المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

Impact factor isi 1.304

العدد الواحد والعشرون/ تشرين الأول 2023

تقييم التجربة البريطانية في مجال مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص (PPP)

Evaluating the British experience in the field of public-private partnership projects (PPP)

الباحث: عماد السيد سالم سويلم

استاذ مساعد

التخصص: اقتصاد

القسم: إدارة الاعمال

كلية عنيزة للدراسات الإنسانية والإدارية، كليات عنيزة الأهلية

E-Mail emadswealam@oc.edu.sa

الملخص.

مع بداية عقد التسعينيات شهد العالم اتجاها اقتصاديا جديداً، وجد مساندة قوية من جانب البنك الدولي تمثل دعوة إلى ضرورة تطبيق برامج الخصخصة، وإزالة القيود الاقتصادية والحد من دور الدولة فى الاقتصاد، وتطبيق آليات جديدة لتنشيط استثمارات القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية، وتعد عمليات المشاركة بين القطاعين العام والخاص أحد الآليات التى لاقت قبولاً ومساندة من قبل البنك الدولي كاستراتيجية لخفض أعباء الموازنة العامة ووسيله لتنفيذ مشروعات البنية التحتية والمحافظة عليها كالطرق، الكبارى، الأنفاق، السكك الحديدية، الموانئ، المطارات ،الاتصالات ، المستشفيات، المدارس و الجامعات، مشروعات المياه والصرف الصحي ... الخ.

وتقوم الدراسة الحالية بمناقشة واستعراض وتقييم التجربة البريطانية في مجال مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص لتمويل وإنشاء مشروعات البنية الاساسية ، باعتبارها أحد التجارب الرائدة في هذا المجال وتم تقسيم البحث الى خمسة أجزاء ، حيث يستعرض الجزء الاول بإيجاز سريع الاطار النظري المتعلق بمفهوم مشاريع البنية الاساسية ومشاريع المشاركة ، ثم يستعرض الجزء الثاني المراحل التي مرت بها التجربة البريطانية ، ثم الجزء الثالث لتحليل التطور الزمني وتوزيع مشاريع. المشاركة على الجهات الحكومية ، والجزء الرابع تم تخصيصة لتقييم التجربة البريطانية ، واخيرا الجزء الخامس لعرض النتائج و الدروس المستفادة.

الكلمات المفتاحية :

المشاركة بين القطاعين العام والخاص، مشاريع البوت ، مشاريع البناء والتشغيل والنقل

Abstract

In the beginning of the nineties the world witnessed a new economic trend, had a strong support from the World Bank, calling for the need to implement privatization programs, remove economic restrictions and reduce the role of the state in the economy and the application of new mechanisms to stimulate private sector investment in infrastructure projects, Public-private partnerships are one of the mechanisms that have been accepted and supported by the World Bank as a strategy to reduce the burden of the public budget and to implement and maintain infrastructure projects such as roads, bridges, tunnels, railways, ports, airports, communications, hospitals, schools, universities, water and sanitation projects ... etc.

The current study is a discussion and evaluation of the British experience in the field of public-private partnership projects to finance and establish infrastructure projects as one of the pioneering experiments in this field. The first section briefly reviews the conceptual framework on the concept of infrastructure projects The second part reviews the stages of the British experience, and the third part analyzes the time development and the distribution of PPP projects., Part IV was allocated to the evaluation of the British experience, and finally the fifth part is dedicated to the results and lessons learned.

key words:

Participation between the public and private sectors, bot projects, construction, operation and transportation projects.

مقدمة :

يعد قطاع البنية الاساسية من القطاعات الهامه في الدول المتقدمة والنامية على السواء وذلك لإرتباطه الوثيق بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتيسير حياة السكان وسبل معيشتهم، وفي التقليل من معدلات البطالة والتخفيف من حدة الفقر، فالبنية الاساسية إن لم تمثل المحرك بالنسبة للنشاط الاقتصادي، فهي تمثل إذن "عجلاته ".

ومع بداية عقد التسعينيات شهد العالم اتجاهاً اقتصادياً جديداً، وجد مساندة قوية من جانب البنك الدولي تمثل دعوة إلى ضرورة تطبيق برامج الخصخصة، وإزالة القيود الاقتصادية والحد من دور الدولة فى الاقتصاد، وتطبيق آليات جديدة لتنشيط استثمارات القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية، وتعد عمليات المشاركة بين القطاعين العام والخاص Public Private Partnership أحد الآليات التى لاقت قبولاً ومساندة من قبل البنك الدولي كاستراتيجية لخفض أعباء الموازنة العامة ووسيله لتنفيذ مشروعات البنية التحتية والمحافظة عليها كالطرق، الكبارى، الأنفاق، السكك الحديدية، الموانئ، المطارات، الاتصالات، المستشفيات، المدارس والجامعات، مشروعات المياه والصرف الصحي ... الخ ، ومع نهاية عقد السبعينات وبداية عقد الثمانينات تبنت الحكومة البريطانية مذهب التاتشرية Thatcherism approach، والذي يقضي بخفض التدخل الحكومي في الإقتصاد، وتقليص الانفاق العام، وزيادة درجة مشاركة القطاع الخاص في تقديم وتوفير الخدمات العامة Public Services *(2005: Pollitt)*، وقد تم تدشين التجربة عام 1984من خلال إطلاق وثيقة الورقة البيضاء (White Paper) وتم بلورتها رسميا عام 1992م فيما يسمى مبادرة التمويل الخاص Private Finance Initiative (PFI) *(2012: Winch)*.

رابعاً: مشكلة البحث.

تتمثل مشكلة البحث في الإجابة عن الاسئلة التالية :

السؤال الاول : كم يبلغ عدد وحجم مشاريع البنية الأساسية التي تمت من خلال أسلوب المشاركة بين القطاعين العام والخاص PPP في المملكة المتحدة خلال فترة الدراسة؟

السؤال الثاني : ماهي الأسس والقواعد المتبعة في تقييم مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص في المملكة المتحدة ؟

السؤال الثالث: ما مدى نجاح (فاعلية) تجربة المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية الاساسية في المملكة المتحدة؟

ثالثاً: أهمية الدراسة.

تنبع أهمية الدراسة من موضوع الدراسة الذي يناقش ويستعرض التجربة البريطانية في مجال المشاركة بين القطاعين العام والخاص (PPP) لتمويل وإنشاء وإدارة مشاريع البنية الأساسية، حيث تعتبر التجربة البريطانيا من أوائل التجارب العالمية وأكثرها نضجاً، مما يتيح امكانية التقييم واستخلاص الدروس والوقوف على الآليات التي يتم على أساسها قبول مشاريع المشاركة وإدارتها.

خامساً: أهداف الدراسة :

يهدف البحث الى تحقيق الأهداف التالية :

1. إبراز الجوانب المختلفة للمشاركة بين القطاعين العام و الخاص، من حيث مفهوم المشاركة، و أنواعها، و مبرراتها، و فوائدها، وشروط نجاحها، والجوانب الإيجابية والسلبية للمشاركة، ومراحل تنفيذها، ودورها فى عملية التنمية الاقتصادية و الإجتماعية.
2. استعراض وتحليل وتقييم تجربة المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى المملكة المتحدة باعتبارها من أوائل الدول الرائدة في تطبيق نظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص.
3. استعراض التطور التاريخي لنظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص في المملكة المتحدة.

ثانياً: مختصر الادبيات :

الدراسات باللغة العربية :-

1. دراسة ياسمين محمود محمد الجزار بعنوان " **بدائل التمويل الحكومى لمشروعات البنية الاساسية (نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص**"، رسال ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسة، 2011م.

تهدف الدراسة الى مناقشة اساليب المشاركة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشروعات البنية الأساسية في مصر، حيث استعرضت عدداً من التجارب الدولية بالإضافة الى التجربة المصرية، وقد خلصت الدراسة إلى أن استخدام أسلوب المشاركة بين القطاعين العام والخاص يخفف من العبء الواقع على كاهل الدولة فى تمويل مشروعات البنية الاساسية ويحقق عائداً اقتصادياً أفضل ويقلل من نسبة المخاطرة المترتبة على تنفيذ تلك المشروعات

2. دراسة عبدالله شحاتة خطاب بعنوان"**المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى تقديم الخدمات التعليمية:الدروس المستفادة للحالة المصرية** " المركز المصرى للدراسات الاقتصادية، سبتمبر 2008 .
تهدف الدراسة الى تحليل آليات المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى تقديم الخدمات التعليمية. وأشارت الدراسة الى أن تطبيق نماذج المشاركة قد شهد دفعة قوية فى مصر مع بدء الاصلاح الاقتصادى وتشجيع القطاع الخاص لتوفير الخدمات التعليمية والتخفيف من العبء على الموازنة العامة للدولة.

3. دراسة أيمن عبد الحميد جاهين بعنوان "**تقييم تجربة المشاركة بين الحكومة و القطاع الخاص فى جمهورية مصر العربية دراسة حالة لمشروعات توصيل الغاز الطبيعى** "، رسالة دكتوراه غير منشورة ،جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسة ، 2008.
أظهرت نتائج الدراسة عدم جدوى المشاركة مع القطاع الخاص نظراً لارتفاع تكلفتها دون وجود مبرر واضح، فالمشاركة مع القطاع الخاص لم تقدم حل لمشكلة التمويل، بل على العكس فقد أثقلت عاتق الدولة مزيد من الأعباء المالية، ولم يكن للمشاركة دور واضح وملموس فى تنفيذ مشروعات الإحلال حيث يتم إسناد معظم أعمال توصيل الغاز الطبيعى من الباطن للشركات التابعة لقطاع البترول، هذا فضلاً عن السلبيات العديدة التى كشفت عنها عملية التقييم بشأن المشاركة مع القطاع الخاص .

4. دراسة شريف أبو العزم عبد الفضيل بعنوان " **التدفقات النقدية لميناء شرق التفريعة فى ظل نظام الـ B.O.T** "، القاهرة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، جامعة الأزهر، 2002.

تمثل هدف الدراسة فى وضع نموذج للتدفقات النقدية لمشروعات الـ B.O.T مع كيفية تطبيق النموذج المقترح على ميناء شرق التفريعة، ولقد تضمنت الدراسة الآثار المالية والاقتصادية والاجتماعية لمشروعات الـ B.O.T، واهتمت الدراسة بتعريف مشروعات الـ B.O.T وبيان مزاياها وعيوبها وخصائصها، والتدفقات النقدية المتوقعة فى ظل هذا النظام والتى أظهرت ارتفاع معدل العائد الداخلى فى ظل نظام مشروعات الـ B.O.T عن تطبيقات التعاقدات التقليدية لميناء شرق التفريعه.

الدراسات باللغة الانجليزية :

1.دراسة Antonio وآخرون بعنوان :

Public-private partnerships in transport, Policy Research Working Paper, World Bank, July ,2007.

تعرض الدراسة تطور النقل فى مشاريع المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص خلال الفترة من 1994 وحتى 2009م بما فى ذلك الدور المركزى لتمويل المشاريع في تنفيذ مشروعات المشاركة والمناقشات بشأن المخاطر في تصميم المشاريع. وتعرض الدراسة أيضا مناقشة الأدوار المتبقية للقطاع العام في مجال النقل.

2.دراسة Cesar Queiroz بعنوان :

"**Launching Public Private Partnerships for Highways in Transition Economies**" , Transport papers T9, the World Bank, September 2005

تشير هذه الورقة الى حجم المعوقات والمخاطر التى تتعرض لها مشروعات البنية الاساسية من خلال استخدم نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص وإيجاد الطرق والسبل الكفيلة بمعالجتها. كما تقوم بعرض الخطوات المستخدمة فى تمويل مشروعات الطرق السريعة وكيفية صيانتها .

3.دراسة / Ping and Liu بعنوان :

"**An option pricing – model for Evaluating the financial of privatized Infrastructure projects**", Construction Management and Economics, vol. 20, 2002, PP. 140 – 160

يتمثل هدف الدراسة فى تناول أساليب التقييم المالى لمشروعات الـ B.O.T، حيث تم تقويم الاستثمار فى تلك المشروعات من خلال تقدير القيمة الحالية لحقوق الملكية مع الأخذ فى الاعتبار المخاطر التى تتعرض لها تلك المشروعات، ويقوم على حساب القيمة الحالية لحقوق الملكية ومقارنتها باستثمارات المستثمر فى المشروع (أصول المشروع مطروحاً منها التزاماته)، ويتم قبول المشروع فى حالة أن صافى القيمة الحالية لحقوق الملكية أكبر من استثمارات المشروع، أي إن الدراسة قد اهتمت بالتقييم المالى لمشروعات الـ B.O.T من خلال تقدير القيمة الحالية لحقوق الملكية.

ويمكن القول أن خلاصة الدراسات السابقة أنها قد تناولت تحليلاً لجوانب متنوعة لموضوع المشاركة والتعاون بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية الاساسية والخدمات العامه، واستعرضت العديد من التجارب الدولية في هذا المجال الا إنها لم تتناول التجربة البريطانية بشئ من التفصيل، وهذا ما سوف تتناوله الدراسة الحالية.

سابعاً: منهجية الدراسة :

يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي لخصائص وأبعاد مشكلة البحث، كما يستخدم البحث الاسلوب الاستقرائي لتأكيد او نفي فرضية البحث من خلال تجميع البيانات والمعلومات اللازمة لخدمه أغراض البحث، وتنظيم هذه البيانات والمعلومات وتحليلها، وقد تم تقسيم البحث الى الاجزاء التالية :

الجزء الاول يتعرض بإيجاز للاطار النظري المتعلق بمفهوم مشاريع البنية الاساسية ومشاريع المشاركة

الجزء الثاني : يستعرض المراحل التي مرت بها التجربة البريطانية

الجزء الثالث تحليل التطور الزمني وتوزيع مشاريع. المشاركة على الجهات الحكومية

الجزء الرابع تم تخصيصة لتقييم التجربة البريطانية

الجزء الخامس : النتائج و الدروس المستفادة.

الجزء الاول : الإطار النظري لمشاريع البنية الاساسية ومشاريع المشاركة

اولاً:مشاريع البنية الاساسية

تعريف مشروعات البنية الاساسية.

يعرف مصطلح البنية الاساسية او البنية التحتية بأنها المواد الأساسية والهياكل التنظيمية (مثل المباني والطرق والتجهيزات الكهربائية ...الخ) اللازمة لتشغيل مشروع أو مجتمع[1] ، او هي المرافق والخدمات والتجهيزات الأساسية اللازمة لأي اقتصاد لكي يعمل(Sullivan :2003) ، او هي حزمة العناصر الهيكلية المترابطة معا والتي تشكل إطار العمل الداعم لهيكل التنمية ،

اثر البنية الاساسية في التنمية

إن البنية الاساسية إن لم تمثل المحرك بالنسبة للنشاط الاقتصادي، فهي تمثل إذن "عجلاته"[2]، وفي دراسة بعنوان " Is Public Spending Productive " استنتج David Aschauer أن معدل عائد الاستثمار العام في البنية الاساسية على الانتاجية في الولايات المتحدة يتراوح بين 50 الى 60%*(Aschauer :1990)* ، وبمراجعه (64) دراسة تطبيقية تم اعدادها خلال الفترة من 1989 و 2007 ، تبين ان 66% منها اثبتت أن هناك علاقة ايجابية بين الاستثمار في البنية الاساسية والنمو الاقتصادي او احد المؤشرات التي تقيس نتائج التنمية الاقتصادية مثل الانتاجية*(Staub :2008)* ، وهذا الاثر الايجابي للاستثمار في البنية الاساسية يزيد في حالة الدول النامية ، وهذا ما اثبتته المسوحات الميدانية التي اجراها البنك الدولي في عدد كبير من الدول النامية عن اثر اوضاع و ظروف بيئة الاعمال على منشآت القطاع الخاص ، فقد تبين أن نسبة تتراوح ما بين 25% الى50% من المنشآت الصناعية العاملة بدول العالم النامي ترى أن المعوق الرئيسي لبيئة الاعمال يتمثل في نقص البنية الاساسية بمرافق الكهرباء ، وذلك مقارنه بـ 16% في حالة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD [3]

1https://en.oxforddictionaries.com/definition/infrastructure (accessed December 17, 2022)

2تقرير التنمية في العالم . البنية الأساسية من اجل التنمية عام 1994م مؤسسة الأهرام ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، عام 1994 ص 25

3 Enterprise Surveys (http://www.enterprisesurveys.org), The World Bank.

ثانياً: نظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص PPP.

تعريف مفهوم نظام المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص

يشير مفهوم المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص الى الترتيبات التي يقوم من خلالها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة أن يتم توفيرها وتقديمها بواسطة الحكومة ، وتتضمن مشاريع المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص عدداً كبيراً ومتنوعاً من مشروعات البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية، ولكن التطبيقات الغالبة تتركز بصفة رئيسية في بناء وتشغيل المستشفيات والمدارس والسجون والطرق والجسور والانفاق وخطوط السكك الحديد وانظمة إدارة الملاحة الجوية ومحطات المياه والصرف الصحي[4] .

اهم صور نظام المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص:

هناك عدد كبير من انماط وصور مشاريع المشاركة ، مع الاخذ في الاعتبار استمرارية استحداث صور و انماط جديدة تناسب طبيعة المشاريع المزمع اقامتها [5] ، ويمكن تصنيف اشكال نظام المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص الى عقود الخدمة Service Contracts ، و عقود الإدارة Operational and Management Contracts ، عقود التأجير Leasing or afterimage Contracts ، عقود الامتياز Concession Contracts ، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) Build, Operate, Transfer.

دوافع و اسباب ظهور نظام المشاركة بين القطاع العام والخاص.

ويمكن حصر مبررات اللجوء إلى أسلوب المشاركة بالنقاط التالية:

1. محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وتعمل المشاركة على تخفيف حده المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء(الدكروري:2009)

[4] International Monetary Fund (IMF), "Public-Private Partnerships", Prepared by the Fiscal Affairs Department, in consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank, Washington DC, March 2004, P4-5.

5 Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, European Commission , 2003, p 16

2. الحد من تزايد عجز الموازنة والدين الداخلي والخارجي : حيث يقوم القطاع الخاص بتوفير مصادر جديدة للتمويل ، ومن ثم يقلل من لجوء الحكومة للاقتراض الداخلي او الخارجي ، ومن ثم يحسن من التصنيف الائتماني للحكومة المتبعة لهذا النوع من التمويل *(Askar :2002)*

الجزء الثاني: مراحل تطور التجربة البريطانية في مجال مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص

تعد التجربة البريطانية في تطبيق نموذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص (PPP) لتمويل وإنشاء وإدارة مشاريع البنية الأساسية من أوائل التجارب العالمية وأكثرها نضجاً*(Winch :2012)*، فمع نهاية حقبة السبعينات وبداية حقبة الثمانينات تبنت الحكومة البريطانية مذهب التاتشرية Thatcherist approach، والذي يقضي بخفض التدخل الحكومي في الإقتصاد، وتقليص الانفاق العام، وزيادة درجة مشاركة القطاع الخاص في تقديم وتوفير الخدمات العامة Public Services *(Pollitt :2005)* ، وقد تم تدشين التجربة عام 1984من خلال إطلاق وثيقة الورقة البيضاء (White Paper) وتم بلورتها رسميا عام 1992م فيما يسمى مبادرة التمويل الخاص (PFI) *(Winch :2012)*.

أسباب لجوء بريطانيا إلى نظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

يعتبر نظام المشاركة متوافقاً ومتوائماً مع الأجندة الليبرالية الجديدة، حيث يوفر الوسيلة اللازمة لتعزيز نمو دور القطاع الخاص في مجالات كانت من نصيب القطاع العام ، حيث أن الخصخصة الكاملة لا يتقبلها المجتمع و لا يمكن تحقيقها *(Winch :2012)* ،هذا بالإضافة الى أن نظام المشاركة يتيح للحكومة المرونة في الإنفاق بدون اللجوء للإقتراض العام والذي وضعت علية قيود كبيرة في أعقاب إتفاقية ماستريخت Maastricht Treaty عام 1992.

المراحل التاريخية لتطور التجربة البريطانية في مجال مشاريع المشاركة.

يمكن تقسيم تطور التجربة البريطانية إلى أربع مراحل زمنية ، تمتد كل منها لثمان سنوات *(Winch:2012)*، حيث امتدت المرحلة الأولى من 1984 إلى 1991م ، وهي الخطوات التجريبية مع الامتيازات Tentative steps with concessions ، في حين امتدت المرحلة الثانية من 1992 إلى 1999م وهي مرحلة تحقيق الوفورات الاضافية للميزانية العامة(الفوائد المالية للميزانية العامة الراجعة لمبادرة التمويل الخاص)Additionality through PFI experimentation ، وامتدت المرحلة الثالثة من 2000 الى 2007م ، حيث تم إستخدام مبدأ قيمة النقود Value for money (VM) في العطاءات والمشتريات

الحكومية ، وامتدت من 2000 إلى 2007م ، واخير المرحلة الرابعة وامتدت من 2008م حتي العام 2016، وهي مرحلة تخفيض النفقات والمراجعة Retrenchment and Reflection .

الجزء الثالث: تحليل التطور الزمني وتوزيع مشاريع. المشاركة على الجهات الحكومية

اولاً: التطور الزمني لعدد وقيمة مشاريع المشاركة.

خلال الفترة من 1990م وحتى منتصف 2015م شهدت مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص PPP بالمملكة المتحدة تطوراً كبيراً من حيث العدد والقيمة ، حيث بدأت بشكل فعلي عام (1991/1990م)، وكانت البدايات متواضعة من حيث عدد وقيمة المشاريع، وظل الوضع على ذلك حتى العام (1997/1996م)، حيث لم يتعدى عدد المشاريع التي يتم تنفيذها سنوياً عن تسعة مشاريع ،بقيمة لم تتجاوز (600) مليون جنية استرليني ، ولعل السبب في البدايات المتواضعة لمشاريع المشاركة PPP هو أن متطلبات وشروط المشاركة التي أقرتها مبادرة التمويل الخاص PFI كانت مرهقة جداً للقطاع الخاص من ناحية الوقت والتكلفة، لذا فقد تم اعادة اطلاق مبادرة التمويل الخاص في منتصف التسعينات من القرن الماضي بعد إعادة صياغة وتعديل الشروط والمتطلبات التي يجب على الطرف الخاص الوفاء بها للدخول في مشاريع المشاركة PPP، وهذا انعكس سريعاً على الزيادة الكبيرة في عدد وقيمة مشاريع المشاركة التي ارتفعت في العام التالي 1997م ارتفاعاً كبيراً *(2013: Verhoest)* ، و شهد العام (1998/1997م) نموا كبيراً في عدد وقيمة المشاريع المنفذة، حيث وصل عدد المشاريع إلى (24) مشروع بقيمة تجاوزت (2.4) مليار جنية استرليني، وفي العام التالي قفز عدد المشاريع ليبلغ (48) مشروعاً، في حين انخفضت قيمة المشاريع المنفذة بنسبة (8.3 %) واصبحت (2.2) مليار جنية استرليني، وهذا يدل على تدني قيمة المشاريع المنفذة بالمقارنة بالعام السابق، واستمر الإتجاه التصاعدي في عدد وقيمة مشاريع المشاركة حتى العام (2002/2001م)، حيث انخفضت، ثم عاودت الارتفاع مرة أخرى حتى وصلت لأعلى قيمة على الاطلاق خلال فترة الدراسة (1990–2015م) ، ثم انكمش عدد وقيمة المشاريع المنفذة خلال العام (2009/2008) ليصل إلى أدنى مستوى خلال العشر سنوات السابقة ، وذلك نتيجة للازمة المالية التي ضربت الاقتصاد العالمي ، وكذلك لاتباع وزارة الخزانة HM Treasury لنظام The International Financial Reporting Standards (IFRS) ، حيث تم اعتماد اختبار الرقابة أو السيطرة Control Test ، بدلا من اختبار المخاطرة Risk Test للحكم على ما اذا كان مشروع المشاركة يتم تضمينه في الموازنة العامة ام

لا، حيث ترتب على تطبيق هذه المعايير انخفاض جاذبية نماذج التمويل الخاص من جانب كلاً من القطاع الخاص والقطاع العام، باستثناء نماذج الامتيازات بالرسوم المدفوعة Tolled Concessions، وهذا حدا إلى قيام وزارة الخزانة في عام 2009م إلى الاعلان عن استخدام معايير المحاسبة الاوربية European System of Accounts (ESA 95) ، والتي تعتمد على تقييم المخاطرة Risk-Based Assessment ، وترتب على ذلك استبعاد غالبية مشاريع المشاركة PPP من الظهور ضمن سقف الدين العام الحكومي Public Sector Net Debt (PSND) *(Winch: 2012)*، مما حفز القطاع العام لاستخدام اساليب المشاركة بين القطاعين العام والخاص لاكتساب المزيد من المشاريع والخدمات العامة دون اللجوء إلى الميزانية العامة ، وأخيراً وصل عدد وقيمة المشاريع خلال العام (2015/2014) إلى اقل مستوياتها على الاطلاق منذ بدأت القفزة الفعلية لاستخدام أسلوب المشاركة PPP عام (1997/1996م).

ثانياً: توزيع مشاريع المشاركة طبقا للعدد والقيمة والجهة الحكومية.

بلغ اجمالي عدد مشاريع المشاركة PPP المنفذة حتى 2014 م (728) مشروع مشاركة، بقيمة اجمالية بلغت حوالي (70,121) مليون دولار، وبمتوسط تكلفة للمشروع الواحد بلغت (96) مليون دولار ، حيث جاءت وزارة التعليم في المركز الأول من حيث عدد المشاريع، حيث بلغ عدد المشاريع المنفذة (168) مشروعاً، تمثل نسبة (23%) من اجمالي عدد مشاريع المشاركة، وبقيمة اجمالية بلغت (9,671 مليون دولار) تمثل (14%) من القيمة الاجمالية لمشاريع المشاركة على مستوى القطاعات احتلت به المركز الرابع، وبمتوسط تكلفة للمشروع الواحد بلغ (57) مليون دولار، احتلت بها المركز الحادي عشر، وهو متوسط يقل عن المتوسط العام للمشاريع البالغ (96) مليون دولار، وهذا يدل على انخفاض احجام مشاريع المشاركة المنفذة بقطاع التعليم، وجاءت وزارة الصحة بالمركز الثاني بعدد مشاريع (123) مشروع، تمثل نسبة (17 %)، وبقيمة اجمالية بلغت (14,982) مليون دولار تمثل نسبة (21 %) من اجمالي التمويل، وهي بذلك تحتل المركز الأول على مستوى القطاعات من حيث حجم التمويل، وبمتوسط تكلفة للمشروع الواحد اقترب من (122) مليون دولار احتلت بها المركز الثامن ، ثم جاءت الحكومة الاسكتلندية Scottish Government في المركز الثالث من حيث عدد مشاريع المشاركة المنفذة، حيث بلغت (83) مشروع مشاركة، بقيمة اجمالية بلغت (7,055) مليون دولار احتلت بها المركز السابع، وبمتوسط تكلفة للمشروع الواحد بلغ (85) مليون دولار وهو متوسط يقل عن المتوسط العام لتكلفة المشروع الواحد والبالغة (96) مليون ، وبذلك فإن مجموع المشاريع المنفذة في وزارة الصحة، وزارة الدفاع، وزارة التعليم، وزارة النقل،

الحكومة الاسكتلندية، وزارة المجتمع (75.7 %) من أجمالي عدد المشاريع المنفذة، وبتكلفة استثمارية تبلغ (80 %) من اجمالي التكلفة الكلية لجميع المشاريع ، وجاءت وزارة العمل والمعاشات Department for Work and Pensions في المركز الأول من حيث متوسط تكلفة المشاريع والتي بلغت حوالي (456) مليون دولار، بينما جاءت في المركز الثاني مكاتب الاتصالات الحكومية البريطانية Government Communications Headquarters (GCHQ)، بمتوسط تكلفة للمشروع بلغت (410) مليون دولار، بينما جاءت وزارة شئون الطاقة والتغير المناخي Department for Energy and Climate Change في المركز الأخير بمشروع واحد يبلغ تكلفته حوالي (6.8) مليون دولار ، وقد بلغ عدد الجهات الحكومية التي يزيد فيها متوسط تكلفة المشروع عن المتوسط العام لجميع الجهات والبالغ (96) مليون دولار، عدد (8) جهة حكومية.

ثالثاً: الوزن النسبي لمشاريع المشاركة إلى اجمالي الاستثمارات في مشاريع البنية الأساسية.

لاحظ (Flinder) أنه خلال الفترة من 1998م إلى 2004م، أن النسبة التي يشارك بها القطاع الخاص في تمويل وانشاء مشاريع البنية الأساسية من خلال مبادرة التمويل الخاص (PFI) تتراوح بين 10 إلى 13.5% من اجمالي الاستثمارات الموجهة إلى هذا النوع من المشاريع*(2005: Flinders)*.، في حين يرى (Hellowell) ان تلك النسبة تتراوح بين (1-5%) من اجمالي الانفاق الاستثماري على مشاريع البنية الأساسية*(2010:Hellowell)* ، وفي عام 2012م بلغ اجمالي الانفاق الاستثماري على مشاريع البنية الأساسية (26.7) مليار جنية استرليني، وكان نصيب القطاع الخاص من خلال مبادرة التمويل الخاص (PFI) حوالي (2.1) مليار جنية استرليني تمثل نسبة 8%[6]، وبذلك يمكن القول أن النسبة التي يساهم بها القطاع الخاص في الانفاق الاستثماري على مشاريع البنية الأساسية تظل صغيرة نسبياً.

[6] HM Treasury.,. *A new approach to public private partnerships*. London: Stationery Office., 2012b, p16. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_parnerships_051212.pdf , Retrieved 29th March,2022

الجزء الرابع : تقييم مشاريع المشاركة PPP في التجربة البريطانية

أولا: تقييم الأداء Project Performance

قام مكتب التدقيق الوطني National Audit Office (NAO) بإجراء بحثين ميدانيين عامي (2003م ، 2009م) لتقييم أداء مشاريع مبادرة التمويل الخاص Private Finance Initiate (PFI) لقطاع الانشاء والتشييد ([7])

جدول رقم(1)

اداء مشاريع المشاركة بالمملكة المتحدة[8] PFI Project Performance[9]

Performance Criterion بند التقييم الاداء	Conventional 1998 مشاريع العقود التقليدية 1998	PFI 2002 مشاريع المشاركة 2002	PFI 2008 مشاريع المشاركة 2008	Conventional 2008 مشاريع العقود التقليدية 2008
Budget Increase تجاوز الميزانية المخصصة	73%	22%	35%	46%
Schedule	70%	24%	31%	37%

[7] *Taking Stock of PPP and PFI Around the World ,IBID, p119* .

[8] NAO (National Audit Office) (2003), *PFI: Construction Performance* (London),p3. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/02/0203371es.pdf , Retrieved 29th September,2022.

[9] NAO (National Audit Office) (2009a), *Performance of PFI Construction* (London). https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/10/2009_performance_pfi_construction.pdf,P9. Retrieved 29th May,2022.

Overrun تجاوز الجدول الزمني				
Source : NAO (National Audit Office) (2003), *PFI: Construction Performance* (London),p3. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/02/0203371es.pdf , Retrieved 29th September,2022. NAO (National Audit Office) (2009a), *Performance of PFI Construction* (London). https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/10/2009_performance_pfi_construction.pdf,P9. Retrieved 29th May,2022.				

ومن الجدول السابق يتضح أن مشاريع البنية الأساسية في مجال الإنشاءات المنفذة بواسطة نظام المشاركة مع القطاع الخاص PFI ، أظهرت اداءاً افضل من المشاريع المنفذة بواسطة العقود التقليدية وذلك من حيث الميزانية وكذلك الجدول الزمني للتنفيذ، خاصة أن حالات المشاركة التي تجاوز فيها المشروع قيد الميزانية يرجع بالأساس إلى متطلبات اضافية تمت بواسطة الشريك الحكومي.

ثانياً: الوفورات الابتكارية Innovative Facilities

في بدايات الثمانينات أدعى المدافعين عن تطبيق أسلوب المشاركة بين القطاعين العام والخاص PPP، أن هذا النظام يحفز الابتكار Innovation، الذي يؤدي بدورة إلى تخفيض التكاليف خلال مدة حياة المرفق Whole-life costs، مما ينعكس ايجاباً على سعر وجودة الخدمات والمرافق المقدمة للجمهور، ولكن من خلال التجربة البريطانية لا يوجد دليل قوي على ذلك، ولكن هناك دليل على أن معدلات الابتكار تظهر اكثر في حالة القيام بإسناد تنفيذ الخدمة كلها عن طريق التعهيد أو التعاقد الخارجي Outsourcing مثل استخدام أسلوب التصميم والبناء والتمويل والتشغيل (DBFO) في مشاريع الطرق والسجون([10])، وهذا يدعم الراي القائل بعدم وجود اختلاف جوهري بين التمويل الخاص والتمويل العام في تحفيز الابتكار في المشاريع

[10] CIC (Construction Industry Council,, *The Role of Cost Saving and Innovation in PFI Projects,* (London: CIC).,2000

المنفذة، مما يؤدي إلى انخفاض جدوى طريقة التمويل الخاص ذات التكلفة المرتفعة نسبياً مقارنه بطرق التمويل التقليدية، لان الابتكار يؤدي إلى تخفيض للتكلفة يعوض التكاليف المرتفعة نسبياً في حالة المشاريع المنفذة بأسلوب المشاركة PPP .

ثالثاً: الاداء التشغيلي والمرونة Operational performance and flexibility

إن من اهم الاختلافات الرئيسية بين تمويل البنية الأساسية من خلال العقود التقليدية، وعقود المشاركة PPP، هو أنه في الحالة الثانية فإن شركة المشروع Special Purpose Vehicle (SPV) تكون عليها مسئولية التشغيل وتقديم الخدمات لمدة العقد والتي تمتد في الغالب إلى ثلاثين عام، مع المرونة في تعديل الاداء للوفاء بالتغيير في الاحتياجات التشغيلية، وفي عام 2005 تم عمل بحث لاختبار الاداء التشغيلي لخدمات عدد (30) مشروع تم تمويلها باستخدام التمويل الخاص، وتبين أن هناك رضا عاماً عن اداء تلك المشروعات من جانب العملاء([11])، وفي عام 2010 قام مكتب التدقيق الوطني National Audit Office (NAO) بعمل مراجعة لعقود مشاريع المستشفيات المنفذة بواسطة التمويل الخاص، وقد اظهر التقرير رضا جمهور العملاء عن الاداء التشغيلي للخدمات المقدمة ، وفيما يتعلق بالمرونة المستقبلية لعقود المشاركة PFI ، أعرب (31%) من المجيبين على البحث الذي أجري في عام 2005م عن قلقهم إزاء المرونة المستقبلية للعقد على الرغم من أنهم وجدوا أنه من الممكن التفاوض على تغييرات في العقد مع تطور المتطلبات ([12])، وقد تبين لمكتب التدقيق الوطني (NAO) أن هناك درجة من الرضا عن مرونة ادخال تعديلات وإضافات على بعض مشاريع المشاركة PFI، ولكن في غالبية الحالات يقوم القطاع العام بدفع سعراً اعلى من الاسعار السائدة في السوق لو تم تنفيذ التعديلات بعيداً عن عقد المشاركة([13])، بالتالي يمكن القول أن مرونة ادخال تعديلات اضافية على المشاريع القائمة تكون أكثر تكلفة في حالة مشاريع عقود المشاركة PPP ، مقارنه بمشاريع العقود التقليدية.

[11] 4ps , 4ps Review of Operational PFI and PPP Projects ,(London) ,2005, P5, https://www.bipsolutions.com/docstore/pdf/11980.pdf , Retrieved in Retrieved in 5th,October,2022

[12] 4ps (2005), 4ps Review of Operational PFI and PPP Projects,IBID,P17

[13] NAO (National Audit Office) (2008b), *Making Changes in Operational PFI Projects* (London), P12 https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/01/0708205.pdf, Retrieved in Retrieved in 19th,December,2022

رابعاً: تكاليف المبادلة (التعاملات أو المعاملات) Transaction Costs

أظهرت البيانات لعدد من مشاريع المشاركة أن فترة المفاوضات والمناقصات قد امتدت إلى (34) شهراً لجميع مشاريع المشاركة PFI التي تزيد قيمتها عن (20) مليون جنية استرليني والتي تم توقيع عقودها بين عامي 2004 ، 2006م ، في حين امتدت لفترة (33) شهراً للمشاريع التي وقعت عقودها بين عامي 2000م، و 2003م، وتتفاوت مدة المفاوضات والمناقصات من قطاع لآخر، حيث بلغ متوسط فترة المفاوضات في حالة مشاريع المدارس (25) شهراً، وفي حالة مشاريع المستشفيات (38) شهراً ، وتمتد لفترة (47) شهراً في حالة المشاريع الأخرى ،وبصفة عامة فإن مدة المفاوضات والمناقصات لجميع مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص تتراوح بين (16) شهراً في حدها الأدنى، و (73) شهراً في حدها الاقصى([14])، وبذلك تكون تكلفة المعاملات Transaction Costs في حالة عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص PPP ضعف المدة في حالة المشاريع التقليدية Conventional projects.

خامساً: قيمة النقود و نقل المخاطرة: Value for Money and Risk Transfer

من المعروف أن تكلفة راس المال بالنسبة للقطاع الخاص تكون اكبر منة في حالة المشاريع العامة المملوكة للحكومة مثلما الحال في معظم دول العالم وعلى راسها المملكة المتحدة. ومع ثبات العوامل الاخرى، فإن الاستثمار الذي يتم تمويله من خلال مصادر القطاع الخاص يكون اكثر تكلفة من نظيرة الذي يتم تمويله من خلال مصادر القطاع العام، لذا فإن لجوء القطاع العام لإستخدام التمويل الخاص في عقود المشاركة بحيث يتحقق شرط القيمة مقابل للنقود Value for Money (VfM)، يتحتم علية تحقيق وفورات تقابل الزيادة في التكلفة العالية للتمويل الخاص، ويتم ذلك من خلال نقل المخاطرة Risk Transfer من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وتتحقق القيمة مقابل النقود Value for Money (VfM) عن طريق مقارنة العطاءات المستلمة من شركة المشروع Special Purpose Vehicle(SPV)، بما توفره الشركات المناظرة بالقطاع العام Public Sector Comparator (PSC) ، فإذا كان العرض المقدم من جانب الشركات الخاصة SPV يحقق وفورات بالمقارنة بعرض الشركات العامة (مقارن القطاع العام PSC)، يكون العرض محققاً لشرط القيمة مقابل النقود Value for Money (VfM)، ويتم الموافقة على الاستعانة بنموذج المشاركة مع القطاع الخاص في هذه الحالة، والعكس صحيح في حالة ما اذا كان العرض المقدم من القطاع الخاص اكثر

[14] NAO (National Audit Office) (2008b), *Improving the PFI tendering process ,London,2007*, P16 , https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/03/0607149.pdf , Retrieved in 2nd,December,2022.

تكلفة مما يتحقق لو تم التنفيذ من خلال وحدات وشركات القطاع العام، وفي ظل ارتفاع تكلفة راس المال المتضمن في عرض الشركات الخاصة SPV المقدمة للعطاء، فان شرط القيمة مقابل النقود VfM يتحقق من خلال الوفورات الناتجة عن نقل المخاطر إلى شركة المشروع SPV بدلا من القطاع العام، والتي يتحملها الاخير في حالة عقود المشتريات التقليدية.

والمخاطر التي يواجهها مشروع البنية الأساسية تنحصر في الأنواع الثلاثة التالية:

النوع الأول: مخاطر ترتبط باختيار المشروع الصحيح "The problem of "doing the right project

وفي الحالة البريطانية فقد تم التقليل من حجم المخاطر من خلال تنقية مبادرة التمويل الخاص من المشاريع التي ترتفع فيها مخاطر سوء تقييم الاستثمارات، ومثال لذلك مشاريع المشاركة في مجال أنظمة المعلومات، حيث تم التوصية بعدم الاستعانة بنظام التمويل الخاص لمشاريع انظمة المعلومات، واستخدام الأسلوب التقليدي من خلال التمويل العام.

النوع الثاني: مخاطر ترتبط بتنفيذ المشروع بشكل صحيح The problem of "doing the project right"

"وفي التجربة البريطانية فإن مخاطر التنفيذ قد تم نقلها بالفعل إلى القطاع الخاص، الا في بعض الحالات النادرة التي شهدت فشل وإنهاء عدداً من عقود المشاريع قبل اكتمالها، مثل انهاء عقد معمل الفيزياء الوطني National Physical Laboratory (NPL) عام 2004م، والغاء مشروع Paddington Health Campus PFI في عام 2005م ، وإفلاس شركة Metronet وهي إحدى الشركات الموردة لمترو انفاق لندن([15])

النوع الثالث : ضمان استمرارية المشروع في توفير الخدمات للعملاء The facility through life

وهي المخاطر المترتبة على الحفاظ على استمرارية المشروع العام في تقديم الخدمات للجمهور طيلة فترة العقد وحتى تسليم المشروع في نهاية الفترة إلى القطاع العام، وفي هذه المرحلة لا يتحمل القطاع الخاص الا القليل من المخاطر، وذلك لان طبيعة عقود ادارة الخدمات Facilities Management (FM)، غالبا ما يتم اعادة التفاوض بشأنها في حالة حدوث تغيير في متطلبات ومواصفات تقديم الخدمة، مما يتطلب زيادة في تكلفة تقديم الخدمة من جانب الشريك الخاص، حيث أن الزيادة في التكلفة الراجعة إلى المواصفات

[15] *Taking Stock of PPP and PFI Around the World ,IBID, p118*

ISSN: 2709-5312

الاضافية لا تستقطع أو تتحملها شركة المشروع وانما يتحملها الشريك العام، من جانب اخر فإن مخاطر انخفاض قيمة الاصل في نهاية العقد يتحملها القطاع العام وليس الشريك الخاص، حيث أن قيمة الاصل المتبقية في نهاية المدة حساسة جداً لسعر الخصم (16).

سادساً: الفوائد أو الوفورات الاضافية للميزانية العامة Additionality

قد تكون هناك قيود على قدرة القطاع العام في الاستدانة لتنفيذ مشاريع الخدمات العامة، حيث يتم تحديد سقف للدين العام الحكومي Public Sector Net Debt (PSND) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وفي الحالة البريطانية فانه خلال المراحل الأولى من تطبيق مبادرة التمويل الخاص وحتى العام 1999م، اعطت المبادرة امكانية اضافية للقطاع العام للاقتراض بنسبة تقدر 10% على المتاح في ظل القيود على سقف الدين العام، وهذه الامكانية يمكن استخدامها في تمويل مشاريع البنية الأساسية الغير جاذبة للاستثمار فيها من جانب القطاع الخاص، وفي ظل المبادرة تم تنفيذ عدد (11) طريق بأسلوب التصميم والبناء والتمويل والتشغيل (DBFO)، وكذلك تنفيذ تمديد كبير لسكة حديد Docklands Light Railway ، بالإضافة إلى توقيع عدد (20) عقد لمشاريع مستشفيات قبل عام 2000م، والامر المؤكد أن عدداً قليلاً فقط من تلك المشاريع كان سيتم تنفيذه في حالة غياب أو عدم اللجوء لإيجاد مبادرة التمويل الخاص. وبعد العام 2000م تم تخفيف قيد سقف الاقتراض من جانب وزارة الخزانة HM Treasury ، مع التأكيد على أن معيار القيمة مقابل النقود (VfM) هو المعيار الوحيد لتقييم جدوى الاستثمارات.([17])

سابعاً: شروط العمل للكادر الوظيفي : The working conditions of staff

في حالات كثيرة من مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص (التمويل الخاص)، خاصة في المشاريع الحكومية القائمة والمدارة بواسطة القطاع العام Brownfield Projects ، تنشأ مشكلة تتعلق بمصير الكادر الوظيفي أو العمالة القديمة التي تم توظيفها بواسطة القطاع العام قبل عملية المشاركة PPP، فقد أبدى اتحاد العاملين بالقطاع العام **UK's principal trade union for public sector employees, UNISON**. قلقه واهتمامه بشأن مصير تلك العمالة، ولكن في مثل هذه الحالات فإن الموظفين العاملين بالمشروع قبل المشاركة ينقلون عادة إلى القطاع الخاص أو الشركة التي ستدير المشروع Special

[16] *Taking Stock of PPP and PFI Around the World ,IBID, p121*
[17] NAO (National Audit Office) (2009b), Private Finance Projects (London). https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/11/HL_Private_Finance_Projects.pdf ,P39. Retrieved 14th May,2022.

Purpose Vehicle(SPV) ، ولكن تبرز مشكلة احتمال تدني في الظروف والشروط الجديدة للعمل تحت ادارة القطاع الخاص مقارنه بما كان موجوداً في حالة ادارة المشروع من خلال القطاع العام فقط، ولكن تشريعات التوظيف بالاتحاد الاوربي European Union employment legislation ، وكذلك the Transfer of Undertaking Protection of Employment (TUPE) regulations، تضمن حصول العمال على نفس الحقوق التي كانوا يحصلون عليها قبل عقد المشاركة، ولكن تظهر المشكلة في حالة تعيين عمالة جديدة في شركة المشروع، حيث ان العمالة الجديدة لا تتمتع بحماية Transfer of Undertaking Protection of Employment (TUPE) regulations ، لذا وخلال الفترة من 2001 إلى 2005م ،قامت الحكومة من خلال سلسلة من الخطوات بوضع شروط على شركات المشروع لمنح العمالة الجديدة نفس المزايا والمعاشات التقاعدية التي تتمتع بها العمالة القديمة و التي تم توظيفها قبل عقد المشاركة، ومن خلال التجربة البريطانية كشفت الابحاث الميدانية أن العمال المعينين حديثا – أي بعد عقد المشاركة – يحصلون على اجور اعلى من العمالة القديمة المنقولة من القطاع العام إلى شركة المشروع ([18])

ثامناً: المعالجة المحاسبية للتمويل الخاص Accounting Treatment of PF.

في بداية انطلاق مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص PPP، صدرت قواعد Ryrie rules 1981، لتحديد القواعد المحاسبية لمشاريع المشاركة في إطار الاستثمارات العامة والتي تضمنت التالي:

1- يجب أن يكون تنفيذ مشاريع البنية الأساسية من خلال التمويل الخاص Private Finance، اكثر فعالية من حيث التكلفة cost-effective من التنفيذ عن طريق التمويل العام Public Finance ، وذلك باتباع اختبار قيمة النقود Value for Money (VfM) .

2- المشاريع المنفذة بواسطة التمويل الخاص تدخل ضمن سقف الدين العام الحكومي (Public Sector Net Debt (PSND .

[18] NAO (National Audit Office) (2008a), *Protecting Staff in PPP* (London). https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/03/0708_protecting_staff.pdf ,P2-3. Retrieved 9th April,2021.

وهذان الشرطان جعلا هناك صعوبة كبيرة في استخدام بديل التمويل الخاص لإنشاء مشاريع البنية الأساسية، وقد تم التخلي عن الشرط الأول في عام 1989م، وكذلك تم التخلي عن الشرط الثاني عام 1992م بالتزامن مع بدأ الترويج لمبادرة التمويل الخاص PFI.

وفي عام 1998م تم وضع شرطين اخرين لتحديد العلاقة بين مشاريع المشاركة وحسابات القطاع العام public sector's account، حيث كان يتم تطبيق الشرطين التاليين على مشاريع المشاركة :

الشرط الأول : في مشاريع المشاركة PPP ، اذا كان من الممكن الفصل بين الخدمة المقدمة the service provided ، والاصل the asset ، فهذا يعني استبعاد المشروع من حسابات القطاع العام public sector's account .

الشرط الثاني : اما اذا كان من غير الممكن الفصل بين الخدمة المقدمة the service provided ، و الاصل the asset ، بمعنى ان مخاطر الطلب يقع على عاتق شركة المشروع SPV ، اي يقع على عاتق القطاع العام ، اي انه في حالة تذبذب الطلب لاستخدام خدمات المشروع يقوم القطاع العام بتعويض الشركة عن الجزء غير المستغل من الطلب paying for unused parts of the facility ، فهذا يعني مشروع المشاركة يكون ضمن حسابات القطاع العام public sector's account ، اي ان المشروع يدخل ضمن سقف الدين العام الحكومي Public Sector Net Debt (PSND) ، وترتب على هذين الشرطين توسع استخدام التمويل الخاص في مشاريع البنية الأساسية خلال العقد الأول من القرن الحالي، واستمر ذلك التوسع حتى العام 2009م وذلك بقيام الحكومة البريطانية باعتماد المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية The International Financial Reporting Standards (IFRS ، وهي معايير أساسها اختبار الرقابة أو السيطرة Control Test ، بدلا من اختبار المخاطرة Risk Test ، للحكم على ما اذا كان مشروع المشاركة يتم تضمينه في الموازنة العامة ام لا، ولكن تطبيق هذه المعايير قلل من جاذبية نماذج التمويل الخاص بخلاف الامتيازات بالرسوم المدفوعة Tolled Concessions ، وهذا حتم على وزارة الخزانة HM Treasury في عام 2009م إلى الاعلان عن استخدام معايير المحاسبة الأوربية European System of Accounts (ESA 95) ، والتي تعتمد على تقييم المخاطرة risk-based assessment

، وهذا ادى إلى استبعاد غالبية مشاريع المشاركة PPP من الظهور ضمن سقف الدين العام الحكومي (Public Sector Net Debt (PSND.([19])

الجزء الخامس النتائج والدروس المستفادة من التجربة البريطانية

1. على الرغم من النجاح الكبير الذي حققته التجربة البريطانية في بعض عقود المشاركة PPP خاصة في قطاعي النقل والسجون، الا أن هذا النوع من العقود واجه معوقات كبيرة عند بداية التطبيق والتي أهمها:

1.1. التكلفة العالية لدراسة جدوى مثل هذه المشاريع والتي عادة ما تتحملها شركة المشروع مما يؤدي إلى ارتفاع كبير في مصاريف التأسيس.

1.2. طول مدة التفاوض حيث أن بعض المشاريع الخاصة بالسجون استغرقت مدة تزيد عن عامين من بداية الدعوة إلى تقديم العطاء.

1.3. عدم مناسبة أسلوب المشاركة للتطبيق الا في حالة المشاريع الكبيرة، ولا يصلح في حالة المشاريع الصغيرة.(إن عقود المشاريع الصغيرة والتي تقل قيمتها عن 20 مليون جنية استرليني قد عانت من ارتفاع في تكاليف المبادلات Transaction Costs).

1.4. لم يثبت نجاح نموذج المشاركة في مجال تكنولوجيا المعلومات، حيث تأخرت غالبية عقود المشاريع عن التسليم، وتم إعادة طرح العقود بعيداً عن نموذج التمويل الخاص، أي تم الرجوع لاستخدام الأسلوب التقليدي، أي التمويل العام..

2. التدرج في تطبيق نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص، وعدم البدء فيها الا بعد تهيئة الاطار المؤسسي والتشريعي ، فالذي تم في التجربة البريطانية أنة بعد الاعلان عن مبادرة التمويل الخاص عام 1992م، وخلال الخمس سنوات التالية تم البدء في سلسلة من الاصلاحات التشريعية والمؤسسية A five-year process of legal and bureaucratic reforms بغرض تعزيز استخدام القطاع العام لنموذج التصميم والبناء والتمويل والتشغيل Design, Build, Finance, Operate (DBFO)، في انشاء المشاريع الاستثمارية الكبرى.

3. المتابعة والتقييم المستمر لمشاريع المشاركة القائمة، بشكل يجعل هناك تقويم مستمر لعقود المشاركة التي يثبت فشلها.

[19] *Taking Stock of PPP and PFI Around the World ,IBID, p123*

4. إن السبب الرئيسي لقيام الحكومات البريطانية المتعاقبة (بصرف النظر عن الحزب أو ائتلاف الاحزاب الداخلة في تشكيل الحكومة) باستخدام وتفضيل مشاريع المشاركة PPP هو البعد المالي والميزانية العامة، حيث أن نظام المشاركة يوفر المرونة للحكومة والقطاع العام لإنشاء مشاريع البنية الأساسية وتقديم الخدمات العامة بدون اللجوء للاقتراض العام والذي وضعت علية قيود كبيرة في اعقاب اتفاقية ماستريخت Maastricht Treaty عام 1992.
5. إن تخفيض مخاطر التكاليف الاضافية في مشاريع المشاركة PPP الراجعة إلى تنفيذ المشروع وتحسين حالة الأعمال project execution and improved business case ، يجب ان يوازن التكاليف الاضافية الناتجة عن ارتفاع تكلفة التمويل، وتكاليف المعاملات Transaction Cost، والمرونة Flexibility ،ولكن لم يثبت في التجربة البريطانية حدوث ذلك التوازن، أي أن الحالة العامة للتمويل الخاص؛ والممثلة في أن الفوائد أو الوفورات الاضافية للميزانية العامة Additionality، ونقل المخاطر Risk Transfer ، وتحسين عملية صنع القرار Improved Decision Making ، هي أمور يصعب إثباتها مقارنه بالتكاليف الكبيرة الواضحة والراجعة إلى ارتفاع تكلفة التمويل، وتكاليف المعاملات Transaction Cost، والمرونة Flexibility.
6. لوحظ في التجربة البريطانية أن مشاريع العقود التقليدية Conventional Contracts، قد شهدت تحسناً كبيراً في مؤشرات الاداء ، ومؤشر تجاوز الميزانية المخصصة Budget Increase ، وكذلك شهدت تحسنا في مؤشر تجاوز المدى الزمني للتنفيذ Schedule Overrun ، خلال 2008م ، مقارنه بما كانت علية خلال الفترة 1998م، (انظر جدول 1)، وذلك بسبب اطلاق برنامج إصلاح المشتريات الحكومية عن طريق العقود التقليدية Conventional Procurement Reform، و انشاء مكتب التجارة الحكومية Office of Government Commerce (OGC) عام 2000م بالتزامن مع برنامج التمويل الخاص، والذي ترتب علية تعزيز دور الحكومة في إبرام العقود التقليدية لمشاريع البنية الأساسية ، وهذا يدعم الفريق المؤيد لاستخدام التمويل العام لإنشاء مشاريع البنية الأساسية بدلاً من التمويل الخاص الذي يتسم بارتفاع التكاليف في جميع مراحلة.
7. إن النسبة التي يساهم بها القطاع الخاص في الانفاق الاستثماري على مشاريع البنية الأساسية تظل صغيرة نسبياً ، فخلال الفترة من 1998م إلى 2004م، كانت النسبة التي يشارك بها القطاع الخاص في تمويل وانشاء مشاريع البنية الأساسية من خلال مبادرة التمويل الخاص (PFI) تتراوح بين 10 إلى 13.5% من اجمالي الاستثمارات الموجهة إلى هذا النوع من المشاريع، وفي عام 2012م بلغ اجمالي

الانفاق الاستثماري على مشاريع البنية الأساسية (26.7) مليار جنية استرليني، وكان نصيب القطاع الخاص من خلال مبادرة التمويل الخاص (PFI) حوالي (2.1) مليار جنية استرليني تمثل نسبة 8%، وهذا يوضح تواضع النسبة التي يمكن للقطاع الخاص أن يسهم بها في انشاء مشاريع البنية الأساسية.

التوصيات

في ضوء النتائج والملاحظات المتحصل عليها من دراسة التجربة البريطانية ، هناك مجموعة من التوصيات الهامة والتي من شأنها دعم توجه الدولة في تعزيز ورفع كفاءة استخدام اسلوب المشاركة بين القطاعين العام والخاص في إنشاء وتشغيل مشاريع البنية الاساسية وتوفير الخدمات العامة بمستوى جودة عال.

1. المتابعة والتقييم المستمر لمشاريع المشاركة القائمة ، بشكل يجعل هناك تقويم مستمر لعقود المشاركة التي يثبت فشلها كما هو متبع في التجربة البريطانية
2. التأكيد على طرح فرص المشاركة بين القطاعين العام والخاص لمشاريع جديدة (**Greenfield projects**) في المناطق الجديدة والواعدة لبناء مجتمعات عمرانية جديدة تخفف الضغط والازدحام في مناطق وادي ودلتا النيل.
3. التأكيد على الاستعانة بفكرة المقارن الحكومي Public Comparator ، و معيار القيمة مقابل النقود (VfM) خاصة في المشاريع التي لا تتطلب خبرات عالمية ، والتي يمكن تنفيذها من خلال شركات قطاع الاعمال العام او غيرها من الشركات المحلية.
4. وضع حد أدنى لحجم مشاريع المشاركة التي يتم طرحها للقطاع الخاص ،(وفي الحالة البريطانية لا تقل قيمة المشروع المطروح للمشاركة عن 20 مليون جنيه استرليني).

قائمة المراجع

أولا : المراجع العربية :

1. عبدالله شحاتة خطاب ,المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى تقديم الخدمات التعليمية: الدروس المستفادة للحالة المصرية , ورقة عمل رقم (128) ,المركز المصري للدراسات الاقتصادية, سبتمبر 2008.
2. محمد متولى الدكرورى محمد ، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، الإدارة العامة للبحوث المالية ، وزارة المالية ، 2009.

3. _____، تقرير التنمية في العالم . البنية الأساسية من اجل التنمية عام 1994م مؤسسة الأهرام ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، 1994.

ثانيا : المراجع الأجنبية :

A-Books:

Sullivan, Arthur; Steven M. Sheffrin, Economics: Principles in action. Upper Saddle River, New Jersey ,2003

B- Researches & Reports

1. *Askar, M. M., and Gab-Allah, A. A, Problems Facing Parties Involved in Build, Operate,and Transport Projects in Egypt,2002.*
2. *David Aschauer, "Is public spending productive?" Journal of Monetary Economics 23 (1989) 177 at 193 and David Aschauer, "Why is Infrastructure Important" (1990), Conference Series, Federal Reserve Bank of Boston*
3. *Graham M. Winch, Masamitsu Onishi, Sandra, Taking Stock of PPP and PFI Around the World Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), February 2012.*
4. *Hellowell, M., The UK's Private Finance Initiative: history, evaluation, prospects. In G. A. Hodge, C. Greve & A. E. Boardman (Eds.), International Handbook on Public-Private Partnerships,2010*
5. *K. Verhoest, N. Carbonara, V. Lember, O.H. Petersen, W.Scherrer and M. van den Hurk , Public Private Partnerships in Transport " Trends & Theory P3T3" 2013 Discussion Papers ,Part I Country Profiles, European Cooperation in Science & Technology (COST),Belgium,2013,*

http://www.ppptransport.eu/docs/Book_part_1.pdf, Retrieved on 28th June ,2022.

6. *Pollitt, M Learning from UK Private Finance Initiative experience. In G. Hodge & C. Greve (Eds.), The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience,2005.*
7. *Stéphane Staub, "Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges" World Bank Policy Research Working Paper 4460 (January 2008)*
8. *---------,. A new approach to public private partnerships ,HM Treasury London: Stationery Office., 2012b, p16.* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_parnerships_051212.pdf , Retrieved 29th March,2022
9. *----------,Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, European Commission , 2003*
10. *----------,Improving the PFI tendering process ,London, NAO (National Audit Office), 2007,*https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/03/0607149.pdf , Retrieved in 2nd ,December,2022.
11. *----------,Making Changes in Operational PFI Projects, NAO (National Audit Office), London, 2008b ,*https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/01/0708205.pdf, Retrieved in Retrieved in 19th,December,2022.
12. *----------, Performance of PFI Construction , NAO (National Audit Office) London,2009 ,*https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/10/2009_performance_pfi_construction.pdf, *Retrieved 29th May,2022.*

13. ----------,*PFI: Construction Performance , NAO (National Audit Office), London,2003,* https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/02/0203371es.pdf, *Retrieved 29th September,2022.*
14. ----------, *Private Finance Projects, NAO (National Audit Office) (London).2009,*https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/11/HL_Private_Finance_Projects.pdf, Retrieved 14th March,2022.
15. ----------, *Protecting Staff in PPP , NAO (National Audit Office), (London).2008,*https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/03/0708_protecting_staff.pdf, Retrieved 9th April,2021
16. ----------, *"Public-Private Partnerships", Prepared by the Fiscal Affairs Department, in consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank, International Monetary Fund (IMF) Washington DC, March 2004*
17. ----------, *The Role of Cost Saving and Innovation in PFI Projects, CIC (Construction Industry Council.,2000*
18. ----------, *4ps Review of Operational PFI and PPP Projects, 4ps ,London ,2005,* https://www.bipsolutions.com/docstore/pdf/11980.pdf , *Retrieved in 5th,October,2022.*

Periodicals

1. *Flinders, M., The politics of public-private partnerships, British Journal of Politics and International Relations, 2005,7(2),*

Internet web sites:

1. *Enterprise Surveys (http://www.enterprisesurveys.org), The World Bank.*
2. https://en.oxforddictionaries.com/definition/infrastructure , *(Accessed December 17, 2022)*