عقود الشراكة

بين القطاعين العام والخاص

الباحثة: مها ناصر السدره

إشراف : أ. نوره ناصر الدوسري

جامعة الملك سعود - كلية الحقوق والعلوم السياسية - الحقوق

برنامج دعم أبحاث طلبة البكالوريوس
URSP

جامعة الملك سعود
King Saud University

عمادة البحث العلمي

P8

الخلاصة

يعتبر مفهوم الشراكة مفهومًا حديثًا وتعد المملكة المتحدة هي الرائدة في تطبيق هذه العقود , كان وضع الشراكات سابقًا في المملكة العربية السعودية يمر في العديد من التحديات ولكن في الآونة الأخيرة تم بعملية تغيير كبيرة قد تمتد إلى الالتزام بوضع إطار تنظيمي يعزز فرص نجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعيدًا عن نموذج مشاريع المشتريات التقليدية وبعد اهتمامها الحالي بالشراكات محفوفًا في المقام الأول تراجع الإيرادات الحكومية على كلفية تراجع أسعار النفط حيث أنها قد أجرت تقدمًا فعليًا في فتح قطاعات جديدة وإصلاح القوانين واللوائح مما كان له أثر إيجابي مباشر على مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص .

وتعد الشراكات بين القطاعين العام والخاص أحد المكونات الرئيسة لبرنامج التحول الوطني , الذي يهدف إلى زيادة مشاركة القطاع الخاص من ٤٠ من الناتج المحلي ففي عام ٢٠١٦ إلى ٦٥ بحلول عام ٢٠٣٠ , كما أن المملكة العربية السعودية هي أكثر دول الشرق الأوسط وشمال افريقيا نشاطًا في مجال الشراكات.

مقدمة

حظي مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل الدول في مختلف انحاء العالم خصوصًا إبان الحرب العالمية الثانية حيث كان لابد من حشد وجمع إمكانات المجتمع كافة بما فيها خبرات وطاقات وموارد كلًا من القطاعين العام والخاص لتشارك في انشاء وتشغيل المشاريع بجميع أنواعها بما يتحقق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية , لذا دفع هذا الأمر العديد من الدول المتقدمة أو النامية إلى خلق التنظيمات المؤسسية و التشريعية التي تضع الأساس القانوني لتبني التنظيمات التشاركية التي تساهم في انشاء وتوجيه وإدارة وتشغيل المشاريع وتطويرها وتنميتها من أجل خدمة أغراضها على أساس تشارك تعاوني .

أهداف البحث

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

مشكلة البحث

يعتبر نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر في عام ٢٠٠٧ نظامًا فحيفًا وثقيلًا ولم ينص على طرق تعاقد تشمل على التفاوض بين الجهة الإدارية وبين المتعاقد معها , حيث أن النظام قد حل ذلك الأمر بشكل جزئي لكن عدم وجود آليات قانونية معينة قبل إبرام هذه الشراكات يتم من خلالها تحقيق الأهداف المرجوة من هذه التعاقدات كالمفاوضات في مراحل طرح المنافسة مثّل عائق أمام تحقيق هذه الأهداف بشكل نسبي ولكن هناك حاجة لأن يصدر نظام من مجلس الوزراء بمرسوم ملكي يكون مشتملًا على التفاوض وأي إدارة أخرى تحقق أهداف الشراكة المختلفة عن العقود الإدارية بصورتها التقليدية .

منهجية العمل

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

من عوامل نجاح الشراكات صياغة العقد أو أن الاجراءات القانونية للعقد يكون بتقاسم المخاطر بين كلًا من القطاعين العام والخاص من التحديات التي تواجه الشراكات ان نظام المنافسات والمشتريات الحكومية بشكله الحالي يمثل العقبة الأكبر في سبيل نجاح مشاريع التنمية والتي بطبيعته لا يتلاءم بسهولة مع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص .

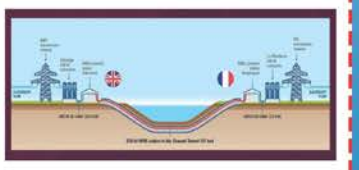
- تمر الشراكة في عدة مراحل وهي : البدء , التحليل , الطلب , الشريك الخاص , إدارة العقد , إدارة المشروع , التحقيق , المراجعة الإدارية وأخيرًا مرحلة الإقفال التي تعد من أكثر المراحل دقة وصعوبة لجميع الأطراف المشتركة .
- أطراف عقود الشراكات : الجهة الإدارية , شركة المشروع .

الخيارات المتاحة للشراكة بين القطاعين العام والخاص : عقد خدمات , عقد إدارة , عقد تأجير , عقد امتياز , بناء وتشغيل وتحويل الملكية .

- نماذج لتجارب دول طبقت مفهوم الشراكات في تنفيذ مشاريعها :

التجربة البريطانية :

باعتبار بريطانيا هي الرائدة في تطبيق هذا النوع من العقود فقد طبقت مفهوم الشراكة بصيغة مبتكرة وسميت مبادرة التمويل وبدأ تنفيذ هذه الصيغة بمشروع نفق تحت البحر يربط بين المملكة المتحدة وفرنسا .



التجربة السعودية :

قطار الرياض مشروع الملك عبدالعزيز للنقل العام حيث جرى اختيار ستة محاور رئيسية بطول إجمالي يبلغ ١٧٦ كيلومتراً وبمحطات عددها ٨٥ محطة, تغطي معظم المناطق ذات الكثافة السكانية والمنشآت الحكومية والأنشطة التجارية والتعليمية والصحية, وترتبط بمطار الملك خالد الدولي ومركز الملك عبدالله المالي والجامعات الكبرى ووسط المدينة ومركز النقل العام.

مطار الأمير محمد الدولي :

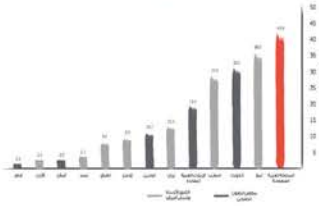
هو مطار المدينة كان اول مشروع شراكة حقيقي بين القطاعين العام والخاص في المملكة العربية السعودية وهو تمويل وتطوير وتشغيل توسعة مطار المدينة والذي يعتبر مثلًا حي يجسد شراكة القطاعين والذي يلعب دورًا هامًا في استيعاب حركة النقل الجوي المتنامية من ملايين

النتائج

- تزايد الاعتماد على منهج الشراكات بين القطاعين العام والخاص كوسيلة الاستقطاب المزيد من الاستثمارات الخاصة إلى القطاعات الاقتصادية المختلفة في المملكة العربية السعودية والتي كانت فيما سبق تعتمد على التمويل الحكومي.
- تتمثل ابرز المزايا التي توفرها اتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في أنها تضمن الحفاظ على تقديم مستويات عالية من الخدمة دون تحمل الحكومة لمصروفات ضخمة , وهو ما يسمح للحكومة بتوجيه مواردها الثمينة إلى الأولويات الأخرى .
- تعتبر المملكة العربية السعودية اكثر دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نشاطًا في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص , إذ يصل إجمالي مشاريع الشراكات المعلن عنها حتى تاريخه إلى ١٨ مشروعًا بقيمة إجمالية قدرها ٩,٤٢ مليار دولار أمريكي .
- استحوذ قطاع الإسكان على نصيب الأسد من مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص المعلن عنها حتى تاريخه (بواقع ٥٤ ٪), ويليه قطاع النقل (٣٧٪) مع توجيه نسبة محدودة من هذه الاستثمارات لقطاع البنية التحتية الاجتماعية (٤٪) , حيث إن وزارة النقل ستزيد القطاع الخاص المساهمة في تطوير وتشغيل الطرق (٢٥٪) السكك الحديدية (٥٠ ٪) والموانئ (٧٠ ٪) ؛ أما وزارة الإسكان التي يشارك فيها القطاع الخاص في تطوير الأراضي الحكومية بما في ذلك الميزانية المبدئية المحددة البالغة ١٣,٥٠٠,٠٠٠ ريال سعودي مشاريع سكنية واسعة النطاق وبأسعار معقولة
- من المتوقع خلال السنوات الخمسة القادمة أن يتغير هذا الواقع في ظل تزايد الاعتماد على الشراكات بين القطاعين العام والخاص في قطاعي التعليم بدعم من تخصيص مبلغ ٢٤٠,٠٠٠ ريال لجذب الاستثمارات الخاصة لتمويل بناء المدارس كما إنه يعتقد خلال أربع أو خمس هناك جامعات في المملكة العربية السعودية تفكر في استخدام (PPP) لمستشفيات التدريب والمرافق والسكن الطلابي , و سلطوم وزارة الصحة بزيادة القطاع الخاص مساهمة في إجمالي الإنفاق على الرعاية الصحية إلى ٣٥ ٪, و سيولد القطاع الخاص ٤ مليارات ريال سعودي من الاستفادة الموارد الصحية الحكومية الطبية.
- نجاح مطار المدينة المنورة يسلط الضوء عادة على (PPP) للمطار كدليل على تسهيل التدابير ليست من المتطلبات الأساسية للنجاح تعادلات القوة الشرائية في المملكة ولكن نظرًا للأهداف المنصوص عليها في برنامج التحول الوطني عام ٢٠٢٠ .
- تتمثل أبرز العقبات التي تحول دون مزيد من التطور في قطاع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في عدم وجود إطار قانوني واضح ومحدد, وهو الأمر الذي قد يثني بعض المستثمرين المحتملين من الدخول إلى القطاع .

على الرغم من هذه العقبات , تضمن الشراكات بين القطاعين العام والخاص للمستثمرين والمطورين من القطاع الخاص الوصول إلى قطاعات معينة من السوق العقارية السعودية والتي كانت مقتصرة فيما مضى على القطاع العام. وتتوقع الإعلان عن توقيع المزيد من اتفاقيات الشراكات بين القطاعين خلال السنوات القادمة, ولاسيما في قطاعات الإسكان والرعاية الصحية والتعليم

قيمة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام و الخاص حسب البلد سبتمبر عام ٢٠١٧



توزيع قيمة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص حسب القطاع -سبتمبر ٢٠١٧

الإستنتاج

- هناك حاجة لأن يتم تطوير الإطار التنظيمي السعودي من أجل تحقيق نمو أكبر في الشراكة بين هذين القطاعين كذلك لابد من خلق روابط بين التشريعات والأنظمة وبين مفهوم الحوكمة فكلاهما له أبعاد متعددة تلتقي في نقاط مشتركة مستندة إلى عدة مبادئ وذلك بهدف رفع كفاءة استخدام الموارد وتعزيز القدرة التنافسية.

رغم نجاح الشراكة في المملكة العربية السعودية إلا أنه مازال هناك بعض المعوقات الإدارية والتنظيمية والتشغيلية التي يتطلب التغلب عليها سواءً على المستوى التشريعي أو التنفيذي .

لابد من وجود استعراض موجز لنظام المشتريات والإلمام بمتطلباته وشروطه ولذلك لتجنب التحديات - جرت العادة على أن تستند عمليات التمويل للمشاريع الكبرى في المملكة خضوعها للقانون الإنجليزي بدلًا من القانون السعودي , لذلك ستكون نقلة نوعية هامة إذا أبرمت العقود الأساسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص وفقًا للقانون السعودي.

المراجع

- إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرشيد , عادل , محمود

-. القانون العام الاقتصادي والعقد الإداري الدولي الجديد إسماعيل , محمد , عبدالمجيد

تجارب عربية في الخصخصة الفاعوري , رفعت , عبد الحليم

الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية النعيمي , أبو بكر, احمد .

عقود المشاركة بين القطاعين العام و الخاص في النظام الفرنسي برهان , سمير.

الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص الوادي , بلال و الفهيوي ,عبدالله

عقود الشراكة ppp : دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الاداري الفرنسي طاجن , رجب

العقود ,الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الهيمنة إلى المنافسة إبراهيم , ناصر, العقود .

الإطار التشريعي للشراكة بين القطاعين العام والخاص آل الشيخ , تركي

الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الهيمنة إلى المنافسة العثمان , خالد .

نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص عدنان رشيد .

الجزاءات التي توقعها الإدارة في حال تأخر تنفيذ

شكر وتقدير

تتقدم الباحثة بالشكر إلى عمادة البحث العلمي في جامعة الملك سعود على دعم وتمويل هذا المشروع البحثي رقم (URSP – ٤-١٨-٩١) من خلال برنامج دعم أبحاث طلبة البكالوريوس."