أخرى فإن عدم الاستقرار السياسي والأمني الذي يسود مصر منذ ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ يمثل عقبة كبيرة، وإن كانت وقتية، أمام عقد المزيد من مشروعات المشاركة مع القطاع العام وخاصة في ظل ما هو متوقع من ضعف معدلات النمو الاقتصادي في مصر خلال السنوات المقبلة وفقا لتوقعات لصندوق النقد الدولي. فقد توقع هذا الأخير انخفاض معدلات النمو لأقل من ٢% بعد أن كان متوقعا للاقتصاد المصري زيادة معدل نموه لأكثر من ٥% خلال العامين ٢٠١١ و٢٠١٢ (انظر الجدول رقم ١٣).

ولقد انعكس ذلك بالفعل على تدنى حجم الاستثمارات المحلية من ٤.٧% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الربع الأخير من ٢٠١٠ إلى ١.٢% خلال الربع الأخير من عام ٢٠١١، كما انخفض معدل الاستثمار الجنبى المباشر من ٣.١% فى عام ٢٠١٠ إلى ٠.٩% خلال عام ٢٠١١ وهو ما يؤكد الصعوبات التى قد تواجه المشاركة خلال السنوات المقبلة<sup>٣٨</sup>.

### هل تصلح المشاركة كبديل للخصخصة؟

لقد أبرزنا فى بداية هذه الدراسة أوجه الاختلاف بين الخصخصة والمشاركة بين القطاعين العام والخاص. ولا يمكن إنكار الدور الذى ساهمت به الإيرادات المتحصلة عن بيع الشركات التى كانت مملوكة للدولة فى تمويل الإنفاق العام وبصفة خاصة فى تمويل مشروعات الصندوق الاجتماعى للتنمية الذى يقدم قروض ميسرة للشباب لعمل مشروعات صغيرة ومتوسطة. فقد بلغ إجمالي الشركات التى تم خصخصتها خلال السنوات ١٩٩٣-٢٠١١ حوالى ٢٨٢ شركة وبلغت قيمتها ٥٣٦٤٤ مليون جنيه. ومع ذلك فإن العديد من هذه الصفقات تعرضت للكثير من النقد والمعارضة من قبل أفراد المجتمع لما شابها من فساد مالى لدرجة صدور بعض الأحكام القضائية التى تقيد ببطلان هذه الصفقات. كما وجهت العديد من سهام النقد لسياسة الخصخصة بسبب ما أدت إليه من ارتفاع فى معدلات البطالة بعد استغناء مشترى هذه الشركات عن جزء كبير من العمال أو إغلاقها وبيع الأرض المقامة عليها هذه الأصول لتحقيق مكاسب أكبر.

وفى الواقع، فإننا نرى أن عقود المشاركة تعد هى الوسيلة المثلى على الأقل فى الوقت الراهن لاستقطاب الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية ولا سيما

<sup>٣٨</sup> هذه البيانات مستخلصة من وزارة المالية، التقرير المالى الشهرى، ٢٠١٢، فبراير.

في مجال البنية التحتية. من ناحية أخرى، فإن الظروف السائدة في مصر الآن لا تشجع على الاستمرار في سياسة الخصخصة بعد الشكوك التي دارت حول الصفقات السابقة والتي أثارت الرأي العام ضد هذه السياسة. نحو تفعيل أكبر للمشاركة في السنوات المقبلة:

إن مصر تمتلك قاعدة مؤسسية قوية تتمثل في التنظيم القانوني المتكامل للمشاركة بالإضافة إلى وجود وحدة مركزية للمشاركة مع القطاع الخاص لديها خبرة طويلة وتابعة لوزارة المالية وهو ما أهلها للحصول على جائزة المشاركة في عام ٢٠٠٩ كأفضل أداء حكومي في قارة أفريقيا. ولقد ساهمت هذه الوحدة في تسهيل إبرام العديد من عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص كما ساعدت وزارة الاستثمار في إعداد فرص لمشروعات التعاون المشترك في مجال البنية الأساسية تبلغ قيمتها أكثر من ٩ مليار دولار يلخصها الجدول التالي.

جدول رقم (١٤): فرص الاستثمار بمشاركة القطاع الخاص فى مشروعات المرافق والبنية الأساسية.

م	عدد المشروعات	مجال الاستثمار	التكلفة (مليون دولار)	وصف المشروع
١	٢	خطوط سكة حديد	٧٩٢	إنشاء وصيانة وتمويل خط سكة حديد يمتد من عين شمس حتى مدينة العاشر من رمضان مع احتمالية امتداده لمدينة بلبيس. إنشاء وتطوير خط سكة حديد مطروح الذى يمتد من شمال الطريق الدولى إلى جنوبه.
٢	١٢	موانئ	٤٩٥٠	إنشاء وتطوير موانئ شرق بورسعيد ودمياط والإسكندرية والدخيلة
٣	١	طرق	٥٤٥	مد وصيانة وتمويل طرق سريعة بين منطقة روض الفرج ومدينة السادس من أكتوبر
٤	١	مراكز طبية	١٤٥٠	تأسيس مدينة طبية دولية بالإسكندرية
٥	١	مشروعات بحثية وتطوير	٣٦٥	تأسيس مدينة للعلوم والتكنولوجيا
٦	٣	مشروعات مياه	٤٤٥	تأسيس محطاتى أسوان والبحر الأحمر وتطوير محطة الإسماعيلية
٧	٣	مشروعات الصرف الصحى	٥٨٠	إنشاء محطتين بالإسكندرية وبالجزيرة لمعالجة مياه الصرف الصحى
٨	٢٣		٩١٢٧	

المصدر: وزارة الاستثمار.

من اللازم على الحكومة المصرية بعد استقرار الأوضاع الأمنية أن تنمى مجهوداتها فى مجال جذب الاستثمارات الأجنبية والعربية والمحلية وأن تشجع على المشاركة بين القطاعين العام والخاص. كما يجب من ناحية أخرى أن تظهر الدولة من خلال المؤتمرات المختلفة والندوات فوائد ومزايا هذا التعاون لجميع الأطراف وأن توضح أهم فرص الاستثمار المتاحة فى هذا المجال.

## الخاتمة

لقد تعرضنا في الدراسة الحالية لموضوع المشاركة بين القطاعين العام والخاص ومدى مساهمة هذا التعاون في تحقيق بعض الآثار الإيجابية في المجالين الاقتصادى والاجتماعى. ولقد عالجتنا هذا الموضوع من خلال فصلين، حيث عرضنا في الفصل الأول لماهية المشاركة بين القطاعين العام والخاص وصورها المختلفة وما يميزها عن باقى أشكال التعاون بين القطاعين. من ناحية أخرى، فإن هذا الفصل قد انطوى على تحليل لأهم الشروط الواجب توافرها في التشريع الخاص بالمشاركة قبل أن يتعرض بالمناقشة واقع ومستقبل المشاركة بين القطاعين العام لعقود المشاركة في مصر (القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠). أما الفصل الثانى من تلك الدراسة فقد خصصناه لعرض ومناقشة واقع ومستقبل المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر. ولقد تناول هذا الفصل على وجه الخصوص تطور حجم الاستثمارات الخاصة في مصر خلال العقد الأول من القرن الحادى والعشرين وأهم مشروعات المشاركة التى تمت فى مجال البنية التحتية والصعوبات التى تواجهها ومستقبلها فى ظل التغيرات المحلية والإقليمية والعالمية.

### النتائج:

لقد توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج التى يمكن أن نجملها

فيما يأتى:

أولاً: تعد عقود المشاركة واحدة من أهم آليات التعاون بين القطاعين العام والخاص فى مجال تمويل البنية التحتية نظراً لما تحققه من فوائد سواء بالنسبة للمستثمرين من القطاع الخاص أو للحكومة. فهى تفتح للقطاع الخاص فرصاً واعدة للاستثمار وجنى الأرباح فى مجالات ضرورية يعد الطلب عليها غير مرناً، كما تتيح للقطاع العامة توفير خدمات أساسية للجمهور دون تكلف عبء تمويلها أو تحمل أعباء الديون الخارجية اللازمة لتمويل هذه المرافق.

ثانياً: يقوم الاستثمار الخاص بدور كبير فى تطوير البنية التحتية وتحسين مستوى الخدمات التى تقدم للجمهور سواء على المستوى الدولى أو المستوى المحلى. وتجدر الإشارة إلى أن مستوى الخدمة المقدم من قبل القطاع الخاص تفضل ذلك المستوى الذى كان يقدم بواسطة القطاع العام نظراً لما يتمتع به الأول من خبرة كبيرة وأساليب متقدمة فى الإدارة تضمن فعالية الأداء وجودة المنتج وانخفاض التكاليف.

ثالثا: يوجد لدى مصر تنظيم تشريعى متميز يتعلق بعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص وهو القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ والذى جاء مستوفيا لسمات التشريع الناجح فى أغلب نصوصه. فقد تضمن هذا التشريع ضمانات متعددة لتشجيع القطاع الخاص على المشاركة فى تمويل مشروعات البنية الأساسية كما انطوى على توازن مقبول لتوزيع المخاطر بين الشركاء، بالإضافة إلى الوسائل المتعددة التى قدمها هذا التشريع لضمان تحقيق المشروعات لمستوى الجودة المطلوب للخدمات والمنصوص عليه فى التعاقد.

رابعا: تنامى دور القطاع الخاص فى تمويل مشروعات البنية التحتية فى مصر اعتبارا من أواخر عقد التسعينات من القرن الماضى، ولا سيما بعد تشجيع الدولة للقطاع الخاص وتوجهها نحو اقتصاد السوق. واتخذ التعاون بين القطاعين العام والخاص أشكالا عدة أحدثها صورة المشاركة التى تكفل بتنظيمها القانون ٦٧ لسنة ٢٠١٠، حيث أضحت عقود المشاركة تمثل من ناحية قيمتها المالية جزءا هاما من حجم الاستثمارات الخاصة فى مصر.

خامسا: لقد ساهمت عقود المشاركة إيجابيا فى تحسين وتطوير البنية التحتية فى مصر مما كان له أكبر الأثر فى زيادة الإيرادات السياحية وعائدات النقل وتشجيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة القادمة إلى مصر. على صعيد آخر، فإن المشاركة قد أدت إلى تحسين مستوى جودة الخدمة المقدمة إلى الجمهور فى مجال الصحة والنقل والصرف الصحى والكهرباء والطرق والمياه النقية، وهو ما انعكس على تطور مستوى المعيشة للكثير من المواطنين.

سادسا: ما تزال هناك بعض الصعوبات التى تعرقل التعاون بين القطاعين العام والخاص بعضها خارجى كالأزمة المالية العالمية والتى تحد من مساهمة رؤوس الأموال الأجنبية فى عقود المشاركة، وبعضها الآخر داخلى مثل عدم وضوح التزامات الأطراف فى العديد من العقود وكثرة الإجراءات الإدارية اللازمة لإتمام التعاقد وعدم توزيع المخاطر بين أطراف التعاقد على نحو متوازن، بالإضافة إلى عدم الاستقرار الاقتصادى والمالى والأمنى الذى تعاني منه مصر منذ قيام ثورة يناير.

سابعا: من المتوقع أن تتضاءل عمليات الخصخصة فى السنوات المقبلة خاصة بعد قيام ثورة ٢٥ يناير ومع قضايا الفساد الإدارى والمالى التى شابته هذه العمليات، وبالتالي فإن مستقبل عقود المشاركة سيكون أكبر مع القطاع الخاص

وستكون هذه العقود هي الأكثر ملاءمة خلال الحقبة المقبلة. ومع هذا فإنه يجدر القول بأن حدوث طفرة في عقود المشاركة وانطلاقها نحو آفاق أكثر اتساعا هو أمر مرهون باستعادة الاقتصاد المصرى لعافيته وعودة الاستقرار الأمنى إلى ربوع المجتمع طالما أن الاستثمار والأمن مرتبطان إلى حد كبير.

## التوصيات:

يمكن لنا فى نهاية هذا البحث أن نقترح بعض التوصيات التى من شأنها أن تفيد الدولة فى تشجيع القطاع الخاص على زيادة مساهمته فى عقود المشاركة. وتتمثل أهم هذه التوصيات فيما يلى:

أولاً: ضرورة توفير إطار مؤسسى صحيح وكاف من قبل الدولة كالاتزام السياسى وإقرار الحوكمة الجيدة فى الإدارة مع إقرار العديد من التشريعات واللوائح المدعمة لعقود المشاركة. إن وجود هذا الإطار من شأنه أن يشجع القطاع الخاص على الدخول فى مشاركة طويلة الأجل مع القطاع العام نظراً لتأكده من حماية مصالحه ومن أن القيادات السياسية والحكومة سوف تحافظ على التزاماتها تحت مظلة عقود المشاركة.

ثانياً: على الحكومة أن تطور من الخبرات الإدارية الموجودة لديها والتي تتولى الإشراف على مشروعات المشاركة وتيسير تنفيذها. فمن الضرورى توافر القدرات الإدارية التى ستتولى إدارة برامج المشاركة وتقييم العقود المختلفة وحسن اختيارها وفقاً لاعتبارات تخدم المصلحة العامة ومدى حاجة الجمهور لهذه الخدمات. من ناحية أخرى، فإنه من اللازم التأكد من مدى ملاءمة هذه العقود للأهداف الاقتصادية والمالية المقررة. ويمكن إكساب هذه الخبرات للعناصر الإدارية من خلال برامج التدريب والاستعانة بالخبرات والإدارات الأجنبية المتصلة بموضوع المشاركة.

ثالثاً: تشجيع القطاع الخاص على تقديم مقترحات لتأسيس أو تطوير بعض المرافق لتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين وألا يقتصر هذا الحق على الإدارة فقط. إن فائدة هذه التوصية تتمثل فى أن قدرة القطاع الخاص وخبرته الإدارية قد تعينه مقارنة بالقطاع العام على تحديد أهم الخدمات الواجب تقديمها للجمهور أو تلك التى تحتاج إلى تطوير. ومن المتصور أن يتم ذلك من خلال

الندوات والاجتماعات المشتركة بين ممثلين عن القطاع العام وأصحاب رؤوس الأموال الخاصة ورجال الأعمال.

رابعا: يتعين على الوحدة المركزية للمشاركة أن تقوم بعمل تقييم مفصل عن كل مشروع من المشروعات المنفذة من خلال عقود المشاركة وأن يتم عمل استبيان يستطلع من خلاله رأى شركة المشروع وأيضا الهيئات العامة المشرفة أو المشتركة فى تنفيذ هذا المشروع. إن مثل هذا التقييم سوف يكون مفيدا فى الوقوف على أهم العقبات التى واجهت تنفيذ المشروع ومن ثم يمكن تذليلها فى المشروعات المقبلة. من ناحية أخرى فإن هذا الاقتراح سيساهم فى التعرف على أهم مكاسب المشروع ومدى ربحيته وإنتاجيته وبالتالي يمكن تعظيم هذه المنفعة فى مشروعات أخرى.

خامسا: من اللازم على الإدارات والجهات المعنية فى مصر أن تسارع إلى إعادة الاستقرار الأمنى والسياسى فى المجتمع حتى تستعيد مصر مرة أخرى قدرتها على استقطاب المزيد من رؤوس الأموال الأجنبية وتشجيع رأس المال الوطنى على المساهمة فى استثمارات المشاركة بدلا من هروبها إلى دول أخرى أكثر استقرارا.

## المراجع

المراجع العربية:

- إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية بدبي (٢٠١٠)، "الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص"، دائرة المالية، دبي، إبريل.
- الجريدة الرسمية (٢٠١٠)، العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو سنة ٢٠١٠  
الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (ب) في ٢٣ يناير سنة ٢٠١١.
- د. رجب طاجن (٢٠٠٧)، "عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، دار النهضة العربية.
- د. سمير برهان راغب (٢٠٠٩)، "عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص في النظام الفرنسي"، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة "صياغة وإبرام عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص"، منظمة العربية للتنمية الإدارية، شرم الشيخ، مصر، خلال الفترة ٢٣-٢٥ مارس ٢٠٠٩.
- د. عادل محمود الرشيد (٢٠٠٦)، "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.
- د. عبد القادر فتحى لاشين وفريق خبراء المنظمة العربية للتنمية الإدارية (٢٠١٠)، "نظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى مشروعات البنية الأساسية للنقل: نماذج من بعض الدول العربية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، ٤٧٥.
- د. محمد محمد عبد اللطيف (٢٠٠٠)، "الاتجاهات المعاصرة فى إدارة المرافق العامة الاقتصادية"، بدون دار نشر.
- د. هانى صلاح سرى الدين (٢٠٠١)، "التنظيم القانونى والتعاقدى لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.
- وزارة الاستثمار (٢٠١٢)، "تطور مؤشرات أداء الاقتصاد الوطنى"، فبراير.
- وزارة الاستثمار (٢٠١٠)، "تقرير أداء وزارة الاستثمار والجهات التابعة لها عن العام المالى ٢٠٠٨/٢٠٠٩"، وزارة الاستثمار.
- وزارة المالية (٢٠٠٩)، "الجديد عن البرنامج القومى للشراكة مع القطاع الخاص"، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص.

## المراجع الأجنبية:

- Akitoby, B., Hemming, R. and Schwart, G. (2007), "Public investment and Public-private partnerships", IMF, Economic Issues, n. 40.
- Canning, D. and M. Fay (1993), "The effect of Transportation Networks on Economic Growth", mimeo, Columbia University.
- Donaldson, D. (2010), "Railroads of the RAJ: Estimating the impact of transportation infrastructure", NBER working paper, 16487.
- European Commission (2003), "Public Finances in EMU 2003", Brussels
- Hulten, C. (1996), "Infrastructure and Economic Development: one more unto the Beach", mimeo, World Bank and University of Maryland, College Park.
- IMF, Arab World Competitiveness, Report, 2011
- Nutavoot, Pongsiri (2001), "Regulation and Public – Private Partnerships ", Centre on Regulation and Competition , Working Paper Series, WP n. 12, October.
- Roache, S. (2007), "Public Investment and Growth in the Eastern Caribbean", IMF Working Paper, WP/07/124, IMF, Washington, D.C
- Roller, H. and L. Waverman (2001), "Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach", American Economic Review, vol. 91, n. 4.

- 
- Tanzi, V. and Davoodi, H. (1997), "Corruption, Public Investment, and Growth", IMF Working Paper, WP/97/139, IMF, Washington, D.C
- Ter-Minassian, T. (2004), "Public –private partnerships", Fiscal Affairs Dept., IMF.
- Ter-Minassian, T. (2004), "Public Investment and Fiscal Policy", Fiscal Affairs Dept. et al, IMF.
- [www.aleqt.com/2011/07/09/article\\_557199.html](http://www.aleqt.com/2011/07/09/article_557199.html)