دور عقود المشاركة المبرمة وفق احكام قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997 المعدل في تطوير البنى التحتية الاقتصادية

الباحثة: فرح حكمت مكي
مدير عام الدائرة القانونية/ وزارة التجارة

أ.م.د. عبد الكريم كاظم عجيل
عميد المعهد العالي لإعداد وتأهيل القادة/ الأمانة العامة لمجلس الوزراء

يهدف هذا البحث إلى أبراز كيفية تحقيق شراكة فعالة بين القطاعين العام والخاص، لتحقيق كفاءة عالية في انجاز مشاريع البنى التحتية وتقليل التكاليف التي تتحملها الدولة، خاصة في ظل ما يشهده العالم اليوم من تطورات وتحولات متسارعة، لما تلعبه عقود المشاركة من دور حيوي في تطوير البنى التحتية حيث تسهم في تعزيز الاستثمارات وتنمية المشاريع الضخمة ، الأمر الذي دفع بالعديد من حكومات الدول إلى مشاركة القطاع الخاص للتعاون في تمويل وتنفيذ تلك المشاريع لتخفيف مسؤولية الدولة التي يعود إليها امتلاك تلك المشاريع، والتقليل من نفقاتها لما تمثله من عبئا ماليا كبيراً ، زيادة على ذلك فهي التي تتولى إدارتها وتشغيلها .

الكلمات المفتاحية: المشاركة ، البنى التحتية ، القطاع العام ، القطاع الخاص، الموازنة العامة .

This study intends to highlight the ways in which the public and private sectors can collaborate effectively, leading to high efficiency in the completion of infrastructure projects and the reduction of state-borne costs—especially in light of the world's swift developments and transformations. Because partnership contracts are essential to the development of large projects and the raising of investments, governments everywhere have pushed the private sector to finance and carry out these projects in order to relieve the state of liability for infrastructure projects and cut costs. This prompted governments all over the world to work together with the private sector to fund and implement these initiatives. In addition to minimizing costs, this helps the state, which owns the infrastructure projects, bear less of the financial burden of sustaining and operating them.

Keywords: partnership, infrastructure, public sector, private sector, public finan.

الاستلام	الارجاع	القبول
2024/3/12	2024/4/10	2024/5/1

المقدمة

مع تزايد الاهتمام بتطوير البنى التحتية الاقتصادية كجزء اساسي من استراتيجيات التنمية وحيث ان أغلب مشاريع البنى التحتية في العديد من الدول تمول من موازناتها العامة وذلك لتعدد مصادر التمويل الا ان لهذا التمويل عيوب كضعف الاستدامة المالية وقلة المصادر وزيادة نفقات توفير تلك الخدمات على الموازنة العامة، وفي ظل زيادة دور القطاع الخاص في الاقتصاد زاد معه دور الشراكة بين القطاعين العام و الخاص حيث تعد الشراكة بين القطاعين أحد الوسائل الأساسية التي يمكن أن تسهم في تحسين الخدمة العامة المقدمة للمواطن وتطوير وتنمية مختلف القطاعات الاقتصادية، وتخفيف الضغط المتزايد الذي تعاني منه الميزانية العامة ، بالاضافة الى توزيع المخاطر بين الشركات والجهات الحكومية وبالتالي فان الجمع بين دور القطاع العام والقطاع الخاص في إطار تشاركي وفي مختلف المشاريع الاستثمارية في مجال البنى التحتية يتم من خلال التعاقد وفق عدة أنواع من عقود الشراكة، التي أثبتت فعاليتها والاستفادة من الموارد المالية والبشرية الموجودة لدى القطاع الخاص. ولكن هذا لا يتحقق الا في إطار شراكة بين القطاعين تكون جيدة التصميم والتنفيذ وتحقق كفاءة ومستويات عالية من الخدمات في انجاز مشاريع البنى التحتية وتقليل التكاليف التي تتحملها الحكومة.

ومما سبق ذكره يمكن طرح الإشكالية الرئيسية التي تعالجها الدراسة على النحو التالي: كيف يمكن تفعيل شراكة حقيقية بين القطاعين العام والخاص بالشكل الذي يمكن الدولة من تقديم مستويات عالية من الخدمات ؟

فرضية الدراسة:

إن سوء تنظيم الشراكات بين القطاعين العام والخاص وعدم وجود تشريع واضح يقننها قد يؤدي إلى تعرض الحكومة لقدر أكبر من المخاطر، وبالتالي فان وجود إطار قانوني سليم يمكن من تحقيق كفاءة ومستويات عالية من الخدمات في انجاز مشاريع البنى التحتية.

أهداف الدراسة:

يسعى هذا البحث لتحقيق الأهداف الاتية:

- إعطاء فكرة عن الشراكة في مجال البنى التحتية وأنواعها.
- تحديد الشروط والمخاطر الممكنة من الشراكة في مجال البنى التحتية.

– معرفة كيفية تحقيق شراكة ناجحة وذات كفاءة عالية في مجال البنى التحتية بين القطاعين العام والخاص.

المبحث الأول: مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنى التحتية وأنواعها

اولاً : مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص

1- **الشراكة بين القطاعين العام والخاص:** يرى البعض أن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القطاع العام إلى احد أفراد القطاع الخاص القيام بتمويل الاستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستغلالها وصيانتها طول مدة العقد مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزء طوال فترة العقد ، وتتولى المؤسسات من القطاعين العام والخاص العمل معا لتحقيق مشاريع أو تقديم خدمات للمواطنين، وخصوصا في المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية [1]

2- **مفهوم الشراكة حسب صندوق النقد الدولي** : يشير مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى التعاون الذي يسمح للقطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات البنية التحتية والتي كانت تقدم تقليديا من خلال الحكومة، وتدخل الشراكة في عدة مجالات للبنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية، وغالبا ما تتركز في بناء وتشغيل المستشفيات والمدارس والسجون والطرق والأنفاق وشبكات إنارة الطرق والمطارات والموانئ ومحطات المياه والكهرباء [2]

3- **مفهوم الشراكة في القانون العراقي** : ان المشرع العراقي وان فتح الباب على مصراعيه لإبرام الادارة لعقود المشاركة مع القطاع الخاص، إلا أنه لم يضع تشريعا واضحاً لينظم ويحدد الأطر العامة لها ، فقد ظهرت تسمية القطاع المختلط كبداية لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص اول مرة في القانون رقم 103 لسنة 1964 الذي عرف شركات القطاع المختلط بأنها الشركات التي تسهم الدولة فيها بنسبة (51 %) من رأس مال الشركة ، اما قانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ المعدل سمح بتأسيس شركات مساهمة مختلطة تسهم فيها الدولة من خلال إحدى تشكيلاتها أو أكثر بنسبة لا تقل عن (20%) من رأس مال الشركة، ونجد ان الاشارة لعقود المشاركة وردت في المادة 15/ ثالثاً من

قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ المعدل التي نصت على:(للشركة حق المشاركة مع الشركات العراقية والعربية والأجنبية الرصينة لتنفيذ أعمال ذات علاقة بأهداف الشركة داخل العراق) ولقد حاولت إستراتيجيات التنمية الوطنية وكذلك وثيقة العهد الدولي مع العراق تفعيل دور القطاع الخاص ، إذ أكدت على إيجاد بيئة ملائمة للقطاع الخاص للشراكة ومشاركة المخاطر بين القطاعين، وأن تدار من قبل القادرين على ذلك إلا إن ذلك لم يعد إلا أهدافا وتوجهات بأهمية مشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية والدليل أنه لم يصدر حتى الآن قانون " بخصوص هذا الموضوع لغاية الان ، الا انه من الضرورة الاشارة الى ان هنالك خطوات جدية من الحكومة الحالية في الوقت الراهن في اعداد مشروع قانون او تعليمات لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص .

ثانياً : أنواع الشراكة في مجال البنى التحتية :

الشراكة في مجال البنى التحتية تتنوع حسب طبيعة التعاون بين القطاعين العام والخاص وتشمل عدة انواع مختلفة تتفق في الغالب على توزيع المسؤوليات والمخاطر بين الاطراف المشاركة وادناه بعض انواع الشراكة الرئيسية في مجال البنى التحتية [3]:

1. **عقود الخدمة(contracts service)** : تعد عقود الخدمة من العقود الملزمة للطرفين، وتعد هذه العقود من العقود قصيرة الأجل تتراوح مدتها بين سنة وثلاث سنوات، وتنتشر هذه العقود على نطاق واسع في دول كثيرة مثل ماليزيا، الهند وغيرها، ومن أمثلة الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص في هذه العقود قراءة العدادات وتحصيل الفواتير وصيانة وإحلال وتجديد شبكات مياه الشرب ومحطات رفع مياه الصرف الصحي وغيرها، وتتميز هذه العقود بوجود عنصر المنافسة فيها من خلال التعاقد مع شريك أو أكثر من القطاع الخاص ومن ثم الاستفادة من خبرته خاصة في النواحي الفنية ، مما يحقق كفاءة كبيرة في التشغيل والاداء.
2. **عقود الإدارة (contracts Management)** : وهي عقود تتفق من خلاله هيئة أو مؤسسة حكومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة، ومن ثم تتحول حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة ويظل حق الملكية للمؤسسة الحكومية، في مقابل أن تحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وتبقى المؤسسة الحكومية هي المسؤولة عن نفقات

التشغيل والاستثمار، وتتراوح مدة هذه العقود بين ثلاث إلى خمس سنوات، وتلجأ الحكومات إلى هذه الطريقة في حالات الشركات الخاسرة، وذلك لتنشيطها وإدخال طرق القطاع الخاص لرفع قيمتها وأسعارها حين تعرض للبيع.

3. **عقود الإيجار**: وهي عبارة عن عقد تمنح من خلاله الحكومة (مالكة الأصل) إلى شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة يتم الاتفاق عليها وتتراوح عادة ما بين(١٠-٦سنوات) مقابل أن تقوم الشركة الخاصة بدفع الإيجار المتفق عليه، على أن تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية (بعكس عقود الإدارة) مما يحفزها على تخفيض نفقاتها والحفاظ على قيمة الأصول، وتبقى الدولة مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون، ومن مزايا هذه العقود للدولة توفير نفقات التشغيل بدون التنازل عن الملكية، والحصول على دخل سنوي دون التعرض لمخاطر السوق، إضافة إلى وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى، وإدخال المهارات الإدارية والتكنولوجية المتطورة مما يزيد من كفاءة استخدام أصول الشركة.

4. **عقود الامتياز**: وتمنح الحكومات هذه العقود للقطاع الخاص، وفي هذه الحالة تتحول حقوق التشغيل والتطوير إلى الجهة المستفيدة (الشركة الخاصة)، إضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي تقع عليها، وذلك لفترة معينة تتراوح بين (15-30 سنة) بعدها ترجع الأصول إلى القطاع العام، في مقابل أن يحصل صاحب الامتياز على إيرادات تضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون واستهلاك استثماراته، وقد استخدمت هذه الطريقة وأثبت نجاح في بعض الدول كالأرجنتين حينما طبقت في مجال النقل والمواصلات(السكك الحديدية)، ، ويتضمن هذا الخيار العديد من الطرق من أبرزها طريقة بناء – تشغيل–تحويل (bot). [4]

5. **البناء والتشغيل ونقل الملكية** BOT(Transfe,Operate,Build) : يعتبر هذا الأسلوب من أحد أشكال تقديم الخدمات تمنح بمقتضاه الجهة الحكومية لفترة من الزمن أحد شركات القطاع الخاص الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تقترحه الحكومة بالإضافة إلى الاستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافية لتسترد شركة المشروع تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عائدات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الاتفاق، وتنتقل ملكية المشروع وفقاً لشروط التعاقد أو

الاتفاق إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل يتم الاتفاق عليه مسبقاً . ويمتاز هذا الأسلوب بأنه يحول مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص، إضافة إلى أنه يفيد الحكومة في الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيا المتقدمة، كما أنه يعد عاملا من عوامل جذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية الكبرى وذلك لضخامة الأعمال التي يستخدم فيها هذا الأسلوب، ولكن يؤخذ على هذا الأسلوب من الشراكات أنه يتطلب عناية خاصة بتصميم مستندات العطاء، كما أن عمليات الطرح والإرساء معقدة نسبياً مقارنة بالعقود الأخرى، ، كما انه يتطلب أن يكون هناك استقراراً سياسياً واقتصادياً ، وأن تتواجد بيئة قانونية وتنظيمية محددة.

6. **البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية** (Transfer ,Operate ,Own ,Build) : (BOOT)في ظل هذا الأسلوب تقوم الدولة أو إحدى أجهزتها الحكومية بمنح مستثمر القطاع الخاص الحق في إقامة أحد المشروعات الخدمية وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المشروع وصيانته وتحصيل مقابل تقديم الخدمة لسداد أعباء التمويل وتحقيق فائض ربح مناسب لمدة زمنية متفق عليها على أن تؤول ملكية أصول المشروع للدولة في نهاية تلك الفترة الزمنية، يمتاز هذا الأسلوب مثل أسلوب BOT بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فان مخاطر الاستثمار والتمويل تقع على عاتق القطاع الخاص بكاملها، في حين يعيبه أن المشروع لا يخضع خلال مدة التشغيل والصيانة لهيمنة القطاع العام أو الإدارة الحكومية وإن خضع لرقابتها.

ثالثاً: الطبيعة القانونية لعقود الشراكة

عقود المشاركة هي عقود قانونية تتيح للاطراف المشتركة فيها تحقيق اهداف مشتركة وتتضمن تحديد شروطها، وتوزيع المسؤوليات والارباح والخسائر بينهم وفق الاتفاق المحدد ، وتختلف الطبيعة القانونية لهذه العقود باختلاف القوانين المحلية لكل دولة والشروط المحددة في العقد. وغالباً ماتكون مسألة تفسير العقود وفقاً للقوانين المعمول بها في البلد المعني.

وللوصول إلى الطبيعة القانونية لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص ، نصل إلى نتيجة مفادها أن هذه العقود هي عبارة عن عقود ذات طبيعة خاصة من حيث أنها عبارة عن مزيج ما بين عقدين، فيعتبر عقدا مدنيا من حيث العلاقة ما بين القطاعين العام والخاص التي تحددها شروط العقد وأحكامه ، وعقدا إداريا من حيث الشكلية القانونية للعقد وذهب رأي اخر الى ان عقود

الشراكة يتم عقدها من خلال نظم قانونية مختلفة ، ولكل عقد ظروفه الخاصة ، بحيث يصعب وضع قاعدة عامة مجردة تقضي بأن عقد الشراكة عقد إداري أو عقد مدني ، لذا لابد من تكييف كل عقد على حدة في ضوء شروطه وعناصره ، والظروف والملابسات التي أحاطت به بحيث يكون التكييف متسقا تماما مع جوهر وحقيقة العقد ، فالعقود المبرمة بين الدولة والمستثمر ليست ذات طبيعة واحدة ولا تخضع لنظام قانوني واحد ، والعبرة في ذلك بتحليل كل عقد على حده لمعرفة أركانه ، وأن الاتفاق على مشروع من مشروعات البنية الأساسية الممولة من قبل القطاع الخاص يتناول عدة عمليات قانونية ينهض بكل منها في العادة عقد واحد ، فهو ينطوي على إنشاء بنية تحتية مادية أو توسيعها أو تحديثها ، وهذه العملية ينهض بها في العادة عقد الأشغال العامة ، كما أنه ينطوي على إدارة هذه البنية واستغلالها فترة من الزمن ، وهذه العملية ينهض بها في العادة عقد الالتزام ، كما أن هذا الاتفاق يلقي على عاتق الملتزم مسئولية ترتيب تمويل هذه العمليات ، وهو بهذه المثابة يحقق وظيفة عقد القرض العام ، ومن ثم فإن كل عملية قانونية ينطوي عليها اتفاق المشروع تخضع لأحكام العقد الخاص بها ، فعملية الإنشاء تخضع لعقد الإنشاء والأشغال العامة بحسب الأحوال ، وعملية الإدارة أو التشغيل تخضع لأحكام عقد المقاولة أو عقد الالتزام بحسب الأحوال

ونحن من جانبنا نرى ان الطبيعة الخاصة لعقود المشاركة يتطلب معها اعداد تشريع خاص ينظم موضوع ابرامها، لتحديد الطبيعة القانونية لها وحقوق والتزامات الطرفين . لكونها عقود تمس الحياه الاقتصادية والاجتماعية من ناحية ومن ناحية اخري تؤثر بالسلب أو بالإيجاب على الحياة السياسية ، لأن أي من كان يمول هذا المشروع هو في ناهية الأمر يعد عملا من أعمال الحكومة لذا يجب ان يكون لمثل هذه العقود طبيعة خاصة تنظم من خلال تشريعات خاصة .

المبحث الثاني : أهداف ومبررات وشروط ومخاطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنى التحتية

اولاً: اهداف ومبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنى التحتية :

1- **اهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص** : تسعى الحكومات المتعاقدة مع القطاع الخاص في إطار الشراكة معه في مجال البنى التحتية الى تحقيق مجموعة من الاهداف يمكن تلخيصها في الاتي :

أ- تغيير نشاط الحكومة من التشغيل للبنى التحتية وتقديم الخدمات العامة الى التركيز على وضع السياسات والاولويات لاهداف مشاريع البنى التحتية .

ب- إدخال الإدارة وكفاءات القطاع الخاص إلى مجال الخدمات العامة، وإشراكه في تحمل المخاطر.

ت- تحقيق قيمة أفضل مقابل النقود فيما يتعلق بالإنفاق العام، بمعنى السعر الأمثل للعميل على أساس التكلفة على مدار مدة العقد، وجودة الخدمة المقدمة، والمخاطر التي يتحملها المشارك. فالسعر الإجمالي يجب أن يكون أقل من التكلفة التي تتحملها الحكومة لو قامت بتوفير نفس مستوى الخدمة، متضمنة التكاليف الإضافية للمخاطر التي يمكن ان تواجهها الحكومة.

ث- تنفيذ المشاريع في الوقت المحدد وبالميزانية المحددة.

ج- تفادى تدهور الأصول والمنشآت الضرورية للخدمات العامة نتيجة للصيانة غير الفعالة أو التشغيل القاصر.

ح- إدخال الابتكارات على تصميم المشروع بالنسبة للأصول والتشغيل والصيانة.

خ- نقل المخاطر الى القطاع الخاص (التصميم والإنشاء والتمويل و الصيانة) بعيدا عن الموارد المحدودة للحكومة.

2- **مبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنى التحتية** : يمكن تلخيص مبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجموعة من النقاط كالتالي ؟

أ- الإسراع بتنفيذ المشروعات ذات الأولوية بالانجاز من خلال طرق حديثة، فقد أدى ارتفاع التكاليف الاستثمارية للمشروعات إلى دفع الحكومة نحو الدخول في مشاركة مع القطاع الخاص لإنتاج بعض الخدمات العامة.

ب- تشجيع القطاع الخاص نحو تقديم الخدمات العامة والاجتماعية في ظل انسحاب الدولة مع التوجه الليبرالي الذي تتبناه غالبية الدول.

ت- الاستفادة من الموارد المالية والبشرية الموجودة لدى القطاع الخاص.

ث- تخفيض تكلفة تقديم الخدمات المختلفة إذ يسمح نظام المشاركة بالحصول على أقل العروض المقدمة تكلفة وأكثرها كفاءة من حيث القدرة على تقديم الخدمة، فالشركات الخاصة تخشى الفشل في التعاقد لأن ذلك سيضر بسمعتها ولكن في المقابل قد يسمح

لها التعاقد أن تكون لها بعض القوى الاحتكارية في السوق مما يعظم مكاسبها من التعاقد.

ج- ضغوطات المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو، وتقلص التمويل المخصص للبرامج الاجتماعية.

ح- وكذلك سعي الحكومات لأجل توظيف القطاع الخاص في مجالات الخدمات العامة مع استعداد البنوك لتوفير التمويل اللازم لمؤسسات القطاع الخاص. [7]

ثانياً: شروط ومخاطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنى التحتية

1- شروط الشراكة بين القطاعين العام والخاص [8]

أ. توفر ثقافة مجتمعية داعمة للشراكة تشجع القيادة، ومشاركة المواطنين في أنشطة الشراكة ذات الاهتمام التنموي بعيد المدى .

ب. وجود تصور مجتمعي مشترك واقعي للشراكة، مبني على نقاط القوة والضعف للمجتمع، وفهم مشترك لإمكانات المنطقة المراد تنميتها .

ت. توفر تنظيم فعال يمكن من التحام الاهتمامات الفردية بالاهتمامات العامة للمجتمع .

ث. توفر شبكة للجماعات والأفراد الرئيسيين المعنيين بالشراكة، تشجع اتصالهم مع القيادة، وتذيب الفروق بين الاهتمامات المتنافسة .

ج. الرغبة والقدرة على رعاية الريادة، وتشجيع المخاطرة ورعاية المشاريع المرتبطة .

2- مخاطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنى التحتية [10]:

أ. ارتفاع تكلفة إقامة وتشغيل وصيانة المشروع عن تكلفته لو تولت الدولة إقامة وتمويل المشروع مباشرة بنفسها

ب. ارتفاع تكلفة تأمين المشروع ضد المخاطر.

ت. التحيز في اختيار الشركاء مما يؤدي إلى إضعاف المنافسة بين الشركاء .

ث. غياب القوانين المرافقة للشراكة مما قد يشكل عائقا في وجه شركات المشروع.

ثالثاً: كفاءة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنى التحتية

تسعى الحكومة إلى تحقيق كفاءة في تشييد مشاريع البنى التحتية وتقليل التكاليف التي تتحملها الشراكات وذلك يكون عن طريق شراكة جيدة التصميم والتنفيذ ومنه على الحكومة أن تتأكد من

كفاءة هذه الشراكة في تحقيق مستويات عالية في مشاريع البنى التحتية عن طريق إتباع النقاط التالية ؟

1. **وجود إطار قانوني سليم:**

وجود إطار قانوني سليم يغطي كافة أوجه الشراكة بين القطاعيين العام والخاص، ومع ذلك نظرا لتباين الأعرف القانونية قي مختلف البلدان فأن الأطر القانونية للتعامل مع الشراكات بين القطاعين تختلف إلى حد بعيد باختلاف البلدان، فعلى سبيل المثال قد لا تكون هناك قوانين مخصصة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان التي تعمل وفق إطار قانوني عام، والنتيجة أن جميع الأحكام تدرج في العقود بحد ذاتها، والأمر الذي يؤدي إلى زيادة تكاليف التفاوض بشأن العقود.

2. **إجراءات اختيار وتنفيذ الشراكات بين القطاعيين العام والخاص:**

تتكون من مرحلتين: تتألف المرحلة الأولى من اتخاذ قرار بشأن مدى جدارة المشروع على أساس التخطيط الاستثماري السليم وإجراءات تقييم المشاريع من الجوانب الحيوية في المرحة الأولى ترتيب كل المشاريع حسب عائداتها (الاقتصادية والاجتماعية) وتحديد أيها يمكن أن تتحمله المالية العامة ومن ثم ينبغي تنفيذه، وتتألف المرحلة الثانية بشأن اتخاذ قرار التعاقد على المشروع بالطرق التقليدية أو عن طريق الشراكة، ويتم بلوغ هذه الغاية من خلال مقارنة المردود الذي يتحقق للدولة.

3. **الالتزامات التعاقدية والمخاطر على المالية العامة:**

سوء تصميم الشراكات بين القطاعيين العام والخاص قد يؤدي الى تعرض الحكومة لقدر أكبر من المخاطر نظرا لما تنطوي عليه هذه الشراكات من التزامات تعاقدية طويلة الأجل ، ومن ضمن الشروط القانونية السليمة لخفض المخاطر القانونية مايلي:

- وجود قانون وقواعد تجارية فعالة.
- ضمان حقوق الملكية الفكرية والالتجاء إلى قواعد التحكيم.
- شفافية إجراءات منح التراخيص.
- مكافحة الفساد.

وتمثل الضمانات الحكومية أحد أشكال الدعم الحكومي المشروعة لاستثمارات البنية التحتية عندما تكون الحكومة في وضع يؤهلها لتوقع المخاطر والسيطرة عليها، وبالتالي التقليل من

تكلفتها. غير أن مثل هذه الضمانات تخلق بعض المتاعب من حيث عدم خضوعها عادة لنفس درجة الفحص الدقيق عند إعداد الموازنة مقارنة بالإنفاق العادي، ويقتضي هذا الأمر إعطاء أولوية لوضع سياسة استشرافية رشيدة النسبة للضمانات يشترط فيها توخي الشفافية في مجال المالية لعامة [10]وإن مشاركة القطاع الخاص بكفاءة تحتاج إلى مايلي [11]:

- سياسات واضحة وثابتة.
- أنظمة مستقلة للأسعار والجودة .
- التحديد الملائم لمخاطر القطاع العام.
- الإيفاء بمتطلبات البيئة والجوانب الاجتماعية
- الدعم المالي الحكومي لان القطاع الخاص لا يستطيع أن يفرض رسوماً لتنمية هذه المنافع.

رابعا: الشراكة المثلى بين القطاع العام والخاص (التجارة الدولية)

ساذكرفي هذا البند تفاصيل تجربة شراكة ناجحة لعقد مشاركة ابرمته وزارة التجارة / الشركة العامة لتجارة المواد الغذائية والتي ساهمت في تأمين توفير مفردات البطاقة التموينية وخلق توازن اقتصادي بالاضافة الى السيطرة على اسعار السوق ومنع استغلال وجشع التجار والاهم من هذا كله ان خفف من الضغط على الموازنة العامة والعمل مع القطاع الخاص كشريك لتوفير قوت المواطنين في التوقيتات المحددة وعدم الاعتماد على توفر التخصيصات المالية في الموازنة العامة وبالتفصيل الموضح ادناه

1- ابرم عقد المشاركة (عقد سلة الغذاء) في منتصف عام 2021 بالاستناد الى احكام المادة 15/ ثالثاً من قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997 المعدل ، وقرار مجلس الوزراء رقم 160 لسنة 2021 ولمدة خمس سنوات .

2- ساهم عقد السلة الغذائية في استمرار تجهيز مفرداتها من المواد (السكر، الزيت ، الرز ، معجون الطعام ، البقوليات) ضمن التوقيتات المحددة لها وبشكل ثابت ومستمر وبالحصص المقررة من مجلس الوزراء والبالغة (عشرة حصص) خلال السنة الواحدة ، وذلك لكون القطاع الخاص شريك للقطاع العام (وزارة التجارة) حيث كانت تسدد اقيام تلك المواد من الشركة المتعاقد معها (القطاع الخاص) دون الاعتماد على مايخصص للوزارة من تخصيصات مالية ومن ثم تسدد مستحقات الشركة متى ماتوفرت التخصيصات المالية لذلك من الموازنة العامة ، وهذا ما لم يكن ممكناً في التعاقدات السابقة التي كان

يشترط فيها القطاع الخاص تسديد المستحقات ابتداءً الامر الذي يجعل التعاقد مستحيلاً مالم تتوفر التخصيصات المالية ابتداءً ، كما يجعل التعاقد حذراً وقلقاً خوفا من الاخلال والتلكؤ في التنفيذ وبالتالي تعذر الوزارة عن تقديم خدمة ضرورية للمواطنين والمتمثلة بمفردات البطاقة التموينية ، وهو الامر الذي حصل في العديد من التعاقدات السابقة ولازالت اجراءات التقاضي فيها مستمرة لغاية تأريخه.

3- ترتب عن ابرام عقد السلة الغذائية وتوفر موادها بشكل مستمر وفي المدد المحددة لها السيطرة على اسعار السوق للسلع الاساسية التي تمثل قوت المواطنين كما ترتب عنها حالة من الرضى لدى فئات المواطنين كافة خلافاً للفترات السابقة التي كانت تشهد عدم رضى ومطالبات مستمرة بتوفير مفردات البطاقة التموينية في اوقاتها المحددة .

4- ساهم عقد السلة الغذائية في الحد من شبهات الفساد التي كانت تطال تعاقدات الوزارة السابقة ، كما ساهم في اختصار الاجراءات الروتينية للتعاقد والتي كانت تتبع سابقا وغالبا ماكانت تبوء بالفشل وذلك لصعوبة وتعقيد الاجراءات المنصوص عليها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014 والضوابط الملحقة بها وعدم وجود خصوصية لعقود تجهيز مفردات البطاقة التموينية .

5- اخيراً ولكون القطاع الخاص شريكاً مع القطاع العام فكانت الارباح والخسائر مشتركة بين الطرفين وخير مثال على ذلك ازمة الحرب الاوكرانية الروسية وتداعياتها على اسعار المواد الغذائية الا ان ذلك لم يؤثر على استمرار تجهيز مفردات السلة الغذائية وضمن الكلف التخمينية المحددة لذلك . كما ان عقد المشاركة ساهم في تحسين الواقع الاقتصادي للقطاع العام متمثلاً بوزارة التجارة من حيث المنافع والخدمات الاجتماعية التي قدمها القطاع الخاص للقطاع العام.

الخاتمة:

تشكل الاستثمارات في مجال البنية التحتية عاملا مهما في دفع عجلة النمو والتطور الاقتصادي في أي دولة، وهذا ماعتمدته العديد من الدول التي حققت تقدما اقتصادياً مقارنةً بالبلدان التي لازالت تعمل من خلال القطاع العام، بحيث لا تكون الدولة متطورة دون وجود بنية تحتية متقدمة. وان هذا جميعه لايتحقق الا بوجود تشريعات متكاملة ومحددة لعقود الشراكة لتوفير الاطار القانوني الضروري لتشجيع ودعم الاستثمار وتعزيز الثقة بين اطراف التعاقد ، كما تحمي حقوق والتزامات

الطرفين والحد من المخاطر التي تتعرض لها الحكومة نظرا لأن هذه العقود تكون طويلة الأجل . لذلك يجب الاستفادة من توصيات المؤسسات والهيئات الدولية والباحثين والخبراء و تجارب الدول في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص لخفض المخاطر القانونية وكذلك لابد من الالتجاء إلى قواعد التحكيم وشفافية إجراءات التعاقد.

الاستنتاجات :

بناءً لكل ماتقدم فان المضي في ابرام عقود المشاركة سيساهم في تحقيق الاتي :

1. **تعزيز التعاون بين القطاعين العام والخاص** : اصبح واضحاً اهمية عقود المشاركة في تعزيز التعاون بين القطاعين العام والخاص لتحسين البنية التحتية ، لما توفر هذه العقود من إطاراً قانونياً لتنظيم الشراكات بين الحكومة والشركات الخاصة.
2. **تحفيز الشركات الخاصة في مشاريع البنى التحتية** : يظهر ان عقود المشاركة تسهم في جذب شركات القطاع الخاص من خلال الامتيازات التي تمنح لها من القطاع العام كالاعفاءات الضريبية والكمركية وشموله بالامتيازات والتسهيلات التي تمنح للقطاع العام
3. **تقديم حلول مبتكرة وفعالة** : تبينت فعالية عقود المشاركة في تقديم حلول مبتكرة وفعاله لتمويل وبناء مشاريع البنى التحتية ، مما يسهم في تحسين جودة وكفاءة هذه المشاريع .
4. **تقليل العبئ المالي على الحكومة** : استخدام عقود المشاركة يؤدي الى تقليل العبئ المالي على الحكومة من خلال تحويل جزء من تكاليف المشاريع الى القطاع الخاص.
5. **تعزيز التنمية المستدامة** : تسهم عقود الشراكة في تعزيز التنمية المستدامة من خلال توفير مشاريع بنى تحتية تلبي الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمجتمع.
6. **تحسين الادارة والتشغيل** : تساعد عقود المشاركة في تحسين ادارة وتشغيل مشاريع البنى التحتية من خلال توفير مزيد من الفعالية والكفاءة في العمليات .

بناءً للاستنتاجات اعلاه يمكن القول ان عقود الشراكة المبرمة وفق احكام قانون الشركات رقم 22 لسنة 1997 المعدل تلعب دوراً مهماً في تحسين البنية التحتية من خلال تعزيز التعاون بين القطاعين العام والخاص وتقديم حلول مبتكرة وفعالة لتمويل وبناء مشاريع البنية التحتية .

التوصيات :

بناءً للاستنتاجات السابقة يمكن تقديم التوصيات التالية:

1. **تعزيز اطار التشريعات والسياسات** : نوصي بالاسراع باعداد التشريعات التي تنظم عقود المشاركة لوضع الاطر القانونية للتعاقد ولتعزيز الثقة بين الشركات الخاصة والحكومة.
2. **تعزيز التواصل والتعاون بين الاطراف المعنية** : نوصي بتعزيز التواصل والتعاون بين الحكومة والشركات الخاصة والمجتمع المدني لضمان تنفيذ وادارة الشراكات بشكل فعال وشفاف .
3. **تعزيز مراقبة وتقييم الاداء** : نوصي بتعزيز مراقبة وتقييم اداء مشاريع البنية التحتية المبرمة بموجب عقود الشراكة لضمان تحقيق الاهداف المحددة وتحسين النتائج .
4. **تشجيع الابتكار والاستدامة** : نوصي بتشجيع الابتكار وتبني التقنيات الجديدة والمستدامة في مشاريع البنى التحتية .
5. **تطوير القدرات البشرية** : نوصي بتطوير قدرات العاملين في القطاع العام والخاص في مجال ادارة وتنفيذ عقود المشاركة لضمان استخدام الموارد بكفاءة ونزاهة ومساءلة الاطراف المسؤولة عن تنفيذ المشاريع.

المصادر والمراجع:

[1] محمد متولي دكروري ،دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، وزارة المالية –إدارة البحوث والتمويل- ،2013، ص5.

[2] FMI, Public – Private Partnerships , the Fiscal Affairs development, 2004, P 04.

[3] محمد متولي دكروري ،دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، وزارة المالية –إدارة البحوث والتمويل، مرجع سابق ص10-11.

[4] حسان خضر، خصخصة البنية التحتية "، ص 15.

[5] الوحدة المركزية لشراكة القطاعين العام والخاص، البرنامج القومي لشراكة القطاعين العام والخاص،الإصدار الثاني، وزارة المالية، مصر،2008، ص14.

[6] عبدالله شحاتة الخطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة على مستوى المحليات الإمكانات والتحديات، ورقة بحثية متاحة على الانترنت ص 8 9.

[7] السعيد دراجي،عقود الشراكة ين القطاع العام والخاص ألية فعالة لتمويل التنمية المحلية، مجلة العلوم الانسانية، العدد41، مجلد ب، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، الجزائر، جوان 2014, ص311.

[8] عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص –المفاهيم-المناهج-التطبيقات-، المفاهيم-النموذج -التطبيقات-، منشورات المنظمة العربية للتنمية، ،2006، ص21.

[9] الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص, سلسلة قضايا اقتصادية, تصدر عن صندوق النقد الدولي، العدد2007،40، ص10 ص 11

[10] الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص, مرجع سابق ص12.

[11] دور البنى التحتية في التنمية الاقتصادية، منتدى الرياض الاقتصادي نحو تنمية اقتصادية مستدامة، قاعة الملك فيصل للمؤتمرات، السعودية، 6 ,7 أكتوبر 2003، ص 15.