

Public-Private Partnerships Contracts

Maha Nasser Al- Sderah

Nourah Nasser Al- Dosari

Department of Public Law || Faculty of Law and Political Science || King Saud University || Kingdom of Saudi Arabia

Abstract: The public private partnership (PPP) in the Kingdom of Saudi Arabia has been subject to many challenges, including that the system of competition and government procurement issued in 2007 is an old and traditional system that did not provide for contracting methods that include negotiation between the administrative authority and the contractor. The Kingdom is undergoing a major change that may extend to a regulatory framework that enhances the chances of successful PPPs projects away from the conventional procurement model. PPPs are one of the main components of the National Transition Program Which aims to increase the participation of the private sector in GDP by 2030. The current interest in these contracts is mainly driven by the decline in government revenues due to the decline in oil prices. The main advantages of the PPPs agreements are that they ensure the maintenance of high levels of service without The government carries huge expenses as the Kingdom is the most active MENA country in the area of PPPs. The study concluded that there is a need for the Saudi regulatory framework to be developed in order to achieve greater growth in PPPs, as well as the need to overcome administrative, regulatory and operational obstacles in order to create a more successful real PPPs. The study aimed at finding out the importance of partnership contracts and how to formulate them, to know the experience and benefit of Saudi Arabia in these contracts, and to know the advantages and benefits resulting from the partnerships and the obstacles facing them.

Keywords: Public Contracts, Competition, Infrastructure, Public-Private Partnership.

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

نوره ناصر الدوسري

مها ناصر السدره

قسم القانون العام || كلية الحقوق والعلوم السياسية || جامعة الملك سعود || المملكة العربية السعودية

الملخص: لقد كان وضع شراكة القطاعين العام والخاص في المملكة العربية السعودية سابقاً يمر في العديد من التحديات منها أن نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر في عام 2007 يعتبر نظاماً قديماً وتقليدياً لم ينص على طرق تعاقد تشمل على التفاوض بين الجهة الإدارية وبين المتعاقد معها ولكن في الأونة الأخيرة تمر المملكة العربية السعودية بعملية تغيير كبيرة قد تمتد إلى الالتزام بوضع إطار تنظيمي يعزز فرص نجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعيداً عن نموذج مشاريع المشتريات التقليدية، وتعتبر عقود الشراكات أحد المكونات الرئيسية لبرنامج التحول الوطني السعودي الذي يهدف إلى زيادة مشاركة القطاع الخاص من الناتج المحلي بحلول عام 2030 كما يعد اهتمامها الحالي بهذه العقود مدفوعاً في المقام الأول تراجع الإيرادات الحكومية على خلفية تراجع أسعار النفط وتتمثل أبرز المزايا التي توفرها اتفاقيات الشراكات في أنها تضمن الحفاظ على تقديم مستويات عالية من الخدمة دون تحمل الحكومة لمصروفات ضخمة حيث إن المملكة هي أكثر دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نشاطاً في مجال الشراكات. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي بيّنا أن هناك حاجة لأن يتم تطوير الإطار التنظيمي السعودي بهدف تحقيق نمو أكبر في الشراكات كذلك ضرورة التغلب على المعوقات الإدارية والتنظيمية والتشغيلية بهدف خلق شراكة حقيقية ناجحة بصورة أكبر. لذا هدفت الدراسة إلى معرفة أهمية عقود الشراكات وكيفية صياغتها والتعرف على تجربة واستفادة المملكة العربية السعودية في هذه العقود، ومعرفة المزايا والفوائد الناتجة من الشراكات والمعوقات التي تواجهه وسبل معالجتها.

الكلمات المفتاحية: العقود العامة، المنافسة، البنية التحتية، الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

المقدمة

حظي مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي يقوم على أساس استقطاب القطاع الخاص لتطوير وتمويل المشاريع التي تقدم الخدمات العامة مقابل حصول هذا الأخير على بدل مالي يغطي استثماراته المالية وما تحمله من كلفه- باهتمام كبير من قبل الدول في مختلف انحاء العالم خصوصاً إبان الحرب العالمية الثانية حيث كان لابد من حشد وجمع إمكانات المجتمع كافة بما فيها خبرات وطاقت وموارد كلاً من القطاعين العام والخاص لتشارك في انشاء وتشغيل المشاريع بجميع أنواعها بما يتحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالقطاع العام لم يعد قادراً وحده على مواجهة الصعوبات والتحديات التي تعترض طريق التنمية التي يطمح إلى تحقيقها، الأمر الذي دفع العديد من الدول المتقدمة أو النامية إلى خلق التنظيمات المؤسسية والتشريعية التي تضع الأساس القانوني لتبني التنظيمات التشاركية التي تساهم في إنشاء وتوجيه وإدارة وتشغيل المشاريع وتطويرها وتنميتها من أجل خدمة أغراضها على أساس تشارك تعاوني وقد خطت الدول خطوات هامة وناجحة في مجال المشاركة بين القطاعين العام والخاص مما شجع على مواصلة الجهود في مجال المشاريع الرامية لتوفير الخدمات العامة والمشاريع ذات الطابع الاستراتيجي ضمن إطار سياسة الدول لجذب استثمار رأس المال الوطني والأجنبي في المشاريع التي تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني.

مشكلة البحث:

يعتبر نظام المنافسة والمشتريات الحكومية الصادر في عام 2007 نظاماً قديماً وتقليدياً ولم ينص على طرق تعاقد تشمل على التفاوض بين الجهة الإدارية وبين المتعاقد معها، حيث إن النظام قد حل ذلك الأمر بشكل جزئي (لكن عدم وجود آليات قانونية معينة قبل إبرام هذه الشراكات يتم من خلالها تحقيق الأهداف المرجوة من هذه التعاقدات كالمفاوضات في مراحل طرح المنافسة مثل عائق أمام تحقيق هذه الأهداف بشكل نسبي) ولكن هناك حاجة لأن يصدر نظام من مجلس الوزراء بمرسوم ملكي يكون مشتملاً على التفاوض وأي إدارة أخرى تحقق أهداف الشراكة المختلفة عن العقود الإدارية بصورتها التقليدية.

أهمية البحث:

- كان وضع شراكة القطاعين العام والخاص في المملكة العربية السعودية سابقاً يمر في العديد من التحديات حيث أن القطاع العام كان في ذلك الوقت متمسكاً بسلطته على القطاع الخاص ويعد هذا من أبرز معوقات نجاح الشراكة، ومن جانب آخر كان القطاع الخاص يمر في حالة غياب روح المبادرة والمغامرة.
- في الآونة الأخيرة تمر المملكة العربية السعودية بعملية تغيير كبيرة قد تمتد إلى الالتزام بوضع إطار تنظيمي يعزز فرص نجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعيداً عن نموذج مشاريع المشتريات التقليدية.
- إن الاهتمام الحالي بالشراكات بين القطاعين العام والخاص في المملكة العربية السعودية يأتي مدفوعاً في المقام الأول تراجع الإيرادات الحكومية على خلفية تراجع أسعار النفط حيث أن المملكة قد أحرزت تقدماً فعلياً في فتح قطاعات جديدة وإصلاح القوانين واللوائح مما كان له أثر إيجابي مباشر على مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- يدل هذا الاهتمام الكبير الذي تحظى به مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سبيله للزيادة خلال الأعوام القليلة المقبلة مع شركاء دوليين وإقليميين ومحليين في المملكة حيث أن الشراكات تساعد على إبراز دور

الدولة في التركيز على رسم السياسات والاستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية وتصحيح وضعها الاقتصادي، كما أنها تقلل من تكاليفها على الحكومة وخاصة في مشاريع البنية التحتية ومشاركتها للمخاطر مع القطاع الخاص.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى معرفة القارئ بأهمية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وكيفية صياغتها والتعرف على تجربة المملكة العربية السعودية في هذه العقود، كما يهدف أيضًا على معرفة المزايا والفوائد الناتجة من شراكة القطاعين العام والخاص والمعوقات التي تواجه الشراكة وسبل معالجتها وأخيرًا معرفة كيف استفادة المملكة العربية السعودية من تجارب الدول الأخرى في تطبيقها لمفهوم الشراكة.

منهجية البحث وخطته:

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك لبيان ماهية هذه العقود وطبيعتها وتمييزها عن غيرها من العقود، وكذلك بيان الالتزامات التي تترتب على المتعاقد مع الجهة الحكومية، وبيان تجربة المملكة العربية السعودية واستفادتها من تجارب الدول الأخرى في تطبيقها لمفهوم الشراكة.

وعلى ذلك سيتناول البحث ما يلي:

- نشأة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ونشأتها في المملكة المتحدة، ومفهوم عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- لماذا الشراكة بين القطاعين العام والخاص، العوامل الحاسمة لإنجاحها، مزايا وسلبيات الشراكة، التمييز بين عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وبين المصطلحات القانونية الأخرى، الفوائد المحتملة فيها وسبل معالجة التحديات التي تواجهها.
- دورة حياة الشراكة، وأنواع أنظمة الشراكة لإنشاء المرافق العامة وعقود الشراكة في دول القضاء الموحد والمزدوج وأقسام شراكة القطاعين العام والخاص.
- إعداد العقد وصياغته، إجراءات إبرامه واختيار المتعاقد في القانون البريطاني ومبادئ العقد.
- إدارة عقد الشراكة من حيث الإطار القانوني والإداري، وأحكام تنفيذ العقد وأنواع الشروط الموضوعية للعقد، وأخيرًا تجارب دولية تعكس نماذج لتطبيقات عقد الشراكة.
- الخاتمة، النتائج، التوصيات، المراجع.

نشأة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يعتبر مفهوم الشراكة مفهومًا حديثًا، وعلى الرغم من حدوثه إلا أن مفهوم استخدام رأس المال الخاص لتوفير المرافق العامة يعد قديم جدًا، وفي القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر شكلت مجموعات من رجال الاقتصاد المحليين صناديق ثقة تقترب من مستثمرين من القطاع الخاص لإصلاح الطرق، وسددت هذه الديون عن طريق فرض رسوم⁽¹⁾

لذا فإن مفهوم الشراكة لم يظهر في القاموس إلا في سنة 1987م بالصيغة التالية: « نظام يجمع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين »، أما في مجال العلاقات الدولية فإن أصل استعمال كلمة شراكة تم لأول مرة من طرف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCED) في نهاية الثمانينات، وفي هذا الإطار يقترح B.Ponson « أنها تتمثل

(1) E. R. Yescombe, *Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance* (1st edn., p.5, 2007)

في كل أشكال التعاون ما بين مؤسسات أو منظمات معينة، تهدف إلى تقوية فعالية المتعاملين من أجل تحقيق الأهداف التي تم تحديدها».

نشأة عقود الشراكة في المملكة المتحدة:

مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص نشأ في الولايات المتحدة، فيما يتعلق بالتمويل المشترك للقطاعين العام والخاص للبرامج التعليمية، ثم في الخمسينات للإشارة إلى تمويل مماثل للمرافق، ولكن اتسع استخدامها في 1960 للإشارة إلى المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص للتجديد الحضري⁽²⁾ وتعد المملكة المتحدة هي الرائدة في تطبيق نموذج عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إذ كانت تُعرف تحت مسمى مبادرات التمويل الخاص⁽³⁾ وقد بدأ التطبيق الفعلي لهذه العقود سنة 1992م من جانب حكومة المحافظين حينما تم القيام بإلغاء القواعد القانونية السارية في سنة 1989م التي كانت تحظر استخدام رأس المال الخاص لتمويل أصول عامة حيث كان العبء الأكبر تمويل الإنشاءات العامة للأموال العامة وليس للقطاع الخاص، وبذلك أصبح الاتجاه يذهب إلى تمويل القطاع الخاص لمثل هذه المشروعات دون اللجوء إلى ميزانية الدولة مما يدفعها إلى الاقتراض⁽⁴⁾.

لذا فإن الدافع لتبني هذا النوع من العقود في بريطانيا كان دافعاً اقتصادياً خالصاً، إذ تم اللجوء إلى عقود الشراكة (PPP) لإحداث مرافق بنية تحتية جديدة من ناحية، وتخفيض العجز في الميزانية من خلال الاعتماد على القطاع الخاص لتمويل إنشاء مرافق بنية تحتية جديدة مما يرفع عن كاهل الدولة توفير التمويل اللازم لذلك بالميزانية العامة.

مفهوم عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

على الرغم من أن المملكة المتحدة تعتبر الرائدة في تطبيق عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلا أن المشرع لم يورد تعريفاً لهذا النوع من العقود وقد حاول بعض الباحثين تعريف هذا النوع من العقود بأنه هو « اتفاق تعاقدى بين القطاعين العام والخاص يكون الاتفاق فيه واضح الأهداف، ويتعلق بمساهمة القطاع الخاص على شكل تقديم أصول و/ أو خدمات، التي كانت الحكومة تقدمها مباشرة»⁽⁵⁾. كما أنه البعض ذهب إلى تعريف عقد الشراكة بأنه « آلية تهدف إلى تمويل مشروعات البنية الأساسية حيث تعهد الدولة إلى كيان قانوني خاص يطلق عليه في العمل (شركة المشروع) بموجب اتفاق يبرم بينهما يسمى (اتفاق الشراكة) تلتزم شركة المشروع بمقتضاه بالمشاركة في توفير مرافق البنية الأساسية ذات الطابع الاقتصادي، حسب ما يرد في هذا الاتفاق من أحكام ونصوص تنظم الملكية والأموال والأرباح وغيرها مما يتصل بتسيير المشروع من تدابير وإجراءات»⁽⁶⁾.

E. R. Yescombe, 2007, p.5(2)

(3) د. عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للإدارة، القاهرة، 2007، ص 124.

(4) د. محمد عبدالمجيد إسماعيل، القانون العام للاقتصاد والعقد الإداري الدولي الجديد، بيروت، 2010، ص 177.

(5) www.falsharif.com/?page_id=2 د. فيصل الفديع الشريف، مبادرات التمويل الخاص، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

(6) ندوة الأطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص - المنظمة العربية لتنمية الإدارة - 2018

كما يمكن تعريف الشراكة بأنه « نظام تقوم فيه الحكومة أو القطاع الخاص بتمويل وتشغيل مشروع من خلال شراكة بين الحكومة وشركة أو أكثر من القطاع الخاص وهذا البرنامج يطلق عليه (PPP) أو (public private partnership).⁽⁷⁾

مفهوم عقد الشراكة بين مؤسسة عامة ومؤسسة خاصة:

القطاع العام: رسم الاستراتيجيات، ومراقبة الأداء الاقتصادي والفني والمهني للقطاعات الاقتصادية. القطاع الخاص: التشغيل والإدارة والتعامل مع الجمهور وتحسين أداء الخدمات المملوكة إليه. وفيما يخص المملكة العربية السعودية فإنها لم تضع إلى الآن تعريف محدد لطبيعة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، علمًا بأنه من المحتمل أن يتم وضع تعريف محدد لهذه الشراكات عند وضع الإطار التنظيمي وعندما يصل هذا القطاع إلى مرحلة النضج. وبناءً على ما أعلنته الحكومة في الفترة الأخيرة من المرجح أن تنطوي أغلب الشراكات بين القطاعين على عقود متوسطة وطويلة الأجل (15- 30) عامًا يضطلع فيها القطاع العام بالدور التنظيمي بينما يتولى القطاع الخاص مهام تصميم وتمويل وتطوير وتشغيل الأصول المعنية.⁽⁸⁾

لماذا الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

يأتي الاهتمام الحالي بالشراكات بين القطاعين العام والخاص في المملكة العربية السعودية مدفوعًا في المقام الأول تراجع الإيرادات الحكومية على خلفية تراجع أسعار النفط ومنذ الإعلان عن برنامج التحول الوطني كلفت الحكومة (24) وزارة وهيئة ومؤسسة عامة بالعمل على تحقيق العديد من الأهداف الطموحة بحلول عام (2020) وفي ظل ضيق الإطار الزمني ومحدودية الموارد الداخلية لا يمكن تحقيق العديد من هذه الأهداف إلا من خلال زيادة مشاركة القطاع الخاص⁽⁹⁾

حيث أن الشراكات تساعد على إبراز دور الدولة في التركيز على رسم السياسات والاستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية وتصحيح الوضع الاقتصادي في الدولة وتقوم بتحقيق معدلات نمو مرتفعة من خلال تعزيز دور القطاع الخاص في العجلة الاقتصادية الوطنية كما أنها تخفيف الأعباء التمويلية عن الحكومة وخاصة في مشاريع البنية التحتية ومشاركة المخاطر مع القطاع الخاص كما أنها تخلق فرص عمل جديدة وتحسين الخدمات المقدمة من الحكومة من خلال جذب الاستثمارات من القطاع الخاص وتخفيف مخاطر الاستثمار على الحكومة.⁽¹⁰⁾

يتزايد الاعتماد على منهج الشراكات بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لاستقطاب المزيد من الاستثمارات الخاصة إلى القطاعات الاقتصادية المختلفة في المملكة العربية السعودية، والتي كانت سبق تعتمد على التمويل الحكومي فيعتبر الغرض الرئيسي والأهم من هذه الشراكة هو النفاذ إلى الخبرات المتخصصة التشغيلية والإدارية والفنية المتراكمة، إلى جانب المشاركة في المخاطر والتمويل للعناصر الربحية وغير الربحية في تلك المشاريع وزاد الاهتمام بشراكة القطاعين العام والخاص في الوقت الحاضر لما تتطلبه مشاريع البنية الأساسية والخدمات العامة

(7) الموسوعة الحرة.

(8) شركة جي ال ال، كتيب منشور على الموقع الإلكتروني

<http://cutt.us/K3Vmp>

(9) مرجع سابق منشور على الإنترنت

(10) مرجع سابق لشراكة بين القطاعين العام والخاص منشور على الإنترنت

من استثمارات كبيرة في ضوء العدد المتزايد من السكان وعدم قدرة الميزانيات الحكومية على توفير التمويل اللازم فضلاً عن الاستفادة من قدرات القطاع الخاص بتوفير الخدمة بجودة أعلى وتكلفة أقل.⁽¹¹⁾

كذلك تحفيز القطاع الخاص لمزيد من المشاركة في مختلف القطاعات الاقتصادية وتم التأكيد على ذلك في ميزانية 2018 وتخصيص 72 مليار ريال لتحفيز القطاع الخاص.

إضافة إلى البرامج المنتظرة: برنامج ريادة الشركات الوطنية وبرنامج التخصيص وبرنامج تطوير الصناعة الوطنية والخدمات اللوجستية.⁽¹²⁾

كما أن الشراكة تؤدي إلى الارتقاء في مستويات التوجهات التنموية، حيث أن الإدارة والاستغلال الأمثل للمشاريع الاقتصادية بأحدث الأساليب، مما يساهم في تقليل المدد الزمنية لتنفيذها.

العوامل الحاسمة لإنجاح الشراكة:

كل أسلوب من أساليب الشراكة يختلف من بلد إلى بلد ومن مشروع إلى مشروع، فمن غير الممكن ولا المتاح أن تبقى المؤسسات العامة والحكومات تقترض لتمويل مشروعاتها. كما إن تفويض القطاع الخاص بإنشاء بعض المشاريع وإدارتها يمتاز ببعض التحديات ويحتاج إلى قرارات جريئة، فلا بد من قناعة المسؤولين الحكوميين بأن القطاع الخاص قادر على القيام بتنفيذ هذه التجارب، فيجب أن تتولد مشاركة دائمة بين مانح الامتياز وصاحب الامتياز (الشريك). وأن يتم تقاسم المخاطر والنتائج بتوازن حسب طبيعة المشروع وحسب التوازن الاقتصادي والمالي للمشروع، وأن تتم صياغة الإجراءات القانونية (العقد) بشكل يدفع الطرفين إلى حسن التصرف وترسيخ الثقة بينهما.

فعلى مستوى الاقتصاد الكلي فإن الحكومة والمؤسسات العامة يجب أن تلعب دور المراقب للنشاط الاقتصادي، وتترك للقطاع الخاص تقديم الخدمات من خلال إنشاء البنى التحتية.

وعلى مستوى الاقتصاد الجزئي فإن التنظيم المؤسسي للقطاع الخاص في كثير من الأحيان يترك مجال كبير من المرونة للمسؤولية والمبادرة الفردية، وهذا يمثل حافزاً قوياً إلى تحقيق الحد الأمثل من المردود البشري والمادي.⁽¹³⁾

مزايا توفرها الشراكة

من بين المزايا التي توفرها الشراكة ما يلي:

- تبادل الخبرات والتكنولوجيا تلك الموجودة في دول المركز (الشركات الأم)، وتلك الناشئة في مختلف الفروع بين الدول الأجنبية.
- اكتساب المزيد من الخبرة بظروف الأسواق المحلية والأجنبية من خلال الصادرات والاستثمار المباشر، كذلك سهولة اكتساب الأسواق المحلية والحصول على المواد الأولية وبراءات الاختراع والابتكارات واليد العاملة الرخيصة.
- تؤدي إلى زيادة فرص التوظيف الاستثماري للمدخرات ورؤوس الأموال المحلية عند توظيفها مع المشروع الأجنبي، وتشجيع الأفراد والمستثمرين المحليين على عدم تهريب أموالهم للخارج، باعتبار أن المشروع المشترك يعمل على

(11) د. ناصر بن إبراهيم القعود، الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الهيمنة إلى المنافسة. ملتقى اسبار.

(12) مرجع سابق الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الهيمنة إلى المنافسة

(13) د. ليث القهيوي، أ. بلال الوادي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، 1433 هـ

تحقيق أهداف الاقتصاد الوطني، عكس الاستثمار الأجنبي المملوك بصفة كاملة للطرف الأجنبي، الذي يخدم مصالح دول المركز أساسًا، كما أنها تساعد الشراكة على تخفيف العبء على ميزان المدفوعات، حيث سيتم التقليل من التحويلات الرأسمالية إلى الخارج في شكل من أرباح إلا بقدر نصيب الشريك الأجنبي فقط، كون أن المشروع المشترك قائم في جزء كبير من رأسماله على المدخرات الوطنية، كما تساعد أيضًا على رفع الطاقات التصديرية للبلد والتقليل من الواردات وتوفير مناصب الشغل.

- تقوم الشراكة على تشجيع المساهمة المحلية إلى جانب الشريك الأجنبي، وهذا في الواقع يمثل ضمانًا لهذا الأخير وتقليلًا للمخاطر بالإضافة إلى أنها تساعد على الحصول على امتيازات وإجراءات تفصيلية في هذه الدول لا يمكن أن تحصل عليها في بلدانها الأصلية.

- كذلك من المزايا أنها تضمن الحفاظ على تقديم مستويات عالية من الخدمة دون تحمل الحكومة لمصروفات ضخمة، وهو ما يسمح للحكومة بتوجيه مواردها الثمينة إلى الأولويات الأخرى، وكذلك تهدف للارتقاء بجودة الخدمات، وتنمية دخل الجهات الحكومية، والاستفادة من كفاءة القطاع الخاص، وقدراته المالية والفنية.⁽¹⁴⁾

رغم ما توفره الشراكة من مزايا، إلا أنها لا تخلو من بعض الانعكاسات والسلبيات التي نلخصها فيما يلي:

- قد يطغى هدف الربح والتوسع والابتكار على حماية المستهلك، وذلك بتقديم سلع أو خدمات ضارة أو ذات جودة ونوعية رديئة وبأسعار مرتفعة، أو زرع عادات استهلاكية أو استعمالية تتنافى مع منظومة قيم المجتمع ومبادئه.
- يترتب أحيانًا على قيام تحالفات بين الشركات الكبرى خلق مراكز تجارية ضخمة، مما يؤدي إلى غياب المنافسة وتدهور القدرة التنافسية لبقية الشركات، وبالتالي ظهور عدم تكافؤ الفرص التنافسية.
- يحتمل أن تؤدي هذه التحالفات إلى فقدان المركز التنافسي للمؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة، وبالتالي تدهور فرص نمو وتطور هذه الصناعات.
- يؤدي التحالف أو الشراكة إلى إنشاء كيانات كبرى تقلل من القدرة التنافسية للصناعات الوطنية في ظل إلغاء الحماية، هذا ما قد يؤدي إلى القضاء على الصناعات الوطنية.⁽¹⁵⁾
- تتطلب شراكة البنية التحتية استثمارًا مبدئيًا عاليًا لا يمكن توقع سوى عائد طويل الأجل. قد يكون من الصعب رفع رأس المال الخاص لهذا الاستثمار دون بعض الدعم من القطاع العام ومن ثم يمكن القول بأن البنية التحتية ينبغي أن يقدمها القطاع العام حيث يكون من شأن تسعير السوق التنافسي أن يشوه السلوك أو يؤدي إلى فقدان المعونات الاجتماعية والاقتصادية⁽¹⁶⁾

التمييز بين عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وبين المصطلحات القانونية الأخرى

نميز فيما يلي بين عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وبين كل من الخصخصة والعقود الدولية

وعقود الدولة على النحو التالي:

(14) الموسوعة الحرة، الشراكة.

(15) الموسوعة الحرة، انعكاسات وسلبيات الشراكة.

E. R. Yescombe, p. 2 (16)

1- عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص والخصخصة:

تحوز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أهمية بالغة بالنسبة للخصخصة وذلك بأنها وسيلة لمئ الفراغ الذي تركه الخصخصة بسبب الاعتبارات الاستراتيجية أو الدستورية أو السياسية أو الاقتصادية، فنجد الخصخصة حدودها على سبيل المثال عند المرافق العامة السيادية.

وفي ذات الوقت تعد الخصخصة شرط ضروري لإمكانية تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص وذلك أن تطبيق الشراكة يحتاج إلى مناخ سياسي واقتصادي وقانوني يقبل تدخل شريك خاص في نطاق الأنشطة التي كانت مقصورة على الدولة وحدها دون غيرها.

2- عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص والعقود الدولية:

العقد الدولي هو العقد الذي يشكل نقاط التقاء بين قوانين عدة دول أو مع القانون الدولي. وتتميز العقود الدولية بحرية اختيار القانون الواجب التطبيق وحرية اللجوء للتحكيم. وفي هذا النطاق يمكن تكييف عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنه عقد دولي إذا ما كان المتعاقد الخاص مع الدولة هو من رعايا دولة أخرى غير الدولة المتعاقدة.

3- عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعقود الدولة:

عقد الدولة هو العقد الذي يبرم مع دولة ذات سيادة وشخص من أشخاص القانون الخاص، فعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي عقود دولة ولكن ليست كل عقود الدولة هي عقود شراكة ذلك أن الدولة قد تبرم عقود تخضع للقانون الخاص عندما تتخلى الدولة عن مظاهر والسلطان في تلك العقود. في حين أن عقود الشراكة تبرمها الدولة وهي تتمتع بمظاهر السيادة والسلطان ومن ثم تخضع لقواعد القانون العام.⁽¹⁷⁾

الفوائد المحتملة في الشراكة

تعد الشراكات بين القطاعين العام والخاص أحد المكونات الرئيسية لبرنامج التحول الوطني، الذي يهدف إلى زيادة مشاركة القطاع الخاص من 40% من الناتج المحلي في عام 2016 إلى 65% بحلول عام 2030، كما أن الرؤية وخطة برنامج التحول الوطني أيضاً تتضمن أهداف المحتوى المحلي للوزارات لتحقيقها وقد يكون ذلك من خلال الأخذ بعين الاعتبار فيما يتعلق بمشتريات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.⁽¹⁸⁾

بالإضافة إلى أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص يمكن أن يكون لها فوائد عديدة أكثر من طرق التأمين والشراء التقليدية وتلك الفوائد يمكن أن تكون في:

وفورات في التكاليف: يمكن للجهات الحكومية المعنية، مع وجود الشراكة أن تحقق وفورات في التكلفة في مجالي إنشاء المشروعات الرأسمالية وتشغيل الخدمات وصيانتها. فعلى سبيل المثال، يمكن تحقيق الوفورات في التكاليف عن طريق دمج التصميم والتركيب في نفس العقد، أيضاً في بعض الحالات يمكن أن يؤدي تسريع البناء إلى تجنب التضخم في تكاليف البناء والذي قد يؤدي إلى ارتفاع التكاليف على مدى فترة الإنشاء طويلة الأجل.⁽¹⁹⁾

اقتسام المخاطر: مع وجود الشراكة، يمكن للجهات الحكومية اقتسام المخاطر مع شريك خاص، فالمخاطر قد تتمثل في تجاوزات في التكاليف، أو في عدم القدرة على الوفاء بجدول أو مواعيد تسليم الخدمات، أو الصعوبة

(17) سيف باجس الفواعير، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص- مفهومها وطبيعتها القانونية: دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون.

(18) مرجع سابق لشركة جي ال ال

E. R. Yescombe, p. 20(19)

في الالتزام بالتشريعات الخاصة بالبيئة وغيرها، أو الخطورة في أن تكون الإيرادات غير كافية لدفع التكاليف التشغيلية والرأسمالية.

تحسين مستويات الخدمة أو الحفاظ على المستويات الحالية للخدمة: بالشراكة مع الشريك الخاص، يمكن للشراكة أن تأتي بالاختراعات والإبداع في تنظيم تأدية الخدمات ويمكن للشراكة كذلك إدخال تقنيات جديدة وإحداث الوفورات الكبيرة التي غالبًا ما تخفض التكاليف أو تحسن من جودة الخدمة ومستواها. تعزيز الإيرادات: يمكن للشراكة أن تضع رسومًا على المستخدمين تعكس التكلفة الحقيقية لتقديم خدمة معينة، كما أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص تمنح الفرص لإدخالها خدمات عن طريق مصادر دخل مبتكرة لا يمكن تحقيقها بوساطة الطرق التقليدية في تقديم الخدمات.

التنفيذ الأكثر كفاءة: يمكن تحقيق الكفاءة من خلال الجمع بين الأنشطة المختلفة مثل التصميم والإنشاء، ومن خلال المرونة في التعاقد والشراء والاعتماد الأسرع للتمويل الرأسمالي، والكفاءة الأكثر في عملية اتخاذ القرار؛ فتقديم الخدمات بكفاءة لا يسمح بحصول المستخدمين على الخدمات بسرعة فقط بل يساعد على تخفيض التكاليف.

الفوائد الاقتصادية: إن الدخول المتزايد للجهات الحكومية في الشراكات يساعد على تحريك الشريك الخاص، والإسهام في التوظيف بصورة أكبر والنمو الاقتصادي. المصلحة العامة: يستفيد المواطنون كثيرًا عندما تتكامل جهود وخبرات الجهات الحكومية مع التقنية ومصادر الشريك الخاص لتقديم الخدمات للجمهور، فالمصلحة العامة أمر تسعى إليه الحكومة وتهتم به، ويمكن تحقيقه من خلال الشراكة مع الشريك الخاص.

التحديات التي تواجه الشراكة وسبل معالجتها

إن الشراكة بين القطاع العام والخاص هي عملية منفصلة عن عملية البيع، التي تنتقل فيه المخاطرة كليًا إلى الشريك الخاص، وبالتالي الشراكة هي مشاركة في المخاطر ولو بجزء بسيط، وتتركز الأهمية بهذا المجال على العقد (التشريع) الذي سيحكم العلاقة بين الشركاء طيلة فترة الامتياز الذي يجب أن تكون المرجعية في تحديد كيفية توزيع المخاطر ومتطلبات التأمين عليها.

فمن التحديات التي توجهها دول العالم بشكل عام ودولة السعودية بشكل خاص:

1- تحديات سياسية:

الوضع السياسي للبلد المضيف، ومستوى استقرار الوضع الإقليمي في بلد معين (التأمين والمصادرة).

2- تحديات اقتصادية:

رفع نسبة الضرائب وتذبذب سعر العملة المحلية والذي يمثل هاجسًا مقلقًا للمستثمرين: وسبل معالجتها بأن يأخذ المستثمر الضمانات اللازمة والذي يعمل على تخفيف المخاطر على المستثمر، كذلك الجدوى الاقتصادية والكلف الاقتصادية للمشروع: وسبل معالجتها من خلال عمل دراسة عميقة ومحايدة للجدوى الاقتصادية والفنية للمشروع، وعمل تقديرات للكلف بشكل واقعي.

3- تحديات بيئية:

التحديات المرتبطة بالعبث بالبيئة من خلال المشروع وطبيعته: سبل معالجتها وضع تشريعات وقوانين تعمل على حماية البيئة، والتحديات التي تواجه المشروع من خلال تضاريس المنطقة وسبل معالجتها من خلال اختيار الطبيعة المناسبة للمشروع والتي تتوافق مع المشروع.⁽²⁰⁾

أما في النظام السعودي هناك تحديات تتمثل في عدم وجود إطار قانوني محدد، إلا أنه على الرغم من ذلك تضمن الشراكات بين القطاعين العام والخاص للمستثمرين والمطورين من القطاع الخاص الوصول إلى قطاعات معينة من السوق العقارية السعودية والتي كانت مقتصرة فيما مضى على القطاع العام.

كذلك اعتراض نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الذي يتضمن عدد من المتطلبات بخصوص شروط العطاءات، والجداول الزمنية، وشروط العقود، التي لا تتلاءم بسهولة مع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كذلك عدم توافق خاصية ربط التعرفة بمؤشر أسعار indexation مع نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الذي يعطي هامشاً بسيطاً لتغيير قيمة العقد.⁽²¹⁾

أيضاً من التحديات انخفاض نسبة مشاركة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي 43% في عام 2016 مقارنةً بـ 58% في المتوسط في اقتصاديات الاتحاد الأوروبي الخمسة الأولى. وكذلك انخفاض جودة الخدمات أو ارتفاع تكاليفها، كما أنه يصعب أحياناً معرفة مواطن التكلفة وطريقة احتسابها على الحكومة، أيضاً بعد الحكومة عن الدور التشريعي والرقابي في بعض الأحيان والسبب أن الحكومة تقدم هذه الخدمات وعليه فلا حاجة لأن تنظم وتراقب نفسها.

قلة عدد الشركات المحلية التي تملك القدرة الفنية والمالية الكافية لتولي تقديم الخدمات ولذلك بسبب الحكومة كانت هي المقدم الأساسي للخدمات في العديد من القطاعات، ولم يعط هذا مساحة كافية لنمو القطاع الخاص في تلك القطاعات ويشكل ذلك تحدياً بسبب أنه كلما قلت الشركات المتاحة للتخصيص قلت المنافسة، وهذا يؤدي إلى قلة تحقيق منافع التخصيص.⁽²²⁾

نظام المنافسات الحكومية بشكله الحالي يمثل العقبة الأكبر في سبيل نجاح مشاريع التنمية، وهذا الحال ينطبق على الشراكة بين القطاعين العام والخاص فيمكن أن هناك فرصة مواتية جداً لتفعيل دور المركز الوطني للتخصيص لإدارة منظومة هذا القطاع بعد فصله تماماً عن الإطار التنفيذي لنظام المنافسات الحكومية.⁽²³⁾

يعتبر القيد المفروض على حل النزاعات مع الجهات الحكومية بطريقة التحكيم إشكالية بالنسبة لبعض المستثمرين حيث إن النظام القضائي في السعودية شأنه في ذلك شأن الأنظمة القضائية في الدول الأخرى، وقد يعتبر في بعض الأحيان بطيئاً ويفتقر إلى الخبرة المطلوبة للتعامل مع بعض المفاهيم المعقدة في مشاريع البنية التحتية مثل المياه والإنشاءات والكهرباء، كما قد يكون القضاء أقل مرونة في إجراءاته من آليات فض المنازعات الأخرى مثل التحكيم.⁽²⁴⁾

(20) مرجع سابق، ص 33- 35، 1433 هـ.

(21) تركي آل الشيخ، الإطار التشريعي للشراكة بين القطاعين العام والخاص، جريدة الاقتصادية.

(22) وثيقة برنامج التخصيص.

(23) م. خالد عبد الرحمن العثمان، الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الهيمنة إلى المنافسة. ملتقى اسبار.

(24) مرجع سابق منشور على الموقع الإلكتروني

دورة حياة الشراكة

هنا وصفًا مختصرًا لدورة حياة الشراكة التي يجب اتباعها في تنفيذ مفهوم الشراكة للمشاريع وهي كالتالي:

1. مرحلة البدء: وتركز على إمكانية تطبيق الشراكة وأنواعها.
2. مرحلة التحليل: وتركز على الجدوى الاقتصادية وتحليل المخاطر.
3. مرحلة الطلب أو الشراء: وتركز على عملية إصدار طلب المعلومات وطلب تقديم العروض.
4. مرحلة الشريك الخاص: وتركز على عملية التفاوض، والتمويل، والتقييم، واختيار الشريك الخاص لعملية الشراكة.
5. مرحلة إدارة العقد: وتركز على اتفاقية مستوى الخدمة، وبناء صفقات يكسب الطرفان فيها، ومؤشرات الأداء الرئيسية، وتوقيع العقود.
6. مرحلة إدارة المشروع: وتركز على توزيع المخاطر، وإدارة المعرفة، وإدارة العلاقات.
7. مرحلة المراجعة أو التدقيق: وتركز على تحديد المراجعين، وإجراء المراجعة والإبلاغ عن النتائج.
8. مرحلة المراجعة الإدارية: وتركز على الإجراءات التصحيحية، وتنفيذها والمتابعة حتى الإقفال.
9. مرحلة الإقفال: وتركز على إنهاء العقد والدروس المستفادة.⁽²⁵⁾

أنواع الشراكة⁽²⁶⁾

تنظر كثير من الدراسات التي اهتمت بتصنيف الشراكة من خلال مفاهيم وتوجهات الشراكة أو من خلال المعايير المعتمدة في التصنيف مثل نمط التنظيم، اتخاذ القرار، نوع القطاع، طبيعة النشاط، طبيعة العقد. ويلاحظ أن هناك بعض التشابه في هذه التصنيفات، غير أن التباين يظهر في المعايير المعتمدة في التصنيف، وأكثر التصنيفات قبولاً من قبل الكثير من الباحثين يندرج في باب النظر إلى الشراكة إما على أساس:

1- شراكة تعاونية: (Collaborative Partnerships)

وهي تدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس المشاركة بين القطاعين العام والخاص (بمفهومه الواسع الذي يشمل القطاع الربحي والتطوعي)، ووفق هذا التصنيف العام تصنف الشراكة التعاونية بعلاقات أفقية بين أطراف الشراكة، ويتم اتخاذ القرار بالإجماع، ويشترك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات ولا يوجد إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضها.

2- شراكة تعاقدية: (Contracting Partnerships)

وتعني بترتيبات توصيل الخدمات العامة بموجب عقد بين طرفين وتكون العلاقات بين أطراف الشراكة عمودية وليست أفقية مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة على الأطراف الأخرى المساهمة في الشراكة، وهذه الجهة المرجعية لا تمارس أداء المهام بل تعتمد على الأطراف الأخرى المساهمة في الشراكة في أداء مهام الشراكة وتكون قادرة على إنهاء الشراكة أحاديًا دون موافقة الأطراف الأخرى في الشراكة. ويوجد العديد من أصناف الشراكة استنادًا إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص، ومثال ذلك في مصر وزارة الاتصالات (جهة إشرافية) على شركات تقديم خدمات الهاتف للمواطنين.

(25) مرجع سابق ص 21، 1433هـ.

(26) رفعت الفاعوري- تجارب عربية في الخصخصة- المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2004.

ووفق هذا التصنيف يدخل نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) ضمن الشراكات التعاونية بينما الشراكات التعاقدية تأخذ أشكال عديدة أبرزها نظام (BOT).
وإضافة إلى صيغ البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) يمكن أن تأخذ الشراكة التعاقدية صيغ أخرى تعتبر تفرعات للصيغة الأساسية وتدخل ضمن عقود الامتياز.
وهذا فإن نظام الشراكة (PPP) هو تطوير للعلاقة بين الطرفين، أما في ظل نظام (BOT) ينفرد القطاع الخاص بتولي مهام بناء المشروع وتشغيله وإدارته وتقاضي الرسوم أو الأجور من الجهات المستفيدة منه، ويبقى دور الحكومة في نطاق عمليات التنظيم والرقابة، بينما تصبح العلاقة في نظام (PPP) على أساس المشاركة في المخاطر والفوائد الناجمة عن النشاط.

- عقد الامتياز الإداري (Franchise):

هو عقد من العقود الإدارية تعهد بمقتضاه الحكومة أو إحدى مؤسساتها إلى القطاع الخاص (فردًا أو شركة) بمهمة إشباع حاجة المجتمع من خدمات معينة عن طريق إنشاء وتشغيل مرفق عام على نفقته الخاصة ومسئوليته في مقابل حق تقاضي مبالغ نقدية من المنتفعين تحت إشراف ورقابة الحكومة ويكون عقد الامتياز محدد المدة والتي تتراوح ما بين 15-30 سنة ويتم بعدها إعادة أصول المرفق إلى الحكومة في نهاية مدة الامتياز. وتكمن الميزة الرئيسية لهذا الأسلوب في أن أصحاب الامتياز (القطاع الخاص) يكون هو المسؤول عن تحمل النفقات الرأسمالية والتشغيلية مما يخفف من الأعباء على الدولة ولكن تواجه الكثير من الدول صعوبات في إيجاد المستثمرين الذين يقبلون على هذا الاستثمار نظرًا للحجم الكبير للاستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من المشاريع.
ومن مساوئ هذا الأسلوب إعطاء حق الاحتكار لصاحب الامتياز بحيث يمكنه ممارسة نشاطه بمنأى عن المنافسة دون تأثير قوى السوق، لهذا كان لا بد من وجود جهاز رقابي وإشرافي لمتابعة أعمال صاحب الامتياز للتأكد من تقديم خدمة وسلعة بمواصفات جيدة وأسعار معتدلة. ووفق هذا الأسلوب استنبطت العديد من الطرق وعرفت باسم نظام (البناء- التشغيل- نقل الملكية) وتفرعاته.

- نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT):

تتمثل طبيعة نظام BOT في أنه مدخل تمويلي وتشغيلي لمشاريع البنية الأساسية، ولقد غير هذا النظام الدور التقليدي للمتعاقد من كونه مقدم خدمة إلى دور الشريك التجاري في تشغيل المشروع تعهد به الحكومة أو إحدى الوزارات أو الهيئات التابعة لها إلى مؤسسة خاصة محلية أو أجنبية أو مشتركة بإتباع وسائل معينة لإنشاء مرفق عام لإشباع حاجة عامة كالطرق أو المطارات والموانئ ومحطات الطاقة وذلك على حساب هذه المؤسسة (الإنشاء)، ثم تقوم هذه المؤسسة بإدارة المرفق وتؤدي الخدمة للجمهور المستفيد من ذلك لمدة معينة بشروط محددة تحت إشراف الجهة المتعاقدة ورقابتها (التشغيل)، لتقوم بعد ذلك بنقل أصول المرفق أو المشروع للدولة أو الجهة المتعاقدة في حالة جيدة قابلة لاستمرار تشغيله (التحويل).

وقد أخذ الكثير من الدول في استخدام هذا النظام للأسباب والدوافع التالية:

- تعزيز دور وفعالية القطاع الخاص في عمليات البناء والتنمية الاقتصادية، كذلك لتوجيه الفوائض المالية السائلة لدى القطاع الخاص نحو مشاريع ذات بعد تنموي.
- تخفيف أعباء الإنفاق العام على ميزانية الدولة ونقل عبء التمويل ومخاطر التشغيل على عاتق القطاع الخاص، ومواجهة الضغط الاجتماعي الناجم عن المتطلبات المتزايدة والمستمرة بتأمين وتحسين الخدمات العامة.

- جذب الاستثمارات الخارجية مما يؤدي إلى خلف فرص عمل جديدة وإزالة التشوهات السعرية الخاصة بتكاليف وأسعار بعض الخدمات العامة والتي ستنفذ بموجب نظام (BOT) من خلال تعزيز الكفاءة والفعالية الاقتصادية في استخدام عناصر الإنتاج الوطني.
- تشجيع المنافسة بين مؤسسات القطاع الخاص المتقدمة لتنفيذ المشاريع المقامة بنظام (BOT).
ويصلح هذا النظام لإقامة كافة مرافق الخدمات العامة بما فيها مشاريع البنية التحتية إضافة إلى المشاريع التجارية والخدمية كالتعليم والسياحة والنقل والصحة والطاقة، ومياه الشرب والصرف الصحي والإسكان وغيرها واستخدام هذا النظام أيضاً في إقامة بعض المشاريع الصناعية والاستخراجية من خلال صيغة (BOO) أحد تفرعات هذا النظام.⁽²⁷⁾

أنواع أنظمة الشراكة لإنشاء المرافق العامة

تم تطوير صيغ وأنواع عديدة لمساهمة القطاع الخاص في إنشاء وتشغيل وإدارة وصيانة الخدمات العامة بما يناسب مع تنوع الاعتبارات والاحتياجات، وكما تطلب الأمر فإن الطرفين يمكنهما استحداث صيغة معينة تناسب مع تلك المشروعات، وهناك العديد من الاعتبارات والعوامل المحددة لاختيار نوع معين منها وتشمل الاعتبارات الاقتصادية المتعلقة بالتشابه الاقتصادي وتأثير تلك المشروعات على معدلات النمو الاقتصادي، وكذلك الاعتبارات السياسية المتعلقة بالسيادة والعلاقات الثنائية مع دولة المستثمر الأجنبي وأخيراً الاعتبارات الاجتماعية المتصلة بالكيان الاجتماعي ومدى تقبل المجتمع لعلاقات مع أطراف أخرى غير الدولة تساهم في إنشاء وإدارة المشاريع.

ومن أبرز الأنواع المتعمدة لمساهمة القطاع الخاص في إنشاء وتشغيل مشاريع البنية التحتية ما يلي:

- صيغة (BOT) البناء- التشغيل- نقل الملكية.
 - صيغة (BOOT) البناء- التملك- التشغيل- نقل الملكية.
 - صيغة (BTO) البناء- نقل الملكية- التشغيل.
 - صيغة (ROO) إعادة التأهيل- التملك- التشغيل.
 - صيغة (BOLT) البناء- الامتلاك المرحلي- التأجير التمويلي- نقل الملكية.
 - صيغة (BRT) البناء- التأجير- نقل الملكية.
 - صيغة (BOO) البناء- التملك- التشغيل.
 - صيغة (PBO) الشراء- البناء- التشغيل.
- ولمزيد من المعلومات عن هذه الصيغ الرجوع إلى دراسة « الإصلاح الاقتصادي لمرافق قطاع الخدمات.⁽²⁸⁾

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في دول القضاء الموحد والقضاء المزدوج
أمام جمود النظرية العامة للعقود الإدارية، وعجزها عن مواكبة التطورات الحاصلة على الصعيد الخدمي (المرافق العامة والبنى الأساسية) ظهرت الحاجة إلى نظام تعاقدية جديد يقهر هذا الجمود، ويمنح الإدارة صلاحيات أوسع في تمويل وتنفيذ وإدارة المرافق العامة، الأمر الذي دفع بريطانيا إلى تبني المبادرة المالية الخاصة (PFI) التي تكمن في تبني نظام تمويل خاص لإنشاء مشاريع البنى التحتية من خلال تفويض الخدمات العمومية للقطاع الخاص،

(27) فهبي أحمد منير / نظام بوت خطوه في خارطة الطريق نحو الخصخصة

(28) عفيف الريس- الإصلاح الاقتصادي لمرافق قطاع الخدمات- نظام البناء- التشغيل- نقل الملكية ٢٠٠٧

مقابل بدل معين يقدمه المنتفعون أو الحكومة، وتقوم هذه المبادرة على مجموعة من المبادئ وهي: الإنصاف، وتسريع عملية التسليم، وتوفير خدمة أكثر مرونة، وتحقيق الشفافية، وتوزيع المخاطر بشكل أفضل، وتمويل الديون طويلة الأجل. وقد استوحيت فكرة المبادرة المالية الخاصة (PFI) بشكل غير مباشر من التجربة الفرنسية لعقود امتياز المرافق العامة، وتكاد العقود المبرمة وفقاً لنظام (PFI) أن تطابق عقود امتياز المرفق العام بوصفها عقوداً طويلة الأجل لإدارة مرفق عام مقابل بدل مالي محدد.

هذا ويكمن وجه الاختلاف الوحيد بين هذين النوعين من العقود في أن المقابل المادي الذي يتقاضاه المتعاقد مع الإدارة في عقود امتياز المرافق العامة يجب أن يكون ناتجاً بشكل مباشر عن استغلال المتعاقد للمرفق موضوع الامتياز، خلافاً للبدل المالي الذي يتقاضاه المتعاقد في عقود (PFI) حيث يتقاضى هذا الأخير مقابل العقد وفقاً لأساليب متنوعة تحددها الإدارة.⁽²⁹⁾

وعلى غرار التجربة البريطانية، وأمام الأسباب ذاتها التي دفعت بريطانيا إلى اعتناق المبادرة المالية الخاصة، توجهت فرنسا نحو تطوير أسس المبادرة البريطانية بما يتوافق ونظام القضاء المزدوج، مبرزة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وعلى الرغم من كون عقود الشراكة الفرنسية مستوحاة من المبادرة المالية الخاصة (PFI) فإنها تختلف عنها في نطاق التطبيق، حيث إن عقود مبادرة (PFI) تكيف على أنها سياسة عامة تطبق على مجموعة متنوعة من العقود، خلافاً لعقود الشراكة الفرنسية التي لا يمكننا تكييفها على هذا النحو.⁽³⁰⁾

أقسام شراكة القطاع العام والخاص

تقع شراكة القطاع العام والخاص في ثلاثة أقسام أساسية:

1- الامتيازات التي تمول نفسها ذاتياً:

تشمل هذه الامتيازات الطرق والكباري فوق الأنهار التي يتم تحصيل رسوم من السيارات المارة عليها، والتي تكون كثافة الحركة المرورية فيها ورسوم الاستخدام كافية لتمويل الاستثمارات والخدمات الجارية، كما ينطبق ذلك على خدمات محلية معينة، وبشكل خاص معالجة إمدادات المياه والصرف الصحي وجمع وإدارة المخلفات وخدمات النقل. من الضروري في مثل هذه الامتيازات والتي من الممكن أن تأخذ العديد من صفات الخصخصة، أن يتم تنظيم رسوم الاستخدام ولكن يجب تحديدها على مستويات اقتصادية حتى يمكن توفير الأموال اللازمة للاستثمارات المطلوبة والخدمات الجارية.

2- المشروعات المختلطة لشراكة القطاع العام والخاص:

يشمل ذلك مجالات الخدمات التي يتم فيها تحديد رسوم الاستخدام عند مستويات لا تكفي لتأمين مستوى المدفوعات المطلوبة لرأس المال ومصروفات التشغيل وذلك نتيجة لأسباب سياسية و/أو اجتماعية يجب في مثل هذه الحالات استكمال رسوم الاستخدام من خلال تقديم دعم من جانب السلطة العامة.

3- شراكة القطاع العام والخاص في شكل مبادرات تمويل خاص PFI:

شهدت هذه الفئة أكبر معدل من النمو في السنوات الأخيرة، خاصة في المملكة المتحدة، وهي قابلة للتطبيق في القطاعات التي لا يمكن فيها فرض رسوم استخدام أو يكون فرض مثل هذه الرسوم غير مقبول من الناحية السياسية، أمثلة لهذا النوع من المشروعات في مجال الخدمات العامة هي المدارس العامة، والمستشفيات ... وأمثلة أخرى في مجال الاستخدام الحكومي نفسه هي المحاكم والسجون والشرطة.

(29) سيف باجس الفواعير، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص - مفهومها وطبيعتها القانونية: دراسة مقارنة، المجلة الدولية

(30) صالح الدين، كاميليا. 2012 فض المنازعات في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ص 147-149.

والجدير بالذكر أنه من الممكن أن تتراوح طبيعة الشراكة بين القطاع العام والخاص من مجرد ترتيبات تعاقدية بسيطة لتقديم خدمة محددة مثل (جمع القمامة) وصولاً إلى ترتيبات معقدة لتصميم خدمات البنية الأساسية مثل (مطار) وإنشاءها وتشغيلها وصيانتها وتمويلها.⁽³¹⁾

إعداد عقد الشراكة وصياغته

جرت العادة على أن تشمل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على نصوص ضابطة معينة من النصوص القياسية العامة المتعارف عليها، بالإضافة إلى الأحكام المحددة بالمشروع المعين الذي يمثل موضوع العقد.

وتتمثل النصوص الأساسية في الآتي:

- 1- مدة المشروع وحقوق استخدامه بصفه مستمرة.
- 2- متطلبات الأداء الخاصة بتقديم الخدمة (اتفاقيات مستوى الخدمة). تحدد الهيئة العامة متطلباتها من حيث "المخرجات" التي تحدد الخدمات العامة التي يقصد بها المرفق، ولكنها لا تحدد كيفية تقديمها. ثم يترك للقطاع الخاص تصميم وتمويل وبناء وتشغيل المرفق لمواجهة هذه الخصائص الخاصة بالمخرجات الطويلة الأجل.⁽³²⁾
- 3- آليات صرف المستحقات.
- 4- قياس ومراقبة الأداء.
- 5- مراجعة الأسعار وتعديلها لتشمل الخدمات الإضافية الجديدة التي سيتم تقديمها من قبل القطاع العام أو لتعكس التغييرات في معدلات التضخم وأي مواضيع من شأنها التأثير على جداول الأسعار المتفق عليها.
- 6- حقوق الملكية الفكرية.
- 7- حقوق التدخل: لتوضيح متى يمكن للجهة الحكومية أن تتدخل عندما يكون أداء الشريك الخاص في المشروع دون المستوى المطلوب.
- 8- التغييرات في متطلبات الخدمة: تحديد الآليات الخاصة بإدخال التغييرات الجديدة وعدد المرات أو معدل التكرار في التغيير.
- 9- التغيير في الأحكام والنصوص القانونية: الأحكام المتعلقة بالتغييرات القانونية التي من شأنها التأثير على المشروع.
- 10- إجراءات الخبراء المستقلين: وذلك لتقييم مدى انطباق الشروط المطلوبة على الأداء والإنجاز في المشروع.
- 11- فض المنازعات: إذ يتم وصف الأساليب الضرورية وإجراءات التصعيد والإحالة اللازمة لحل النزاعات التي تنشأ بين الجهة الحكومية والشريك الخاص.
- 12- إنهاء العقد: إذ يتم تقديم وصف تفصيلي لشروط إنهاء العقد، وقد يشمل ذلك على أحكام النقل وإعادة الطرح مجدداً في مناقصة جديدة.⁽³³⁾

(31) بحث منشور على الموقع الإلكتروني: <http://cutt.us/xCfAD>

E. R. Yescombe, p. 4(32)

(33) مرجع سابق، ص 122-123، 1433هـ

إبرام عقد الشراكة

يخضع إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) إلى مجموعة من القواعد الخاصة، وتتعلق هذه القواعد من ناحية بشروط إبرام العقد إذ يجب أن يثبت الشخص العام ابتداءً بتوفر شروط معينة قبل اتخاذ أي إجراء بصدد إبرام عقد الشراكة وهذه الشروط إما أن تنصرف إلى طبيعة المشروع المراد تنفيذه بنموذج عقد الشراكة إذا يجب أن تتوفر له الطبيعة المركبة، أو إلى قيام حالة الاستعجال. فضلاً عن قيام أحد هذين الشرطين لأجل إبرام عقد الشراكة يلزم القيام بتقييم أولي يثبت فيه الفائدة من القيام بتنفيذ المشروع بنموذج عقد الشراكة مقارنة بتنفيذه من الإدارة نفسها أو تنفيذه بموجب نماذج العقود الأخرى.

أما الناحية الأخرى للقواعد المنظمة لعقود الشراكة فتتعلق بإجراءات إبرامها، إذ يجب أن تتم هذه الإجراءات وفق قواعد العلانية والمنافسة من خلال إتباع أسلوب المناقصة وسيلة لاختيار المتعاقد، وهذه الناحية حرص المشرع على تأكيده بالنسبة لعقود الشراكة في كل من المملكة المتحدة وفرنسا ومصر.⁽³⁴⁾

إجراءات إبرام عقد الشراكة

تظهر تطبيقات الدول في مجال عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص اتجاهًا عامًا نحو إخضاع إبرام هذا النوع من العقود لقواعد العلانية والمنافسة بالنسبة لاختيار المتعاقد من القطاع الخاص إذ يتم تطبيق هذه القواعد بصورة تكاد تكون مطلقة بصدد عقود الشراكة بحيث لا يمكن تصور أن يتم إرساء العقد من دون مراعاة مبادئ العلانية والمنافسة. ولغرض الوقوف على إجراءات اختيار المتعاقد في عقود الشراكة فإننا سنستعرض هذه الإجراءات في القانون البريطاني.

إجراءات اختيار المتعاقد في عقود الشراكة في القانون البريطاني

بموجب التقرير الصادر عن وزارة الخزانة البريطانية والمسعى بـ(دليل عمليات التعاقد لمبادرات التمويل الخاص) تمر عملية اختيار المتعاقد في عقود الشراكة في المملكة المتحدة بمراحل متعددة إذا يسبق عملية البدء بطرح المشروع للمتعاقد قيام الجهة العامة صاحبة المشروع بالتأكد من حجم الاحتياجات وتحديد المتطلبات بدقة. ويتم في الخطوة الثانية تقييم الخيارات المتاحة لتنفيذ المشروع والحصول على المخرجات المطلوبة للمشروع. وعندما يتم التأكد من مدى الاحتياج وتحديد الخيارات المتاحة، تقوم الجهة العامة في خطوة ثالثة بعمل مقارنة القطاع العام (PSC) للتأكد من أفضلية خيار الشراكة على الخيارات الأخرى، فإذا كان خيار الشراكة هو الأفضل، فيتم في الخطوة الرابعة تشكيل فريق العمل باختيار المستشارين المناسبين لطبيعة المشروع وكذلك الممثلين من داخل الجهة العامة المتعاقدة. وفي الخطوة الخامسة يقوم فريق العمل بتحديد الخطوات والإجراءات المناسبة لهذا المشروع، ومن المهم في هذه الخطوة أن تكون العمل لتحقيق الهدف النهائي واضحة وقابلة للتطبيق. بعد ذلك يتم في الخطوة السادسة الإعلان عن المشروع في المجلة الرسمية للاتحاد الأوروبي (official journal of the european community)، ويجري في الخطوة السابعة تأهيل المتقدمين حسب مؤهلاتهم وقدراتهم وخبراتهم. ويتم في الخطوة الثامنة اختيار المتنافسين للتعاقد من ضمن المتقدمين وحسب نتائج التأهيل في الخطوة السابقة. ويتم بعد ذلك مراجعة متطلبات المشروع وأسس التقييم بناءً على الخبرة التي اكتسبها فريق العمل خلال المدة الماضية وفي الغالب يكون هناك تعديل في متطلبات المشروع. ويجري في الخطوة العاشرة دعوة المتنافسين

(34) د. أبوبكر النعيمي، الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية. ص 136، 1435 هـ.

للتفاوض حول عروضهم وهذه الخطوة قد تطول حسب طبيعة المشروع وحجمه، ثم يتم تقييم العروض وبعد ذلك يتم اختيار العرض النهائي المفضل، ثم بعد ذلك يتم ترسيه العقد ومن ثم الإعلان عن هذه الترسيه في المجلة الرسمية للاتحاد الأوربي (OJEC).⁽³⁵⁾

مبادئ عقد الشراكة

- يقوم عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على عدة مبادئ وهي:
- المبدأ الأول: إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي القاعدة الأساسية لقيام هذين القطاعين بالعمل معاً لتقديم خدمة محددة. فبموجب هذه القاعدة يعهد القطاع الخاص بتقديم الخدمة من خلال توفير التمويل
 - لتنفيذ مشروع البنية التحتية ويتحمل بذلك جميع المخاطر التمويلية والفنية والتشغيلية المتعلقة بتقديم الخدمة.
 - المبدأ الثاني: أن دور الدول في عقد (PPP) يتجسد في تأكيدها بأن الخدمة المتقدمة من القطاع الخاص بالمستوى الذي نصت عليه اتفاقية المشاركة ودفع تكاليف هذه الخدمة للقطاع الخاص في حالة عدم قيام الأخير بتقاضي رسوم المستهلكين مباشرة ووضع التشريعات وتوفير الأراضي والبيئة القانونية والتسهيلات الإجرائية لتمكين القطاع الخاص من تنفيذ الاتفاقية الموقعة معه.
 - المبدأ الثالث: إن أهمية وضع قانون خاص لعقد (PPP) يجب أن ينصب على بيان الحقوق والواجبات لكل من القطاع العام والخاص في إطار اتفاقية الشراكة بينهما وهذا ما يستوجب استقلالية قواعده عن بقية القوانين كي يمنح الثقة للمستثمرين.
 - المبدأ الرابع: من أجل أن تحصل الدولة على أفضل قيمة لأصولها يجري العمل على إتباع المنافسة في اختيار جهة القطاع الخاص التي ستشارك القطاع العام كما يشمل الأطراف القانونية لهذا العقد كيفية التعامل مع المبادرات ومع جميع مشاريع القطاع العام المطروحة للمشاركة مع القطاع الخاص على أساس المساواة والمنافسة والعدالة في التعامل والإحالة.⁽³⁶⁾

أدوار الشراكة

إن عملية تعريف الأدوار والمسؤوليات ليست مهمة الجهة الحكومية بمفردها، فالعملية تحتاج إلى أن يتم التفكير فيها بعناية من قبل القطاع الخاص والجهة الحكومية، وتحديدتها بصورة مشتركة باعتبارها جهداً مشتركاً لتوفير إطار عمل لتصميم بناء تجاري ومالي يضمن إنجاز المشروع. وبصفة أساسية يمكن تقسيم أدوار الشراكة إلى ثلاث فئات رئيسية:

1- أدوار الجهة الراعية:

إن الواجب الأول للجهة الحكومية هو تعريف وفهم أدوار جميع الأطراف والمستفيدين التي تساعد مشاريع الشراكة بصورة أفضل، أما في داخل الجهة الحكومية نفسها فإن الأدوار الأساسية تشمل:

- فريق إدارة المشروع.

(35) مرجع سابق ص 147.

(36) عامد حامد، مراحل إبرام عقود الشراكة. القاهرة، 2008

الفريق الاستشاري (المستشارين).
اللجنة التوجيهية التي تقنع الإدارة العليا بالمشروع.

2- أدوار الشريك الخاص:

- تشكل الشركات داخل القطاع الخاص اتحادات فيما بينها لتقديم عروضها لمشروع الشراكة، والشركات الفردية داخل ذلك الاتحاد يمكن أن تكون:
- الشريك الأساسي: الذي يدير الاتحاد ككل والذي يتولى مخاطر البناء والانجاز المتعلقة بالمشروع.
 - شريك التشغيل والصيانة: وهو المشغل الذي يكون عادةً جزءاً من الاتحاد، نظراً لدورة الحساس في تدفق الإيرادات، بالإضافة إلى تشغيل المعرفة لغرض البرمجة، والتمويل، والتصميم، والبناء.
 - المستثمرون عبر الدين والمساهمة: فالمستثمرون عبر المساهمة هم شركات الإنشاء والتشغيل الذين يشاركون في التقديم الفعلي للخدمة، فالمساهمون يرغبون في إيجاد عائد إيجابي على الاستثمار.
 - الدائنون: كالبنوك يوفرون للاتحاد غالبية التمويل للمشروع.
 - المستشارون: وهم إما مستشارون ماليون، أو قانونيون، أو فنيون.

3- المستفيدين الآخرين:

المستفيدين الآخرين والذين يمكن أن تكون لهم مدخلات مهمة في إدارة العقد يشملون:
الجهة المختصة: إذ يتطلب الأمر وجود جهة عليا لاعتماد شروط إدارة العقد ومراقبة تنفيذ العقد.
الجهات الحكومية الأخرى: الجهات الحكومية الأخرى التي قد تتأثر بملف مشروع الشراكة الجديد يجب مشاركتها كواحد من المستفيدين المهمين وعلى الجهة الراعية أن تضع في الاعتبار تحديد المستفيدين الضروريين عند تخطيطها لمشروع الشراكة.
اللجنة التوجيهية: والتي توفر دعم الإدارة العليا لمشروع الشراكة، وتمكن أهمية اللجنة التوجيهية في الإدارة الكلية، إذ تلجأ إليها الأطراف لحسن التنسيق والمراقبة.⁽³⁷⁾

إدارة عقد الشراكة

تؤكد هذه المرحلة على توضيح الإطار القانوني والإطار الإداري لمشاريع الشراكة في كلاً من الجانب السعودي والجانب البريطاني، وكذلك التركيز على أهمية التعريف الواضح والصريح للأدوار والمسؤوليات لأطراف الشراكة.

من حيث الإطار القانوني:

القانون: هو الجسم العام الذي يحدد الرؤيا المستقبلية والأجندة وخريطة العمل وهو أحد المواد التي تنص على تكامل المسيرة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إن الإطار القانوني ينبثق عنه عدة مواد، ولكن هو الجزء المهم أو الركيزة الأساسية التي نستطيع من خلالها تبين العمل وتوضيح مسيرته وتنظيمه وبيان العلاقة بين الأطراف.

الهدف العام من القانون هو وضع الإطار التشريعي لتعزيز وتسهيل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك على أساس مبادئ الشفافية والقدرة والتنافسية والعدالة وتقديم الخدمات والأعمال العامة على المدى الطويل.

(37) دليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إن الجسم المعنوي في عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص يدعى بـ (الإطار الإداري) وهذا التنظيم يبين لنا تفاصيل العلاقات ما بين القطاعين العام والخاص والآلية التي يبدأ بها العمل، ويبين لنا حثيئات الموضوع، ويعمل على تحديد أطر التعامل مع كافة الفئات، فالإطار القانوني والإداري هما مكملان لبعضهما البعض؛ حيث أن كلاً منهما امتداد للآخر، وذلك للسعي في عمل شراكة على مستوى عالي من الاحترافية، وذلك لأن العمل في الشراكة يعتمد على الإطار القانوني والإداري.

فالإطار القانوني هو ذلك الإطار الذي يعطي لمشاريع الشراكة الشرعية في عملها؛ أي يكون بمثابة غطاء تشريعي لها، ويستمد قوته من القانون وشرعية هذا القانون، بحيث إذا كان هذا القانون قوياً فإنه ينعكس على الإطار القانوني وبالتالي على الشراكة مما يجعلها مشاريع مجدية، وتعمل على إعطاءنا الهدف المطلوب.

- عملت معظم الدول على تطوير القوانين الخاصة بالشراكة بين القطاعين، وعليه فإن قانون الشراكة المعد يجب أن يحتوي على عدة أمور منها:

- أ- دعم مراقبة السلطة لتشجيع مشاريع الشراكة وتشمل (توضيح اختصاصات السلطات والقطاعات).
- ب- يجب أن يصف القانون الهيكل التأسيسي لهذه المشاريع.
- ج- لا يجب أن يكون القانون محدد وإنما يوضع بناءً على المتطلبات.
- د- يجب أن يكون داعماً لمبدأ المنافسة.
- هـ- يجب أن يضع قواعد لتحصيل الفوائد والضرائب.⁽³⁸⁾

- أما في الجانب السعودي فإنه يقوم النظام القانوني السعودي على الشريعة الإسلامية المسقاة من القرآن الكريم والسنة النبوية المشرفة، ويضم النظام القانوني السعودي بالإضافة إلى الشريعة الإسلامية التشريعات الصادرة مثل قوانين الاستثمار الأجنبي وقانون الشركات وما يماثلها.

وفي حالة وجود تعارض بين هذه القوانين والشريعة الإسلامية وجرى الطعن في القانون أو قرار حكومي كانت الغلبة دائماً لمبادئ الشريعة الإسلامية. وتمتاز مبادئ الشريعة الإسلامية بعموميتها، ولذا يستخدم العلماء والمشرعون أدوات القياس والاستنباط عند الضرورة لتكييف الأحكام الشرعية بما يتناسب مع مستجدات الحياة المعاصرة على أن يتفق الأطراف على تفاصيلها. ويمثل عقد الامتياز في المعتاد الإطار الجامع لمشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ووفقاً لمبدأ قدسية العقود في الشريعة الإسلامية إلا في حالات معينة.

فإن أحكام العقد المرتبط بالمشروع تخضع للتفاوض والتراضي بين الطرفين وهي نقطة مهمة حيث أن عقد المشروع له دور محوري في نجاحه، ولاسيما أنه من المنتظر أن يمتد العقد لفترة زمنية طويلة أطول بكثير من الوقت المطلوب لتشييد وبناء الأصل أو تقديم الخدمة.

وجرت العادة على أن تستند عمليات التمويل للمشاريع الكبرى في المملكة، مثل مخططات إنتاج الطاقة المستقلة إلى اتفاقيات المشروع الرئيسية التي تخضع للقانون الإنجليزي بدلاً من القانون السعودي، لذلك ستكون نقلة نوعية هامة إذا أبرمت العقود الأساسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص وفقاً للقانون السعودي.

وعلاوة على ما سبق، يجري حالياً تطوير الأدوات التشريعية الحاكمة لمشاريع الشراكة الكبرى بين القطاعين العام والخاص حيث يحكم نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم السامي رقم م/58 بتاريخ 4 سبتمبر 2006 (نظام المشتريات) معظم العقود المبرمة مع الهيئات الحكومية أو الشركات الحكومية. وظل هذا القانون هو المرجع الأهم في توفير الأساس التشريعي لتنفيذ مشاريع البنية التحتية الكبرى حتى هذه اللحظة بما فيها المشاريع

(38) مرجع سابق ص 97-98، 1433هـ

القائمة على الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وهناك خطط حالية لتعديل هذا القانون حيث طرحت وزارة المالية في ٢٨ أكتوبر من هذا العام مسودة نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الجديد على العامة لإبداء الملاحظات عليها، علمًا بأن الغالبية العظمى من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع الطاقة والمياه التي تم تنفيذها في المملكة حتى تاريخه لم تكن تخضع لنظام المشتريات حيث إن الجهات الرئيسية المشاركة في هذه المشاريع لم تكن جهات حكومية خاضعة لهذا القانون.⁽³⁹⁾

من حيث الإطار الإداري:

إن الإطار الإداري هو ذلك الجسم المعنوي الذي يكون مكمل للجسم العام، ويعمل على توضيح وتبين طريقة العمل وتنظيمه من خلال التشريع المستمد من الإطار القانوني، وعليه فإنه يكون مجلس يسمى مجلس شراكة ... برئاسة رئيس الوزراء مثلاً ويتألف من:

1. وزير المالية.
 2. وزير الصناعة والتجارة.
 3. وزير التخطيط.
 4. وزيرين آخرين كحد أقصى يعينهم رئيس الوزراء.
 5. الوزير المسؤول عن السلطة المتعاقدة ذات الصلة بالمشروع.
 6. محافظ البنك المركزي.
 7. رئيس هيئة الشراكة (يختلف المسمى حسب الدولة).
- يعين رئيس المجلس أحد أعضاء المجلس نائباً للرئيس:
وضع السياسات العامة لمشاريع الشراكة.
الموافقة على رفض تنفيذ مشروع الشراكة المحتمل وخطة الشراكة أو على شكل الشراكة الذي سيتم استخدامه.

- الموافقة على المناقص الفائزة وعقد الشراكة النهائي.
- لا بد من إيجاد جهة رقابية (مجلس الوزراء) على قرارات هذا المجلس، فإن قرارات مجلس الشراكة المتخذة تخضع لموافقة مجلس الوزراء، وهذا ينص عليه في القانون أساساً.
- لا بد من إيجاد جهة تدير عملية الشراكة بين القطاعين، فلا بد من إنشاء هيئة أو وحدة تعمل على إدارة العملية وتعمل وفق تنظيم إداري ومظلة قانونية، وتكون هذه الجهة مسؤولة عن عدة وظائف منها:
- 1- تشجيع مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
 - 2- مساعدة السلطات المتعاقدة في تقييم وتنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
 - 3- مساعدة الشريك في عملية التقييم الخاصة بالمشاريع وتسهيل المهام الخاصة بها.
 - 4- إعداد وتحديد وثائق العطاءات الخاصة بالشراكة، وتحديد قواعد العمل الخاصة بها.
 - 5- تقييم العروض المقدمة ومنح عقود الشراكة.
- كما أنه لا بد أن يكون للهيئة أو الوحدة المعنية للشراكة بين القطاعين العام والخاص رئيس يمارس صلاحيات لإدارة الهيئة والإشراف عليها.⁽⁴⁰⁾

(39) مرجع سابق لشركة جي ال ال

(40) مرجع، ص 99-101، 1433هـ.

أحكام تنفيذ عقود الشراكة

يختلف النظام القانوني الذي يحكم تنفيذ عقود الشراكة في المملكة المتحدة عنه في فرنسا ومصر، ففي المملكة المتحدة كما ذكرنا سابقاً لا يعرف نظام القانون الإداري ومن ثم لا يختلف النظام القانوني الذي تخضع له العقود التي تبرمها الإدارة عن العقود التي يبرمها أشخاص القانون الخاص، إذ تخضع جميعها لقواعد قانونية موحدة تقوم على أساس الرضائية ومبدأ المساواة بين الأطراف وبناءً على ذلك لا تتمتع الإدارة بامتيازات تميزها على المتعاقد معها إلا إذا تم الاتفاق على ذلك بين أطراف العقد، ولغرض تلافي هذا الوضع ظهرت فكرة عقود الدولة التي تقوم على تضمين العقد شروطاً تنظم جوانب العملية التعاقدية المختلفة بما في ذلك الشروط التي تمنح الإدارة سلطات استثنائية أو تقرر للمتعاقد حقوقاً خاصة بحيث يمكن معها استيعاب أية ظروف تطرأ في المستقبل.

وبناءً على هذا التحليل تعتبر عقود الشراكة وهي من أهم العقود التي تبرمها الإدارة في بريطانيا عقود دولة بما يتيح للإدارة التمتع بالامتيازات الاستثنائية التي تستمد من الإدارة المشتركة لأطراف العقد فهي حصيلة لاتفاق أطراف العقد وخارج هذا الاتفاق لا يمكن للإدارة التمتع بأي سلطات استثنائية تميزها عن الطرف المتعاقد معها، وهكذا يتطلب الوقوف على حقوق والتزامات الأطراف في عقود الشراكة في المملكة المتحدة فحص العقد وما يتضمنه من أحكام في هذا الصدد، فلا يوجد في القانون البريطاني قواعد عامة موحدة تحكم تنفيذ عقود الشراكة، وإنما يتطلب الأمر دراسة على كل عقد على حدة للوقوف على هذا الأمر.⁽⁴¹⁾

أنواع الشروط الموضوعية لعقد الشراكة

تعد الشروط الموضوعية لازمة لصحة عقد الشراكة حيث أن هذه الشروط فرض من المشرع كشرط لصحة قيام عقد الشراكة ولا يعني إنها مجرد إدراج شكلي لها بل يعني أيضاً الالتزام بصياغة الشرط بصورة تجعلها فعالة ومحقة لأهدافها، فالمشرع لم يقصد مجرد الإيراد الشكلي، ولا يتعارض هذا القول مع تمتع المتعاقدين بحرية واسعة في تحديد مضمون هذه الشروط من دون أن تكون هذه الحرية مطلقة وإنما تخضع لعدد من الإجراءات التمهيدية مثل استلزام المشرع أن يسبق التوقيع على العقد القيام بإعداد دراسة شاملة حول موضوع العقد وجدواه وأفضل طريقة للوصول إلى تحقيق هدفه وهو ما يعرف بالتقييم الأولي.

فضلاً عن استلزام اللجوء إلى التفاوض التنافسي الذي يجعل الجهة العامة قادرة على الوصول إلى تصور كامل للمشروع موضوع التعاقد، لذا فإن سلطة المتعاقدين إذا كانت واسعة من حيث الشكل، إلا أنها مقيدة من حيث الموضوع بهذه الإجراءات التمهيدية التي استلزمها المشرع. فالإلزام القانوني لا يتعلق فقط بالشروط من حيث الشكل وإنما يتعدى إلى مضمونها.

أما بالنسبة لأنواع الشروط الموضوعية التي حددها المشرع في فرنسا ومصر لصحة عقود الشراكة فيمكننا تحديدها وفق الآتي:

- 1- مدة عقد الشراكة: يجب أن يتضمن العقد شرطاً يتعلق بمدة العقد، فالمشرع الفرنسي وإن كان لم يحدد حد أدنى أو أقصى لعقد الشراكة إلا أنه مع ذلك أوجب أن يتفق الأطراف على المدة التي يستغرقها العقد، ولتحديد المدة يجب الأخذ بالحسبان العديد من العناصر كعمليات الصيانة والتجديدات.
- 2- اقتسام المخاطر: إن التنظيم التشريعي لعقود الشراكة بالنسبة لفكرة المخاطر وتوزيعها لا يحول دون تطبيق النظام القضائي المطبق على العقود الإدارية فيما يتعلق بنظريات المحافظة على التوازن المالي، ذلك أن عقود

(41) مرجع سابق، ص 136، 1435هـ.

الشراكة على صورها المختلفة تعد عقوداً إدارية ويترتب على تمتعها بهذه الصفة أنها وعلى الرغم من كونها تخضع كما هي الحال بالنسبة للعقد المدني لمبدأ القوة الملزمة للعقد، إلا أن هذا المبدأ لا يأخذ المدى ذاته الذي له بالنسبة للعقود المدنية فالإدارة تتمتع في عقودها الإدارية بامتيازات وسلطات استثنائية تقررها المصلحة العامة، وفي المقابل لهذه السلطات يتمتع المتعاقد بحقوق لا مثيل لها في نطاق العقود الخاصة للأفراد وأهمها حقه في المطالبة بإعادة التوازن المالي للعقد، وأن العقد لم يقرر لمصلحة المتعاقد فحسب وإنما لتحقيق المصلحة العامة في تمكين المتعاقد من الاستمرار في تنفيذ التزامه.

وترتيباً على ذلك فإن تنازل المتعاقد عن حقه في التعويض الذي يستحقه كمقابل للصعوبات غير متوقعة التي تطرأ أثناء تنفيذ العقد يعد تنازلاً باطلاً وغير مشروع ولا يحول بين القاضي وبين إمكانيته في الحكم بالتعويض للمتعاقد، وبالمقابل فالتنازل بعد أن يحدث الاحتلال في اقتصاديات العقد هو تنازل مشروع له كامل القيمة القانونية لأنه لم يتم إلا بعد أن تبصر المتعاقد موقعه الحالي وأدرك أثر التنازل على حقوقه المالية وأقدم عليه. ومما تقدم يمكن القول أن القواعد العامة للعقود الإدارية التي وضعناها آنفاً يمكن تطبيقها على عقود الشراكة، فالتنازل المسبق على حق المتعاقد بالتعويض وقبل تحقيق أي من شروط استحقاقه هو تنازل مجرد من كل قيمة قانونية على أساس أنه إجمالي وفيه ضرر بالمتعاقد، ولا يمكن حساب أثر هذا التنازل على حقوقه والتزاماته، كما أن فيه ضرر للمصلحة العامة وإن كانت بطريقة غير مباشرة. أما التنازل اللاحق فهو جائر دائماً على أساس أن المتعاقد قد تبين أثر ذلك على حقوقه وأن تنازله هذا يقرر ضماناً بقدرته على تنفيذ التزاماته التعاقدية مما يستبعد وجود أضرار يمكن أن تصيب المصلحة العامة.

3- التزامات المتعاقد المتعلقة بتطور وإنتاجية المرفق:

هذا الشرط وفق ما قرره المشرع الفرنسي ينصرف إلى ناحيتين:

- الناحية الأولى: فنية تدور حول جودة الخدمة محل المشروع التي يقدمها المتعاقد للإدارة كالتزام عقدي.
- والناحية الثانية: عملية تدور حول تحديد مستويات استخدام الإنشاءات والخدمات المرتبطة بها على أساس أن المتعاقد ينفذها لحساب جهة الإدارة في مقابل ما يحصل عليه من مبالغ دورية يدخل في تعين مقدارها مستوى الاستخدام المتفق عليه ومدة العقد، ولهذه العناصر طبيعة موضوعية وليست شخصية فالمشروع محل الالتزام العقدي هو الأساس في تحديد مثل هذه العناصر.

4- تحديد الحقوق المالية للمتعاقد:

كما هو معلوم أن المتعاقد مع الإدارة في عقود الشراكة يتسلم حقوقه المالية بشكل مجزأ وفق طبيعة إنشاء المشروع، ويتوجب من ثم أن يحدد العقد نظام احتساب الدفعات التي يتسلمها المتعاقد وطرق الدفع والتعويضات التي يستحقها في حالة التأخر عن تسليمه الدفعات مع عدم جواز توقفه عن التنفيذ احتراماً لمبدأ استمرار المرفق العام.⁽⁴²⁾

وبحسب المشرع الفرنسي يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار لغرض احتساب الحقوق المالية للمتعاقد تكلفة الاستثمار والتشغيل والتمويل والأرباح التي يمكن أن يرخص للمتعاقد أن يتقاضاها من استغلال الإنشاءات والتجهيزات.

(42) د. سمير برهان، مصدر سابق، ص 146.

وبناءً على ذلك لا يرتبط المقابل المالي للمتعاقدين في عقود الشراكة بصورة جوهرية بنتائج الاستغلال كما هي الحال مع عقود تفويض المرفق العام وعقود بوت وإنما يرتبط بتكلفة الاستثمار والاستغلال، فالمتعاقدين الذي يتولى تمويل المشروع وإنشائه يحصل على حقوقه من جهة الإدارة من دون أن يتحمل مخاطر ترتبط بذلك الاستغلال، بل تتحملها الإدارة التي تتولى الحصول على المقابل المالي من المنتفعين من الخدمة. على أن تحديد المقابل المالي للمتعاقدين يرتبط مباشرة بشرط توزيع المخاطر بين الطرفين والذي يجب أن تحدده قواعده في نصوص العقد.⁽⁴³⁾

ويخضع المقابل المالي الذي يحصل عليه المتعاقد لقاعدة التغيير أو ما يسمى بشروط التغيير Caluses de variation بوصفه نظام يطبق على العقود الإدارية، فيلتزم المتعاقدون بأن يدرجا، طبقاً للنصوص القانونية، شروطاً تحدد أسباب وأساليب تغيير أو تطوير المقابل المالي المستحق للمتعاقدين طوال مدة العقد.

5- ضمان تخصيص المنشآت والتجهيزات للمرفق العام:

يجب أن يضمن العقد تحديداً لالتزامات المتعاقد فيما يتعلق بضمان الاستعمال الملائم للمنشآت والتجهيزات للمرفق العام على أساس أن هذه المسؤولية تقع في الأصل على الإدارة من خلال التزامها بضمان متطلبات المرفق العام في السير المنتظم والمستمر له، وتأتي أهمية إدراج هذا الشرط من كون أن عقود الشراكة من العقود المركبة التي تتضمن القيام بإحداث منشآت وإقامة أبنية وتوفير التجهيزات اللازمة للمرفق العام لذا حرص المشرع على وجوب أن يتضمن العقد شروطاً تتعلق بضمان أن يلتزم المتعاقد بتخصيص هذه المنشآت والتجهيزات للمرفق العام وعدم القيام بأي تصرف من شأنه أن يتعارض مع هذا التخصيص وهذا الالتزام من شأنه أن يضمن السير المستمر والمنتظم للمرفق العام.

ولا تقتصر أهمية إدراج هذا الالتزام في عقود الشراكة على الإدارة فحسب وإنما يستفيد منه الأطراف الأخرى التي تشارك في العقد لا سيما الجهات التي تمويل المشروع التي من مصلحتها أن يلتزم المتعاقد بتخصيص المنشآت والتجهيزات للمرفق العام.

6- الرقابة من جانب الشخص العام لتنفيذ العقد:

استلزم المشرع أن يتضمن عقد الشراكة شرطاً خاصاً يعالج طرق الرقابة من الشخص العام على تنفيذ العقد لا سيما في ما يتعلق بتحقيق أهداف التنفيذ في مجال التنمية المستدامة من ناحية، وفي مجال التزام المتعاقد بتمكين شركات أخرى بالاشتراك في تنفيذ العقد، إذ يجب أن يتضمن العقد شرطاً يلتزم المتعاقد الخاص بموجبه بأن يعهد بجزء من العقد إلى المشاريع المتوسطة والصغيرة الحجم من ناحية أخرى.

وبناءً على ما تقدم يمكن أن نورد بصدد الشرط المتعلق بطرق الرقابة لشخص العام في عقود الشراكة ملاحظتين، الملاحظة الأولى هي أن المشرع قد لزم أطراف عقد الشراكة أن يضمنوا عقدهم نصاً يقرر سلطة الجهة العامة في الرقابة على تنفيذ العقد، وهذه الرقابة تكون شاملة بحيث تشمل سائر العملية التعاقدية، فعقود الشراكة لكونها عقوداً إدارية ترتبط بشكل مباشر بتنفيذ المرفق العام لذا لا بد أن يكون للشخص سلطة الإشراف والرقابة على المتعاقد بحيث يمكنه متابعتها في تنفيذ سائر الالتزامات المفروضة عليه بما يضمن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

أما الملاحظة الثانية فتتعلق باشتراط المشرع بأن يتضمن عقد الشراكة بشكل خاص طرق للرقابة تتضمن من ناحية أولى بمراقبة التزام المتعاقد بتحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال ما سيحققه العقد من خدمات في النواحي الاقتصادية والاجتماعية.

(43) د. رجب محمود طاجن، عقود الشراكة : دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري الفرنسي، ص 185-186

ومن ناحية ثانية مراقبة المتعاقد في قيامه بتمكين الشركات والمشاريع الصغيرة من الاشتراك بتنفيذ العقد، لأن المشرع وللحيلولة دون أن تؤدي الطبيعة المركبة لعقد الشراكة إلى حرمان هذه الشركات والمشروعات من المشاركة في تنفيذ عقد الشراكة مما يترتب عليه الانتقاص من مبدأ المنافسة باقتصار المشاركة على المشروعات الكبيرة اتجه إلى أن يتضمن عقد الشراكة تحديداً للنواحي التي سيعهد المتعاقد مع الإدارة تنفيذها إلى الشركات والمشروعات المتوسطة والصغيرة، وقرر لأجل هذا الالتزام موضع التنفيذ أن يقوم المتعاقد عند توقيع عقد الشراكة بتقديم معلومات مفصلة عن الشركات والمشروعات كلها لا سيما الصغيرة والمتوسطة منها التي سيعهد إليها تنفيذ أجزاء معينة من العقد وفضلاً عن هذا الالتزام الذي قرره المشرع بصدد إدراج شرط يتعلق بالرقابة على تنفيذ المتعاقد بالتزامه المشار إليه بصدد إشراك الشركات الصغيرة والمتوسطة كما أن يتضمن عقد الشراكة شرطاً خاصاً يلتزم المتعاقد بتقديم كفالة من مؤسسة مالية لضمان وفائه للمبالغ المستحقة للمتعاقد من الباطن خلال مدة يتم تحديدها في اللائحة التنظيمية.

7- الجزاءات والغرامات التي تفرض على المتعاقد:

بموجب هذا الشرط يجب أن يتضمن عقد الشراكة الجزاءات والغرامات التي يمكن أن يفرضها الشخص العام على المتعاقد في حالة إخفائه في تنفيذ التزاماته التعاقدية. وحق الإدارة في فرض الجزاءات وتوقيع الغرامات يُعد من أهم السلطات التي تتمتع بها الإدارة في عقودها الإدارية، إلا أن هذه السلطة يجب أن لا ينظر لها من نواحي شكلية بحتة في إطار عقود الشراكة فعلى الرغم من أن هذه الأخيرة تُعد عقوداً إدارية بتحديد المشروع إلا أنها تُعد عقوداً اقتصادية وأحد وسائل التمويل التي تركز إليها الإدارة لإنشاء وتجديد البنية التحتية في الوقت نفسه، ومن ثم فالأمر يقتضي أن تتم صياغة الشروط الخاصة المقررة لحق الشخص العام في فرض الجزاءات وتوقيع الغرامات على المتعاقد بطريقة متوازنة بحيث تحقق الغرض المرجو منها وهو حمل المتعاقد على تنفيذ التزاماته التعاقدية ومن دون أن تكون ذات تأثير جسيم بحيث تنعكس بصورة سلبية على المشروع محل العقد وهو العقد ما قد يدفع المتعاقد إلى تركيز اهتمامه على الجوانب الكمية على حساب الجوانب الفنية فيحرص على الاهتمام بتنفيذ التزاماته وفقاً للمواعيد المحددة في العقد.

لذا يجب أن يكون نطاق تطبيق الغرامات محدداً بحيث لا تفرض بصورة تؤثر على كامل الحقوق المالية للمتعاقد بل يحدد أثرها على أجزاء محددة من هذه الحقوق وبما يجعلها تحقق الهدف المرجو من تطبيقها.

8- حق الشخص العام في تعديل العقد وإنهائه:

يجب أن يدرج في عقد الشراكة شرطاً يعالج سلطة الشخص العام في تعديل العقد وإنهائه في الحالات التي تقتضي حاجات الشخص العام أو في حالة الحصول تطورات تقنية أو في حالة حدوث تعديل طرق التمويل المقررة للمتعاقد. وعلى وفق ما قرره المشرع الفرنسي فإن تقرير سلطة تعديل عقود الشراكة وإنهائها بالإدارة المفردة للإدارة يتم من خلال تحديد المتعاقدان المعايير التي على أساسها يمكن أن يلجأ إلى توقيع اتفاق لاحق في أثناء تنفيذ العقد ينظم من خلاله سلطة الإدارة في تعديل العقد وإنهائه، أما في حالة وجود مثل هذا الاتفاق فيجب أيضاً أن يندرج في العقد أيضاً شرطاً يحدد حالات تعديل العقد أو إنهائه من جانب الشخص العام.

ويثير التنظيم العقدي لسلطة تعديل عقد الشراكة وإنهائه ملاحظتين الأولى تتعلق بمدى هذه السلطة في حالة النص التعاقدية عليها، وفي هذا المجال نجد أن المشرع باشتراطه النص في العقد على سلطة الإدارة في تعديل العقد وإنهائه إنما يتطلب وضع الضوابط التي ستمارس وفقاً لها هذه السلطات ولم يحدد بالمقابل صور هذا التدخل أو فروضه سواء في حالة تعديل العقد أو إنهائه، بل يمنحها سلطة تقديرية في تحديد حالات التدخل من خلال وضع

الضوابط التي بالاستناد إليها يمكن تعديل بعض مظاهر العقد أو إنهائه، فالمشرع عندما اشترط وجوب التنظيم العقدي لسلطة التعديل والإنهاء لم يتطلب لذلك تحديد حالات بعينها لممارسة هاتين السلطتين، وإنما تطلب تقرير مبدأ عام لإعمال هذه السلطات، مع التأكيد على بعض الحالات الخاصة مثل حصول تطور في الحاجات العامة للإدارة أو بسبب التطورات التقنية أو بسبب التعديل في شروط التمويل التي حصل عليها المتعاقد لذا فإن التنظيم العقدي لسلطة التعديل يتعلق بالمبدأ وليس بالمدى.

أما الملاحظة الثانية فتتعلق بإمكانية تمتع الإدارة في ممارسة هذه السلطات في حالة خلو العقد من الإشارة إليها، فإنه ومع صعوبة تصور قيام مثل هذا الفرض في إطار عقود الشراكة على أساس أن تنظم هذه السلطات يعتبر من الشروط الموضوعية الإيجابية لعقد الشراكة، فيمكن القول أن خلو عقد الشراكة من الإشارة إلى سلطتي التعديل والإنهاء لا يحول من دون ممارسة من جانب الإدارة مادام أن المشرع قد عد عقود الشراكة من العقود الإدارية مما يعني خضوعها حتمًا للنظام القانوني للعقود الإدارية وبما يفرضه هذا النظام من امتيازات وسلطات لأطراف العقد.

9- رقابة الشخص العام على التنازل الجزئي أو الكلي عن العقد:

يجب أن يتضمن عقد الشراكة شرطاً يتعلق برقابة الشخص العام على التنازل الجزئي أو الكلي عن العقد إلى شخص آخر بحيث يحل هذا الأخير محله في حقوقه والتزاماته كافة. ويهدف المشرع من إلزام أطراف عقد الشراكة بتضمينه شرط يحدد مظاهر رقابة الشخص العام على التنازل عن العقد جزئياً أو كلياً إلى استبعاد الخلافات التي قد تثار بصدد سلطة الشخص العام في رفض أو قبول هذا التنازل نظراً للأثار السلبية التي يرتبها هذا الخلاف على العملية التعاقدية والأهداف المتوخاة منها، لاسيما ونحن بصدد عقود يمثل الجانب المالي أو الاقتصادي فيها جانباً أساسياً مما لا يحتمل معه ترك الأمر للتفسيرات التي تضر بالمصلحة العامة، إذ قد يكون هدف المتعاقد من التنازل هو التخلص من التزاماته التعاقدية من دون الالتفات إلى المعايير والكفاءة الفنية والمالية للمتنازل له، إذ يبرز هنا دور الشخص العام في التثبت من توافر هذه الشروط في المتنازل له.

والتنازل عن العقد يتحدد بالنظر إلى طبيعة وجوهر التصرف لا بالنظر إلى شكله، فعملية تغيير ملكية الأسهم المكونة لرأس مال الشركة المتعاقدة لا تعد تنازلاً عن العقد، في حين تعد كذلك عمليات الاندماج والانحلال والتفكك، إذ ينتج عنها ظهور شركة جديدة ليس لها علاقة بالشركة المتعاقدة أو حيث توجد الشركة بوصفها أثراً لصور أخرى من صور تحويل الذمة المالية للشركة المتعاقدة أو التنازل عن أصولها ففي هذه الأحوال نكون بصدد تنازل عن العقد وحلول متعاقد آخر محل المتعاقد الأصلي في جميع حقوقه والتزاماته.

10- تأمين سير المرفق:

يجب أن يندرج في عقد الشراكة شرط يعالج تأمين استمرار المرفق العام في حالة حصول تقصير من المتعاقد أو إخفاقه في تادية مهنته، ولا سيما في حالة إنهاء العقد. ويعكس هذا الشرط حرص المشرع على تأمين السير المنتظم للمرفق. فإذا كانت عقود الشراكة عقوداً مالية تتطلب رأس مال ضخماً يؤمن عن طريق مؤسسات مالية تحصل على ضمانات للمبالغ التي تقدمها، إلا أن ذلك لا يمكن أن يؤثر على الهدف الأساسي من العقد المتمثل في المصلحة العامة أو أن يجعل جهة الإدارة تهمل اعتباراً أساسياً متمثلاً في تخصيص التجهيزات والإنشاءات التي ينفذها المتعاقد لمصلحة المرفق العام.

11- النتائج المترتبة على انتهاء العقد:

يجب أن يدرج في العقد شرط يتعلق بالنتائج المترتبة على انتهاء العقد سواء بطريقة مبسطة أو بانتهاء مدته فيما يتعلق بملكية الإنشاءات والتجهيزات وأصول المرفق.

12- تسوية المنازعات، والشروط التي يمكن أن يلجأ بمقتضاها إلى تسوية المنازعات عن طريق التحكيم بموجب هذا الشرط يجب على أطراف عقد الشراكة أن يدرجوا فيه شرطاً يتعلق بطرق تسوية المنازعات التي يمكن أن تثار بسبب تنفيذ العقد، ويمكن للأطراف أيضاً أن يلجؤوا إلى تسوية هذه المنازعات عن طريق التحكيم وفي هذه الحالة يجب أن يتم تحديد الشروط التي بمقتضاها يتم اللجوء إلى طريق التحكيم، ومعنى ذلك أن المشرع لم يلزم أطراف العقد بتسوية منازعتهم عن طريق التحكيم حصراً وإنما يمكن تسويتها بأي طريقة من طرق التسوية المعروفة كالوساطة أو أن يخضعوا منازعتهم لاختصاص القضاء الإداري، ولكن في حال اختيار الأطراف لطريق التحكيم فيتوجب عليهم أن يحددوا الشروط التي بمقتضاها يتم ذلك وفي الأحوال كلها وأياً كانت طريقة تسوية المنازعات فإن القانون الفرنسي هو الذي سيطبق، وهذا يعني أن قواعد القانون الإداري ستكون هي الواجبة التطبيق في حال اللجوء إلى التحكيم على أساس أن عقود الشراكة هي عقوداً إدارية بنص القانون.⁽⁴⁴⁾

مواءمة التحكيم للطبيعة الخاصة لعقود الشراكة

التساؤل الذي نطرحه هو: هل التحكيم هو أفضل طرق فض المنازعات الناشئة عن عقود الشراكة، ولماذا؟ على الرغم من التحكيم يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات فيما يتعلق بالسلطتين القضائية والتنفيذية حيث أن في لجوء الإدارة (السلطة التنفيذية) إلى التحكيم للفصل في المنازعات للفصل في منازعات العقود الإدارية تحييداً للسلطة القضائية المختصة أصلاً بالفصل في المنازعات كافة ومنها تلك المتعلقة بالعقود الإدارية وعقود الشراكة.

بيد أن التحكيم في اعتقادنا هو أفضل وسائل فض المنازعات الناشئة عن عقود الشراكة وذلك للأسباب التالية:

1- خشية المتعاقدين الأجانب في عقد الشراكة من القضاء الوطني للدولة المتعاقدة:

إن قضاء الدولة، وإن كان محايداً ومستقلاً عن الدولة ذاتها، بالنسبة للمتعاقد الأجنبي قضاء غير محايد في الفصل في منازعات تلك الدولة معه. وبالتالي تضطر الدولة إلى اللجوء إلى التحكيم كوسيلة بديلة لفض المنازعات. لذلك فالتحكيم أداة ائتمان تضمن استمرارية العلاقة التجارية أو الاقتصادية بين أطراف النزاع ولو كانوا من جنسيات مختلفة.

2- خشية المتعاقدين من تمسك الدولة بحصانتها القضائية:

إن أراد المتعاقدين الأجانب أن يرفع نزاعاً معين ضد الدولة المتعاقدة ولكن أمام قضاء دولة أخرى، سواء كان أمام قضاء دولة المتعاقدين الأجنبي أو لدولة أخرى، سوف يواجه بحصانة الدولة القضائية التي تأتي على حساب إهدار حقوق الأجنبي الخاصة، لذلك وإزالة لهذه العقبة فإن المتعاقدين الأجانب يصر على إدراج شرط التحكيم في عقود المشاركة.

(44) مرجع سابق، ص 161-178، 1435هـ

3- التحكيم وسيلة إجرائية لتشجيع الاستثمار:

إن جذب الاستثمار في دولة ما يعتمد بصفة أساسية على مقومات ومقتضيات الدولة التشريعية بالإضافة إلى المقومات الاقتصادية والإدارية والمالية والتي نقصد منها القوانين الموضوعية والقوانين الإجرائية. وقانون التحكيم الداخلي، باعتباره قانون إجرائي يجب أن يتلاءم مع اقتصادات السوق العالمي والاستثمارات الدولية، يشجع الأجنبي في الاستثمار في تلك الدولة حين ينص على جواز التحكيم في عقود الشراكة باعتبار التحكيم ضماناً قانونية إجرائية للحيلولة دون إهدار حقوقه والمطالبة بالتزامات الدولة المتعاقدة.

فالتحكيم في عقود الشراكة بالإضافة إلى أنه ميزة اختيارية بل أنها بالنسبة للمستثمر الأجنبي ليس مجرد وسيلة إجرائية لفض النزاع وإنما شرط للتعاقد أصلاً. ووسيلة لتحقيق التوازن بين الاستثمار الخاص والمصلحة العامة.⁴⁵

تجارب دولية لتطبيقات الشراكة

تطبيقات الشراكة في دول مختارة من العالم تعكس تجارب بعض الدول التي اتجهت للشراكة كأسلوب من أساليب الإدارة الاقتصادية:

1- المملكة العربية السعودية:

تصدر المملكة العربية السعودية دول المنطقة من حيث قيمة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، كما أن السعودية حتى تاريخه عن 18 مشروعاً، وتصل قيمتها الإجمالية إلى حوالي 9.42 مليار دولار وهذا تمثل السعودية 21% تقريباً من قيمة مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وتجدر هنا الإشارة إلى أن طبيعة الوضع الاقتصادي الحالي والإرادة السياسية القوية تجعل من هذه المرحلة الوقت الأنسب لدراسة التوسع في الشراكات بين القطاعين العام والخاص في المملكة العربية السعودية.⁴⁶

وقد حصلت شركة Bechtel، الشركة الرائدة عالمياً في مجال الهندسة والمشترتات والإنشاءات على عقد لدعم إنشاء وتشغيل المنظمة الوطنية لإدارة المشاريع (NPMO) في المملكة العربية السعودية وستقوم (NPMO) المعروفة باسم "مشروعات" بدعم وكالات الحكومة السعودية لتقديم مشاريع البنية التحتية المعقدة بشكل فعال، تمشياً مع خطة رؤية السعودية 2030 لتحديث إدارة المملكة

وقال الدكتور أمجد بانغاش: " تتمتع بكتل بامتياز للعمل في المملكة العربية السعودية منذ 70 عامًا على تطوير مشاريعها العملاقة من منشآت النفط والغاز إلى المطارات والبنية التحتية الحيوية ". وذكرت Bechtel " نحن ملتزمون بتحقيق النجاح (NPMO)، وهو عامل محفز للنمو الاقتصادي المستمر في المملكة العربية السعودية".⁴⁷

ومما شهدته المملكة العربية السعودية حتى الآن استخدام عدد من النماذج المختلفة للشراكات بين القطاعين العام والخاص منها:

أ- مطار الأمير محمد بن عبد العزيز الدولي هو مطار المدينة المنورة:

كان أول مشروع شراكة حقيقي بين القطاعين العام والخاص في المملكة العربية السعودية

(45) عمار عبدالعزيز، دور التحكيم في منازعات العقد الإداري.

(46) مرجع سابق منشور على الإنترنت

(47) مقال منشور لشركة بيكتل

هو تمويل وتطوير وتشغيل وتوسعة مطار الأمير محمد بن عبد العزيز في المدينة المنورة والذي يعتبر مثالاً حياً يجسد الشراكة بين القطاع العام والخاص والذي يلعب دوراً هاماً في استيعاب حركة النقل الجوي المتنامية من ملايين الحجاج والمعتمرين والزوار على مدار العام.

ويعتبر مطار الأمير محمد بن عبدالعزيز الدولي الذي يمتد على مساحة اجمالية تبلغ 4 ملايين متر مربع، أول مطار في العالم خارج الولايات المتحدة الأمريكية يحصل على شهادة "ليد الذهبية" من المجلس الأمريكي للمباني الخضراء.

ويعد أيضاً المطار الأول في المملكة العربية السعودية الذي يتم بناؤه وتشغيله كاملاً عن طريق القطاع الخاص، كذلك أول مطار ضمن سلسلة المطارات الجديدة بالمملكة، كما أنه أول مطار يتم إنشاؤه عن طريق الشراكة مع القطاع الخاص بطريقة البناء وإعادة التشغيل وفق أسلوب البناء وإعادة الملكية والتشغيل (BOT) بالشراكة مع شركة طيبة لتطوير المطارات المستثمر والمشغل لمطار الأمير محمد بن عبد العزيز الدولي، وكانت الهيئة العامة للطيران المدني قد طرحت مشروع تمويل وبناء وتشغيل المطار للمنافسة بين عدد من التحالفات لشركات سعودية وشركات أجنبية.

وفاز به تحالف طيبة الذي يتكون من شركة تاف للمطارات القابضة التركية ومجموعة الراجحي القابضة وشركة سعودي أوجيه. وتبلغ مساحة مجمع مبنى صالات السفر 155 ألف متر مربع وتضم 72 كاؤنتر لإنهاء إجراءات السفر، منها ثمانية كاؤنترات للأمتعة كبيرة الحجم، إلى جانب 24 كاؤنتر خدمة ذاتية لإنهاء إجراءات السفر، علاوة على 26 كاؤنتر جوازات للمغادرة ومثلها للوصول. وتضم الصالات 4000 كرسي انتظار، إلى جانب العديد من الخدمات الأخرى المتطورة، ومن بينها 36 مصعداً 28 سلم متحرك، 23 سير متحرك لغرض تسريع وتسهيل حركة الركاب داخل مجمع صالات الركاب.⁽⁴⁸⁾

ب- قطار الرياض:

قطار الرياض مشروع الملك عبدالعزيز للنقل العام المشروع يشمل تنفيذ ستة خطوط للسكك الحديدية تمتد ١٧٦ كيلو مترا وتعمل عليها قطارات كهربائية بدون سائقين هو أكبر مشروع لشبكات النقل العام في العالم يجري تطويره حالياً. من المتوقع بأن الطاقة الاستيعابية للمشروع سوف تبلغ 3. ستة ملايين راكب يومياً بعد عشر سنوات مرتفعة من 1.16 مليون راكب في بداية التشغيلية سيسهم المشروع في تقليل عدد رحلات السيارات بما يقارب 250 الف رحلة في اليوم وتوفير ما يعادل 400 الف لتر من الوقود يوميا وبالتالي تخفيض نسبة الانبعاثات الملوثة للهواء، سيقام ضمن المشروع، إنشاء محطات للصيانة تتضمن ورش ومستودعات للقيام بأعمال الصيانة الدورية، إضافة إلى مهاجع لمبيت أسطول القطارات، ومكاتب ومرافق خاصة بالموظفين والعمال المسؤولين عن تشغيل وصيانة المشروع.

يتضمن المشروع تشييد مركز متطور للتحكم والتشغيل دارة حركة القطارات والتحكم بها، ومراقبة كافة عناصر النظام من محطات ومسارات ومرافق ونظم، وسيزود المركز بأحدث نظم التحكم والتشغيل والمراقبة. كما سيتضمن مشروع القطار الكهربائي مواصفات تقنية وتصميمية عالية، من أبرزها استخدام نظام القطارات الآلي (بدون سائق)، واختيار أحدث المواصفات والتقنيات لعربات القطار الكهربائي في العالم، والتي تتيح فصل العربات من الداخل، وتخصيص فئة خاصة للعائلات، إضافة إلى تزويدها بخدمات الاتصال وتبادل المعلومات للركاب.

(48) مشاريع السعودية، مطار الأمير محمد بن عبدالعزيز الدولي

أبرمت الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض، اتفاقية مع الشركة السعودية للكهرباء، لتنفيذ أعمال تغذية مشروع القطارات بالطاقة الكهربائية والتي تقدر بـ468 ميغافولت أمبير عن طريق 12 محطة رئيسة في المدينة منها أربع محطات تحويل رئيسة ستنشأ خصيصاً للمشروع، إضافة إلى توسعة ثماني محطات قائمة. وحضت ثلاث مجموعات لشركات عالمية بعقد لتنفيذ مشروع مترو الرياض الذي بلغت تكلفته 22.5 مليار دولار وذلك على النحو التالي:

- **إئتلاف باكس:**

يضم إئتلاف تحالف عدة شركات بقيادة شركة بكتل الأمريكية العملاقة، ويضم التحالف شركات سيمنس الألمانية لتصنيع القطارات وشركة إيكو الأمريكية وشركتي المباني واتحاد المقاولين السعوديتين. فاز بعقد قيمته 9.45 مليار دولار.

- **إئتلاف فاست:**

يضم إئتلاف فاست تحالف عدة شركات بقيادة شركة إف سي كونستركسيون الإسبانية ويضم ألتوم الفرنسية Alstom وسامسونغ سي أند تي كوربوريشن الكورية، وفاز بعقد قيمته 7.82 مليارات دولار.

- **إئتلاف الرياض- نيوموبيليتي**

يضم إئتلاف الرياض نيوموبيليتي تحالف عدة شركات بقيادة شركة أنس الدو أستياس الإيطالية، ويضم التحالف شركة بوم بارديه الكندية لتصنيع القطارات وشركة لا رسين وتوبروا الهندية، وفاز بعقد قيمته 5.21 مليارات دولار.

ويستغرق تنفيذ المشروع خمس سنوات تشمل ثمانية أشهر لإعداد التصاميم والأعمال التحضيرية وتجهيز المواقع و48 شهراً هي مدة التنفيذ الفعلية تليها أربعة أشهر للتشغيل التجريبي واستلام المشروع. وقد بدأت أعمال الإنشاءات في الربع الأول من 2014. في يوم الخميس 3 أبريل (نيسان) 2014 بدأ العمل رسمياً في تنفيذ مشروع مترو الرياض.

ورغم ذلك مازالت هناك بعض المعوقات الإدارية والتنظيمية والتشغيلية التي يتطلب التغلب عليها سواءً على المستوى التشريعي أو التنفيذي بهدف خلق شراكة حقيقية.⁽⁴⁹⁾

-2 **الإمارات العربية المتحدة:**

أصبحت شراكة القطاعين العام والخاص مطروحة على نطاق واسع مع إدراك الدوائر الحكومية لحقيقة أنها تستطيع زيادة مستوى كفاءتها من خلال إسناد المهام المختلفة إلى شركات من القطاع الخاص وخلال السنوات القليلة الماضية بدأ بشكل جلي مشاركة القطاع الخاص في توفير خدمات المرافق العامة في مجالات كانت حكراً على القطاع العام مثل: الصحة والتعليم والإسكان والنقل.⁽⁵⁰⁾

(49) نوره الدعفس، الهنوف الشعبي، نوره الدوسري، وآخرون. الجزاءات التي توقعها الإدارة في حال تأخر تنفيذ قطار الرياض. الرياض.

1437 هـ

(50) مرجع سابق منشور على الإنترنت

3- المملكة المتحدة:

تعتبر إنجلترا من أوائل الدول التي طبقت الشراكة فيها وبصيغة مبتكرة سميت مبادرة التمويل الخاصة private finance initiative، وقد بدأ تطبيق هذه الصيغة بمشروع Channel Tunnel الذي يربط بين فرنسا وإنجلترا عام 1987 وانتهى العمل به عام 1994 وتلا ذلك تنفيذ الكثير من المشاريع، وبموجب هذه المبادرة يشارك القطاع الخاص في تصميم وبناء وتمويل وتشغيل المشروع مقابل تحصيله عوائد الخدمات المقدمة وخلال فترة زمنية محددة تعود بانتهائها ملكية المشروع إلى القطاع الحكومي، ومن ثم تطبيق هذه الصيغة في قطاعات مثل: الخدمات الصحية، التعليم، السجون، الإسكان، الصناعات العسكرية.

وكما هو واضح فإن الصيغة متشابهة إلى حد كبير لنظام BOT وتفرعاته وخلال السنوات التي تلت البدء بهذه الصيغة جرى تطوير في أساليب العمل من خلال تبني فلسفة القطاع الخاص في إدارة المشاريع، وتعميق المسؤولية الاجتماعية لدى القطاع الخاص للشراكة في مشاريع ذات أبعاد اجتماعية.⁽⁵¹⁾

4- فرنسا:

يركز نموذج الشراكة الفرنسي على تطوير وتحديث خدمات البيئة التحتية في المناطق الحضرية، ويزيد عدد البلديات في فرنسا عن 36 ألف مجلس بلدي وقروي منها 32 ألف لا يزيد عدد التجمع السكاني في الواحدة منها عن 2000 نسمة. ويتميز النموذج الفرنسي باهتمامه بالسياسة الاجتماعية، وتلعب المشاريع التشاركية دورًا مهمًا في تحقيقها، وتشارك المنظمات غير الحكومية مشاركة واضحة فيها حيث توفر هذه الشراكات مرونة عالية تتلاءم مع التنوع في الخدمات التي يحتاجها المستفيدون وبلغ عدد المنظمات غير الرسمية في فرنسا أكثر من 110 ألف منظمة توظف أكثر من 1.2 مليون موظف.⁽⁵²⁾

5- تشيلي:

يكثر استخدام نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص داخل البلدان النامية مثل تشيلي لتنفيذ مشاريع البنية التحتية الحيوية حيث أن الشراكة تحقق مصلحة لهذه البلدان النامية. تشيلي تمتعت ببعض من أكبر النجاحات في تعزيز تطوير البنية التحتية وذلك من خلال شراكاتها منذ عام 1991، ولقد حققت أكثر من 50 شراكة، وبلغ مجموع استثماراتها الرأسمالية أكثر من 12 مليار دولار في طرقها ومستشفياتها وموانئها ونظام الكهرباء، ولقد تم الاحتفاظ بها كنموذج للدول الأخرى الأقل تطورًا.⁽⁵³⁾

جدول (1) توزيع المطارات المخصصة حسب المنطقة بالخارج وما يقابلها من حركة المسافرين بالملايين بالداخل.

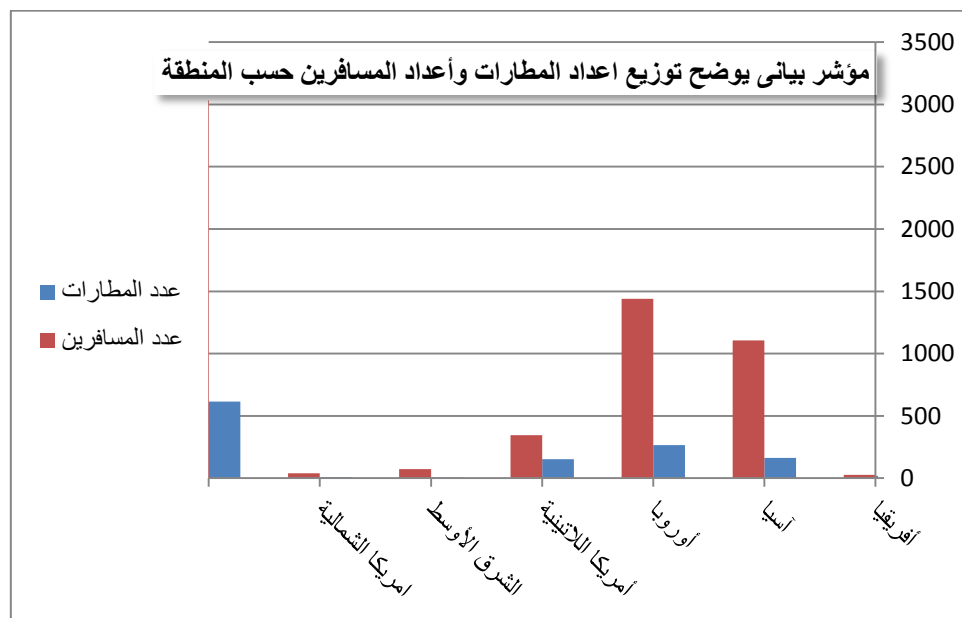
المنطقة	عدد المطارات	النسبة %	عدد المسافرين	النسبة %
أفريقيا	19	3.09	27	0.89
آسيا	162	26.38	1106	36.48
أوروبا	266	43.32	1441	47.53
أمريكا اللاتينية	153	24.92	344	11.35

(51) عادل، رزق. استراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص أسلوب من أساليب الإدارة الاقتصادية الرشيدة لمواجهة الأزمة المالية العالمية. القاهرة. 2009.

(52) مرجع سابق

(53) Duncan Melville, Public-Private Partnerships in Developing Countries, 1st Published 2017

المنطقة	عدد المطارات	النسبة %	عدد المسافرين	النسبة %
الشرق الأوسط	5	0.81	74	2.44
أمريكا الشمالية	9	1.47	40	1.32
المجموع	614	100	3032	100



جدول (2) يوضح التحليل الإحصائي الوصفي والارتباط.

الإحصاء الوصفي

	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	
عدد المطارات	102.33	107.744	6
عدد المسافرين	505.33	615.416	6

تحليل الارتباط

	المطارات	المسافرين
عدد المطارات	Pearson Correlation	.923**
	Sig. (2-tailed)	.009
	N	6
عدد المسافرين	Pearson Correlation	.923**
	Sig. (2-tailed)	.009
	N	6

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

نستخلص من الجدولين رقم (1) - (2) الآتي:

بالنسبة للجدول رقم (1):

يمثل الإحصاء الوصفي لكل من أعداد المطارات وما يقابله من أعداد المسافرين حيث أظهرت الإحصائية أن متوسط أعداد المطارات بلغت 102.33 بانحراف معياري قدره 107.744- بينما متوسط أعداد المسافرين بلغ 505.33 بانحراف معياري قدره 615.416.

بالنسبة للجدول رقم (2):

يمثل معامل الارتباط بين أعداد المطارات وما يقابله من أعداد المسافرين - حيث إتضح من التحليل أن علاقة الارتباط بين أعداد المطارات وأعداد المسافرين علاقة طردية قوية جداً وهي واضحة بالقيمة (**923) مما يعني أنها قيمة دالة إحصائية عند مستوى (0.01)، وهذا دلالة على وجود علاقة طردية قوية جداً بين أعداد المطارات وأعداد المسافرين.

النتائج:

خلصت الدراسة الحالية إلى النتائج الآتية:

- تزايد الاعتماد على منهج الشراكات بين القطاعين العام والخاص كوسيلة الاستقطاب المزيد من الاستثمارات الخاصة إلى القطاعات الاقتصادية المختلفة في المملكة العربية السعودية والتي كانت فيما سبق تعتمد على التمويل الحكومي.
- تتمثل أبرز المزايا التي توفرها اتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في أنها تضمن الحفاظ على تقديم مستويات عالية من الخدمة دون تحمل الحكومة لمصروفات ضخمة، وهو ما يسمح للحكومة بتوجيه مواردها الثمينة إلى الأولويات الأخرى.
- تعتبر المملكة العربية السعودية أكثر دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نشاطاً في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، إذ يصل إجمالي مشاريع الشراكات المعلن عنها حتى تاريخه إلى 18 مشروعاً بقيمة إجمالية قدرها 9.42 مليار دولار أمريكي.
- استحوذ قطاع الإسكان على نصيب الأسد من مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص المعلن عنها حتى تاريخه (بواقع 54%)، ويليه قطاع النقل (37%) مع توجيه نسبة محدودة من هذه الاستثمارات لقطاع البنية التحتية الاجتماعية (4%). حيث إن وزارة النقل ستزيد القطاع الخاص المساهمة في تطوير وتشغيل الطرق (5%) السكك الحديدية (50%) والموانئ (70%)؛ أما وزارة الإسكان التي يشارك فيها القطاع الخاص في تطوير الأراضي الحكومية بما في ذلك الميزانية المبدئية المحددة البالغة 13,500,000 ريال سعودي مشاريع سكنية واسعة النطاق وبأسعار معقولة.
- من المتوقع خلال السنوات الخمسة القادمة أن يتغير هذا الواقع في ظل تزايد الاعتماد على الشراكات بين القطاعين العام والخاص في قطاعي التعليم بدعم من تخصيص مبلغ 240,000 ريال لجذب الاستثمارات الخاصة لتمويل بناء المدارس كما إنه يعتقد خلال أربع أو خمس هناك جامعات في المملكة العربية السعودية تفكر في استخدام (PPP) لمستشفيات التدريب والمرافق والسكن الطلابي، وستقوم وزارة الصحة بزيادة القطاع الخاص مساهمة في إجمالي الإنفاق على الرعاية الصحية إلى 35%، وسيولد القطاع الخاص 4 مليارات ريال سعودي من الاستفادة الموارد الصحية الحكومية الطبية.

- نجاح مطار المدينة المنورة يسلط الضوء عادة على (PPP) للمطار كدليل على تسهيل التدابير ليست من المتطلبات الأساسية للنجاح تعادلات القوة الشرائية في المملكة ولكن نظرًا للأهداف المنصوص عليها في برنامج التحول الوطني عام 2020.
- تتمثل أبرز العقبات التي تحول دون مزيد من التطور في قطاع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في عدم وجود إطار قانوني واضح ومحدد، وهو الأمر الذي قد يثني بعض المستثمرين المحتملين من الدخول إلى القطاع.
- على الرغم من هذه العقبات، تضمن الشراكات بين القطاعين العام والخاص للمستثمرين والمطورين من القطاع الخاص الوصول إلى قطاعات معينة من السوق العقارية السعودية والتي كانت مقتصرة فيما مضى على القطاع العام. وتوقع الإعلان عن توقيع المزيد من اتفاقيات الشراكات بين القطاعين خلال السنوات القادمة، ولاسيما في قطاعات الإسكان والرعاية الصحية والتعليم.

التوصيات:

- بناءً على ما تم التوصل إليه من نتائج توصي الدراسة بما يلي:
- هناك حاجة لأن يتم تطوير الإطار التنظيمي السعودي من أجل تحقيق نمو أكبر في الشراكة بين هذين القطاعين كذلك لا بد من خلق روابط بين التشريعات والأنظمة وبين مفهوم الحوكمة فكلاهما له أبعاد متعددة تلتقي في نقاط مشتركة مستندة إلى عدة مبادئ وذلك بهدف رفع كفاءة استخدام الموارد وتعزيز القدرة التنافسية.
- رغم نجاح الشراكة في المملكة العربية السعودية إلا أنه مازال هناك بعض المعوقات الإدارية والتنظيمية والتشغيلية التي يتطلب التغلب عليها سواءً على المستوى التشريعي أو التنفيذي.
- لا بد من وجود استعراض موجز لنظام المشتريات والإلمام بمتطلباته وشروطه ولذلك لتجنب التحديات- جرت العادة على أن تستند عمليات التمويل للمشاريع الكبرى في المملكة خضوعها للقانون الإنجليزي بدلاً من القانون السعودي، لذلك ستكون نقلة نوعية هامة إذا أبرمت العقود الأساسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص وفقاً للقانون السعودي.

شكر وتقدير

تتقدم الباحثة بالشكر إلى عمادة البحث العلمي في جامعة الملك سعود على دعم وتمويل هذا المشروع البحثي رقم (URSP-4-18-91) من خلال برنامج دعم أبحاث طلبة البكالوريوس.

قائمة المراجع:

المراجع العربية:

- إبراهيم، ناصر، القعود، الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الهيمنة إلى المنافسة. ملتقى اسبار.
- إسماعيل، محمد، عبدالمجيد.(٢٠١٠). القانون العام الاقتصادي والعقد الإداري الدولي الجديد، بيروت: منشورات الحلبي.
- آل الشيخ، تركي، الإطار التشريعي للشراكة بين القطاعين العام والخاص، جريدة الاقتصادية.
- برهان، سمير. (٢٠٠٨). عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص في النظام الفرنسي، مصر: المنظمة العربية الإدارية.
- حامد، عماد. مراحل إبرام عقد المشاركة PPP. القاهرة. (٢٠٠٨).

- الدغفس، نوره، الشعبي، الهنوف، الدوسري، نوره وآخرون. الجزاءات التي توقعها الإدارة في حال تأخر تنفيذ قطار الرياض. الرياض. (١٤٣٧).
- رزق، عادل. استراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص أسلوب من أساليب الادارة الاقتصادية الرشيدة لمواجهة الأزمة المالية العالمية. القاهرة. (٢٠٠٩).
- الرشيد، عادل، محمود. (٢٠٠٧). إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مصر: المنظمة العربية الإدارية.
- الرئيس، عفيف- الإصلاح الاقتصادي لمرافق قطاع الخدمات- نظام البناء- التشغيل- نقل الملكية، (٢٠٠٧).
- سلمان، عبد الحميد. الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص (PPP). القاهرة. (٢٠١٢).
- طاجن، رجب، (٢٠٠٧). عقود الشراكة ppp: دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الاداري الفرنسي. مصر: دار النهضة العربية.
- عبدالعزيز، عمار، دور التحكيم في منازعات العقد الإداري، كلية العلوم السياسية، جامعة الهرين.
- العثمان، خالد، الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الهيمنة إلى المنافسة. ملتقى اسبار.
- عدنان رشيد، "نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد.
- الفاعوري، رفعت، عبد الحليم. (٢٠٠٤). تجارب عربية في الخصخصة، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- الفواعير، سيف، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص- مفهومها وطبيعتها القانونية: دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون.
- كاميليا، صالح الدين. (٢٠١٢) ص ١٤٧-١٤٩. ندوة الاطار القانوني لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص- مصر.
- منير، فهي، نظام (BOT) خطوه في خارطة الطريق نحو الخصخصة.
- ندوة الاطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص- المنظمة العربية لتنمية الإدارية- مصر.
- النعيمي، أبو بكر، احمد. (١٤٣٥). الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية، عمان: دار حامد.
- الوادي، بلال والقهيوي، عبدالله (١٤٣٣). الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص، عمان: دار حامد.

المراجع الإلكترونية:

- (م) بحث منشور على الموقع الإلكتروني، بدون تاريخ: <http://cutt.us/xCfAD> /٢/١٤٤٠
- د. فيصل، مبادرات التمويل الخاص، ٢٠١٨، www.falsharif.com/?page_id=2 /٢/١٤٤٠
- الموسوعة الحرة، الشراكة، ٢٠١٨، <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D9%83%D8%A9> /٣/١٤٤٠
- الموسوعة الحرة، انعكاسات وسلبيات الشراكة، ٢٠١٨، <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D9%83%D8%A9> /٣/١٤٤٠
- شركة ال، الشراكات بين القطاعين العام والخاص منهج جديد لتمويل مشاريع التطوير العقاري في المملكة العربية السعودية، ٢٠١٧: <http://cutt.us/K3Vmp> /٣/١٤٤٠
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPPs)، ٢٠١٨، <http://cutt.us/7LDXG> /٣/١٤٤٠
- دليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص. بدون تاريخ <http://cutt.us/laCO6> /٢/١٤٤٠

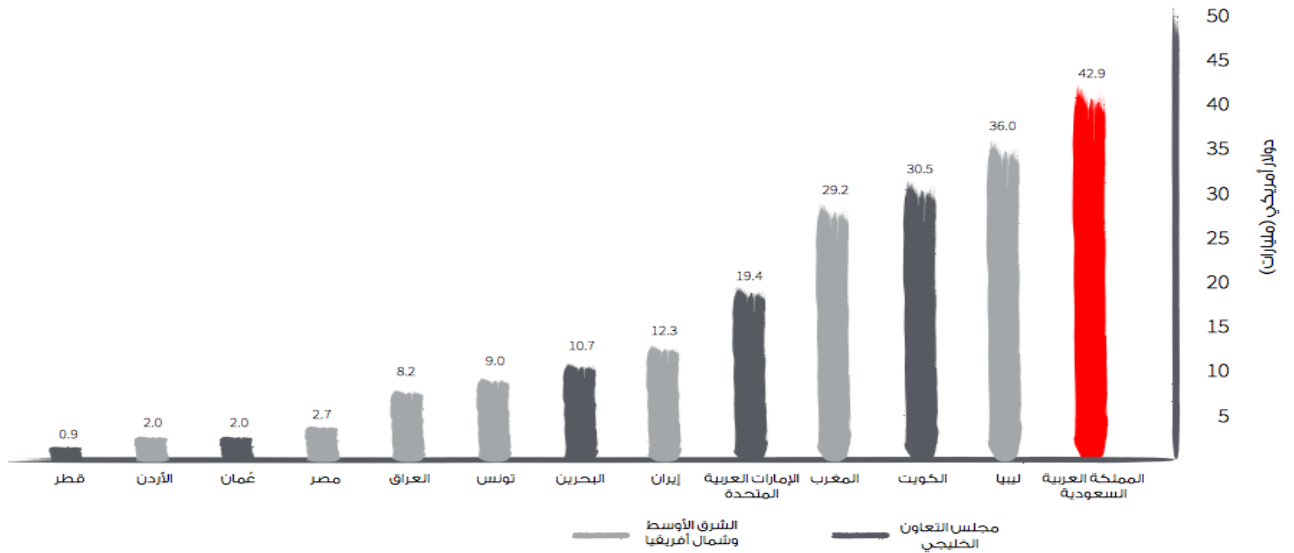
- مشاريع السعودية، مطار الأمير محمد بن عبدالعزيز الدولي. بدون تاريخ <http://cutt.us/yBrfT> ١٤٤٠/٢/٦
- وثيقة برنامج التخصيص، بدون تاريخ <http://vision2030.gov.sa/ar/ncp> ١٤٤٠/٣/٣
- خبر منشور في موقع شركة Bechtel، ٢٠١٧، <http://cutt.us/kW4WC>، ١٤٤٠/٣/٣

المراجع بالإنجليزية:

- Duncan Melville, Public-Private Partnerships in Developing Countries 2017
- Yescombe, E ,R. (2007). Public-Private Partnerships Principles of policy and Finance. London: Elsevier.

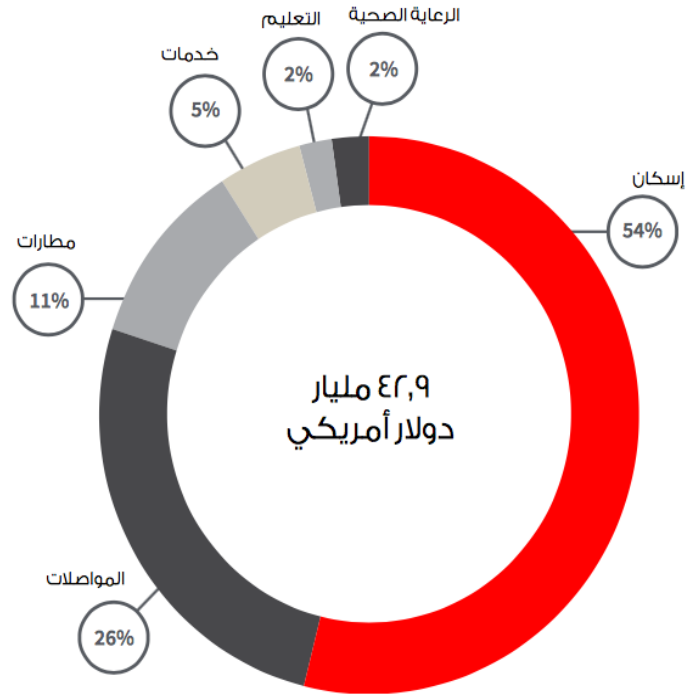
الملاحق

- ⁵⁴ قيمة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص حسب البلد سبتمبر عام 2017



(54) ميد بروجكتس، شركة جي ال <http://cutt.us/K3VmP>

55 - توزيع قيمة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص حسب القطاع-سبتمبر 2017



(55) مرجع سابق جي ال ال