

دليل المجتمع المدني حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية


دليل المجتمع المدني حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص

حصل تغير كبير عالمياً في الاتجاه الرئيسي لصنع السياسات العمومية في بداية الثمانينيات من القرن الماضي، إذ غلب توجه جديد يُعلي من شأن المبادرة الفردية والقطاع الخاص، بزعم تحسين الأداء الاقتصادي وتحقيق النمو والازدهار وخلق فرص العمل. وقد نما هذا التوجه إثر الأزمة العالمية في السبعينيات التي عصفت باقتصادات البلدان الرأسمالية المتقدمة وبلدان الجنوب على السواء. وكشفت محدودية النمط المعتمد على المبادئ الكينزية التي ركزت على دور الدولة في تحريك الاقتصاد من خلال توسيع الطلب على مخرجاته من سلع وخدمات. كما مكن هذا التوجه الجديد رأس المال من قلب موازين القوى لصالحه على حساب العمل، ما فتح الباب للتراجع عن العديد من المكاسب الاجتماعية للطبقات المستغلة والمستضعفة، وفئات واسعة من الطبقات الوسطى. في هذا الإطار، برز مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي جرى تقديمه كحل للاستمرار في توفير الخدمات العمومية في الدول التي تعاني أزمات مالية أو قصور في التمويل، يحولان دون قيامها بواجباتها حيال مواطنيها، لاسيما الفئات الاجتماعية الهشة والفقيرة. وفي الوقت عينه، أتاح هذا النموذج التدبيري الجديد للمرفق العمومي فرصاً جديدة للتراكم الرأسمالي لصالح الشركات متعددة الجنسيات، وفتح أسواقاً جديدة لصالحها في بلدان الجنوب.

إن الغرض من هذا الدليل، هو تمكين منظمات المجتمع المدني العربي من فهم أفضل للشراكة بين القطاعين العام والخاص، لاسيما في السياق الإقليمي العربي. كما يقترح إطاراً مفاهيمياً لتقييم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، انطلاقاً من مقارنة حقوقية - تنموية تأخذ في الاعتبار أجندة التنمية لعام 2030 وأهدافها، بما تمثله من إطار كوني عام متوافق عليه. إضافة إلى ذلك، يتوخى هذا الدليل إبراز دور المجتمع المدني والحركات الاجتماعية والشعبية في المساءلة المجتمعية لهذه الشراكة والتأثير في الجهات المسؤولة من أجل توفير الخدمات العمومية للمواطنين/ات، خصوصاً الفئات المستضعفة والمهمشة، والدفع باتجاه اعتماد سياسات بديلة تراعي الحقوق والتنمية.

يتألف هذا الدليل من أربعة أجزاء:

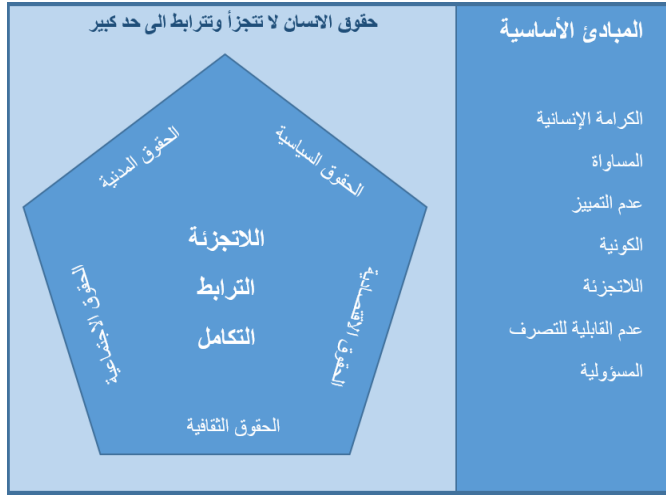
1. **الجزء الأول** يتناول تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويُبرز منافعه المحتملة والسلبيات التي تحيط باستعماله كألية لتلبية حاجات "أصحاب الحقوق"، لاسيما الفئات الهشة والمحرومة في المجتمع.
2. **الجزء الثاني** يتطرق إلى تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العالم العربي، مبرزاً المشاكل والتحديات التي تعترضها.
3. **الجزء الثالث** الإطار التقييمي لآثار مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص على حياة الناس بالاعتماد على النهج القائم على حقوق الإنسان.
4. أخيراً، يتناول **الجزء الرابع** دور منظمات المجتمع المدني في الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لاسيما المساءلة المجتمعية والشفافية، على ضوء التجارب الدولية والعربية في هذا المجال. كما يُبرز المعوّقات والتحديات التي تحول دون لعب منظمات المجتمع المدني العربي دورها على الوجه المطلوب.



الجزء الاول: نظرة عامة
عن الشراكة بين القطاعين
العام والخاص

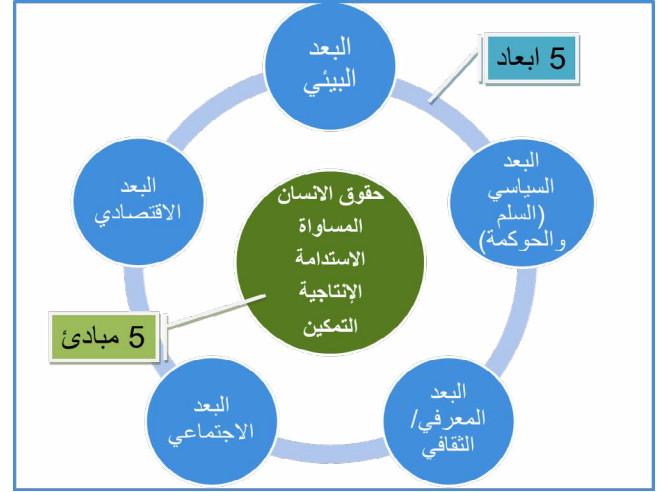
1.1. الإطار العام

المقاربة التي يعتمدها هذا الدليل تدمج بين المقاربة التنموية والمقاربة الحقوقية، وهي تعتبرها وحدة لا تتجزأ. وباراديجم (نموذج) التنمية (الذي هو أقرب في فهمنا إلى مفهوم التنمية البشرية المستدامة، كما تمت بلورته في أدبيات الأمم المتحدة) يتكوّن من **خمسة أبعاد** (لا ثلاثة) هي البعد الاجتماعي والاقتصادي والبيئي والسياسي والثقافي. **والمبادئ** التي تحكم العمل التنموي، هي في اعتبارنا خمسة أيضًا: المساواة، والإنتاجية/الفعالية، والاستدامة، وحقوق الإنسان، والتمكين والمشاركة.



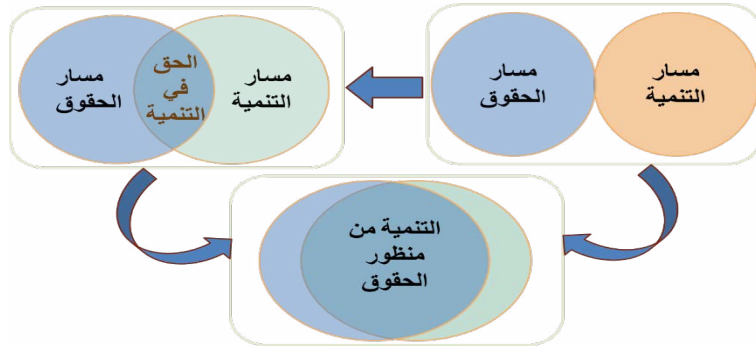
الشكل 2: المبادئ الأساسية وحقوق الإنسان

وفي مسار الفكر التنموي في إطار المنظومة الدولية، لاسيما منذ أواسط الثمانينيات، حصل التلاقي التدريجي بين الفكر التنموي ومفهوم التنمية البشرية، وبين الفكر الحقوقي، حيث مثل الإعلان العالمي عن الحق في التنمية محطة بارزة في ذلك. وفي السنوات التي تلت، استمر هذا التقارب وتحولت مقاربة التنمية من منظور الحقوق (Human-Rights Based Approach) إلى سمة عضوية في الفكرين التنموي والحقوقي، وصولاً إلى الوضع الحالي، حيث **لا يمكن الفصل بين مكوتي المقاربة التنموية - الحقوقية**، لاسيما من وجهة نظر المجتمع المدني، وهي المقاربة التي تبنها شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.



الشكل 1: الإطار المفهومي للتنمية البشرية المستدامة - خمسة أبعاد، خمسة مبادئ

أما عندما نتحدث عن **منظور الحقوق**، فإن ذلك يشمل مجمل منظومة حقوق الإنسان (الإعلان، والعهدان الدوليان، ومجمل الاتفاقيات والإعلانات والمواقف والتقارير والتوصيات ذات الصلة التي تصدر بشكل مستمر)، بما في ذلك **الحق في التنمية** (انطلاقاً من الإعلان العالمي لعام 1986).



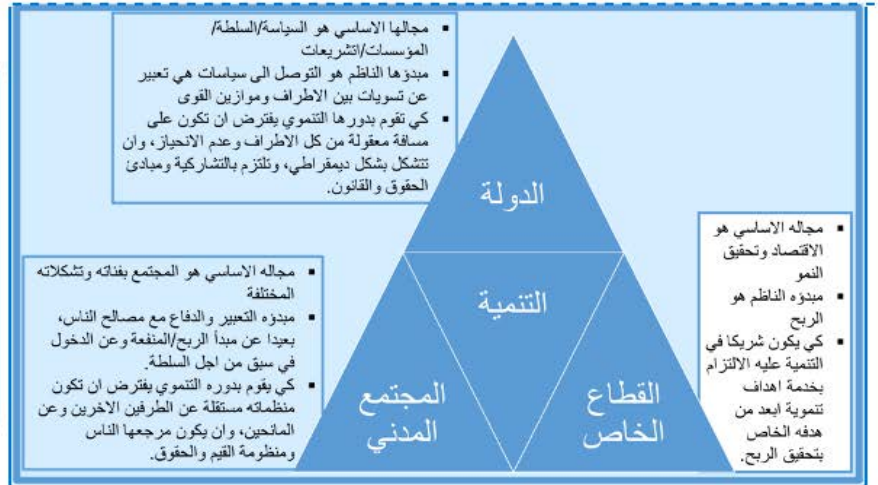
الشكل 3: التنمية من منظور الحقوق

2.1. الشراكة في منظور التنمية

معيشتهم وأعمال حقوقهم من خلال مشاركتهم النشطة في المسار التنموي والاستفادة من نواتجه. بهذا المعنى، فإن الشراكة مع القطاع الخاص من المنظور الحقوقي - التنموي هي شراكة من نوع خاص محكومة بالفكرة الأصلية للتنمية، بما يجعل الاقتصاد خادماً للناس لا العكس؛ وصديقاً للطبيعة والبيئة لا مدمراً لها، ملتزماً بالعدالة وحقوق الإنسان لا منتهكاً لها. وسوف تتكرر هذه النقطة في سياق الدليل. كما أن الشراكة بين الأطراف الثلاثة (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) تقوم بدورها على افتراض خدمة هدف مشترك هو تحقيق التنمية وأعمال الحقوق، بما لا يقتصر على الهدف/ الأهداف الخاصة بكل طرف بشكل فئوي، أي خدمة الأهداف السياسية والوصول إلى السلطة والاحتفاظ بها بالنسبة إلى الدولة، أو الربح بالنسبة إلى القطاع الخاص. ومثل هذه الشراكة التنموية لا تتحقق ما لم يتم الالتزام بهذه المبادئ.

شكل تبلور مفهوم التنمية (البشرية المستدامة) تحولاً هاماً في الفكر التنموي. ففي حين كانت النظريات التقليدية في التنمية محكومة بالدرجة الأولى بالمقاربة الاقتصادية (ولا تزال إلى حد بعيد)، فإن مفهوم التنمية البشرية أعاد الاعتبار إلى الجانب القيمي في حياة الناس، بما في ذلك في النشاط الاقتصادي. وجعل من هذا الأخير وسيلة لرفاه الناس لا غاية قائمة بذاتها. كما أنه نقل النقاش من المساجلة بين من يرى في الدولة وحدها (تقريباً) قائدة مسار التنمية، وبين من يرى السوق منفردة (تقريباً) لقيادة هذا المسار، بما يشبه التضاد بين الاثنين، إلى مستوى مختلف حيث أدخل فكرة الشراكة المثلثة بين الدولة (القطاع العام) والقطاع الخاص والمجتمع المدني، واعتبر أن التنمية لا تقوم إلا بمثل هذه الشراكة التي تحقق الاتساق بين الغايات والوسائل في خدمة هدف مشترك هو توسيع خيارات الناس وتحسين مستوى

مفهوم الشراكة المثلثة الذي أسس له مفهوم التنمية البشرية المستدامة، نقل مقارنة مسارات التنمية من ثنائية الدولة/السلطة المتمثلة في الحكومة التي تنفرد (نظرياً) في إدارة الحكم والشأن السياسي، والقطاع الخاص الذي يسعى إلى الانفراد بإدارة النشاط الاقتصادي؛ إلى نظرية جديدة تدعو إلى تكامل وشراكة مثلثة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني (اللاعب الثالث) في الإدارة المشتركة العملية للتنمية، كل حسب دوره.



الشكل 4: الشراكة المثلثة

3.1 تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تمهيد

النقطة التي يجب أن لا تغيب عن بال الفاعلين التنمويين، لاسيما منظمات المجتمع المدني، هي أن الموضوع يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في سياق مسار التنمية الشاملة في بلد معين، أو على الصعيدين الإقليمي والدولي. وهذا أمر مختلف تمامًا عن كل أنواع العلاقات التي تنشئ شركات تجارية وشركات الأعمال من كل نوع؛ ومختلف عن كل أنواع العقود الربحية (التجارية وغيرها) التي تقوم بها هذه الشركات في ما بينها أو مع القطاع الحكومي.

ثمة التباس يمكن أن ينشأ بحكم الجذر اللغوي المشترك بين الشراكة partnership والشركة - الشركات companies - societies وهو التباس أقل حدة في اللاتينية. والشريك التنموي ليس له المعنى نفسه مثل أصحاب الأسهم في الشركات share holders، ولا حتى مصطلح أصحاب المصلحة stakeholders كما في الأدبيات التنموية السائدة. إن عنصر المصلحة ضروري في كل شراكة، ولكنه يتجاوز مفهوم المنفعة الربحية الضيق. وإذا كان من الطبيعي أن تتضمن أي شراكة مع القطاع الخاص عنصر الربح (وإلا فإن القطاع الخاص لا يدخل فيها)، إلا أن الربح في الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سياق مسار التنمية هو واحد من عناصر عدة كامن خلف الشراكة ودافع لها، من ضمنها تحقق هدف تنموي غير ربحي، أو توفير خدمة عامة أو حق من حقوق الناس، أو الاستخدام الفعال للموارد، أو الوفر المحقق لصالح خزينة الدولة في تمويل التنمية... الخ، ويتم ذلك بالشراكة مع القطاع الخاص الذي يحقق ربحًا من جراء مساهمته، إلا أن الربح ليس العنصر المحدد لموضوع الشراكة كما في الأعمال التجارية العادية للقطاع الخاص. قد تختلف الأهداف أو لا تتشابه، فالقطاع الخاص همه الربح والدولة هدفها تنفيذ برنامج أو مشروع أهدافه تنموية ولا تتوخى منه الربح. هنا تحتاج الشراكة إلى وضوح وتفاهات تحترم أهداف الطرفين من دون أن تؤذي مصالح الطرف الثالث، أي صاحب المصلحة الذي يُنفذ المشروع لخدمته.

نماذج التعريف السائدة دوليًا

بعد هذا التنبيه الضروري، نشير إلى أنه لا يوجد تعريف موحد على المستوى الدولي للشراكة بين القطاعين العام والخاص. كما تتمايز مقاربات الأطراف المختلفة كل بحسب موقعه وخلفيته. وفي ما يلي ثلاثة نماذج لتعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المستوى الدولي:

تعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها عبارة عن عقود طويلة الأجل بين الجهة العامة (الحكومية) وشريك من القطاع الخاص أو مجموعة من الشركات الخاصة، يكون بموجبها هذا الأخير مسؤولاً بدرجات متفاوتة عن التصميم، والبناء، والتمويل، والتشغيل والتسيير الجيد للتجهيزات، بهدف تقديم خدمة للإدارة أو مباشرة للمستخدمين.¹

أما **البنك الدولي** فقد عرف الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها عقد طويل الأجل بين كيان خاص ووكالة حكومية، يتحمل الشريك الخاص من خلاله حصة كبيرة من المخاطرة، فضلًا عن المسؤولية الإدارية (التسيير).²

من جانبها، تعتمد **المفوضية الأوروبية** أربعة معايير لتعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي: مدة العقد التي تكون طويلة نسبيًا. طريقة تمويل المشروع، أي تمويل القطاع الخاص جزءًا منه.

الدور الهام الذي يلعبه الشريك الاقتصادي الخاص في تصميم المشروع وإنجازه وتفعيله وتمويله. في حين يتركز اهتمام الشريك العمومي على تحديد الأهداف التي ينبغي بلوغها (المصلحة العامة، جودة الخدمات، سياسة التسعير). تقاسم المخاطر.³

الاختلاف بين التعاقد التقليدي وشراكة عام/خاص

يكمن الفرق بين الشراكة وصفقات الشراء التقليدية في عدد من العناصر من جهة أولى، ثمة اختلاف في موضوع العقد (أو ما الذي يشتريه القطاع الحكومي من القطاع الخاص)، ففي عقد الشراء التقليدي موضوع العقد هو مدخلات المشروع، بينما هو المخرجات في حالة الشراكة وفق النموذج الجديد. فالدولة لا تشتري (أو تبني على نفقتها) الأصول اللازمة لتوفير الخدمة العمومية كما هو الحال في الصفقات

4.1. نماذج عقود الشراكة

هناك عدة نماذج لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويكون عددها كبيراً نسبياً إذا ما شمل ذلك التفاصيل والجزئيات بحيث تطول القائمة كثيراً مع بعض الاختلافات الطفيفة في جانب معين أو في الصياغة القانونية.

الأهم بالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني هو فهم منطقتها وفئاتها الرئيسية والعناصر الرئيسية التي تميز كل فئة. وفي هذا يمكن تعداد سبع فئات رئيسية لعقود الشراكة هي الآتية:

عقود الخدمات، وهي من العقود التقليدية. حيث تقوم وزارة معينة أو سلطة محلية بالتعاقد مع شركة خصوصاً على تنفيذ مشروع معين. تقوم الجهة الحكومية أو العامة بتوفير التمويل من موازنتها، ويقتصر دور الشركة الخاصة على التنفيذ (شق طريق وتزفيتتها، تشييد بناء، تجهيز مكاتب حكومية... الخ). ويمكن أن يكون موضوع العقد توفير خدمة بحيث توكل الإدارة الرسمية أو السلطة المحلية إلى شريك خاص مهام معينة أي أنها تستعين بشريك خاص لتنفيذ مهام يمكن أن تنفذ من قبل موظفين حكوميين، ولكنها تلجأ إلى شريك خاص بسبب توفر الاختصاص والمهارة، أو لتقليل الأعباء على الإدارة outsourcing (مثلاً معظم الإدارات تتعاقد مع مقدمي خدمات من القطاع الخاص من أجل أعمال التنظيف وصيانة الأبنية الحكومية، أو من أجل صيانة الحواسيب أو المعدات الكهربائية بدل توظيف موظفين دائمين للقيام بهذه الأعمال).

عقود الإدارة، وهي عقود يقوم بموجبها الشريك الخاص بإدارة مرفق أو مشروع مملوك من قبل القطاع الحكومي. كان تتعاقد الحكومة مع شركة خاصة من أجل إدارة مستشفى حكومي، أو إدارة شركة اتصالات تبقى من ملكية الدولة.

عقود التأجير، وهي عندما تؤجر الحكومة ملكية أو مرفقاً أو مشروعاً ما لشركة خاصة. ويتم التأجير لقاء بدل محدد. ويمكن أن يكون عقد التأجير بسيطاً (تأجير عقار، تأجير منشآت تخزين مملوكة من الدولة لشركة من القطاع الخاص لتخزين منتجها أو سلعة تستوردها)؛ كما يمكن أن يكون عقداً أكثر تركيبياً يتطلب جهداً مركباً من قبل الشريك الخاص، مثل تأجير مرفقاً أو محطات نقل.

العمومية التقليدية، بل تقوم بشراء الخدمة المنتجة نفسها. بمعنى أن السلطات العمومية لا تشتري (أو تبني على نفقتها) محطة توليد الكهرباء مثلاً، بل هي تشتري الكهرباء لتلبية حاجة المجتمع (أي الفاعلين الاقتصاديين والمواطنين) من هذه الخدمة. أما في الجانب المالي، فيختلف مفهوم الشراكة عن صفقات الشراء التقليدية من حيث عدم إمكانية إبرام أي صفقة شراء تقليدية إلا في حالة توفر الاعتمادات المالية الكافية لها من خلال الميزانية. بالمقابل، يقوم الشريك الخاص في بعض عقود الشراكة بتمويل المشروع دون تضمين كلفة النفقات الاستثمارية اللازمة لتنفيذ المشروع بالكامل في الميزانية في السنة الأولى، بل يتم توزيعها على مدة صلاحية العقد ضمن الدفعات التي يتم سدادها إلى الشريك الخاص. وعادة ما تكون الدفعات متغيرة حسب حجم وكمية المخرجات⁴.

جدول 1: الاختلافات بين العقود التقليدية والشراكة الجديدة

موضوع التعاقد/الشراكة	التعاقد وفق النموذج القديم	الشراكة وفق النموذج الجديد
موضوع التعاقد/الشراكة	مدخلات المشروع (محطة كهرباء)	مخرجات المشروع (خدمة الكهرباء نفسها)
التمويل	الموازنة متوفرة من قبل الحكومة	القطاع الخاص شريك في التمويل
طريقة الدفع	دفعات محددة بموجب العقد، مع توقيعه وفي مراحل معينة من التنفيذ	استرداد من خلال التشغيل، و/أو أقساط مجدولة لنفقات الاستثمار
مدة العقد	قصيرة نسبياً وهي مدة تنفيذ المشروع	طويلة وتستمر لما بعد إنجاز المشروع وطوال فترة الإدارة أو التشغيل حسب العقد
دور القطاع الخاص	تنفيذي	له دور في التمويل والتصميم والتشغيل وأحياناً الملكية

عقود الامتياز، حيث الأصول مملوكة من الدولة ويتم منح الشريك الخاص الحق في تمويل واستثمار المرفق (مثل شق طرق) أو الثروة المعنوية (كالنفط أو الغاز)، ويستوفي الشريك الخاص رسوم الاستخدام أو يبيع المنتج مباشرة إلى المستهلك ويحصل العائدات، ويتقاسمها مع الحكومة.

عقود TOB (بناء - تشغيل - نقل الملكية)، وهي من نماذج الشراكة الجديدة والمستخدم على نطاق واسع في مختلف أنواع الأنشطة. ويمكن أن تكون هناك تنويعات مختلفة في التفاصيل. ولكن المشترك هنا هو تحمل الشريك الخاص مسؤولية التمويل والمخاطر، ويتم استيفاء النفقات والأرباح من رسوم المستخدمين أو من بيع المنتج أو بدفعات من الحكومة على امتداد مدة المشروع، وبعد الانتهاء يتم تحويل ملكية المشروع إلى الحكومة.

عقود BOO (بناء - تشغيل - تملك)، وهو مشابه لما سبق، إلا أن الملكية في هذه الحالة تؤول إلى الشريك الخاص، أثناء تنفيذ المشروع أو بعد انتهائه.

المشاريع المشتركة joint venture، هنا يدخل القطاع العام والقطاع الخاص في شراكة حيث يملك كل منهما حصة في المشروع المشترك، ويتقاسمان المخاطر والمكاسب والملكية حسب نسب المساهمة، ويدار المشروع كأنه شركة خاصة.

جدول 2: مقارنة بين أنواع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص⁶⁵

مثال	التعريف / الموضوع	التسمية بالإنكليزية	
- بناء أو تأهيل طرق. - عقد صيانة في مؤسسة حكومية. - عقد جباية لمؤسسة عامة.	عقود متنوعة يوفر من خلالها القطاع الخاص خدمة أو منتجاً. يمكن أن تقوم به الحكومة، أو سلطة محلية. يخضع لقواعد القطاع العام، والمشاركين من القطاع الخاص الوطني - المحلي.	Service contract	عقود الخدمات
- عقد إدارة خدمات الهاتف الخليوي المملوكة من الدولة. - عقد إدارة مستشفى حكومي.	إدارة كلية أو جزئية لعملية في القطاع العام، حيث يقتصر دور القطاع الخاص على إدارة العملية المحددة في العقد، ووفق شروطه.	Management contract	عقود الإدارة
- التأجير العادي. - تأجير شركة خاصة لمرفق عام (مرفأ) حيث يتولى القطاع الخاص إحضار التجهيزات والتشغيل لقاء بدل ثابت.	هو عقد تأجير لملكية أو مشروع للدولة لقاء بدل يدفعه القطاع الخاص المستثمر، ويتولى إدارة المشروع خلال فترة العقد، والملكية تبقى دائماً للقطاع العام.	Lease contract	عقود التأجير
- عقود استثمار النفط، أو الكهرباء.	مسؤولية كاملة عن إدارة وتشغيل وتمويل وتنفيذ استثمار أو مشروع. الملكية للدولة لاسيما الأصول. يستوفى الربح/العائد من قبل القطاع الخاص مباشرة من المستخدم/المستهلك، ويدفع حصة إلى القطاع العام الذي يملك المرفق أو المشروع.	Concession contract	عقود الامتياز
- يشمل كل أنواع المشاريع، لاسيما البنى التحتية الكبيرة (طرق، مطارات، منشآت...).	مسؤولية عن إدارة وتشغيل وتنفيذ استثمار أو مشروع، وتمويل كامل أو جزئي مع تحويل الملكية للدولة.	BOT (Build – Operate – Transfer)	بناء - تشغيل - نقل
- كما في البند السابق، إنما تصبح الملكية للقطاع الخاص بعد انتهاء المشروع أو أثناء تنفيذه.	مسؤولية عن إدارة وتشغيل وتنفيذ استثمار أو مشروع، وتمويل كلي أو جزئي مع تملك القطاع الخاص للأصول.	BOO (Build – Own - Operate)	بناء - تشغيل - تملك
- شركة مملوكة للقطاع العام تبيع قسماً من أسهمها إلى القطاع الخاص، وتدار بواسطة مجلس إدارة مشترك على طريقة الشركات الخاصة (أو العكس، القطاع الخاص يشتري حصصاً في شركة خاصة).	شراكة كاملة بين القطاعين العام والخاص، وتقاسم المخاطر والأرباح والخسائر حسب النسب المحددة في العقد.	Joint Venture	المشاريع المشتركة

العناصر الأكثر أهمية في هذه العقود التي تستحوذ على الاهتمام هي الآتية⁷:

الملكية، وهي للقطاع العام في العقود التقليدية، وفي عقود الخدمات والإدارة والتأجير والامتياز، وفي حالة البناء - التشغيل - نقل الملكية. ينطبق ذلك بشكل خاص على ملكية الأصول الخاصة بالمشروع، لكن القطاع الخاص يكون شريكاً في التمويل الاستثماري وأحياناً في الملكية في حالي عقود الامتياز وبناء - تشغيل - نقل ملكية (أو تملك)، وطبعاً في حالة المشاريع المشتركة.

مدة العقد، قصيرة الأجل في العقود التقليدية أو شبه التقليدية (خدمات أو إدارة)، وتزداد كلما انتقلنا إلى الأشكال الأكثر تعقيداً من العقود.

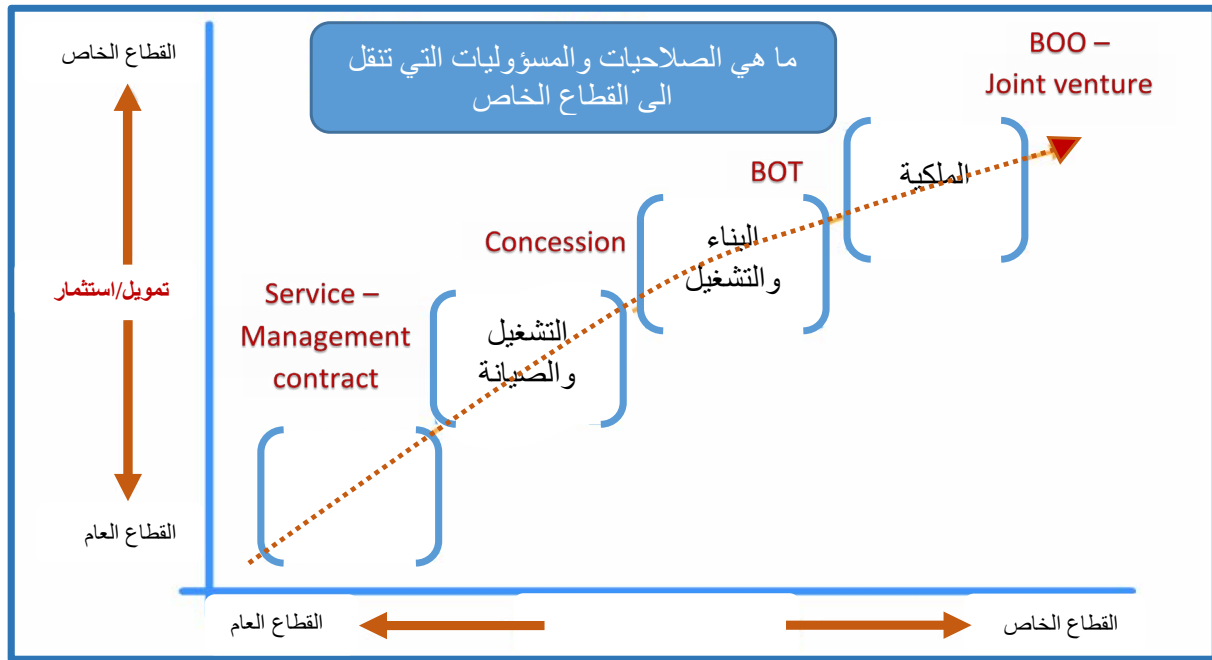
مسؤولية التشغيل والصيانة، هي على عاتق القطاع الخاص في كل هذه العقود.

تحمل المخاطر، على القطاع العام في عقدي الخدمات والإدارة، في حين هي مسؤولية مشتركة في عقود التأجير أو على عاتق القطاع الخاص في العقود الأخرى.

جدول 3: خصائص العقود المختلفة للشراكة بين القطاعين العام والخاص

عقود الخدمات	عقود الإدارة	عقود التأجير	عقود الامتياز	عقود BOO / BOT
عامة	عامة	عامة	عامة/خاصة	عامة/خاصة
مدة العقد - سنوات	3-1	5-3	51-01	03-52
مسؤولية التشغيل والصيانة	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص
الاستثمار الرأسمالي - التمويل	القطاع العام	القطاع العام	القطاع الخاص	القطاع الخاص
من يتحمل المخاطر التجارية	القطاع العام	القطاع العام	تقاسم المخاطر	القطاع الخاص
مستوى المخاطر الكلي للقطاع الخاص	منخفض	منخفض إلى معتدل	معتدل	مرتفع
التعويض المالي - الربح	سعر الوحدة	بدل محدد ثابت	نسبة من الرسوم/ العائدات	بدل ثابت، مع قسم متحرك حسب الإنتاج أو العائدات
خصائص مميزة	مفيد كجزء من استراتيجية لتحسين كفاءة الشركة العامة ويعزز تنمية القطاع الخاص المحلي	يمكن أن تكون حلاً مؤقتاً للتحضير لمشاركة أوسع للقطاع الخاص	يمكن أن تحسن الكفاءة التشغيلية والتجارية وأن تطور كفاءة الموظفين المحليين وأن تؤمن تمويلاً للاستثمار	يمكن أن تطور كفاءة الموظفين المحليين وأن تؤمن تمويلاً للاستثمار

ونستطيع تبين اتجاه نحو زيادة أدوار ومسؤوليات القطاع الخاص (تشغيل، تمويل، مخاطر)، كلما انتقلنا من الأشكال التقليدية والأكثر بساطة، إلى الأشكال الجديدة والأكثر تركيزاً للشراكة، على النحو الذي يبيّنه الشكل أدناه.



الشكل 5: اتجاه تطور أدوار ومسؤوليات القطاع الخاص حسب نوع العقد⁸

5.1. المنافع المحتملة

ينسجم القول بفائدة اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع الخطاب الاقتصادي والحوكومي والتموي السائد، لاسيما منذ انطلاق التوجه النيوليبرالي.

فالخطاب الاقتصادي النيوليبرالي يقوم على تفويض دور الدولة، لاسيما في المجال الاقتصادي، ويدعو إلى توسيع دور القطاع الخاص، وهو ما يتسجم مع فكرة الشراكة التي توكل إلى القطاع الخاص مهام كان جهاز الدولة يتولاها مباشرة.

والخطاب الحوكمي، ومفهوم الحوكمة الرشيدة في شقه المتصل بالأعمال، يذهب في الاتجاه نفسه، ويعتبر أن مبادئ الحوكمة الحديثة تتطلب التحول إلى نمط الإدارة وفق قواعد القطاع الخاص في جوانب أداء مهام الحكومة، لاسيما في ما لا يتصل بالمهام السياسية.

والخطاب التنموي نفسه منذ التسعينيات، ومن منطلقات متميزة عما سبق، يقوم بدوره على فكرة الشراكة التي تشمل القطاعين الحكومي والخاص، والشريك الثالث الذي هو المجتمع المدني. أي أنه يتبنى مفهوم الشراكة، ويرى دوراً تنموياً للقطاع الخاص، وإن في سياق التنمية وبمعنى مختلف عن منظور الربح.

والمتحمسون للشراكة بين القطاعين العام والخاص يلخصون فوائده على النحو الآتي:

تحقيق قيمة أفضل مقابل النقود في ما يتعلق بالإنفاق العام، بمعنى السعر الأمثل للعميل (المواطن، المستخدم) على أساس التكلفة طيلة العقد، وجودة الخدمة المقدمة، والمخاطر التي يتحملها الشريك الخاص. فالسعر الإجمالي لمناقصة القطاعين العام والخاص يجب أن يكون أقل من التكلفة التي تتحملها السلطات العمومية لو أنها قامت بتوفير مستوى الخدمة عينه، متضمنة التكاليف الإضافية للمخاطر (تجاوز التكلفة، التأخير، الخ) التي قد تواجهها السلطات العمومية.

تساهم الشراكة في الحد من تدهور عجز الميزانية العامة، إذ توفر هذه الشراكة موارد مالية للسلطات العمومية

الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحمل في طياتها **خطر المحاباة والاحتكار وإقصاء الشركات الصغيرة والمتوسطة، الوطنية والمحلية** منها على الخصوص، من المنافسة. ففي فرنسا مثلاً تحتكر ثلاث شركات للأشغال العمومية والبناء هذا النوع من العقود.

ميرر تخفيض العبء على ميزانية الدولة أو ميزانية الجماعات المحلية لا يستند إلى دراسات علمية صحيحة بقدر ما يقوم على اعتبارات إيديولوجية طالما أن المواطن يدفع في كل الحالات، حتى في حالة تخفيف عبء الميزانية على المدى القصير، فالأجيال القادمة هي التي ستدفع على المدى البعيد.

يعتبر **معدل الفائدة مرتفعاً** في حالات الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في أغلب الحالات مقارنة مع ما يحصل عليه القطاع الحكومي، وهو ما يدحض ميرر انخفاض التكاليف في هذا الشكل من الخصخصة.

استحواذ الشركات الكبرى، خصوصاً الشركات المتعددة الجنسيات، على مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص يشجع الاحتكار ويقلص مجال المنافسة، إذ اتضح في بعض الحالات وجود توافق بين المجموعات الكبرى لرفع أسعار المشاريع، وهو ما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف، ومنه أسعار الخدمات العمومية ويلغى بالتالي حجة توفير خدمات عمومية بأسعار معقولة.¹¹

7.1. وجهات نظر مختلفة

ثمة اختلاف بين وجهات النظر من التطبيق العملي لآلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ المشاريع، بحكم اختلاف الخلفية والمنطلقات والمصالح. وثمة أربعة أطراف معنية مباشرة بالشراكة هي الدولة (الحكومة)، الشركة الخاصة المعنية، العاملون الراهنون أو المحتملون في المنشآت والمشاريع، والمواطنون والمجتمع (الوطني أو المحلي)؛ ولكل من هؤلاء نقاط اهتمامه وأولوياته التي لا تتطابق تماماً مع الأطراف الأخرى، لذلك سوف يختلف تقييم الشراكة ونتائجها بحسب اختلاف الطرف الذي يقوم بذلك. فالدولة أو الحكومة التي تتحمل مسؤوليتها تهتم - مبدئياً، ما لم تكن فاسدة وشريكة للشركات - بتوفير الخدمة للجميع وبنوعية جيدة وكلفة منخفضة؛ في المقابل فإن اهتمام الشركة المتعاقدة هو تحقيق الربح أولاً وأخيراً،

تمكنها من تحقيق مشاريعها في مجالات البنية التحتية وتوفير الخدمات العمومية الاجتماعية (التعليم، الصحة، الماء والكهرباء، الصرف الصحي). **تحسين إنجاز وتديير وأداء التجهيزات العمومية بإدماج معايير النجاعة المعمول بها في القطاع الخاص** وقواعد الحوكمة الرشيدة وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمجتمع.

تلبية حاجات المستخدمين بتوفير خدمات عمومية ذات جودة وبأسعار معقولة من خلال الاستفادة من "الكفاءة التدييرية" للقطاع الخاص وقدرته على الابتكار وتحفيز المنافسة.

6.1. الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التطبيق

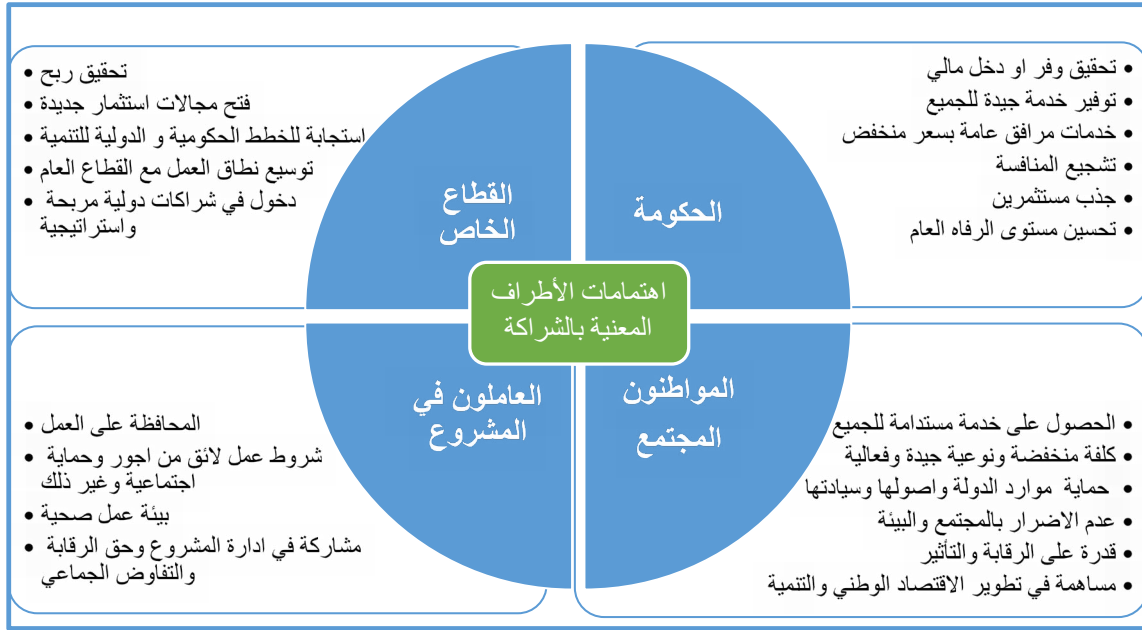
ثمة أساس موضوعي حتمًا للقول بوجود فوائد للشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلا أن الأمر ليس بالبساطة التي يبدو عليها. كما بينت الممارسة عدم تحقق هذه الفوائد بالضرورة:

نتائج غير مقنعة: تبين العديد من الدراسات محدودية مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعدم وجود معطيات كافية تدل على أنها تتميز بكفاءة أكبر وأداء أفضل.⁹ إن مساهمة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تتعدى في المتوسط نسبة 15 إلى 25 في المائة من مجمل الاستثمار في البنى التحتية. وفي حالة تجاوز هذه النسبة في بعض الدول الأفريقية جنوب الصحراء (بلغت النسبة 29%)، فالملاحظ أن بلدين هما نيجيريا وجنوب أفريقيا يستحوذان على 60% من الاستثمارات الخاصة، كما أن غالبية كبيرة من هذه المشاريع تهم قطاعات محدودة مثل الكهرباء والاتصالات، ذات الربحية العالية.

تبين المعطيات أن **تكلفة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص تميل إلى أن تكون أكبر مقارنة مع الصفقات العمومية التقليدية.** على سبيل المثال لا الحصر، أظهر تقرير للبنك الأوروبي للاستثمار قام بمراجعة 227 مشروعًا لإنجاز الطرق في 15 بلدًا أوروبيًا، أن كلفة المشاريع المنجزة عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص فاقت بنسبة 24% مثيلاتها التي أنجزت من خلال الصفقات العمومية التقليدية. والحقيقة أن آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعتبر أكثر جاذبية للحكومات، لأن طريقة احتسابها خارج الموازنة العامة تمكن هذه الحكومات من إبقاء نسبة الدين العمومي في مستوى منخفض.¹⁰

ليست مصالح الأطراف الأربعة كلها متطابقة أو متوافقة. لذلك على منظمات المجتمع المدني بما هي معبرة عن مصالح عموم المواطنين، أن تتجنب التسليم بالخطاب السائد الذي لا يرى سوى فوائد منظومة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وأن تقارب الموضوع والعقود التي تنجزها الدولة مع القطاع الخاص من منظور تنموي - حقوقي، يحرص على جملة الحقوق والمصالح المباشرة والمستقبلية للبلد وعموم المواطنين والمقيمين فيه.

دون استبعاد كامل لاهتمامات تنموية. أما العاملون في المشاريع، فهم مهتمون بشروط العمل اللائق وباحترام حقوقهم؛ في حين أن المواطنين يهتمون بحصولهم على الخدمة بنوعية جيدة وبسعر مقبول، لكنهم يهتمون أيضًا كأفراد، وكمجتمع وطني أو محلي بما هو أبعد من ذلك: يهتمون بحقوقهم كلها، وبالحفاظ على البيئة والموارد، والمساواة بين الجنسين، وبحق السلطات المحلية المنتخبة ديمقراطيًا بممارسة حريتها في وضع السياسات وتحديد الأسعار وإدارة المرافق وفق المصالح الوطنية، كما يحرصون أيضًا على أن ممارسة حقهم في المشاركة في إدارة التنمية والمرافق المعني، وممارسة الرقابة على طريقة إدارة مواردهم.

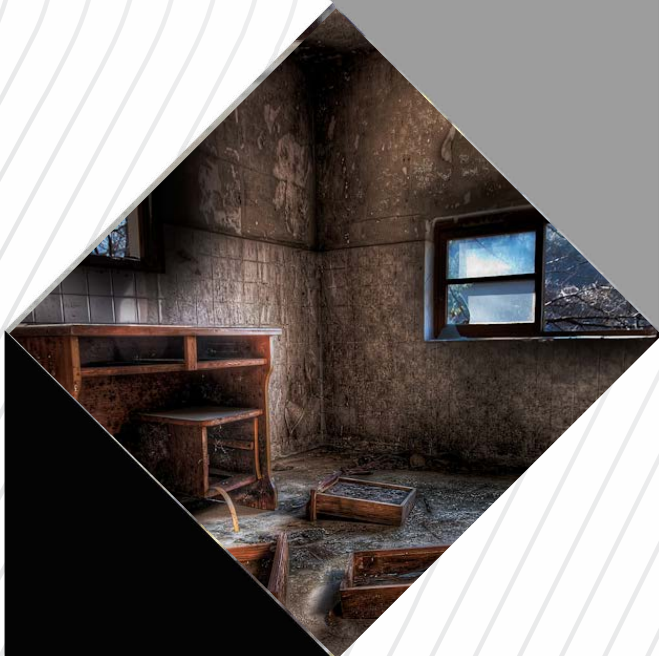


الشكل 6: نقاط الاهتمام والأولية للأطراف المعنية بالشراكة بين القطاعين العام والخاص

جدول 4: أنواع العقود⁶⁰

مدة العقد (سنوات)	الملكية عند انتهاء العقد	التمويل	التشغيل والصيانة	النوع		
3-5	قطاع عام	قطاع عام	قطاع خاص	Service Outsourcing	Management Contract	عقد خدمة، إدارة أو تشغيل أو إدارة وتشغيل
5-8	قطاع عام	قطاع عام	قطاع خاص	Leasing	Lease Contract	تأجير تمويلي ^{٦١}
25+	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	BLO	Build, Lease and Own	بناء، تأجير تمويلي، وتملك
25+	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	BLT	Build, Lease and Transfer	بناء تأجير تمويلي، ونقل
25+	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	BTO	Build, Transfer and Operate	بناء، نقل وتشغيل
20-30	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	BOT	Build, Operate and Transfer, or Build, Own and Transfer	بناء، تشغيل ونقل أو بناء، تملك ونقل
25+	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	BOO	Build, Own and Operate	بناء، تملك وتشغيل
20-30	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	BOOT	Build, Own, Operate, and Transfer	بناء، تملك، تشغيل ونقل
20-30	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	BROT	Build, Rehabilitate Operate and Transfer	بناء، تجديد، تشغيل ونقل
15-20	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	BRT	Build, Rent and Transfer	بناء، إيجار ونقل
20-30	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	DBFO	Design, Build Finance and Operate	تصميم، بناء، تمويل وتشغيل
20-30	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	DCMF	Design, Construct, Manage and Finance	تصميم، إنشاء، إدارة وتمويل
15-20	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	RLT	Rehabilitate, Lease and Transfer	تجديد، تأجير تمويلي ونقل
15-20	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	ROT	Rehabilitate, Operate, Own and Transfer	تجديد، تشغيل/تملك ونقل
20-30	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	ROO	Rehabilitate Own and Operate	تجديد، تملك وتشغيل
20-30	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	MOT	Modernize, Own Operate and Transfer	تحديث، تملك، تشغيل ونقل الملكية
25+	قطاع خاص / قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص		Concession	امتياز ^{٦٢}
25+	قطاع خاص / قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	BOR	Build, Operate and Renewal of Concession	بناء، تشغيل، تجديد امتياز
25+	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص		Full Privatization	خصخصة جزئية
غير محدد أو بحسب مدة الترخيص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص		Partial Privatization	خصخصة كاملة

الجزء الثاني: تجربة الشراكة
بين القطاعين العام والخاص
في البلدان العربية



1.2. ظروف ظهور تجارب الشراكة في البلدان العربية

رغم أن أولى تجارب الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تعود إلى بداية القرن العشرين في بعض البلدان العربية كمصر والمغرب، إلا أنها عرفت زخمًا قويًا مع اعتماد البلدان العربية، انطلاقًا من ثمانينيات القرن الماضي، النموذج النيولبرالي المرتكز على ثلاثة لبرلة (أو تحرير) الاقتصاد، والخصخصة، والاستقرار الماكرواقتصادي.. ذلك أن المقاربة النيولبرالية تعتبر أن تدخل الدولة في الاقتصاد وفي مجال توفير الخدمات العمومية غير نافع، بالنظر إلى كون القطاع العام غالبًا ما يتحول إلى مرتع للبيروقراطية والفساد وسوء الإدارة وتبديد الأموال. بالمقابل، يتم إعلاء شأن القطاع الخاص لقدرته على تحقيق نجاعة أكبر وتبدير أفضل، بالإضافة إلى نزوعه المستمر إلى الابتكار واستعمال التكنولوجيات الحديثة. كما أن شح الموارد المالية وضرورة التحكم في عجز ميزانية الدولة وفي التوازنات الخارجية (عجز ميزان المدفوعات) والتضخم يحدان من قدرات الدولة على الاستمرار في القيام بدورها الاقتصادي والاجتماعي. لهذا، يعتبر مؤيدو الطرح النيولبرالي أن دخول القطاع العام في شراكة مع القطاع الخاص من الحلول المفضلة لتلبية حاجيات المجتمع من خدمات عامة (الإشارة إلى الخدمات العامة نظرًا إلى وجود اتفاقية دولة لتحرير الخدمات تتناول مئات الفطاعات) والبنيات التحتية كالطاقة والنقل والموانئ والمطارات، بل وحتى الخدمات الاجتماعية من تعليم وصحة وماء وصرف صحي.

وتجدر الإشارة إلى الدور المحوري الذي لعبته المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على الخصوص) والأوروبية (أساسًا البنك الأوروبي للاستثمار والبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية) في دفع البلدان العربية إلى اعتماد وصفة الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتلبية حاجياتها في مجال البنيات التحتية والخدمات العمومية، مستعملة إغراءات "المعونة من أجل التنمية" تارة، وسلح المشروطة أو المساعدة الفنية تارة أخرى.

التمويل المختلط

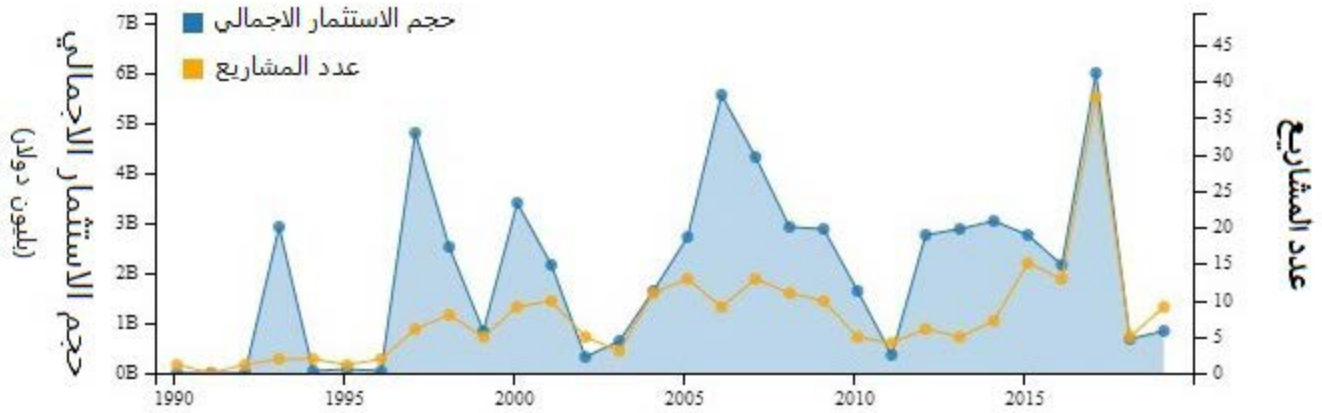
تعريف: يمكن تعريف التمويل المختلط بمزيج المساعدات الإنمائية الرسمية العامة الرسمية مع الموارد الخاصة والعامة، خاصة لجذب تمويل إضافي للتنمية من أطراف أخرى.¹⁴ يعمل الخلط بثشتى الطرق اعتمادًا على مصادر التمويل التي يتم الجمع بينها وبين المساعدة الإنمائية الرسمية المعنية.

جدول 5: آليات التمويل المختلط: نظرة عامة¹⁵

المخاطر المرتبطة بها ¹⁶	تفاصيل المساعدة الإنمائية الرسمية	الآليات والمقاربات
<p>خطر أن تهيمن الحوافز المالية والمصالح على مبادئ التنمية. خطر التمييز لصالح البلدان المتوسطة الدخل بدلاً من البلدان الفقيرة، أو بعض القطاعات مقابل أخرى.</p> <p>خطر مزاحمة التمويل الخاص وتشويه الأسواق (قد تؤدي المنافسة بين الممولين إلى قروض غير فعالة أو الإفراط في الدعم).</p> <p>خطر عدم إعطاء الأولوية للشفافية والمساءلة (السرية المصرفية في القطاع الخاص).</p> <p>خطر عدم وضوح طرق الرصد والتقييم المتعلقة أيضًا بحجم المساعدة المقيدة التي تنعكس في التقارير الرسمية.</p> <p>مخاطر الديون على البلدان النامية من الإقراض المتزايد.</p> <p>خطر خلق معايير مزدوجة لمشاريع المساعدة الإنمائية الرسمية، وألا يخضع التمويل المختلط للمبادئ والمتطلبات ذاتها المعتمدة في أشكال الدعم التقليدية.</p>	<p>تستخدم لتقليل التكلفة العامة للمشروع والاستثمار المطلوب من الأطراف الأخرى. ترفع المنح من جدوى المشروع من خلال جذب التمويل الخارجي، وتستخدم لاحقًا لدفع ثمن السلع المرتبطة بالمشروع.</p>	منح الاستثمار
	<p>تستخدم المنحة لتغطية جزء من مدفوعات الفائدة. ثم يحصل المستفيد من المشروع على قرض مدعوم بسعر فائدة أقل من السوق. يرتبط توفير الدعم لسعر الفائدة بشكل عام بالقروض من الجهات الفاعلة الثالثة (مثل مؤسسة تمويل التنمية).</p>	دعم أسعار الفائدة (قروض مختلطة)
	<p>تحصل الشركة على منحة مساعدة فنية لتعزيز هيكلها وزيادة فرص جذب التمويل. يمكن استخدامها أيضًا بعد منح الأموال لزيادة فرص النجاح. وعادة ما يتم دمجها مع أنظمة التمويل الأخرى.</p>	المساعدة الفنية (الخبرة الفنية/ التشغيلية)
	<p>تستخدم المنحة لتغطية خسائر المقرض في حالة التخلف عن السداد بحيث يوافق على تمويل المشروع أو المضي قدمًا بشروط أفضل.</p>	ضمانات القروض
	<p>يقدم المانحون تمويلًا بأولوية سداد أقل من الدين الصادر عن ممولين آخرين. في حالة التخلف عن السداد، يمتص المانحون الخسائر أولاً. تُعتبر قروض "الميزانين" شكلاً من أشكال التمويل المهيكل الذي يمزج بين الديون وحقوق الملكية.</p>	التمويل المهيكل
	<p>تستخدم المنحة كدعم رأسمالي مباشر لشركة أو صندوق استثمار، عادةً لإرسال رسالة إلى مستثمرين آخرين وجذب رأس مال إضافي.</p>	الاستثمار في الأسهم

2.2 حجم الشراكة والتوزيع القطاعي

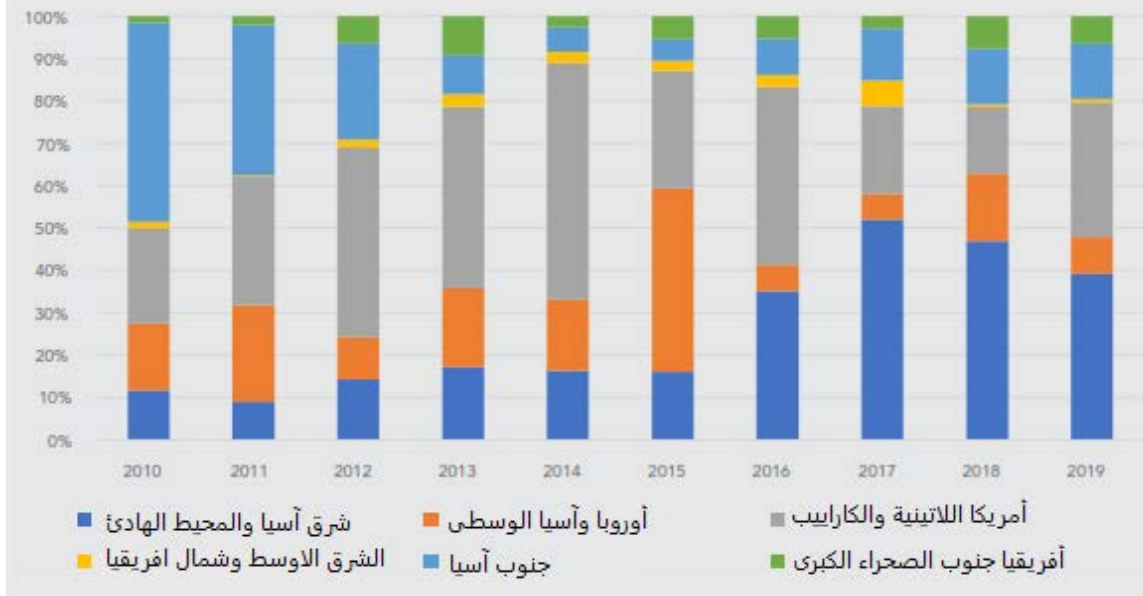
تقدر حاجات البلدان العربية من البنية التحتية (الماء، الطاقة، الخدمات العمومية في المدن، الخ) بـ 300 بليون دولار (Econostrum 2011)، غير أن حجم الاستثمارات عبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص يبقى متواضعًا إذا ما قارناه بإنجازات السنوات الأخيرة. وخلال العقود الثلاثة الماضية (1990 - 2019) بلغت قيمة إجمالي الاستثمارات في قطاع البنى التحتية التي شارك فيها القطاع الخاص في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط 60.8 بليون دولار أميركي، ومجموع المشاريع 221 (201) منها هي عقود شراكة بين القطاعين والخاص، والباقي 20 مشروعًا أي 9% من إجمالي المشاريع خارج آلية الشراكة). نفذت هذه المشاريع في 12 بلدًا (هي الجزائر، جيبوتي، مصر، إيران، العراق، الأردن، لبنان، المغرب، سوريا، تونس، فلسطين، اليمن). وقد سجل أعلى استثمار سنوي عام 2017 بما يقارب 6 بليون دولار، وقبله 5.5 بليون دولار عام 2006. أما باقي السنوات، فقد كانت أقل من ذلك. وقد بلغ متوسط السنوات الخمس السابقة على عام 2019 حوالي 3 بليون دولار (انظر الشكل الآتي):



الشكل 7: إجمالي الاستثمار وعدد مشاريع الشراكة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - 1990-2019¹⁸

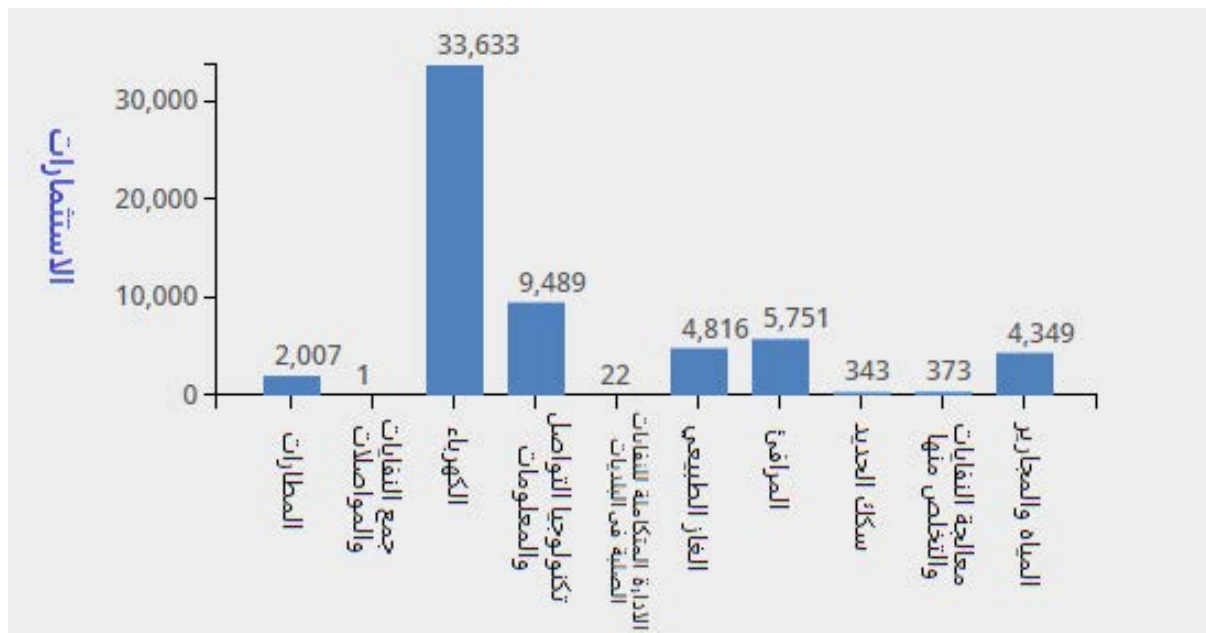
ويؤكد هذا المنحى تواضع حجم الاستثمار الخاص في البنى التحتية بما في ذلك الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة مع مناطق أخرى في العالم، كما يبين الشكل أدناه، حيث إن حصة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كانت الأدنى على الدوام خلال العقد الماضي، وهي قد بلغت أقل من نصف حصة منطقة أفريقيا جنوب الصحراء (60 بليون، مقابل 144 بليون دولار، وعدد المشاريع 221 مقابل 758 مشروعًا - انظر الشكل الآتي):

حصة الأقاليم من الاستثمارات في مشاريع البنى التحتية التي تشمل مشاركة القطاع الخاص في الأسواق
الصاعدة والاقتصادات النامية، 2010-2019



الشكل 8: توزيع استثمارات الشراكة حسب المناطق والسنوات (2010 - 2019)¹⁹

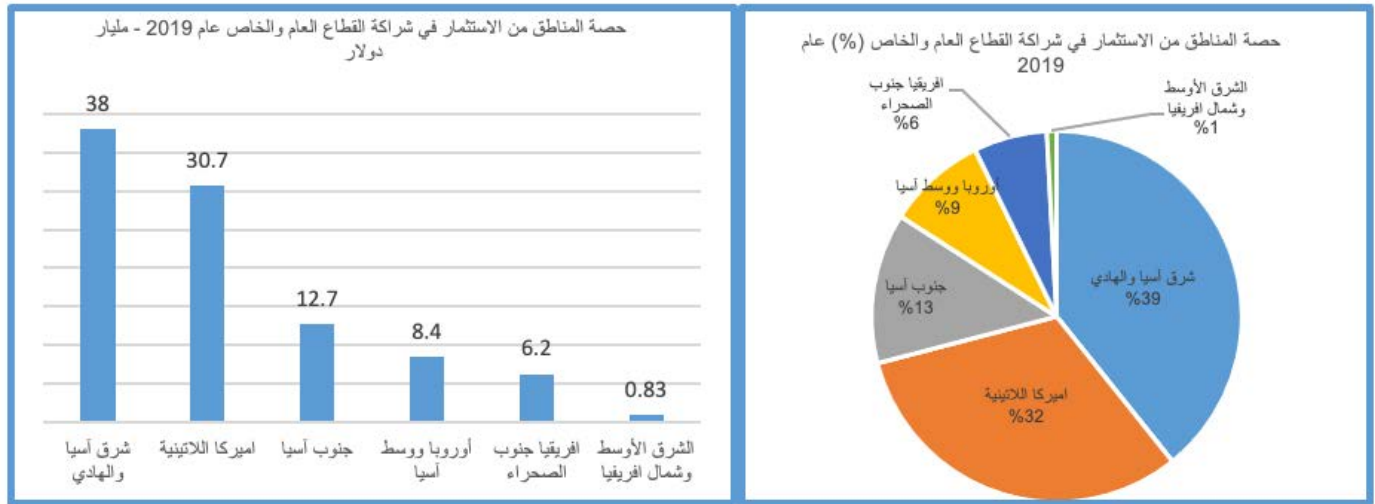
وتشكل مشاريع الطاقة الكهربائية حوالي نصف العدد الإجمالي من المشاريع خلال الثلاثين سنة الماضية (108 مشاريع من أصل 221) وكذلك بالنسبة للاستثمارات حيث قطاع الكهرباء أولاً مع 33.9 بليون دولار من أصل 60.8 بليون، فيما توزعت القطاعات الأخرى النصف الباقي على النحو المبين في الشكل أدناه، حيث تأتي حصص قطاع تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات والنقل (مرافئ ومطارات) في المراتب التي تلي:



الشكل 9: استثمارات الشراكة حسب القطاعات - الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مليون \$) 1990-2019²⁰

3.2. تذبذب في الاستثمارات

ما تجدر الإشارة إليه هو أن عدد المشاريع وحجم الاستثمارات غير ثابت، إذ تسجل تفاوتات كبيرة بين سنة وأخرى (كما نرى من الشكل 8 أعلاه)، ويعود ذلك إلى عوامل كثيرة مثل توفر التمويل، وسير التفاوض على الشراكة، والوضع في البلدان المعنية، حيث إن الاستقرار ومعدلات الربح في بلد ما يمكن أن يحفز على الاستثمار أو يشكل عامل طرد من منطقة إلى أخرى. فنرى تارة جنوب آسيا في طليعة المناطق الجاذبة، وتارة شرق آسيا والهادي، وأخرى أميركا اللاتينية، أو أوروبا وآسيا الوسطى، حيث تلعب التطورات السياسية الاستراتيجية دورًا كبيرًا في ذلك نظرًا لأن الاستثمارات في الشراكة كبيرة الحجم وطويلة الأجل؛ كما تتأثر بدرجة التشبع والقدرة الاستيعابية للبلدان المعنية ووجود استثمارات سابقة فيها. إلا أن حصة أفريقيا دون الصحراء هي على درجة من الاستقرار وفي مستوى منخفض، في حين أن حصة البلدان العربية هي الأدنى كما سبق الإشارة إلى ذلك. وتظهر بيانات 2019 أن خمس دول هي الصين، والبرازيل، والهند وفيتنام، وروسيا، تبلغ حصتها معًا حوالي 63% من إجمالي الاستثمارات في البنى التحتية وفق آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد تدهورت حصة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عام 2019 حيث لم تشكل حصة المنطقة سوى أقل من 1% من إجمالي الاستثمارات (انظر الشكل 8).



الشكل 10: حصة المناطق الجغرافية من الاستثمارات ومشاريع الشراكة عام 2019 (مليار \$ و%).²¹

أما الجهات/الدول الأكثر مساهمة في استثمارات المنطقة خلال العقود الثلاثة الماضية، فهي فرنسا (8.6 بليون دولار) وإسبانيا (4.6) والإمارات العربية المتحدة والسعودية (4.4 لكل منهما) واليابان والمغرب (3.4 لكل منهما) والدنمارك (1.8) ومصر وكوريا (1.6 لكل منهما). وتجدر الإشارة إلى أن 68% من الاستثمارات ذهبت من أجل مشاريع جديدة بالكامل (Greenfiled)، و19% لتجديد وتطوير مشاريع قائمة (Brownfiled)، و12% لمشاريع شراء/تصفية شركات وأصول (Divestiture).

4.2. الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان العربية

توضيح لا بد منه

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، يجب التمييز بين مساهمة القطاع الخاص في مشاريع البنى التحتية، وبين ما ينفذ من هذه المشاريع ضمن آليات/قوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص. والفقرات السابقة المأخوذة من قاعدة بيانات البنك الدولي عن مساهمة القطاع الخاص في البنى التحتية هي المصدر الدولي الأكثر أهمية في هذا المجال. وكما ذكرنا فإن تقسيم الأقاليم لا ينطبق تمامًا على نطاق البحث الذي يهمننا بالضرورة (الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تضم إيران في هذا التصنيف ويستثنى أربع دول عربية، في حين أهتمنا بالدول العربية كافة حيث يمكن ذلك)، وهي لا تشمل دول مجلس التعاون الخليجي. كما أن قاعدة البيانات هذه تشمل مساهمات القطاع الخاص كافة ما يتم منها ضمن آلية الشراكة أو خارجها، مع العلم أن ما تم خارج آلية الشراكة في المنطقة منذ مطلع الستينيات لا يمثل سوى 9% فقط من إجمالي المشاريع.

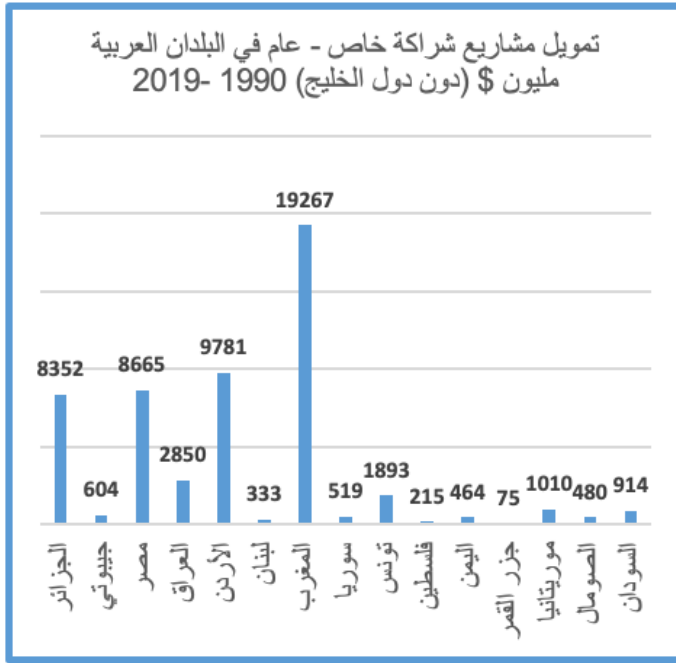
إلا أن قاعدة البيانات هذه لا يمكن تجاهلها، لأنها الأوسع والأكثر تنظيمًا، كما أنها تتيح إجراء مقارنات دولية بين الأقاليم المختلفة بسهولة نسبية. مع التذكير مجددًا بأنه على الرغم مما سبقت الإشارة إليه من نقاط تميز عن النطاق الجغرافي الذي يعنينا، إلا أنها معبرة بشكل عام عن الاتجاهات الواقعية في بلدان المنطقة (ما عدا دول الخليج). في هذا السياق، على المنظمات غير الحكومية الإقليمية أو الوطنية، أن تبذل بعض الجهد الذاتي من أجل التعمق في البحث، وانتقاء المؤشرات والبيانات التي تخدم أهدافها على النحو الأمثل، لاسيما بالنسبة إلى النطاق الجغرافي، وإلى لحظ المشاريع المنفذة ضمن الشراكة مع القطاع العام أو خارجها، وهو تمييز تتيحه قاعدة البيانات بسهولة نسبيًا.

تتضمن الفقرات التي تلي استخدامًا هادفًا لقاعدة البيانات هذه بحيث أمكن استخراج ما يتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين 1990 و2019 في البلدان العربية كلها (15 بلدًا مشمولًا بالمشاريع، ما عدا دول مجلس التعاون الخليجي 6 دول التي لا توفر عنها بيانات في هذا الموقع لكونها دول ذات مستوى تنمية مرتفع، وليبيا). وقد تمت بناء قاعدة بيانات فرعية من الدول العربية الـ 11 المشمولة ضمن

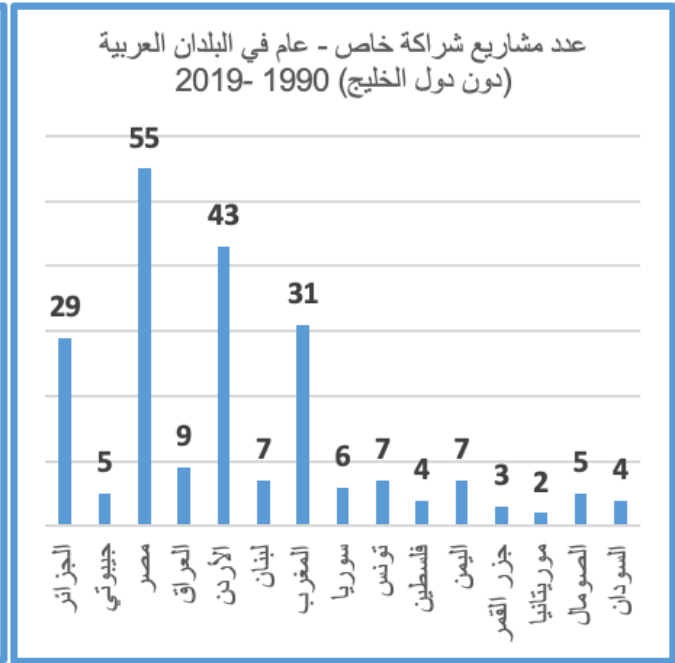
إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مع إضافة 4 بلدان عربية ضمن إقليم أفريقيا جنوب الصحراء هي موريتانيا، وجزر القمر، والصومال، والسودان. كما تم استثناء المشاريع التي لم تنفذ ضمن آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والبالغ عددها 20 مشروعًا²². وفي ما يلي أبرز النتائج:

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان العربية

حسب قاعدة البيانات المشار إليها، فإن أول عقد من هذا النوع تم في اليمن عام 1990. وقد بلغ إجمالي عدد مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ما مجموعه 217 مشروعًا، بإجمالي قيمة استثمارات تبلغ 55.420 مليون دولار، نفذت في 15 بلدًا. كان العدد الأكبر من المشاريع من حصة مصر (55 مشروعًا)، يليها الأردن، فالمغرب، فالجزائر، في حين كانت الحصة الأكبر من التمويل للمغرب (35%) يليها الأردن فمصر فالجزائر. وقد استحوذت هذه الدول الأربع على 83% من إجمالي التمويل، و73% من إجمالي المشاريع. (انظر الشكلين 11 و12 أدناه).



الشكل 12²³

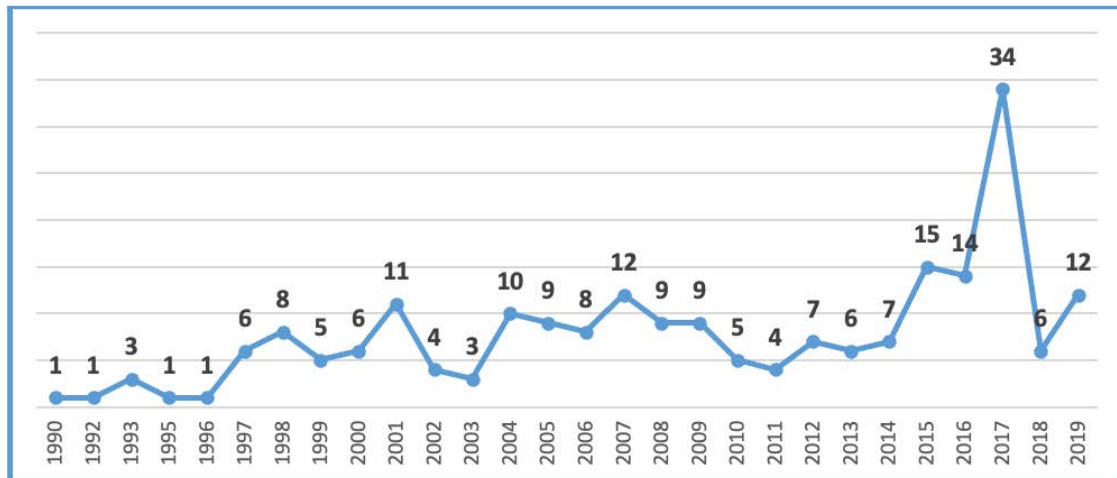


الشكل 11

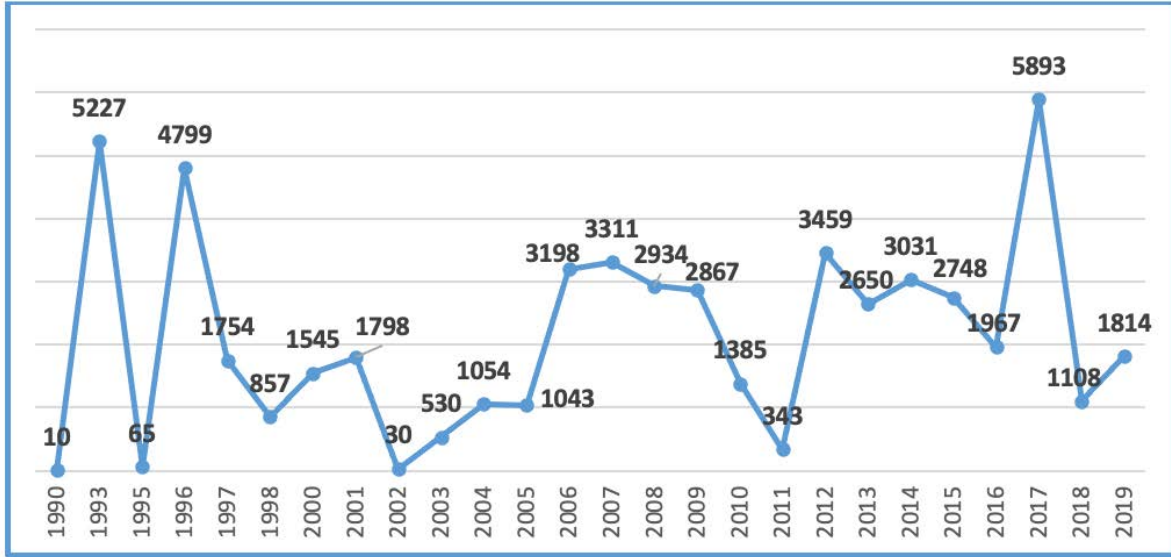
وسوف نلاحظ، أنه بشكل عام، تلعب عوامل سياسية (العلاقات الخارجية، والتوجهات السياسية الداخلية، والاستقرار، الإطار التشريعي الوطني... الخ)، وعوامل الربح (بيئة الاستثمار، التسهيلات، مستوى الربح وتوفر قطاعات هي محل اهتمام الشركات العالمية، القرب الجغرافي... الخ)، دوراً هاماً في تحديد مستوى استثمار القطاع الخاص لاسيما الأجنبي منه، في اختيار الدول. إضافة إلى عوامل أخرى تتضح تباعاً مع تحليل العناصر الأخرى المكونة للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

التوزع حسب السنوات

ليس هناك استقرار وثبات بالنسبة لعدد المشاريع ولا لحجم التمويل في مشاريع الشراكة بين سنة وأخرى، وهذه نقطة سبقت الإشارة إليها في الفقرات السابقة أيضاً، حيث إن عوامل كثيرة تتداخل في تحديد مستوى الاستثمارات، ومنها عوامل تقنية بحت مرتبطة بتوفر التمويل أو بمستوى الإشباع الداخلي والقدرة الاستيعابية للدول المستقبلية للمشاريع والتمويل. (انظر الشكلين 13 و14 أدناه).



الشكل 13: عدد مشاريع شراكة خاص - عام في البلدان العربية حسب السنوات (دون دول الخليج)



الشكل 14: استثمارات عقود الشراكة حسب السنوات - مليون دولار (البلدان العربية - دون دول الخليج)

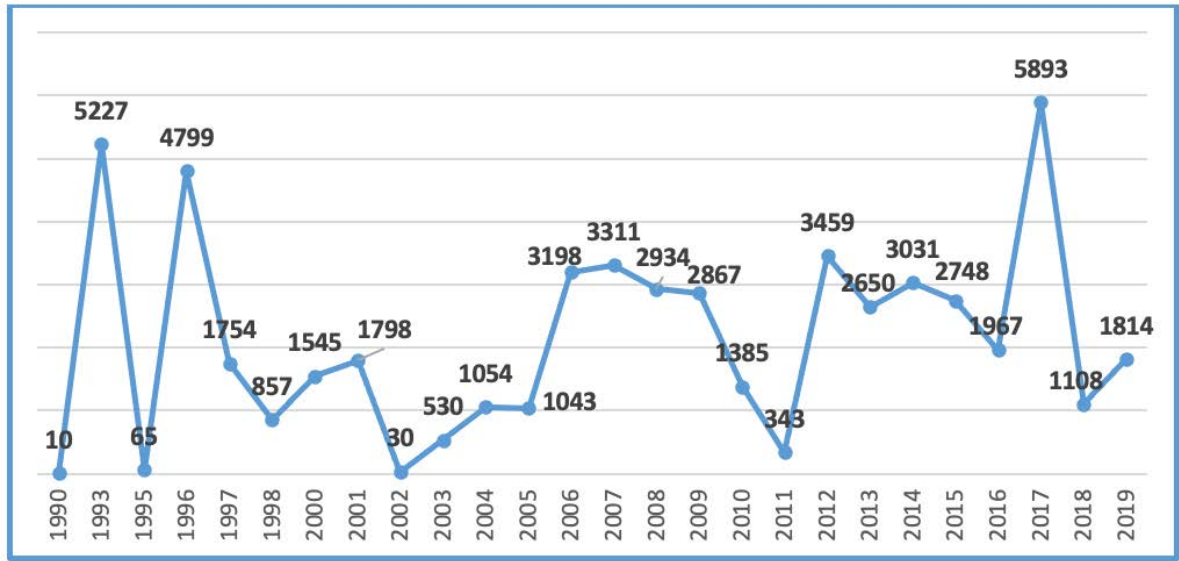
نقطتا اهتمام بالنسبة إلى الجهات الإقليمية والوطنية هنا:

ان **مستوى الاستثمار** من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص (واستطراداً مساهمة القطاع الخاص، لاسيما الأجنبي منه، في مشاريع البنى التحتية) **غير قابل للتوقع بدقة** للسنوات التي ستلي، وبالتالي لا يمكن رسم اتجاهات وتوقعات للنمو الاقتصادي وآثاره بفعل مثل هذه المشاريع، بما لم تكن المفاوضات بشأنها قد قطعت شوطاً كبيراً وأصبحت جاهزة للتوقيع والتنفيذ.

ان الشبكات الإقليمية والوطنية، تستطيع من خلال رصد الترابط بين التآرجحات في مستوى التمويل في هذه المشاريع، وبين التطورات السياسية والاقتصادية الدولية، أو مع تطورات إقليمية أو وطنية معينة، كان لها أثر في زيادة أو تقليص مستوى التمويل. وتتيح المتابعة المتأنية لمثل هذا الترابط المحتمل، تحليل أثر سياسات أو تشريعات أو أحداث معينة على الاستثمارات المستقبلية، سواء لجهة تطورات في الدول الراعية للتمويل، أو داخل الدول المستقبلة له.

القطاعات المفضلة للشراكة

يشير التوزيع القطاعي للمشاريع إلى مركز اهتمام القطاع الخاص بالشراكة مع القطاع العام. وبحسب البيانات المتاحة عن البلدان العربية (15 بلداً لا تشمل دول مجلس التعاون الخليجي)، فإن 59% من إجمالي التمويل خلال ثلاثة عقود كان لمشاريع الطاقة الكهربائية التقليدية والمتجددة (أي حوالي 32.5 مليار دولار، من أصل 55.4 مليار)، وكذلك الأمر بالنسبة إلى عدد المشاريع (103 من أصل 217). يلي ذلك من حيث الأهمية الاستثمار في الغاز الطبيعي، والمرافئ، وقطاع المياه والصرف الصحي. وتتوافق هذه النسب مع تزايد الاهتمام العالمي بالشأن البيئي والتغير المناخي والطاقة، حيث معظم المشاريع لها صلة بالتوجهات الجديدة في هذا المجال.

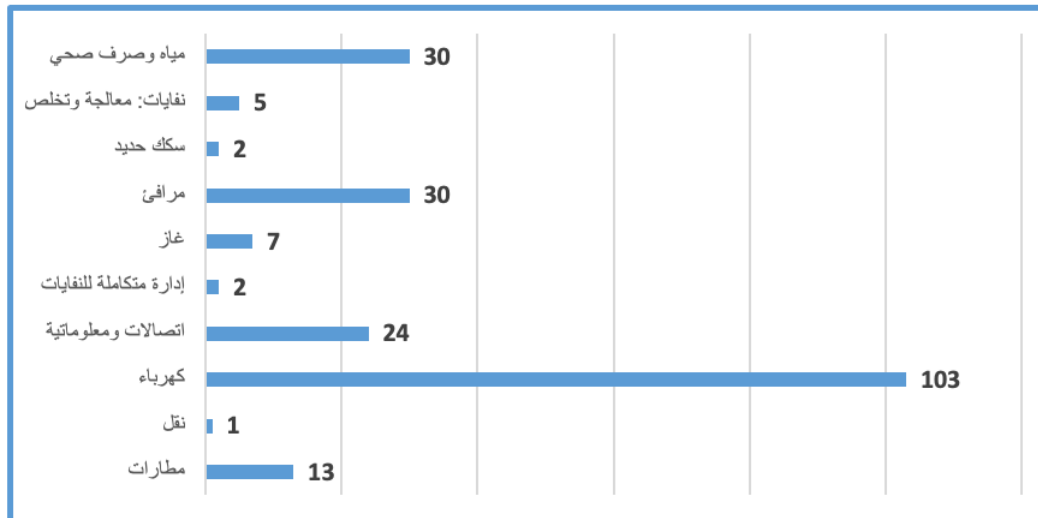


الشكل 15: توزيع تمويل مشاريع الشراكة حسب القطاع في البلدان العربية - عدداً دول الخليج (1990-2019)

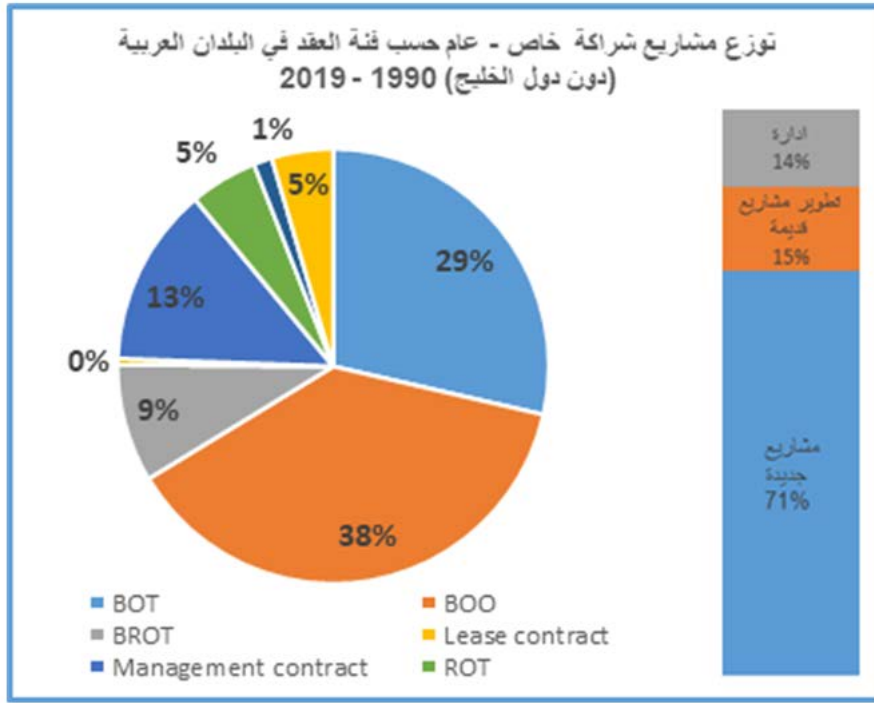
أما لجهة عدد المشاريع، فإن التوزيع هو نفسه تقريباً، مع العلم أن التفاوت بين النسب في التمويل والنسب في عدد المشاريع يعود إلى أن تكلفة المشاريع وحجمها في بعض القطاعات هو أقل أو أعلى من قطاعات أخرى، دون أن يعني ذلك أن الربحية أقل. على سبيل المثال قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات يمثل 11% من المشاريع و3% من التمويل، ما يبرح كلفة أقل، في حين تمثل المطارات 6% من المشاريع و4% من التمويل. وتتيح قاعدة البيانات تصنيف المشاريع حسب حجمها عند الحاجة إلى ذلك.

أنواع العقود

هناك جانب آخر في الشراكة بين القطاعين العام والخاص يستدعي الاهتمام، هو طبيعة وفئة العقود المبرمة بين الطرفين. أول ما يلفت النظر هو تفضيل القطاع الخاص للشراكة مع القطاع العام على مشاريع جديدة greenfield في المنطقة العربية حيث يمثل هذا النوع من العقود 71% من عددها الإجمالي، فيما تمثل العقود من أجل تطوير أو توسيع مشاريع قائمة brownfield وتحويلها إلى عقود شراكة 15%، و14% لعقود الإدارة التي تعني هنا عدم تضمين المشروع أعمال بناء أو إعادة تأهيل مادي (انظر العمود إلى اليمين في الشكل 17).



الشكل 16: عدد عقود الشراكة حسب القطاع (البلدان العربية - دون دول الخليج)



الشكل 17: توزيع مشاريع الشراكة عام - خاص حسب فئة العقد في البلدان العربية (دون دول الخليج) 1990 - 2019

أما من الناحية القانونية، وهنا ندخل في صلب القوانين الوطنية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، فيظهر الشكل البياني المرفق توزيع هذه المشاريع حسب الطبيعة القانونية للعقد (انظر فئات العقود في الجزء الأول من هذا الدليل وخصائص كل منها)، ويتبين أن النسبة الأكبر 38% من العقود هي من فئة BOO: Built Own Operate (أي بناء - تملك - تشغيل) التي تنقل ملكية المشروع إلى القطاع الخاص، أي هي شكل من أشكال الخصخصة المباشرة والصريحة. مقابل 29% لفئة BOT: Build Operate Transfer (بناء - تشغيل - تحويل/إعادة الملكية إلى القطاع العام) التي تعطي القطاع الخاص دورًا كبيرًا في بناء المشروع وتمويله وإدارته والاستفادة من عائداته على امتداد مدة العقد، ثم تحويل الملكية للدولة. ويمكن أن نضيف فئة BROT إلى الفئة السابقة (تتضمن إعادة التأهيل إضافة إلى ما سبق) بما يجعل مجموع الفئتين 38% أيضًا. أما الأنواع الأخرى من العقود فهي أقل أهمية، وأبرزها عقود الإدارة التي تمثل 13% من الإجمالي.

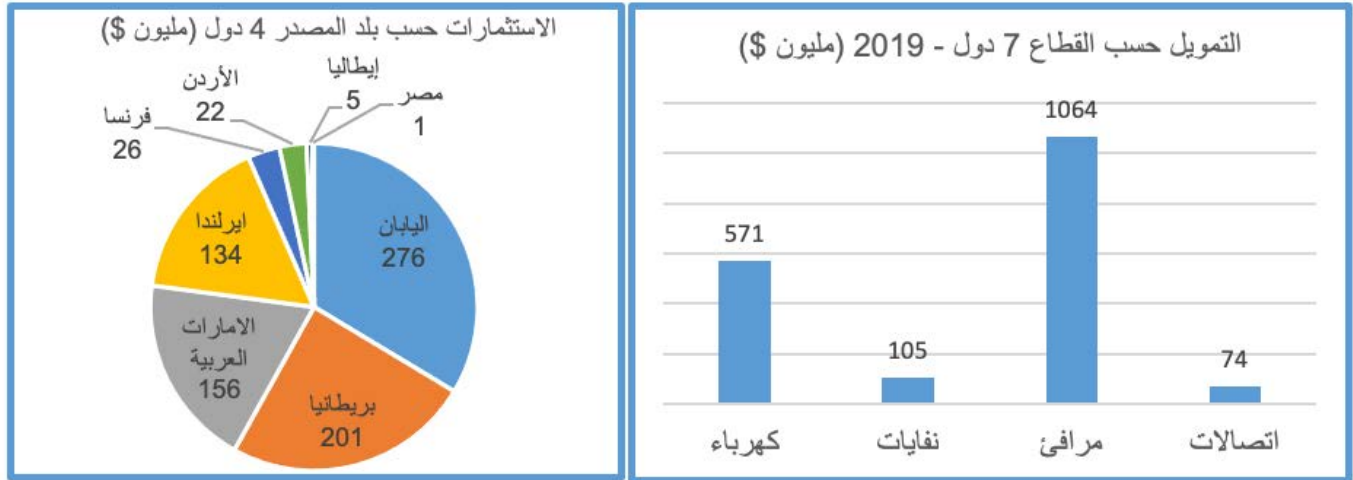
5.2. تفصيل مشاريع الشراكة لعام 2019

بلغ إجمالي قيمة التمويل المتاح عبر آلية الشراكة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عام 2019 (كل المشاريع المذكورها أدناه هي ضمن آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والدول المشمولة كلها عربية) حوالي 826 مليون دولار مخصصة لـ 9 مشاريع، بزيادة 160 مليون دولار عن عام 2018 (666 مليون دولار مخصصة لـ 5 مشاريع)²⁴. عدد المشاريع لعام 2019 هو 9 وعدد البلدان المشاركة 4 هي مصر، والمغرب، وتونس، والأردن. وإذا أضفنا إليها الدول العربية التي يعتبرها تصنيف البنك الدولي ضمن إقليم أفريقيا جنوب الصحراء وهي جزر القمر وموريتانيا والسودان، فإن عدد الدول المشمولة يصبح 7 دول، نفذ فيها 12 مشروعًا، بتمويل إجمالي قدره 1.914 مليار دولار. يعرض الجدول الآتي توزيع الاستثمارات والمشاريع على البلدان السبعة:

جدول 6: مشاريع الشراكة في الدول العربية عام 2019 حسب البلدان والقطاع

القطاع ونوع العقد	الاستثمار - مليون \$	عدد المشاريع	البلد
طاقة رياح BOO ، مرفأ BOT	584	2	مصر
نفايات Management ، ٣ طاقة (شمسية ورياح) BOO	752	5	المغرب
طاقة شمسية BOO	47	1	الأردن
طاقة شمسية BOO	01	1	تونس
مرفأ Mangement	406	1	السودان
مرفأ BROT	013	1	موريتانيا
اتصالات BOO	47	1	جزر القمر
	4181	21	الإجمالي

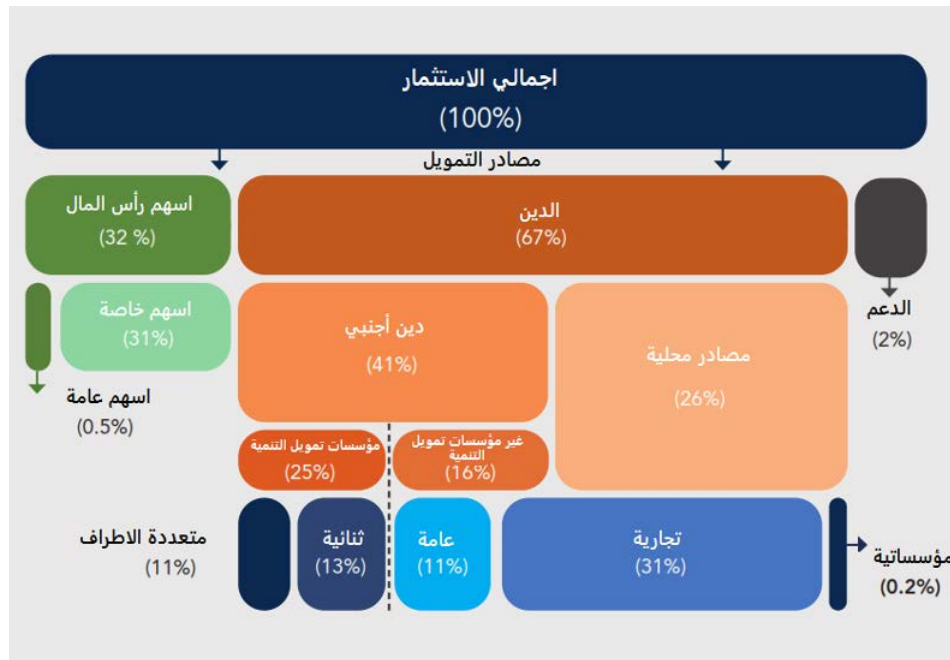
وتمثل مشاريع إدارة المرافق 59% من التمويل الإجمالي، ومشاريع الكهرباء - **لاسيما المتجددة منها** - تمثل 31%، مقابل 6% لمشاريع جمع ومعالجة النفايات، 4% لقطاع الاتصالات. ولا تتوفر بيانات عن الدول المساهمة في التمويل في كل من السودان وموريتانيا وجزر القمر. أما بالنسبة للدول الأخرى التي تشكل جزءاً من إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن الترتيب الأول بين الدول المساهمة في هذه المشاريع عام 2019 (276 مليون دولار، من أصل 826) تليها بريطانيا، فالإمارات العربية المتحدة، فايرلندا²⁵.



الشكل 18: توزيع مشاريع الشراكة على الدول العربية حسب القطاع، ومصدر التمويل - 2019 (مليون \$)

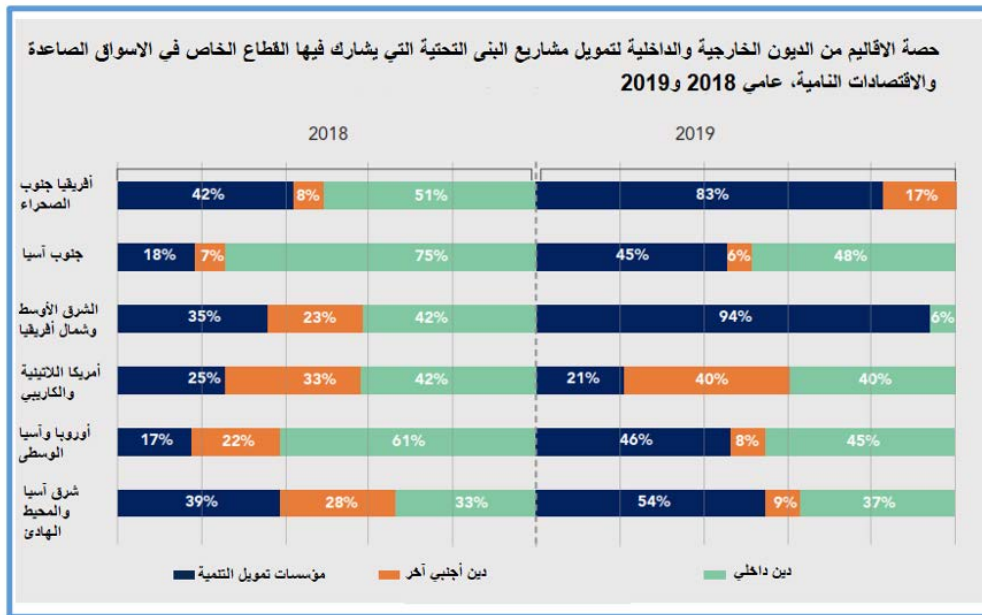
وتتوفر في قاعدة البيانات معلومات مفصلة عن 6 من أصل المشاريع التسعة، وهي كلها من فئة BOO: Build, own, and operate أي بناء، تملك، تشغيل؛ ومدة العقود 20 سنة، ما عدا عقد تونس ومدته 25 سنة. ويعزى ضعف جاذبية المنطقة العربية لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى عدة عوامل من بينها آثار الأزمة المالية العالمية على قدرة وشروط الائتمان المقدمة من طرف المصارف العالمية، وحالة انعدام الاستقرار السياسي والحروب والنزاعات التي تخيم على المنطقة، إضافة إلى عدم توفر الضمانات بما يلي

متطلبات الشركات المتعددة الجنسية للاستثمار في المنطقة. من ناحية أخرى، فإن التمويل عالمياً موزع على مصادر عدة، تمثل القروض فيها الحصة الأكثر أهمية وتبلغ 67% من إجمالي الاستثمارات (46% دين خارجي، و21% دين داخلي). ويوضح الشكل المرفق توزيع التمويل الإجمالي لعام 2019.



الشكل 19: مصادر التمويل لمشاريع القطاع الخاص في البنى التحتية²⁶

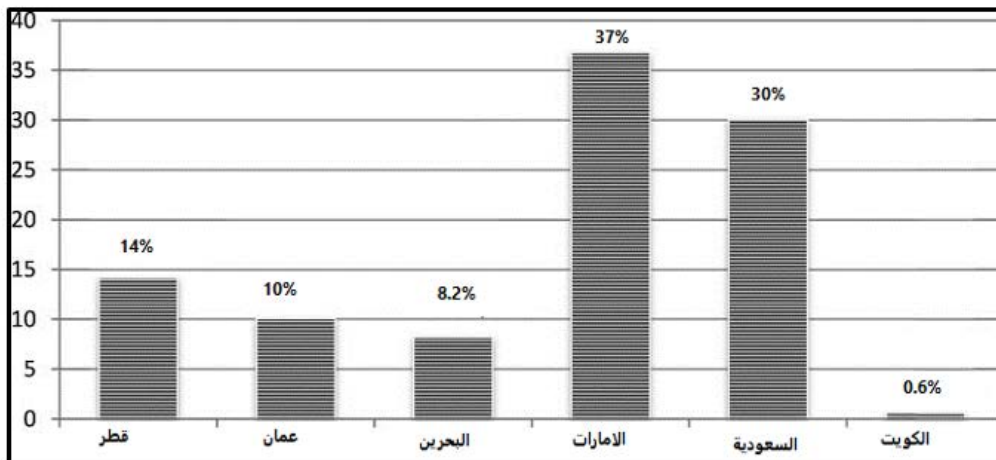
لكن في ما يخص منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن حصة الديون الخارجية بلغت 94% عام 2019، وكانت تبلغ 58% عام 2018). وهذا التفاوت الكبير بين سنة وأخرى (في كل مناطق العالم)، إنما يشير إلى أنه لا يمكن الركون إلى عدد قليل من السنوات من أجل رسم اتجاهات التطور بسبب التغيرات السريعة التي تطرأ على الاستثمارات في هذا المجال (كما تبين في مختلف فقرات العرض السابق) ما لم يكن الأمر يتعلق بمؤسسات لفترات طويلة الأجل نسبياً. وحتى في هذه الحالة، فإنه لا يمكن توقع النسب المستقبلية نظراً لارتباط ذلك بعوامل خارجية غير قابلة للسيطرة، بما يجعل تقنيات التوقع القائمة على الإسقاطات الإيكونومترية econometrics قليلة الدقة. ويبين الشكل أدناه أن حصة الدين الخارجي من التمويل هي الأعلى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبفارق كبير عن المناطق الأخرى، وهذا مؤشر تبعي للخارج.



الشكل 20: حصة الدين الخارجي والداخلي من إجمالي التمويل الاستثماري حسب المناطق (%) - 2019²⁷

6.2. الشراكة في دول مجلس التعاون الخليجي

سبقنا الإشارة إلى أن بيانات دول مجلس التعاون الخليجي لا ترد ضمن قاعدة البيانات التي استخدمناها في الفقرات السابقة، وكذلك الدول الصناعية المتقدمة. وخلال العشرية الأخيرة، برزت دول مجلس التعاون الخليجي بشكل لافت كمستعمل أساسي لأسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية. وقد شكلت هذه الدول أكثر من 80% من المشاريع المنجزة عبر آلية التمويل الخاص بين 2007 و2011، وبلغت القيمة الإجمالية لهذه المشاريع أكثر من 54.4 بليون دولار أمريكي.²⁸ استأثرت كل من الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية بالتتابع بـ 37% و30% من مجمل تمويل المشاريع المنجزة بمنطقة الخليج العربي.

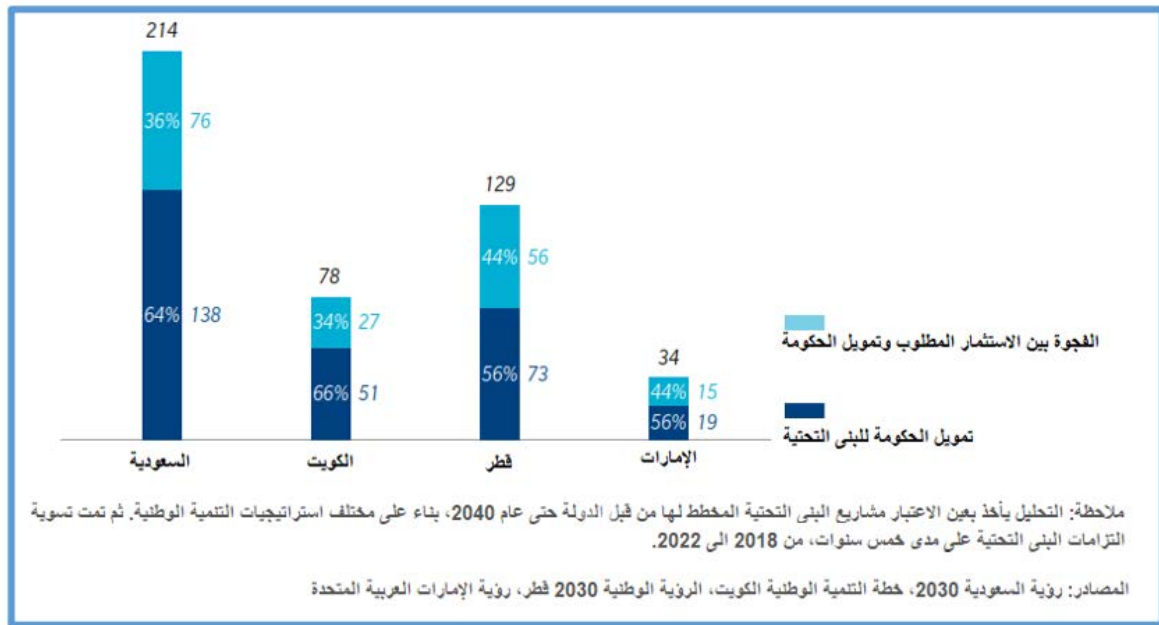


الشكل 21: توزيع إجمالي تمويل مشاريع الشراكة في دول الخليج 2007 - 2011²⁹

تفرد تجربة البلدان الخليجية في كون لجوئها إلى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص يعود إلى جملة

من الأسباب مختلفة عن أسباب الدول النامية، حيث تلعب الحاجة إلى التمويل - لاسيما الخارجي - دورًا أساسيًا بسبب النقص في مواردها الداخلية والعجز في موزانتها العامة. أما في دول مجلس التعاون الخليجي فتجتمع رغبتها في تنويع الاقتصاد من خلال توظيف الفوائض المالية التي راكمتها، مع تبنيها اختيارات نيولبرالية والسعي إلى المزيد من الاندماج في الاقتصاد العالمي في الاتجاهين (تلقي استثمارات وتمويل والمساهمة في الاستثمار والتمويل في دول أخرى كأحد أشكال استثمار فائضها المالي). ولا يغيب الجانب المالي - التمويل بالكامل لاسيما في السنوات الأخيرة مع التقلبات المتكررة في سعر النفط، ومع ازدياد التوتر في منطقة الخليج وتزايد الإنفاق العسكري الذي يستهلك قسمًا كبيرًا من الفائض، وهو ما قد يدفع إلى تأخير تنفيذ بعض المشاريع أو إلغائها.

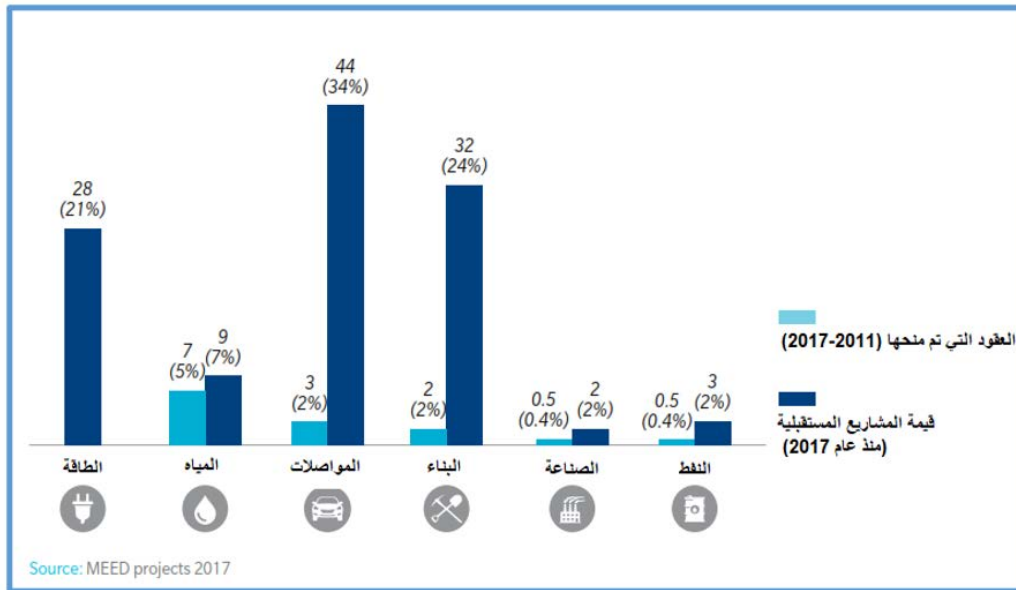
وما تجدر الإشارة إليه هنا أن الدافع الأساسي للنمو في دول مجلس التعاون الخليجي يقوم على استثمارات ضخمة في البنى التحتية لاسيما قطاع النقل (البري والبحري والجوي)، والمياه، بما في ذلك مشاريع التحلية ومعالجة المياه المبتدلة (بحكم الضغط المناخي والتشح في المياه)، والطاقة (كهرباء، نطق وغاز) بالإضافة إلى قطاع البناء البالغ الأهمية أيضًا. وبعض المشاريع في هذه القطاعات مرتفعة القيمة وتصل إلى مليارات عدة من الدولارات (4 مليارات لمحطة طاقة الخيران في الكويت، و2.5 ملياران لمحطة طاقة أم الهول في قطر، أو 1.2 مليار دولار لمطار الأمير محمد بن عبدالعزيز في السعودية، كما أن هذه المشاريع تتضمن أيضًا الانشاءات والتجهيزات الضخمة لبطولة العالم في كرة القدم في قطر، ومعرض إكسبو دبي، وكلاهما يفترض أن يتم عام 2020). وعلى الرغم من توفر فوائض مالية كبيرة نسبيًا في هذه الدول، إلا أن كلفة هذه المشاريع المخطط لها تبلغ 455 مليار دولار للفترة 2018-2022، وتبلغ فجوة التمويل 38% من هذا المبلغ، وهو تقدير بناء على دراسة نفذت عام 2018³⁰. ويتوقع أن تكون الفجوة المحققة أكبر بحكم التراجع الاقتصادي العام في دول المنطقة لاسيما مع انخفاض أسعار النفط، وتفاقم الحروب والنزاعات (اليمن) والتوتر مع إيران، إضافة إلى التوتر في العلاقات مع قطر (انظر الشكل أدناه).



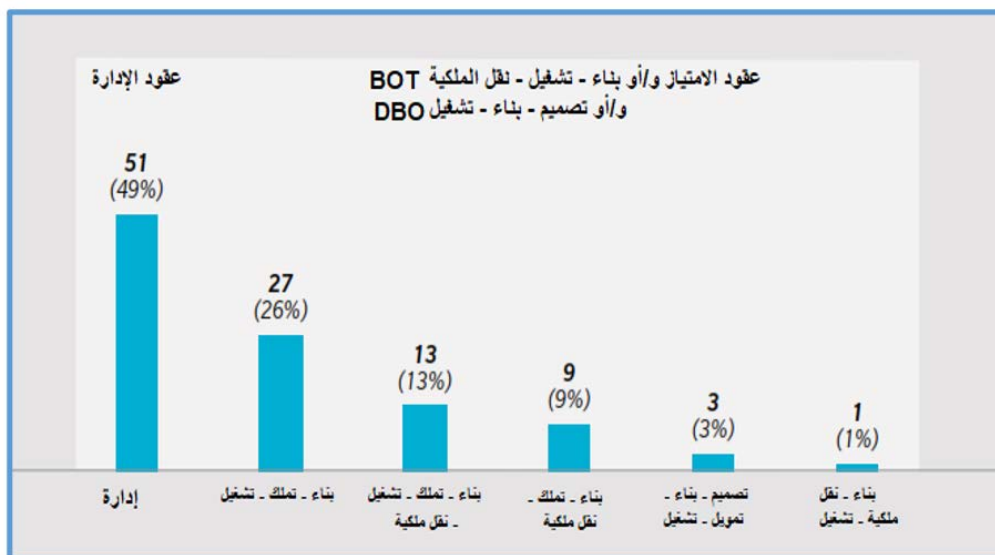
الشكل 22: فجوة التمويل المتوقعة للسنوات 2018 - 2022 في مشاريع البنى التحتية في دول الخليج (مليار\$)³¹

لكن على الرغم مما يبدو أنه بيئة مساعدة في دول مجلس التعاون الخليجي لآليات الشراكة بين القطاع العام والخاص، فإن مساهمة هذه الآليات في التنفيذ العملي لا تزال محدودة فيها. وكان ثمة 70 مشروع شراكة بين

القطاعين العام والخاص في دول مجلس التعاون الخليجي عام 2017، مع ذلك فإن مساهمة آليات الشراكة لا تتجاوز 5% من إجمالي التمويل الذي خصص لمشاريع البنى التحتية بين عامي 2011 و2017. ويظهر التوزيع حسب القطاعات للسنوات الخمس 2018-2022 أن الحصة الأكبر من التمويل سيذهب إلى النقل (34%) والبناء (24%) والطاقة الكهربائية (21%)، أي هذه القطاعات الثلاثة تستحوذ على 79% من إجمالي التمويل المخطط له والبالغ 118 مليار دولار للفترة المعنية³².



الشكل 23: مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في دول مجلس التعاون الخليجي موزعة على القطاعات، بليون د.أ.، % من الإجمالي³³



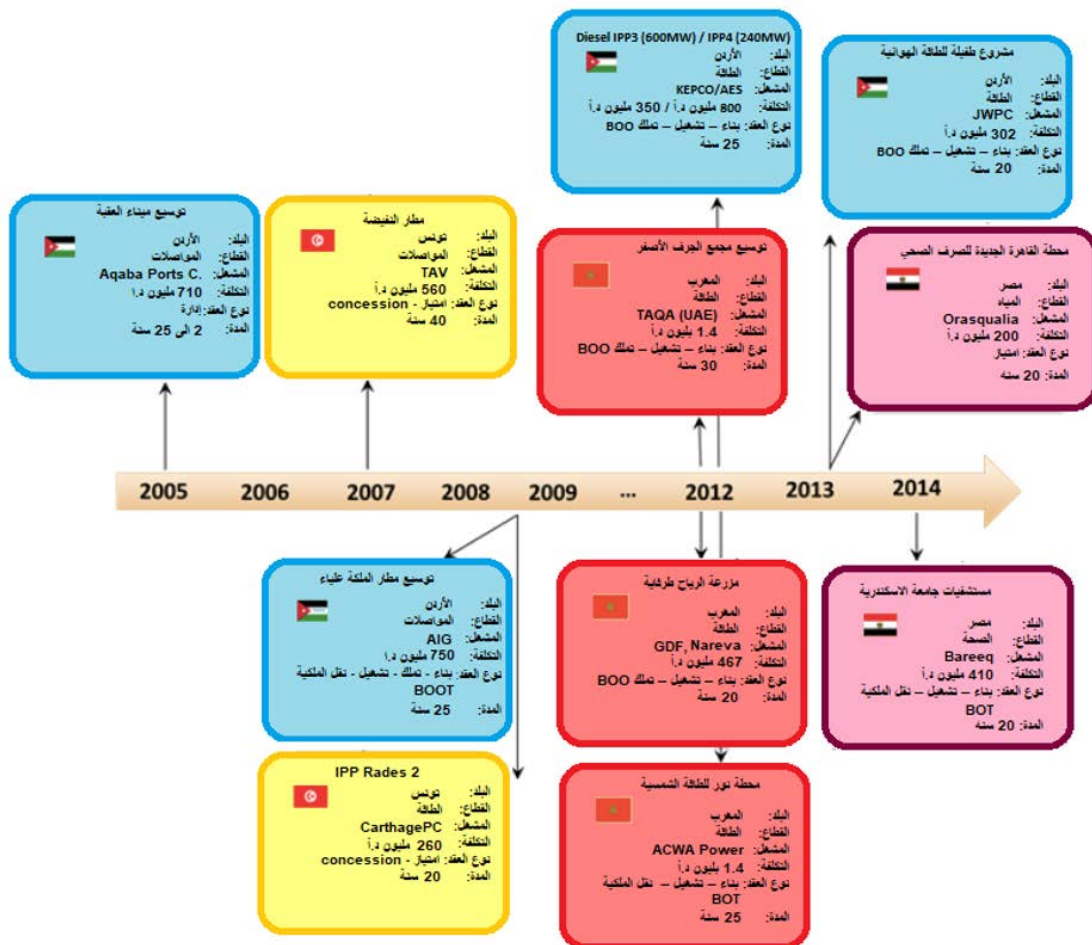
الشكل 24: فئات عقود الشراكة في دول مجلس التعاون الخليجي³⁴

نقطة أخرى تتعلق بتفضيلات دول الخليج لفئة عقود الشراكة، حيث تبين أن النسبة الأكبر من العقود هي عقود إدارة، وهي بطبيعتها تتطلب مشاركة أقل من القطاع الخاص في التمويل وتحمل المخاطر مقارنة بالأنواع الأخرى. وفي هذا الصدد فإن عقود الإدارة تشكل وحدها حوالي نصف العقود (49%)، فيما توزعت الأنواع الأخرى على النحو المبين في الشكل المرفق.

ويعود ذلك إلى مزيج من الأسباب، منها ما يتعلق بخصائص النظر إلى الملكية الخاصة لاسيما الأجنبية منها في دول الخليج، وخصوصاً عندما يتعلق المشروع بقطاعي النقل والبناء، حيث موضوع المشروع هو طرق سريعة، ومطارات، وإنشاءات ضخمة (ملاعب رياضية، مستشفيات، مجمعات جامعية... الخ) حيث الميل الطبيعي وهو إبقاء الملكية للدولة. كما يمكن أن يعود أيضاً إلى عدم الاستقرار في المنطقة، الأمر الذي لا يشجع القطاع الخاص، لاسيما الأجنبي، على تحمل مخاطر كبيرة تتضمنها أنواع العقود الأكثر تعقيداً والأطول مدة.

7.2. مشاريع الشراكة في البلدان العربية: أمثلة وتقييم

يبين الشكل 25 أدناه أهم مشاريع الشراكات التي تعتبرها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ناجحة وتهم أساساً قطاعات الطاقة (والطاقات المتجددة على الخصوص) والمطارات، بالإضافة إلى قطاعي الصحة والصرف الصحي. ويلى الشكل عرض لنماذج من هذه المشاريع التي تعتبر ناجحة.



الشكل 25: أهم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية حسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.³⁵

أ. محطة القاهرة الجديدة للصراف الصحي في مصر

يسعى المشروع إلى تحسين خدمة الصراف الصحي في القاهرة الجديدة والاستجابة للزيادة المتوقع في أعداد السكان، مع ضمان الفعالية والمحاسبة وتخفيف الأكلاف المالية على خزينة الدولة. هو عبارة عن عقد امتياز يقوم بموجبه الكيان الخاص بتصميم وتمويل وبناء وتشغيل وصيانة محطة لمعالجة مياه الصراف الصحي بقدرة أولية تبلغ حوالي 250 متراً مكعب في اليوم، وصولاً إلى 500 متر مكعب لاحقاً. من خلال هذا المشروع، طلبت الحكومة المصرية من مؤسسة التمويل الدولية (IFC) المساعدة في تطوير نموذج شراكة بين القطاعين العام والخاص يمكن تكراره في مشاريع البنية التحتية الأخرى، كما عينتها كمستشار رئيسي.

تم تحريك ما بين 150-200 مليون دولار لتمويل المشروع. قامت الحكومة المصرية بدفع أتعاب للشركة لقاء معالجة مياه الصراف الصحي، منها ما هو ثابت لتغطية النفقات الثابتة للمستثمر، ومنها ما هو متغير بحسب حجم المياه المعالجة فعلاً لتغطية التكاليف المتغيرة للمستثمر. تم منح الامتياز عام 2009، وبدأت الأعمال عام 2010، ثم توقفت عام 2012 بسبب الأوضاع السياسية. تأخرت العمليات بسبب عدم الاستقرار السياسي، إذ لم يتوقع المقاولون حالة للاستقرار الاجتماعي والاضطرابات السياسية والانهايار الاقتصادي بعد انتفاضات عام 2011. تمكنت أوراسكاليا في النهاية من مواصلة البناء خلال ثلاث حكومات متتالية.³⁶

ب. توسيع مطار الملكة علياء الدولي في الأردن

تم تنفيذ المشروع بدعم من حكومات كندا وفرنسا واليابان والكويت وهولندا والولايات المتحدة بالإضافة إلى البنك الإسلامي للتنمية والوكالة الأميركية للتنمية الدولية USAID. يتضمن المشروع إعادة تأهيل المرافق القائمة وبناء محطة جديدة وتشغيل المطار. ويعد هذا المشروع جزءاً من سياسة "لبرلة" (تحرير) قطاع الطيران بشكل عام وإعادة هيكلة الطيران المدني وتحسين التنافسية وتخفيف عبء الكلفة المالية عن الموازنة العامة. تم التعاقد مع تحالف consortium لشركات أجنبية، وكانت مؤسسة التمويل الدولية هي المستشار الرئيسي. جرى تمويل المشروع من خلال القروض بالإضافة إلى أسهم المساهمين. من تحديات المشروع التغييرات التشريعية، وارتفاع

تكاليف رأس المال المسبقة، وفترات الاسترداد الطويلة، إذ أن مدة القروض هي حوالي 15 سنة. كما أن البنوك التجارية لم تكن مستعدة لتقديم تمويل طويل الأجل للمشروع دون تخفيف المخاطر السياسية. إلا أن المشروع اليوم يعد من أكثر المشاريع الناجحة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة.³⁷

ج. مطار النفيضة في تونس

هو أول مشروع رئيسي للبنية التحتية ينفذ في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص في تونس. وضع حوالي 560 مليون دولار أمريكي في مشروع مطار النفيضة من قبل مؤسسة التمويل الدولية وجهات مانحة دولية أخرى. بالإضافة إلى ذلك، تلقت TAV - الشركة الخاصة المختارة لتشغيل المطار - دعماً بقيمة 12.1 مليون دولار أمريكي من الدولة التونسية. وتشكك تقارير المجتمع المدني بشفافية اختيار الشركة والعروض. وفي حين أن العرض المقدم من الشركة كان الأفضل، إلا أنه كان مبنياً على أرقام غير واقعية، مع أو بدون الأزمة الاقتصادية. فقد بدأت الشركة عملية مفاوضات طويلة ومكلفة مع الحكومة التونسية عام 2010 لمراجعة رسوم الامتياز التي تدفعها الشركة للدولة، ثم توقفت الشركة عن دفع هذه الرسوم. وبعد التهديد بإجراءات تسوية النزاعات بين المستثمر والدولة (ISDS)، دخلت الدولة في مفاوضات مع الشركة مع تعليق الدفع منذ عام 2010.³⁸

د. مثال من العراق

مع اختلاف موقع النظر إلى تجربة الشراكة، يختلف التقييم حكماً باختلاف الأهداف والمعايير. ففي التجربة العراقية أكثر من مثال على تقييم تجارب شراكة وأثرها.³⁹ ومن الأمثلة شراكات عقدها العراق في مجال صناعة الإسمنت وتأهيل وإدارة المرافق. بلغ عدد عقود شراكة القطاعين العام والخاص في صناعة الإسمنت ثمانية عقود، أبرزها عقود مصانع المثنى والسماوة وكربلاء، والشركات الخاصة المتعاقدة كانت إماراتية، ومصرية، وعراقية، وفرنسية مع متعاقد ثانوي صيني، وألماني. ويلفت النظر أن الشراكات شملت قطاعاً خاصاً وطنياً وعربياً إلى جانب الشركات الأجنبية. والعقود هي من نوع التطوير والتأهيل لمشاريع قائمة brownfield، إذ أن المصانع موضوع التعاقد كانت عاملة قبل 2003 (الحرب الأميركية على العراق) وتضمنت العقود تأهيلها

وإعادة تشغيل وتطوير خطوط الإنتاج مع تحويل الملكية إلى الدولة. وتفاوت النجاح في المشاريع بين ما كان تجربة فاشلة بشكل واضح (مصنع إسمنت المثني) أو أخرى حققت نجاحًا في زيادة الإنتاج وتطوير المنتج كما في معمل كربلاء.

إلا أنه لا يمكن اعتبار ذلك معيارًا وحيدًا للتقييم. ففي التجربة الناجحة لمعمل كربلاء تم الاستغناء عن 183 مهندسًا وعاملًا من العراقيين العاملين في الشركة بعد التعاقد مع الشركة الفرنسية، وتمت الاستعانة بعاملين غير عراقيين. كما أن تقييم الأثر التنموي لهذا المشروع أتى في غالبه سلبيًا، كما يوضح ذلك الجدول الآتي:

جدول 7: خلاصة تقويم الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالنسبة لتجربة معمل اسمنت كربلاء⁴⁰

المحور	المؤشر	الأثر	خلاصة الأثر
المستوى المحلي	التأثير على المشاريع المتوسطة والصغيرة	توفير منتجات لمعامل صناعة مواد البناء.	إيجابي
	التأثير على الملاكين الصغار	لا يوجد	لا يوجد
	نقل التكنولوجيا	تشغيل الخط الانتاجي، تأهيل المعمل بكلفة ٥٥ مليون يورو	إيجابي
التنمية الاجتماعية والقضاء على الفقر	العمل اللائق	لم توفر الشراكة أية فرص عمل جديدة	محايد
	حقوق المجتمعات الأهلية	تدهور مناطق الرعي للبدو الرحل في المنطقة	سلبي
الاستدامة البيئية	التأثير على الموارد الطبيعية للمجتمع المحلي	لم يتم قياس الأثر البيئي ^(١) .	--
المستوى الوطني	الكفاءة الاقتصادية	تحقيق شهادة الفحص. شهادة الجودة الدولية (٩٠:٢٠١٥). الوصول بالإنتاج إلى ٩٠٪ من الطاقة التصميمية	إيجابي
	الأثار الماكرو اقتصادية	زيادة الإنتاج الوطني	إيجابي
التنمية الاجتماعية والقضاء على الفقر	الولوج إلى خدمات ذات جودة	لا تتوفر بيانات	--
	الأثر على التشغيل	تم تسريح ١٨٣ عاملاً في الشركة	سلبي
الاستدامة البيئية	التخفيف والتكيف مع التغير المناخي	عدم كفاءة وسائل الحد من الملوثات. عدم إنجاز الحزام الأخضر استخدام المتفجرات بدلاً من الآليات في استخراج الصخور.	سلبي
	احتمال وقوع كوارث بيئية	محتمل	سلبي
إدماج منظور النوع الاجتماعي			
		لا تتوفر بيانات مفصلة بحسب الجنس أو عن الأثر الجندي	--
الحوكمة الرشيدة والديموقراطية للشراكة بين القطاعين العام والخاص			
		لا تتوفر بيانات	--

أما تجربة إدارة المرافئ، وعدد العقود الموقعة 30 عقدًا لتأهيل وتطوير وإدارة 4 مرافئ عراقية، فقد بلغت حصة العقود الأجنبية (غير العراقية) 26 عقدًا. ويسجل هنا أيضًا أداء متفاوت حيث حصلت زيادة محسوسة في عدد البواخر والحمولات في مرفأ أم قصر وخور الزبير، في حين سجل تراجع في مرفأ أبو فلوس، وتراجع كبير في مرفأ المعقل، إلا أنه لا يمكن الجزم بأن التحسن الذي طرأ في المرفأين المذكورين كانا نتيجة الإدارة والتأهيل، أم أنه ناجم عن تزايد حركة التجارة والنقل بمعزل عن جودة الإدارة. كما أن جدول تقييم الأثر التنموي تضمن أيضًا عناصر سلبية كثيرة في المجالين الاجتماعي والبيئي، وبحسب وزارة البيئة يعاني ميناء أم قصر من ارتفاع في نسبة الملوثات الصناعية، فضلًا عن حدوث تسرب نقطي عام 2016 من منصة التحميل A⁴¹.

8.2 تشريعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان العربية

يشكل الإطار التشريعي جانبًا هامًا في دراسة وتقييم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك في البلدان العربية. فالأمر لا يتعلق برصد أداء القطاع الخاص أو الأداء الحكومي بشكل عام، بل هو يتعلق برصد وتقييم أثر الحيز المشترك من التعاقد بين الطرفين الذي يتم ضمن إطار تشريعي وقانوني مععلن، لا بد من الاطلاع عليه وتقييمه بما هو قانون لجهة اتساقه مع حقوق الإنسان ومع متطلبات التنمية والمصلحة الوطنية وحقوق العاملين والمجتمع الوطني والمحلي. كما يفترض أيضًا استخدامه كإطار مرجعي لتقييم مدى الالتزام به في التطبيق، وما تتضمنه الممارسة من خروقات لمبادئ الحقوق ومتطلبات التنمية، إضافة إلى ما جاء في القانون نفسه.

في هذا الإطار، فإن معظم الدول العربية قد أقرت منذ عام 2010، لاسيما بين 2014 و2017 قوانين للشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد حصل ذلك تحت تأثير عوامل خارجية (مطالب الصناديق الدولية والمستثمرين والمانحين)، وهو ما أدى إلى تعميم نماذج معينة لهذه العلاقات نجدها في معظم التشريعات التي اعتمدها البلدان. ويبلغ العدد الإجمالي للدول العربية التي أقرت قوانين عشرة بلدان، وهناك معظم البلدان الأخرى لديها مشاريع قيد المناقشة والبحث أمام المجالس التشريعية. يتضمن الجدول رقم 8 في ملحق هذا القسم، قائمة الدول والقوانين ذات العلاقة بالشراكة، مع الروابط إليها.

ونشير هنا إلى أن الجهات الدولية تقوم بتقييم قوانين الشراكة من وجهة نظر مصالحها ونموذجها في الاستثمار والعمل، وهي أيضًا قد لا تتطابق بالكامل مع وجهة نظر الحكومات ولا المواطنين والمجتمع المدني، حيث إن تركيزها يكون على ضمان أفضل الشروط للاستثمارات الأجنبية والحؤول دون وضع أي شروط تفضيلية للتعاقد مع الشركات الوطنية، بحجة أن ذلك يشكل منافسة غير مشروعة. كما أن المستثمرين الخارجيين يركزون على زيادة الضمانات لاستثماراتهم وإمكانية استرداد أي تمويل أو أرباح فائتة أو "خسائر" ناجمة عن تدابير اتخذت على الصعيد الوطني، أو بسبب أي طارئ يؤثر على أرباحهم وشروط العقد.

دراسة حالة: تحليل القانون التونسي للشراكة

ليس القانون معطى نهائيًا مسلمًا به بالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني والفاعلين التنمويين، ذلك أنه قد يحتوي ثغرات هيكلية أو جزئية، وقد يكون مصاعًا من منظور مصالح المستثمرين الأجانب والشركات الكبيرة، أكثر من كونه يرضى المصالح الوطنية ويوفر الشروط العادلة لتأهيل الشركات الوطنية، لاسيما المتوسطة وصغيرة الحجم في التعاقد مع الحكومة. ونلخص في ما يأتي أهم عناصر النقد الذي قام به المرصد التونسي للاقتصاد للقانون التونسي، بما هو مثال على العمل المطلوب من منظمات المجتمع المدني القيام به من أجل دراسة قانونها الوطني.

إن الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تونس يتم تنظيمها بموجب قانونين أساسيين هما: قانون رقم 49 لسنة 2015 وقانون رقم 23 لسنة 2008. وفي حين يتعامل قانون عام 2008 حصراً مع "اللزمت" (من التلزم عقود امتياز concessions) ويعرفها على أنها "العقد الذي يفوض بمقتضاه شخص عمومي يسمى "مانح اللزمت"، لمدة محددة، إلى شخص عمومي أو خاص يسمى "صاحب اللزمت"، التصرف في مرفق عمومي أو استعمال أو استغلال أملاك أو معدات عمومية وذلك بمقابل يستخلصه لفائدته من المستعملين حسب الشروط التي يوفرها العقد"، استثنى قانون 2015 من تعريفه لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص تفويض التصرف في المرفق العام. فقد عرف عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على النحو الآتي: "هو عقد كتابي لمدة محددة، يعهد بمقتضاه شخص عمومي إلى شريك خاص بمهمة شاملة تتعلق كلياً أو جزئياً بتصميم وإحداث منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية مادية أو لامادية ضرورية لتوفير

مرفق عام. ويشمل عقد الشراكة التمويل والإنجاز أو التغيير والصيانة وذلك بمقابل يدفع إلى الشريك الخاص من قبل الشخص العمومي طيلة مدة العقد طبقاً للشروط المبينة فيه".

وفي معرض تحليل مشروع مطار النفيضة الذي سبقت الإشارة إليه في الفصل الأول، تتطرق دراسة المرصد التونسي للاقتصاد إلى نقد للقانون عدد 23 لعام 2008 الذي بموجبه تم تزييم مطار النفيضة.

- أولاً، القانون يعرض المالية العامة إلى مخاطر مالية كبيرة، إذ يضع على عاتق الجهة العمومية المحافظة على التوازن المالي للعقد، دون أن يحدد تحت أي ظروف تتحمل الجهة العمومية المخاطر مع القطاع الخاص. وهذا ما يجعله غير واضح لجهة تقاسم الواجبات والمخاطر وعرضة للتأويلات.

- ثانياً، لا يعالج القانون موضوع المخاطر النقدية وتغيير سعر الصرف بشكل كافٍ. والقانون لا يحدد من يتحمل هذا الخطر، وهذا أمر في غاية الأهمية في ظل انخفاض سعر صرف الدينار التونسي.

- ثالثاً، لا يشترط قانون اللزمات تضمين جميع وتائق العطاء كجزء من العقد، وهذا ما يؤكد النزاع المستمر بين TAV والدولة التونسية بشأن مطار النفيضة. هنا رفضت TAV، الشريك الخاص، اعتبار العرض الفني كمستند تعاقدى ملزم. وبالتالي، من الضروري أن يذكر القانون صراحةً المستندات التي تشكل العقد، وخاصة الملف الذي قدمته الشركة أثناء عملية المناقصة (العطاءات الفنية والمالية في هذه الحالة) والمواصفات.

- رابعاً، لا يأخذ الإطار القانوني في الاعتبار ضعف القدرات الإدارية للدولة التونسية.

وبحسب الدراسة، تم تعديل قانون عام 2008 من خلال "القانون الأفقي" وهو يهدف إلى تعديل والتنسيق بين مجموعة من القوانين التي تهدف إلى تحسين مناخ الاستثمار والتي دفعت بها مجموعة البنك الدولي بشكل أساسي، ومن ضمنها قانون عام 2015. إلا أن "القانون الأفقي" لم يتعامل مع هذه الإشكاليات، بل على العكس، خلق ثغرات جديدة ذكر منها:

- أولاً، أن منح الجهات المحلية والإقليمية حق الانخراط في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، في حين أن الحكومة المركزية نفسها أثبتت أن ليس لديها القدرة للتعامل مع مشاريع اللزمة المعقدة، هو أمر غير منطقي.
- ثانياً، التعديلات تضعف الرقابة الإدارية على

- مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ثالثاً، تضعف التعديلات قواعد الحكم الرشيد وتكافؤ الفرص في إجراءات المناقصة.
- رابعاً، يؤدي إنشاء فئة اللزمات "بإجراءات مبسطة" للخدمات العامة الكبيرة ومشاريع البنية التحتية إلى إزالة العديد من الضمانات المهمة.

9.2. استخلاصات من التجربة العربية في الشراكة بين القطاعين العام والخاص

لا نحتاج إلى جهد كبير كي نثبت أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليست حلاً سحرياً لتمويل التنمية، لا سيما في البلدان العربية. فما سبق أظهر أن المنطقة العربية هي في المرتبة الأدنى بين أقاليم من حيث جاذبيتها لهذه المشاريع - على افتراض أنها مفيدة للتنمية - ولا شيء يشير إلى احتمال تغير مستقبلي في هذه الوضعية، لا بل من المتوقع أن تتراجع حصتها بفعل مسلسل الأزمات العالمية منها (كما الكورونا) أو الإقليمية والوطنية منها التي تمتد بين الحروب المزمنة وصولاً إلى تقلص موارد الدولة وعدم استقرار المناخات السياسية والمؤسسية والتشريعية.

وعلى الرغم من تواضعها، فإن عددًا من مشاريع الشراكة المعلن عنها، لم تتحقق على أرض الواقع، بما في ذلك في دول مجلس التعاون الخليجي حيث شروط النجاح أفضل. فعلى سبيل المثال لا الحصر، 23.7% فقط من مشاريع الشراكة في مجلس التعاون الخليجي عرفت طريقها إلى الإنجاز، فيما تم التخلي عن معظمها، خصوصاً مشاريع ضخمة ومهيكله كالجسر البري للسكك الحديد (الرياض- جدة- الدمام) بقيمة 6 بليون دولار أمريكي؛ والطريق للسيار مفرق-غويظ بقيمة 3 بلايين دولار أمريكي؛ ومشروع مستشفى "توام" في إمارة أبوظبي. وهناك عدة أسباب لهذه الإخفاقات من أهمها نفاذ القروض التي اعتاد الرأسمال المالي العالمي تعبئتها، وذلك جراء الأزمة المالية العالمية لسنة 2008. كما أن بين الأسباب التكاليف الباهظة لهذه المشاريع العملاقة، والتي لا تتناسب مع أهميتها الاقتصادية الفعلية، كما أن أثرها التنموي محدود إن لم يكن معدوماً أو حتى له أثر ضار على التنمية. وعلى سبيل المثال، ما هو العائد الاقتصادي أو البيئي أو التنموي لبناء برج خليفة في دبي (أعلى برج في العالم)؟ وهل يمكن أن نتخيل وجود أي أثر تنموي إيجابي لمثل هذا المشروع الضخم الذي كلف ما يقارب 1.5 مليار دولار؟

من جهة أخرى، تتسم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية بغياب الشفافية على مستوى مختلف المراحل التي تمر عبرها، من مرحلة طلب العروض وصولاً إلى التنفيذ والاشتغال. والحال أن غياب الشفافية قد يفتح الباب لممارسات المحاباة ومنطق التدخلات والإرضاءات، خصوصاً في ظل أنظمة تهيمن عليها رأسمالية المحاسيب crony capitalism وتداخل السلطة والثروة. كما يغلب الطابع التكنوقراطي على صياغتها وتديرها وتهميش أي مشاركة شعبية في مختلف مراحل دورة المشروع وغياب التقييم القبلي لآثارها على حقوق الإنسان (خاصة ما يتعلق بالمساواة بين الجنسين وحقوق المرأة) والبيئة⁴². ليس فقط أثرها على حقوق الإنسان ولكن الالتزام بها أثناء تنفيذ المشروع (خاصة حقوق العمال).

على مستوى آخر، يؤدي التركيز على معايير الكفاءة الاقتصادية - بالمعنى الضيق - في اختيار وإنجاز مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى إعطاء الأولوية للمشاريع المربحة وتهميش القطاعات ذات الطابع الاجتماعي وعدم الأخذ في الاعتبار الآثار البيئية لهذه المشاريع.

بالإضافة إلى هذا، هناك مخاوف حقيقية من أن تستحوذ الشركات المتعددة الجنسية على صفقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأن تحتكر السوق، مع ما قد ينجم عن هذا الوضع من آثار سلبية على مستوى أسعار الخدمات العمومية الأساسية (خاصة الماء والكهرباء والنقل العمومي) ووجود عدم التساوق في الولوج إلى المعلومات الذي يصب في صالح هذه الشركات.

نستنتج مما سبق أن جعل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في خدمة الصالح العام والمواطنين ليس سهلاً ولا تلقائياً، ويتطلب حوكمة عمومية وديموقراطية فعالة، ومساءلة مجتمعية مبنية على مبادئ العدالة الاجتماعية والإنصاف من خلال تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية والجنديرية والبيئية لهذه المشاريع، وتعبئة منظمات المجتمع المدني الجادة والحركات الاجتماعية لهذا الغرض.


الجدول 8: قائمة الدول العربية والقوانين ذات العلاقة بالشراكة

ملاحظات	الهيئة النازمة	القانون	البلد
<p>هناك قانون للمناقصات العمومية يستعاض به:</p> <p>Décret présidentiel n°15-247 du 2 Dhou ZI Hidja 1436, correspondant au 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public</p> <p>الخصخصة أو الشراكات يتم نظمها بقوانين قطاعية أو قوانين للمشروع نفسه.</p> <p>لمزيد من التفاصيل: http://www.aflsf.org/sites/default/files/PPP%20Country%20Profile%20-%20Alg%C3%A9rie.pdf</p>		لا يوجد	الجزائر
<p>الرابط إلى القانون:</p> <p>http://parliament.iq/wp-content/uploads/2019/09/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D9%83%D8%A9-%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5.pdf?__cf_chl_jschl_tk__=3ae f85047ba22b09fc75321aac5966c9b0afef99-1589970193-0-AdMYWmjCTYIHR6SS7aHnlQcodorW7rsHJ0x9vo9djZoKdrpa1k3WB19M1hG-SN3NpfNeJ1rTuWB05WOLQMuD-kgRYdgoE_DbyOpExs9KrKk0MDLVsGjJWe5bx0senAn_QM3ee0TbNUeyYwZIK9XdCYB0cy51eMndxfR4PLITQvceD8LmLQRNOyb xlhbFdqhf_9Pvl-4T4kzoOl96HcGtiNH2TMVOW6Q6LOexluGkQE8k-3Uri6rWkCcAGbb2kMPEzzY2h1uz922leaP3i-</p>	<p>نصت المادة (4/أولاً) على تشكيل مجلس يسمى "مجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص"</p>	<p>قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص</p>	العراق

<p>للمزيد من التفاصيل: http://www.aflsf.org/sites/default/files/PPP%20Country%20Profile%20-%20Maroc.pdf</p>	<p>وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة - مديرية المنشآت العامة و الخصوصية</p>	<p>القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (ظهير شريف رقم 1.14.192 صادر في 24 ديسمبر 2014):</p> <p>https://www.justice.gov.ma/downloading/file/maktaba/8%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D8%AF%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9%20%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9/13%20%20%D8%B9%D9%82%D9%88%D8%AF%20%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D9%83%D8%A9%20%D8%A8%D9%8A%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D9%86%20</p>	<p>المغرب</p>
	<p>مكتب وزير الدولة للشؤون الاقتصادية</p>	<p>لا يوجد</p>	<p>فلسطين</p>
<p>أجري تعديل على القانون: https://www.youm7.com/story/2019/9/8/%D8%AA%D8%B9%D8%AF%D9%8A%D9%84-%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF-%D9%81%D9%89-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%AA%D9%86%D8%B8%D9%8A%D9%85-%D9%85%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%83%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-</p>	<p>الوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص - وزارة المالية</p>	<p>قانون رقم 67 عام 2010: http://www.asa.gov.eg/attach/665_law_67_2010.pdf</p>	<p>مصر</p>
<p>الأردن لها قانون منذ عام 2014 (رقم 31) لكنها عادت وأقرت قانوناً جديداً</p>	<p>وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص</p>	<p>قانون مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص - رقم (17) لسنة 2020: http://lawpedia.jo/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D9%83%D9%80%D8%A9-%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9/%D9%8A%D9%86-%D8%A7</p>	<p>الأردن</p>

تم إقرار هذا القانون تحضيراً لإشراك القطاع الخاص في إعادة الإعمار	مجلس التشاركية	قانون رقم 5 لعام 2016: http://www.pministry.gov.sy/contents/12539/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%B1%D9%82%D9%85-5/-%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85-2016-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%83%D9%8A%D8%A9-%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D9%86-	سوريا
مسودة القانون غير متاحة أونلاين	وزارة التخطيط	يناقش حالياً في البرلمان	اليمن
	المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة	قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص: https://www.lp.gov.lb/Resources/Files/3dcd3eb6-f5a1-40ab-ac9b-126646636fc5.pdf	لبنان
	الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص المجلس الاستراتيجي للشراكة بين القطاعين العام والخاص	قانون عدد 49 لسنة 2015 مؤرخ في 27 نوفمبر 2015 يتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص: http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/ta2015491.pdf تم تنقيحه بموجب القانون عدد 47 لسنة 2019 المؤرخ في 29 ماي 2019 المتعلق بتحسين مناخ الاستثمار قانون رقم 23 لسنة 2008 يتعلق بنظام اللزمات Concessions http://www.igppp.tn/sites/default/files/Loi%202008-23%20AR.pdf	تونس
	هيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص	القانون رقم 116 لسنة 2014 ولائحته التنفيذية القانون رقم 7 لسنة 2008 ولائحته التنفيذية القانون رقم 39 لسنة 2010 بتأسيس شركات كويتية مساهمة تتولى بناء وتنفيذ محطات القوى الكهربائية وتحلية المياه في دولة الكويت http://www.kapp.gov.kw/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D8%A7%D8%AA2	الكويت

	وزارة المالية	القرار رقم (1/1) لسنة 2017، الصادر عن مجلس الوزراء، بشأن دليل أحكام وإجراءات عقود الشراكة بين الجهات الاتحادية والقطاع الخاص الإطار التنظيمي لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في دبي: القانون المحلي رقم 22 لعام 2015: https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Ar%20	الإمارات
هناك قانون رقم 41 لعام 2002 بشأن سياسات وضوابط الخصخصة		لا يوجد	البحرين
في إطار رؤية 2030، وفي إطار المحاولات لتنويع الاقتصاد وجذب المزيد من الاستثمار الأجنبي	المركز الوطني للتخصيص	لا يوجد - تنظم الشراكات عادة في إطار قوانين الاستثمار والمنافسة، بالإضافة إلى قوانين فض النزاعات وأنظمة الموارد البشرية، وقوانين الملكية الفكرية. تم طرح مشروع قانون على العامة - لم يقر بعد.	السعودية
في إطار استراتيجية 2030		يناقش حالياً مشروع قانون ويتوقع أن يصدر قريباً	قطر
لا زال يعتمد قانون الشراء والتعاقد لعام 2010 تمت مناقشة قانون قبل سقوط البشير - اتهم القانون أنه يسعى إلى "شراء" رجال الأعمال المؤيدين للانتفاضة، وأنه سيرسخ المحسوبيات. مشروع تنظيم سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في السودان كان مدعوماً من البنك الدولي، بالتعاون مع شركة كاستاليا للاستشارات	وزارة المالية - وكالة التخطيط - وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص	لا يوجد	السودان
		القانون رقم 006-2017 المتعلق بالشراكة بين القطاع العام والخاص: https://www.droit-afrique.com/uploads/Mauritanie-Loi-2017-06-PPP1.pdf	موريتانيا
		لا يوجد	جيبوتي
	حسب القطاع	لا يوجد	الصومال
		يتم نقاش مشروع قانون	ليبيا

The page features a background of light gray diagonal lines. On the left side, there are several overlapping geometric shapes: a large gray triangle at the top, a smaller gray triangle below it, and a black triangle at the bottom. A photograph of a room corner is integrated into the design, showing a white wall, a ceiling with some discoloration, and a dark horizontal vent or light fixture. The text is positioned to the right of these shapes.

الجزء الثالث: الإطار التقييمي
للسراكة بين القطاعين العام
والخاص

تمهيد

يهدف هذا الجزء إلى مساعدة نشطاء المجتمع المدني والحركات الاجتماعية على تقييم التأثير التحويلي لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص على حياة الناس وعلى التنمية، أخذًا في الاعتبار المجالات ذات الأولوية بالنسبة للمجتمع المدني (القيمة الاقتصادية المضافة وإحداث فرص العمل، واحترام حقوق الإنسان من طرف القطاع الخاص، والشفافية، والاستدامة البيئية... الخ. سيتم الاسترشاد بالنهج التنموي-الحقوقي كإطار معياري أساسي لتقييم الأثر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمدنية والثقافية، وهو ما يتوافق مع الأساس الذي تقوم عليه خطة الأمم المتحدة 2030 للتنمية المستدامة.

1.3: الاسس والمنطلقات: الربط بين الحقوق والتنمية

يعتمد الإطار التقييمي المقترح على النهج التنموي - الحقوقي باعتباره الإطار المفاهيمي لعملية التنمية البشرية، ويشمل ذلك المكون القانوني لمنظومة حقوق الإنسان الدولية وما ينبثق عنها على مستوى التشريعات والمؤسسات الوطنية، وتتكون الشريعة الدولية لحقوق الإنسان من مواثيق حقوق الإنسان الدولية والإقليمية والمعايير الدولية للعمل، إضافة إلى الوثائق الدولية الأساسية الخاصة بالبيئة بما هي حق، والمواثيق الخاصة بحقوق النساء والأطفال والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة، والفئات المهمشة.

ويقاس أداء المؤسسات الدولية والوطنية وشركات الأعمال والقطاع الخاص بمدى احترام وحماية حقوق الإنسان، ومدى وفاء المؤسسة أو الدولة بالالتزامات تجاه هذه الحقوق وأثر السياسات والمشاريع عليها من الناحية العملية. ويركز هذا الدليل بشكل خاص على تأثير مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص على الحقوق وعلى التنمية، الأمر الذي يقتضي اعتماد وسائل أكثر تحديدًا لتحديد وقياس هذا التأثير. وفي هذا الصدد، نعتمد الإطار المتمثل في خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 2015 باعتبارها اجندة التنمية العالمية، وإطارًا يحظى بالاجماع لترجمة قائمة حقوق الإنسان إلى أهداف ومقاصد تنموية محددة قابلة للرصد والقياس، ويعبر تحقيقها عن مستوى أعمال الحقوق بالممارسة. إن خطة التنمية المستدامة لعام

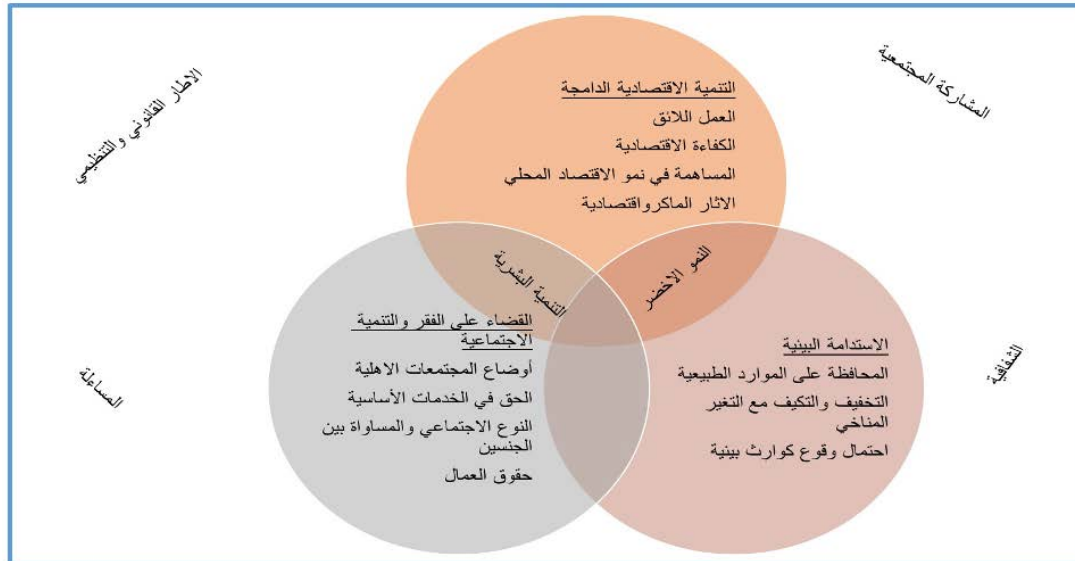
2030 "ترتكز على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان"، وتستند، من بين أمور أخرى، إلى إعلان الأمم المتحدة بشأن الحق في التنمية، وكما جاء في ديباجتها، فإن أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر والمقاصد المرتبطة بها "يقصد بها أعمال حقوق الإنسان الواجبة للجميع" (ديباجة خطة التنمية المستدامة لعام 2030).

وثيقة أخرى لها أهمية مرجعية بالنسبة إلى الدليل هي "المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان". وتتص هذه الأخيرة على "الخطوات التي ينبغي على الدول اتخاذها لتعزيز احترام الأعمال التجارية لحقوق الإنسان، وتشكل الأساس الذي يمكن أن تستند إليه الشركات في إدارة مخاطر إحداهن أضرار بحقوق الإنسان، وتقديم لأصحاب المصلحة مجموعة من المعايير لتقييم احترام الأعمال التجارية لحقوق الإنسان". وقد أشار المبدأ الخامس بوضوح أن على الدول اتخاذ خطوات إضافية لتطبيق التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان عندما تتعاقد مع الشركات أو تسن لها تشريعات لتقديم خدمات يمكن أن تؤثر عليها، وأنه لا يمكن للدول أن تتخلى عن التزاماتها في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان عندما تخصص تقديم الخدمات. وأنه "ينبغي أن توضح عقود الخدمات أو التشريعات التمكينية ذات الصلة توقعات الدولة بأن تحترم هذه المؤسسات التجارية حقوق الإنسان". إن التركيز على هذين المرجعين (أجندة 2030 والمبادئ التوجيهية) يعود لسببين رئيسيين: أولهما أن تحقيق أهداف التنمية المستدامة رهن بتفعيل الهدف رقم 17 المتعلق بـ "تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة"، ومن بينها المقصد رقم 17-17 "تشجيع وتعزيز الشراكات العامة بين القطاع العام والقطاع الخاص وشركات المجتمع المدني الفعالة، بالاستفادة من الخبرات المكتسبة من الشراكات ومن استراتيجياتها لتعبئة الموارد". أمّا ثانيهما فهو أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص مؤطرة دوليًا بالمبادئ التوجيهية (غير الملزمة) بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، ما يحيل على أهمية تفعيل واحترام حقوق الإنسان في مشاريع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، ليست الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بمعناها الواسع، حديثة النشأة؛ إلا أن الذي استجد حديثًا هو التركيز عليها والترويج لها كآلية لتمويل التنمية، وكإحدى وسائل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة كما نص الهدف السابع عشر وقد ترافق التشديد على هذه الشراكات كوسيلة لتنفيذ أهداف التنمية في خطة 2030 مع مسار محدد للتعاون

"التنموي" سعى إلى وضع مبادئ للشراكات التنموية بين مختلف أصحاب المصلحة، ومن ضمنها المساءلة المتبادلة، والتركيز على النتائج التنموية. وفي ما يتعلق بالشراكات مع القطاع الخاص، تم تحديد المبادئ الآتية: هل يمكن مراجعة مصدر هذه المبادئ ونصها الإنكليزي لأن الصياغة تبدو غير مقنعة وربما هناك عدم دقة في الترجمة

- الملكية الوطنية.
- تحقيق الأثر والنتائج التنموية.
- الشفافية والمساءلة.
- عدم إغفال أحد.

إن القطاع الخاص مطالب دولياً، إلى جانب التزامه بمبادئ حقوق الإنسان والتنمية المستدامة، أن يلتزم بالشفافية وأن يكون مساعداً أمام باقي الشركاء التنمويين خصوصاً عند دخوله في علاقات شراكة مع القطاع العام. والحجة التي تدعم التشدد في مراقبة القطاع الخاص الشريك مع القطاع العام تتمثل في كونه يستفيد من خلال الشراكة من المال العام العائد لعموم الشعب ودافعي الضرائب، أو يستفيد من الدعم التنموي الرسمي المخصص للدولة المعنية. وهو عملياً بمثابة المآل العام الذي يخضع لأسس ومبادئ المحاسبة العمومية وأصولها. وبهذا المعنى فإن موضوع الشراكة وهدفها لا يمكن أن يكونا تجاريين بحت، بل يجب أن تتضمن بالضرورة بعداً تنموياً ما يفرض على مشاريع الشراكة الالتزام بمعايير منظومة التنمية - الحقوق، وإلا لا تكون مستحقة لإدراجها ضمن مفهوم الشراكات التنموية أصلاً.



الشكل 26: الإطار التحليلي لتقييم الشراكة بين القطاعين العام والخاص

2.3 : الإطار التحليلي لتقييم الأثر

العمال المكلفين ببناء المشروع. بالإضافة إلى هذا، من المحتمل ألا يتم احترام معايير العمل الأساسية (خاصة حرية تكوين النقابات، والمفاوضات الجماعية، وعمل الأطفال، والعمل الجبري، والتمييز، وظروف الإقامة). وفي بعض الاحالات، يضطر بعض الأهالي ممن طردوا من أراضيهم من أجل تشييد المشروع إلى العمل في البناء لدى الشركة المكلفة بالتشييد، غالباً في ظروف قريبة من العبودية. من جهة أخرى، ينجم عن تولي شركات أجنبية مهام التشييد في إطار الشراكة استقدام عمالة أجنبية واستيراد المدخلات من الخارج، ما يؤثر سلباً على العمالة والشركات الصغيرة والمتوسطة المحلية.

التأثيرات على المجتمعات المحلية: من المحتمل أن تتأثر المجتمعات المحلية وسكانها سلباً من جراء أشغال تشييد المشروع، أن على المستوى الصحي أو كذلك بالنسبة لسلامة الأفراد. وتتجلى هذه التأثيرات في صعوبات عابرة مثل انتشار الغبار أو الضجيج على سبيل المثال لا الحصر، أو في قضايا أكثر صعوبة كفقدان الممتلكات أو الأضرار التي قد تلحقها، وتدهور البيئة الصحية، والوفيات من جراء عمليات البناء والتشييد. كما أن توافد الباحثين عن العمل ومقدمي الخدمات على موقع المشروع قد يخلف اضطرابات في الفضاء العام المحلي، ويهدد الوضع الصحي والسلامة والأمن. من جهة أخرى، قد يؤدي شراء أو الاحتلال المؤقت للأراضي والتلوث والاستغلال المفرط للثروات إلى الحد من قدرة المجتمعات الأهلية المحلية على الاستفادة من الخبرات الطبيعية كالماء والغابات والثروة السمكية، وكذلك الثروات الثقافية المحلية.

الأثر البيئي: قد يكون لتلوث الهواء والماء والتربة في موقع مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص انعكاسات سلبية على المجال البيئي المحيط به. كما يمكن في بعض الحالات أن يؤدي ذلك إلى تغييرات في أنماط الحياة وسبل العيش التقليدية السائدة، وفي العلاقات بين الإنسان والطبيعة ضمن النطاق المحلي، كما العلاقات الاجتماعية بين الأفراد في المجال المحلي العام أو داخل الأسرة بين أفرادها. من جهة أخرى، من المحتمل أن تستمر هذه الآثار بإرخاء ظلها على المشروع خلال مرحلة تشغيل منشآت المشروع وبعد تفكيكها عند نهايته. على صعيد آخر، يجدر التنبيه إلى بعض قضايا حقوق الإنسان التي تطرح خلال دورة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مختلف مراحلها. ويتضمن ذلك انتهاكات حقوق الإنسان في مجال حرية إبداء الرأي وحرية التجمع السلمي وتكوين

يستند الإطار التحليلي المقترح إلى ثلاث ركائزناظمة لأهداف التنمية المستدامة وغاياتها، وهي الركائز الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، إضافة إلى المبادئ العامة المرتبطة بالمشاركة المجتمعية والشفافية والمساءلة (الشكل 26). ويفترض أن يزود هذا الإطار الفاعلين في المجتمع المدني والحركات الاجتماعية بأدوات تحليلية وعملية لتقييم آثار الشراكة بين القطاعين العام والخاص على التنمية وحقوق الإنسان. ويمكن لهذه الآثار أن تكون إيجابية أو سلبية، وهذا يتوقف إلى درجة كبيرة على ميزان القوى بين الشركات الخاصة (الأجنبية أو الوطنية) والفاعلين الآخرين الوطنيين أو المحليين (الدولة، والنقابات، والمجتمعات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني، والحركات الاجتماعية... الخ). وفي حال لم تتوفر موازين القوى المناسبة وآليات الرقابة الفعالة، يمكن أن يترتب عنها ضرر على التنمية وعلى حقوق الإنسان إذا تم الاحتكام حصراً إلى مبدأ الربح دون مراعاة الأبعاد الاجتماعية أو البيئية، وهذا ما تركز عليه المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: "الأثر الضار بحقوق الإنسان" هو الأثر الذي يحدث عندما يتسبب عمل ما في سلب الفرد قدرته على التمتع بحقوقه الإنسانية أو الحد من تلك القدرة. كما ينص المبدأ التوجيهي رقم 19 على الآتي: "من أجل قياس المخاطر التي تتعرض لها حقوق الإنسان، ينبغي للمؤسسات أن تحدد وتقيم أي آثار فعلية أو محتملة ضارة بحقوق الإنسان قد تكون متورطة فيها إما من خلال أنشطتها أو نتيجة لعلاقاتها التجارية".

يمكن مقارنة تأثيرات مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص على حقوق الإنسان على المستويات الجزئية (ميكرو micro)، والبيئية (أو الوسطية - ميزو meso)، والكلية (ماكرو macro).

أولاً: على المستوى الجزئي (المحلي)، غالبية التأثيرات السلبية على التنمية وحقوق الإنسان تقع أثناء مرحلة التخطيط والبناء. ويتضمن ذلك التأثيرات على الناس (لاسيما العمال والمجتمعات المحلية) وعلى البيئة.

التأثيرات على العمال: لقد وثقت الدراسات والتقارير أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تحترم دائماً معايير العمل اللائق كما حددتها منظمة العمل الدولية حيث يدفع هاجس تقليص التكاليف المستثمر في إطار الشراكة إلى تقليص أجور وتعويضات

الجمعيّات، خصوصًا في حال لجوء الحكومات أو الفاعلين الاقتصاديّين الخواص إلى ترهيب العمال أو أفراد المجتمعات الأهلية، واستعمال القوة في مواجهة الاحتجاجات السلمية ضد مشروع معين للمشاركة. وعلى المنوال نفسه، قد تواجه ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومة، والحق في المشاركة والاستشارة من طرف العاملين في المشروع ومكونات المجتمع الأهلي، عوائق كبيرة في حال امتناع أصحاب المشروع عن الكشف عن التأثيرات المحتملة للبنية التحتية المقرر تشييدها خلال مراحل التخطيط والتنفيذ والتشغيل.

العلبة 1: استفتاء حول مشاركة القطاع الخاص في البنى التحتية⁴³

ثانيًا: على المستوى البيئي (أو الوسطي): يتعلق الأمر بتأثيرات مشاريع الشراكة على مستعملي البنى التحتية أثناء مرحلة تشغيلها. وخلافًا لما يحدث على المستوى الجزئي، تطال التأثيرات فئات أوسع من الساكنة، وتتعرض الفئات الهشة والفقيرة، أو تلك التي تعاني من تمييز بنيوي، لأكبر الأضرار الناجمة عن المشروع. وتتجلى هذه التأثيرات على الخصوص على مستوى ولوج الخدمات المقدمة من خلال البنى التحتية (النقل، الماء، الكهرباء.. الخ) كأن لا يكون تصميم المشاريع دامجًا؛ أو عدم القدرة على تحمل تكاليفها. على سبيل المثال، وفقًا للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة، يخول حق الإنسان في المياه والصرف الصحي لأي شخص، دون تمييز، أن يحصل على ما يكفي من المياه المأمونة والمقبولة والمتاحة فعليًا والمعقولة الكلفة لأغراض الاستعمال الشخصي والمنزلي، وأن يحصل فعليًا وبتكلفة معقولة على خدمات صرف صحي، في جميع ميادين الحياة، تكون مأمونة ومقبولة وتوفر شروط صون الخصوصيات وتكفل الكرامة. وحتى في حالات تفويض مهمة توفير الخدمات لأطراف ثالثة (شركات خاصة أو عامة على سبيل المثال)، فإن الحكومة ملزمة بتنظيم أنشطتها لضمان مراعاة جميع جوانب هذا الحق من حقوق الإنسان.⁴⁴

غير أن تحديات كبيرة قد تحول دون تفعيل هذا الحق على أرض الواقع من خلال مشاريع الشراكة. على سبيل المثال لا الحصر، أدت تجربة الشراكة في مجال الماء في المغرب إلى زيادات في التسعيرة على حساب القدرة الشرائية للمستهلكين. كما تم الإضرار بمبدأ عدم التمييز، حيث لم تلتزم شركات التدبير المفوض بالتزاماتها في ما يخص ربط العائلات المعوزة بشبكة الماء والكهرباء والصرف الصحي⁴⁵.

من جهة أخرى، تختلف التوقعات والحاجات من الخدمات التي توفرها مشاريع الشراكة من مجموعة بشرية إلى أخرى. فالنساء والشباب والشيوخ والأشخاص ذوي الإعاقة، والمجتمعات المهمشة قد تستعمل البنى التحتية بشكل مختلف مقارنة مع المستهلك النمطي. وهذا صحيح مثلًا بالنسبة لاستعمال وسائل النقل من طرف الرجال مقارنة مع النساء، بالإضافة إلى ضرورة توفر الإنارة وشروط السلامة والأمان. لهذه الأسباب، نرى أن النساء والأشخاص ذوي الهويات غير النمطية يواجهون عقبات أكثر من غيرهم في حالة وجود وسائل نقل لا توحى بالثقة والأمان أو مترهلة. بالتالي ولا بد من لحظ ذلك في عملية تخطيط وإدارة مشاريع البنى التحتية بشكل يستجيب للحاجات الخاصة لكلا الجنسين، بالإضافة إلى حاجات مختلف الفئات الاجتماعية والعمرية والأشخاص ذوي الإعاقة.⁴⁶

ثالثًا: على الصعيد الكلي (أو الماكروي): يتعلق هذا البعد بالتأثيرات على حقوق الإنسان التي تمس المجتمع بصفة عامة والناجمة عن اعتماد نمط الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتشديد البنى التحتية، لاسيما الكبرى منها. ومن أهم هذه التأثيرات تلك المرتبطة باستصغار التكلفة المالية للمشاريع أو تضخيم المنافع المالية والاقتصادية والاجتماعية التي قد تولدها. ويلاحظ أن مشاريع البنى التحتية الضخمة غالبًا ما تكون مبنية على تحليل ضعيف للتكاليف والفوائد وتقييم مجتزأ للأثار الاجتماعية والبيئية، مع ما يستتبع من إخفاق في تلبية حاجات وأولويات السكان بصفة عامة. كما أن هذه المشاريع قد تحمل معها أثار بيئية واجتماعية ضارة بشكل كبير في بعض الحالات لجهة تدميرها لأنماط الحياة في النطاق الذي تؤثر فيه (مثلًا مشاريع السدود في لبنان التي تلحق ضررًا بيئيًا كبيرًا وتدمر مواقع أثرية وأراضي زراعية، إضافة إلى كونها تشكل إنفاقًا غير مجدٍ وتزيد من حجم الدين العام الذي هو أصلاً كبير جدًا ويبلغ حوالي 170% من الناتج المحلي في بلد يمر بأزمة اقتصادية ومالية كبيرة - عام 2020).

في مصر: يمكن ملاحظة أن بعض الشراكات كان لها أثر سلبي على حقوق السكان. ففي قرية أسوان، يعاني العديد من الأطفال من مشاكل الجهاز التنفسي كنتيجة لتعرضهم للصرف الصحي والحشرات والبكتيريا التي يحملونها، ومن المهم أن نعرف أن 89% من القرى في مصر تعاني من ضعف أو نقص في خدمات الصرف الصحي. وحاول أهالي القرية التواصل مع الحكومة المحلية لحل الأزمة، ثم أصدرت السلطات قرارًا وزاريًا بإنشاء محطات رفع

اجتماعية من أصل 90000 اتصال من قبل جماعة ليديك الفرنسية، ما ترك جزءاً قليلاً من السكان دون الحصول على الكهرباء والمياه والصرف الصحي بشكل صحيح.⁴⁸

3.3: قياس الأثر: قائمة تحقق (checklist) ومؤشرات

ينتج عن التزامات الدولة تجاه الشراكة مع القطاع الخاص ضغوط مالية على المدى المتوسط والبعيد. ويعود هذا إلى مدفوعات الحكومة المستقبلية بموجب عقود هذه الشراكات وكذلك المدفوعات المستقبلية المتوقعة والناشئة عن الضمانات واجبة السداد. ويزيد من حجم المخاطر المالية كونها تسجل خارج الميزانية العامة للحكومة. إن احتمال وقوع هذه المخاطر على المستويين المتوسط والبعيد يحد من إمكانية الدولة الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها، حيث تنص المادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأن "تعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ (...) ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكاً إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية".

في هذا الصدد، وكما سبق بيانه في الأقسام السابقة من هذا الدليل، فإن ما يتوقع تحقيقه من وفر من خلال اللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص من أجل تنفيذ المشاريع التنموية غالباً ما يتحول إلى العكس، فتكون كلفة المشاريع أكثر مما لو نفذت من خلال الآليات التقليدية بما فيها التنفيذ المباشر من قبل القطاع العام والسلطات المحلية أو من خلال التعاقد المباشر مع المقاولين، كما أنه غالباً ما يجري استسهال القبول بالمشاريع نظراً لتمويلها من خارج الموازنة، ما يؤدي إلى الحرمان من موارد على فترات طويلة (مدة العقد) أو حتى الاقتراض، أي تأجيل السداد وتحويله إلى عبء على الأجيال القادمة. وهذا سبب إضافي للقيام بتقييم أثر قبلي جدي على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية قبل الشروع في أي شراكة، وكذلك مواكبة التنفيذ باستخدام تقييم الأثر هذا لمواكبة المسار الواقعي للأمر على المستويين المحلي والوطني.

وتجهيز في المنطقة. وقد أسند المشروع إلى شركة المقاولون العرب بتكلفة 55-50 مليون جنيه وقد توقف المشروع فجأة بعد عامين بسبب نقص الموارد المالية دون الكشف عن تفاصيل إضافية للجمهور، ولم تعط الشراكة النتائج المتوقعة وأبقت سكان القرية معرضين لخطر الإصابة بالأمراض.

وثمة مسألة أخرى تتعلق بالشراكات في مصر هي انعدام الشفافية، الذي يمثل تعدياً على الحقوق الاجتماعية في كثير من الحالات التي لا يشارك فيها المواطنون في القرارات ولا يستشار الرأي العام. ضمن مشروع الشراكة المصرية لبناء مدارس متميزة مع القطاع الخاص، فقد تم منح الشركات الحق في امتلاك المدارس لمدة 40 عاماً والاستفادة منها مالياً عندما نصت المادة الثانية من القانون 67 على أن الحد الأقصى لمدة عقود الشراكة هو 30 عاماً في مصر. ولم توضح أسباب هذا الاستثناء للجمهور الذي لم يبلغ بالعملية التي أدت إلى هذا القرار ولم يشارك فيه. بالإضافة إلى ذلك، لم يتم توضيح الأسباب والمصالح العامة وراء اختيار شركاء معينين في هذا المشروع مثل NI Capital ويمكن أن تكون مثيرة للجدل بالنظر إلى أن بنك الاستثمار القومي (التابع للشركة) لم يتم الإعلان عنه إلا في كانون الأول/ديسمبر 2015، قبل أشهر من بدء مشروع الشراكة مع القطاع الخاص ولم يكن لدى الشركة خبرة كافية كمؤسسة للحفاظ على مشروع بهذه الأبعاد والتأثيرات. وفي هذا السياق، كانت هناك حاجة إلى المزيد من الخبرة التقنية لتنفيذ المشروع وتحقيق قيمة مضافة للسكان الذين لم يشاركو في القرار.⁴⁷

في المغرب، تقوم شركة VEOLIA الفرنسية بتوزيع الكهرباء على مدينة طنجة بأعلى سعر في السوق في جميع المدن المغربية. ما يزيد من العبء المالي للفئات الضعيفة. وبالإضافة إلى ذلك، استفادت شركات الإدارة في قطاعات مثل المياه والكهرباء والمرافق الصحية من عدم وجود التزام قانوني بالإبقاء على العمالة السابقة للتخلص من الجزء غير المبهم من العاملين. ولجأت الشركات إلى العمالة المؤقتة المفرطة التي أضافت أيضاً إلى عدم استقرار العمال ومنعتهم من تراكم الخبرات والتدريب لتحقيق أهداف المشاريع.

ونتيجة لذلك، لم تحقق المشاريع أهدافها على الرغم من التزاماتها وتوقعات الناس. على سبيل المثال، لم تنجز مجموعة Amendis التابعة لشركة VEOLIA سوى 3030 من 10,000 اتصال تعهدت بها الشركة الفرنسية في طنجة. وشهدت الدار البيضاء حالة مماثلة، حيث لم يتم إقامة سوى 806 45 اتصالات

الحكومة الرشيدة والديموقراطية في الشراكة بين القطاعين العام والخاص	الاستدامة البيئية	التنمية الاجتماعية والقضاء على الفقر	التنمية الاقتصادية الدامجة	
	التأثير على الموارد الطبيعية للمجتمع المحلي	العمل اللائق	التأثير على المشاريع المتوسطة والصغيرة	المستوى المحلي
		حقوق المجتمعات الأهلية	التأثير على الملاكين الصغار نقل التكنولوجيا	
	التخفيف والتكيف مع التغير المناخي احتمال وقوع كوارث بيئية	الولوع إلى خدمات ذات جودة	الكفاءة الاقتصادية	المستوى الوطني
الآثار الماكرواقتصادية إدماج مقارنة المساواة الجنوسية				

جدول 9: شبكة تحليل للأثر الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على المستويات المحلية والوطنية

هل هناك تسريح للعمال من جراء اعتماد مشروع الشراكة ع-خ؟
مستوى الأجور: الأجر المتوسط للعمال (مفصل حسب الجنس، نوعية عقد العمل/دائم أو مؤقت) مقارنة مع الحد الأدنى للأجور/ ثم مع كلفة المعيشة، وتناسبه مع طبيعة العمل.
ظروف العمل:
عدد وطبيعة انتهاكات حقوق العمال، متوسط ساعات العمل في الأسبوع، مدى مراقبة الشركة لاحترام حقوق العمال من طرف مورديها، نسبة العمال الذين يستفيدون من التدريب (نوعية التدريب ومدته الزمنية)، نسبة العمال المشمولين بالاتفاقيات الجماعية أو العقد الجماعي، نسبة العمال المنتسبين للنقابات، الخ.

مؤشرات حقوق المجتمعات المحلية

العدد التقريبي لأفراد المجتمع المحلي الذين يعملون ويحصلون على أجر من الشركة.
مدى الاستفادة من البنى التحتية المنجزة من طرف الشركة.
عدد وطبيعة الخلافات حول استعمال الموارد الطبيعية للمجتمع المحلي (بما فيها الخلافات حول الأرض والماء) من طرف الشركة.

انطلاقاً مما سبق، نركز التقييم على بعض الأهداف الأساسية التي تشكل أبعاد التنمية المستدامة، كما نقترح مؤشرات لقياس الأثر الكمي منها والنوعية، وتتضمن الفقرات التالية الأسئلة الرئيسية التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني الاسترشاد بها لتشكيل نوعاً من قائمة تحقق (checklist) للنقاط التي يجب الاستعلام عنها ورصدها وتقييمها، لتشكيل عناصر التقييم الإجمالي لأثار الشراكة على التنمية والحقوق. وغني عن البيان هنا، أن هذه القائمة استرشادية ومرنة، ويجب أن تقوم الجهة المعنية بالرصد بتكييفها حسب المشروع المعني وخصائص البلد والمجتمع. وتشمل القائمة المكونات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية بالتتابع، وهي بمثابة تطبيق للإطار التحليلي لتقييم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي سبق عرضه (الشكل 26).

أولاً: القضاء على الفقر والتنمية الاجتماعية: يشمل

هذا المكون عدة أبعاد من بينها أوضاع المجتمعات المحلية والولوع إلى الخدمات الأساسية والمساواة بين الجنسين وحقوق العمال وإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة... الخ. ونقترح المؤشرات والأسئلة الآتية:

مؤشرات العمل اللائق

عدد مناصب العمل اللائق الجديدة (المباشرة وغير المباشرة) التي يوفرها مشروع الشراكة ع-خ (بالقيمة المطلقة وبالمقارنة مع حجم العمالة في الاقتصاد المحلي أو الوطني).

ج - مؤشرات الولوج إلى الخدمات الأساسية

يتم اختيار الخدمات التي يتم قياس الأثر عليها بحسب طبيعة المشروع، والخدمات التي تتأثر سلباً، وما يرد هنا هو على سبيل المثال:

الأثر على التعليم:

هل تأثر الالتحاق بالتعليم سلباً أو إيجاباً بالمشروع؟ ما هي نسبة الزيادة؟ هل شمل الفتيات؟ إذا كان المشروع نفسه على صلة بالتعليم: هل حصل تحسن في نوعية التعليم؟ هل تم تجهيز المدارس على نحو أفضل؟ ما هي المؤشرات التي يمكن رصدها وقياسها؟

الأثر على الصحة:

هل نتج عن المشروع أضرار صحية مباشرة أو غير مباشرة (تلوث، دخان، تدمير مزروعات أو غابات، مواد كيميائية... الخ). هل يراعي المشروع الظروف الصحية في منشأته، وفي ظروف العمل؟ هل يتمتع العاملون بالمشروع بالتأمين الصحي لهم ولعائلاتهم؟

المرافق العامة:

هل اعتمدت المعايير الدامجة في تنفيذ المشروع بما يسمح بولوج الجميع إلى استخدام المنشآت والبنى التحتية؟ هل تمت مراعاة مواصفات الأمان والإدارة الكافية وشروط السلامة؟

د - مؤشرات المساواة بين الجنسين

هل تم إدماج/لحظ خصائص النساء والرجال في مختلف مراحل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص (على سبيل المثال لا الحصر، إدراج تقييم الآثار المحتملة على الرجال والنساء والمساواة بينهم في دراسة جدوى المشروع؛ أفراد جزء خاص من دراسة الجدوى لخطة العمل لجهة أثرها على الأدوار الاجتماعية للنساء والرجال).

هل أدى المشروع إلى تحسين الرفاه الاجتماعي للنساء والبنات من خلال خفض نسبة سوء التغذية، والأمراض، ووفيات البنات، تقليص نسبة الأمية الوظيفية والرفع من نسبة تدرّس البنات في مختلف المستويات الدراسية، الخ؟

هل يساهم المشروع بالنهوض بالمساواة بين الجنسين من خلال الفرص الاقتصادية المتاحة، خصوصاً بالنسبة لفرص الشغل المحدثة بمشاريع الشراكة ع-خ وكذلك الحماية الاجتماعية والولوج إلى

الموارد (المالية على سبيل المثال)؟ هل التزم المشروع بضمان تمثيل أكبر للنساء في الهيئات والمنظمات المحدثة في إطار مشاريع الشراكة ع-خ؟

ثانياً: التنمية الاقتصادية الدامجة

يشمل ذلك: العمل اللائق، الكفاءة الاقتصادية، المساهمة في نمو الاقتصاد الوطني أو المحلي بما فيها نقل التكنولوجيا والآثار الماكرو-اقتصادية. وتشمل الأسئلة التوجيهية ما يأتي:

الكفاءة الاقتصادية:

هل هناك انخفاض في التكلفة جراء اللجوء إلى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص؟ كيف تطورت أسعار الخدمات العمومية (مثلاً عند اللجوء إلى التدبير المفوض لتوزيع الماء والكهرباء في المدن)؟ هل تحسنت جودة الخدمات المقدمة مقارنة مع قدرات القطاع العام؟ هل استفادت الفئات المهمشة (خاصة النساء، الأطفال، الأشخاص ذوي الإعاقة، الفقراء والعاطلين عن العمل، المناطق الريفية أو المعزولة...) من هذه المزايا؟

المساهمة في نمو الاقتصاد الوطني والمحلي:

هل يساهم مشروع الشراكة في التصنيع على المستويين الوطني أو المحلي (مثلاً من خلال إلزام الشركات الأجنبية المنتجة للطاقت المتجددة بتطوير صناعة محلية لإنتاج قطع معينة ك"توربينات الرياح")؟ هل يساهم في نقل التكنولوجيا لفائدة الشركات واليد العاملة المؤهلة الوطنية أو المحلية؟ هل يوفر مشروع الشراكة ع-خ بعض الخدمات كالخدمات المالية مثلاً، لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة المحلية؟ وما تأثير هذه الخدمات؟ ما هو العدد الإجمالي للشركات الصغيرة والمتوسطة (أو المزارعين الصغار) الذين ينخرطون في سلسلة القيمة لمشروع الشراكة ع-خ؟ وما هي نسبة المشتريات (كمياً ونقدياً) من الشركات الصغيرة والمتوسطة المحلية؟ هل حصل ترحيل لأفراد أو أسر من السكان المحليين والملاكين الصغار من جراء نشاط الشركة؟ وما هو عددهم؟ وهل تم ذلك برضاهم؟ وما هي التعويضات التي حصلوا عليها؟

الآثار الماكرو-اقتصادية:

هل ينجم عن مشروع الشراكة ع-خ زيادة كبيرة في حجم الدين العمومي قد تشكل ضغطاً على ميزانية

الدولة في الأفق المنظور؟
هل هناك معلومات حول هوية المساهمين الخواص
في مشروع الشراكة ع-خ؟
هل يلجأ الشريك الخاص الأجنبي إلى الملاذات
الضريبية للتقليل من حجم الضرائب الواجب دفعها
للدولة؟
هل يتم نشر معلومات مالية عن الأرباح التي يدرها
مشروع الشراكة ع-خ وعن حجم الضرائب المؤداة
لفائدة الدولة؟
هل ينفذ مشروع الشراكة بكلفة أقل مما لو نفذ وفق
الآليات التقليدية؟

ثالثاً: الاستدامة البيئية

تشمل قائمة الأسئلة ما يأتي:
هل يحافظ مشروع الشراكة على الموارد الطبيعية
(مصادر مائية، غابات، أراض، الخ.) على المستويين
المحلي والوطني؟
هل يساهم في محاربة التلوث أم يزيد منه؟
هل يساهم في التكيف مع التغير المناخي والتخفيف
من آثاره. وهل هناك ممارسات وبرامج سطرها
مشروع الشراكة لهذا الغرض مثلاً؟
هل هناك احتمال وقوع كوارث بيئية خلال مراحل
تنفيذ مشروع الشراكة أو نتيجة له (فيضانات، تسمم،
الخ.)؟
هل يؤدي المشروع إلى تدمير أنماط الحياة التقليدية
لاسليما أنماط الزراعة الاسرية الصغيرة؟
هل يدمر المشروع مواقع أثرية أو ثقافية أو ذات قيمة
رمزية أو معنوية للسكان؟

رابعاً: الحوكمة الديمقراطية للشراكة

يشمل ذلك الإطار القانوني والمؤسسي، الشفافية،
المساءلة والمشاركة المجتمعية، الخ. والأسئلة
التوجيهية تشمل ما يأتي:

الإطار القانوني والتنظيمي:

هل يلتزم القائمون على المشروع بالقانون الوطني؟
هل تسدد الشركات الضرائب المتوجبة عليها بشكل
كامل؟

هل يتوفر البلد على إطار قانوني وتنظيمي قوي يضمن
التزام المستثمر (الشريك الخاص) باحترام حقوق
الإنسان، والمعايير الاجتماعية والبيئية، ومعايير عالية
من الشفافية والمشاركة المجتمعية؟
هل هنالك مخطط للمشاريع التي تنوي الدولة
إنجازها؟

هل هناك الزامية استشارة أصحاب الحقوق، خصوصاً
المهمشين والمستضعفين منهم؟

هل يندرج المشروع في إطار خطة تنمية وطنية
وضعت بشكل تشاركي؟

الشفافية:

هل هنالك إفصاح عن المعلومة لصالح العموم: إبان
التحضير للمشروع، وعند الإعلان عن طلب العروض،
هل نشرت معلومات عن معايير اختيار المرشحين
ومنح العقد؟
هل يتم الإفصاح عن عقد الشراكة ع-خ ومضمونه
وشروطه، خصوصاً المعطيات التجارية والمالية من
كلفة ونسبة الربحية؟
هل تتاح المعلومة حول الآثار التنموية المرتقبة
للمشروع وتبعاته الاجتماعية والبيئية؟

المشاركة المجتمعية:

هل هناك مشاركة فعلية للمجتمع المدني في اتخاذ
القرار عند مختلف مراحل المشروع؟
هل أرسى صاحب مشروع الشراكة عام/خاص آليات
منظمة وقارة لإشراك المجتمعات الأهلية المعنية
(خاصة الفئات المستضعفة والمهمشة) في الحوار
حول سياسات وممارسات الشركة التي تؤثر عليهم؟
مرة أخرى نذكر، أن قائمة الأسئلة هذه مرنة وتأشيرية،
ويعود لكل جمعية أو مؤسسة تقوم بالرصد والتقييم
أن تكيفها بما يتلاءم مع تحقيق الهدف على النحو
الأمثل.

4.3 أمثلة عن تأثيرات المشاريع

نقدم في ما يلي نماذج عن تأثير مشاريع الشراكة
بين القطاعين العام والخاص على حقوق الإنسان
استقيناها من تجارب دولية مختلفة. وقد ركزنا في
الفقرات السابقة من هذا الدليل على قطاع البنى
التحتية بالنظر إلى هيمنة الأول على التوزيع القطاعي
لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص،
ونختار في ما يأتي عرض الأثر على قطاع التعليم نظراً
لأهميته في تحقيق التنمية لا سيما بالنسبة للفئات
المحرومة والمهمشة التي ينتهك حقها في التعليم
ذي النوعية الجيدة على نطاق واسع وفي كل مكان
تقريباً.

الأثر على الحق في التعليم

عادة ما يتم اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام
والخاص وإلى الخصخصة عمومًا كوسيلة لتعويض
القصور في توفير التعليم، إلا أن هذا التوجه يحمل
مخاطر حقيقية على ممارسة الحق في التعليم
بالنسبة للفئات الاجتماعية المتوسطة والفقيرة
والمهمشة، ولا سيما من منظور توافر وسهولة

الحصول على التعليم المجاني، والمساواة في الفرص التعليمية، وجودة العملية التعليمية (هناك عدة أنواع للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في قطاع التعليم).

مخاطر الشراكة ع-خ على الحق في التعليم

حسب المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في التعليم، وبغض النظر عن المزود: "تظل الدولة هي الضامن والمنظم للحق في التعليم". كما أكد المقرر أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص يجب ألا تعرقل الوصول إلى التعليم الجيد للجميع بالمجان، ويجب على الدولة تنظيم ومراقبة هذه الشراكات. غير أن الممارسة تبين أن هناك إمكانية أن تحمل الشراكة ع-خ في طياتها انتهاكات للحق في التعليم على أربعة مستويات.

التمييز وزيادة اللامساواة:

نظرياً، يمكن تصور مشاريع شراكة ع-خ في مجال التعليم دون آثار سلبية في مجال التمييز وعدم المساواة إذا كانت مصممة بشكل جيد وتخضع للتنظيم والمراقبة. غير أن الممارسة تتحو في اتجاه معاكس حيث أدى نظام "القوائم" إلى عدم مساواة كبير. كما أدت هذه الشراكة إلى بروز ممارسات تمييزية بالنسبة للقبول بالمدارس (مثل طلب شهادة زواج الوالدين، والشهادات الدينية، الخ). كما أثار نظام القوائم عند تطبيقه في الولايات المتحدة مخاوف من تفاقم ظاهرة التمييز، خصوصاً تجاه الطلاب ذوي الإعاقات. من جهة أخرى، أظهرت تجربة في منطقة البنجاب (باكستان) هدفت إلى خفض أعداد الأطفال غير الملحقين بالتعليم المدرسي ومحاربة الفوارق في فرص الالتحاق ومعدلات الانتظام، من خلال دعم المدارس الخاصة وبدعم من البنك الدولي، عن فشلها في تحقيق هذا الهدف، إضافة إلى تهميش الأطفال ذوي الإعاقات. كما أن هدف تحقيق المساواة بين الأطفال الذكور والإناث ظل بعيد المنال. ومن واجب المرء أن يتساءل عن حجم الانتهاكات المحتملة لحقوق الإنسان في بلدان يعيث فيها الفساد وتتعدم شروط المساءلة الديمقراطية للفاعلين الخواص المكلفين بتقديم الخدمات العمومية.

هناك مخاوف جدية بشأن قدرة الدول (أو وجود رغبة سياسية لديها) على **تتبع ومراقبة مزودي الخدمة** التعليمية من الخواص حسب المعايير الدنيا (حال بلدان مثل غانا، وأوغندا، وكينيا وباكستان)، خصوصاً البلدان ذات الدخل المنخفض أو التي يستشري فيها الفساد. على صعيد آخر، يلاحظ أن سعي القطاع الخاص وراء الربح من خلال تقليل التكاليف يدفعه

إلى دفع رواتب متدنية للمعلمين/ات (كما هو الحال في مدارس الشراكة ع-خ في باكستان والمدارس في كولومبيا)، حيث يتم في كثير من الأحيان اللجوء إلى توظيف معلمين/ات غير مؤهلين/ات. وهذا راجع إلى عدة أسباب من أهمها ضغط شركات التعليم الخاص بدوافع تجارية على الحكومات من أجل عدم تنظيم القطاع التعليمي.

يمكن للشراكة ع-خ أن تؤدي إلى **تقويض الطبيعة الإنسانية والحقوقية للتعليم**. وهذا يعود إلى هيمنة منطق السوق والربح والمنافسة، ما ينجم عنه من تركيز على التدريس من أجل أن يجتاز الأطفال الاختبار لتحسين تصنيف المدرسة حسب سلم العلامات. كما يؤدي هذا المنحى (بشكل مستتر أو علني) إلى التمييز بين الطلاب واختيار الأقدم منهم على الأداء الجيد، وغرلة الأطفال ذوي الأداء الأدنى من المتوسط واستبعادهم من المؤسسة التعليمية من أجل الحفاظ على رصيد متقدم في نسبة النجاح. من جهة أخرى، يلاحظ أن تقييم العملية التعليمية يتم وفق معايير ومؤشرات معرفية، باستثناء القيم والسلوكيات مثل المساواة في الحقوق بين الجنسين والمواطنة، والتضامن، والتسامح واحترام الالتزامات والمشاركة في الحياة الديمقراطية واحترام البيئة.

أخيراً، قلما تحترم مبادئ الشفافية والمشاركة والمساءلة الاجتماعية. ذلك أنه غالباً ما يتم تصميم مشاريع الشراكة ع-خ في تستر من الرأي العام وأصحاب الحقوق والمصلحة ووراء أبواب مغلقة، ودون مشاركة المعنيين بالأمر. بما فيهم الأساتذة/ات والمعلمين/ات الذين يعتبرون حجر الرقى في العملية التعليمية حسب منظمة اليونسكو. كما أن هذه الشراكات قلما تنتج عن دراسات وافية واختبار حقيقي لآثارها المحتملة على اللامساواة والتمييز، خصوصاً بالنسبة للفئات الهشة والمستضعفة.

الجزء الرابع: دور المجتمع المدني



إلى مساءلة الحكومة والأطراف الفاعلة الأخرى (وسائل الإعلام، القطاع الخاص، الجهات المانحة).

المساءلة تقتضي أولًا الرصد والتقييم لمشاريع الشراكة ع-خ من وجهة نظر أصحاب الحقوق قبل المساءلة في حد ذاتها. ويمكن الاستئناس بالأسئلة والمؤشرات المقدمة في الجزء الثالث من هذا الدليل على سبيل المثال لرصد وتقييم أثر مشاريع الشراكة ع-خ على حقوق الإنسان.

من يجب مساءلته؟

تقوم المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان على ثلاث ركائز أساسية:

1- مسؤولية الدولة عن حماية حقوق الإنسان بواسطة السياسات والتنظيم وفصل المنازعات.
2- مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان ببذل العناية الواجبة لتجنب الانتهاكات والتصدي للآثار الضارة بحقوق الإنسان.

3- إمكانية حصول الضحايا على الانتصاف الفعال عن طريق السبل القضائية أو الإدارية أو التشريعية أو غيرها من السبل المناسبة. كما توفر بعض المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبنك الاستثمار الأوروبي آليات للمساءلة من طرف المجتمع المدني.

خارطة الطريق نحو المساءلة

تتضمن خارطة الطريق الخاصة بالمجتمع المدني لمساءلة الشراكة بين القطاعين العام والخاص على خطوات عدة (هي نفسها تقريبا الخطوات المطلوبة للمساءلة بشكل عام). تبدأ هذه الخطوات بالمتابعة والرصد، ثم التوثيق، ثم تقييم الوضع، فالتخطيط لحملة التعبئة والمناصرة، ثم تنفيذها وصولًا إلى تحقيق الهدف.

يهدف هذا الجزء إلى لفت انتباه الفاعلين في المجتمع المدني والحركات الاجتماعية إلى أهمية تفعيل آليات المساءلة المجتمعية لدرء مخاطر الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص وتعظيم المنافع التي قد تنجم عنها، وذلك من خلال عرض بعض التجارب الدولية في هذا المجال. كما نقترح بعض الخطوات العملية لإنتاج المعرفة من أجل المرافعة والمناصرة لصالح حقوق الإنسان في هذا المجال.

1.4: تعريف بعض المصطلحات

ماذا نعني بالمساءلة؟

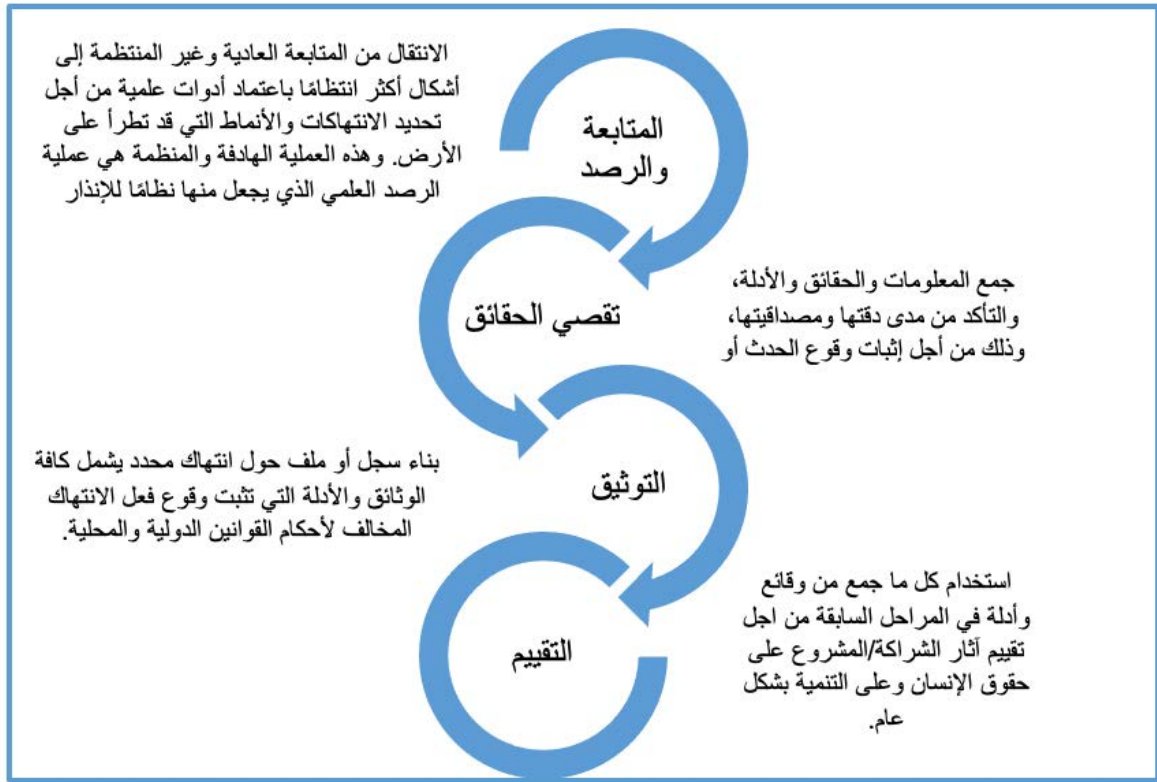
تعتمد المساءلة المجتمعية في جوهرها على المشاركة الشعبية من قبل الأفراد والمجموعات في مساءلة صانعي القرار وبصفة أكثر دقة، هي "التزام من قبل أصحاب السلطة بأن يكونوا محل مساءلة أو يتحملوا المسؤولية عن أفعالهم. وأصحاب السلطة هم أولئك الذين يشغلون أي سلطة سياسية أو مالية أو أي شكل آخر من أشكال السلطة، ويشمل ذلك المسؤولين في الحكومة والمؤسسات الخاصة، والمؤسسات المالية، ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية والمانحين".

ويميز الباحثون بين نوعين من المساءلة:

المساءلة الرأسيّة (أو العمودية): "تفرض من الخارج على الحكومات، أو رسميًا من خلال العمليات الانتخابية، أو بصورة غير مباشرة من خلال المواطنين والمجتمع المدني، بما في ذلك وسائل الإعلام". ويهدف الفاعلون الخارجيون إلى فرض معايير للأداء الجيد على المسؤولين. وتعد الانتخابات الآلية الأكثر استعمالًا لممارسة المساءلة الرأسيّة أو العمودية.

المساءلة الأفقية: تفرض من الداخل على الحكومات وتمارس من خلال آليات الرقابة المؤسسية والضوابط والتوازنات، وتحيل إلى "قدرة مؤسسات الدولة على ضبط المخالفات التي ترتكبها الوكالات والهيئات العامة والسلطات الحكومية الأخرى، أو اشتراط قيام الوكالات والهيئات بالإبلاغ عن التجاوزات".

وبالنظر إلى قصور فعالية آليات المساءلة التقليدية، خصوصًا في مجال محاربة الفساد والرشوة، برز مفهوم **المساءلة المجتمعية** من خلال مشاركة المجتمع عبر قواعده المكونة من المواطنين العاديين و/أو منظمات المجتمع المدني كنوع من الضغط على صناع القرار. وتعد **المساءلة المجتمعية** نوعًا من أنواع المساءلة منبثقة من أفعال المواطنين ومنظمات المجتمع المدني الرامية



الأول هو تنظيم حملات ضاغطة من أجل إقرار قوانين من هذا النوع وفرض احترامها في الممارسة؛ والثاني هو استخدام ما هو متاح من موارد ووسائل من أجل الوصول إلى الحقائق من خلال الرصد المباشر، واستطلاعات الرأي، والأبحاث الميدانية، ومن خلال التعاون مع المؤسسات الأكاديمية ومراكز الأبحاث والباحثين المستقلين، وكذلك من خلال استخدام الوسائل الصحفية التقليدية والجديدة منها، بما في ذلك وسائل التواصل الاجتماعية بعد التحقق من مضمونها. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني المعنية أن تطور شبكة مركبة من مصادر المعلومات في مجال عملها تمكنها من تكوين ملفها، وتوثيق الانتهاكات، وبناء خطط عملها على هذا الأساس.

أمثلة عن المساءلة المجتمعية

في مجال الرصد والتوثيق: **في المكسيك**، وثقت أكثر من 100 منظمة غير حكومية وحركة اجتماعية أكثر من 80 حالة انتهاكات لشركات في قطاعات التعدين والطاقة والنفط والغاز والأعمال الزراعية والإنشاءات وقطاعات أخرى. كشف البحث طبيعة انتهاكات الشركات وصاغ توصيات قدمت إلى فريق عمل الأمم المتحدة المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. شمل التوثيق أدلة عن التواطؤ بين الحكومة والفاعلين من الشركات والإصلاحات الهيكلية (مثال في مجال الطاقة والعمل) التي تضعف من الالتزام بحقوق الإنسان، والافتقار إلى الموافقة الحرة والمستنيرة والمسبقة، وإعاقة إحقاق

متطلبات المساءلة المجتمعية

تقتضي ممارسة مهام المساءلة من طرف أصحاب الحقوق والمجتمع المدني ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات كشرط أساسي لامتلاك المعرفة اللازمة للتأثير على القرارات أو الاستفسار بشأنها والتعبير عن مطالبهم. كما يساهم الحصول على المعلومات والشفافية في الحد من الفساد. من جهة أخرى، فإن الفساد يقيد الشفافية، ويمكن أن يؤدي إلى عرقلة المساءلة في حال وقف حاجزًا أمام تبادل المعلومات في ما بين مختلف الجهات الفاعلة. إلا أن الوصول إلى المعلومات ليس شرطًا كافيًا لنجاح المساءلة، لأن ذلك يتطلب وجود بيئة مساعدة ونظام تشريعي وممارسة تتيح تحويل المعرفة والموقف المبني عليها إلى تغيير ما من خلال استجابة صاحب القرار لهذا الضغط. باختصار، إن المساءلة تتطلب توفر نظام ديمقراطي يتميز بالفصل بين السلطات وبالالتزام بمبدأ إعلاء القانون، ذلك أن المساءلة في الأنظمة الاستبدادية تكون صعبة وجزئية، لا بل شبه مستحيلة أحيانًا، بما يحولها إلى مساءلة سياسية للنظام بكامله بسبب افتقار هذا الأخير للمرونة، أو بسبب رفضه أو عدم اعترافه بحقوق الإنسان، أو الاكتفاء باعتراف شكلي بها فقط.

وفي ظل عدم وجود نصوص ضامنة للحق في الوصول إلى المعلومات، أو في حال تقييد هذه الإمكانية في الممارسة العملية رغم وجود النصوص، يفترض بمنظمات المجتمع المدني الضغط على مستويين:

العدالة، وترهيب المدافعين على حقوق الإنسان. **في غواتيمالا** قامت مجتمعات محلية ومنظمات غير حكومية بتوثيق 10 حالات للآثار الضارة لبناء سد نهري على المجتمعات المحلية من الشعوب الأصلية. عرضت هذه الحالات في جلسة موضوعاتية أمام لجنة حقوق الإنسان في البلدان الأمريكية. مع استخدام هذه الحالات كأدلة، قدم التقرير توصيات لشركات الطاقة الهيدروليكية في شأن الشعوب الأصلية وحقوقهم وحقوق المدافعين عن حقوق الإنسان⁴⁹. **في ما يختص بالاتحاد الأوروبي**، تقوم منظمات المجتمع المدني منذ عدة سنوات بمساءلة البنك الأوروبي للاستثمار من خلال إصدار تقارير حول آلية التظلم وطلب الانتصاف التي يوفرها البنك للمتضررين من مشاريع الشراكة ع-خ التي يمولها في أوروبا ومنطقة البحر الأبيض المتوسط (بما فيها الدول العربية المتوسطة). وقد انتقدت هذه المنظمات فقدان هذه الآلية للاستقلالية وتهميشها داخل هيكل البنك، بالإضافة إلى الطابع غير الملزم لتوصياتها⁵⁰.

في المغرب، أمام إخفاق شركات التدبير المفوض في الوفاء بالتزاماتها واحتجاجاً على الزيادات المتتالية في تسعيرة الماء والكهرباء والصرف الصحي، سجلت العديد من المدن المغربية خروج المواطنين إلى الشوارع للتعبير عن استنكارهم لهذا الوضع. وقد بلغت هذه الاحتجاجات ذروتها سنة 2006 بعدما أقدمت هذه الشركات التابعة للمجموعتين الفرنسييتين "سويز" و"فيوليا" على تطبيق زيادات كبيرة في تسعيرة الماء والصرف الصحي بمدن الدار البيضاء والرباط وطنجة وتطوان. وما أجح الوضع أكثر تزامن هذه الزيادات مع ارتفاع محسوس في أسعار المحروقات والنقل والمواد الغذائية. رغم طابعها العفوي في البداية، ما فتئت هذه الاحتجاجات تُوَطَّر من طرف منظمات المجتمع المدني. وقد أخذت هذه المقاومة الشعبية أشكالاً متعددة كإمتناع بعض المواطنين عن تسديد فواتير الماء، وتنظيم وقفات احتجاجية أمام مقرات السلطات المحلية، والقيام بتظاهرات عفوية في الشوارع واعتصامات أمام وكالات شركات التدبير المفوض، وتوقيع العرائض وتنظيم موائد مستديرة حول العولمة النيوليبرالية والخصخصة والحق في الماء. كما أصدر المجلس الجهوي للمجتمع المدني بمدينة الدار البيضاء بلاغاً يطالب فيه بفتح نقاش حول أسباب عدم مراجعة العقد الذي يربط المدينة بشركة "ليدك" التابعة لمجموعة "سويز"، وعدم متابعة الشركة قضائياً لعدم الوفاء بالتزاماتها وضرورة التفكير في فسخ العقد الذي يربطها بالجماعة الحضرية للدار البيضاء⁵¹.

بالنسبة إلى قطاع التعليم، أشرفت المبادرة العالمية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشراكة مع "المبادرة البحثية حول خصخصة التعليم" و"مشروع الحق في التعليم"، على مبادرة معنية بتأثير تنامي التعليم الخصوصي على حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالمياً. وغطت هذه المبادرة كلاً من المغرب، وغانا، وكينيا، وأوغندا، وكينيا، والبرازيل، والتشيلي ونيبال. وقد عملت منظمات المجتمع المدني في كل بلد على حدة على إنجاز بحث حول المسألة وإصدار تقرير مواز رفع إلى المؤسسات الدولية (الأمم المتحدة) والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان (بما فيها لجنة حقوق الطفل، واللجنة الأممية لمناهضة كل أشكال التمييز ضد المرأة، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب). وقد كان من نتائج هذا العمل البحثي والتراخي أن ساءلت لجنة حقوق الطفل التابعة للجنة المعنية بحقوق الإنسان الهوية التي أحدثتها الخصخصة في المجتمع بين أولئك الذين لديهم إمكانية الوصول إلى أفضل المدارس باهظة الثمن، وغيرهم ممن يشعرون بالتمييز وعدم المساواة. كما دُكرت المغرب بالتزامه بموجب القانون الدولي بتوفير تعليم عام ذي جودة للجميع، من أجل محاربة عدم المساواة، بدلاً من تشجيع التعليم الخاص، والذي أدى إلى تفاقم عدم المساواة الجغرافية والاقتصادية والعزل الاجتماعي. وأشارت اللجنة إلى أنها ستراقب عن كثب تنفيذ هذه الملاحظات من طرف الحكومة المغربية⁵².

في لبنان، أعلن البنك الدولي في 5 سبتمبر/أيلول 2020 عن الإلغاء الجزئي للدفعات في إطار مشروع سد بسري، بسبب عدم استكمال المهام التي تشكل شروطاً مسبقة لبدء بناء السد⁵³. ويأتي قرار البنك الدولي بعد سنوات من الحملات ضد المشروع، والتي من شأنها وفقاً للنشطاء، أن تلحق ضرراً كبيراً ببيئة الوادي وتدمر مواقع التراث الأثري. ونظم النشطاء والمواطنون مظاهرات واعتصامات ومخيمات منذ عام 2019، في إطار حملة "#أنقذوا بسري SaveBisri" / لإظهار استيائهم من مشروع البناء. كما حاولت الحملة التأثير على البنك الدولي مباشرة من خلال إرسال طلب لإجراء تحقيق إضافي، ونقل المخاوف الرئيسية واقتراح بدائل للمشروع، والتي رفضت، ما أدى إلى مظاهرات أمام مكاتب البنك الدولي في بيروت⁵⁴. ويمكن القول أن هذه الحملات كان لها أثر رمزي وعملي على جدوى المشروع، حيث اجتذبت مزيداً من الاهتمام بشأن المسألة المطروحة، وبنيت ملقاً علمياً جديداً عن المشروع، وحشدت الدعم العام على أرض الواقع.

أو حقوق الأقليات أو المطالبات النسوية أو الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

من جهة أخرى، تتعرض الحركات الاحتجاجية والاجتماعية ضد سياسات التقشف التي تتنافى مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، إلى مختلف أشكال القمع والاضطهاد في بلدان شمال أفريقيا مثلًا (حراك الريف وجرادة في المغرب، حراك تطوين في تونس).

على مستوى آخر، تطرح إشكالية تطبيق القوانين التي تضمن فعالية المساءلة المجتمعية والشفافية. فإذا كانت معظم الدول العربية صادقت على تشريعات للامتثال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذلك تشريعات لزيادة الشفافية والمساءلة، فإن تطبيقها ما زال بطيئًا. كما أن آليات الرقابة المهمة غائبة أو عديمة الكفاءة. وهناك دائمًا فارق بين التشريع والممارسة (انظر مكتب المفوض السامي، المصدر السابق). بالإضافة إلى هذا، تعترض الحق في المعلومة عوائق تتمثل في رسوخ عقلية حجب المعلومة والبيروقراطية الإدارية التي لا تؤمن بهذا الحق. بل تعتبر ذلك مسًا بأسرار أجهزة الدولة الرسمية.⁵⁸

من جهة أخرى، تواجه العديد من البلدان العربية الصراع أو الاحتلال أو الانقسامات الداخلية، ما يؤثر سلبيًا على مؤسسات الدولة ويضعف فرص المساءلة والشفافية. كما يمكن أن يحدّ الصراع بقوة من قدرة المواطنين على المطالبة جماعيًا بحقوقهم لعدة أسباب من بينها غياب الأمن أو التشرد أو الخوف من العقوبة إذا تورطوا في النشاط السياسي. على مستوى آخر، هناك عدد من المعوقات الداخلية التي تحد من قدرة المجتمع المدني العربي على المساءلة المجتمعية للشراكة ع-خ من أهمها: ضعف قدرات منظمات المجتمع المدني، ومحدودية الممارسة الديمقراطية الداخلية.

وتتمثل تحديات رصد ومتابعة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من طرف المجتمع المدني العربي على الخصوص في: غياب/نقص استشارة أصحاب المصلحة، نقص في المعلومات وغياب الشفافية، افتقار إجراءات المشتريات للشفافية وشروط المنافسة، التدبير غير الناجح لعقود الشراكة ع-خ، وصعوبة تتبعها ومراقبتها خصوصًا بالنظر إلى "عدم التساوق في المعلومات" الذي يصب في مصلحة المستثمر الخاص (يلاحظ هذا مثلًا في العلاقة التي تحكم عقود التدبير المفوض في المغرب⁵⁹).

كما يمكن ممارسة المساءلة على الصعيد الدولي. على سبيل المثال لا الحصر، قامت ثلاث منظمات غير حكومية بتقديم شكوى ضد شركة Amalgamated (APPL) (Plantations Private Limited) أمام "مكتب المحقق/المستشار لشؤون التقييد بالأنظمة التابع لمجموعة البنك الدولي بسبب انتهاكات حقوق العمال. وتعتبر هذه الشركة نتيجة شراكة بين مؤسسة التمويل الدولية (International Finance Corporation) المملوكة من البنك الدولي والمجموعة الهندية TATA Group. وقد أثارت هذه المنظمات على الخصوص ساعات العمل الطويلة، والتعويضات غير المبررة، وسوء الشروط الصحية وغياب حرية تأسيس الجمعيات⁵⁵. غير أنه يجب الانتباه إلى محدودية هذا النوع من آليات المساءلة بالنسبة للمجتمع المدني، ذلك أن هذه الشكوى وشكوى تظلم أخرى سبقتها عام 2009 لم تؤدي إلى تغيير الوضع، ولا دفعت مؤسسة التمويل الدولية إلى التفكير في الانسحاب من هذه الشراكة التي يبدو أنها لا تقيم وزنًا لحقوق العمال. فمنطق الربح يبقى الهاجس الأكبر في استراتيجية هذه المؤسسة المالية الدولية.⁵⁶

تحديات المجتمع المدني في المنطقة العربية في مجال المساءلة

لا يزال المجتمع المدني في المنطقة يعاني من العديد من القيود المتعلقة بالفضاء المدني، أهمها: أولاً، القيود المفروضة على تشكيلها وقدرتها على العمل.

ثانيًا، سلطة الدولة لحل أو إيقاف أو إلغاء الجمعيات ومجالس إدارتها.

ثالثًا وأخيرًا، القيود الشديدة المفروضة على مصادر تمويلها لاسيما الأموال التي تأتيها من الخارج.

ورغم التمايز بين الأوضاع من بلد إلى آخر، فإن هذا يؤثر سلبيًا على قدرة منظمات المجتمع المدني والحركات الاجتماعية على الانخراط في مبادرات زيادة المساءلة والشفافية.

ورغم اندلاع الثورات العربية من أجل الكرامة الإنسانية والحرية والعدالة الاجتماعية، إلا أن أوضاع المجتمع المدني العربي ما فتئت تتدهور من جديد من خلال تقليص الحيز المتاح لعمل المجتمع المدني والقمع المسلط على الحركات الاجتماعية. وتتجلى هذه العوائق في قائمة عريضة من أشكال الإجراءات التقييدية والقمعية والمعرقلة التي يوجهها الفاعلون الجمعويون والتي تتضمن الرقابة الذاتية وسحب التمويل وأشكال العنف الجسدي واللفظي وتجرير الأنشطة الفردية أو الجماعية (مضايقات قضائية، توقيفات، إقامة جبرية، احتجاز أعمال عنف من قبل السلطات، أوامر منع من السفر، إلخ)⁵⁷. وقد بلغت هذه القيود مداها في حق المنظمات العاملة بشكل خاص على القضايا "الحساسة" كحقوق المهاجرين

- 1 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm> منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، مبادئ منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي لحوكمة الشراكات بين القطاعين العام والخاص
- 2 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships> البنك الدولي، مركز الموارد القانونية للشراكات بين القطاعين العام والخاص
- 3 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94/a3f02f-ab6a47-ed-b6b2-7de60830625e/language-en> المفوضية الأوروبية، الكتاب الأخضر، 30 أبريل 2004.
- 4 دولة الإمارات العربية المتحدة، وزارة المالية، دليل أحكام وإجراءات عقود الشراكة بين الجهات الاتحادية والقطاع الخاص.
- 5 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/> استندنا في التعريفات إلى مصادر مختلفة، منها: موقع البنك الدولي https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Cross-Border-Infrastructure-Toolkit/Cross-Border20%Compilation20%ver2029%20%Jan/2007%Session20%-204%20%Private20%Sector20%Participation/Private20%Sector02%20_Diferent20%Models20%of20%PPP2029%20%-20%Jan.2007%pdf وأيضاً:
- 6 Public-Private Partnership Handbook. SD (Asian Development Bank), <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>
- 7 انظر الجدول التفصيلي لأنواع العقود أدناه (الجدول رقم 3 _____)
- 8 Public-Private Partnership Training Modules, 2014. ESCAP. <https://www.unescap.org/sites/default/files/ESCAP%20Training%20Modules.pdf>
- 9 Leigland J, Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique, The World Bank Research Observer, 2018
- 10 المصدر السابق نفسه
- 11 Remi Daviau, Le 'PPP', un nouvel outil pour vendre le bien public aux interest privées, la Lettre d' Attac 45 no 46, juin 2008
- 12 في الترتيبات بين القطاعين العام والخاص هي تلك التي يكون فيها المشغل الخاص (lease/affermage) بحسب البنك الدولي، عقود الايجار <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/leases-and-affermage-contracts> مسؤولاً عن التشغيل والصيانة ولكن ليس تمويل الاستثمار. انظر/ي
- 13 في هذا الشكل من أشكال الشراكة بين UNESCAP بحسب اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ في الأمم المتحدة القطاعين العام والخاص تحدد الحكومة حقوقاً محددة وتمنحها لكيان خاص لبناء وتشغيل مرفق لفترة زمنية محددة. قد تحتفظ الحكومة بالملكية https://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp_primer/225_concessions.html: النهائية للمنشأة و/أو الحق في توفير الخدمات. انظر
- 14 Javier Pereira, 'Blended Finance: What is it, how it works and how it is used' Oxford: Oxfam GB, February 2017.
- 15 Javier Pereira, 'The Development Effectiveness of Supporting the Private Sector with ODA Funds'. Brussels: Trade Union Development Cooperation Network, 2016.
- 16 San Bilal and Florian Kratke., 'Blending Loans and Grants: To Blend or not to Blend?' European Centre for Development Policy Management, 22 May 2013. [Blending-Loans-Grants-To-Blend-Or-Not-To-Blend.pdf](https://www.ecdpm.org/publications/Blending-Loans-Grants-To-Blend-Or-Not-To-Blend.pdf) (ecdpm.org)
- 17 يعتمد البنك الدولي تسمية الشرق الأوسط التي تضم 18 دولة عربية إضافة إلى إيران، وهي لا تشمل الدول العربية المعتبرة ضمن أفريقيا جنوب الصحراء أي جزر القمر، وموريتانيا، والسودان، والصومال. وفي الجداول هنا، الدول الـ 12 المشمولة بالإحصاءات هي 11 دولة عربية هي: الجزائر، جيبوتي، مصر، العراق، الأردن، لبنان، المغرب، سوريا، تونس، فلسطين، اليمن؛ تضاف إليها إيران. وضمن إحصاءات 1990 - 2019 فإن عدد المشاريع التي تمت في إيران بلغت 12 مشروعاً إجمالي تمويل يقارب 1.9 بليون دولار، من جهة أخرى، فإن ثلاث دول عربية واقعة في أفريقيا جنوب الصحراء مشمولة بالإحصاءات لعام 2019 وهي السودان (مشروع واحد بقيمة 604 ملايين دولار)، وموريتانيا (مشروع واحد بقيمة 310 ملايين دولار)، وجزر القمر (مشروع لا PPI database واحد بقيمة 74 مليون دولار). كما أن هذه الإحصاءات لا تشمل دول الخليج، حيث إن قاعدة البيانات عن التمويل الخاص للبنى التحتية تشمل الدول ذات مستوى الدخل المرتفع. ومع هذه التدقيقات، فإن النتائج والاتجاهات الإجمالية لوضع المنطقة لا تتغير عما هو معروض (باستثناء (دول الخليج).
- 18 <https://ppi.worldbank.org/en/ppi> انظر/ي قاعدة بيانات البنك الدولي حول مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنى التحتية:
- 19 المصدر السابق نفسه
- 20 المصدر السابق نفسه
- 21 المصدر السابق نفسه
- 22 لا تتوفر كل البيانات عن كل المشاريع، لذلك فإن قاعدة البيانات ناقصة جزئياً (النقص محدود) ولكن ينتج عنه أن القيم النهائية للاستثمارات أو فئة العقد مثلاً، لا تتطابق مع 100% مع الواقع. إلا أن النقص محدود ولا يؤثر على النتائج
- 23 PPI المعلومات الواردة في الرسوم البيانية والجداول في هذا القسم هي حسابات فريق الشبكة العربية بناء على قاعدة بيانات
- 24 المصدر السابق نفسه
- 25 المصدر السابق نفسه

- 26 المصدر السابق نفسه
- 27 المصدر السابق نفسه
- 28 Saadi R & Abdou A, 2016. Factors critical for the success of public-private partnerships in UAE infrastructure projects: experts perception, II Journal of Construction Management 16:3
- 29 المصدر السابق نفسه
- 30 Youssef, Jeff, Joel Ghosn, and Jimmy El-Gemayel. "How Public-Private Partnerships Can Support The Gulf's Economic Development." Oliver Wyman, 2018. <https://www.oliverwyman.com/our-expertise/insights/2018/jul/how-public-private-partnerships-can-support-the-gulfs-economic.html>.
- 31 المصدر السابق نفسه
- 32 الدراسة عام 2017 ولم تتوفر دراسة مشابهة أكثر حداثة. إلا أن لذلك فائدة أخرى، فهي تسمح للأطراف الوطنية المعنية في دول مجلس التعاون أن تقارن بين المخطط عام 2017 وبين ما حقق فعلياً عام 2020، وهو ما يمكن أن يكشف عن عناصر ضعف واختلالات واقعية أثناء التنفيذ (أو نقاط قوة).
- 33 المصدر السابق نفسه
- 34 المصدر السابق نفسه
- 35 OECD, 2014. Public-Private Partnerships in the Middle East and North Africa, A Handbook for Policy Makers, Paris.
- 36 المصدر السابق نفسه
- 37 المصدر السابق نفسه
- 38 Chandoul, Jihen, and Cécilia Gondard. "Failure to Fly: Challenges and Lessons Learned from Public-Private Partnerships in Tunisia." Eurodad, December 2019. http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/legacy_url/2608/1547113-failure-to-fly-challenges-and-lessons-learned-from-public-private-partnerships-in-tunisia.pdf?1594239097
- 39 حسن لطيف كاظم، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق: الواقع وسبل التطوير". شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، 2019.
- 40 المصدر السابق نفسه
- 41 المصدر السابق نفسه
- 42 The Economist, 2017. Evaluating the environment for public-private partnerships in Eastern Europe, Central Asia and the Southern and Eastern Mediterranean, The 2017 Infrascopie
- 43 المصدر السابق نفسه
- 44 الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، كاتارينا دي بوكيركي، 5 غشت 2014
- 45 محمد سعيد السعدي، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالمغرب، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية
- 46 World Bank Group, Gender and Transport Projects, n.d.
- 47 شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، 2019.
- 48 محمد سعيد السعدي، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالمغرب، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، قائمة مرجعية لتوثيق المردود بمجال حقوق الإنسان والشركات، الشبكة العالمية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أبريل، 2017.
- 49 Civil Society joint paper- Executive Summary, Submission to the EIB's Complaints Mechanism Review public consultation, 29-09-2017.
- 50
- 51 محمد سعيد السعدي، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في المغرب، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية
- 52 Global Initiative on Economic Social and Cultural Rights, Private actors in education and human rights: A practical methodology to tackle the negative effects of privatization in education on the right to education (n.d.)
- 53 World Bank Group, "Q&A: Bisri Dam Project Cancellation," September 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/09/04/bisri-dam-project-cancellation>
- 54 Ayoub, Joey and Christophe Maroun, "Stopping the Bisri Dam: From Local to National Contestation," Arab Reform Initiative, April 2020.
- 55 Lerner A, Are human rights negotiable in public-private partnerships? GlobalPost, August 14, 2013.
- 56 Strauss Einhorn C, Can You fight Poverty With a Five-Star Hotel, Foreign Policy, January 2, 2013
- 57 الأورو-متوسطية للحقوق، الحلقة الدراسية حول "تعزيز المجتمع المدني في سبيل التصدي للاتجاهات القمعية: أي دور للأورو-متوسطية للحقوق؟ يونيو 2018
- 58 أمان، "الفساد السياسي في العالم العربي، دراسة حالة"، يونيو 2014.
- 59 Mohamed Said Saadi, Water Privatization Dynamics in Morocco: A Critical Assessment of the Casablanca Case, Mediterranean Politics, 17/3/2012.
- 60 دولة الإمارات العربية المتحدة، وزارة المالية، دليل أحكام وإجراءات عقود الشراكة بين الجهات الاتحادية والقطاع الخاص.



www.annd.org - 2030monitor.annd.org - civicspace.annd.org

 Arab NGO Network for Development

 @ArabNGONetwork

 Arab-NGO-Network-for-Development

 [anndmedia](https://www.youtube.com/anndmedia)