



كلية الحقوق والإدارة العامة

برنامج الماجستير في القانون والاقتصاد

تقييم جهوزية أطراف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المحافظات

الشمالية: الواقع، السياسات، التحديات

**" Evaluation of the Public-Private Partnership  
Stakeholders' Readiness in the Palestinian Northern  
Governorates: Reality, policies, challenges".**

إعداد:

الطالب مؤيد سعادة صالح جلاذ

إشراف: د. سمير عبد الله

د. محمد القيسي / مشرفاً ثانياً

" قَدِمَت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون والاقتصاد من كلية الدراسات العليا في جامعة بيرزيت، فلسطين "

" قَدِمَت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون والاقتصاد من كلية الدراسات العليا في جامعة بيرزيت، فلسطين "

تقييم جهوزية أطراف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في

المحافظات الشمالية

الواقع، السياسات، التحديات

إعداد: الطالب مؤيد سعادة صالح جلاذ

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 01.02.2022

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة

.....

.....

.....

.....

1. د. سمير عبد الله / مشرف أول

2. د. محمد القيسي / مشرف ثانٍ

3. د. مهند إسماعيل / عضو

4. د. سميرة عواودة / عضو

## الشكر والتقدير

الشكر الجزيل للدكتور "سمير عبد الله" لقبوله الإشراف على الرسالة ومساهماته وملاحظاته القيمة وصبره وأخلاقه العالية، وتعامله الراقى وتوجيهاته والتي كان لها دور رئيسي بإثراء هذه الدراسة وإنجازها وتميز موضوعها .

الشكر الجزيل للدكتور "محمد القيسي" مدير دائرة القانون "ولعمادة وموظفي الكلية بجامعة بيرزيت العزيزة" واحة الديمقراطية" وساحة الكل الفلسطيني

والتي أعتز بكوني طالبا فيها على مساهمتهم

وتسهيلهم لمهمتنا بإنجاز هذه الدراسة.

الشكر لبقية الأساتذة أعضاء لجنة مناقشة الرسالة.

الشكر للأستاذ رزق أبو سارة على التدقيق اللغوي

كما أتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساهم بإنجاح هذه

الدراسة سواء كان ذلك بإتاحة الوقت للمقابلات أو

تعبئة الاستبيان أو المساعدة بالتواصل مع كل من

ساهم بهذه الدراسة، شاكرًا لهم حسن استقبالهم

وتشجيعهم للباحثين من الطلاب مما يؤكد حرصهم

على وضع لبنة بناء صرح البحث العلمي في

فلسطين المحتلة، كما أستمحهم عذراً على  
الإطالة بالاستبيان وأحياناً بالمقابلة وهم على رأس  
عملهم. كما أتمس العذر سلفاً لمن اعتذر عن  
مقابلتنا أو عن تعبئة الاستبيان خصوصاً في  
ظل فترة استثنائية في ظل الجائحة وتبعاتها.

## بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### الإهداء

إلى روح والدي الذي غرس بي حب العلم  
وتوفي وأنا في قلاع الأسر.

إلى روح والدي التي ربت وغرست فأثمر  
زرعها وصبرت على فراقني ما يناهز العشرين  
عاماً في سجون الإحتلال.

إلى زوجتي الغالية رفيقة دربي وسندي  
بتحمل مشاق البحث والدراسة.

إلى من هم أعلى من روجي

أبنائي عمر، أسيد، ليث، ورد، أيهم.

إلى إخواني الأعماء وأصدقاء القلب والروح

وأخيراً كل من يؤمن بالحرية وقبول الرأي

الأخر وينبذ الاستبداد والتطرف

أهدي هذه الدراسة

سائلاً من الله العليّ القدير القبول والتوفيق

## قائمة المحتويات

1.	الشكر والتقدير .....	ت
2.	الإهداء .....	ح
3.	قائمة الجداول .....	س
4.	قائمة الأشكال .....	ش
5.	الملخص .....	ص
6.	Abstract .....	ط
7.	الفصل الأول: خطة الدراسة ومنهجيتها .....	1
1.1	مصطلحات الدراسة .....	2
1.2	المقدمة: .....	4
1.3	إشكالية الدراسة: .....	4
1.4	أهداف الدراسة وآلية تحقيقها: .....	6
1.5	أهمية الدراسة (أبرز ما يميّز هذه الدراسة): .....	6
1.6	منهجية الدراسة: .....	7
1.7	مجتمع الدراسة: .....	8
1.8	خطة الدراسة: .....	11
1.9	نطاق الدراسة: .....	11
1.9.1	النطاق القانوني: .....	11
1.9.2	النطاق الموضوعي: .....	13
1.9.3	النطاق المكاني: .....	13
1.9.4	النطاق الزمني: .....	13
1.10	محددات الدراسة: .....	14
8.	الفصل الثاني: مراجعة الأدبيات السابقة .....	15
2.1	المقدمة .....	16
2.2	الدراسات العربية والدولية .....	17



2.3	الدراسات المحلية	21
9.	الفصل الثالث: الممارسات العالمية الفضلى " التحضير لمشروع الشراكة "	25
3.1	المقدمة	26
3.2	معايير إختيار مسار الشراء	26
3.2.1	معايير دولية مساعدة لإختيار المسار الأمثل للمشروع	27
3.2.2	تحليل القيمة مقابل المال (VFM) - التحديات و الممارسات -	32
3.3	البيئة التمكينية للشراكة	34
3.3.1	آلية تقدير الأمم المتحدة لمعرفة جاهزية بلد ما ل ppps	34
3.3.2	تشخيص البنك الدولي لجاهزية الدولة ل ppps	36
3.4	إدارة المخاطر البيئية والاجتماعية	36
3.4.1	إدارة المخاطر البيئية والاجتماعية وفق الدليل المرجعي ل ppp	36
3.4.2	معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية (مؤسسة التمويل الدولية)	37
3.4.3	تحالف المؤسسات المالية الكبرى (EPFI) THE EQUATOR PRINCIPLES	38
3.4.4	الشراكة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة People-first PPPs	38
3.5	تحديد وتوزيع المخاطر	40
3.5.1	نموذج تقدير التكاليف المالية المحتملة والمخاطر الناشئة عن مشاريع (ppp)	41
3.5.2	نموذج الأمم المتحدة لتحديد وتوزيع المخاطر	41
3.5.3	مبادئ توزيع المخاطر وفق الدليل المرجعي ل ppp	43
10.	الفصل الرابع: الحوكمة ومكافحة الفساد في مشاريع الشراكة	45
4.1	الحوكمة	46
4.1.1	الممارسات الفضلى الخاصة بالمستوى المحلي للشراكة (Municipal PPPs)	47
4.1.2	توصيات مؤتمر منظمة الأمن والتعاون حول مبادئ الحوكمة العامة ل PPP	51
4.1.3	دليل الأمم المتحدة لتحفيز الحوكمة السليمة ل PPP	53
4.1.4	أحكام الأونسيترال التشريعية النموذجية بشأن PPP	55
4.2	مكافحة الفساد	56

- 4.2.1 الوفورات المحتملة في حال مكافحة الفساد بالمشتريات العامة public procurement : 56.....
- 4.2.2 احتمالية وقوع الفساد في عطاءات الشراكة PPP procurement : 57.....
- 4.2.3 نهج عدم التسامح مع الفساد في مشتريات الشراكة بين القطاعين العام والخاص: 58.....
11. الفصل الخامس: الإستنتاجات، التقييم، خلاصة الدراسة ..... 60.....
- 5.1 الاستنتاجات وتحليل البيانات ..... 61.....
- 5.2 التقييم ..... 73.....
- 5.3 خلاصة الدراسة ..... 84.....
12. قائمة المراجع ..... 90.....
13. الأشكال ..... 96.....
14. الملاحق ..... 101.....
- ملحق (1): مؤشرات الأداء الرئيسية والفرعية ..... 102.....
- ملحق (2): الاستبيان ..... 105.....
- ملحق (3): جدول (16) تقييم طرفي الشراكة لمؤشرات البيئة العامة لمشاريع (ppp) في فلسطين ..... 113.....
- ملحق (4): تشخيص البنك الدولي لجاهزية الدولة لـ ppps ..... 116.....
- ملحق (5): معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية (مؤسسة التمويل الدولية) ..... 120.....
- ملحق (6): تحالف المؤسسات المالية الكبرى THE EQUATOR PRINCIPLES ..... 122.....
- ملحق (7): نموذج تقدير التكاليف المالية المحتملة والمخاطر الناشئة عن مشاريع (ppp) ..... 124.....
- ملحق (8): دراسات محلية ودولية أكدت على أهمية مؤشرات الأداء المفترضة ..... 129.....
- ملحق (9): نماذج دولية للممارسات الفضلى على المستوى المحلي (كندا، جنوب إفريقيا، تركيا) ..... 139.....
- كندا ..... 139.....
- جنوب افريقيا ..... 142.....
- تركيا ..... 145.....
- ملحق (10): نسخة اتفاقية شراكة (1) ..... 150.....
- ملحق (11): نسخة اتفاقية شراكة (2) ..... 154.....
- ملحق (12): إعلان عن استقبال طلبات مشاريع - وزارة الحكم المحلي ..... 157.....

- ملحق (13): نماذج شراكة مميزة على المستوى المحلي (بلديتي قفيلية ورام الله كأنموذج) ..... 160
- بلدية قفيلية ..... 160
- بلدية رام الله ..... 161
- ملحق (14): جدول (21) توزيع ودائع العملاء حسب المنطقة (المصدر: سلطة النقد) ..... 162
- ملحق (15): جدول (22) أسماء المؤسسات والأشخاص الذين قاموا بتعبئة الاستمارة ..... 163
- ملحق (16): جدول (23) المقابلات (مع حفظ الألقاب) مرتبة تصاعدياً حسب تاريخ إجرائها ..... 164

## قائمة الجداول

- جدول (1) مصطلحات وإختصارات الدراسة ..... 2
- جدول (2) ملخص المعايير والممارسات الفضلى الموصى بها دولياً لإختيار المسار الأمثل للمشروع ..... 31
- جدول (3) المؤشرات التي وردت بألية تقدير الأمم المتحدة لمعرفة الجاهزية ل PPPS ..... 35
- جدول (4) تحديات (PPPs) على مستوى البلديات (مصدر المعلومات: البنك الدولي) ..... 47
- جدول (5) ما أبرز العوائق القانونية أمام إنتشار مشاريع الشراكة محلياً؟ (اذكر أهم 3 عوائق) ..... 63
- جدول (6) أبرز المشاكل التي تواجه استخدام التحكيم بمشاريع (ppp): (حدد أهم 3 أسباب) ..... 66
- جدول (7) أصحاب المصلحة الواجب مشاركتهم عند التحضير لمشروع الشراكة: ..... 67
- جدول (8) وسائل مشاركة أصحاب المصلحة بمشروع الشراكة: ..... 67
- جدول (9) الجهة المبادرة عادةً بتقديم المشاريع المقترحة للشراكة: ..... 69
- جدول (10) أهم 3 صعوبات وعقبات تهدد المضي بمشاريع البلدية المناسبة للشراكة: ..... 69
- جدول (11) أبرز 3 مخاطر تواجهونها أو تتوقعونها في تنفيذ مشاريع الشراكة البلدية؟ ..... 69
- جدول (12) أهم 3 أسباب ضعف إنتشار مشاريع الشراكة على مستوى البلديات: ..... 70
- جدول (13) الأسلوب الأفضل لفحص الجدوى الاقتصادية لمشروع الشراكة: ..... 71
- جدول (14) اذكر أهم 3 صعوبات تواجهونها عند تقديم طلب تمويل مشروع (ppp): ..... 72
- جدول (15) ما أفضل الحلول لتحفيز المؤسسات المالية لتمويل مشاريع (ppp)؟ (أهم 3 حلول) ..... 72
- جدول (16) تقييم طرفي الشراكة لمؤشرات البيئة العامة لمشاريع (ppp) في فلسطين ..... 113
- جدول (17) المخاطر الرئيسية وعدد الفئات الفرعية للمخاطر (PFRAM) ..... 124
- جدول (18) دراسات محلية أكدت على أهمية مؤشرات الأداء المفترضة ..... 129
- جدول (19) ورود ذكر مؤشرات الأداء بالتوصيات الصادرة عن الدراسات المحلية ..... 130
- جدول (20) ورود ذكر مؤشرات الأداء بالتوصيات الصادرة عن الدراسات الدولية ..... 135
- جدول (21) توزيع ودائع العملاء حسب المنطقة (المصدر: سلطة النقد) ..... 162
- جدول (22) أسماء المؤسسات والأشخاص الذين قاموا بتعبئة الاستمارة ..... 163
- جدول (23) المقابلات (مع حفظ الألقاب) مرتبة تصاعدياً حسب تاريخ إجرائها ..... 164

## قائمة الأشكال

- رسم توضيحي (1) آلية تنفيذ تقدير جاهزية البلد للشراكة، المصدر (ESCAP).....97
- رسم توضيحي (2) العناصر الخمسة الرئيسية التي لها تأثير على البيئة التمكينية ل (ppp).....97
- رسم توضيحي (3) مخاطر الشراكة (PPP Risks) المصدر (ESCAP).....98
- رسم توضيحي (4) مخاطر الاستحواذ على الأرض وظروف الموقع المصدر (ESCAP).....98
- رسم توضيحي (5) المخاطر المتعلقة بالبناء المصدر (ESCAP).....98
- رسم توضيحي (6) المخاطر التشغيلية Operational المصدر (ESCAP).....99
- رسم توضيحي (7) مخاطر تسليم الأصل Asset Handover المصدر (ESCAP).....99
- رسم توضيحي (8) مخاطر الطلب المصدر (ESCAP).....99
- رسم توضيحي (9) What's the best allocation المصدر (ESCAP).....100
- رسم توضيحي (10) مخاطر القوة القاهرة Force Majeure Risks المصدر (ESCAP).....100
- رسم توضيحي (11) مصفوفة المخاطر Risk Matrix المصدر (ESCAP).....100

## الملخص

افترضنا بناءً على دراستنا لعشرات الدراسات عن PPP أهمية عشرة من مؤشرات الأداء/الممارسات الفضلى لتقييم البيئة التمكينية ل PPP ، اخترنا لتلك المؤشرات عناوين رئيسية ينطوي تحت كل عنوانٍ رئيسيٍ منها محاور فرعية متعددة.

قمنا بعمل استبيان شمل 27 جهة من القطاع العام (حكومي + بلدي) والقطاع الخاص، بغرض تقييم جاهزية أطراف ال (PPP) للقيام بمشاريع الشراكة على المستوى المحلي. بلغت نسبة إرجاع الاستبيانات 85.18% . من بين نتائج الاستبيان:

- 82.60% من العينة الكلية اعتبر أن أبرز المخاطر المتوقعة في تنفيذ مشاريع (PPP) كلاً من عدم توفر الخبرة الكافية لدى البلدية والتعثر في توفير التمويل اللازم للمشروع.
- 73.91% من العينة الكلية اعتبر أن أبرز العوائق القانونية أمام إنتشار مشاريع الشراكة محلياً غياب وجود قوانين خاصة تنظم المنافسة، الامتياز، الشراكة.<sup>1</sup>
- 69.56% من العينة الكلية اعتبر أن الأسلوب الأفضل لفحص الجدوى الاقتصادية لمشروع الشراكة دراسات جدوى اقتصادية شاملة من جهة اختصاص محايدة.
- معوقات الشراكة (حسب وجهة نظر القطاع الخاص) تمثلت في عدم كفاية: الحوافز الضريبية (90%)؛ مساندة المؤسسات الحكومية للشراكة (80%)؛ الحوافز للمشاريع المتوسطة والصغيرة (80%)؛ فعالية القضاء (70%)؛ الجدارة الائتمانية للبلديات (70%)؛ توفر آليات التظلم والطعن بقرار إرساء العطاء (60%)؛ ضمانات حماية المستثمرين (60%).

<sup>1</sup> نشير هنا إلى وجود مسودة لمشروع قانون للمنافسة تم عرضها على مجلس الوزراء سنة 2012 ومسودة أخرى سنة 2016 ، كما أن هناك مسودة مشروع قانون للإمتياز مقترح من الدائرة الاقتصادية في المجلس التشريعي منذ سنة 2005 ، والذين ما زالا مسودة مشروع قانون لم يتم سنُّهما حتى اليوم.

### أبرز ما أوصت به الدراسة:

- الاهتمام بوحدة التنمية المحلية لدى البلديات وتعزيزها.
- تشكيل وحدة شراكة مركزية بوزارة الحكم المحلي لتقديم الخبرة والدعم ومساعدة البلديات بإدارة واختيار مشاريع الشراكة، ووضع المعايير والأولويات وتوفير الميزانيات الخاصة لإعداد دراسات جدوى أولية للمشاريع المقترحة.
- إستئجار خدمات بيت خبرة (وفق الحاجة)، مراكز الأبحاث والدراسات، عمل اتفاقيات مع الجامعات الفلسطينية للمساهمة بإعداد دراسات الجدوى الأولية أو الشاملة.
- الاهتمام من قبل البلديات بتشجيع المغتربين من أبناء البلد على الاستثمار المحلي.
- على البلديات القيام بواجبها بإعداد الدراسات والشروط المرجعية الخاصة بها قبل طرح المشروع.
- قاعدة بيانات شفافة عبر بوابة خاصة تنشر بها كافة المعلومات والقوانين الخاصة ب (PPP) وتؤرشف بها الدراسات السابقة، وترجمة ما نشر منها بالإنجليزية.
- الحرص على استفادة كلا طرفي (PPP) بدون طرف مهيمن win – win situation.
- الشفافية بنشر المعلومات حول المشاريع المقدمة من قبل البلديات ونشر الآليات والمعايير التي يتم احتساب النقاط بها وتحديد الفائز بالتمويل للمشروع.

## Abstract

Based on our study of dozens of studies on PPP, we hypothesized the importance of ten performance indicators / best practices for assessing the enabling environment for PPP. For these indicators, we have chosen main headings that include under each main heading, including several sub-themes.

We conducted a questionnaire that included 27 entities from public sector (governmental + municipal) and PSP. For the purpose of evaluating the readiness of the PPP parties to carry out partnership projects at the local level. Return rate of the questionnaire was 85.18%. The results of the survey:

- 82.60% considered that most significant risks expected in the implementation of PPP projects are lack of sufficient expertise at municipality and the failure to provide the necessary funding for the project.
- 73.91% considered that most prominent legal obstacles to spread of PPP projects locally are absence of special laws regulating competition, franchise, and PPP.<sup>2</sup>
- 69.56% of total sample considered that best method for examining economic feasibility of PPP project is comprehensive economic feasibility studies from a neutral expert party.
- Partnership obstacles (according to PSP's point of view) were represented in **insufficiency of:** Tax incentives (90%), government support for (PPP) (80%), incentives for (SMES) (80%), effectiveness of judiciary (70%), creditworthiness of municipalities (70%), availability of grievance mechanisms and appeal against decision to award the bid (60%), Investor Protection Guarantees (60%).

---

<sup>2</sup> We refer here to a draft law on competition that was presented to the Council of Ministers in 2012 and another draft in 2016. There is also a draft franchise law proposed by the Economic Department in the Legislative Council since 2005, who are still a draft law that has not been enacted until today.



**The study recommended:**

- Strengthen and Attention to the unity of local development in municipalities.
- Forming central support unit at Ministry of Local Government to set standards and priorities and provide special budgets for preparation of preliminary feasibility studies for proposed projects.
- Renting the services of an Experience House (as needed) a think tank agreements with Palestinian universities to contribute to preparation of preliminary or comprehensive feasibility studies.
- Encourage expatriate citizens to invest locally.
- Municipalities must carry out their duty to prepare studies and special terms of reference before the project is proposed for partnership.
- Providing a transparent database through a special portal that publishes all information and laws related to (PPP) archives previous studies and translates them from English.
- Both parties benefit without a dominant (win-win situation).
- Transparency about projects submitted by municipalities publishing criteria by which points are calculated and determining funding winner for project.

## الفصل الأول: خطة الدراسة ومنهجيتها

## 1.1 مصطلحات الدراسة

### جدول (1) مصطلحات وإختصارات الدراسة

Bankability	قابلية المشروع للتمويل المصرفي
B.O.T	عقود الشراكة طويلة الأجل بنظام البناء والتشغيل والتحويل
Code of Ethics	مدونة لقواعد السلوك
Contingent liabilities	الخصوم التي قد تتكبدتها جهة خبناء على نتائج حدث مستقبلي غير مؤكد
Creditworthines	الجدارة الائتمانية
Due diligence	إجراءات إرضاء المتطلبات
EHS	إرشادات البيئة والصحة والسلامة الصادرة عن مجموعة البنك الدولي
Enabling Environment	البيئة التمكينية
EPFI	تحالف يضم أربعاً وثمانين مؤسسة مالية كبرى خاصة في 35 دولة تتبنى الالتزام بعشرة مبادئ تتوافق مع معايير E&S الدولية
ESCAP	اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ / الأمم المتحدة
ESC	المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة
ESMP	خطة للإدارة البيئية والاجتماعية
ESMS	نظام الإدارة البيئية والاجتماعية
E&S risk management	إدارة المخاطر البيئية والاجتماعية
Force Majeure Risks	مخاطر القوة القاهرة
Gateways	الخطوات الإجرائية
high premium	علاوة مخاطرة عالية
IFC	مؤسسة التمويل الدولية
IEG	مجموعة التقييم المستقلة التابعة للبنك الدولي
IMF	صندوق النقد الدولي
IMM	بلدية إسطنبول الكبرى وما ينبثق عنها من بلديات صغرى
MAGA (Material Adverse Government Actions)	الإجراءات الحكومية السلبية المادية
MIGA	الوكالة الدولية لضمان الاستثمار
Mitigation hierarchy	التسلسل الهرمي للتخفيف

MDLF	صندوق إقراض وتطوير البلديات
MOE (municipally owned enterprises)	المشاريع المملوكة للبلدية
Municipal PPPs	مشاريع الشراكة الخاصة بالمستوى المحلي
NGO'S	المنظمات غير الحكومية
NDCs	المساهمات المحددة وطنياً لمعالجة تغير المناخ
OECD	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
Output	مخرجات المشروع
PPP (public private partnership)	الشراكة بين القطاع العام والخاص
PPP champion	وجود مناصر مؤثر للشراكة
PPP UNIT	وحدة الشراكة
(PFRAM)	أداة تحليلية لتقييم التكاليف المالية المحتملة والمخاطر الناشئة عن مشاريع (ppp)
PSs	معايير الأداء
PSP	الشريك من القطاع الخاص
public procurement	المشتريات العامة
Risk allocation principles	مبادئ توزيع المخاطر
Resettlement Action Plan	خطة عمل إعادة التوطين
SDGs	أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة بحلول عام 2030
Termination payments	دفعات إنهاء الخدمة
TTL	قائد فريق العمل
UNCITRAL	لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال)
UNECE	لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا
VFM	تحليل القيمة مقابل المال
viability gap scheme	منحة لدعم المشاريع التي لها ما يبررها اقتصادياً ولكنها غير مجدية مالياً
WBG	مجموعة البنك الدولي

## 1.2 المقدمة:

المعيق الرئيسي للتنمية في فلسطين هو الاحتلال الإسرائيلي وغياب السيادة الفلسطينية على الأرض ووجود المستوطنات وما نتج عنها من استيلاء على الأراضي، وتلوث بيئي، وتقسيم للأراضي الفلسطينية إلى مناطق منفصلة جغرافياً بتصنيفات متعددة (A,B,C) مما يعيق رسم السياسات وإعطاء التراخيص والموافقات، ويمنع القيام بمشاريع استراتيجية على المستوى الوطني والاستفادة من إمكانيات الشراكة مع القطاع الخاص بمشاريع كبيرة كالطرق الواصلة بين المحافظات والقطار الكهربائي وربط التجمعات السكانية بالكهرباء عبر مولد/ ناقل وطني واحد بالإضافة للمشاريع السياحية والاستفادة من الإمكانيات الكبيرة لتدوير النفايات وتحويلها للطاقة الحيوية، ناهيك عن التهرب الضريبي وعدم السيطرة على المعابر مما يفقد الخزينة الفلسطينية مليارات الدولارات. من هنا كان تركيزنا على الصعيد المحلي، كون إمكانية تقديم الخدمات العامة بالمدن والتجمعات السكانية وخصوصاً بمناطق "A" أكبر بالرغم من وجود عقبات لكن بمستوى أقل من المستوى الوطني.

## 1.3 إشكالية الدراسة:

**المشكلة الأساسية:** الشراكة بين القطاع العام والخاص تعتبر خياراً وفرصةً هامةً للتعجيل في تلبية الاحتياجات المتزايدة للمواطنين من السلع والخدمات العامة والتي يصعب على القطاع العام ذو الإمكانيات المحدودة تلبيتها، فلماذا على أرض الواقع ما زالت فرص الاستفادة من هذه الاستراتيجية محدودة؟ إذا كانت الحاجة موجودة وملحة، وكل عوامل تلبية الحاجة موجودة من (قطاع خاص قوي ذي خبرة، وسيولة عالية، ورغبة بالاستثمار لدى البنوك، وطلب عالٍ على السلع العامة) فما الذي يعيق استخدام تلك الاستراتيجية؟

فبالرغم من الموقف الحكومي الرسمي الداعم للشراكة مع القطاع الخاص<sup>3</sup> بهدف تحقيق التنمية المستدامة فقد لوحظ عدم انعكاس هذا الموقف على أرض الواقع، في ظل غياب سياسات حكومية واضحة، مرجعيات وآليات محددة، وموارد مخصصة لتعزيز الشراكة مما أدى إلى عدم التقدم في استخدام الشراكة كآلية للتنمية.

أما على الصعيد المحلي فبالرغم من تنوع واتساع المهام الأساسية المنوطة بالبلديات القيام بها والتي تشمل 27 مهمة<sup>4</sup> من بينها: توفير المياه والكهرباء، الصرف الصحي، النفايات الصلبة، الصحة العامة، خدمات البيئة وتنظيم الأسواق، إلا أننا لاحظنا اقتصرها على مجالات محدودة جداً وإغفالها لأغلب مجالات الخدمات المنوطة بالبلديات القيام بها، ناهيك عن حدوث تعثر واضح في جزء من مشاريع (PPP) المحدودة التي تمت على المستوى المحلي مما أدى إلى توقفها و/أو عدم تحقيقها للأهداف المرجوة منها. مما يثير تساؤلات حول معوقات توسيع الشراكة وتقدمها.

### الإشكالات الفرعية:

#### الإشكالات الفرعية التي فحصتها الدراسة:

- مدى مواءمة السياق السياسي للاستثمارات في البنى التحتية وتطوير السلع العامة الأخرى.
- مدى ملاءمة البيئة التمكينية السياساتية، والقانونية، والمؤسسية، لمشاريع الشراكة.
- مدى التزام القطاع العام (الحكومي والبلديات) بالممارسات الدولية الفضلى بجميع مراحل الشراكة: التمهيديّة، والتحصيرية، والتنفيذية، والتشغيلية.
- سبل معالجة مواطن الضعف والنقص بالاستناد إلى الممارسات الدولية الفضلى.

<sup>3</sup> ورد ضمن أجندة السياسات الوطنية (2017-2022): "إعتماد إجراءات تُعنى بالتعجيل بخلق فرص عمل دائمة من خلال شركات استثمارية بين القطاعين العام والخاص"، أما على صعيد التنمية المحلية فقد ورد ضمن ورقة سياسات التخطيط التنموي الإستراتيجي للمدن والبلدات الفلسطينية الصادرة عن وزارة الحكم المحلي سنة 2013 بالبند السابع ضمن آليات ومصادر تمويل الخطة التنموية الاستراتيجية عمل: "شركات استثمارية وإقتصادية مع القطاع الخاص، شركات إجتماعية وثقافية مع مؤسسات المجتمع المدني".

<sup>4</sup> لمعرفة تلك المهام بالإمكان الرجوع للبند (15) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

#### 1.4 أهداف الدراسة وآلية تحقيقها:

**الهدف الرئيسي:** تقييم جاهزية أطراف (PPP) مع التركيز على المستوى المحلي في المحافظات الشمالية، عبر دراسة الواقع الحالي، والتحديات والسياسات التي تعيق انتشارها، وسبل التغلب عليها.

#### الأهداف الفرعية:

- تحديد المؤشرات الرئيسية لتقييم البيئة التمكينية وعوامل نجاح تنفيذ مشاريع الشراكة.
- تقييم تطبيق مشاريع الشراكة التي عقدتها بعض البلديات الفلسطينية، وتبيان النواقص، ونقاط الضعف، والتحديات في البيئة التمكينية التي واجهت البلديات والشركات خلال تنفيذ مشاريع الشراكة بما يشمل الأطر السياساتية، والقانونية، والمؤسسية في فلسطين.
- تحديد سبل معالجة النواقص ونقاط الضعف بالاستناد إلى الممارسات الدولية الفضلى.

#### 1.5 أهمية الدراسة (أبرز ما يميز هذه الدراسة):

تبرز أهمية الدراسة من خلال ما يلي:

- خلو الأدبيات السابقة من أبحاث متخصصة بجاهزية أطراف الشراكة لاستخدام أسلوب (PPP) للنهوض بقطاعات السلع والخدمات العامة.
- عرض أهمية ومزايا استخدام نموذج (PPP) للاستجابة لاحتياجات السكان من السلع العامة.
- الحاجة لاستخدام نماذج (PPP) لتحفيز القطاع الخاص على زيادة مساهمته في التنمية في ضوء تراجع المعونات الدولية والعجز المزمن في الخزينة الفلسطينية .
- مرجع يمكن الرجوع إليه من قبل أصحاب القرار في القطاع العام (الحكومي أو المحلي) لمعرفة مواطن الضعف والنقص، وتوفير البيئة التمكينية اللازمة لإنجاح مشاريع الشراكة.
- معرفة رأي وتجارب مسؤولين ذوي علاقة مباشرة بالشراكة، عبر إجراء 12 مقابلة شخصية.

## 1.6 منهجية الدراسة:

اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي عبر مراجعة الأدبيات السابقة حول موضوع الممارسات الفضلى في تطوير البيئة التمكينية، وفي تنفيذ مشاريع الشراكة على المستوى المحلي. **افتراضنا** بناءً على دراستنا لعشرات الدراسات عن PPP أهمية عشرة مؤشرات أداء ممارسات فضلى لتقييم البيئة التمكينية ل PPP .<sup>5</sup>

اخترنا لتلك المؤشرات عناوين رئيسية ينطوي تحت كل عنوانٍ رئيسيٍ منها محاور فرعية تم اختيارها لتواءم مع خصوصية دراستنا التي تُقيّم جاهزية أطراف ال PPP وخصوصاً على المستوى المحلي.<sup>6</sup>

قيّمنا جاهزية أطراف الشراكة للقيام بمشاريع (PPP) على المستوى المحلي عبر إجراء إستبيان هدي في تم به تقييم مدى التزام أطراف الشراكة بمؤشرات الأداء عبر سلم درجات من حيث كفاية الجاهزية.<sup>7</sup>

للحصول على معلومات عن مشاريع الشراكة المقترحة أو التي تم تنفيذها توجهنّا لدائرة الشراكة في وزارة الحكم المحلي المنبثقة عن الإدارة العامة للتنمية والاستثمار بحكم كونها الجهة الحكومية التي تتعامل معها البلديات بشكل مباشر للحصول على الموافقات للمشاريع أو التمويل حيث أن:

*" الإدارة العامة للتنمية والاستثمار في الوزارة تقع عليها مسؤولية متابعة عمل الهيئات المحلية والتفاهات مع المؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص والقطاع غير الحكومي، وكذلك وحدات التنمية المحلية في الهيئات المحلية والتي تقع عليها المسؤولية بإدارة الشراكات ما بين القطاعين العام والخاص على المستوى المحلي من الناحية الفنية "*<sup>8</sup>

كما توجهنّا لصندوق اقرض وتطوير البلديات عبر مدير دائرة التخطيط الاستراتيجي بالصندوق للحصول على البيانات المتوفرة عن مشاريع ال PPP التي نفذتها البلديات، تم تزويدنا بدراسة حديثة نفذها الصندوق سنة 2019 بها العديد من الحالات الدراسية لمشاريع (PPP)<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> لمزيد من التفصيل حول تلك الدراسات بالإمكان الرجوع للملحق رقم (8).

<sup>6</sup> تفاصيل مؤشرات الأداء العشرة والمحاور الفرعية لكل مؤشر مفصلة بالملحق رقم (1)

<sup>7</sup> للإضطلاع على النص الكامل للاستبيان بالإمكان الرجوع للملحق رقم (2).

<sup>8</sup> وزارة الحكم المحلي، ورقة سياسات دعم التنمية الاقتصادية المحلية من خلال الهيئات المحلية، (فلسطين: كاتون الثاني 2018)، ص 18.



## 1.7 مجتمع الدراسة:

من المفروض أن يشمل مجتمع الدراسة كافة أطراف الشراكة من شركات القطاع الخاص والبلديات التي قامت بتنفيذ مشاريع (PPP) أو لديها مشاريع (PPP) على المستوى المحلي بمحافظة الضفة الغربية، إلا أنه بسبب محدودية عددها، وبسبب غياب الشفافية وعدم وجود قاعدة بيانات حولها، تم اختيار عينة قصدية من أطراف الشراكة مستفيدين مما تمكنا من الحصول عليه من معلومات عبر دراسات حديثة سابقة أو عبر المتابعة الميدانية.

### عينة الدراسة:

شملت عينة الدراسة عينة قصدية من 27 مستطلع، تم اختيارهم بما يخدم هدف الدراسة من فحص جاهزية أطراف الشراكة على المستوى المحلي، توزعت العينة بين القطاع العام (14 مستطلع) والقطاع الخاص (13 مستطلع)، المستطلعين من المسؤولين الحكوميين 7 مسؤولين بهيئات عامة هامة، بالإضافة لإجراء 6 مقابلات شخصية مع جهات حكومية فاعلة ومؤثرة بمشاريع الشراكة: الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وزارة الحكم المحلي، صندوق اقرض وتطوير البلديات، مجالس الخدمات المشتركة، سلطة البيئة، هيئة تشجيع الاستثمار والمدن الصناعية،<sup>10</sup> بينما على الصعيد المحلي (البلديات) شمل المستطلع آراءهم 6 بلديات نفذت أو على وشك تنفيذ مشاريع ppp مستقبلية بالإضافة لإجراء 4 مقابلات مع مسؤولين بالبلديات. المعيار الرئيسي باختيارنا للبلديات نشاطها بمشاريع (PPP) بمعزل عن حجم السكان الموجودين ضمن ولايتها الجغرافية.

فيما كان المستطلعين من القطاع الخاص 3 من المسؤولين بجمعية رجال الأعمال الفلسطينيين و3 من رجال الأعمال ومركز المؤسسات الصغيرة وغرفة التحكيم الفلسطينية و 2 من القطاع الخاص نفذوا مشاريع

<sup>9</sup> Samir Abdullah, Firas Mulhem, Diagnostic Report of the Current PPP Policy, Legal, Institutional Frameworks, and Partners' Implementation Capacities in Palestine (Municipal Development and Lending Fund:2019).

<sup>10</sup> للإضطلاع على الأسماء والمواقع الوظيفية لمن تمت مقابلتهم بالإمكان الرجوع للملحق رقم (15).

شراكة مع البلديات. تجاوب المستطلعين من القطاع الخاص مع الاستبيان كان عالياً حيث تمت الإجابة على 10 من 13 استمارة فيما كانت الاستجابة محدودة جداً بالمقابلات الشخصية حيث اقتصر على مقابلتين بالرغم من محاولتنا لقاء مسؤولي شركات من القطاع الخاص لها نشاط بارز بمشاريع الشراكة مثل: باديكو، بريكو، مجموعة قرش، جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين، إلا أننا لم ننجح لاعتذار من توجيهنا إليهم<sup>11</sup>

إقتصرت الدراسة على عشرة مشاريع شراكة في بعض المحافظات الشمالية بالضفة الغربية بالإضافة لبيت لحم (وفق ما هو مفصّل بالفقرة التالية)، منها: مشروع واحد تم تسليمه للبلدية بعد انتهاء فترة الشراكة (محطة باصات بلدية بيت لحم)، مشروع على وشك التسليم للبلدية (العام القادم 2023) بعد مرور 23 سنة من أصل 24 سنة على بدء تشغيله (محطة باصات بلدية البيرة)، مشروع بناء وتشغيل انسحب منه الشريك الخاص بعد 3 سنوات من تنفيذه (متنزه واستراحة سما نابلس) 3 مشاريع بمراحل متقدمة للتنفيذ (إنشاء وتشغيل مختبر الأنسجة الزراعية في قلقيلية، وإنشاء وتشغيل مركز لتسويق منتجات الجمعيات التعاونية الزراعية بالبيرة، ومشروع للاستفادة من مخلفات مناشير الحجر ببيت فجار)، مشروع واحد متعثر مصنع لتعبئة المياه في بيتا، 2 عقود تشغيل وصيانة (محطة تنقية المياه العادمة، وعدادات مواقف السيارات في رام الله)، عقد واحد لإدارة وجباية (مجمع نابلس التجاري).

بلدية البيرة: مشروع محطة الباصات المركزية سنة 1999 وفق نظام البناء التشغيل التحويل (B.O.T) لمدة 24 سنة بالشراكة مع شركة بريكو بقيمة استثمارية 5.46 مليون دولار (Abdullah, et. al, 2019). اتفاقية شراكة سنة 2019 لإنشاء وتشغيل مركز لتسويق منتجات الجمعيات التعاونية الزراعية، حيث وفرت البلدية قطعة أرض بمساحة 781 متر مربع بحيث يقوم اتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية (قطاع أهلي) بتمويل وتأسيس المشروع بشكل كامل عبر دعم مقدم من منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة

<sup>11</sup> للمزيد حول أسماء المستطلعين من القطاع العام (حكومي/بلديات)، القطاع الخاص بالإمكان الرجوع إلى جدول رقم (23).

(الفاو)، ومن الحكومة الكندية لمدة 15 سنة تعود بعدها ملكية الأرض والمباني التي ستقام عليها للبلدية (للمزيد حول الاتفاقية أنظر الملحق (10)).

**بلدية رام الله:** مشروع معالجة المياه العادمة سنة 2014 بالشراكة مع شركة خاصة قامت البلدية بتمويل تكلفة بنائها (4.3 مليون دولار)، فيما قامت الشركة الخاصة بتنفيذ البناء وتشغيل وصيانة المشروع مقابل عمولة سنوية 2 مليون دولار. بالإضافة لإدارة عدادات مواقف السيارات أسستها البلدية سنة 2017 بقيمة استثمارية 1.4 مليون شيكل يشرف القطاع الخاص على إدارتها وتشغيلها مقابل دفع مبلغ 45,000 شيكل شهرياً لمدة 3 سنوات وتقاسم غرامات المخالفة (Abdullah, et. al, 2019).

**بلدية قلقيلية:** اتفاقية شراكة موقعة من قبل البلدية للتنفيذ مع شركة مشاتل السبع الزراعية (قطاع خاص) سنة 2021 لمدة 20 سنة لإنشاء وتشغيل مختبر الأنسجة الزراعية في قلقيلية بقيمة استثمارية مليون دولار على أرض خاصة بالبلدية مساحتها 2 دونم، ستتحمل البلدية 90% من تكلفة إنشاء وتجهيز المشروع (غير شامل الأرض)، حيث قامت البلدية بتأجيرها للشريك الخاص مقابل بدل أجرة، فيما يقوم القطاع الخاص بتجهيز وتشغيل المشروع. الشراكة وفق الحصص (100 حصة) منها 90 حصة للبلدية 10 حصص للشريك الخاص (للمزيد الرجوع للملاحق (9)، (12)).

**بلدية بيت لحم:** محطة الباصات المركزية بالشراكة مع شركة بريكو سنة 2000 وفق نظام البناء التشغيل التحويل (B.O.T) حيث تم تسليمها للبلدية سنة 2017 (Abdullah, et. al, 2019).

**بلدية بيتا:** مشروع شركة مساهمة محدودة لإنشاء مصنع لتعبئة المياه برأسمال يقارب 6 مليون دولار. نسبة مساهمة البلدية 34.5%، القطاع الخاص 65.5% من رأسمال الشركة. (غانم، 2009). وفق متابعتنا ومقابلتنا مع البلدية والمستثمر من القطاع الخاص فإن المشروع متعثراً حالياً.

بلدية نابلس: إدارة مجمع تجاري بنته البلدية بقيمة 37 مليون دولار عبر الاتفاق مع شركة خاصة على إدارة المجمع وتفعيله لمدة 20 سنة مقابل حصول البلدية على نسبة 50% من قيمة "الخلوات" و38% من إجمالي الإيجارات السنوية، وتتم إدارته من قبل الشركة مع لجنة مشتركة مشرفة من الطرفين (غانم، 2009). بالإضافة لمشروع بناء وتشغيل متّزه واستراحة سما نابلس سنة 2014 من قبل مجموعة (قرش) مقابل عائد مادي يتم دفعه للبلدية بعد استرداد المستثمر تكاليف البناء إلا أنه بسبب الأعداد القليلة التي استخدمت الاستراحة سلّم المستثمر الخاص المشروع للبلدية بعد 3 سنوات (Abdullah, et. al, 2019).

## 1.8 خطة الدراسة:

تطرّقنا بشيءٍ من التفصيل لأهم الممارسات الدولية الفضلى لتوفير البيئة التمكينية لتحفيز وانجاح تطبيق مشاريع (PPP) مع تركيزنا على المستوى المحلي الخاص بالبلديات. قيّمنا جاهزية أطراف ال (PPP) للقيام بمشاريع الشراكة على المستوى المحلي عبر إستبيان هادف استطلعنا به آراء أطراف الشراكة. استطلعنا آراء عينة قصدية من خلال المقابلات الشخصية مع فاعلين مؤثرين في مجال الشراكة. درسنا نماذج لحالات دراسية لمشاريع (PPP) تم إبرامها وتطبيقها. حللنا نتائج المقابلات والإستبيانات واستخلصنا النتائج.

## 1.9 نطاق الدراسة:

### 1.9.1 النطاق القانوني:

#### القانون الأساسي المعدل لسنة 2003<sup>12</sup>

نصّ في المادة 21 تحت عنوان النظام الاقتصادي في فلسطين:

" 1- يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون.

<sup>12</sup> الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 2، 19 مارس 2003، الصفحات من 5-48، ص 14.

2- حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها.

3- الملكية الخاصة مصونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي.

4- لا مصادرة إلا بحكم قضائي".

فيما نصّ في المادة 94 تحت عنوان الامتيازات واستغلال موارد الثروة الطبيعية:

"يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، أو القواعد والإجراءات المنظمة لها".

**قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998 وتعديلاته<sup>13</sup>**

التشريعات التي تتعلق بالقطاعات الاقتصادية محل الامتياز.

**قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 وتعديلاته<sup>14</sup>**

أتاح القانون للهيئات المحلية صلاحيات منح الامتيازات لتقديم الخدمات العامة مع وجود قيد وحيد يتعلق بأميرين الأول: أن يكون الامتياز ضمن حدود منطقة الهيئة المحلية، والثاني: بشرط إعطاء الامتيازات التي تزيد عن 3 سنوات بموافقة وزير الحكم المحلي.

" تناط بمجلس الهيئة المحلية الوظائف والصلاحيات والسلطات المبينة في البنود التالية ضمن حدود منطقة الهيئة المحلية، ويحق له أن يمارسها مباشرة بواسطة موظفيه ومستدميه أو أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين أو أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات. كما

<sup>13</sup> الوقائع الفلسطينية، عدد 23، نشر بتاريخ 8 يونيو 1998، الصفحات من 5-27.

<sup>14</sup> الوقائع الفلسطينية، عدد 20، 29 نوفمبر 1997، الصفحات من 5-34.

يجوز للمجلس أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات شريطة موافقة

الوزير.<sup>15</sup>

### 1.9.2 النطاق الموضوعي:

قمنا بدراسة حالات محدودة لمشاريع (PPP) بين القطاع العام (ممثلاً بالهيئات المحلية)، والقطاع الخاص

عبر التحقق من تطبيق الممارسات الفضلى عبر فحص عدة قضايا أساسية من بينها:

آليات اتخاذ القرار لدى القطاع العام؛ المعايير التي يتم وفقها تحديد طبيعة وألوية مشاريع الشراكة؛ التشاور مع ممثلي المستفيدين من المشروع؛ الشروط الواجب توفرها لدى المتقدمين للطلبات؛ مستوى الشفافية في وصول المعنيين من القطاع الخاص للمعلومات؛ عدد المتقدمين للطلبات؛ مدى سهولة إجراءات الحصول على التراخيص والموافقات المطلوبة؛ المعوقات القانونية والإدارية؛ دراسة نماذج لعقود (PPP) والتحقق من مدى جاهزية أطراف الشراكة؛ الحوافز الحكومية لتشجيع مشاركة القطاع الخاص؛ حالات إعادة التفاوض؛ آليات تسوية النزاعات.

### 1.9.3 النطاق المكاني:

تناولت الدراسة مشاريع (PPP) في المحافظات الشمالية للضفة الغربية بالإضافة لمحافظة بيت لحم.

### 1.9.4 النطاق الزمني:

عالجت الدراسة مختلف الجوانب السياسية التشريعية القانونية والإجرائية المرتبطة بمشاريع (PPP) منذ

نشوء السلطة الفلسطينية حتى أيامنا هذه.

<sup>15</sup> المرجع السابق، المادة 15 تحت عنوان "وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس" ص 14.

## 1.10 محددات الدراسة:

- حداثة تجربة الشراكة في فلسطين، وعدم وضوح مفهومها لدى العديد من أصحاب القرار، والخلط بينها وبين العطاءات العادية التي تطرحها البلديات للقطاع الخاص لتنفيذها.
- عدم وجود هيئة حكومية متخصصة تتركز لديها المعلومات، خاصة أن مشاريع الشراكة بطبيعتها تتداخل بها عدة قطاعات وهناك عدة هيئات تنظيمية يتعين موافقتها.
- اقتصر الدراسة على مشاريع الشراكة في المحافظات الشمالية بالضفة الغربية، بالإضافة لبلدية بيت لحم بسبب تركيز مشاريع الشراكة التي تم تنفيذها بها.
- عدم شمولها لقطاع غزة، والانقسام الذي نتج عنه وجود إجراءات إدارية وقانونية مختلفة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، مما سيصعب من فهم آليات إتخاذ القرار على مستوى الوطن.
- ضعف الشفافية وعدم وجود بيانات حول مشاريع (PPP) على المستوى الحكومي/ المحلي.
- ضعف وضوح الرؤيا، وغياب قانون ناظم يحدد متى يتم اعتبار مشروع معين (PPP).
- تستثني بعض المؤسسات الدولية الهامة عقود الادارة والخدمات من اعتبارها مشاريع (PPP) إلا أننا لخصوصية الحالة الفلسطينية ولحدثة تجربة الشراكة بها ولكون أغلب مشاريع الشراكة القائمة هي عقود إدارة وخدمات قصيرة الأجل (3 سنوات فما دون) <sup>16</sup> لم نلتزم بذلك الاستثناء مع ملاحظة أن كثيراً من الدول تعتبر عقود الادارة والخدمات عقود شراكة (PPP).

<sup>16</sup> استبيان تم إجراؤه سنة 2019 برعاية صندوق تطوير وإقراض البلديات أظهر أن أغلب مشاريع الشراكة (60.7%) عقود إدارة وخدمات .

## الفصل الثاني: مراجعة الأدبيات السابقة



## 2.1 المقدمة

بدايةً لا بد من توضيح مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص وبيان خصائصها، خصوصاً أن هناك إختلافاً بين صياغات التعاريف المذكورة في الأدبيات، ولا يوجد تعريف جامع متفق عليه عالمياً للشراكة والتي تختصر بـ (PPP)، وهي اختصار للكلمات الإنجليزية (public private partnership).

تُجمع التعريفات المختلفة للشراكة على اعتبارها علاقة تعاقدية بين طرف خاص وكيان حكومي يقوم بموجبها الطرف الخاص بتوفير سلعة أو خدمة عامة بمواصفات متفق عليها مع بقاء المسؤولية النهائية والرقابة بيد القطاع العام، والذي يجب عليه ضمان إتاحة الوصول للسلع والخدمات العامة (public goods) للجميع مع مراعاة مصالح محدودتي الدخل، وحتى لا تؤدي الشراكة إلى وضع عقبات أمام إمكانية حصولهم على السلع العامة. كما تتفق تلك التعريفات على أن الخصائص الأساسية للشراكة تتلخص في كونها: تركز على الناتج (output)، يتحمل بها كل طرف المخاطر الأكفأ والأقدر على التعامل معها، عادةً ما يتحمل الطرف الخاص كامل مخاطر التصميم والتمويل والتشغيل أو حصة كبيرة منه، بينما يتحمل القطاع العام المخاطر السياسية والقانونية.

لاحظنا عبر إطلاعنا ودراستنا لعشرات الدراسات الهامة الصادرة باللغة الإنجليزية من قبل مؤسسات دولية حول الشراكة والممارسات الفضلى الواجب اتباعها في تنفيذ مشاريع (ppp) - في ظل ندرة الدراسات المتخصصة في الموضوع باللغة العربية - الملاحظات التالية:

- لم ترتق تلك الدراسات إلى نظرية شاملة للممارسات الفضلى لمختلف مراحل (ppp) رغم معالجتها لبعض الجوانب.
- عدم وجود مؤسسة دولية خاصة بالشراكة تكون بمثابة مرجعية من الممكن أن تسترشد بها الدول التي تستخدم، أو تريد استخدام (ppp) ضمن سياساتها التنموية.

- لا يوجد اتفاق في وجهات النظر على الإطار القانوني الأنسب لتنظيم الشراكة، هل يتم ذلك عبر قانون خاص بالشراكة أم من خلال مراجعة القوانين القائمة وتعديل ما يعيق الشراكة منها؟
- وجود خلاف حول الدور المناط بالوحدة المركزية الخاصة بالشراكة (ppp unit): هل هو سياسي، رقابي، تنفيذي أم سيقصر على كونه استشاري؟ بحيث تتولى الهيئات والمؤسسات التنظيمية القائمة تلك الأدوار.

## 2.2 الدراسات العربية والدولية

( أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، محمد إسماعيل، 2020 )

رکز الباحث على: أطر وتجارب الشراكة في الإمارات ومصر، وتونس، والكويت، ولبنان وبشكل خاص بنود قانون الشراكة الخاص، أهمية قيام السلطات في الدول العربية بتحسين البيئة الاستثمارية وتحديد الأنشطة والمجالات التي يمكن أن يشارك فيها القطاع الخاص في إطار الخطط التنموية للدول العربية خلال العشر سنوات القادمة، وخصوصاً في ظل الحاجة المتزايدة لسد فجوة الإنفاق على البنية الأساسية، بالإضافة لتبني آليات للحوكمة والمساءلة لضمان جودة الخدمات وكفاءة المشروعات.

**(Contractual incompleteness and renegotiations of public private partnerships, Sarmiento Joaquim, 2019)**

ناقش بها الباحث مسألة إعادة التفاوض على عقود الشراكة، تطرقت الدراسة للتجربة البرتغالية في (PPP)، شملت عينة الدراسة 35 مشروع شراكة تم تنفيذها في البرتغال ما بين السنوات (1990-2010)، تم الحصول على المعلومات من خلال مساعدة وزارة الخارجية البرتغالية مما يعطيها مصداقية أكبر. تبين الدراسة أن إعادة التفاوض جرى في 26 من أصل 35 مشروع شراكة لمرة واحدة على الأقل. إنتقدت الدراسة ارتفاع نسبة إعادة التفاوض مما يقوض مصداقية العطاءات الأولية، ويؤثر على المنافسة والفعالية. لاحظت الدراسة أن شركات القطاع الخاص عمدت إلى تخفيض قيمة عروضها عند العطاءات بسبب

توقعاتها لحدوث اختراق من خلال إعادة التفاوض، بينما استخدمت الحكومات إعادة التفاوض لزيادة الإنفاق ونقل عبء المدفوعات إلى الإدارات المستقبلية. ركزت الدراسة على أن عقود B.O.T هي الأكثر عرضة لإعادة التفاوض كونها طويلة الأجل، وتتطلب استثمارات كبيرة، وتتطوي على الكثير من المخاطر وعدم اليقين فيها أكبر، وعقودها معقدة وغير مكتملة، ولأنها تحدث في القطاعات الأكثر تنظيمًا وحساسية للتغيرات السياسية والظرفية. انتقدت الدراسة استخدام الإغراء المالي (budget temptation) في مشاريع الشراكة بدلاً من القيمة مقابل المال (value for money). وأظهرت النتائج أن الاستثمار، والدين، ونوع المساهمين، وطرق الدفع لها تأثير قوي على حدوث أو عدم حدوث عمليات إعادة التفاوض. كما أشارت الدراسة إلى أن إعادة التفاوض يمكن أن تظهر بأي مرحلة من مراحل دورة المشروع، وأنه كلما كانت جودة التشريعات والمؤسسات أعلى قلت احتمالية إعادة التفاوض.

**(Public-Private Partnerships in developing countries ,Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (IOB), 2013).**

شملت الدراسة مراجعة منهجية للأدبيات والدراسات المتعلقة بالشراكة بين القطاع العام والخاص حيث قامت طواقم متخصصة ب (IOB) بمراجعة 1433 دراسة علمية عن الشراكة، وتم إختيار 29 مرجع و18 حالة دراسية من بينها للإجابة على الأسئلة الرئيسية التي تناولتها الدراسة وهي:

- ما الذي يمكن إعتبره (PPP)؟ حيث ذكرت الدراسة خمسة معايير أساسية لاعتبار مشروع ما ضمن (PPP) وهي: التعاون بين القطاع العام والخاص (شركات، مؤسسات معرفية، NGO's) لتحقيق هدف تموي مشترك، الاتفاق الواضح على الأهداف، استخدام مزيج من التمويل العام والخاص، اتفاق واضح على تقاسم المخاطر والواجبات، وتوزيع المخاطر بين القطاع العام والخاص.
- ما منطلق (دافع) التدخل لتبني (PPP)؟ هل هو مبني على أسباب (مالية، تنمية، فعالية، أيولوجية، سياسية)؟

- ما النتائج التي يمكن توقعها من (PPP)؟ أوضحت الدراسة أنه غالبًا ما تكون أهداف الشراكات بين القطاعين العام والخاص عامة جدًا، والأصل أن تكون الأهداف واضحة ومحددة specific، ويمكن قياسها measurable، وقابلة للتحقيق attainable، ومنسجمة مع تحقيق الاحتياجات Relevant، ومحددة بزمن timely .

- ما هي عوامل النجاح الحاسمة ل (PPP)؟ العوامل الأساسية لنجاح أو فشل مشاريع (PPP) شملت: وجود إطار تنظيمي متين، والثقة والرؤية المشتركة بين الأطراف؛ وتلبية متطلبات التكوين الرئيسية للمشروع؛ وضمان المصالح المتعددة للمشاركين الرئيسيين، وتوفير مهارات التفاوض والإغلاق، والشروط الأربعة (4C's) (compatibility, capability, commitment, and control) (التوافق والقدرة والالتزام والتحكم) في اختيار الشريك، والتدخل الحكومي المستمر .

كما أشارت الدراسة أنه منذ عام 2002 تستخدم وزارة الخارجية الهولندية بشكل متزايد (PPP) من أجل تنفيذ برامج التعاون الإنمائي. ففي عام 2011 أنفقت الحكومة الهولندية 48.3 مليون يورو على 54 مشروع (PPP) في قطاعات مثل الرعاية الصحية، والمياه، والصرف الصحي، والأمن الغذائي.

### (الإستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص أكيثوبي، همينغ، شوارتز، 2007)

**يؤكد الباحثون على أن:** "الشراكة ليست بالحل السحري الذي يصلح في جميع الحالات. فمن الضروري التأكد من تنفيذ الشراكات بين القطاعين للأسباب الصحيحة (زيادة الكفاءة) وليس لتلبية رغبة في تحويل بنود النفقات خارج الموازنة والديون خارج الميزانية العمومية.

أهمية وجود إطار قانوني سليم يغطي كافة أوجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص. قد لا تكون هناك قوانين مخصصة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان التي تعمل وفق إطار قانون عام، والنتيجة أن جميع الأحكام تدرج في العقود بد ذاتها، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى زيادة تكاليف التفاوض بشأن العقود.

المبدأ الأساسي لاقتسام المخاطر ينطوي على تحمل كل طرف المخاطرة التي يكون أكثر قدرة على إدارتها. وبالتالي يتعين على القطاع الخاص حسب المعتاد تحمل مخاطر البناء والتشغيل، وتحمل الحكومة المخاطر التي تخضع لسيطرتها وأوضاعها المخاطر السياسية والتنظيمية. وهناك مخاطر أخرى تستطيع الحكومة التأثير فيها ولكنها قد تتحملها أو لا تتحملها مثل مخاطر الطلب وسعر الصرف والقيمة المتبقية.

تشجيع الإفصاح الشامل عن التكاليف المستقبلية المعروفة والمحتملة لكل الشركات. ظهور معيار محاسبي دولي شامل للشركات بين القطاعين العام والخاص. من متطلبات الإفصاح التفصيلية للشركات: رسوم عقود الامتياز والتشغيل المحددة في عقود الشراكة على مدار العشرين أو الثلاثين عاما التالية؛ الضمانات وترتيبات تقاسم الأرباح؛ الأحداث المحفزة على إعادة التفاوض؛ تقييم المدفوعات والإيرادات بقدر الإمكان".

### (نظام البناء والتشغيل والتحويل B.O.T، أمل البشبيشي، 2004)

ذكرت الدراسة عدداً من الممارسات الخاطئة عند تطبيق عقود الشراكة طويلة الأجل بنظام B.O.T مع

ذكر أمثلة واقعية لتلك الممارسات الخاطئة في بعض الدول العربية، من بينها:

التوسع في الإعفاءات والحوافز الحكومية، عدم وضوح القوانين فيما يتعلق بالزام المستثمر بصيانة المشروع واستبدال الأصول المتقدمة خاصة في السنوات الأخيرة من مدة الامتياز، إغفال القوانين التي تجيز للحكومة صلاحية التعديل أو التدخل في الأسعار في حال أدى ارتفاع الأسعار إلى زيادة معاناة المواطنين أو حرمانهم من الاستفادة من خدمات المشروع، وارتفاع نسبة التمويل من البنوك المحلية مما يؤدي إلى استنزاف جزء لا يستهان به من السيولة المحلية بالعملة الصعبة.

### 2.3 الدراسات المحلية

زخم الدراسات المحلية عن (PPP) بدأ بالظهور بتمويل من الدول المانحة ابتداءً من سنة 2009 وما زال هذا الزخم حتى أيامنا هذه، حيث أجريت العديد من الدراسات والندوات، ورشات العمل، نقاشات الطاولة المستديرة، والدورات التدريبية، وبالرغم من أن جزءاً من هذه الدراسات منشور ومتاح إلا أن كون جزء منها باللغة الإنجليزية أو معد لجهات اختصاص معينة (وزارة الحكم المحلي مثلاً، مجلس الوزراء) بغرض صنع السياسات، جعل من الوصول لبعضها صعباً خصوصاً أنه لا يوجد في فلسطين مؤسسة رسمية ترعى (PPP) تتركز لديها البيانات والدراسات.

#### (Diagnostic Report of the Current PPP Policy، Legal ، Institutional Frameworks and Partners' Implementation Capacities in Palestine, Abdullah, et. al, 2019)

تطرقت الدراسة الصادرة باللغة الإنجليزية لإدارة المخاطر بمشاريع (PPP) حيث قسمت المخاطر إلى 5 مجموعات: مخاطر البناء، المخاطر المالية، مخاطر الأداء، مخاطر الطلب، مخاطر القيمة المتبقية، كما ذكرت عوامل النجاح والفشل لمشاريع (PPP)، والمبادئ الأساسية التي يجب أن يركز عليها قانون امتياز حديث، مع إمكانية أن يكون دور فاعل لـ NGO's بالشراكة، مع التطرق للتحديات والسلبيات.

من أهم ما تناولته الدراسة: هل توفر الأطر القانونية والتنظيمية السارية في فلسطين بيئة تمكينية لمشاريع (PPP)؟ حيث قامت الدراسة بتحليل القوانين واللوائح التنظيمية التي تؤثر على (PPP)، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتقييم مدى ملاءمتها للشراكات على المستوى المحلي.

النتيجة التي توصلت لها الدراسة أن الإطار القانوني المعمول به حالياً غير مناسب لـ (PPP)، وأن العيوب الأساسية تظهر في:

- الإطار القانوني للعقود الحكومية يسمح للإدارة العامة بإنهاء العقد.

- تحسين قانون المناقصات العامة بما يسمح بمنح العطاءات بناءً على معايير أخرى بخلاف السعر الأدنى، مثل الخبرة، الجودة، مهارات الإدارة الفعالة، واستخدام التكنولوجيا الحديثة.
- لم تتبنى السلطة الفلسطينية سياسات وتوجيهات داخل القطاع العام لتبسيط وتوضيح الأدوار والالتزامات المؤسسية في (PPP).
- خلاصة القول: مطلوب قانون خاص لتنظيم الشراكات بين القطاعين العام والخاص، تشبه تلك الموجودة في بلدان مثل مصر وسلوفاكيا وأيرلندا، وهذا سيجنب المشرعين عناء عملية التعديلات المعقدة والمكلفة والمستهلكة للوقت للعديد من القوانين النافذة في فلسطين.
- ضرورة إيجاد جسم مؤسسي مركزي يتم تشكيله وتنظيمه بموجب القانون "PPP Unit".

تناولت الدراسة أيضاً إيجابيات وسلبيات وأهداف تشكيل وحدة خاصة للشراكة، كما تم تصميم وتوزيع استبيان من قبل MDLF على 40 من البلديات الأكثر تقدماً في جميع المحافظات الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، تبين بها أن: "مجموع مشاريع (PPP) التي تم تنفيذها بلغ 60 مشروعاً، بقيمة إجمالية للإستثمار بلغت 57.7 مليون دولار، وبمتوسط قيمة استثمارية بلغت تقريباً 1.47 مليون دولار لكل مشروع. واختتمت الدراسة بتحليل 5 حالات دراسية شملت معالجة المياه، عدادات مواقف السيارات، بناء محطة باصات واستراحة ومنتزه بنظام عقود B.O.T. التوصيات التي ذكرت تمثلت في:

- يجب أن تتأكد البلديات من أن المشروع مريح للقطاع الخاص قبل الدخول في شراكة، لتشجيع القطاع الخاص على المشاركة في مشاريع الشراكة في المستقبل.
- يجب التأكد من أن الشريك الخاص سيقدم خدمات عالية الجودة وبأسعار عادلة للمواطنين، وبدون إهمال تحقيق العائد الكافي للشريك الخاص لضمان تغطيته للتكاليف وتحقيق ربح عادل.
- الوعي بالجوانب القانونية والتعاقدية لعقود الشراكة، لتجنب أي خسارة مالية من العقود ولتجنب أي بند في العقد يمنع البلدية من إقامة مشاريع مماثلة.
- يجب أن يكون للبلديات إشراف دقيق على بناء المشروع وتشغيله خلال فترة الشراكة.
- الوعي الكافي بالإطار التنظيمي المناسب من خلال استشارة خبير قانوني، وهذا سيمنع البلدية من منح الشريك الخاص امتيازات غير مصرح بها.

- من المهم الانخراط في مشاريع الشراكة التي لها تأثير بيئي إيجابي (مثل معالجة مياه الصرف الصحي وإعادة تدوير النفايات الصلبة) حيث تتطلب هذه المشاريع موظفين ذوي خبرة فنية، وسيكون من المكلف للبلديات دفع أجور الموظفين المرتفعة، بالإضافة إلى تجنب دفع تكاليف الحصول على تقنية متقدمة وتكاليف صيانة وتأهيل المعدات والآلات المتطورة.

(دراسة حول: الشراكات القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية على مستوى الهيئات

المحلية، غانم، 2009)

تطرقنا الدراسة لجاناب من معيقات الشراكة في فلسطين والتي من ضمنها :

- الهيئات المحلية هي مؤسسات ذات بيئة إدارية غير محفزة إجمالاً (ppp).
- الثقافة السائدة بأن البلديات قطاع خدماتي ولا يجوز أن يعمل في الاستثمار، حيث يُعدّ ذلك خروجاً عن القانون أو العُرف؛ وقد يعرضها للانتقاد بأنها تسعى إما لبيع أصول البلدية للقطاع الخاص أو تعريض البلدية للاستثمار غير الآمن
- التصور السائد لدى القطاع العام أن القطاع الخاص مستغل ولا يسعى سوى للربح فقط.
- عدم وجود سياسات ثابتة مبنية على خطط إستراتيجية، تداخل السياسي في المهني، مما يثير حفيظة القطاع الخاص الذي أخذ يرتاب من التوجهات السياسية لبعض المجالس البلدية ومحاولة البعض الانقاص من إنجازات من سبقه والطعن بالاتفاقيات المبرمة من قبله.
- البيروقراطية والمركزية عاملان معيقان للشراكة.

كما ذكر الباحث حالات دراسية لشراكات ناجحة بين الهيئات المحلية والمنظمات الأهلية، وأشار إلى حالات

أخرى للشراكة المتعثرة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص. وأوصى بعدة أمور لتعزيز الشراكة من بينها:

- تخفيف درجة المركزية في الحكم المحلي.
- إنشاء محاكم خاصة للنظر في المسائل المتعلقة بالمشاريع المشتركة.
- تعديل قانون الهيئات المحلية بما يسمح للمنظمات الأهلية المحلية من عقد الشراكات مع الهيئات المحلية والدخول في مشاريع مدرة للدخل، وخصوصاً أن 43 % من هيئات الحكم المحلي التي شملها البحث أشارت إلى وجود شراكة مع



المنظمات الأهلية، بينما حل القطاع الخاص والمنظمات الدولية في المرتبة الثانية وبنسبة متساوية من حيث وجود شراكة بينها وبين هيئات الحكم المحلي وبنسبة وصلت الى 33 % .

• أشار الباحث إلى وجود فرص متعددة للشراكات بمشاريع تنموية استراتيجية مربحة أيضاً للمستثمرين من القطاع الخاص تمثلت في: مشاريع نقل وتدوير النفايات الصلبة، مشاريع إنتاج ونقل وتوزيع المياه الصالحة للشرب، المجمعات التجارية الكبرى، محطات الباصات، مواقف السيارات، قاعات معارض كبرى، بناء المتنزهاة والحدائق العامة، المشاريع السياحية، المشاريع الزراعية الحيوانية والنباتية، ثلاجات حفظ المنتجات الزراعية، ومشاريع الإسكان والمدن الصناعية والحرفية.

### (ماس، دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني، 2005)

نقدت الدراسة سنة 2005 بناءً على طلب من الدائرة الاقتصادية في المجلس التشريعي لفحص جودة مسودة مشروع قانون الامتيازات، تطرقت الدراسة للتشريعات السارية ذات الصلة بمنح الامتياز .

" صدر عن السلطة الوطنية الفلسطينية عدة تشريعات تتعلق بالقطاعات الاقتصادية محل الامتياز، منها ما يلي:

أ. قطاع الكهرباء والطاقة: صدر عن السلطة الوطنية الفلسطينية قانون بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية رقم ( 12 ) لسنة 1995 المادة ( 3 ) من القانون حول مهام سلطة الطاقة تنص على أن لهذه الأخيرة تزويد الطاقة للمستهلكين في أية منطقة غير مزودة بالطاقة بمقتضى امتياز أو رخصة .

ب. قطاع المياه: على عكس قانون إنشاء سلطة المياه الفلسطينية رقم ( 2 ) لسنة 1996 لم يتطرق قانون المياه رقم (3) لسنة 2002 صراحة إلى منح عقود امتياز، وإنما تحدث القانون عن منح تراخيص عبر نظام يصدر عن سلطة المياه إذ نصت المادة ( 18 ) إلى ما يلي: "وفقاً لأحكام هذا القانون تفرض رسوم الترخيص وتحدد شروطه ومدته وإجراءاته ومجالاته ونقله وتعديلاته وتجديده وكل ما يتعلق بذلك بما فيه التصاريح بموجب نظام يصدر لهذه الغاية" وقد يكون إحدى هذه التراخيص عقد امتياز".

ج. قطاع الصناعة: عُرِف عقد الامتياز في قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم ( 10 ) لسنة 1998 ب "الاتفاق الذي يبرم بين المطور والهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة من أجل إنشاء أو تطوير وإدارة مدينة صناعية و/أو منطقة صناعية حرة" .

د. قطاع الاتصالات: نظم القانون رقم ( 3 ) لسنة 1996 بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية جهة منح الامتياز، وطرق اختيار حامل الامتياز، ومضمون عقد الامتياز، وشكله، وتوقيعه، ونشره... مدة الامتياز ومنطقة الامتياز الجغرافية، ومقابل الامتياز".

الفصل الثالث: الممارسات العالمية الفضلى " التحضير لمشروع الشراكة "

### 3.1 المقدمة

اهتمت المؤسسات الدولية المعنية بتطوير البنى التحتية والنمو الاقتصادي بدراسة تجارب الدول المختلفة بـ (PPP) لأخذ الدروس والعبر وصولاً للممارسات الفضلى لإيجاد بيئة تمكينية ملائمة تضمن قدراً كبيراً من النجاح لهذه المشاريع الحساسة، وتحدد سبل معالجة النقص ونقاط الضعف مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الموضوعية لكل بلد.

من أهم مبررات اللجوء إلى الشراكة: تحقيق الكفاءة والفعالية، وتحسين جودة السلع والخدمات العامة، والاستفادة من الخبرات التكنولوجية، خاصة عند وجود مستثمر أجنبي. لذا قامت بعض الدول باستثناء قطاعات معينة من الشراكة، إما بسبب الأهمية الاستراتيجية لتلك المشاريع كالتعليم وبعض الخدمات الصحية والأمنية، أو تجنباً لوقوع هدر بالمال العام كون تلك القطاعات مجدية بطبيعتها وتوفر الكفاءة والقدرة لدى القطاع العام .

لذا كان من الضروري قيام القطاع العام بالتحضير الجيد لمشاريع (PPP) قبل اتخاذ القرار باللجوء إليها عبر إعداد دراسات جدوى اقتصادية تضع (PPP) كإحدى الخيارات بالمقارنة مع خيارات أخرى وخصوصاً الطريقة العادية لتنفيذ المشاريع بواسطة العطاءات الحكومية التقليدية.

### 3.2 معايير إختيار مسار الشراء

هناك تحديان رئيسيان من الممكن أن تواجهها عملية الاختيار، الأول: الميل والتحيز تجاه البناء الجديد بدلاً من تجديد ما هو موجود وصيانته بشكل صحيح: لإعتبارات سياسية ولإضفاء إنطباع وبصمة شخصية.

والثاني: عدم وجود بديل واقعي أمام القطاع العام في مواجهة القيود المالية أو قيود القدرة على التنفيذ وبالتالي قد يتم اللجوء إلى خيار (ppp) من باب الضرورة ولكونه يوفر حيزاً مالياً "fiscal space" وليس لكونه أفضل خيار لتنفيذ المشروع .

### 3.2.1 معايير دولية مساعدة لإختيار المسار الأمثل للمشروع

أوصت دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي سنة 2007<sup>17</sup> نوقشت بها أولويات الاستثمار العام و (ppp) بعدة أمور من بينها:

- التوازن بين الاستثمار في رأس المال المادي (البنية التحتية) ورأس المال البشري (تعليم، رعاية صحية واجتماعية).
- إعطاء الأولوية للقطاعات الاقتصادية التي تعاني من اختناقات واضحة.
- تركيز الاستثمارات على المشاريع مرتفعة العائد.
- التركيز على مشاريع إعادة تأهيل وصيانة منشآت البنية التحتية القائمة والتي عادة ما يكون العائد الناتج عنها أعلى من الإستثمار في مشاريع جديدة.
- ضرورة مراعاة تكاليف التشغيل والصيانة المحتمل تكرارها في المستقبل عند تقييم مدى ملاءمة الاستثمارات الجديدة.
- ترتيب المشاريع حسب عائداتها الاقتصادية والاجتماعية.

فيما أوصت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا (UNECE) ضمن دليل لتعزيز حوكمة ال (ppp) صدر سنة 2008<sup>18</sup> أنه لاختيار خيار (ppp) لا بد من أن يقدم للجمهور فوائد محددة من بينها:

- قيمة أفضل "Better value" : أي واحدة أو أكثر من الخيارات التالية : تكلفة أقل، مستوى خدمة أعلى، تقليص مخاطرة.
- الحصول على رأس مال إضافي من خارج الموازنة العامة أو موازنة الهيئة الحكومية "Access to capital" : للمضي قدما في مشاريع هامة وعاجلة عندما لا يكون ذلك ممكنا بغير مساهمة رأس المال الخاص.
- التأكد من النتائج "Certainty of outcomes" : حماية القطاع العام من تجاوز التكلفة المخصصة للمشروع "on-budget"، وتسليم المشروع في وقته "on time" حيث أن الحوافز لدى القطاع الخاص تكون أكبر.
- الابتكار "Innovation" : إمكانية عالية لاستخدام تطبيقات مبتكرة لتوفير المرافق العامة.

<sup>17</sup> برناردين أكيوبي؛ وريتشارد هينغ؛ وغيره شوارتر، "الإستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص" قضايا اقتصادية، (واشنطن: صندوق النقد الدولي، العدد 40، 2007).

<sup>18</sup> United Nations Economic Commission for Europe, Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, (Geneva (Switzerland): United Nations, 2008).

أصدرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية "OECD" ضمن مؤتمر خاص بحوكمة الشراكة (ppp) عُقد سنة 2012<sup>19</sup> توصيات بإجراء اختبار مسبق لخيار الشراء يكون بمثابة مرشد يوجه الحكومة باختيار طريقة الشراء التي من المرجح أن تحقق أعلى قيمة مقابل المال، من خلال مقارنة خيار (ppp) بخيارات الشراء الأخرى، سواءً المشتريات الحكومية التقليدية أو غيرها، وذلك بمقارنة عدة معايير من بينها:

- قدرة القطاع العام على إدارة التكاليف والمخاطر ومقتضيات الجودة والتحديد الكمي لها .
- يجب أن لا يكون هناك تحيز مؤسسي أو إجرائي أو محاسبي بخصوص آلية تنفيذ المشروع سواءً تجاه الطريقة التقليدية أو عبر (ppp) ، والذي يحسم ذلك فقط هو "القيمة مقابل المال" VFM .
- أن يكون قرار الاستثمار منفصلاً عن كيفية التمويل والشراء .
- إمكانية تحديد مخاطر المشروع وقياسها وتحويلها للطرف الذي لديه الكفاءة والقدرة الأفضل بإدارتها .
- توفر الرغبة بالمخاطرة "risk appetite" لدى شركاء محتملين من القطاع الخاص .
- توفر خبرة سابقة بالشراكة للشريك المحتمل وسجل حافل "track record" في توفير الخدمة .
- مستوى وقابلية المنافسة، ووجود إهتمام كافي بالمشروع في السوق بما يضمن حدوث منافسة قوية .
- تحديد مخرجات المشروع "output" مسبقاً بشكل واضح. وكونها عرضة للتغيرات التكنولوجية السريعة .
- حجم الفوائد التي يجنيها القطاع العام من الجمع بين أكثر من مرحلة من مراحل المشروع في عقد واحد (تمويل، بناء، تشغيل، ..) "benefits from combining" .
- حجم مشروع الشراكة المحتمل كبير بما يكفي لتبرير تكاليف الصفقة .
- تحويل مخاطر على أصحاب مصلحة آخرين مثل العمال والمجتمعات المحلية .
- تحمّل القطاع العام مخاطر وتكاليف فشل المشروع .
- المطلوبات المحتملة من القطاع العام "contingent liabilities" .

الأمم المتحدة أصدرت بالمؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية<sup>20</sup> توصيات حول التمويل المختلط

"ينبغي للمشاريع التي تنطوي على تمويل مختلط، بما في ذلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص، أن:

<sup>19</sup> OECD, Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships (May 2012), p. 12.

<sup>20</sup> الجمعية العامة للأمم المتحدة ، خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية (أديس أبابا: 13 إلى 16 تموز 2015)، ص 22.

- تتقاسم المخاطر والمكاسب على نحو منصف،
- تتضمن آليات واضحة للمساءلة،
- تستوفي المعايير الاجتماعية والبيئية،
- تعمل على بناء القدرة على الدخول في شركات بين القطاعين العام والخاص، لأغراض منها التخطيط، والتفاوض على العقود،
- تُدرج مخصصات في الميزانية لتغطية الالتزامات المحتملة،
- تلتزم بإجراء مناقشة شاملة ومفتوحة وشفافة لدى إعداد واعتماد مبادئ توجيهية ووثائق تستخدمها الشركات بين القطاعين العام والخاص،
- تلتزم بإرساء قاعدة معرفية وتبادل الدروس المستفادة من خلال المنتديات الإقليمية والعالمية.

الدليل المرجعي لـ (ppp) الصادر عن البنك الدولي سنة 2017<sup>21</sup> طالب الحكومات أن تؤخذ بعين الاعتبار خمسة معايير أساسية عندما تقرر بخصوص تنفيذ مشروع عبر (ppp) أم لا، وتشمل هذه المعايير:

- الجدوى الاقتصادية والقابلية للحياة "Feasibility and economic viability": أن يكون مشمولاً بخطة التطوير الإستراتيجية وضمن الأولويات السياسية، ويعتمد التكنولوجيا المتاحة بسهولة في السوق ومن غير المحتمل أن تصبح متقدمة على المدى المتوسط، والإنتباه للقضايا البيئية والاجتماعية.
- الجدوى التجارية "Commercial viability": يجذب نوعية جيدة من المساهمين والمقرضين.
- القيمة مقابل المال (VFM): تحقيق مشروع الشراكة لأفضل (قيمة استعمالية أو منفعة) مقابل الخيارات الأخرى.
- المسؤولية المالية "Fiscal responsibility": أن تكون المتطلبات المالية الإجمالية في حدود قدرة المستخدمين والجهة التعاقدية العامة، مع مراعاة قيود الميزانية والدفعات المنتظمة.
- إدارة المشروع "Project management": أن تكون الجهة العامة المتعاقدة مخولة ولديها القدرة والموارد المالية لإعداد المشروع وتقديم العطاءات له وإدارة العقد خلال مدته.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة "ESC" أصدر سنة 2019 عشرة مبادئ أساسية توجيهية بشأن (ppp) سميت بـ "People-first Public-Private Partnerships"<sup>22</sup> لدعم أهداف الأمم

<sup>21</sup> The World Bank, PPP REFERENCE GUIDE (Version 3; Washington: 2017), p. 120.

المتحدة للتنمية المستدامة<sup>23</sup> لا بد من مراعاتها خصوصاً في مرحلة اختيار مسار المشروع وهي تشمل

المبادئ التالية:

1. التأكد من الاستماع إلى احتياجات الناس.
2. السماح للمدن والمستويات المحلية الأخرى بتطوير المشاريع بأنفسهم.
3. زيادة مهارات المسؤولين "officials' skills".
4. وضع سياسات وأطر قانونية أكثر شمولية تسمح بالمشاركة النشطة للمجتمعات والتركيز أيضاً على نهج عدم التسامح المطلق مع الفساد.
5. الكشف عن مزيد من المعلومات حول المشاريع للمجتمع وخاصة فيما يتعلق بالالتزامات التي تم التعهد بها لمختلف الشركاء في المشروع.
6. توفير المزيد من القدرة على التنبؤ في البيئة التمكينية.
7. تعزيز معايير الاختيار لـ "Value for People".
8. جعل الاستدامة البيئية مكوناً رئيسياً في تقييم مشروعات (ppp) ومنحها وتنفيذها.
9. التأكد من أن التمويل المختلط blended financing يحفز شركاء القطاع الخاص على الاستثمار.
10. الشفافية بالسياسات المالية.

نختم هذا الفرع بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال) التي أعدت أحكام الأونسيترال التشريعية النموذجية ودليل الأونسيترال التشريعي بشأن (ppp) واعتمدهما في دورتها الثانية والخمسين بفيينا سنة 2019. من أبرز ما ورد:

1. تقديم ما يثبت بشكل قاطع الميزة النسبية والفوائد الاستراتيجية والتشغيلية للتنفيذ في إطار الشراكة.

<sup>22</sup> Economic and Social Council, United Nations "Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals," Committee on Innovation, Competitiveness and Public-Private Partnerships, ( Geneva: Economic Commission for Europe, Thirteenth session, 25-27 March 2019) , p.7.

<sup>23</sup> اعتمدت جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عام 2015 أهداف التنمية المستدامة (SDGs)، والتي تُعرف أيضاً بالأهداف العالمية، باعتبارها دعوة عالمية للعمل على إنهاء الفقر وحماية الكوكب وضمان تمتع جميع الناس بالسلام والازدهار بحلول عام 2030. الهدف 17 منها ينص "الشراكات الفعالة بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني ستكون مطلوبة لتعزيز وسائل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة" <https://www.arabstates.undp.org>.

2. أن يتيح المشروع حلاً أوفر وأكثر كفاءة إذا تم في إطار شراكة مما لو تعهده وتؤدته السلطة المتعاقدة أو هيئة

عمومية أخرى (تناسب الكلفة مع المنفعة).

3. تحديد مدى قدرة السلطة المتعاقدة على إنفاذ العقد فعلياً، بما في ذلك قدرتها على رصد وتنظيم تنفيذ المشروع

وأداء الشريك الخاص.

4. أن يلبي المشروع الأولويات الوطنية أو المحلية فيما يتعلق بتطوير البنية التحتية والخدمات العمومية.<sup>24</sup>

## جدول (2) ملخص المعايير والممارسات الفضلى الموصى بها دولياً لإختيار المسار الأمثل للمشروع

القطاع الخاص PSP	قدرات القطاع العام capacity	السياسات policies
<ul style="list-style-type: none"> <li>" track record"</li> <li>"risk appetite"</li> <li>"Innovation"</li> <li>تكنولوجيا متاحة</li> <li>اهتمام كافي بضمن مناقسة قوية وامكانية دخول منافسين جدد</li> <li>تحمل مخاطر مغايل عائد مناسب</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>بناء القدرات</li> <li>نماذج وثائق معدة Documentation</li> <li>مناقشة شاملة مفتوحة وشفافة</li> <li>الجهة التعاقدية مخولة لديها الصلاحية</li> <li>حجم المشروع يبرر تكاليف إعداده</li> <li>تحديد المخرجات (output)</li> <li>القدرة على إدارة العطاء</li> <li>مدى اليقين "certainty"</li> <li>الوقت (عدم التأجيل) "on time"</li> <li>عدم تجاوز الميزانية "on-budget"</li> <li>مراعاة قيود الميزانية والدفعات المنتظمة والضمانات المطلوبة</li> <li>تحويل المخاطر للجهة الأقدر بإدارتها</li> <li>الشفافية بالسياسات المالية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>دراسة تجديد ما هو قائم/ أصل جديد</li> <li>التوازن بين رأس المال المادي والبشري</li> <li>الأولوية للقطاعات الاقتصادية التي تعاني من إختناقات</li> <li>ترتيب المشاريع حسب العائدات الاقتصادية والاجتماعية</li> <li>آليات واضحة للمساءلة</li> <li>الاستماع لاحتياجات الناس</li> <li>إستيفاء المعايير الاجتماعية والبيئية</li> <li>السماح بتطوير مشاريع على المستوى المحلي (أقاليم، بلديات)</li> <li>استخدام أدوات التمويل المختلط</li> <li>مراعاة قدرة المستخدم على الدفع</li> <li>تكلفة أقل</li> <li>جودة أعلى</li> <li>سهولة الوصول</li> <li>Value for People</li> </ul>

<sup>24</sup> لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي الأونسيترال، أحكام الأونسيترال التشريعية النموذجية بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص (فيينا: الأمم المتحدة، تشرين الثاني، 2020)، الحكم النموذجي (5) تحت عنوان اقتراحات مشاريع (ppp) ص 3.



### 3.2.2 تحليل القيمة مقابل المال (VFM) - التحديات و الممارسات -

سنلخص بهذا الفرع أبرز ما تناوله تقرير صادر عن البنك الدولي<sup>25</sup> بمشاركة مجموعة من الدول لديها خبرة بمشاريع الشراكة<sup>26</sup> ضمن طاولة مستديرة عالمية خصصت لبحث مساهمة تحليل (VFM) بشقيه الكمي والنوعي في مساعدة أصحاب القرار باختيار المسار الأمثل لتقديم خدمات البنية التحتية العامة.

#### 3.2.2.1 التحديات

- تحديات في توافر البيانات اللازمة لإجراء التحليل المسبق "ex-ante analysis" ل (VFM).
- قد لا يكون تحليل (VFM) ضرورياً لمشروعات متعددة مماثلة ويمكن بدلاً من ذلك تطبيقه على "test case" حالة اختبار للمشروع الأول من نوع معين.
- يتضمن تحليل (VFM) النوعي عادةً التحقق من الأساس المنطقي لاستخدام (ppp) أي التساؤل عما إذا كان المشروع المقترح من نوع يَحتمل أن يكون مناسباً للتمويل الخاص.
- يعتمد القرار الأولي لاقتراح مشروع ما لمسار (ppp) على تقييم نوعي من قبل السلطات المتعاقدة، وغالبًا لا يستند لأي منهجية محددة، بينما يتم تطبيق تحليل (VFM) فقط على المشاريع المخصصة عملياً لتكون مشاريع (PPP).
- المراحل المبكرة من التحليل أكثر أهمية لاتخاذ القرار، ولكن غالبًا ما يتلقى تحليل (VFM) في هذه المرحلة تدقيقًا أقل.
- يستخدم تحليل (VFM) الكمي "quantitative VFM analysis" لترشيح قرار سابق أكثر من استخدامه كأداة قرار.

#### 3.2.2.2 الممارسات

نأخذ على سبيل المثال نموذجين:

النموذج الأول: نموذج (ppp) الخاص في بريطانيا

يشمل معايير لتقييم الملاءمة ، أو عدمها

<sup>25</sup> World Bank Institute, Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), The World Bank, "Value-for-Money Analysis - Practices and Challenges", Report from World Bank Global Round-Table, (Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 28 May, 2013)

<sup>26</sup> المشاركون: بريطانيا، فرنسا، أمريكا، تشيلي، كوريا الجنوبية، الهند، كندا، جنوب إفريقيا.

### معايير الملاءمة تشمل:

- الحاجة المتوقعة للخدمة لمدة طويلة الأجل "long-term"، *predictable need*.
- القدرة على توزيع المخاطر بشكل فعال "ability to allocate risk effectively".
- القدرة المحتملة ل (psp) على إدارة المخاطر "manage risk".
- تحمل (psp) مسؤولية التسليم "take responsibility for delivery".
- سياسات ومؤسسات مستقرة وكافية "stable and adequate policy and institutions".
- سوق عطاءات تنافسية "competitive bidding market".

### معايير عدم الملاءمة تشمل:

- المشاريع الصغيرة جدًا أو المعقدة جدًا.
- القطاعات التي من المحتمل أن تتغير فيها الاحتياجات (لم تعد تُستخدم في بريطانيا الشراكة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات).
- خطر التقادم "risk of obsolescence".
- السلطة المتعاقدة ليست ماهرة بما يكفي لإدارة (PPP).

### النموذج الثاني: USA، Virginia، Public-Private Transportation Act (PPTA)

دراسة مشاريع الطرق المقترحة مقابل معيار محدد يشمل:

- هل المشروع معقد بدرجة كافية للاستفادة من ابتكار القطاع الخاص.
- تحقيق نقل المخاطر المناسب.
- درجة دعم أصحاب المصلحة.
- كما يؤخذ بعين الاعتبار مدى العائدات التي يمكن لمشروع ما أن يدر (رسوم العبور).

### 3.3 البيئة التمكينية للشراكة

استعرضنا بهذا المبحث معايير صدرت عن الأمم المتحدة والبنك الدولي - كلٌ على حدة- لفحص جاهزية القطاع العام للشراكة لاعتبار(دولة/ حكومة محلية/ مؤسسة مجتمع مدني) مؤهلة للبدء بمشاريع الشراكة وبالتالي إعتبرها أهلاً لتلقي التمويل/ التأهيل والتدريب/ الإشراف والخبرات.

#### 3.3.1 آلية تقدير الأمم المتحدة لمعرفة جاهزية بلد ما لـ ppps

نشرت (ESCAP) سنة 2005 آلية تقدير لمعرفة جاهزية بلد ما للشراكة.<sup>27</sup> هذه الآلية تتكون من: إستبيان ودليل<sup>28</sup> يشمل 98 مؤشراً، مصممة ليتم ملؤها من قبل المسؤولين الحكوميين، أو أي جهة مهتمة بمشاريع (ppp). لكل مؤشر يوجد سلم درجات من 0-4 مع فقرة توضيحية لكل درجة، بحيث يسهل على المشارك تقدير الدرجة المناسبة وفق ما يراه ملائماً. الهدف من تطوير هذا التقدير - وفق ما ذكر بالمقدمة - :

" تشخيص المشاكل الأساسية التي تقف عائقاً أمام جذب الاستثمارات الخاصة بالبنية التحتية لبلد ما، وليس للمقارنة بين البلدان المختلفة أو بين القطاعات المختلفة، كما يهدف إلى المساعدة في تحضير خطط عمل للتغلب على تلك المشكلات. وتتم الإجابة على الإستبيان من قبل مجموعات صغيرة تفهم بالبنية الاستثمارية العامة والترتيبات المؤسسية والإدارية في البلد، بحيث تتشكل هذه المجموعات من أصحاب المصلحة الذين لديهم مصالح مشتركة. مجموعة القطاع العام ممثلة من كل قطاع من قطاعات البنية التحتية، مجموعة القطاع الخاص مقسمة بشكل منفصل، واحدة تمثل القطاع الخاص المحلي والأخرى تمثل القطاع الخاص الأجنبي، وبالإمكان تشكيل مجموعات أخرى ذات أعراض خاصة وفق الحاجة ووفق الظروف الخاصة لكل بلد.

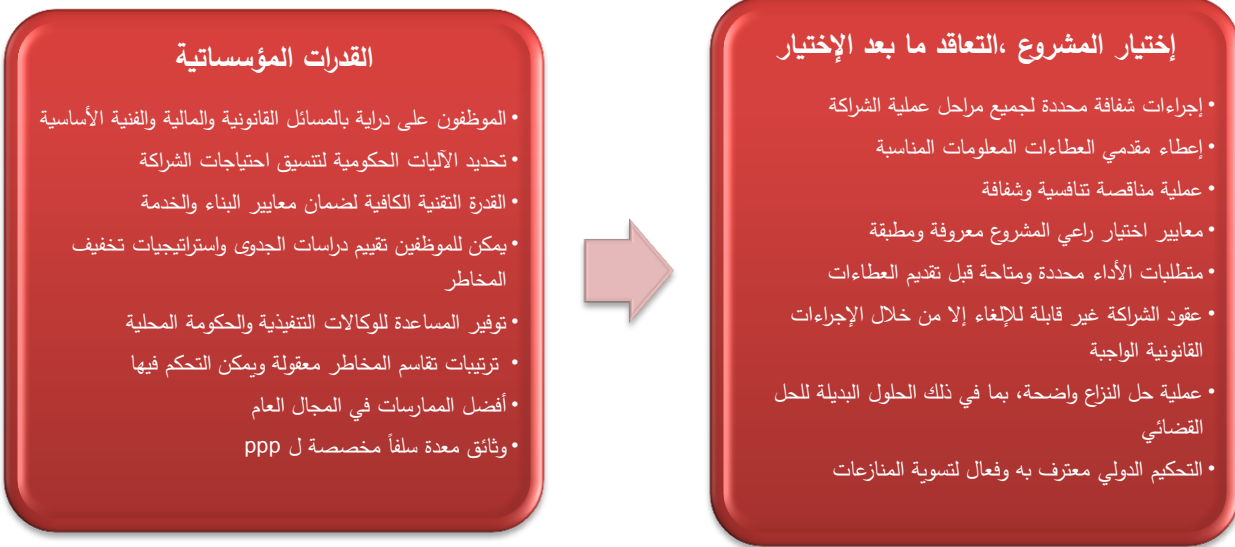
بعد أن يتم تسجيل نتائج الإستبيان تناقش المجموعات القواسم المشتركة والإختلاف في التصورات فيما يتعلق بالبيئة التمكينية للشراكة. في حال كانت الفروقات في التصورات كبيرة في مساحة ما تناقش المجموعات أسباب هذه الفروقات وتعمل على تسوية الخلافات والتوفيق بين وجهات النظر وبعد أن يتم تسوية الخلافات الرئيسية يتم تجهيز خطط عمل. ( انظر الأشكال (1)،(2)).

<sup>27</sup> ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (ESCAP), Public Private Partnership Readiness – Self Assessment Form (2005).

<sup>28</sup> UNESCAP, Guidelines for Public Private Partnership Self-Assessment (Transport and Tourism Division UNESCAP, November 2005).

### جدول (3) المؤشرات التي وردت بآلية تقدير الأمم المتحدة لمعرفة الجاهزية ل PPPS

الإطار القانوني والتنظيمي	الإطار السياسي والبيئية الاجتماعية والسياسية	خلفية عامة General Background
<ul style="list-style-type: none"> <li>• وجود أساس قانوني لمشاركة القطاع الخاص</li> <li>• قيود محدودة على المستثمرين الأجانب</li> <li>• القوانين البيئية واضحة وشفافة</li> <li>• يتم تنظيم السعر والجودة لحماية المستهلكين وغيرهم من الإحتكار</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• دعم سياسي واسع ل (ppp)</li> <li>• توزيع واضح للسلطة/المسؤولية</li> <li>• إنشاء مشاريع قابلة للتطبيق</li> <li>• نظرة المجتمع المدني ل (ppp) على أنه وسيلة فعالة لتوفير البنية التحتية والخدمات الأساسية</li> <li>• إعادة توظيف وتأهيل المجتمعات المتضررة بسبب مشاريع (ppp)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الناتج المحلي الإجمالي ينمو بمعدل مقبول</li> <li>• ارتفاع الثقة في قطاع الأعمال</li> <li>• استقرار سعر الصرف</li> <li>• سهولة تأسيس الأعمال</li> <li>• خبرة القطاع المالي</li> <li>• إنفاذ فعال لحقوق الملكية</li> <li>• تعويض عادل عن نزع الملكية</li> </ul>



### 3.3.2 تشخيص البنك الدولي لجاهزية الدولة لـ ppps

نشرت مجموعة التقييم المستقلة التابعة للبنك الدولي (IEG) سنة 2016<sup>29</sup> إطاراً عملياً لتشخيص "جاهزية" بلد ما للشراكة.<sup>30</sup>

الهدف النهائي للتشخيص (وفق ما ورد بالدراسة): تقديم مشورة إستراتيجية مخصصة للبلدان العميلة لتتمكن من إتخاذ قرارات مستنيرة ولتحدد خططاً عملية لبرنامج (ppp)، الاختيار بين الاستثمار العام المباشر مقابل (ppp)، واختيار نوع (ppp). استخدم بهذا التشخيص مزيج من "top-down approach" و "bottom-up approach" للعثور على المعيار المناسب والمعايير الفرعية والأسئلة المناسبة. تم تحديد الأسئلة الرئيسية وتنظيمها بشكل منهجي وفقاً للمعايير الرئيسية والمعايير الفرعية. الأسئلة الموجودة تحت كل معيار فرعي تشرح نفسها بنفسها وتقترح ما يجب أن يبحث عنه قائد فريق العمل (TTL) أو صانع السياسة. (للمزيد حول آلية التشخيص هذه انظر الملحق (4) )

### 3.4 إدارة المخاطر البيئية والاجتماعية

#### 3.4.1 إدارة المخاطر البيئية والاجتماعية وفق الدليل المرجعي لـ ppp<sup>31</sup>

- هناك إدراكٌ متزايد بأن نجاح المشروع يعتمد على إدارة المخاطر البيئية والاجتماعية والآثار المترتبة عنها بفعالية.
- يجب إجراء تقدير للمخاطر البيئية والاجتماعية في وقت مبكر من مرحلة إعداد المشروع بحيث يمكن أخذ النتائج في الاعتبار في عملية صنع القرار، بالإضافة لتطوير وسائل للتخفيف من تلك المخاطر.
- من إيجابيات عمل تقدير للمخاطر البيئية والاجتماعية تحسين جودة المشروع، الاستدامة، منع النزاعات تجنب التأجيلات، وتلقي ملاحظات واقتراحات مفيدة .
- التقدير للمخاطر البيئية والاجتماعية له تأثير كبير على القيمة المتصورة للمشروع، مما يزيد من احتمالية نجاحه، وتحسين قابلية المشروع للتمويل "bankability".
- عنصر أساسي بإدارة تلك المخاطر التسلسل الهرمي للتخفيف، بحيث تعطي الأولوية لتجنب وتقليل التأثيرات.

<sup>29</sup> THE WORLD BANK GROUP, Country Readiness Diagnostic for Public-Private Partnerships (June 2016).

<sup>30</sup> بالاستفادة من نتائج تقرير شامل يقّم دعم مجموعة البنك الدولي (WBG) لـ (ppp) خلال السنوات 2002-2012 نشر سنة 2014 وبالرجوع لأكثر من 70 مستند وتقييم ومراجعة صادرة عن مؤسسات دولية متعددة.

<sup>31</sup> PPP REFERENCE GUIDE، مرجع سابق، p. 126 .

- يتم تقديم تعويضات للمجتمعات المتضررة، أو للتخفيف من المخاطر على البيئة.
- يمكن تقديم حلول لتقليل التأثيرات الاجتماعية مثل: التدريب على المهارات، دعم البحث عن عمل، أو ضمان عدم وقوعها بشكل غير متناسب على الفئات الأكثر ضعفاً.
- تحديد المعايير للمخاطر البيئية والاجتماعية التي سيتم تضمينها في عقد (PPP).
- تحديد متطلبات التخفيف، وتضمين القيود على المخاطر البيئية والاجتماعية في وثائق الدعوة إلى المناقصة.
- تضمين معايير المخاطر البيئية والاجتماعية في مسودة مشروع (PPP).
- إجراءات لإرضاء متطلبات العناية الواجبة بالمخاطر البيئية والاجتماعية: خلال مرحلة التقييم للمشروع يتم تقييم مخاطر E&S الرئيسية وأثارها، تحديد الفجوات بين التشريعات الوطنية ذات الصلة ومعايير E&S الدولية، تقديم إشارة أولية لتدابير التخفيف الممكنة وما يرتبط بها من تكاليف عالية المستوى، تقييم كل إجراء: أي طرف سيكون في وضع أفضل لتنفيذه، وضع خريطة لمجموعات أصحاب المصلحة الرئيسيين وتصميم خطة مشاركة، دراسات E & S مفصلة، خطة عمل لإعادة التوطين *Resettlement Action Plan*
- تقييم الأثر البيئي الأوروبي (EIA): يقدم إلى سلطة البيئة قبل تنفيذ المشروع، بناءً على التقييم يصدر ترخيص بيئي يحدد القيود التي تؤثر على المشروع بالمرحلة الثانية، يتم تقديم تفصيل يشرح كيف سيتم تخفيف القيود للموافقة عليه.

### 3.4.2 معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية (مؤسسة التمويل الدولية)

- أصدرت مؤسسة التمويل الدولية معايير الأداء الثمانية المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية باللغة العربية سنة 2012<sup>32</sup> والتي تكمن أهمية الالتزام بها من خلال ما ستجلبه من فوائد ذكرت عبر دليل للموظفين الحكوميين وللوسطاء الماليين يزودهم بالخطوات العملية لتنفيذ تلك المعايير من ضمنها :<sup>33</sup>
- مساعدة الشركات بحماية نفسها من الإغلاقات بتنفيذ المشروع، والدعاوي القانونية، والوصول إلى الأسواق الدولية.
  - تحسين الأداء المالي والعملي عبر مساعدة الزبائن بتطوير الحد الأدنى *bottom line*، تحسين إدارة مدخلات المشروع مثل المياه والطاقة وتقليل الانبعاثات والنفايات السائلة، تنفيذ النفقات التنفيذية بكفاءة وفعالية أكبر.

<sup>32</sup> مؤسسة التمويل الدولية IFC، معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية (IFC، كانون الثاني 2012).

<sup>33</sup> EMIOLA ABASS, CONDUCTING E&S DUE DILIGENCE ALIGNED WITH IFC PERFORMANCE STANDARDS (IFC, 2017).

- تشجيع ممارسة المواطنة الصالحة للشركات، مما يؤدي لوجود توافق أكبر على المشروع من قبل المجتمعات المحلية والحكومات، امتلاك الشركات رخصة اجتماعية *Social License* للتنفيذ، تعزيز قيمة المنتج وشهرته وبالتالي يكون أكثر جاذبية لمستثمرين أو ممولين جدد.
- الحصول على طابع دولي للموافقات.

لمزيد من التفصيل عن تلك المعايير ذكرنا ملخصاً يمكن الرجوع إليه عبر الملحق (5)

### 3.4.3 تحالف المؤسسات المالية الكبرى (EPFI) THE EQUATOR PRINCIPLES (EPFI)<sup>34</sup>

اعتمد تحالف يضم أربعة وثمانين مؤسسة مالية كبرى خاصة في 35 دولة عشرة مبادئ تركز على معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية الصادرة عن مؤسسة التمويل الدولية، سيتجاهل المانحون والبنوك التجارية الأعضاء المشاريع التي لا تتوافق مع تلك المعايير. يهدف التحالف (وفق الديباجة) ل:

" بصفتنا ممولين ومستشارين، نعمل بالشراكة مع عملائنا لتحديد وتقييم وإدارة المخاطر والآثار البيئية والاجتماعية بطريقة منظمة، كما يعزز التحالف الأداء البيئي والاجتماعي المستدام ويمكن أن يؤدي إلى تحسين النتائج البيئية والاجتماعية المالية. تبني هذه المبادئ من أجل ضمان تطوير المشاريع التي نمولها ونقدم المشورة بشأنها بطريقة مسؤولة اجتماعياً وتعكس ممارسات الإدارة البيئية السليمة، تهدف هذه المبادئ إلى أن تكون قاعدة مشتركة وإطاراً للمؤسسات المالية لتحديد وتقييم وإدارة المخاطر البيئية والاجتماعية عند تمويل المشاريع. " لمزيد من التفصيل الرجوع للملحق (6)

### 3.4.4 الشراكة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة *People-first PPPs*<sup>35</sup>

ورد في مقدمة "*People-first PPPs*":

" نوع من (*PPPs*) مصمم لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة يتم تعريفه على أنه نهج محسن ل (*PPPs*) يتغلب على بعض نقاط الضعف في الطريقة التقليدية التي يتم بها تنفيذ نموذج (*PPP*)..... هذا المفهوم مهم للغاية لتركيز (*PPPs*) على تحقيق

<sup>34</sup> [www.equator-principles.com](http://www.equator-principles.com), THE EQUATOR PRINCIPLES (JULY 2020).

<sup>35</sup> *People-first PPPs* (UNECE)، مرجع سابق، ص 3.

النتائج المرغوبة والضرورية من الاستثمار في البنية التحتية التي تركز على تقديم قيمة للناس "value for people". بينما قد يتجاهل إعداد مشروع (PPP) التأثيرات الجانبية على الآخرين، يجب أن يركز هذا النموذج على المعايير الأساسية التي يمكن تصنيفها وفقاً للنتائج الخمس المرغوبة التالية: (الوصول والمساواة، الاستدامة البيئية، الفعالية الاقتصادية بما في ذلك الاستدامة المالية، قابلية تكرار المشاريع، مشاركة أصحاب المصلحة).

- **الفئات المستهدفة:** الضعفاء اجتماعياً واقتصادياً، المجتمعات المهمشة (العاطلون عن العمل، ذوو الإعاقة، كبار السن، الأقليات)، المواطنين الذين يعتمدون على البنية التحتية العامة، والتي يجب أن تكون مرنة وآمنة، والنساء.
- **فوائد للفئات أو المجتمعات الضعيفة والمهمشة:** تعزيز وصولهم إلى الخدمات الحيوية (المياه والطاقة والنقل والصحة والتعليم، وما إلى ذلك)، تقديم خدمات ميسورة التكلفة، الحد من التمييز، تمكين هذه المجموعات لتصبح جزءاً من صناعة القرار، خلق فرص عمل، تقليل نسبة الأشخاص الذين يعيشون في فقر من خلال التدريب والتوجيه.
- **ضمان الترتيب الصحيح للأولويات:** ضمان التوازن بين البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية لمشاريع البنية التحتية.
- **أفضل الممارسات والمعايير الدولية:** يجب على الحكومات استخدامها لزيادة تعزيز مبادرات الشراكة.
- **تجاوز التبريرات التي تركز على الجانب المالي:** العثور على مؤشرات جديدة لتقييم النتائج الخمس وتوضيحها للناس.
- **قياس النتائج:** تسجيل نقاط أو تقييم مدى تأثير المشروع على أهداف التنمية المستدامة عبر أداة قياس يمكن من خلالها تسجيل مدى توافق المشروع مع كل نتيجة من النتائج الخمس المرغوبة على مقياس يتراوح ما بين 0 إلى 3 . كلما زادت الدرجة كان المشروع أفضل بالتماشي مع معايير وأهداف التنمية المستدامة المصنفة وفقاً لما يلي:
  - محاذاة عالية عندما يكون هناك شبه تلامؤم مع ثلاثة من النتائج الخمس المرغوبة.
  - محاذاة متوسطة عندما يكون هناك شبه تلامؤم ما بين 1 و 2 من النتائج الخمس المرغوبة.
  - محاذاة منخفضة حيث يسجل المشروع إما 1 أو 0 من الملاءمة مع النتائج الخمس المرغوبة.
- **التأكد من الاستماع إلى احتياجات الناس (المبدأ 1).**
- **تحديد معايير واضحة لاختيار المشاريع لتعزيز "قيمة للناس" بحيث يمكن اختيار أفضل المشاريع " (المبدأ 7).**
- **جعل الاستدامة البيئية مكوناً رئيسياً في تقييم مشاريع (ppp) ومنحها وتنفيذها (المبدأ 8).**
- **تركيز السياسات على المشاريع الصغيرة:** تتميز بمخاطر أقل، مكاسب وكفاءة أكبر، تحقيق المكاسب التجارية أسهل، وقياسها أوضح، تتيج حلولاً قابلة للتطوير والتكرار، يمكن تجميعها معاً لتقليل تكاليف التطوير الفردي.
- **من ضمن التوصيات التي صدرت عن People-first agenda:** تلبية المعايير الاجتماعية والبيئية، الموازنة مع التنمية المستدامة، ضمان بنية تحتية عالية الجودة مستدامة ويمكن الوصول إليها وبأسعار معقولة ومرنة.



### 3.5 تحديد وتوزيع المخاطر

عزفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الخطر على أنه احتمال انحراف النتيجة الفعلية ل (المبيعات والتكاليف والأرباح) عن النتيجة المتوقعة.<sup>36</sup> فيما عرّف (UK's Orange Book) الخطر بأنه " تأثير عدم اليقين على الأهداف. الخطر عادة ما يتم التعبير عنه من حيث الأسباب، والأحداث المحتملة وعواقبها ".<sup>37</sup>

بينما عرّف (PPP REFERENCE GUIDE) الخطر بأنه " تباين غير متوقع في قيمة المشروع - من وجهة نظر بعض أو جميع أصحاب المصلحة - ناشئ عن عامل خطر أساسي معين، مثلاً، مخاطر الطلب "demand risk" هي مخاطر أن تكون قيمة المشروع وإيرادات المشروع أقل (أو أعلى) من المتوقع لأن الطلب على الناتج أقل (أو أعلى) مما هو متوقع".<sup>38</sup>

أما (PPP Certification Guide) الصادر عن عدة مؤسسات دولية وازنة فقد رجح وتبنى التعريف الصادر عن (UK's Orange Book) كون هذا التعريف يغطي ضمناً كلاً من الاحتمالية والنتائج/التأثيرات ولنصّه بأنه " يجب تقييم الخطر بمزيج من احتمالية حدوث شيء ما، والأثر الذي ينشأ إذا حدث بالفعل".<sup>39</sup>

<sup>36</sup> <https://doi.org/10.1787/9789264046733-en> , Public-Private Partnerships: In the Pursuit of Risk-Sharing and Value for Money, 21 May 2008 ,p. 13.

<sup>37</sup> Mark Ripley Government Finance Function , The Orange Book Management of Risk – Principles and Concepts (design102.co.uk, 2020), p. 40.

<sup>38</sup> PPP REFERENCE GUIDE, p. 140 .

<sup>39</sup> the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), the International Development Association (IDA), the International Finance Corporation (IFC), and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), The World Bank Group The APMG Public Private Partnership (PPP) Certification Guide (Washington : The World Bank Group, 2016), Chapter 5 p.78.

### 3.5.1 نموذج تقدير التكاليف المالية المحتملة والمخاطر الناشئة عن مشاريع (ppp)<sup>40</sup>

أداة تحليلية لتقييم التكاليف المالية المحتملة والمخاطر الناشئة عن مشاريع (ppp)، تم تطويرها سنة 2016 من كل من البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية. تمتاز هذه الآلية بالمرونة الكافية لاستيعاب أنواع مختلفة من عقود ال (ppp) واختلاف تفاصيل البلد. أداة تستند إلى Excel تجعلها سهلة الاستخدام والتحديث والمشاركة بين مستخدمين مختلفين.

يحدد عقد (ppp) التخصيص الكامل لمخاطر المشروع، قد يتم تخصيص المخاطر لأحد الأطراف، أو تقاسمها بطريقة محددة. وعلى أساس هذا العقد، يقوم مدير العقد بالسلطة المتعاقدة بإنشاء مصفوفة مخاطر risk matrix وسجل مخاطر risk register ، يوثق بشكل دوري ويقيم احتمالية المخاطر وتأثيرها. قسّمت الآلية المخاطر إلى مجموعة من المخاطر الرئيسية يتفرع عن كل فئة منها مجموعة من فئات المخاطر الفرعية (للمزيد بالإمكان الرجوع الى الملحق (7) )

### 3.5.2 نموذج الأمم المتحدة لتحديد وتوزيع المخاطر

نستعرض هنا جانباً من المخاطر التي تم شرحها في مقطع فيديو تفصيلي<sup>41</sup> وعرضها برسوم بيانية<sup>42</sup>

#### المخاطر المتعلقة بالعرض:

**مخاطر البناء Construction:** عادةً ما يتحملها القطاع الخاص، تم إجراء دراسة في استراليا سنة 2007 للمقارنة بين المشاريع العامة التي تمت بطريقة الشراء التقليدية ومشاريع (ppp) من ناحية النسبة المئوية لمتوسط الزيادة في التكاليف عن الميزانية الأصلية المقدرة. النتيجة كانت أن الزيادة في المشاريع التقليدية كانت 35% بينما كانت في مشاريع (ppp) 12% حيث كان هناك انضباط أكبر من ناحية التكاليف وحوافز أقوى لدى القطاع الخاص لتسليم الخدمة بالوقت بدون تأجيل.

<sup>40</sup> IMF & W.B, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FISCAL RISK ASSESSMENT MODEL USER GUIDE, (Preliminary version, APRIL 2016), p. 25-30.

<sup>41</sup> United Nations ESCAP, Module 4, Risk Identification & Allocation, ESCAP<sup>41</sup>  
<https://www.youtube.com/watch?v=rvKgU1bfmNw>, 21.5.2015.

<sup>42</sup> بالإمكان الرجوع إلى تلك الرسوم البيانية ص 99 الأشكال من (3) – (11).

**المخاطر التشغيلية Operational:** يتحملها عادةً القطاع الخاص، قد تشمل الترتيبات التعاقدية آلية لتعديل التعرفة عند التضخم أو اتفاقية طويلة المدى لتزويد المواد الخام الضرورية لتجنب الارتفاع الكبير بأسعارها مما قد يعيق قدرات القطاع الخاص بالاستمرار في تقديم الخدمة.

**مخاطر تسليم الأصل Asset Handover:** يتحملها القطاع الخاص، هناك آليات تساهم بتخفيف تلك المخاطر من بينها: ربط الدفع بوضع المرفق، حساب القيمة المتبقية، ووضع مواصفات محددة عند التسليم.

#### مخاطر الطلب:

يتحمل كلاً من القطاع العام والخاص مخاطر الطلب حيث أنه في حال كان الطلب أقل من المتوقع فإن ذلك سيؤدي إلى حدوث ضائقة مالية، وبالتالي سيهدد إمكانية استمرار تقديم الخدمة لذا قد يلجأ القطاع العام إلى خيارات تساعد القطاع الخاص بالاستمرار مثل تمديد مدة الامتياز أو تقديم ضمانات أو الحصرية بعدم تمكين شركات منافسة للدخول لفترة زمنية محددة.

**صعوبة تقدير الطلب المستقبلي:** يعتمد على: الانكماش الاقتصادي، التغيير الديموغرافي، المنافسة، تقديرات مبالغ بها حول رغبة المستخدمين بالدفع، واتصال المشروع بالبنية التحتية.

مخاطر احتساب علاوة مخاطرة عالية high premium للقطاع الخاص.

#### المخاطر المالية Financial Risks

- يتحمل القطاع الخاص الجزء الأكبر من المخاطر المالية من بداية العطاء وتوقيع العقد حتى الإغلاق المالي.
- يجب مشاركة البنوك مبكراً في العملية لتسهيل اطلاعها على تفاصيل المشروع المقترح وبالتالي أخذ مؤشرات من البنوك بخصوص قابلية المشروع للتمويل مبكراً، خصوصاً أن كلا الطرفين العام والخاص قد استثمر مالاً ووقتاً معتبراً في تطوير المشروع.
- أن يطلب القطاع العام التزامات مالية من البنوك بوثائق العطاء.
- يفضل تحديد أقصى فترة للإغلاق المالي، مع الاحتفاظ بحق القطاع العام بمنح العطاء لمستثمر آخر حال تجاوزها.
- مخاطر تآكل قيمة العملة المحلية: خصوصاً أن رسوم الخدمة يتم جبايتها بالعملة المحلية بينما يتم تسديد القرض من قبل المستثمر بالدولار مما يعرض المستثمر لمخاطر مالية كبيرة قد تهدد إمكانية استمراره بتقديم الخدمة بسبب عجزه عن السداد.

- توفر سبل الإقتراض بالعملة المحلية لتمويل المشروع؟ في حال توفر ذلك يتحمل القطاع الخاص مخاطر العملة، بينما في حال عدم توفر الإقتراض المحلي يشارك القطاع العام بتحمل مخاطر العملة لضمان استمرار الخدمة.
- مخاطر عدم قدرة القطاع الخاص على تحويل الأرباح للخارج: خصوصاً وقت الأزمات وانهايار العملة المحلية لذا يحتاج القطاع الخاص إلى حماية من تلك المخاطر.

### المخاطر السياسية القانونية والتشريعية Legal & Regulatory Risks Political

لا يوجد للقطاع الخاص تحكم أو سيطرة على تلك المخاطر لذا دائماً يبحث عن تعويض أو حماية من تلك المخاطر عبر التأمين مثلاً، حيث أنه في حال عدم توفر تلك التعويضات لا توجد مصلحة للقطاع الخاص بالاستثمار.

**المخاطر السياسية:** خرق الاتفاق، التصفية المبكرة للمشروع بدون تعويض كافٍ، أو المصادرة.

**مخاطر تغيير التشريعات:** قد يكون لها تأثير جوهري على عائدات المشروع مثل: زيادة ضريبة الشركات أو زيادة ضرائب الاستيراد. عادةً ما يكون هناك بند في عقد الامتياز يحمي الطرف الخاص في حال حدوث تغيير مستقبلي للتشريعات.

**المخاطر التنظيمية Regulatory Risks:** مراجعة التعرفة من جانب واحد لكسب رضا الجمهور مما يعرض قابلية المشروع للحياة للخطر لذا يلجأ القطاع الخاص لحماية نفسه عبر النص على صيغة متفق عليها لتعديل التعرفة في حالات مفصلة، والنص على جهة الاختصاص القضائي للاستئناف على أية تعديلات بالتعرفة لا تتوافق مع الصيغة الواردة بالعقد.

### مخاطر القوة القاهرة Force Majeure Risks:

- عادةً ما يتحمل القطاع العام أكثر من القطاع الخاص مخاطر القوة القاهرة في حال حدوثها بحيث ينص عقد الشراكة على المدة الزمنية التي بالإمكان تصفية المشروع وتعويض القطاع الخاص والتي عادةً ما يكون من قبل شركات التأمين في حال الاستمرار لفترة من 6-12 شهر.
- ينص العقد على الجهة التي سيتم تعويضها المقرضين أم أصحاب الأسهم ونسب التعويضات.

### 3.5.3 مبادئ توزيع المخاطر وفق الدليل المرجعي ل PPP<sup>43</sup>

مبدأ مركزي لتوزيع المخاطر: كل خطر يجب أن يكون مخصصاً ل:

<sup>43</sup> PPP REFERENCE GUIDE, مرجع سابق, op.cit, p. 142-144.

- من يستطيع إدارته بشكل أفضل.
- الطرف الأفضل قدرة على التحكم في تأثير المخاطر على نتائج المشروع، على سبيل المثال، لا يمكن لأي طرف التحكم في مخاطر حدوث زلزال، في حال كان الشريك الخاص مسؤولاً عن تصميم المشروع، يمكنه استخدام تقنيات لتقليل الضرر في حالة حدوث زلزال.
- الجهة القادرة على استيعاب المخاطر بأقل تكلفة، تعتمد تكلفة استيعاب المخاطر على عدة عوامل من بينها: القدرة على نقل المخاطر لمستخدمي الخدمة من خلال تغيرات الأسعار، أو إلى طرف ثالث عبر التأمين، وطبيعة حاملي المخاطر النهائيين. الحكومة لديها قدرة أكبر على توزيع المخاطر بين دافعي الضرائب مما يعني أن تكلفة تحمل المخاطر عليها قد تكون أقل من الشريك الخاص، حيث يتحمل المساهمون المخاطر النهائية.

#### قيود على توزيع المخاطر:

- مستوى تفصيل توزيع المخاطر: قد تكون تكلفة القيام بذلك عالية، ومن المحتمل أن تفوق الفوائد في حال كانت المخاطر أقل أهمية.
- المخاطر التي لا يمكن نقلها: لا يمكن نقل أنواع معينة من المخاطر، فعلى سبيل المثال سيتحمل القطاع العام بعض المخاطر السياسية، على وجه الخصوص، خطر تراجع الحكومة عن العقد أو مصادرة الأصول. توفر المؤسسات الدولية مثل الوكالة الدولية لضمان الاستثمار (MIGA) تأميناً ضد المخاطر السياسية للمساعدة في التخفيف منها.
- مدى تحويل المخاطر إلى الشريك الخاص: فقط حاملو أسهم الطرف الخاص في عقد ال (ppp) معرضون بقدر قيمة حصتهم في الأسهم. إذ لا يقبل المقرضون عادةً إلا مستوى منخفضاً نسبياً من المخاطر مصحوباً بعائداتهم المتوقعة. هذا يعني أن المدى الذي يمكن أن تنتقل إليه المخاطر محدود بمستوى حقوق الملكية في شركة المشروع. إذا تبين أن الخسائر الناجمة عن المخاطر أكبر من حصة الأسهم، يمكن لأصحاب الأسهم الابتعاد عن المشروع.
- العقود غير المكتملة: حتى العقود جيدة التصميم قد تعاني من عدم وجود بعض الأحكام الضرورية. بينما لا يمكن أن توفر عقود (ppp) حلولاً لكل موقف، يجب أن توفر تلك العقود قواعد لمجموعة السيناريوهات المتوقعة.

## الفصل الرابع: الحوكمة ومكافحة الفساد في مشاريع الشراكة

## 4.1 الحوكمة

عرّفت وثيقة صادرة عن (UNECE) سنة 2006<sup>44</sup> الحوكمة ولخصتها بما يلي:

- في عام 1993 عرّف البنك الدولي الحوكمة باعتبارها طريقة تمارس من خلالها السلطة لإدارة الموارد السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلد لأغراض التنمية.
- عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) في ورقة السياسات العامة التي أعدها عام 1997 الحوكمة باعتبارها ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية من أجل إدارة شؤون البلد على جميع المستويات. وهو يشمل آليات وعمليات ومؤسسات يستطيع المواطنون والفتات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية، والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم.
- وطبقا لما يقوله جون بيبير "مواصلة التنسيق والترابط بين طائفة واسعة من الفاعلين ذوي الأغراض والمقاصد المختلفة، وقد يشمل مثل هؤلاء الفاعلين فاعلين سياسيين ومؤسسات وجماعات المصالح والمجتمع المدني، ومنظمات غير حكومية.... وأن تقول بعض المهام التي كانت حكرا على الحكومة قبل ذلك إلى بعض تلك الأطراف نفسها..... الحوكمة أوسع نطاقا من الحكومة."<sup>45</sup>
- معهد كندا (2002) عرف الحوكمة بأنها عملية تتخذ بمقتضاها المجتمعات والمنظمات قرارات مهمة، لتحديد من تشاركهم في العملية، وطريقة مساءلتهم.
- وفقا للبنك الدولي، يستتبع الحكم السليم، إدارة القطاع العام بطريقة سليمة (من حيث الفعالية والكفاءة والتوفير) والمساءلة وتبادل المعلومات وتدقيقها بحرية (الشفافية) وتوافر إطار قانوني للتطور (العدالة واحترام حقوق الإنسان والحريات).

<sup>44</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الأمم المتحدة، "تعريف المفاهيم والمصطلحات الأساسية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة"، لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الدورة الخامسة، (نيويورك: البند 5 من جدول الأعمال، 27-31 آذار 2006)

<https://digitallibrary.un.org/record/566603?ln=ar>

استخدم بالترجمة العربية مصطلح أسلوب الحكم وعند رجوعنا للنسخة الإنجليزية تبين أنها ترجمة لكلمة Governance والتي تعني الحوكمة.

<sup>45</sup> Pierre, Jon, Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy, Oxford University Press.,2000.

#### 4.1.1 الممارسات الفضلى الخاصة بالمستوى المحلي للمشاركة (Municipal PPPs)

أصدر البنك الدولي مذكرة توجيهية<sup>46</sup> لمشاريع (PPPs) التي تتم على المستوى المحلي والبلدي بهدف:

" دعم موظفي البلديات والحكومات المحلية للقيام بخدمة المجتمعات المحلية في ظل أنظمة إدارية وتشريعية ودستورية مختلفة حول العالم، ولتوفير التحكم والرقابة الكافية من قبل البلدية دون إثقال كاهل البلدية أو المشروع بعمليات بيروقراطية كبيرة. التركيز على السمات المشتركة والفريدة ل (PPPs) التي تتم على المستوى المحلي والتي بدورها تحتاج إلى أن يتم تطبيقها وفقاً لأطر وإجراءات محلية محددة.

#### جدول (4) تحديات (PPPs) على مستوى البلديات (مصدر المعلومات: البنك الدولي)



لخصنا فيما يلي أبرز الممارسات الفضلى التي وردت في المذكرة التوجيهية:

- تجنب تحويل مخاطر كبيرة على الشريك من القطاع الخاص (PSP): يمكن أن يؤدي ذلك لزيادة تكلفة رأس المال وحتى إلى فشل المشروع.

<sup>46</sup>The World Bank, Municipal Public-Private Partnership Framework GUIDANCE NOTE (Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2019).



- **ضمان جودة أفضل أو تكلفة أقل:** أن تسعى البلديات عبر *Municipal PPPs* إلى تقديم خدمات ذات جودة أفضل وموثوقية أكبر أو/ و بتكلفة أفضل، مقارنة بما يمكن تحقيقه من خلال تقديم الخدمات عبر القطاع العام وحده.
- **الفعالية والربحية:** غالبًا ما يقدم الشريك الخاص (*PSP*) مناهج أكثر ابتكارًا لحل المشكلات، ويتجنب التأخير، وإدارة التكاليف بفاعلية أكثر من الكيان العام، كما يتحسن غالبًا تحصيل الفواتير والربحية في ظل (*PSP*).
- **تحول أساسي وعالمي في دور البلدية من كونها المزود المباشر لجميع الخدمات العامة المحلية إلى دور:** المخطط، والميسر، ومدير العقود، والمنظم الذي يضمن أن جميع الخدمات المحلية الرئيسية متوفرة، موثوقة، تفي بمعايير الجودة الرئيسية، وبأسعار معقولة للمستخدمين والاقتصاد المحلي.
- **امتلاك البلدية الصلاحية القانونية *municipality's mandate*:** فهم واضح للإطار القانوني المعمول به للتأكد من أن لديها السلطة اللازمة للتعاقد مع شريك خاص لتسليم (*PPPs*) واستيفاء جميع المتطلبات القانونية ذات الصلة.
- **الجدارة الائتمانية *Creditworthiness*:** يهتم المستثمرون بفهم الاستقرار المالي للبلدية، فيما يجب الاهتمام بأن يكون الشريك الخاص (*PSP*) واثقًا من أن البلدية ستفي بالتزاماتها بموجب اتفاقية الشراكة.
- **مراعاة وجهة نظر القطاع الخاص *perspective of the PSP*:** يجب على البلديات مراجعة مشاريعها من منظور الشريك الخاص لفهم منظوره وأولوياته بشكل أفضل قبل عملية تقديم العطاءات، والتحضير لنوع الأسئلة حول المخاوف التي سيثيرها. ومن ضمن تلك الأسئلة/المخاوف:
- **مدى أهمية المشروع:** كلما كانت المشاريع مهمة للبلدية وللناس، تعزز لدى القطاع الخاص الفعالية بوجود فرص استثمارية أفضل للنجاح.
- **حسن التحضير للمشروع:** إذا أعدت البلدية المشروع بشكل جيد (مع الدراسات المناسبة)، فإن ذلك سيضمن المستثمر بأن المشروع أكثر قابلية للتطبيق ويمثل أولوية للبلدية.
- **هل الطلب/العائدات حقيقية أم مجرد مأمولة؟** تميل البلدية إلى المبالغة بتقدير الطلب/العائدات وتقترض مستوى أعلى بكثير مما هو واقعي. بالتالي سيقوم المستثمرون المحتملون بخصم توقعات الطلب من قبل البلدية (حتى لو تم توفيرها من قبل خبير) لحماية أنفسهم من تأثير هذا التحيز.
- **ما الذي يمكن أن يتسبب في ارتفاع التكاليف أو انخفاض الإيرادات؟ ما مدى احتمالية هذه الأشياء؟ ما مدى تأثيرها؟** تحليل حساسية البيانات المالية للمشروع في حالة وقوع الحدث، تقييم تأثيرها على المشروع وهل ستؤدي لتقويض الجدوى المالية.
- **كيف ستتم إدارة مخاطر الصرف الأجنبي؟** تغير سعر الصرف بين العملة المحلية وعملة التمويل قد يحد من قدرة المشروع على سداد الديون.

هل ستفي البلدية بالتزاماتها؟ هل تفعل ذلك عادة؟ تخوفات من تغيير القواعد أو اللوائح، فرض تصاريح أو تراخيص جديدة، أو إنشاء قيود أخرى.

هل يمكن الوثوق بعدالة المحاكم وفي فرض التحكيم أو قرارات أخرى؟ يتم فرض التحكيم الدولي في العديد من البلدان وفقاً للمعاهدات الدولية، وبالتالي يفضله معظم المستثمرين.

- **استدامة الإيرادات sustainable revenues**: ينبغي ل (PPPs) تعظيم الإيرادات المستدامة من المستفيدين من الخدمة، مستدام يعني ذلك أن المشروع في متناول المستخدمين والبلدية (affordable) وأن المستخدمين على استعداد لدفع التعريفات المقترحة (willing to pay).
- **تقاسم الأرباح الفائقة Superprofits**: يجب أن تتناول اتفاقية (PPP) مشاركة الأرباح الفائقة عندما يكون أداء المشروع أفضل بكثير من المتوقع في وقت تقديم العطاءات.
- **تجنب نسخ العقود القديمة "off the shelf" copied**: لا يمكن نسخ عقد أو نموذج PPP ببساطة من مشاريع سابقة موجودة "على الرف" وتطبيقها على مشروع جديد. يجب توخي الحذر من خلال الإعداد الجيد للمشروع وتطوير هيكل عملي يناسب مع احتياجات المشروع الجديد وأصحاب المصلحة فيه.
- **عوامل النجاح key factors**: هل المشروع يمثل صفقة جيدة للبلدية؟ هل يقدم خدمات أفضل؟ هل يحقق معادلة القيمة مقابل المال (VFM)؟ نمواً اقتصادياً، وظائف، فوائد أخرى للمجتمع؟ هل هناك دعم واسع النطاق وإجماع بين السلطات المحلية والإقليمية والوطنية على المشروع؟ هل يعتقد الجمهور أن المشروع صفقة جيدة للمجتمع/المستخدمين؟ هل معلومات المشروع شفافة للمجتمع؟ هل شارك المجتمع في اختيار المشاريع وتطويرها؟ هل وافق المجتمع على المشروع؟ هل السوق الخاص مهتم بالمشروع؟ هل يوجد عدد كافٍ من مقدمي العطاءات المحتملين من ذوي الخبرة الذين يبدون اهتماماً كافياً بالمشروع للإيحاء بأن عملية المناقصة ستكون تنافسية؟ هل خصصت البلدية ميزانية كافية لإعداد المشروع بشكل جيد؟ في حال عدم حدوث ذلك فمن المرجح أن يفشل المشروع لأن إعداده مكلف.
- **عروض الظل shadow bids**: بشكل عام يقدم الشريك الخاص عطاءً مفرطاً في التفاوض. لذا يجب أن تجري البلدية تحليلاتها الخاصة بشأن العطاءات المعقولة reasonable bids (تسمى أحياناً عروض الظل) لفهم نوع العطاءات التي من المحتمل أن تتلقاها بشكل أفضل ولتحديد أي عروض مفرطة في المبالغة. أي مشروع فاشل سوف يسبب تحديات كبيرة وربما تكاليف للبلدية.
- **تحديات مشاريع الشراكة الصغيرة Small PPPs**: بشكل عام المشاريع "الصغيرة" هي، حسب منكرة البنك الدولي، تلك التي تقل تكاليفها عن ما يعادل 5 ملايين دولار أمريكي وعادةً ما تواجه Small PPPs التحديات التالية:

" مكلّفة للتخصير، أقل جاذبية للمستثمرين ذوي الخبرة، تمويلها عادةً بالعملة المحلية مما قد يخلق مشكلة لدى الممولين المحليين لعدم درايتهم ب (PPPs)، أكثر صعوبة للحصول على الموافقة إجرائياً، حيث أن إجراءات الموافقة عادةً ما يتم تصميمها للمشاريع الكبيرة والتي قد لا تتناسب مع ال Small PPPs والتي تحتاج لتسهيل إجراءات الموافقة بدون تعقيد، أي خطوات إجرائية أقل، ووثائق أقل.

تشكيل فريق مركزي من المتخصصين في (PPPs)، مع تفويض لتقديم المشورة والدعم. وجود إجراءات ووثائق نموذجية تجعل تطوير المشروع أسهل وأرخص تكلفة، وتسهل على المستثمرين فهمه. تجميع Small PPPs في مشروع واحد أو مجموعة من المشاريع، مما يجعل الاستثمار أكبر وأكثر جاذبية للمستثمرين الأكبر والأكثر خبرة وتقليل تكلفة الخدمات الاستشارية من خلال الجمع بين عمليات متعددة في عملية واحدة واستخدام مجموعة واحدة من المستشارين لتطوير دراسات الجدوى أو تقديم المشورة بشأن المعاملات لأكثر من مشروع واحد".

- **العلاقة الجيدة بين الشركاء:** عامل نجاح رئيسي للإدارة الفعالة للعقود هو العلاقة الجيدة بين البلدية و PSP.
- **معالجة التغييرات:** عند حدوث تغيير في الظروف، أو تغييرات في مواصفات الخدمة، لا بد من وجود آليات لمعالجة هذه التغييرات المطلوبة.
- **إعادة التفاوض:** تحتاج إلى أن تُدار بطريقة استراتيجية وشفافة لمنع الانتهاكات وضمان قبول أصحاب المصلحة الرئيسيين وتجنب النزاعات.
- **إعادة التمويل Refinancing:** عند اكتمال البناء وبدأ العمليات بنجاح، تقل مخاطر المشروع بشكل كبير وبالتالي قد يرغب PSP في إعادة تمويل المشروع للاستفادة من انخفاض تكاليف الديون، وتحسين عائد حقوق الملكية. يجب أن تشارك البلدية مكاسب إعادة التمويل وبالتالي توفير آلية لذلك في اتفاقية PPP.

## 4.1.2 توصيات مؤتمر منظمة الأمن والتعاون حول مبادئ الحوكمة العامة ل PPP <sup>47</sup>

الجزء الأول (A) من التوصيات تناول إنشاء إطار مؤسسي واضح شرعي مدعوم ويمكن التنبؤ به (التوصيات من 1-3).

التوصية رقم (1) ركزت على التشاور والمشاركة الفعالة مع أصحاب المصلحة ومن ضمنهم:

- المشاركة النشطة للمنظمات غير الحكومية (NGO'S): يمكن أن تخلق شفافية حول القضايا الإشكالية التي في حال تجاهلها قد تصبح مشاكل خطيرة إذا لم يتم التعامل معها في مرحلة مبكرة.
- النقابات العمالية: مجموعة رئيسية من أصحاب المصلحة ممكن أن تتأثر بشكل كبير باستخدام PPP.
- إشراك المستخدمين النهائيين في تحديد المشروع وبالتالي في مراقبة جودة الخدمة.
- الإشراف العام المستقل *Independent public oversight* على تنفيذ PPP .

التوصية رقم (2) ركزت على وجوب الحفاظ على الأدوار والمسؤوليات المؤسسية الرئيسية حيث تطرقت ل:

- هيئة الميزانية المركزية *Central Budget Authority*: فحص شامل لكل مراحل المشروع الأساسية، ضمان القدرة على تحمل التكاليف وجودة المشروع، غير مطلوب منها معرفة عميقة ومحددة بالتصميم التقني للمشروع وبكثفي بأن تكون لديها القدرة على تقييم الوثائق الموجودة، والتأكد من ملاءمة الاستثمارات مع أهداف استقرار الاقتصاد الكلي القصيرة والمتوسطة المدى، وأن يبقى الضوء الأخضر لاستمرار الشراكة بيد هيئة الميزانية المركزية.
- ديوان الرقابة المالية *Supreme Audit Institution*: فحص إدارة المخاطر هل تتم بفعالية؟ رفع تقرير للبرلمان، وإطلاع الجمهور على الخدمات التي يتلقونها، ونشر أفضل الممارسات، وفحص نتائج الأداء وفق النتائج الحقيقية على الأرض وليس بناءً على التوقعات، وفحص (VFM)، واقتراح تحسينات على الإطار التنظيمي ل PPP وعمليات الشراء، وإتاحة الدروس المتعلقة بتنفيذ PPP.
- وحدة الشراكة *PPP UNIT*: أن تمتلك المتطلبات المالية والقانونية والاقتصادية المتعمقة ومهارات إدارة المشاريع، أن تتركز لديها المهارات الأساسية لضمان (VFM)، والتأكد من اتباع الخطوات الإجرائية (gateways)، ولعب دور واضح بعيد عن تضارب المصالح، وسد الثغرات من حيث المهارات المحددة أو نقص التنسيق أو ارتفاع تكاليف المعاملات، ومساعدة السلطات المعنية في إعداد عقد PPP والتفاوض عليها.

<sup>47</sup> OECD, Public Governance of PPP, مرجع سابق، op.cit.

التوصية رقم (3) ركزت على أن تكون جميع اللوائح التي تؤثر على PPP واضحة وشفافة ومطبقة، وتساهم بـ:

- التقليل من الروتين.
- عدم وجود عوائق دخول، بيئة تشجع المنافسة.
- التقليل من مخاطر تضارب المصالح، والاستيلاء التنظيمي، والفساد، والسلوك غير الأخلاقي.
- الوصول للمعلومة وآليات إتخاذ القرار. Open Gov.
- تشريعات محدثة up to date.
- حماية الحقوق التعاقدية.

الجزء الثاني (B) من التوصيات ركزت على أن يكون أساس اختيار ال PPP القيمة مقابل المال عبر: (التوصيات من 4-9)

التوصية رقم (4):

- ترتيب أولويات المشاريع المختلفة وإتاحة ذلك أمام الجمهور للمشاركة بتحديد أكثرها أهمية.
- أن يكون قرار الاستثمار منفصلاً عن القرار المتعلق بكيفية شراء وتمويل المشروع.

التوصية رقم (5): إجراء اختبار مسبق لخيار الشراء يكون بمثابة مرشد يوجه الحكومة باختيار طريقة الشراء التي من المرجح أن

تحقق أعلى قيمة مقابل المال (تم التطرق لذلك في الفصل الثالث من الرسالة ضمن معايير إختيار مسار الشراء صفحة 27)

التوصية رقم (6): نقل المخاطر لمن يديرها بشكل أفضل، وهو الطرف الذي تكون تكلفته أقل لمنع حدوث المخاطر، أو الطرف

الذي تكون عليه التكلفة أقل عند التعامل مع عواقب المخاطر المحققة.

التوصية رقم (7): انتباه خاص للرقابة على المشروع في مراحله الأخيرة حيث أنه تتآكل الحوافز وتقل كلفة عدم الامتثال.

التوصية رقم (8):

- يجب وضع قواعد واضحة وشفافة لتسوية النزاعات.
- أي إعادة تفاوض تؤدي إلى تغيير جوهري في الاتفاقية الأصلية يجب أن تكون علنية وتخضع لموافقة السلطة المسؤولة عن الموافقة على PPP. ويجب أن يتم مثل هذا الاتفاق بشكل تنافسي قدر الإمكان.

التوصية رقم (9): المنافسة الكافية في السوق

- إمكانية دخول السوق لمشغلين غير الحاليين.
- بيئة استثمارية مفتوحة وغير تمييزية.
- يمكن للشركات المحلية والأجنبية المنافسة على قدم المساواة.

الجزء الثالث (C) تناول شفافية عملية الميزانية، لتقليل المخاطر المالية، وضمان نزاهة عملية الشراء (التوصيات من 10-12).

التوصية رقم (10): أن تكون الخدمات التي يقدمها المشروع بأسعار معقولة وبم تناول جميع المستفيدين.

التوصية رقم (11): يجب أن تكشف وثائق الميزانية بشفافية عن جميع المعلومات الممكنة فيما يتعلق بالتكاليف والالتزامات

الطارئة المتعلقة ب PPP .

التوصية رقم (12):

- يجب على الحكومة الاحتراس من الهدر والفساد من خلال ضمان نزاهة عملية الشراء .
- يجب توفير المهارات والصلاحيات اللازمة في مجال الشراء للسلطات المختصة .

#### 4.1.3 دلائل الأمم المتحدة لتحفيز الحوكمة السليمة ل PPP<sup>48</sup>

الحوكمة السليمة "Good governance": تشمل ستة مبادئ أساسية (core principles):

1. مشاركة جميع أصحاب المصلحة (Participation).
2. الدرجة التي يتم بها تشكيل rules والإشراف عليها دون الإضرار أو التسبب في تظلم الناس (Decency).
3. الوضوح والانفتاح التي يتم بها اتخاذ القرارات (Transparency).
- 4 الفاعلون السياسيون مسؤولون أمام المجتمع عما يقولون ويفعلون (Accountability).
5. العدالة في تطبيق القواعد بالتساوي على الجميع في المجتمع (Fairness).

<sup>48</sup> (UNECE), Guidebook on Promoting Good Governance in PPP, مرجع سابق, op.cit.

6. الكفاءة باستخدام الموارد البشرية والمالية المحدودة دون إهدار أو تأخير أو فساد أو إضرار بالأجيال

القادمة (Efficiency).

إجراءات وسياسات حكومية تساهم بتوسيع نطاق استخدام PPP:

- تطوير خبرة القطاع العام بإدارة المشاريع.
- حاجة القطاع العام لمدراء لديهم خبرة بالمفاوضات وإدارة العقود وتحليل المخاطر.
- عملية إختيار الشريك الخاص أن تكون نزيهة وشفافة وعادلة.
- حوافز وعوائد عادلة لكل الأطراف.
- تحسين الخدمات العامة الأساسية وضمان استمرارها خصوصاً للمهمشين.
- تحديد الخدمات الواجب ابقاؤها بيد الدولة والخدمات التي سيتم تحويلها للشراكة مع القطاع الخاص.
- سياسات منفتحة للتغيير عند حدوث الأخطاء.
- التحدي الأهم اختيار المشاريع والقطاعات الصحيحة التي من الممكن إنجاز نجاح حقيقي بها.
- اختيار التكنولوجيا المعروفة والمجربة *known and tested technologies*.
- خطورة تفشي ثقافة الضمانات حيث يلجأ القطاع العام لتلبية رغبة القطاع الخاص بإعطائه الضمانات التي يبحث عنها بدلاً من إدارة القطاع الخاص للمخاطر بنفسه.
- خطة إعلام استراتيجية تبين بها فوائد المشروع.
- يجب على الحكومات تعزيز إنشاء منتديات دولية لتبادل أفضل الممارسات.
- التخوف من استنزاف القطاع العام وهجرة العقول والكفاءات المميزة إلى القطاع الخاص بسبب الرواتب العالية هناك.
- برامج تدريب وطنية ل PPP ، التدريب عبر الممارسة "training by doing"، 'on-the-job training'
- التعاقد مع شريك واحد فقط لتقديم العديد من المشاريع الصغيرة والشركات *bundling projects*.
- تشجيع العطاءات من الشركات الصغيرة والمتوسطة *SMEs*.
- قوالب جاهزة وموحدة للعقود *Standardize contracts*.

#### 4.1.4 أحكام الأوسيترال التشريعية النموذجية بشأن PPP<sup>49</sup>

تطُرقت عبر (الحكم النموذجي 1) للمبادئ التوجيهية ل PPP وهي:

" تعزيز الشفافية والعدل والإنصاف والاستقرار وقابلية التنبؤ، وتشجيع الإدارة السليمة والنزاهة والتنافس والاقتصاد في التكاليف، وضمان الاستدامة في الأجل الطويل."

من الواضح أن هذه المبادئ تعزز الحوكمة وممارسات الحكم الرشيد ومن الممكن أن يتم الاسترشاد بها وترجمتها عبر تشريعات ولوائح تنظيمية.

فيما تطُرقت بالفصل الثالث (إرساء العقد) عبر البنود من 9 إلى 32 لمجموعة من القواعد العامة الواجب اتباعها لضمان إجراءات تنافسية تتسم بالشفافية والكفاءة للشراء العمومي، وشملت: معايير الإختيار الأولي، إجراءات طلب الاقتراحات، معايير التقييم، التفاوض المباشر مع مقدمي العروض، والاقتراحات غير الملتزمة المقدمة من قبل القطاع الخاص.

وأخيراً تطُرقت بالفصل الرابع لمحتويات عقد الشراكة ولقضايا قانونية متنوعة مثل حقوق الملكية الفكرية، السرية، الحيابة والملكية، حقوق الارتفاق، المصالح الضمانية، تعديل العقد، التعويض، التصفية، تدابير نقل الملكية وتسوية المنازعات.

<sup>49</sup> أحكام الأوسيترال التشريعية النموذجية بشأن PPP، مرجع سابق op.cit.



## 4.2 محاربة الفساد

عقدت (UNECE) مؤتمراً بمشاركة فريق متعدد التخصصات من خبراء PPP من مختلف المنظمات والبلدان، في المجالات "عالية المخاطر" ضمن PPP procurement. عمل فريق الخبراء على صياغة معيار ذي طبيعة عالمية، لمحاربة الفساد ولتوفير مجموعة طوعية من المبادئ يمكن للحكومات إدراجها في لوائحها وسياساتها<sup>50</sup>.

### 4.2.1 الوفورات المحتملة في حال مكافحة الفساد بالمشتريات العامة public procurement:

"قَدَّر تقرير الرشوة الأجنبية الصادر عن (OECD) سنة 2014 أن الرشوة تستهلك 10.9% من إجمالي قيمة المعاملات في المشتريات العامة على مستوى العالم.

- وقَدَّر البنك الدولي أنه يتم دفع حوالي تريليون دولار أمريكي سنويًا على شكل رشوى حول العالم.
- قَدَّرت منظمة الشفافية الدولية أن الفساد في البناء يمكن أن يضيف ما يصل إلى 50% إلى تكلفة المشروع. كما قدرت أن من 10 إلى 30% من الاستثمار في مشروع بناء ممول من القطاع العام قد يُفقد بسبب سوء الإدارة أو الفساد.
- تنص مبادرة الشفافية في قطاع البناء على أنه بحلول عام 2030 يمكن خسارة ما يقرب من 6 تريليون دولار سنويًا من خلال الفساد وسوء الإدارة وعدم الكفاءة، ما لم يتم إدخال تدابير تعمل على تحسين هذا الوضع بشكل فعال.

نكر البنك الدولي أن الفساد يؤثر بشكل غير متناسب على الفقراء، بينما يقوض النمو والازدهار من خلال سحب الموارد من الأغراض المقصودة، وتفاقم الآثار طويلة الأجل لتلك الخدمات التي لا يتم تقديمها". (UNECE، 2017)

<sup>50</sup> UNECE, "UNECE Standard on a Zero Tolerance Approach to Corruption in PPP Procurement, Committee on Innovation, Competitiveness and Public-Private Partnerships (Geneva: Item 5 of the provisional agenda, 21-22 November 2017).

## 4.2.2 احتمالية وقوع الفساد في عطاءات الشراكة PPP procurement :

### 4.2.2.1 الجانب الإيجابي:

" تخضع PPP التي يتم تشكيلها جيداً لعملية مراجعة مكثفة وتتلقى قدرًا أكبر من الاهتمام والتدقيق قبل طرحها للمناقصة و/أو منحها، مقارنةً بالعديد من العقود العامة الروتينية أو الأصغر. يمكن ل PPP أن تستفيد أيضًا من الاتفاقيات جيدة التنظيم التي يتم التفاوض عليها مطوّلًا وبالتفصيل، ولديها تخصيص للمخاطر وحوافز لضمان أن المشروع مبني على معايير عالية ومتانة طويلة الأجل. هذا المستوى من التدقيق يمكن أن يقلل أيضًا من مخاطر الفساد في بعض النواحي، مثل منح العقود من الباطن غير الضرورية أو المتضخمة، و/أو الرشاوى التي تؤثر على النتائج والأداء المتطلبات".

### 4.2.2.2 الجانب السلبي:

- " يمكن أن تكون الشراكات بين القطاعين العام والخاص أكثر عرضة لخطر الفساد، بعض سيناريوهات المخاطر عندما:
- (أ) تقتصر الحكومة على مؤسسات قوية ومستقلة وتشغل في الإشراف على مبادرة PPP .
  - (ب) مفهوم PPP يتم اختياره وفق السوق وخلال عملية المناقصة يتفاعل الكيان العام مع مقدمي العطاءات المحتملين، وعلى وجه الخصوص من الممكن أن يتأثر الكيان العام بشكل غير لائق.
  - (ج) ضعف تنظيم الحوار التنافسي أو الاتفاق التفاوضي أثناء المناقصة، فرص كبيرة للمحادثات أو الترتيبات غير الملائمة.
  - (د) لا تتخذ الحكومات الخطوات المناسبة لمنع تضارب المصالح في المشاريع شديدة التقنية أو المعقدة أو تلك التي تنطوي على أسواق متخصصة، وخاصة عندما ينتقل الموظفون بين عدد محدود من الفاعلين في القطاعين العام والخاص داخل القطاع.
  - (هـ) تنطوي مشاريع PPP على مبالغ كبيرة من المال أو عقود عامة لا تنشأ في كثير من الأحيان، والرغبة في الفوز أو استخدام جميع الوسائل اللازمة للفوز بالعطاء شديدة.
  - (و) الحكومة غير مهيأة من الناحية الفنية لمناقصة PPP ، في حين أنه من الضروري توظيف خبراء مميزين في المعاملات المالية أو التقنيين أو القانونيين للمساعدة، فإن ذلك يؤدي بالسماح لهؤلاء المستشارين بالتحكم في العملية أو التأثير على النتائج.
  - (ز) ضعف إعداد المشروع وتصميم قياس الأداء قبل تقديم العطاءات، مثل الإخفاق في توليد بيانات موثوقة لسنة الأساس، بحيث يمكن جعل النتائج الفعلية والأداء يبدو ناجحاً، ومع ذلك يفشل المشروع في النهاية في تحقيق الغرض منه.

(ح) تفقر الحكومة للخبرة القطاعية ولا تحترس من إدراج الجوانب التجارية غير الضرورية، التسعير المضخم، آليات الربح الخفية.

(ط) تفقر الحكومة لعملية مفتوحة وشفافة بحيث يُسمح لبعض مقدمي العطاءات، بقصد أو بغير قصد، اكتساب مزايا تنافسية."

### 4.2.3 نهج عدم التسامح مع الفساد في مشتريات الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

**التحدي الأول:** عملية تنافسية مفتوحة وعادلة مع الالتزام بالمعايير الأخلاقية العالية والسلوك النظيف طوال فترة PPP.

**التوصيات:** كيان لمكافحة الفساد، مدونة لقواعد السلوك *code of ethics*، عقوبات على الانتهاكات، معايير السلوك *standards of behavior*، مدونة أخلاقية منشورة لشركات القطاع الخاص وإجراءات داخلية لمكافحة الفساد.

**التحدي الثاني:** تنفيذ وتحديد قوي للتدابير العلاجية لمنع تضارب المصالح.

**التوصيات:** تعريف الفساد على نطاق واسع، أن تكون الحكومات على دراية خاصة بتضارب المصالح الذي ينشأ نتيجة لمصالح اقتصادية أو تقارب سياسي أو وطني أو روابط عائلية أو عاطفية أو مصلحة مشتركة، الإفصاح السريع، خطر تضارب المصالح أثناء التواصل مع مقدمي العطاءات وفي عملية تقييم العطاءات أو تحسينها.

**التحدي الثالث:** الوصول للمعلومات الأساسية التي يستخدمها المسؤولون لاتخاذ القرارات والقيام بمسؤولياتهم الرسمية.

**التوصيات:** قوانين حرية الوصول إلى المعلومات العامة، الكشف الإلكتروني، برامج التدريب والتوعية، ممارسات إفصاح في بداية مشروع الشراكة. إطار للإفصاح عن معلومات PPP يمتد على كامل المشروع ويوفر وصولاً إلى وثائق PPP، دراسات الجدوى، ملخصات المشروع والتقارير، بنود العقد المقترحة، ويتم تحديثها على أساس منتظم.

**التحدي الرابع:** طرق واضحة وشفافة للتقارير والمسؤوليات داخل الحكومة هيئة للتنسيق واتخاذ قرارات عالية المستوى.

**التوصيات:** لا يوجد فاعل واحد يمكنه التحكم في النتائج، يمكن للكيانات مراقبة أنشطة الآخرين، ضوابط وموازن على عملية صنع القرار، إنشاء وحدات PPP.

**التحدي الخامس:** التحديد الواضح والتحكم الدقيق في الأساس لتوظيف الاستشاريين والخبراء ونطاق نتائجهم المتوقعة.

**التوصيات:** مبادئ توجيهية تتحكم في: متى وتحت أي شروط وأحكام يمكن توظيف المستشارين والخبراء في مشروع PPP؟  
فحص الأداء السابق للاستشاريين والخبراء.

#### **التحدي السادس: وضع إطار عمل للإبلاغ عن المخالفات**

**التوصيات:** حماية المبلغين عن المخالفات من الكشف عن أسمائهم، ومن تعرضهم لأية إجراءات انتقامية، المسؤولية المدنية تجاه المبلغين، التبليغ يعامل بحسن نية، وفي حال عدم توفر حسن النية يكون المبلغ تحت طائلة المسؤولية وعقوبات محددة.

الفصل الخامس: الإستنتاجات، التقييم، خلاصة الدراسة

## 5.1 الاستنتاجات وتحليل البيانات

المؤشر الأول: سهولة تأسيس الأعمال:

القطاع الخاص: عبّر المستطع آراؤهم عن ضعف الجاهزية ب 4 من 5 محاور شملها المؤشر فيما كانت

النتيجة بالمحور الخامس شبه متعادلة بين الكفاية وعدم الكفاية. (التفاصيل بالجدول رقم (16))

- 90% اعتبر أن الحوافز الضريبية الحالية غير كافية لتشجيع مشاريع (PPP).
- 80% اعتبر أن الحوافز للمشاريع الريادية المتوسطة والصغيرة SMES غير كافية.
- 60% اعتبر أن ضمانات حماية المستثمرين التي تقدمها القوانين غير كافية.
- 60% اعتبر أن الحصول على التمويل اللازم للبدء بالمشروع غير كافٍ.
- 50% اعتبر أن (وضوح إجراءات الترخيص، الموافقات، وتسجيل شركة المشروع) غير كافٍ فيما اعتبر 50% الآخرين منهم أنها كافية إلى حد ما.

القطاع العام: عبّر المستطع آراؤهم عن كفاية الجاهزية ب 3 من 5 محاور شملها المؤشر (التفاصيل

بالجدول رقم (16)).

- 76.31% اعتبر أن وضوح إجراءات الترخيص كافٍ بدرجات متفاوتة.
- 53.84% اعتبر أن الحوافز الضريبية غير كافية.
- 53.84% اعتبر أن الحصول على التمويل اللازم للمشروع كافٍ بدرجات متفاوتة.
- 53.84% اعتبر أن الحوافز للمشاريع المتوسطة والصغيرة غير كافية.
- 53.84% اعتبر أن ضمانات حماية المستثمرين كافية بدرجات متفاوتة.

### المؤشر الثاني: الإجراءات والسياسات الحكومية

القطاع الخاص: عبّر المستطلع آراؤهم عن عدم كفاية الجاهزية ب 2 من 4 محاور شملها المؤشر (التفاصيل بالجدول رقم (16)).

- 80% اعتبر أن مساندة المؤسسات الحكومية للشراكة غير كافية.
- 70% اعتبر أن وضوح معايير تقييم العطاءات التجارية والتقنية كافٍ أو كافٍ إلى حدٍ ما.
- 60% اعتبر أن صرامة إجراءات مكافحة الفساد وتضارب المصالح غير كافية.
- 50% اعتبر أن وضوح آليات إعادة التفاوض بين أطراف الشراكة كافٍ إلى حدٍ ما.

القطاع العام: عبّر المستطلع آراؤهم عن كفاية الجاهزية بالمحاور الأربعة التي شملها المؤشر (التفاصيل بالجدول رقم (16)).

- 76.91% اعتبر أن وضوح معايير تقييم العطاءات التجارية كافٍ بدرجات متفاوتة.
- 76.91% اعتبر أن وضوح آليات إعادة التفاوض كافٍ بدرجات متفاوتة.
- 69.22% اعتبر أن صرامة إجراءات مكافحة الفساد وتضارب المصالح كافية بدرجات متفاوتة.
- 53.83% اعتبر أن مساندة الحكومة للشراكة كافية أو كافية إلى حدٍ ما.

### المؤشر الثالث: إطار قانوني واضح وداعم لمشاريع الشراكة

القطاع الخاص: اعتبر أن أبرز 3 عوائق قانونية معيقة للشراكة تشمل قانون تشجيع الاستثمار (80%)، غياب وجود قوانين خاصة للشراكة والامتياز والمنافسة (70%)، عدم منح امتيازات ضريبية لمشاريع الشراكة (60%)، اللوائح التنظيمية (30%)، قانون الحكم المحلي (20%) (التفاصيل بالجدول رقم (5)).

**القطاع العام:** اعتبر أن أبرز 3 عوائق قانونية معيقة للشراكة تشمل غياب وجود قوانين خاصة للشراكة والامتياز والمنافسة (76.92%)، عدم منح امتيازات ضريبية لمشاريع الشراكة (53.84%)، قانون الحكم المحلي (46.15%)، اللوائح التنظيمية (23.07%) (التفاصيل بالجدول رقم (5)).

### جدول (5) ما أبرز العوائق القانونية أمام إنتشار مشاريع الشراكة محلياً؟ (اذكر أهم 3 عوائق)

القطاع الحكومي	القطاع البلدي	القطاع العام (بلدي+حكومي)	القطاع الخاص	المجموع	
2	4	6	2	8	قانون الحكم المحلي الذي يقيد صلاحية البلدية أن لا تزيد مدة منح الإمتياز عن 3 سنوات
-	1	1	8	9	قانون تشجيع الإستثمار يتناسب مع المشاريع الكبيرة ولا يتناسب مع SMES
4	3	7	6	13	عدم منح امتيازات ضريبية لمشاريع الشراكة التي تتم على المستوى المحلي
5	5	10	7	17	غياب وجود قوانين خاصة لتنظيم المنافسة، الإمتياز، الشراكة
2	1	3	3	6	اللوائح التنظيمية على مستوى القطاعات، الهيئات والمؤسسات العامة لا تتناسب مع مشاريع الشراكة

### المؤشر الرابع: المنافسة

**القطاع الخاص:** عبّر المستطلّع آراؤهم عن كفاية الجاهزية بالمحاور الثلاثة التي شملها المؤشر (التفاصيل بالجدول رقم (16)).

- 70% اعتبر أن انفتاح السوق أمام دخول منافسين جدد كافٍ بدرجات متفاوتة.
- 60% اعتبر أن عدد المتقدمين للعطاءات البلدية كافٍ لتحقيق المنافسة بدرجات متفاوتة.



- 50% اعتبر أن رغبة القطاع الخاص بالشراكة مع البلديات كافية بدرجات متفاوتة.<sup>51</sup>

**القطاع العام:** عبّر المستطلع آراؤهم عن كفاية الجاهزية بالمحاور الثلاثة التي شملها المؤشر (التفاصيل بالجدول رقم (16)).

- 69.22% اعتبر أن انفتاح السوق أمام دخول منافسين جدد كافٍ بدرجات متفاوتة.
- 69.22% اعتبر أن عدد المتقدمين للعطاءات البلدية كافٍ لتحقيق المنافسة بدرجات متفاوتة.
- 53.83% اعتبر أن رغبة القطاع الخاص بالشراكة مع البلديات كافية بدرجات متفاوتة.

#### المؤشر الخامس: النزاهة

**القطاع الخاص:** عبّر المستطلع آراؤهم عن كفاية الجاهزية ب 2 من 3 محاور شملها المؤشر (التفاصيل بالجدول رقم (16)).

- 60% اعتبر أن توفر آليات التظلم والطعن بقرار إرساء العطاء غير كافٍ.
- 60% اعتبر أن الوقت الذي يمنح للمتقدمين لتجهيز متطلبات العطاء كافٍ بدرجات متفاوتة.
- 50% اعتبر أن المساواة بالتعامل مع استفسارات المتقدمين للعطاء كافية أو كافية إلى حدٍ ما

**القطاع العام:** عبّر المستطلع آراؤهم عن كفاية الجاهزية بالمحاور الثلاثة التي شملها المؤشر (التفاصيل بالجدول رقم (16)).

- 84.60% اعتبر أن الوقت الذي يمنح للمتقدمين لتجهيز متطلبات العطاء كافٍ بدرجات متفاوتة.

<sup>51</sup> بالمقارنة مع استبيان ماس الذي أجري سنة 2019 كان لدى 85% من المستطلعين من القطاع الخاص توجه واستعداد لإقامة شراكة مع الهيئات المحلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص من وجهة نظر القطاع الخاص، مرجع سابق op.cit، ص 8 .

- 84.60% اعتبر أن توفر أليات التظلم والطعن بقرار إرساء العطاء كافٍ بدرجات متفاوتة.

- 76.92% اعتبر أن المساواة بالتعامل مع استفسارات المتقدمين للعطاء كافية جداً أو كافية.

#### المؤشر السادس: فعالية القضاء / وسائل بديلة لتسوية النزاع

القطاع الخاص: عبّر المستطلع آراؤهم عن عدم كفاية الجاهزية بمحور واحد من ال 3 محاور التي شملها المؤشر، فيما لم يتضح الموقف بالمحورين الآخرين بسبب أن نسبة عالية أجابت لا أعرف (التفاصيل بالجدول رقم (16)).

- 70% اعتبر أن فعالية القضاء للبت السريع في معالجة النزاعات غير كافٍ.
- 50% اعتبر أن فعالية التحكيم كافية بدرجات متفاوتة، 40% لا أعرف.
- 40% اعتبر أن تضمين أساليب حل النزاعات بعقد الشراكة كافٍ إلى حدٍ ما، 30% غير كافٍ، 30% لا أعرف.
- القطاع العام: عبّر المستطلع آراؤهم عن كفاية الجاهزية بمحورين من المحاور الثلاثة التي شملها المؤشر، لم تتضح الصورة بالمحور الثالث بسبب أن نسبة عالية أجابت لا أعرف (التفاصيل بالجدول رقم (16)).
- 76.90% اعتبر أن فعالية التحكيم كافية بدرجات متفاوتة.
- 69.21% اعتبر أن تضمين أساليب حل النزاعات بعقد الشراكة كافٍ بدرجات متفاوتة.
- 30.76% اعتبر أن فعالية القضاء للبت السريع في معالجة النزاعات كافية إلى حدٍ ما، 15.38% كافية، 23.07% لا أعرف.
- 73.91% من العينة الكلية اعتبر أن أبرز المشكلات التي تواجه استخدام التحكيم هي ضعف خبرة المحكمين بعقود ال (PPP) (التفاصيل بالجدول رقم (6))

- 69.56% من العينة الكلية اعتبر أن أبرز المشكلات التي تواجه استخدام التحكيم تعذر فرضه ما لم ينص العقد على ذلك (التفاصيل بالجدول رقم (6)).
- 47.82% من العينة الكلية اعتبر أن أبرز المشاكل التي تواجه استخدام التحكيم تكلفته المرتفعة (التفاصيل بالجدول رقم (6)).

### جدول (6) أبرز المشاكل التي تواجه استخدام التحكيم بمشاريع (ppp): (حدد أهم 3 أسباب)

المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام (بلدي+حكومي)	القطاع البلدي	القطاع الحكومي	
11	7	4	3	1	تكلفته المرتفعة بالمقارنة مع تكاليف اللجوء للقضاء
17	7	10	4	6	ضعف خبرة المحكمين بعقود الشراكة (ppp)
16	6	10	4	6	تعذر فرضه على الطرفين في حال عدم النص عليه في العقد
8	5	3	3		فعال على المستوى المحلي فقط لعدم وجود اتفاقيات للتحكيم الدولي

### المؤشر السابع: الشفافية ومشاركة أصحاب المصلحة

- 82.60% من العينة الكلية اعتبر أن من أصحاب المصلحة الواجب مشاركتهم عند التحضير لمشروع الشراكة: القطاع الخاص (التفاصيل بالجدول رقم (7)).
- 78.26% من العينة الكلية اعتبر أن من أصحاب المصلحة الواجب مشاركتهم عند التحضير لمشروع الشراكة: مشاركة المستفيدين من خدمات المشروع (التفاصيل بالجدول رقم (7)).
- القطاع الخاص: 80% فضّل مشاركة أصحاب المصلحة بمشروع الشراكة عبر المناقشة مع مندوبي أصحاب المصلحة من الأفراد والمؤسسات (التفاصيل بالجدول رقم (8)).

- **القطاع العام:** 92.30% فضّل مشاركة أصحاب المصلحة بمشروع الشراكة عبر النشر في وسائل الإعلام/ الإنترنت، 84.61% فضّل مناقشة شاملة ومفتوحة لآراء المؤيدين والمعارضين (التفاصيل بالجدول رقم (8)).

#### جدول (7) أصحاب المصلحة الواجب مشاركتهم عند التحضير لمشروع الشراكة:

المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام (بلدي+حكومي)	القطاع البلدي	القطاع الحكومي	
19	8	11	5	6	القطاع الخاص
18	8	10	4	6	المستفيدين من خدمات المشروع
11	4	7	4	3	مؤسسات المجتمع المدني
5	-	5	2	3	مراكز الأبحاث والدراسات
5	3	2	1	1	النقابات العمالية والمهنية
15	5	10	3	7	الوزارات والهيئات الحكومية

#### جدول (8) وسائل مشاركة أصحاب المصلحة بمشروع الشراكة:

المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام (بلدي+حكومي)	القطاع البلدي	القطاع الحكومي	
18	6	12	5	7	النشر في وسائل الاعلام او عبر الإنترنت عقد لقاءات لمناقشة شاملة ومفتوحة لآراء المؤيدين والمعارضين المستفيدين للانتفاع من المشروع.
17	6	11	6	5	مناقشة المشروع مع مندوبي أصحاب المصلحة من الأفراد والمؤسسات
16	8	8	3	5	مناقشة المشروع مع الشركات المؤهلة للشراكة
13	5	8	3	5	مناقشة المشروع مع الجهات المانحة

#### المؤشر الثامن: وجود نسخ محلية لمشاريع (PPP)

- **القطاع الخاص:** 50% اعتبر أن المشاريع المقترحة للشراكة عادة تقدم بمبادرة القطاع الخاص، و30% اعتبر أنها عادة تقدم بمبادرة المجلس البلدي (التفاصيل بالجدول رقم (9)).

- **القطاع العام:** 53.84% اعتبر أن المشاريع المقترحة للشراكة عادة تقدم بمبادرة المجلس البلدي، و38.46% اعتبر أنها عادة تقدم بمبادرة القطاع الخاص (التفاصيل بالجدول رقم (9)).
- **القطاع الخاص:** 80% اعتبر أن أهم 3 صعوبات وعقبات تهدد المضي بمشاريع البلدية المناسبة للشراكة عدم تشجيع الحكومة المركزية تنفيذ مشاريع شراكة طويلة الأمد، 70% عدم وجود تنظيم هيكلي لمنطقة المشروع، 40% ارتفاع فاتورة وصل المشروع بالمياه والكهرباء (التفاصيل بالجدول رقم (10)).
- **القطاع العام:** 53.84% اعتبر أن أهم 3 صعوبات وعقبات تهدد المضي بمشاريع البلدية المناسبة للشراكة ارتفاع فاتورة وصل المشروع بالمياه والكهرباء، 46.15% عدم تشجيع الحكومة المركزية تنفيذ مشاريع شراكة طويلة الأمد (التفاصيل بالجدول رقم (10)).
- **القطاع الخاص:** 90% اعتبر أن أبرز 3 مخاطر يواجهها أو يتوقعها في تنفيذ مشاريع الشراكة البلدية التعثر بتوفير التمويل اللازم، 70% عدم توفر الخبرة الكافية لدى البلدية، 40% التخوف من ارتفاع التعرفة احتجاج السكان وعدم استعدادهم للدفع (التفاصيل بالجدول رقم (11)).
- **القطاع العام:** 92.30% اعتبر أن أبرز 3 مخاطر يواجهها أو يتوقعها في تنفيذ مشاريع الشراكة عدم توفر الخبرة الكافية لدى البلدية، 78.92% التعثر بتوفير التمويل اللازم، 53.84% التخوف من ارتفاع التعرفة احتجاج السكان وعدم استعدادهم للدفع (التفاصيل بالجدول رقم (11)).
- **القطاع الخاص:** 90% اعتبر أن أهم 3 أسباب ضعف انتشار مشاريع الشراكة على مستوى البلديات: غياب الثقة بأسلوب الشراكة بسبب تجارب سابقة فاشلة، 80% ضعف القدرات والكفاءات، 50% عدم توفر تمويل لتغطية تكاليف إعداد الدراسات (التفاصيل بالجدول رقم (12)).
- **القطاع العام:** 69.23% اعتبر أن أهم 3 أسباب ضعف انتشار مشاريع الشراكة: ضعف القدرات والكفاءات، 61.54% غياب الثقة بأسلوب الشراكة بسبب تجارب سابقة فاشلة، 53.84% ضعف اهتمام القطاع الخاص بمشاريع البنية التحتية (التفاصيل بالجدول رقم (12)).

### جدول (9) الجهة المبادرة عادةً بتقديم المشاريع المقترحة للشراكة:

المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام (بلدي + حكومي)	القطاع البلدي	القطاع الحكومي	
10	5	5	2	3	القطاع الخاص
10	3	7	6	1	المجلس البلدي
3	2	1	-	1	القطاع الأهلي
8	3	5	1	4	الدول المانحة
2	-	2	1	1	الحكومة المركزية

### جدول (10) أهم 3 صعوبات وعقبات تهدد المضي بمشاريع البلدية المناسبة للشراكة:

المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام (بلدي + حكومي)	القطاع البلدي	القطاع الحكومي	
8	5	3	2	1	صعوبة تسجيل ملكية أرض المشروع
5	2	3	-	3	عدم وجود طريق لوصول المركبات أرض المشروع
11	4	7	2	5	ارتفاع فاتورة وصل المشروع بالكهرباء والمياه
10	7	3	1	2	عدم وجود تنظيم هيكلي لمنطقة المشروع
14	8	6	5	1	عدم تشجيع الحكومة المركزية تنفيذ مشاريع شراكة

### جدول (11) أبرز 3 مخاطر تواجهونها أو تتوقعونها في تنفيذ مشاريع الشراكة البلدية؟

المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام (بلدي + حكومي)	القطاع البلدي	القطاع الحكومي	
19	9	10	5	5	التعثر في توفير التمويل اللازم للمشروع
3	2	1	-	1	عدم توفر اراض مملوكة للبلدية مناسبة للمشروع
19	7	12	5	7	عدم توفر الخبرة الكافية لدى البلدية
5	3	2	1	1	معارضة السكان لإشراك القطاع الخاص في مشاريع البلدية
11	4	7	2	5	التخوف من ارتفاع التعرفة احتجاج السكان وعدم استعدادهم للدفع

جدول (12) أهم 3 أسباب ضعف إنتشار مشاريع الشراكة على مستوى البلديات:

المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام (بلدي+حكومي)	القطاع البلدي	القطاع الحكومي	
17	8	9	4	5	ضعف القدرات والكفاءات بالبلديات
11	5	6	2	4	عدم توفر تمويل لتغطية تكاليف إعداد الدراسات
<b>لمشاريع (ppp)</b>					
8	3	5	4	1	صلاحيات غير كافية من الحكومة المركزية للبلديات
8	1	7	2	5	ضعف اهتمام القطاع الخاص بمشاريع البنية التحتية البلدية
17	9	8	4	4	غياب الثقة بأسلوب الشراكة بسبب تجارب سابقة فاشلة
3	1	2	1	1	عدم إدراج مشاريع البلدية في خطط التنمية الوطنية

المؤشر التاسع: الجدوى والفعالية

- 69.56% من العينة الكلية اعتبر أن الأسلوب الأفضل لفحص الجدوى الاقتصادية لمشروع الشراكة دراسات جدوى اقتصادية شاملة من جهة اختصاص محايدة. (التفاصيل بالجدول رقم (13)).
- 21.73% من العينة الكلية اعتبر أن الأسلوب الأفضل لفحص الجدوى الاقتصادية لمشروع الشراكة دراسة جدوى اقتصادية شاملة من قبل الشركة المقترحة للمشروع. (التفاصيل بالجدول رقم (13)).
- 21.73% من العينة الكلية اعتبر أن الأسلوب الأفضل لفحص الجدوى الاقتصادية لمشروع الشراكة دراسة جدوى اقتصادية أولية من إعداد البلدية. (التفاصيل بالجدول رقم (13)).

### جدول (13) الأسلوب الأفضل لفحص الجدوى الاقتصادية لمشروع الشراكة:

المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام (بلدي+حكومي)	القطاع البلدي	القطاع الحكومي	
16	7	9	5	4	دراسات جدوى اقتصادية شاملة من جهة اختصاص محايدة
5	2	3	-	3	دراسة جدوى اقتصادية شاملة معدة من قبل الشركة المقترحة
5	1	4	2	2	دراسة جدوى اقتصادية أولية من إعداد البلدية
1	-	1	-	1	تحليل التكلفة - العائد الدائرة المالية للبلدية

#### المؤشر العاشر: القطاع المالي المحلي ومشاكل التمويل

- **القطاع الخاص:** 60% اعتبر أن أهم 3 صعوبات عند تقديم طلب تمويل مشروع (ppp) غياب الدعم الحكومي لتعزيز قابلية المشروع للتمويل، 50% لكل من غياب الدراسات المفصلة والإعداد الجيد للمشروع، والعمولة العالية عند الإقتراض بالشيكل (التفاصيل بالجدول رقم (14)).
- **القطاع العام:** 76.92% اعتبر أن أهم 3 صعوبات عند تقديم طلب تمويل مشروع (ppp) غياب الدراسات المفصلة والإعداد الجيد للمشروع، 46.15% لكل من غياب الدعم الحكومي لتعزيز قابلية المشروع للتمويل، واستحالة الحصول على ضمان الحكومة لقروض البلديات (التفاصيل بالجدول رقم (14)).
- **القطاع الخاص:** 70% اعتبر أن أهم 3 حلول لتحفيز المؤسسات المالية لتمويل مشاريع (ppp) تعزيز الجدارة الائتمانية للبلديات، 50% لكل من تأمينات لضمان القروض الخاصة بالبلدية، ومؤسسة دولية راعية للمشروع (التفاصيل بالجدول رقم (15)).



- **القطاع العام:** 76.92% اعتبر أن أهم 3 حلول لتحفيز المؤسسات المالية لتمويل مشاريع (ppp) تعزيز الجدارة الائتمانية للبلديات، 69.23% تعزيز فعالية القضاء عبر إنشاء محاكم تجارية خاصة، 61.54% تعزيز الرقابة الشفافية والإشراف المحاسبي (التفاصيل بالجدول رقم (15)).

#### جدول (14) اذكر أهم 3 صعوبات تواجهونها عند تقديم طلب تمويل مشروع (ppp):

المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام (بلدي+حكومي)	القطاع البلدي	القطاع الحكومي	
12	6	6	4	2	غياب الدعم الحكومي لتعزيز قابلية المشروع للتمويل
6	3	3	3	-	صعوبة تقدير العائد المستقبلي للمشروع
8	5	3	1	2	العمولة العالية عند الإقتراض بالشيكال
3	2	1	-	1	الجباية بالعملة المحلية بينما تسديد القرض بالدولار
15	5	10	4	6	غياب الدراسات المفصلة والإعداد الجيد للمشروع
10	4	6	3	3	استحالة الحصول على ضمان الحكومة لقروض البلديات

#### جدول (15) ما أفضل الحلول لتحفيز المؤسسات المالية لتمويل مشاريع (ppp)؟ (أهم 3 حلول)

المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام (بلدي+حكومي)	القطاع البلدي	القطاع الحكومي	
12	5	7	4	3	تأمينات لضمان القروض الخاصة بالبلدية
7	5	2	-	2	مؤسسة دولية راعية للمشروع
17	7	10	5	5	تعزيز الجدارة الائتمانية للبلديات
13	4	9	4	5	تعزيز فعالية القضاء عبر إنشاء محاكم تجارية خاصة
13	5	8	2	6	تعزيز الرقابة الشفافية والإشراف المحاسبي

## 5.2 التقييم

بناءً على ما اطلعنا عليه من دراسات، وما قمنا به من مقابلات، وما توصلنا إليه من نتائج، قيّمنا جاهزية أطراف ال PPP خصوصاً على المستوى المحلي وفق ما افترضناه من مؤشرات، وما انبثق عنها من محاور عبر تحليلنا لنقاط القوة والضعف في كل مؤشر على حدة، حيث تبين لنا ما يلي:

### المؤشر الأول: سهولة تأسيس الأعمال:

" يُصدر البنك الدولي سنوياً بالتعاون مع مؤسسة التمويل الدولية تقرير ممارسة الأعمال *Doing Business* ويشمل التقرير مجموعة من أهم المؤشرات المعتمدة والمستخدمّة على مستوى العالم في المقارنة والمفاضلة بين الدول من حيث سهولة ممارسة أنشطة الأعمال. ويعتمد التقرير 10 مؤشرات رئيسية، ويتضمن كل مؤشر عدداً من المؤشرات الفرعية. وقد تم إدراج فلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة) لأول مرة على قائمة المناطق المشمولة في تقرير البنك الدولي عام 2006".<sup>52</sup>

### نقاط القوة:

- الحصول على التمويل: احتلت فلسطين المرتبة 25 من بين 190 دولة بالحصول على التمويل والذي يتناول " قوانين الضمانات المنقولة وأنظمة المعلومات الائتمانية" تقرير ممارسة الأعمال (2020).

- إلغاء مطلب الحد الأدنى لرأس المال المدفوع عند التسجيل.

- صدور قرار بقانون رقم ( 42 ) لسنة 2021 م بشأن الشركات.<sup>53</sup>

- حماية المستثمرين الأقلية: تضمن قرار بقانون رقم ( 42 ) لسنة 2021 م بشأن الشركات بنوداً لحماية صغار المساهمين،<sup>54</sup> احتلت فلسطين المرتبة 114 من بين 190 بحماية

المستثمرين الأقلية " تقرير ممارسة الأعمال (2020)"

<sup>52</sup> نصر عبد الكريم، رونزا أبو عواد، دراسة مسحية لمحددات الإستثمار الخاص في مناطق السلطة الفلسطينية، (القدس: مركز تطوير القطاع الخاص، 2013)، ص 16.

<sup>53</sup> الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 25، نشر بتاريخ 2021/12/30 الصفحات من 2 - 128.

- الحوافز الاستثمارية: يعتقد القطاع الخاص وفق استبيان ماس(2019) بوجود حوافز استثمارية بقانون تشجيع الاستثمار، تشجع على الدخول في شركات مع الهيئات المحلية.

#### نقاط الضعف:

- غياب الدعم الحكومي لتعزيز قابلية المشروع للتمويل: حيث اعتبره 52.17% من العينة الكلية أنه من أبرز الصعوبات عند تقديم طلب لتمويل المشروع.
- معوقات أمام بدء النشاط التجاري: جاء ترتيب فلسطين في بند "بدء النشاط التجاري" والذي يتناول "الإجراءات والوقت والتكلفة والحد الأدنى لرأس المال المدفوع لبدء شركة ذات مسؤولية محدودة": 173 عالمياً من أصل 190 تقرير ممارسة الأعمال (2020).
- عدم كفاية وضوح إجراءات الترخيص والحصول على الموافقات وتسجيل المشروع: وفق العينة (50% من القطاع الخاص اعتبره غير كافٍ، 50% كافٍ إلى حدٍ ما).
- الحوافز الضريبية غير كافية.

#### المؤشر الثاني: الإجراءات والسياسات الحكومية

#### نقاط القوة:

- وضع معايير ومواصفات لدراسة الجدوى الأولية من قبل وزارة الحكم المحلي.
- تبني الشراكة مع القطاع الخاص بالخطط الاستراتيجية الحكومية والمحلية.
- تعزيز اللامركزية: قانون الهيئات المحلية أعطى صلاحيات جيدة للبلدية بإدارة 27 نوعاً من أنواع الخدمات المحلية (وفق المادة 15 من القانون) مما يعزز اللامركزية.

<sup>54</sup> الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 25، نشر بتاريخ 2021/12/30 المادة 122 ص48، المادة 227 ص 88. المادة 228 ص 89.

- **وضوح معايير تقييم العطاءات التجارية:** عبّر 70% من القطاع الخاص، 76.91% من القطاع العام عن رضاه من وضوح معايير تقييم العطاءات التجارية. هنا نود الإشارة بأن عقود (PPP) لها معاييرها الخاصة المختلفة عن عطاءات الشراء التقليدية والتي ينظمها قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام حيث يتم إرساء العطاء على المناقص صاحب العطاء الأقل تكلفة، والمستجيب جوهرياً للمواصفات، ويمكن تطبيق هامش أسعار تفضيلي للمنتجات والمقاولين المحليين.<sup>55</sup>

- **عدم وجود قيود على إعادة التفاوض:** مما يعطي مرونة أكبر للتكيف للمتغيرات، بالمقابل قد يفتح ذلك باباً للنزاع والفساد عبر تغيير جوهر عقد الشراكة.

#### نقاط الضعف:

- **اشتراط موافقة وزير الحكم المحلي على العقود التي تزيد مدتها عن 3 سنوات.**
- **غياب مؤسسة ترعى مشاريع (PPP):** تقوم بتقديم خدمات فنية بشأن إعداد دراسات الجدوى الإقتصادية، ودراسة الخيارات الموضوعة أمام الإشتراء العمومي والتي تضع (PPP) كإحدى الخيارات بالمقارنة مع العطاءات الحكومية التقليدية، وإعداد العقود، والرقابة على تنفيذ وتشغيل مشاريع الشراكة، وتقييم نتائجها.
- **الطبيعة المركبة لمشاريع (PPP):** وخصوصاً المشروعات التي تتطلب تقنيات عالية، وبسبب عدم وجود منافسين قد تؤدي لتضارب المصالح والفساد خصوصاً في ظل عدم وجود إجراءات واضحة وصارمة.

<sup>55</sup> الوقائع الفلسطينية، العدد 107، نشر بتاريخ 2014/5/28 الصفحات من 24 - 57، المادة (38) فحص العطاءات وطلبات التأهيل وتقييمها والمقارنة بينها البنود (8،12)، ص 41.

### المؤشر الثالث: إطار قانوني واضح

#### نقاط القوة:

- القانون الأساسي يسمح بمنح الامتيازات: يسمح القانون الأساسي صراحة بمشاركة القطاع الخاص في استغلال الموارد الطبيعية وإدارة المرافق العامة من خلال منح امتيازات يحدد القانون القواعد والاجراءات الخاصة بها (المادة 94 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003).
- صلاحيات قانونية للهيئات المحلية: أتاح القانون للهيئات المحلية صلاحيات (وإن كانت مقيدة) بإعطاء الإمتيازات لتقديم الخدمات وفق المادة 15 من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.
- وجود تنظيم قانوني خاص باعطاء التراخيص والامتيازات بالقطاعات المختلفة: (الكهرباء، المياه، الاتصالات، المدن الصناعية، الصرف الصحي، معالجة النفايات الصلبة...).

#### نقاط الضعف:

- عدم وضوح الاجراءات وإمكانية تعارض القوانين أو الأنظمة: في حال تداخل صلاحيات عدة هيئات تنظيمية بمشروع (PPP) معين والتي هي بطبيعتها تتداخل بها عدة قطاعات.
- غياب قانون خاص ينظم الشراكة بين القطاع العام والخاص، بالإضافة لغياب تشريع قوانين خاصة هامة مثل المنافسة، الامتياز.
- المعيار الأساسي لإرساء العطاء الموجود بقانون العطاءات العامة (أقل الأسعار) لا يتناسب مع مشاريع (PPP).

## المؤشر الرابع: المنافسة

### نقاط القوة:

- وجود رغبة لدى القطاع الخاص للمشاركة مع البلديات.
- رضا كل من القطاع العام والخاص عن مدى انفتاح السوق أمام دخول منافسين جدد (70%).

### نقاط الضعف:

- عدم وجود قانون خاص للمنافسة بالرغم من الجهود المبذولة لتبني القانون (وجود مسودة لمشروع قانون للمنافسة تم عرضها على مجلس الوزراء سنة 2012 ومسودة أخرى سنة 2016).
- عدم إنشاء هيئة مستقلة لتنظيم قطاع الاتصالات مما أدى إلى:
 

" إن البيئة القانونية التي تُنظم قطاع الاتصالات غير واضحة وغير مكتملة، هذا من شأنه أن يؤثر سلباً على استقدام استثمارات جديدة لقطاع الاتصالات. كما يؤدي إلى هدر المال العام بسبب عدم تمكين المنظم (الوزارة) من مراقبة وتنظيم قطاع الاتصالات بمستوى كافٍ وبالشكل الذي يتوقعه المستثمر. إن خزينة السلطة هي الخاسر الأكبر من ضعف البيئة القانونية لقطاع الاتصالات، فنتيجة لذلك أصبحت قدرة الوزارة على فرض غرامات على الشركات المخالفة محدودة. إن التأخر في تأسيس منظم مستقل لقطاع الاتصالات قد أثر بشكل سلبي على القطاع، وحرّم السوق من فرص استثمارية كبيرة. والمقصود هنا بمستقل أن يكون مستقلاً بشكل كافٍ من ناحية التأثير على عمله من جهات ذات نفوذ سياسية أو أي تأثير عليه من أصحاب المصالح الاقتصادية المختلفة. كما أن التأخير في تشكيل مجلس تنظيم قطاع الاتصالات يقعد القطاع إمكانيات هائلة للنهوض، وفتح باب المنافسة الجدية والعادلة."<sup>56</sup>
- ضعف الاعداد الجيد لمشاريع (PPP)، وضعف مبادرات الترويج لها، مما يقلل عدد المهتمين المتقدمين للعطاءات رغم الفرص الاستثمارية الكامنة بها.

<sup>56</sup> دراسة صدرت عن معهد ماس لوزير الاتصالات السابق مشهور أبو دقة سنة 2018 عن تنافسية أسعار الاتصالات في فلسطين، ص 6.

- عدم إلغاء العطاء في حال غياب المنافسة: لا يُعَدُّ تقديم عطاء واحد فقط للمناقصة مبرراً كافياً لإلغائها، إذا كان مستجيباً جوهرياً للمواصفات وكان السعر مناسباً (قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام).<sup>57</sup>

#### المؤشر الخامس: النزاهة

##### نقاط القوة:

- وقت كافٍ للتجهز للعطاءات: عبّر كل من القطاع العام والخاص عن رضاه عن الوقت الذي يمنح للمتقدمين المؤهلين لتجهيز متطلبات العطاء.
- إجراءات بقانون الشراء العام تساعد على الشفافية والنزاهة: يتضمن قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام عدة إجراءات تساعد على الشفافية والنزاهة من بينها اعتماد المراسلات الإلكترونية لتقديم العطاءات والتأكيد على استخدام نظم برمجية متاحة لجميع المناقصين، لضمان عدم التمييز، المشاركة الكاملة والمتزامنة لكافة المناقصين في أي اجتماع معهم.<sup>58</sup>

##### نقاط الضعف:

- تضارب المصالح وعدم كفاية إجراءات مكافحة الفساد: اعتبر القطاع الخاص أن كلاً من: صرامة إجراءات مكافحة الفساد، وتضارب المصالح، توفر آليات التظلم والطعن بقرار إرساء العطاء، غير كافٍ.

<sup>57</sup> الوقائع الفلسطينية، العدد 107، نشر بتاريخ 2014/5/28 الصفحات من 24 - 57، المادة 39(3) رفض العطاءات كافة وإلغاء المناقصة، ص 43.

<sup>58</sup> الوقائع الفلسطينية، العدد 107، نشر بتاريخ 2014/5/28 الصفحات من 24 - 57، المادة 30 شكل المراسلات، ص 38.

## المؤشر السادس: فعالية القضاء / وسائل بديلة لتسوية النزاع

### نقاط القوة:

- قانون التحكيم رقم (3) لسنة 2000 لتنظيم التحكيم المحلي والدولي.<sup>59</sup>
- قرار بقانون رقم (32) لسنة 2018 م بشأن محاكم الهيئات المحلية: - المادة (2) - تنشأ بموجب أحكام هذا القرار بقانون محكمة متخصصة في كل محافظة تسمى "محكمة الهيئات المحلية"، وتكون ضمن تشكيل المحاكم النظامية. - المادة (4) - تختص المحكمة بالنظر في المخالفات التي ترتكب ضمن دائرة الاختصاص المكاني للمحكمة.<sup>60</sup>

### نقاط الضعف:

- فعالية القضاء غير كافية: اعتبر 70% من القطاع الخاص بأن فعالية القضاء للبت السريع في معالجة النزاع غير كافية.
- ضعف خبرة المحكمين بعقود ال (PPP).
- تعذر فرض التحكيم ما لم ينص العقد على ذلك.
- تكلفة التحكيم مرتفعة.

## المؤشر السابع: مشاركة أصحاب المصلحة

### نقاط القوة:

- إنشاء مساق (PPP) في الجامعات الفلسطينية.
- عقد دورات تدريبية وورشات عمل عن المشاركة.

<sup>59</sup> الوقائع الفلسطينية، العدد 33، نشر بتاريخ 30 يونيو 2000 الصفحات من 5 - 29.

<sup>60</sup> الوقائع الفلسطينية، العدد 148، نشر بتاريخ 2018/10/23 الصفحات من 6 - 7، ص 6.



- تنظيم مراكز الأبحاث لنقاشات الطاولة المستديرة عن (PPP) ومشاركة فاعلة من القطاع الخاص بها.

- عقد مؤتمرات التنمية المحلية بمشاركة من القطاع الخاص.

#### نقاط الضعف:

- ضعف مشاركة المستفيدين من المشروع: وعدم إتاحة مساحة كافية لسماع تحفظات الجمهور والمعارضين للمشروع.

- ضعف الشفافية: صعوبة الوصول للمعلومات عن مشاريع الشراكة.

- عدم مشاوره متلقي الخدمات وغياب تمثيل فعال لهم خصوصاً عند تعديل تعرفه الخدمات

- ضعف تشجيع الأفكار الريادية والإبداعية: شبه غياب لمؤتمرات تناقش وتحفز الأفكار الريادية والإبداعية وخصوصاً على المستوى المحلي.

المؤشر الثامن: وجود نسخ محلية لمشاريع (PPP)

#### نقاط القوة:

- مسابقة سنوية بين البلديات من قبل وزارة الحكم المحلي: للحصول على تمويل لمشاريع (PPP)، واشتراط وجود شريك من القطاع الخاص.

- البلديات أقدر على تحديد حاجات المجتمع المحلي.

- البلديات أقدر على التواصل مع رؤوس الأموال المغتربين من أبناء البلد بحكم العلاقات العائلية، وبالتالي تشجيعهم على الاستثمار بمدنيتهم حيث تكون لديهم حوافز قوية.

- أراضي البلدية: لدى معظم البلديات وخاصة الكبيرة منها موارد جيدة من الأراضي التي تملكها البلدية، وبالتالي ستكون مشجعة للقطاع الخاص للجوء إلى مشاريع (PPP).

- حق الامتياز: للبلديات حق الامتياز ب 27 خدمة تقدم للمجتمع المحلي.
- وحدات التنمية المحلية بالبلديات: وجود وحدات التنمية المحلية ببعض البلديات أمرٌ إيجابي وخاصة إذا تم تعزيزها بالإمكانات والكادر المناسب، ومن المهم تعميم ذلك على جميع البلديات.
- نقاط الضعف: وفق (العينة الكلية) من أسباب ضعف انتشار مشاريع الشراكة على المستوى المحلي ما يلي:
  - ضعف القدرات والكفاءات بالبلديات (73.91%).
  - غياب الثقة بأسلوب الشراكة بسبب تجارب فاشلة (73.91%).
  - عدم توفر التمويل لتغطية تكاليف الإعداد والدراسات (47.82%).
  - ضعف اهتمام شركات القطاع الخاص بمشاريع البنية التحتية البلدية (34.78%).
  - صلاحيات غير كافية من الحكومة المركزية للبلديات (34.78%).

#### المؤشر التاسع: الجدوى والفعالية

#### نقاط القوة:

- نماذج ناجحة: الإعداد الجيد لمشاريع (PPP) وإجراء دراسات جدوى مفصلة من قبل بعض البلديات- رام الله وقليلية كأنموذج-<sup>61</sup> قد يشكل حافزاً للبلديات الأخرى والمستثمرين المحليين.
- جهة اختصاص محايدة: الأسلوب الأفضل لفحص الجدوى الاقتصادية لمشروع الشراكة يكمن في إعداد دراسات جدوى اقتصادية شاملة من جهة اختصاص محايدة.
- وضع معايير ومواصفات لدراسة الجدوى الأولية من قبل وزارة الحكم المحلي.

<sup>61</sup> للمزيد انظر الملحق (13).

### نقاط الضعف:

- **التخوف من عدم تحمل المخاطر:** أظهر استبيان ماس سنة (2019) تخوف 29% من القطاع الخاص من عدم مشاركة الهيئة المحلية في تحمل المخاطر.<sup>62</sup>
- **غياب الثقة بأسلوب الشراكة:** بسبب وجود عثرات بتجارب سابقة مثل ما حدث في بلديتي البيرة وبيت لحم بمشروع محطة الباصات، والذي نفذ بأسلوب B.O.T وما نتج من خلاف قضائي طويل وعدم رضا البلديات عن العائد المادي والشروط المجحفة بالعقد (وفق وجهة نظر البلديات).
- **عدم تخصيص موارد مالية للبلديات لإعداد دراسات جدوى أولية أو مفصلة، سواءً من وزارة الحكم المحلي أو الحكومة المركزية.** في الوقت الذي تعاني به معظم البلديات من شح في الموارد ومن العجز في ميزانياتها، ناهيك عن وجود بلديات صغيرة الحجم ليس بها وحدات تنمية ولا تخطيط. وبالرغم من أن هناك وحدة تنمية محلية في بعض البلديات إلا أنها تقتصر للموارد والبيانات والخبرات السابقة.
- **ضعف ثقة القطاع الخاص بالجداراة الائتمانية للبلديات ناتجة عن عثرات بتجارب سابقة.**
- **تعثر العديد من مشاريع الشراكة أو توقفها:** نذكر منها على سبيل المثال مشروع استراحة سما نابلس بين بلدية نابلس ومجموعة قرش سنة 2014 حيث انسحب الشريك من القطاع الخاص وأعادته للبلدية بعد 3 سنوات من تشغيله، ومشروع محطة الباصات المركزية بين بريكو وبلدية البيرة وبلدية بيت لحم كل على حدة، للمزيد انظر (Abdullah، 2019)، (غانم، 2009) ، حيث نشأ نزاع قضائي استمر لسنوات. كما تبين لنا عبر مقابلاتنا تعثر مصنع ينابيع للمياه المعدنية والذي تم بالشراكة بين بلدية بيتا ومستثمرين. نضيف لذلك تعثر مشروع (PPP) قدمته بلدية بيت فجار للاستفادة من مخلفات مناشير الحجر بالرغم من كونه أحد الفائزين بالمسابقة التي نظمتها وزارة الحكم المحلي للحصول على التمويل سنة 2019 إلا أنه لم يخرج لحيز التنفيذ.

<sup>62</sup> الشراكة بين القطاعين العام والخاص من وجهة نظر القطاع الخاص، مرجع سابق op.cit، ص 8.

## المؤشر العاشر: القطاع المالي المحلي ومشاكل التمويل

### نقاط القوة:

- وجود 3 عملات رئيسية (الشيكل، الدينار، الدولار) يمكن الشركات والأفراد من الانتقال بين العملات وحماية مدخراتهم مما يقلل من مخاطر تآكل قيمة العملة وانهيارها، ويوفر عدة خيارات للحصول على التمويل بأي عملة تريد.
- بلغ مجموع إيداعات العملاء لدى البنوك العاملة بالأراضي الفلسطينية بالربيع الثالث من سنة 2021 ما مجموعه 16,224.6 مليار دولار.<sup>63</sup>
- تمتع سلطة النقد الفلسطينية بمصداقية عالية لدى المؤسسات المالية الدولية ومحافظتها على سقف الاقتراض الحكومي من البنوك، مما يوفر جواً من الارتياح للبنوك الوافدة والمحلية.

### نقاط الضعف:

- عدم توفر خبرة لدى معظم البنوك المحلية والوافدة بمشاريع (PPP) بشكل عام.
- التعثر المالي أحياناً وضعف الجدارة الائتمانية للبلديات.
- عدم الاستقرار السياسي والعجز المالي الحكومي المزمن.
- غياب الضمانات التي تقبل بها البنوك والدعم الحكومي لتعزيز قابلية المشروع للتمويل.
- العملات وأسعار الفائدة على القروض (تكلفة رأس المال) مرتفعة جداً بالمقارنة مع معظم الدول.
- صعوبة تقدير العائد المستقبلي للمشروع.

<sup>63</sup> انظر الملحق (14) ص 160.

### 5.3 خلاصة الدراسة

- **الإطار القانوني العام، بالرغم من كونه غير مشجع وما به من مشكلات وعقبات، يمكن التعايش معه:** فالقانون الأساسي يسمح بمنح الامتيازات، والصلاحيات القانونية للهيئات المحلية تسمح (وإن كانت مقيدة) بإعطاء الإمتيازات، اللوائح التنظيمية الخاصة بالقطاعات المختلفة (مياه، كهرباء، اتصالات، نفايات صلبة، صرف صحي.....) تسمح بمشاركة القطاع الخاص ويوجد في اللوائح الصادرة عن الهيئات التنظيمية المختلفة (سلطة البيئة، سلطة الطاقة، مجلس الخدمات المشترك، هيئة تشجيع الاستثمار،....) ما يمكن البناء عليه. نتائج الاستبيان دعمت هذه النتيجة التي توصلنا لها حيث عبر القطاع العام (وفق ما هو مفصل بالجدول رقم (16)) عن رضاه عن كفاية الجاهزية بالمحاور الأربعة التي شملها مؤشر الإجراءات والسياسات الحكومية فيما عبر القطاع الخاص عن كفاية الجاهزية ب 2 من 4 محاور وهي وضوح معايير تقييم العطاءات، وضوح آليات إعادة التفاوض، فيما تركزت تحفظات القطاع الخاص على عدم كفاية مساندة الحكومة للشراكة.
- **وجود قناعة لدى جهات صنع القرار والسياسات بعدم الحاجة لوجود قانون خاص بالشراكة:** لاحظنا ذلك عبر مقابلات أجريناها مع مسؤولين في دوائر صنع السياسات، مستندين على توصيات آخر دراسة صدرت عن ماس سنة 2020 عن الإطار السياسي والقانوني للشراكة أوصت بالإكتفاء بتعديل بعض البنود في قانون الهيئات المحلية: " معالجة الضوابط الخاصة بالشراكة، والتي تناولها قانون الهيئات المحلية رقم 1 لعام 1997، وخاصة في المادة 15، والمادة 20. وهذا يعني إزالة العديد من القيود، ومنها قيود ذات طابع زمني (مدة ثلاث سنوات)، ونوعي (حظر بيع أو رهن أو إيجار الأملاك غير المنقولة)، وتصنيفي (حصانة أموال الهيئات المحلية وعدم

المساس بها ولا يجوز الحجز عليها)، وقيود الدخول في مساهمات شركة مع القطاع الخاص. وضع تشريع موحد ومركزي تابع من صلب قانون الهيئات المحلية، وهذا التشريع يكون ملحقاً لقانون الهيئات المحلية..<sup>64</sup>

هذه الدراسة جاءت مخالفة لتوصيات دراسة أخرى صدرت عن MDLF سنة 2019<sup>65</sup>:

"على المدى القصير: اقتراح على الحكومة الفلسطينية إصدار مبادئ توجيهية للشركات بين القطاعين العام والخاص مع التركيز على قطاع الحكم المحلي. إنشاء (الوحدة المركزية للشراكة) داخل وزارة الحكم المحلي للإشراف على تنظيم وتشجيع الشراكة.

على المدى المتوسط إلى الطويل: مطلوب سن قانون خاص لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، قانون مشابه لتلك التي تم سنها في العديد من البلدان المتقدمة والنامية. ستكون أحكام القانون المقترح حساسة لجميع الأمور المتعلقة بالشركات بين القطاعين العام والخاص. ومن الضروري أيضاً إضفاء الطابع المؤسسي على مثل هذه الشركات من خلال هيئة مركزية يتم تشكيلها وتنظيمها بموجب القانون". (Abdullah,2019)

● **ضعف الشفافية وقلة المعلومات المتاحة:** أظهرت نتائج الاستبيان (وفق ما هو مفصل بالجدول رقم (7)) وجوب مشاركة القطاع الخاص والمستفيدين من خدمات المشروع عند التحضير لمشروع الشراكة لذا نوصي بنشر اتفاقيات الشراكة واطاحتها للجمهور، وللتسهيل على القطاع الخاص نوصي بإيجاد قاعدة بيانات لدى البلديات أو وزارة الحكم المحلي توضح بها الخطوات الإجرائية، مع نماذج الكترونية نموذجية معدة سلفاً.

● **شركات الهيئات المحلية :** شمل قرار بقانون رقم ( 42 ) لسنة 2021 م بشأن الشركات بنداً خاصاً بشركات الهيئات المحلية نص على أنه: "يجوز للهيئات المحلية إنشاء شركات مساهمة تنفرد أو تشترك بملكيتها مع مساهمين آخرين من غير الحكومة".<sup>66</sup> قد يساهم ذلك بالتغلب على عقبة تحول دون انتشار مشاريع الشراكة تم التطرق إليها بالمقابلات، شريطة

<sup>64</sup> <https://www.alhadath.ps/article/116818> الموقع الإلكتروني لصحيفة الحدث الاقتصادية، " باحثون يطالبون بتطوير وتحديث الإطار القانوني الخاص بالشراكة بين القطاع الخاص وهيئات الحكم المحلي " ، 16.3.2020.

<sup>65</sup> Abdullah, op.cit , p.31. مرجع سابق

<sup>66</sup> الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 25، نشر بتاريخ 2021/12/30 الصفحات من 2 - 128، المادة ( 29 ) تحت عنوان " أنواع خاصة من الشركات" البند (4) شركات الهيئات المحلية، ص 16.

عدم استغلاله من قبل الهيئات المحلية، لمزاحمة القطاع الخاص، وتعزيز الاحتكار كونها الجهة التي تمتح الامتياز، كما أن هناك تخوفاً من تحول الهدف من تقديم السلع والخدمات العامة وضمان وصولها لجميع المواطنين بجودة وأسعار معقولة، لأهداف تجارية بحتة. كما أن هناك تخوفاً في حال قيام البلدية بتأسيس شركة (لوحدها أو بالشراكة مع مساهمين آخرين)، وهي بنفس الوقت الجهة المسؤولة على الرقابة والإشراف عليها، ألا يؤدي ذلك لنشوء تضارب مصالح؟

**الترويج لمشاركة القطاع الخاص بقطاعات معينة:** اتضح لنا عبر المقابلات التي أجريناها مع مسؤولين حكوميين الاهتمام بتشجيع الإستثمار بقطاعات معينة من الممكن أن تساهم بالتنمية الاقتصادية. أمين عام مجلس الوزراء أكد لنا أنه تم طرح عطاء دولي لمكب زهرة الفنجان لاستثمار النفايات لتزويد الطاقة الحيوية وتحويلها إلى كهرباء بقيمة استثمارية تصل لما يقارب 150 مليون دولار، كما أن هناك نية لاستغلال أراضي الدولة عبر عقود استثمارية يشارك بها القطاع الخاص. الرئيس التنفيذي لهيئة تشجيع الاستثمار والمدن الصناعية أكد لنا أن هناك خطة لإيجاد ناقل وطني واحد للكهرباء بدلاً من 210 نقاط ربط مع الاسرائيليين كما أن العمل جار على تطوير منطقة صناعية في جنين: المطور تركي، البنية التحتية الألمان، وتم تزويدنا بنشرات صدرت سنة 2020 باللغتين العربية والانجليزية حول الفرص الكامنة بالاستثمار في قطاع الطاقة المتجددة، قطاع الزراعة. فيما أطلقت وزارة الحكم المحلي ومجلس الخدمات المشترك الاستراتيجية الوطنية لإدارة النفايات الصلبة (2017-2022).<sup>67</sup>

تقرير لوزير الحكم المحلي سنة 2019:

" أنجزنا بالشراكة مع البنك الدولي دراسة وخارطة طريق لإدخال الإقراض ضمن مهام صندوق تطوير واقراض الهيئات المحلية، لتوفير الموارد المالية للهيئات المحلية لتنفيذ خططها بالتنمية الاقتصادية المحلية... وكذلك

<sup>67</sup> [http://www.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=HYO0zBa808058283813aHYO0zB](http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=HYO0zBa808058283813aHYO0zB) وكالة وفا "الأعرج يطلق

الإستراتيجية الوطنية لإدارة النفايات الصلبة 2017-2022" تاريخ النشر: 2017/12/28.

ولأول مرة خصصنا مبلغ (مليون دولار) لتمويل مشاريع تعزز الشراكة بين القطاع الخاص والهيئات المحلية، وعلنا بطريقة مبتكرة بحيث أتحنا التنافس على هذا التمويل، وقد استقبلنا أكثر من (69) مقترحاً لمشاريع من الهيئات المحلية، وتم مراجعتها حسب المعايير ومن قبل خبراء مختصين لتحديد المشاريع الفائزة".<sup>68</sup>

- **سن قانون خاص بالشراكة:** أظهرت نتائج الاستبيان (وفق ما هو مفصل بالجدول رقم(5)) أن من بين أبرز 3 عوائق قانونية معيقة للشراكة غياب وجود قانون خاص بالشراكة لذا لا بد من أن تكون السياسة العامة مواتية عبر سن قانون خاص بالشراكة يراعي خصوصية وطبيعة عقود الشراكة، ويعمل على تعزيز البيئة التمكينية للشراكة عبر ازالة العقبات القانونية.
- **نظام خاص بالشراكة في وزارة الحكم المحلي:** بالرغم من تأكيد أمين عام مجلس الوزراء لنا أن العمل جارٍ من قبل مجلس الوزراء على مأسسة الشراكة عبر إيجاد نظام خاص للشراكة مع القطاع الخاص في وزارة الحكم المحلي.<sup>69</sup> إلا أننا نؤكد هنا أنه حتى لو تم إقراره سيبقى نظام، ولا يجوز أن يتعارض أو يتجاوز أحكام القوانين النافذة كقانون الشراء العام والأراضي والكهرباء والمياه وغيرها من القوانين النافذة ولا أن يحل محل قوانين أساسية غير موجودة بعد كقانون الامتياز وقانون المنافسة.
- **المعيار الأساسي لإرساء العطاء بقانون الشراء العام (أقل الأسعار) لا يتناسب مع مشاريع (PPP):** حيث تتطلب مشاريع الشراكة معايير ومواصفات خاصة وخصوصاً المشاريع التي تحتاج إلى تكنولوجيا متقدمة. نتائج الاستبيان (وفق ما هو مفصل بالجدول رقم (16)) أظهرت كفاية الجاهزية بالمحاور التي شملها محور النزاهة باستثناء التنظيم على قرار إرساء العطاء حيث عبر القطاع الخاص أنه غير كافٍ.

<sup>68</sup> حسين الأعرج، الحكم المحلي حاضر ومستقبل، (وزارة الحكم المحلي: نيسان 2019)، ص 16.

<sup>69</sup> بالرغم من محاولتنا الحثيئة للبحث عن النظام الخاص بالشراكة لم نعثر على قرار من مجلس الوزراء بهذا الخصوص ولم نجد بالجريدة الرسمية أي ذكر لذلك ويبدو أن هناك أفكاراً لإيجاد هذا النظام (وفق ما صرح به أمين عام مجلس الوزراء بالمقابلة التي تمت بتاريخ 29.04.2021) لم تخرج لحيز التنفيذ بعد حتى تاريخ مناقشة هذه الرسالة.



- **العمل على ايجاد هيئة تنظيمية ترعى الشراكة:** حيث أن غياب وجود هيئة عامة تنسق بين القطاعات المختلفة والمرجعيات التنظيمية المتعددة والمتداخلة، وتضع إجراءات خاصة ووثائق معدة سلفاً لمشاريع الشراكة التي تتم على المستوى المحلي وخصوصاً المشاريع الصغيرة والمتوسطة، سيؤدي إلى تردد وعزوف القطاع الخاص عن السير بمسار الشراكة والاقتصار على مسار الشراء التقليدي.
- **اشراك المستفيدين من الخدمات/ المستهلكين:** وخصوصاً في مرحلة الإعداد للمشروع، لأن عدم إشراكهم قد يؤدي إلى مصاعب بتوقع العائد المستقبلي للمشروع أو بتقدير المبالغ التي لديهم استعداد لدفعها مقابل الخدمة بالموصفات التي تناسب أذواقهم وامكانياتهم، مما قد يتسبب بتعثر مشاريع الشراكة من بدايتها.
- **مشاركة القطاع الأهلي:** حيث أن هناك مجالات يتلأ القطاع الخاص عن المشاركة بالاستثمار بها لضعف جدواها الاقتصادية مثل بيوت المسنين، المراكز الثقافية، المنتزهات العامة، تنمية الطفولة، فيما تهتم مؤسسات (NGO'S) بها وتعطيها الأولوية.
- **الاهتمام بوحدة التنمية المحلية لدى البلديات وتعزيزها:** أظهرت نتائج الاستبيان (وفق ما هو مفصل بالجدول رقم (11)) أن من أبرز 3 مخاطر متوقعة لتنفيذ مشاريع الشراكة عدم توفر الخبرة الكافية لدى البلديات لذا لا بدّ من العمل على تطوير قدرات نخب من موظفي البلديات للتغلب على هذه العقبة، والتعويض عن نقص الكفاءات عبر إستئجار خدمات بيت خبرة من خارج القطاع الحكومي، يشمل مراكز أبحاث ودراسات أو عمل اتفاقيات مع الجامعات الفلسطينية للمساهمة بإعداد دراسات الجدوى (الأولية أو الشاملة).
- **إنشاء صندوق لتمويل تكاليف إعداد مشاريع الشراكة:** أظهرت نتائج الاستبيان أن من أهم 3 أسباب لضعف انتشار مشاريع الشراكة على مستوى البلديات عدم توفر تمويل لتغطية تكاليف إعداد الدراسات (وفق ما هو مفصل بالجدول رقم (12)) لذا للتغلب على عقبة

ضعف الموارد المالية لدى معظم البلديات، نوصي بإنشاء صندوق لتمويل تكاليف إعداد مشاريع الشراكة. الحديث هنا ليس عن تمويل كامل لمشروع الشراكة إنما عن تمويل الأعداد والدراسات ومشاركة أصحاب المصلحة والترويج للمشروع لدى القطاع الخاص.

- **اللجوء لمؤسسات دولية مثل (MIGA) لتأمين المخاطر السياسية:** فالمخاطر السياسية العالية وخصوصاً عجز الموازنة المزمّن للحكومة الفلسطينية والإجراءات العدائية الإسرائيلية يعتبران من أسباب تردد القطاع الخاص بالمشاركة بمشاريع الشراكة مع البلديات والتي أصلاً تعاني من قلة الموارد والديون لذا لا بد من اللجوء لمؤسسات دولية لتمويل التأمينات على المخاطر السياسية، مما سيعزز قابلية التمويل لمشاريع الشراكة.
- **إيجاد معايير واضحة وقيود على إعادة التفاوض:** لمنع إحداث تغيير جوهري في عقد الشراكة مما قد يؤثر على الجدوى والفعالية ويفقد القطاع العام ميزات تم تحقيقها بالعقد الأصلي الموقع.
- **العمل على تقليص الإجراءات اللازمة والواجبة لبدء النشاط التجاري:** حيث ورد بتقرير ممارسة الأعمال الخاص بفلسطين لسنة 2020 أن هناك 10 إجراءات واجبة قبل البدء بالنشاط التجاري وبالمقارنة مع دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هناك 6.5 إجراءات بينما في دول OECD تقتصر الإجراءات على 4.9 اجراء.
- **تقليص الوقت اللازم لإتمام إجراءات التسجيل:** كما ورد في التقرير المذكور بالنقطة السابقة بأن هناك حاجة لـ 44 يوم لإتمام إجراءات التسجيل قبل البدء بالنشاط التجاري بينما الوقت المطلوب بدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 19.7 يوم، دول OECD مطلوب 9.2 يوم.

## قائمة المراجع

### المراجع العربية

- الأعرج، حسين الحكم المحلي حاضر ومستقبل، وزارة الحكم المحلي: نيسان 2019.
- أبو دقة، مشهور. تنافسية أسعار الاتصالات في فلسطين. رام الله: ماس، 2018.
- إسماعيل، محمد. "أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية"، موجز سياسات. صندوق النقد العربي، العدد العاشر، 2020 .
- أكيوي، برناردين؛ وهمينغ، ريتشارد؛ وشوارتز، غيرد. "الإستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص"، قضايا اقتصادية. واشنطن: صندوق النقد الدولي، العدد 40، 2007 .
- الأونسيتال لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي. أحكام الأونسيتال التشريعية النموذجية بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص . فيينا: الأمم المتحدة، تشرين الثاني، 2020.
- البرغوثي، بلال. السياسات التشريعية في فلسطين والتوجه نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص: الواقع والمنظور. رام الله: برنامج الإصلاح الديمقراطي المحلي (تواصل)، أيلول 2009.
- البشبيشي، أمل. " نظام البناء والتشغيل والتحويل B.O.T "، جسر التنمية. الكويت: المعهد العربي للتخطيط، العدد الخامس والثلاثون، تشرين الثاني، 2004 السنة الثالثة، 1-17.
- الجمعية العامة للأمم المتحدة، خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية . أديس أبابا: 13 إلى 16 تموز/يوليه، 2015.
- حمدونة، محمد أشرف. " العوامل المحددة للشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في نمو الاقتصاد الفلسطيني(من وجهة نظر القطاع الخاص بقطاع غزة)". رسالة ماجستير، غير منشورة، الجامعة الإسلامية - غزة، 2017.

- سعيد، حلیمه. " تطوير العمل المؤسسي من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص " الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ورقة عمل مقدمة في المؤتمر الدولي حول الإدارة العامة تحت الضغط . بيرزيت، 2017 .
- صبري، رشيد نضال. الشراكة بين الهيئات المحلية الفلسطينية والقطاع الخاص: دراسة خاصة حول ربحية المشاريع والخدمات العامة للبلديات وتوجهات المواطنين والأطراف ذات العلاقة نحو أنماط وأشكال هذه الشراكة. رام الله: (تواصل)، أيلول 2009.
- عبد الكريم، نصر؛ أبو عواد، رونزا. دراسة مسحية لمحددات الإستثمار الخاص في مناطق السلطة الفلسطينية. القدس: مركز تطوير القطاع الخاص، حزيران 2013.
- غانم، أمجد. دراسة حول: الشراكات القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية على مستوى الهيئات المحلية. رام الله: شركة النخبة للاستشارات الإدارية، 2009.
- ماس. دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني. رام الله: 2005.
- ماس. الفرص الاستثمارية في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص. رام الله: ورقة خلفية جلسة طاولة مستديرة (3)، آذار 2017.
- ماس. الشراكة بين القطاعين العام والخاص من وجهة نظر القطاع الخاص. رام الله: ورقة خلفية جلسة طاولة مستديرة (1)، 2021.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، "تعريف المفاهيم والمصطلحات الأساسية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة"، لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة
- الدورة الخامسة. نيويورك: البند ٥ من جدول الأعمال، 27-31 آذار 2006.
- مرعي، بلال محمد. " الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تنمية الإقتصاد

المحلي في فلسطين". رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة النجاح، 2017.

- ملحم، فراس. تطوير تشريعات الاستثمار الفلسطينية لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

رام الله: ماس، 2010.

- مؤسسة التمويل الدولية IFC . معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية. كانون

الثاني 2012.

- وزارة الإقتصاد الوطني. الاستراتيجية القطاعية لتنمية الإقتصاد الوطني (2021 - 2023).

فلسطين: أيلول 2020.

- وزارة الحكم المحلي. ورقة سياسات دعم التنمية الاقتصادية المحلية من خلال الهيئات المحلية.

فلسطين: كانون الثاني 2018

## قوانين وأنظمة

- قانون رقم ( 1 ) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، الوقائع الفلسطينية.

- قانون التحكيم رقم (3) لسنة 2000، الوقائع الفلسطينية.

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، الوقائع الفلسطينية.

- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام، الوقائع الفلسطينية.

- قرار بقانون رقم (32) لسنة 2018 بشأن محاكم الهيئات المحلية، الوقائع الفلسطينية.

- قرار بقانون رقم ( 42 ) لسنة 2021 م بشأن الشركات.

- ABASS, EMIOLA. CONDUCTING E&S DUE DILIGENCE ALIGNED WITH IFC PERFORMANCE STANDARDS. IFC, 2017.
- Abdullah, Samir, Mulhem, Firas. Diagnostic Report of the Current PPP Policy, Legal, Institutional Frameworks, and Partners' Implementation Capacities in Palestine. ( MDLF), 2019.
- The Canadian Council for Public private partnerships, Public – private partnerships Aguide for municipalities, November 2011.
- ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (ESCAP). Public Private Partnership Readiness – Self Assessment Form . 2005.
- Economic and Social Council, United Nations "Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals, Committee on Innovation, Competitiveness and Public-Private Partnerships. Geneva: Economic Commission for Europe, Thirteenth session, 25-27 March 2019.
- European Investment Bank. Study on PPP Legal & Financial Frameworks in the Mediterranean Partner Countries Volume 2 – Country Analysis. May 2011.
- IMF& W.B. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FISCAL RISK ASSESSMENT MODEL USER GUIDE. Preliminary version, APRIL 2016.
- IMF& W.B. THE PPP FISCAL RISK ASSESSMENT MODEL (PFRAM) . 2019.
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Development Association (IDA), International Finance Corporation (IFC), Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), The World Bank Group. The APMG Public Private Partnership (PPP) Certification Guide. Washington : The World Bank Group, 2016.
- ( MDLF) MUNICIPAL DEVELOPMENT AND LENDING FUND. Study Of Public Private Partnership in the Municipalities. Ramallah: New Vision Management Consulting and Training Firm, October 2009.
- Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Public-Private Partnerships in developing countries. The Netherlands: Policy and Operations Evaluation Department (IOB) no. 378, April, 2013.
- NATIONAL TREASURY AND DEPARTMENT OF PROVINCIAL AND LOCAL GOVERNMENT, MUNICIPAL SERVICE DELIVERY AND PPP GUIDELINES . SOUTH AFRICA: PPP Unit, 2007.
- OECD, Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships .May 2012.
- Pierre, Jon, Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. Oxford University Press,.2000.
- Ripley, Mark Government Finance Function . The Orange Book Management of

Risk – Principles and Concepts. design102.co.uk, 2020.

- Sarmiento Joaquim, "contractual incompleteness and renegotiations of public private partnerships", European Journal of Management Studies. Portugal: Universidade de Lisboa, Volume 24, Issue 1, 2019), 3-19.
- presidency of the republic of Turkey, INVETMENT OFFICE INVESTING IN INFRASTRUCTURE & PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) IN TURKEY. May 2019, [www.invest.gov.tr](http://www.invest.gov.tr).
- THE WORLD BANK GROUP, Country Readiness Diagnostic for Public-Private Partnerships . June 2016.
- The World Bank, PPP REFERENCE GUIDE .Version 3; Washington: 2017.
- The World Bank, Municipal Public-Private Partnership Framework GUIDANCE NOTE Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2019.
- World Bank, Economy Profile of West Bank and Gaza Doing Business 2020.
- United Nations Economic Commission for Europe, Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships .Geneva(Switzerland): 2008.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME & ISTANBUL INTERNATIONAL CENTER FOR PRIVATE SECTOR IN DEVELOPMENT, ENGAGING THE PRIVATE SECTOR FOR INCLUSIVE URBANIZATION: The Role of Municipally Owned Enterprises .2019.
- World Bank Institute, Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), The World Bank "Value-for-Money Analysis - Practices and Challenges", Report from World Bank Global Round-Table . Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 28 May, 2013.
- UNECE, "UNECE Standard on a Zero Tolerance Approach to Corruption in PPP Procurement," Committee on Innovation, Competitiveness and Public-Private Partnerships .Geneva: Item 5 of the provisional agenda, 21-22 November 2017.
- UNESCAP, Guidelines for Public Private Partnership Self-Assessment . Transport and Tourism Division UNESCAP, November 2005.

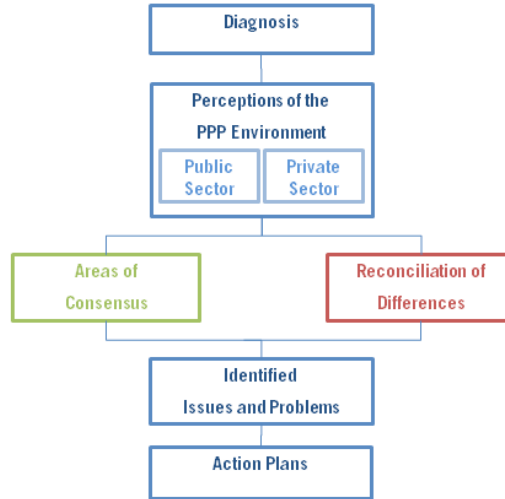
## مراجع إلكترونية / برمجيات

- 21.5.2015. <https://www.youtube.com/watch?v=rvKgU1bfnNw>
- Public-Private Partnerships: In the Pursuit of Risk-Sharing and Value for Money  
21 May 2008. <https://doi.org/10.1787/9789264046733-en>
- [www.equator-principles.com](http://www.equator-principles.com). THE EQUATOR PRINCIPLES. JULY 2020.
- ESCAP - 'Risk Identification & Allocation' Module 4, United Nations ESCAP  
<https://digitallibrary.un.org/record/566603?ln=ar>
- <https://www.lab.pna.ps/ar/Category/20/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%B1%D9%8A%D8%AF%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%B3%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D9%8A%D8%A9>  
الموقع الرسمي لديوان الفتوى والتشريع - الجريدة الرسمية.
- وكالة وفا [http://www.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=HYO0zBa808058283813aHYO0zB](http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=HYO0zBa808058283813aHYO0zB)  
وفا "الأعرج يطلق الإستراتيجية الوطنية لإدارة النفايات الصلبة 2017-2022" تاريخ النشر  
.2017/12/28
- <https://www.alhadath.ps/article/116818> الموقع الإلكتروني لصحيفة الحدث الإقتصادية،  
"باحثون يطالبون بتطوير وتحديث الإطار القانوني الخاص بالشراكة بين القطاع الخاص وهيئات  
الحكم المحلي"، 16.3.2020.
- <https://www.molg.pna.ps/AR/articles/22099/Molg-LED> موقع وزارة الحكم المحلي.
- <https://www.pma.ps/ar/> الموقع الإلكتروني لسلطة النقد.



## الأشكال

رسم توضيحي (1) آلية تنفيذ تقدير جاهزية البلد للشراكة، المصدر (ESCAP)

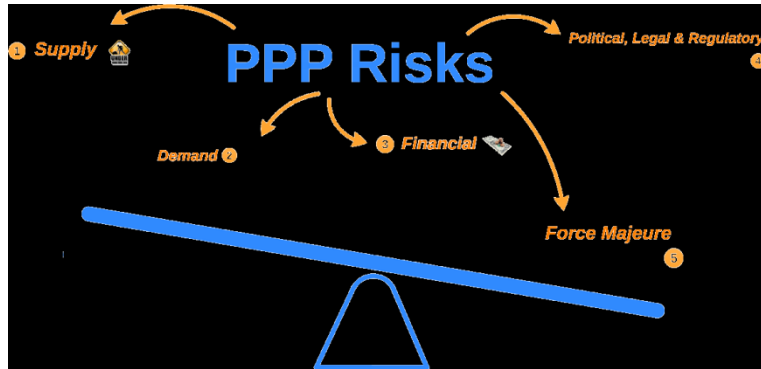


رسم توضيحي (2) العناصر الخمسة الرئيسية التي لها تأثير على البيئة التمكينية ل (ppp)

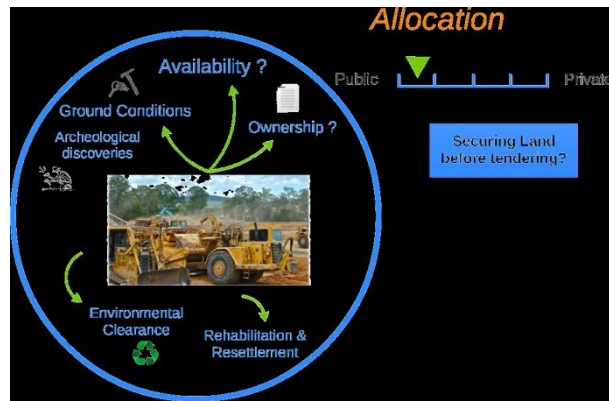
المصدر (ESCAP)



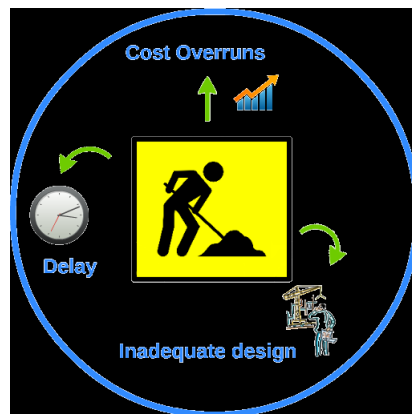
رسم توضيحي (3) مخاطر الشراكة (PPP Risks) المصدر (ESCAP)



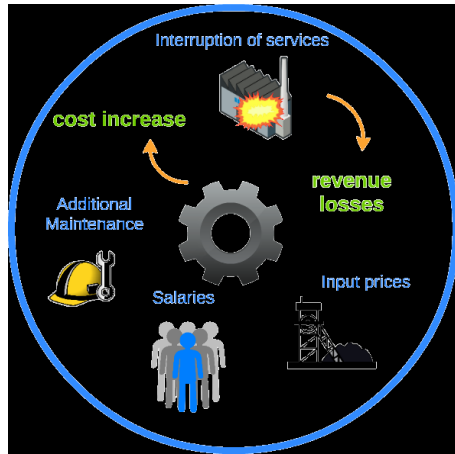
رسم توضيحي (4) مخاطر الاستحواذ على الأرض وظروف الموقع المصدر (ESCAP)



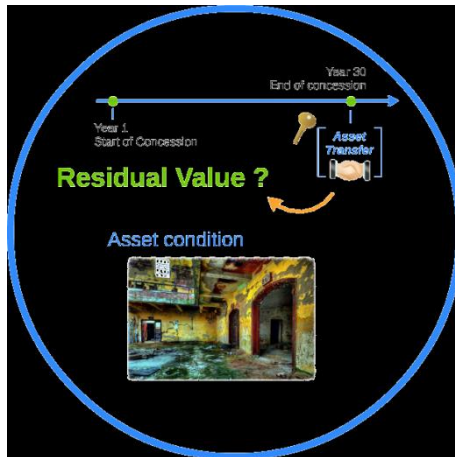
رسم توضيحي (5) المخاطر المتعلقة بالبناء المصدر (ESCAP)



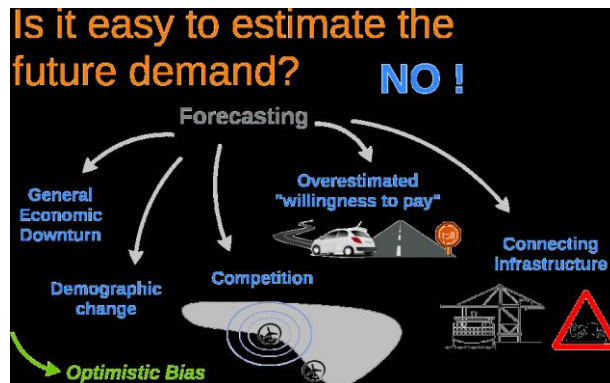
رسم توضيحي (6) المخاطر التشغيلية Operational المصدر (ESCAP)



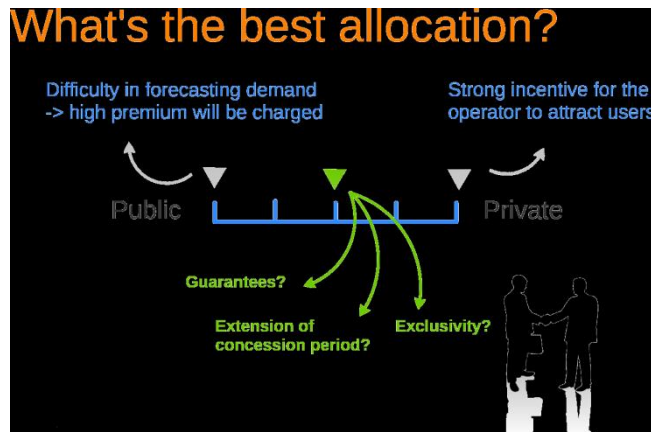
رسم توضيحي (7) مخاطر تسليم الأصل Asset Handover المصدر (ESCAP)



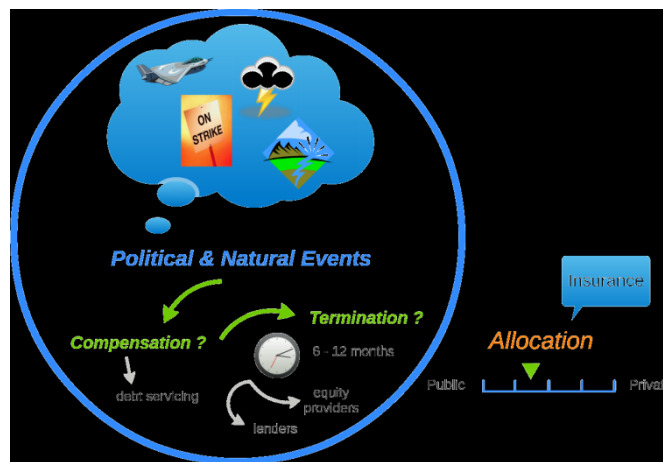
رسم توضيحي (8) مخاطر الطلب المصدر (ESCAP)



رسم توضيحي (9) What's the best allocation المصدر (ESCAP)



رسم توضيحي (10) مخاطر القوة القاهرة Force Majeure Risks المصدر (ESCAP)



رسم توضيحي (11) مصفوفة المخاطر Risk Matrix المصدر (ESCAP)



الملاحق

## ملحق (1): مؤشرات الأداء الرئيسية والفرعية

### المؤشر الأول: سهولة تأسيس الأعمال (خمس محاور)

- وضوح إجراءات التراخيص، الموافقات، وتسجيل شركة المشروع.
- الحصول على التمويل اللازم للبدء بالمشروع.
- ضمانات حماية المستثمرين التي تقدمها القوانين الفلسطينية السارية.
- الحوافز الضريبية الحالية لتشجيع الشراكة بين القطاعين.
- الحوافز للمشاريع الريادية المتوسطة والصغيرة SMES.

### المؤشر الثاني: الإجراءات والسياسات الحكومية (أربعة محاور)

- مدى مساندة المؤسسات الحكومية للشراكة.
- صرامة إجراءات مكافحة الفساد وتضارب المصالح.
- وضوح معايير تقييم العطاءات التجارية والتقنية.
- وضوح آليات إعادة التفاوض بين أطراف الشراكة.

### المؤشر الثالث: إطار قانوني واضح (محور واحد)

- أبرز العوائق القانونية أمام إنتشار مشاريع الشراكة محلياً.

### المؤشر الرابع: المنافسة (ثلاثة محاور)

- مدى انفتاح السوق أمام دخول منافسين جدد.
- رغبة القطاع الخاص بالشراكة مع البلديات في مشاريع تقديم الخدمات البلدية.
- عدد المتقدمين للعطاءات البلدية كافٍ لتحقيق المنافسة؟

### المؤشر الخامس: النزاهة (ثلاثة محاور)

- الوقت الذي يمنح للمتقدمين المؤهلين لتجهيز متطلبات العطاء .
- المساواة بالتعامل مع استفسارات المتقدمين للعطاء .
- توفر آليات للتظلم وللطعن بقرار إرساء العطاء .

### المؤشر السادس: فعالية القضاء / وسائل بديلة لتسوية النزاع (أربعة محاور)

- فعالية القضاء للبت السريع في معالجة النزاعات .
- تضمين أساليب حل النزاعات في عقد الشراكة .
- فعالية التحكيم كوسيلة بديلة لحل النزاعات .
- أهم 3 أسباب تحول من استخدام التحكيم بمشاريع (ppp).

### المؤشر السابع: الشفافية ومشاركة أصحاب المصلحة (محورين)

- أصحاب المصلحة الواجب مشاركتهم عند التحضير لمشروع الشراكة .
- وسائل مشاركة أصحاب المصلحة بمشروع الشراكة .

### المؤشر الثامن: وجود نسخ محلية لمشاريع (PPP) (أربعة محاور)

- المشاريع المقترحة للشراكة عادة تقدم بمبادرة من .
- أهم 3 صعوبات وعقبات تهدد المضي بمشاريع البلدية المناسبة للشراكة .
- أهم 3 مخاطر في تنفيذ المشاريع البلدية بالشراكة مع القطاع الخاص .
- أهم 3 أسباب لضعف إنتشار مشاريع الشراكة على مستوى البلديات .



### المؤشر التاسع: الجدوى والفعالية (محور واحد)

- الأسلوب الأفضل لفحص الجدوى الإقتصادية لمشروع الشراكة.

### المؤشر العاشر: القطاع المالي المحلي ومشاكل التمويل (محورين)

- أهم 3 صعوبات عند تقديم طلب تمويل مشروع (ppp).
- أهم 3 حلول لتحفيز المؤسسات المالية لتمويل مشاريع (ppp).

## ملحق (2): الاستبيان



كلية الحقوق والإدارة العامة

برنامج الماجستير في القانون والاقتصاد

الطالب: مؤيد سعادة جلا - جامعة بيرزيت.

الموضوع : استبيان خاص برسالة ماجستير بعنوان " تقييم مدى التزام أطراف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في فلسطين بتطبيق الممارسات العالمية الفضلى "

السادة المحترمون: تحية طيبة، وبعد

نضع بين حضرتكم استبيان موجه لعدد محدود من الفاعلين المؤثرين لتقييم البيئة العامة لمشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص في دولة فلسطين.

\*\* لكم جزيل الشكر سلفاً \*\*

البيانات التعريفية	
ID1: اسم مدلي البيانات:	ID2: المحافظة:
ID3: اسم الشركة/ الهيئة المحلية:	ID4: المسمى الوظيفي لمدلي البيانات:
ID5: البريد الإلكتروني:	ID6: رقم الجوال:

القسم الأول: تقييم طرفي الشراكة لمؤشرات البيئة العامة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

في فلسطين

نرجو وضع إشارة (✓) توضح بها تقييمك للعبارات التالية:

لا أعرف	غير كافي/ة	كافي/ة إلى حد ما	كافي/ة	كافي/ة جداً	سهولة تأسيس الأعمال	
					وضوح إجراءات التراخيص، الموافقات، وتسجيل شركة المشروع	1
					الحصول على التمويل اللازم للبدء بالمشروع	2
					ضمانات حماية المستثمرين التي تقدمها القوانين الفلسطينية السارية	3
					الحوافز الضريبية الحالية لتشجيع الشراكة بين القطاعين	4
					الحوافز للمشاريع الريادية المتوسطة والصغيرة SMES	5
					المنافسة	
					مدى انفتاح السوق أمام دخول منافسين جدد	6
					رغبة القطاع الخاص بالشراكة مع البلديات في مشاريع تقديم الخدمات البلدية	7
					عدد المتقدمين للعطاءات البلدية كافي لتحقيق المنافسة	8

					النزاهة	
					الوقت الذي يمنح للمتقدمين المؤهلين لتجهيز متطلبات العطاء	9
					المساواة بالتعامل مع استفسارات المتقدمين للعطاء	10
					توفر آليات للتظلم وللتظلم بقرار إرساء العطاء	11
					فعالية القضاء	
					فعالية القضاء للبت السريع في معالجة النزاعات	12
					وسائل بديلة لتسوية النزاع	
					تضمين أساليب حل النزاعات في عقد الشراكة	13
					فعالية التحكيم كوسيلة بديلة لحل النزاعات	14
					الإجراءات والسياسات الحكومية	
					مدى مساندة المؤسسات الحكومية للشراكة	15
					صرامة إجراءات مكافحة الفساد وتضارب المصالح	16
					وضوح معايير تقييم العطاءات التجارية والتقنية	17
					وضوح آليات إعادة التفاوض بين أطراف الشراكة	18

## القسم الثاني :

19. المشاريع المقترحة للشراكة عادة تقدم بمبادرة من :

- القطاع الخاص ○ المجلس البلدي ○ القطاع الأهلي ○ الدول المانحة عبر المؤسسات الدولية ○
- الحكومة المركزية ○ أخرى ...حدد.

20. مشاريع البلدية المناسبة للشراكة تواجه صعوبات وعقبات تهدد المضي فيها مثل: (حدد أهم 3 صعوبات).

- صعوبة تسجيل ملكية أرض المشروع.
- عدم وجود طريق لوصول المركبات إلى أرض المشروع.
- ارتفاع فاتورة وصل المشروع بشبكات الكهرباء والمياه.
- عدم وجود تنظيم هيكلي لمنطقة المشروع.
- عدم تشجيع الحكومة المركزية لتنفيذ مشاريع شراكة طويلة الأمد.
- أخرى ...حدد.

21. أصحاب المصلحة الواجب مشاركتهم عند التحضير لمشروع الشراكة: (بالإمكان وضع أكثر من إجابة).

- القطاع الخاص ○ المستفيدين من خدمات المشروع ○ مؤسسات المجتمع المدني ○ مراكز الأبحاث والدراسات ○ النقابات العمالية والمهنية ○ الوزارات والهيئات الحكومية ذات العلاقة ○ جهات أخرى..حدد.

22. وسائل مشاركة أصحاب المصلحة بمشروع الشراكة: (بالإمكان وضع أكثر من إجابة).

- النشر عن المشروع في وسائل الاعلام أو عبر الإنترنت
- عقد لقاءات لمناقشة شاملة ومفتوحة لآراء المؤيدين والمعارضين من بين المستهدفين للانتفاع من المشروع.
- مناقشة المشروع مع مندوبي أصحاب المصلحة من الأفراد والمؤسسات.
- مناقشة المشروع مع الشركات المؤهلة للشراكة في المشروع.
- مناقشة المشروع مع الجهات المانحة.
- طرق أخرى..حدد.

23. ما هي أبرز المخاطر التي تواجهونها أو تتوقعونها في تنفيذ المشاريع البلدية بالشراكة مع القطاع

الخاص؟ (حدد أهم 3 مخاطر)

- التعثر في توفير التمويل اللازم للمشروع.
- عدم توفر أراض مملوكة للبلدية ومناسبة للمشروع.
- عدم توفر الخبرة الكافية لدى البلدية للدخول في مشاريع شراكة مع القطاع الخاص.
- معارضة السكان لإشراك القطاع الخاص في مشاريع البلدية.
- التخوف من ارتفاع التعرفة واحتجاج السكان وعدم استعدادهم للدفع.
- أخرى..حدد .

#### 24. الأسلوب الأفضل لفحص الجدوى الاقتصادية لمشروع الشراكة:

- دراسات جدوى اقتصادية شاملة من جهة اختصاص محايدة.
- دراسة جدوى اقتصادية شاملة معدة من قبل الشركة المقترحة للمشروع.
- دراسة جدوى اقتصادية أولية من إعداد البلدية.
- تحليل التكلفة – العائد من قبل الدائرة المالية للبلدية.
- أخرى ..حدد.

#### 25. ما هي أسباب ضعف انتشار مشاريع الشراكة على مستوى البلديات: (حدد أهم 3 أسباب)

- ضعف القدرات والكفاءات بالبلديات.
- عدم توفر التمويل لتغطية تكاليف الإعداد والدراسات لمشاريع (ppp).
- صلاحيات غير كافية من الحكومة المركزية للبلديات.
- ضعف اهتمام شركات القطاع الخاص بمشاريع البنية التحتية للبلدية.
- غياب الثقة بأسلوب الشراكة بسبب تجارب سابقة فاشلة.
- عدم إدراج مشاريع البلدية في خطط التنمية الوطنية.
- أخرى، حدد.

26. ما أبرز العوائق القانونية أمام انتشار مشاريع الشراكة محلياً: (اذكر أهم 3 عوائق)

- قانون الحكم المحلي الذي يقيد صلاحية البلدية بأن لا تزيد مدة منح الامتياز عن 3 سنوات
- قانون تشجيع الاستثمار يتناسب مع المشاريع الكبيرة (تشغل أكثر من 25 عامل) ولا يتناسب مع SMES
- عدم منح إمتيازات ضريبية لمشاريع الشراكة التي تتم على المستوى المحلي
- غياب وجود قوانين خاصة لتنظم المنافسة، الامتياز، الشراكة ○ اللوائح التنظيمية على مستوى القطاعات، الهيئات والمؤسسات العامة لا تتناسب مع مشاريع الشراكة
- أخرى، حدد.

27. ما أبرز الصعوبات التي تواجهونها عند تقديم طلب تمويل مشروع (ppp): (اذكر أهم 3 صعوبات)

- غياب الدعم الحكومي لتعزيز قابلية المشروع للتمويل.
- صعوبة تقدير العائد المستقبلي للمشروع.
- العمولة العالية عند الإقتراض بالشيكل (العملة المحلية).
- الجباية بالعملة المحلية بينما تسديد القرض بالدولار.
- غياب الدراسات المفصلة والإعداد الجيد للمشروع.
- استحالة الحصول على ضمان الحكومة لقروض البلديات.
- أخرى، حدد.



28. ما أفضل الحلول لتحفيز المؤسسات المالية لتمويل مشاريع (ppp)؟ (اذكر أهم 3 حلول)

○ تأمينات لضمان القروض الخاصة بالبلدية.

○ مؤسسة دولية راعية للمشروع.

○ تعزيز الجدارة الائتمانية للبلديات.

○ تعزيز فعالية القضاء عبر إنشاء محاكم تجارية خاصة.

○ تعزيز الرقابة الشفافية والإشراف المحاسبي.

○ أخرى، حدد.

29. أبرز المشاكل التي تواجه استخدام التحكم بمشاريع (ppp): (حدد أهم 3 أسباب )

○ تكلفته المرتفعة بالمقارنة مع تكاليف اللجوء للقضاء.

○ ضعف خبرة المحكمين بعقود الشراكة (ppp).

○ تعذر فرضه على الطرفين في حال عدم النص عليه في عقد (ppp).

○ فعال على المستوى المحلي فقط لعدم وجود اتفاقيات ثنائية للتحكيم الدولي.

○ أخرى، حدد.

ملحق (3): جدول (16) تقييم طرفي الشراكة لمؤشرات البيئة العامة لمشاريع (ppp) في فلسطين

الرقم	1	2	3	4	
الرقم	1	2	3	4	
البيانات	وضوح اجراءات التراخيص، الموافقات، وتسجيل شركة المشروع	الحصول على التمويل اللازم للبدء بالمشروع	ضمانات حماية المستثمرين التي تقدمها القوانين الفلسطينية السارية	الحوافز الضريبية الحالية لتشجيع الشراكة بين القطاعين	
القطاع					
كافية/جاء	حكومي	%42.85	%14.28	%28.57	%14.28
	بلدي	-	-	%16.66	-
	عام	%23.07	%7.69	%23.07	%7.69
	خاص	-	-	%10	-
كافية	حكومي	-	-	%14.28	%14.28
	بلدي	%16.66	%16.66	%16.66	%16.66
	عام	%7.69	%7.69	%15.38	%15.38
	خاص	-	-	-	-
كافية/ألى حد ما	حكومي	%42.85	%28.57	%14.28	%14.28
	بلدي	%50	%50	%16.66	%16.66
	عام	%46.15	%38.46	%15.38	%15.38
	خاص	%50	%40	%30	%10
غير كافية	حكومي	-	%42.85	%28.57	%42.85
	بلدي	%33.33	%16.66	%33.33	%66.66
	عام	%15.38	%30.76	%30.76	%53.84
	خاص	%50	%60	%60	%90
لا اعرف	حكومي	%14.28	%14.28	%14.28	%14.28
	بلدي	-	%16.66	%16.66	-
	عام	%7.69	%15.38	%15.38	%7.69
	خاص	-	-	-	-

5	6	7	8	9	10	11
الحوافز المشاريع الريادية المتوسطة والصغيرة	مدى افتتاح السوق أمام دخول منافسين جدد	رغبة القطاع الخاص بالشراكة مع البلديات	عدد المقدمين للطلبات البلدية	الوقت الذي يبتغ المقدمين المواطنين التحضير متطلبات العطاء	المساواة بالتعامل مع استفسارات المقدمين للعطاء	توفر الآليات للنظام ولإطمين بقرار ارساء العطاء
SMEs						
%14.28	-	-	%14.28	%14.28	%28.57	%14.28
-	%33.33	%16.66	%33.33	%16.66	%50	%50
%7.69	%15.38	%7.69	%23.07	%15.38	%38.46	%30.76
-	%20	%20	%10	%10	-	-
%14.28	%42.85	%28.57	-	%42.85	%28.57	%57.14
%33.33	%16.66	%16.66	%16.66	%66.66	%50	%33.33
%23.07	%30.76	%23.07	%7.69	%53.84	%38.46	%46.15
-	%10	%10	%20	%10	%20	%10
%14.28	%28.57	%14.28	%57.14	%14.28	-	%14.28
-	%16.66	%33.33	%16.66	%16.66	-	-
%7.69	%23.07	%23.07	%38.46	%15.38	-	%7.69
%10	%40	%20	%30	%40	%30	-
%42.85	%14.28	%42.85	-	-	-	-
%66.66	%33.33	%33.33	%33.33	-	-	%16.66
%53.84	%23.07	%38.46	%15.38	-	-	%7.69
%80	%30	%40	%30	%20	%20	%60
%14.28	%14.28	%14.28	%28.57	%28.57	%42.85	%14.28
	-	-	-	-	-	-
%7.69	%7.69	%7.69	%15.38	%15.38	%23.07	%7.69
%10	-	%10	%10	%20	%30	%30

12	13	14	15	16	17	18
فعالية القضاء البت السريع في معالجة النزاعات	تضمين أساليب حل النزاعات في عقد الشراكة	فعالية التحكيم كوسيلة بديلة لحل النزاعات	مدى مساندة المؤسسات الحكومية للشراكة	صرامة إجراءات مكافحة الفساد وتضارب المصالح	وضوح معايير تقييم القطاعات التجارية والتقنية	وضوح آليات إعادة التفاوض بين أطراف الشراكة
-	-	%14.28	-	%14.28	-	-
-	%33.33	%33.33	-	%16.66	%16.66	-
-	%15.38	%23.07	-	%15.38	%7.69	-
-	-	-	-	-	-	-
-	%42.85	%14.28	%42.85	%14.28	%57.14	%42.85
%33.33	%16.66	%33.33	-	%16.66	%33.33	%50
%15.38	%30.76	%23.07	%23.07	%15.38	%46.15	%46.15
-	-	%10	-	-	%20	-
%42.85	%28.57	%42.85	%42.85	%42.85	%14.28	%28.57
%16.66	%16.66	%16.66	%16.66	%33.33	%33.33	%33.33
%30.76	%23.07	%30.76	%30.76	%38.46	%23.07	%30.76
%20	%40	%40	%10	%10	%50	%50
%42.85	%14.28	%14.28	-	%14.28	%14.28	%14.28
%16.66	%33.33	%16.66	%83.33	%16.66	%33.33	%33.33
%30.76	%23.07	%15.38	%38.46	%15.38	%23.07	%23.07
%70	%30	%10	%80	%60	%20	%40
%14.28	%14.28	%14.28	%14.28	%14.28	%14.28	%14.28
%33.33	-	-	-	-	-	-
%23.07	%7.69	%7.69	%7.69	%7.69	%7.69	%7.69
%30	%30	%40	%10	%30	%10	%10

## ملحق (4): تشخيص البنك الدولي لجاهزية الدولة لـ ppps

يقيم التشخيص "الجاهزية" عبر:

- تحديد الوضع الراهن "status quo baseline" لبلد ما .
- مقارنة الوضع الراهن بأفضل الممارسات "Best Practices".
- تحديد الفجوات.
- العمل على سد الفجوات، والذي يعتمد على ظروف البلد وأهمية الفجوة.
- وضع إستراتيجية (ppp) مخصصة للبلد.

### لمحة أساسية عن البلد "Country Snapshot":

يتم جمع معلومات عن القضايا الرئيسية التي قد تؤثر على الكفاءة والفعالية والتي تشمل:

- المؤشرات الاقتصادية.
- مناخ الأعمال "Business Climate": تشمل أربعة مؤشرات رئيسية (مؤشر سيادة القانون، مؤشر الفساد الداخلي، مؤشر حرية الأعمال، مؤشر التنافسية العالمية).
- تغير المناخ "Climate Change": وتشمل المساهمات المحددة وطنياً لمعالجة تغير المناخ (NDCs)، مؤشر مخاطر المناخ العالمي، مؤشر المخاطر البيئية.
- الهشاشة "Fragility": ويشمل المناطق المتأثرة بالنزاع، مرحلة الصراع، دوافع الصراع، حالة الهشاشة.
- الجنس "Gender": وترتكز على المساواة والشمول "Gender inclusion".

### الخبرة بالشراكة:

يتم فحص عدة أمور مرتبطة بتنفيذ (ppp) من بينها: الأهداف الرئيسية للحكومة، وجود نسخ منها على الصعيد المحلي، أنواعها وصورها، عدد المشاريع التي وصلت للإغلاق المالي، مستويات الإنفاق عليها، متوسط طول الفترة الزمنية من البدء بتطوير المشروع وحتى الإغلاق المالي، عدد العقود التي تم إعادة التفاوض عليها، عدد المشاريع التي تم تصنيفها قبل إكمال تاريخ انتهاء العقد، دعم الناس لها والتركيبية السكانية للمجتمعات التي نفذت بها، عدم المساواة في الخدمة، القطاعات التي تم تنفيذها بها. تشرح معدلات النجاح والتحديات.

### دعم أصحاب المصلحة "Stakeholder Support" :

الفهم الواضح ل (ppp) من قبل الحكومة المركزية والمحلية والبرلمان، وجود مناصر مؤثر "PPP champion"، تأييد مراكز البحوث ومؤسسات المجتمع المدني.

### الإطار التشريعي والتنظيمي "Legislative and Regulatory Framework" :

- هل هناك قانون خاص محدد أو عام يتناول (ppp) ؟
- هل الأطر القانونية والتنظيمية كافية لإعداد وتنفيذ مشاريع (ppp)؟ هل مستوى الوضوح بموجب القانون الحالي كافٍ أم أن هناك حاجة لإجراء تعديلات؟
- السلطة العامة المحددة بالقانون التي يمكنها أن تصدر الموافقات والجهة العامة المخولة بالتوقع عليها .
- هل هناك أي تناقضات أو تداخلات واضحة بين القوانين واللوائح الخاصة ب (ppp) والقوانين واللوائح الأكثر عمومية؟
- قدرة الحكومة المحلية على منح امتياز (ppp) وهل تواجه قيود من الحكومة المركزية؟
- بموجب القانون الحالي هل هناك متطلبات للحصول على موافقة البرلمان الأولية أو النهائية على مشاريع (ppp)؟
- هل الأطر القانونية والتنظيمية تنص على إدراج النوع الاجتماعي والمساواة بين الجنسين؟
- هل يعامل قانون (ppp) /المشتريات جميع مقدمي العطاءات (بما في ذلك مقدمي العطاءات الدوليين) على قدم المساواة والإنصاف والشفافية؟
- هل تشمل الأطر القانونية والتنظيمية وضع منهجيات واضحة لتحديد التعرفة "tariff setting" والزيادات والمراجعات الدورية لها؟
- هل توجد أشكال بديلة لتسوية المنازعات تتوافق مع الممارسات الدولية الجيدة المقبولة على نطاق واسع؟ هل قرارات التحكيم الدولية معترف بها وهل يمكن تنفيذها؟
- السماح بتعويض الأطراف في حالة التصفية.

خارطة طريق تشخيصية : تشمل خارطة الطريق ثلاثة مراحل:

المرحلة الأولى: الإعداد ما قبل المهمة: 5 أيام عمل يتم بها مراجعة :

- إستراتيجية الشراكة القطرية .

- المحفظة الإقراضية وغير الإقراضية السابقة والحالية والمخططة للبنك الدولي.
- النظام القانوني للبلد.
- عملية الميزانية والتخطيط الاستثماري.
- الخبرة السابقة مع PPP إن وجدت.
- البنية التحتية الحالية / تقديم الخدمات (الفجوات).
- الوضع المالي للبلد.
- مساهمة الجهات المانحة الأخرى.
- القطاع المالي المحلي وأسواق رأس المال.
- تركيب الصناعات المحلية وقوة القطاع الخاص.
- ترتيب تنافسية الدولة.

المرحلة الثانية: تشخيص المهمة / الاستشارة: 5 - 10 أيام عمل يتم بها تشخيص البيئة التمكينية للشراكة عبر :

- مراجعة البيئة القانونية والتنظيمية ل (ppp) وتشمل التشريعات القطاعية المواتية.
- تطوير تشريعات " cross-sector PPP legislation " .
- الحصول على وجهات نظر وزارتي المالية والتخطيط والوزارات التنفيذية والحكم المحلي بالمشروع.
- مراجعة قدرات الوزارات التنفيذية.
- ورشات عمل استشارية مع أصحاب المصلحة.
- تقييم الميزانية والقوة المالية.
- تقييم ثقافة الدفع مقابل الخدمات.
- هل هناك حاجة ل "viability gap scheme" .
- تقييم "contingent liabilities" ومساندتها.

المرحلة الثالثة: صياغة إستراتيجية الشراكة: 10-15 يوم عمل.

بناءً على المعلومات التي تم جمعها والمتطلبات التي تم إجراؤها في إطار المرحلة الثانية، يتم تطوير استراتيجية وخيارات لبناء برنامج مخصص ل (ppp) بما يتناسب مع احتياجات البلد وظروفه. يتم التركيز بالإستراتيجية على المحاور التالية:

- نطاق وحجم برنامج (ppp).
- الدعم التشريعي للبرنامج.
- الهيكل المؤسسي للبرنامج.
- وجود التزام مالي عالي المستوى.
- صندوق لتطوير المشاريع.
- دورة حياة المشروع المناسبة.
- خطة تنفيذية.
- خارطة طريق محددة زمانياً.



## ملحق (5): معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية (مؤسسة التمويل الدولية)

### معياري الأداء رقم 1: تقييم المخاطر والآثار البيئية والاجتماعية وإدارتها

- تحسين الأداء عبر تشكيل نظام الإدارة البيئية والاجتماعية (ESMS).
- تحديد مخاطر E&S على المشروع.
- تحديد الأفراد والجماعات الذين قد يتأثرون بالمشروع نتيجة وضعهم الذي يتسم بالضعف أو الحرمان.
- استخدام آلية فعالة للتعامل مع الشكاوى والتظلمات.
- التنبؤ مبكراً بالإجراءات العلاجية.
- يجب على أنشطة الأعمال احترام حقوق الإنسان.
- البعد عن الإستغلال أو الإكراه أو الترويع الخارجي.
- الإفصاح والنشر للمعلومات بشفافية وموضوعية وصياغتها باللغة المحلية مما يسهل على المجتمعات المحلية فهمها.
- اعتماد التسلسل الهرمي لتخفيف مخاطر E&S من خلال: التوقع Anticipate، تجنب المخاطر avoid، تقليل آثارها Minimize، تعويض أو معادلة المتضررين Compensate or offset.

### معياري الأداء رقم 2: العمال وأوضاع العمل

ورد في مقدمة المعيار: " النمو الاقتصادي لا يتحقق فقط بتوفير فرص العمل. إنما لا بد أن تُوازنها حماية الحقوق الأساسية للعمال. إذ تمثل القوى العاملة، بالنسبة لأي شركة، أحد الأصول القيمة، كما تشكل العلاقة السوية بين العمال والإدارة عنصراً رئيسياً من العناصر التي تؤدي لاستدامة الشركة، ذلك أن عدم ترسيخ وتدعيم العلاقة السليمة بين العمال والإدارة يمكن أن يؤدي إلى إضعاف مشاعر الالتزام لدى العامل ويحول دون استبقائه في العمل، كما يمكن أن يعرض المشروع للخطر. وعلى النقيض من ذلك، ففي ظل العلاقة البناءة بين العمال والإدارة والمساواة في معاملة العمال وتهيئة أوضاع العمل الصحية والمأمونة لهم، يمكن للجهات المتعاملة مع مؤسسة التمويل الدولية تحقيق منافع ملموسة مثل تعزيز كفاءة وإنتاجية عملياتها "

- تعزيز المعاملة العادلة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص أمام العمال.
- تعزيز ظروف العمل الآمنة والصحية، وصحة العمال.
- تجنب استخدام العمل الجبري.

- حماية الفئات الضعيفة من العمال، مثل الأطفال، والعمال المهاجرين، والعمال المتعاقدين مع أطراف ثالثة، والعمال الذين يعملون في سلسلة التوريد الخاصة بالجهة المتعاملة.

كما تم الاسترشاد بالإتفاقيات والمعاهدات الصادرة عن منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة حيث تم ذكر 10 اتفاقيات دولية خاصة بالعمل لحث الجهة المتعاملة معها على الالتزام بتلك الاتفاقيات.

### معييار الأداء رقم 3: كفاءة الموارد ومنع التلوث

- تجنب أو تقليل التلوث والآثار السلبية على صحة الإنسان وسلامة البيئة.
- الحد من انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري ذات الصلة بالمشروعات.
- تعزيز الاستخدام الأكثر استدامة للموارد، الحفاظ على المواد الخام والطاقة والمياه.
- تكييف المبادئ والأساليب المطبقة أثناء مدة المشروع مع الممارسات الصناعية الدولية السليمة ومع إرشادات البيئة والصحة والسلامة الصادرة عن مجموعة البنك الدولي (EHS).
- اعتماد استخدام مصادر الطاقة المتجددة، أو الطاقة منخفضة الكربون.
- اعتماد إجراءات تقلل من استخدام المياه بحيث لا يفرض استهلاك المشروع للمياه آثاراً سلبية بالغة على الآخرين.
- دراسة إقامة المشروعات في مواقع بديلة.
- مبادئ الإنتاج الأكثر نظافة في تصميم المنتج وعمليات الإنتاج.
- تشغيل المواقع المرخصة للتخلص من النفايات وفقاً للمعايير المقبولة.
- الاستعانة بمقاولين ذوي سمعة حسنة وبمؤسسات مشروعة مرخصة من قبل الهيئات التنظيمية الحكومية ذات العلاقة، والحصول على وثائق سلسلة الحفظ والإيداع حتى الوجهة النهائية.

### معييار الأداء رقم 4: صحة المجتمعات المحلية وسلامتها وأمنها

### معييار الأداء رقم 5: الاستحواذ علي الأراضي وإعادة التوطين القسري

### معييار الأداء رقم 6: حفظ التنوع الحيوي والإدارة المستدامة للموارد الطبيعية الحية

### معييار الأداء رقم 7: الشعوب الأصلية

### معييار الأداء رقم 8: التراث الثقافي

## ملحق (6): تحالف المؤسسات المالية الكبرى THE EQUATOR PRINCIPLES

نطاق التطبيق: جميع قطاعات الصناعة، المشاريع التي تبلغ بها إجمالي التكاليف الرأسمالية للمشروع 10 مليون دولار أمريكي أو أكثر، ومدة القرض سنتين على الأقل.

### المبدأ الأول: المراجعة والتصنيف Review and Categorisation

يعتمد التصنيف على عملية التصنيف البيئي والاجتماعي لمؤسسة التمويل الدولية (IFC). عندما يتم اقتراح مشروع للتمويل يتم تصنيفه بناءً على حجم مخاطر E&S المحتملة إلى إحدى المجموعات الثلاثة التالية:

**Category A:** مشاريع مع وجود احتمال كبير لمخاطر E&S ذات تأثير معاكس ضار و/أو تأثيرات متنوعة، يتعذر إلغاؤها أو غير مسبوقة.

**Category B:** مشاريع مع وجود احتمال محدود لمخاطر E&S ذات تأثير معاكس ضار و/أو أن التأثيرات قليلة العدد، خاصة بالموقع بشكل عام، يمكن تغييرها إلى حد كبير ويمكن معالجتها بسهولة من خلال تدابير التخفيف.

**Category C:** مشاريع مع وجود الحد الأدنى من مخاطر E&S أو بدون وجود تأثيرات معاكسة ضارة.

- إدراج عدة موثيق دولية هامة<sup>70</sup> ذي صلة بمخاطر E&S وإعتبارها جزءاً لا يتجزأ منها وارتباط تمويل المشاريع بالامتثال لتلك الموثيق الدولية المدرجة.
- يجب أن يكون تقييم مخاطر E&S: ملائم "adequate"، دقيق "accurate"، وموضوعي "objective" وأن تقترح وثائق التقييم تدابير ومقاييس للتقليل، التخفيف، وحيثما تبقى آثار - التعويض - لمعالجة المخاطر والآثار على العمال والمجتمعات المتضررة (المبدأ الثاني)
- بالنسبة لجميع مشاريع (Category A,B)، سيتطلب من العميل تطوير و/أو الحفاظ على نظام إدارة بيئية واجتماعية (ESMS)، وإعداد خطة للإدارة البيئية والاجتماعية (ESMP) (المبدأ الرابع).

<sup>70</sup> بالإمكان الرجوع إلى الديباجة والإضطلاع على تلك المعاهدات الوارد التأكيد عليها.

- في حال عدم توافق المشروع مع (EPFI) سيتم العمل (وفق ما ينص البند الثامن) مع العميل على الإجراءات التصحيحية لإعادة المشروع إلى الامتثال. إذا فشل العميل في إعادة إثبات الامتثال خلال فترة سماح متفق عليها تحتفظ (EPFI) بالحق في ممارسة إجراءات علاجية، بما في ذلك استدعاء التخلف عن السداد، حسب الاقتضاء.
- تقارير علنية سنوية عن المعاملات التي وصلت إلى الإغلاق المالي وعن عمليات تنفيذ وتجربة مبادئ (EPFI) وفقاً لمتطلبات الإبلاغ الدنيا المفصلة في الملحق ب، مع مراعاة اعتبارات السرية المناسبة (المبدأ العاشر).
- في حالة وجود تضارب واضح بين القوانين واللوائح المعمول بها في البلد المضيف والمتطلبات المنصوص عليها في (EPFI) بما في ذلك التزامات السرية، تسود قوانين وأنظمة الدولة المضيفة ذات الصلة.

ملحق (7): نموذج تقدير التكاليف المالية المحتملة والمخاطر الناشئة عن مشاريع (ppp)

**FISCAL RISK ASSESSMENT MODEL (PFRAM)**

جدول (17) المخاطر الرئيسية وعدد الفئات الفرعية للمخاطر (PFRAM)

الفئات الفرعية للمخاطر	فئة المخاطر الرئيسية
3 مخاطر مفصلة	Governance Risks مخاطر الحوكمة
19 مخاطر مفصلة	Construction Risks مخاطر البناء
10 مخاطر مفصلة	Demand Risks مخاطر الطلب
7 مخاطر مفصلة	Operation & Performance Risks مخاطر التشغيل والأداء
4 مخاطر مفصلة	Financial Risks المخاطر المالية
لا توجد مخاطر مفصلة	Force Majeure Risks مخاطر القوة القاهرة
لا توجد مخاطر مفصلة	Material Adverse Government Actions الإجراءات الحكومية السلبية المادية
لا توجد مخاطر مفصلة	Change in Law التغيير في القانون
3 مخاطر مفصلة	Rebalancing of Financial Equilibrium إعادة موازنة التوازن المالي
لا توجد مخاطر مفصلة	Renegotiation Risks مخاطر إعادة التفاوض
2 مخاطر مفصلة	Contract termination Risks مخاطر إنهاء العقد

### مخاطر البناء *Construction Risks*:

- المخاطر الجيولوجية.
- تقلب أسعار بعض المدخلات *input*.
- قضايا متعلقة بالأرض (مثل الحصول على الأرض، إزالة التلوث عنها، ونقل الناس إلى موقع جديد)
- المخاطر المتعلقة بحماية المكتشفات الأثرية.
- قضايا بيئية غير متوقعة.
- احتمال عدم قدرة الشرك الخاص (أو مقاوليه) على التعامل مع عواقب مخاطر البناء المخصصة تعاقديًا للكيانات الخاصة.
- تجاوز تكلفة شراء الأرض.
- ظروف جيولوجية غير متوقعة.

### مخاطر الطلب *Demand Risks*:

- تخصص العديد من عقود (ppp) مخاطر الطلب على الشرك الخاص، وبالتالي تحفزه على منح المشروع جودة عالية من أجل جذب الطلب والقدرة على استرداد التكاليف.
- تغطية تكاليف المشروع من خلال *availability payments* من الحكومة إلى المشغل، عندما ترتبط المدفوعات بحجم الخدمة المقدمة تبقى مخاطر الطلب على القطاع الخاص.
- قد يتم إبقاء مخاطر الطلب على الحكومة عبر ضمان الحد الأدنى من الطلب *minimum demand guarantees* (مثل ضمانات الحد الأدنى من حركة المرور *minimum traffic guarantees*) أو حتى ضمانات الحد الأدنى من الإيرادات *minimum revenue guarantees*.
- يجب فحص المخاطر بعناية مسبقًا، ثم يتم مراقبتها خلال مدة العقد. في عدد من الحالات قد ينتهي الأمر بمخاطر الطلب بمخاطر مالية كبيرة.

### مخاطر التشغيل والأداء *Operation & Performance Risks*:

- يخصص عقد (ppp) دائمًا مخاطر الصيانة على الشرك الخاص. الهدف هو ضمان أن المسؤولية عن تصميم وبناء أصول البنية التحتية لن تخلق حوافز للشرك الخاص لخلق مشكلات عند الأداء لاحقًا.

- يجب إجراء الصيانة (ويجب تصميم الأصول وبنائها) بطريقة تلبى مجموعة من المستويات المرجعية لمؤشرات الأداء.
- إذا تم تضمين التشغيل الكامل للأصل في العقد، فقد تكون تكلفته عالية جدًا بالنسبة إلى الاستثمار الأولي (على سبيل المثال، التكلفة السنوية لتشغيل *acute service hospital* عادة ما تكون عالية مثل الاستثمار الأولي في البناء والمعدات)، وستكون المخاطر عالية أيضاً.

#### المخاطر المالية *Financial Risks*:

- عادة ما يتم تخصيص مسؤولية الحصول على التمويل للمشروع ومواجهة مخاطر أسعار الفائدة ومخاطر التمويل الأخرى للشركاء من القطاع الخاص.
- مخاطر سعر الصرف قد يتم تخصيصها على طرف واحد، أو مشاركتها بطريقة محددة.
- نفور الجهات الممولة من المخاطرة المرتفعة يخلق حاجة لتوفير بعض التمويل العام، أو ضمانات من قبل الحكومة.
- المزيد من رأس المال العام، أو المزيد من ضمانات الديون، يقلل من حوافز الكفاءة في (*ppp*) لدى القطاع العام، ويجب قبولها فقط لتحسين *bankability* للمشروع، وإذا كانت الفوائد الصافية للمشروع تتطلب ذلك.

#### مخاطر القوة القاهرة *Force Majeure Risks*:

- تحدد أحكام القوة القاهرة النتائج التعاقدية لظروف معينة خارجة عن سيطرة الأطراف، وتؤدي إلى استحالة أداء الطرف المتضرر لالتزاماته التعاقدية.
- بشكل عام، الغرض من شرط القوة القاهرة في عقد (*ppp*):
  - (أ) تحديد الأحداث أو الظروف التي يتفق الطرفان على وجوب تفسيرها على أنها قوة القاهرة.
  - (ب) إعفاء الطرف المتضرر من المسؤولية وإعفائه من مواصلة أداء التزاماته بموجب عقد (*ppp*) أثناء استمرار حدث القوة القاهرة.
  - (ت) تنص على التزامات الأطراف فيما يتعلق بحدث القوة القاهرة (عادةً المعلومات والتخفيف).
  - (ث) تنص على حقوق الإنهاء في حالة حدوث قوة القاهرة تستمر لأكثر من فترة زمنية معينة.
  - (ج) تحديد توزيع التكاليف الناتجة عن حدث القوة القاهرة وتحديد مدفوعات الإنهاء.
- الافتراض النموذجي عند التفاوض بشأن أحكام القوة القاهرة هو أن خطر وقوع حدث قوة القاهرة خارج عن سيطرة الأطراف ولا ينبغي تخصيصه لطرف واحد.

- يجب مشاركة العواقب المالية الناتجة عن وقوع حدث القوة القاهرة.
- عادةً ما يكون لكلا الطرفين الحق في إنهاء عقد (ppp) إذا استمرت القوة القاهرة لفترة أطول من فترة زمنية معينة (بشكل عام ما بين 6 إلى 12 شهرًا).
- هل هناك حاجة إلى وجود قائمة بالأحداث التي تشكل قوة القاهرة؟ يعتمد ذلك على الاختصاص القضائي، قد لا تكون هذه القائمة ضرورية وقد يكون تحديد (تعريف شامل) للقوة القاهرة كافيًا.

#### الإجراءات الحكومية السلبية المادية (MAGA) *Material Adverse Government Actions*:

- تسمى أيضًا "القوة السياسية القاهرة" *political force majeure* يُقصد بها أي فعل أو إغفال من جانب السلطة المتعاقدة أو أي سلطة عامة ذات صلة، والذي يحدث خلال مدة عقد (ppp) والذي يجعل الشريك الخاص غير قادر على الامتثال لجميع التزاماته أو جزء مادي منها بموجب عقد (ppp) و/أو له تأثير سلبي جوهري على التكلفة أو الأرباح الناتجة عن هذا الأداء.
- تسمح (MAGA) للشريك الخاص بالمطالبة بالإعفاء من التزاماته بموجب عقد (ppp).
- في عقود (ppp) يتم تخصيص مخاطر حدوث (MAGA) على السلطة المتعاقدة.
- يحق للشريك الخاص المطالبة بالتعويض عن الخسائر المتكبدة نتيجة لحدث (MAGA).
- عادةً ما يكون لكلا الطرفين الحق في إنهاء عقد (ppp) في حالة استمرار (MAGA) لفترة أطول من فترة زمنية معينة (بشكل عام ما بين 6 إلى 12 شهرًا).

#### التغيير في القانون *Change in Law*:

- قد تعمل التغييرات في القانون لصالح أو على حساب أي من الطرفين أو كليهما، في حين أن (MAGA) يمكن أن تنشأ فقط عندما يكون هناك تأثير سلبي على الشريك الخاص.
- عندما يتم التعامل مع التغييرات في القانون بطريقة *opportunistic legislative changes* عادةً ما يسمح بالتعويض، بينما *general legislative changes* (التي تؤثر على جميع الفاعلين الاقتصاديين) لا تفعل ذلك. تسمح بعض التغييرات في النظام الضريبي بالتعويض (مثل التغيير في ضريبة القيمة المضافة)، والبعض الآخر لا تسمح بذلك (مثل التغييرات في هيكل معدل الضريبة لضرائب الدخل).



### إعادة موازنة التوازن المالي *Rebalancing of Financial Equilibrium*:

- تسمح بعض العقود (أو الولايات القضائية) بإعادة التوازن المالي للمشروع، عندما يتأثر بعدة أحداث. يجب أن يسرد العقد بشكل شامل جميع الأحداث التي تكون عرضة لتكون سبباً لإعادة التوازن، وبالتالي التخفيف من المخاطر المالية.
- يجب تقييم إجراءات إعادة التوازن (procedures) والمنهجيات (methodologies) لتحديد تأثير الأحداث عن كثب.

### مخاطر إعادة التفاوض *Renegotiation Risks*:

- لا تشير إلى الأحداث التي تؤدي إلى إعادة التفاوض، إنما للمخاطر المرتبطة بعملية إعادة التفاوض.
- قد تؤدي العديد من أنواع المخاطر إلى إعادة التفاوض. لكن إعادة التفاوض نفسها تخلق فرصة لإعادة بعض التكاليف والمخاطر إلى الحكومة التي كانت في الأصل مخصصة للشريك الخاص.
- تتم إعادة التفاوض دون ضغوط تنافسية. لذا يتطلب استخدام معايير ومستويات مرجعية، تقييم مستمر للموقف التفاوضي، قياس الموقف الحالي مقابل *departing point*، وبدل إنهاء التفاوض وإلغاء العقد.
- إعادة التفاوض (رسمياً أو غير رسمي) نقطة محورية لـ *rent-seeking practices* لذا يجب فحص إدارتها بعناية، واعتماد الإفصاح الكامل (للعقد الأصلي، ولأية إضافات أو تغييرات).

### مخاطر إنهاء العقد *Contract termination Risks*:

- تعتبر مدفوعات إنهاء الخدمة *Termination payments* عنصرًا رئيسياً في توزيع المخاطر في مشاريع (ppp)، وهي ضرورية في تحديد ما إذا كان مشروع (ppp) سيكون قابلاً للتمويل *bankable*.
- تغطي الحالات التي يجوز فيها إنهاء عقد (ppp) قبل المدة العادية للعقد، إما (1) من قبل السلطة المتعاقدة في حالة عدم امتثال الشريك الخاص لالتزاماته أو للسياسة العامة، (2) من قبل الشريك الخاص في حالة حدوث إخفاق من جانب السلطة المتعاقدة في الامتثال لالتزاماتها، أو (3) من قبل أي من الطرفين في حالة حدوث قوة قاهرة ممتدة أو (MAGA) أو تغيير في القانون.
- تحدد أحكام الإنهاء قواعد حساب المبلغ الذي ستدفعه السلطة المتعاقدة إلى الشريك الخاص.
- تختلف قائمة الأحداث التي يمكن بموجبها إنهاء عقد (ppp) من عقد شراكة لآخر، ويتعين عند تصميمها الأخذ بعين الاعتبار المخاطر والالتزامات المحددة لكل مشروع شراكة.

## ملحق (8): دراسات محلية ودولية أكدت على أهمية مؤشرات الأداء المفترضة

## جدول (18) دراسات محلية أكدت على أهمية مؤشرات الأداء المفترضة

سنة الإصدار	المؤلف/ المؤسسة التي صدرت عنها	عنوان الدراسة
2005	ماس	دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني
2009	أمجد غانم	الشراكات القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية على مستوى الهيئات المحلية
2009	بلال البرغوثي	السياسات التشريعية في فلسطين والتوجه نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص: الواقع والمنظور
2009	نضال صبري	الشراكة بين الهيئات المحلية الفلسطينية والقطاع الخاص: دراسة خاصة حول ربحية المشاريع والخدمات العامة للبلديات وتوجهات المواطنين والأطراف ذات العلاقة نحو أنماط وأشكال هذه الشراكة
2009	MDLF، WBG	Study Of Public Private Partnership in the Municipalities
2010	فراس ملحم/ ماس	تطوير تشريعات الاستثمار الفلسطينية لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة
2011	European Investment Bank	Study on PPP Legal & Financial Frameworks in the Mediterranean Partner Countries Volume 2 – Country Analysis
2013	نصر عبد الكريم، رونزا أبو عواد	دراسة مسحية لمحددات الاستثمار الخاص في مناطق السلطة الفلسطينية
2017	حليمه سعيد، الإحصاء الفلسطيني	تطوير العمل المؤسسي من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص
2017	ماس (طاولة مستديرة)	الفرص الاستثمارية في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص
2017	محمد حمدونة/ رسالة ماجستير	العوامل المحددة للشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في نمو الاقتصاد الفلسطيني
2017	بلال مرعي/ رسالة ماجستير	الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تنمية الإقتصاد المحلي في فلسطين
2019	Samir Abdullah، et al MDLF	Diagnostic Report of the Current PPP Policy، Legal، Institutional Frameworks، and Partners' Implementation Capacities in Palestine
2020	وزارة الاقتصاد الوطني	الاستراتيجية القطاعية لتنمية الاقتصاد الوطني (2021 – 2023)
2020	WORLD BANK GROUP	West Bank and Gaza، Doing Business 2020

## جدول (19) ورود ذكر مؤشرات الأداء بالتوصيات الصادرة عن الدراسات المحلية

(البرغوثي، 2009)	( صندوق اقراض وتطوير البلديات، 2009)	(صبري، 2009)	(غانم، 2009)	(ماس، 2005)	الدراسة المؤشر
				* التيسير بالإجراءات أهم صفات المشروع * مساواة المستثمر الأجنبي مع الفلسطيني * للمستثمر الفلسطيني الأولوية إذا تساوى مع معايير ومواصفات المستثمر الأجنبي	سهولة تأسيس الأعمال
	إشراك القطاع الخاص بتطوير الخطط الإستراتيجية للبلديات	توعية المواطنين وموظفي البلديات	إشراك المنظمات الأهلية		مشاركة أصحاب المصلحة
					الجدوى والفعالية
				* الامتياز المحلي يمنح بقرار مجلس الوزراء .	وجود نسخ محلية ل (PPP)
اقرار قوانين خاصة: (الشراكة، الخصخصة، الامتياز)	مراجعة وإصلاح القوانين	سن القوانين والأنظمة واللوائح	تعديل قوانين	* القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 * مشروع قانون الامتياز سنة 2005.	إطار قانوني واضح
* تفعيل الدور الرقابي * الشفافية لدى البلديات.	ضمان الشفافية المحاسبة والحوكمة			* المحافظة على مبدأ الشفافية وتكافؤ الفرص	الحوكمة
قانون المنافسة					المنافسة

إنشاء محاكم إدارية متخصصة، قضاة مؤهلين مدربين على الفصل بالمنازعات الناتجة عن عقود (PPP)	* غياب دور القانون  * محاكم لعدة سنوات بدون تسويات.		محاكم خاصة	* لم يتحدث قانون الامتياز عن آلية لحل المنازعات.  * حق الطعن في الإجراءات أمام محكمة العدل العليا	فعالية القضاء وسائل بديلة لتسوية النزاع
إصلاحات تنظيمية لإزالة المعيقات الإجرائية	* السماح للبيدية بالعمل بطريقة لامركزية أقل تقييداً  * المساعدة الخارجية بالتفاوض وصياغة وتصميم عقود PPP		* سياسات وخطط استراتيجية  * هيئة وطنية لدعم الشراكة		الإجراءات والسياسات الحكومية
					خبرة القطاع  المالي المحلي  Bankability

(ماس، 2017)	(سعيد، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2017)	(مركز تطوير القطاع الخاص، 2013)	(European Investment Bank، 2011)	(ملحم، 2010)	الدراسة المؤشر
* الاستثمار في المشاريع الريادية والابتكار  * دعم مشاريع إنتاجية جديدة صغيرة ومتوسطة ذات جدوى اقتصادية مرتفعة		* الاستعادة من برامج تسهيل الإجراءات الممول من IFC  * برنامج التأمين ضد المخاطر السياسية ممول من فرنسا		* للاستفادة من الحوافز يشترط حد أدنى للاستثمار 100 ألف \$ (تم تعديله بتشغيل ما لا يقل عن 25 عاملاً) يحرم المشاريع الصغيرة والمتوسطة  * التركيز على تغطية المخاطر السياسية من مؤسسات دولية	سهولة تأسيس الأعمال
صندوق تشغيلي مشترك بقيمة 250 مليون \$ مناصفة بين القطاع العام والخاص	إصدار تقارير أو نشرات  يهدف الترويج للإنجازات ولتعميم الفائدة				مشاركة أصحاب المصلحة
					الجدوى والفعالية

				* الامتياز المحلي يمنح بقرار مجلس الوزراء . * اتصال المجلس البلدي بمجلس الوزراء عن طريق وزير الحكم المحلي	وجود نسخ محلية ل (PPP)
إنشاء الصندوق بقانون وليس بنظام		تعديلات تشريعية لمصلحة المنشآت الصغيرة والمتوسطة	* عدم وجود دولة فلسطينية يؤثر على إنفاذ الإطار القانوني * يختلف تطبيق القانون وفقاً لمستوى السيطرة الذي تمارسه P.A بكل منطقة.	* القوانين ذات العلاقة بالاستثمار * ضمانات الاستثمار * تعديل قانون الاستثمار	إطار قانوني واضح
* الحوكمة الرشيدة * استقلالية كاملة * توسيع نطاق الصندوق والتوجه نحو تدويله	تواصل مستمر وتدفق مستمر للمعلومات بين كافة الأطراف		* استقلالية هيئة الاستثمار عن مقدمي العطاء حتى تختار سلطة الشراء العرض المفضل		الحوكمة
قانون المنافسة	زيادة القدرات التنافسية		التأكيد على المنافسة خصوصا بالعطاءات		المنافسة
إنشاء محاكم إدارية متخصصة، قضاة مؤهلين مدربين على الفصل بالمنازعات الناتجة عن عقود (PPP)			* المحاكم ليست مجهزة للتعامل مع عقود PPP المعقدة * عدم وجود اتفاقيات موقعة للتحكيم الدولي معيق.		فعالية القضاء وسائل بديلة لتسوية النزاع
* وجود سياسات ولوائح تنظيمية مسهلة للمشاركة * ضمانات واضحة بموجب إطار تنظيمي واضح	* وضع خطة عمل وجدول زمني واضح للمهام * توفير الجو الملائم وكل المتطلبات التقنية والخبرات والكوادر		* استثمار صندوق الاستثمار الفلسطيني بالأسهم والعمل كمحفز للاستثمار في رأس المال في البنية التحتية بما في ذلك PPP بالمدى المتوسط. * خطة بنية تحتية متماسكة	* صلاحيات سلطوية كبيرة لهيئة تشجيع الاستثمار بإلغاء المشروع * إعادة النظر بالفلسفة الاقتصادية والتشريعية لمنح الاعفاءات الضرائبية	الإجراءات والسياسات الحكومية
		* إعادة هيكلة مؤسسات التمويل غير المصرفية * مؤسسات لضمان القروض الخاصة	إمكانية الاقتراض من البنوك الفلسطينية أو الأجنبية لتمويل المشاريع محدودة جدا.		خبرة القطاع المالي المحلي Bankability

الدراسة	(حمدونة، 2017 رسالة ماجستير)	(مرعي، 2017 رسالة ماجستير)	(عيد الله، 2019)	(وزارة الاقتصاد، الاستراتيجية القطاعية لتنمية الاقتصاد الوطني (2021-2023)، (2020)	(Doing Business 2020 ، West Bank and Gaza ، 2020
المؤشر					
سهولة تأسيس الأعمال				* إلغاء مطلب الحد الأدنى لرأس المال عند التسجيل * النافذة الاستثمارية الموحدة لخدمات المستثمرين	* بدء النشاط التجاري * الإجراءات والوقت والتكلفة لنقل الملكية
مشاركة أصحاب المصلحة		ورشات عمل للمواطنين لتوضيح فوائد ومزايا الشراكة		التنسيق مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني	
الجدوى والفعالية					
وجود نسخ محلية ل (PPP)		* بناء وتطوير قدرات البلديات * إدراج وحدة خاصة للشراكة بالهيئة المحلية	أن تكون البلديات بمستوى عالٍ من الوعي بالجوانب القانونية /التعاقدية ل (PPP)		
إطار قانوني واضح	ضرورة إيجاد قانون خاص ينظم الشراكة.	توفير إطار قانوني ينظم شراكة الهيئات المحلية مع القطاع الخاص	* الإطار القانوني غير مناسب ل (PPP) * تحليل القوانين واللوائح التنظيمية التي تؤثر على (PPP)	مسودة قانون الشركات	جودة نظام إدارة الأراضي
الحوكمة					
المنافسة					قانون المنافسة
فعالية القضاء وسائل بديلة لتسوية النزاع	* الإجراءات القضائية معقدة * إقامة محاكم مختصة بالمنازعات التجارية				* فرض العقود * تسوية حالات الإعسار
الإجراءات والسياسات الحكومية	* تشكيل جهة مركزية تتولى سياسة وبرامج الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وكل ما يتعلق بإجراءاتها وتعمل وفق تنظيم اداري وقانوني محدد. * مرجعية رقابية	* تطوير ومراجعة الإجراءات والأنظمة التي تشكل عائق أمام التنمية المحلية * صناديق حكومية خاصة لتمويل مشاريع الشراكة	* لم تتبن السلطة الفلسطينية سياسات وتوجيهات لتبسيط وتوضيح الأدوار والالتزامات المؤسسية في (PPP) * "PPP Unit"	* تقوية الشراكة بين القطاعين العام والخاص	* وجود سياسات ولوائح تنظيمية مسهلة للشراكة * ضمانات واضحة بموجب إطار تنظيمي واضح
خبرة القطاع المالي المحلي		إيجاد نوافذ تمويلية خاصة للهيئات المحلية التي ترغب بإنشاء مشاريع			الحصول على الائتمان

جدول (1) دراسات دولية أكدت على أهمية مؤشرات الأداء المفترضة

عنوان الدراسة	المؤلف/ المؤسسة التي صدرت عنها	سنة الإصدار
الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص	صندوق النقد الدولي	2007
Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships	UNITED NATIONS	2008
Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships	OECD	2012
خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية	الأمم المتحدة	2015
Country Readiness Diagnostic for Public-Private Partnerships	THE WORLD BANK GROUP	2016
PPP REFERENCE GUIDE	The World Bank	2017
THE PPP FISCAL RISK ASSESSMENT MODEL (PFRAM)	WB·IMF	2019
Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals	UNCE	2019
Municipal Public-Private Partnership Framework	WB	2019
أحكام الأونسيترال التشريعية النموذجية بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص	لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال)	2020

## جدول (20) ورود ذكر مؤشرات الأداء بالتوصيات الصادرة عن الدراسات الدولية

(Country Readiness Diagnostic for Public-Private Partnerships, THE WORLD BANK GROUP, 2016)	(خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، الجمعية العامة الأمم المتحدة، 2015)	(Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of ppp, OECD, 2012)	(Guidebook on Promoting Good Governance in PPP UNCE, 2008)	(برناردين، IMF 2007)	الدراسة المؤشر
* sufficient understanding of PPPs in private sector * a clear PPP champion	وضع إطار تنظيمي لتشجيع الأعمال	unnecessary red tape is removed			سهولة تأسيس الأعمال
* stakeholder engagement strategy for the PPP program * public supportive of PPPs * think tanks, or civil society organizations supportive	* إرساء قاعدة معرفية وتبادل الدروس المستفادة * إجراء مناقشة شاملة مفتوحة وشفافة * تشجيع مشاركة المجتمعات المحلية في صنع القرارات	active consultation with stakeholder, involving end-users			مشاركة أصحاب المصلحة
* VFM assessment * Risk assessment * cost-benefit analysis * reasonable affordable levels of tariffs? * Tariff increases setting	* مخصصات بالميزانية لتغطية الالتزامات المحتملة * تعزيز آليات التخفيف من حدة المخاطر	* cost-benefit analysis * Transfer the risks to those that manage them best	* provide value for money * insurance to mitigate the risk of force majeure * risk matrix	* تحويل مخاطر بالقدر الكافي ل (PSP) * ترتيب المشاريع حسب عائداتها الاقتصادية والاجتماعية	الجدوى والفعالية
* "local versions" of PPPs * Capacity manage contracts	تعزيز قدرات البلديات وسائر السلطات المحلية		a gap in capacity at the local level		وجود نسخ محلية ل (PPP)
current regulations and rules support investment			* fewer, better, simpler rules * a law on commercial arbitration	إنشاء الأطر القانونية والتنظيمية المناسبة للشراكة	إطار قانوني واضح
* oversight by supreme audit institutions * provision for regular audit of PPPs can improve PPP governance significantly * clean policies		* principles of open government * Access to information * Open decision-making process	* enough time must be given to potential suppliers * Transparency * Fairness	الشفافية والافصاح المحاسبي	الحوكمة
Global Competitiveness Index	تأمين منافسة حرة ونزيهة	* sufficient competition in the market * Domestic and foreign-owned firms can compete on an equal footing	Bids from SMEs should also be encouraged		المنافسة



* established, consistent, and respected court system * alternative forms of dispute resolution international arbitration awards	تنفيذ العقود واحترام حقوق الملكية	Clear, predictable and transparent rules for dispute resolution.	* Legal empowerment * train lawyers / judges * Arbitral judgements * enforcement of contract		فعالية القضاء وسائل بديلة لتسوية النزاع
* standard documents and templates for different phases of the project * a dedicated team that ensures value for money * current institutional arrangement efficient, effective, and inclusive * PPP unit, procedures and responsibilities * restricted sectors	* سياسات وأولويات التنمية المستدامة * بناء القدرات للدخول بشراكات * مناخات استثمارية شفافة مستقرة ويمكن التنويع بها	* The decision to invest separate from how to procure and finance * Establish a clear predictable and legitimate institutional framework * PPP Unit has financial, legal, economic management skills * green-lighting process should be anchored in the Central Budget Authority * projects prioritised at the political level	* PPP unit * coherent policies * clear objectives * national PPP training programmes * roadmap * strong public sector * open to change * procedures for consultation * communication plan * standardize contracts	* التأكد من قدرة المالية على تحمل التكاليف * الأولوية للقطاعات الاقتصادية التي تعاني من إختناقات	الإجراءات والسياسات الحكومية
* debt instruments available * local currency financing available * Is there a robust project finance market?	* الإدماج المالي * تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر * دور حيوي للمؤسسات المالية المحلية بإتاحة إمكانية الحصول على الخدمات المالية				خبرة القطاع المالي المحلي Bankability

(أحكام الأونسيرال التشريعية النموذجية بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص، 2020)	(Municipal Public-Private Partnership W.B Framework, 2019)	People-first PPP in support ESC 2019) of UNSDGs	(PPP FISCAL RISK ASSESSMENT MODEL W.B & IMF (PFRAM) 2019)	The (Reference Guide 2017) World Bank	الدراسة المؤشر
					سهولة تأسيس الأعمال
من ضمن المبادئ التوجيهية الاقتصاد في التكاليف وضمان الاستدامة في الأجل الطويل	* participation of key stakeholders such as end users, labor, PSP, (NGOs), civil society * PPP projects that generate vocal public opposition and whose impacts on	* Meeting "real needs" * peoples' needs are listened to * Stakeholder organizations should have a seat at the selecting table		* Stakeholders including those that support the project, and those that oppose it. * feedback on service quality	مشاركة أصحاب المصلحة

	stakeholders do not get satisfactorily addressed, often risk being stopped, delayed, and especially cancelled at significant cost				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* PPP agreement needs to address payment risk, demand risk, and sharing of superprofits (when project performs significantly better than forecast at the time of bidding)</li> <li>* Creditworthiness: investors will be concerned to understand the financial stability of the municipality</li> <li>* PPP should capture part of the land value increase resulting from infrastructure</li> <li>* Billing collection, profitability improve under PSP</li> <li>* too much risk to PSP can increase the cost of capital and even result in project failure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Avoid dept traps</li> <li>* blending of public or philanthropic capital with private capital</li> <li>* persuade investors to accept limited rewards while the markets are developed, with the prospect as these economies grow, they will receive higher returns late</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* identifying main fiscal risks</li> <li>* risk matrix.</li> <li>* risk likelihood?</li> <li>* risk mitigation.</li> <li>* providing guarantees, equity injections, or tax amnesties?</li> <li>* government pays? directly from users? combination of the two?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* VFM</li> <li>* Risk Register Allocating</li> <li>* Mitigating Risks</li> </ul>	الجدوى والفعالية
	Module 1: Municipal Readiness provides a framework to assess a municipality readiness PPP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* municipal level</li> <li>* cities need to be given greater powers by central Government</li> </ul>		assistance programs strengthen local capacity	وجود نسخ محلية ل (PPP)
<ul style="list-style-type: none"> <li>* حقوق حصرية حقوق الملكية الفكرية أو الأسرار التجارية</li> <li>* ينظم القانون عقد PPP ما لم ينص العقد على خلاف ذلك</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* concession rights</li> <li>* tariff revisions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* legal framework that allow for activist communities engagement.</li> <li>* protection of trade and business secrets and intellectual property</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Changes in Law.</li> <li>* regulate what services PSP must provide with the asset, to whom it must provide them, and at what price?</li> </ul>	not only PPP-specific legislation regulations, but also all legislation that affects PPP	إطار قانوني واضح
<ul style="list-style-type: none"> <li>* تعزيز الشفافية والعدل والإنصاف</li> <li>* تنص أحكام قوانينها على إجراءات تنافسية تتسم بالشفافية والكفاءة للاشتراء العمومي.</li> </ul>	Clarifications should be provided to all bidders	<ul style="list-style-type: none"> <li>* transparent tendering processes reduce need for renegotiation at a later stage</li> <li>* potential investors have faith in the fairness of the process, greater likelihood for increased participation</li> <li>* Anti corruption procedures</li> </ul>	Governance Risks	<ul style="list-style-type: none"> <li>* checks and balances</li> <li>* Creating library of PPP contracts</li> <li>* Sharing an online project database</li> </ul>	الحوكمة
التنافس		maintaining competitive environment			المنافسة

<p>الباب السادس: تسوية المنازعات</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mechanisms in the PPP agreement will help open communications and identify conflicts as early as possible</li> <li>* Conflicts should be managed proactively and quickly to avoid becoming disputes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Courts need to protect the public</li> <li>* Build solid legal framework that minimize the need of dispute resolution</li> <li>* Enforcement of contracts should be transparent, objective, efficient and effective, and available to all investors</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Judicial system</li> <li>* Dispute resolution mechanisms for PPP can include: <ul style="list-style-type: none"> <li>* Mediation</li> <li>* conciliation</li> <li>* Recourse to a sector regulator</li> <li>* Panel of experts as arbitrators</li> <li>* International arbitration</li> </ul> </li> </ul>	<p>فعالية القضاء وسائل بديلة لتسوية النزاع</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>* الباب الثاني تخطيط المشروع وإعداده.</li> <li>* إعداد نماذج موحدة لوثائق العطاءات والعقود.</li> <li>* آليات مؤسسية لتنسيق أنشطة السلطات العمومية المسؤولة عن إصدار الموافقات أو الرخص أو الأذون أو التصاريح اللازمة لتنفيذ مشاريع الشراكة.</li> <li>* معايير تقييم العطاءات التجارية والتقنية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Internal human resource capacity should be developed over time</li> <li>* PPP projects require more careful preparation, more money, and more time compared to preparing public projects</li> <li>* develop a practical PPP structure that fits the needs of the project and its stakeholders.</li> <li>* a bias toward new build rather than refurbishing what exists and maintaining</li> <li>* Single-stage bidding would be more appropriate for less complex projects. Two-stage bidding is preferable for complicated projects</li> <li>* The key success factor of effective contract management is a good relationship between the municipality and PSP</li> <li>* the municipality must decide on how the project services will be provided after the termination of the PPP agreement</li> <li>* Gaps in expertise and capacity should be filled with consultants,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* move beyond Financially - focused justifications</li> <li>* focusing policy on smaller scale ppp.</li> <li>* Increase officials' skills</li> <li>* Standardization</li> <li>* achieving "outputs" not "inputs" as in traditional procurement</li> <li>* flexibility for the project to adapt to changes</li> <li>* establish effective complaints mechanism, including whistle blower practices</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Who initiates the project?</li> <li>* public entity responsible (central, local governments, public corporations)</li> <li>* Project Sensitivity</li> <li>* standardized outcomes</li> <li>* capacity development activities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* good candidate as a PPP before any public money is spent on it.</li> <li>* PPP contract design the quality/ quantity of the assets/service</li> <li>* Step-in rights</li> <li>* How performance will be monitored</li> </ul>	<p>الإجراءات والسياسات الحكومية</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Small PPP may be financed most efficiently in local currency</li> <li>* Local bankers and financiers may not be familiar with PPP and may need help to understand PPP</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>* governments need to ensure project design is bankable.</li> <li>* fiscal incentives</li> <li>insolvency risk in municipal government</li> </ul>	<p>خبرة القطاع المالي المحلي <b>Bankability</b></p>

## ملحق (9): نماذج دولية للممارسات الفضلى على المستوى المحلي (كندا، جنوب إفريقيا، تركيا)

### كندا

أصدر المجلس الكندي للشراكة سنة 2011 دليلاً للبلديات<sup>71</sup> بحث فيه على استخدام (PPP) وبيّن فيه القضايا الخاصة التي من الممكن أن تواجهها البلديات، والممارسات الفضلى الواجب اتباعها للتغلب على العقبات، في ظل شيخوخة البنية التحتية للمرافق العامة وحاجتها للتجديد، النمو السكاني، الحاجة لتطوير وتحسين الخدمات العامة، حيث قدرت تكلفة تطوير وتجديد المرافق العامة البلدية في كندا سنة 2007 بـ 123 بليون دولار. يشرف (3P Canada Fund) على 1.2 بليون دولار مخصصة لتطوير مشاريع (PPP) في البلديات، حيث تم تجهيز إجراءات خاصة ووثائق نموذجية مهيأة للمشاريع البلدية، والتي تشهد نمواً مطرداً، فقد بلغ عدد مشاريع (PPP) المنجزة والتي تحت التجهيز - وفق إحصائية المجلس الكندي للشراكة سنة 2011 - 150 مشروعاً.

- **مراجعة واسعة النطاق:** على البلدية أن تعمل مراجعة واسعة النطاق للأطر التشريعية والتنظيمية، فهم السياسات ومعرفة القوانين التي يجب أن تسن أو تعدل لتنفيذ (PPP)، فهم أي من الأصول/ الخدمات من الممكن تسليمها للقطاع الخاص دون حاجة لعمل تغييرات باللوائح التنظيمية، خصوصاً أن اللوائح البلدية تتنوع وفق القطاعات لذا لا بد من فهم التشريعات الخاصة بكل قطاع والقوانين التي من الممكن أن تؤثر على المشروع.
- **صراع الأولويات:** تعطي البلديات الأولوية للنفقات التشغيلية وتضطر لتقليص الإنفاق على الصيانة والنفقات الرأسمالية بسبب ضغوط الميزانية مما يؤدي لتفاقم مشكلة شيخوخة البنية التحتية، فيما يضمن استخدام (PPP) تحويل جزء من ميزانية البلدية للصيانة والتجديد بدلاً من اقتصاها على النفقات التشغيلية.
- **حاجات المجتمع المحلي:** البلديات أكثر قدرة على الوصول للمواطن العادي، وكون المجلس البلدي منتخب سيجعله أكثر حساسية واستجابة لحاجات الجمهور، لذا لا بد من الأخذ بعين الاعتبار حاجات المجتمع المحلي عند وضع سياسات الشراء الخاصة بالبلدية.

<sup>71</sup> The Canadian Council for Public private partnerships, Public – private partnerships Aguide for municipalities (November 2011).

- عدم انسجام إجراءات الشراء العامة (الدولة، الإقليم) مع إجراءات الشراء الخاصة بالبلدية: وكالات ومؤسسات الدولة/ الإقليم قد تفضل إجراءات الشراء النموذجية المعدة لديها مسبقاً إجراءات ووثائق خاصة، والتي قد لا تتناسب مع إجراءات الشراء بالبلديات.
- التوافق بين الالتزامات والعوائد: لا تستطيع البلديات في كندا تحصيل العوائد إلا من خلال ضريبة الأملاك، ليس لديها إمكانية تحصيل عوائد من ضريبة الدخل. لذا يجب مراعاة أن تكون الالتزامات باتفاقية ال (PPP) تتوافق مع العوائد.
- وضع حد أعلى لتمويل الدفعات السنوية: مشاريع ال (PPP) تساهم في تقليل المبلغ المطلوب دفعه مقدماً من قبل البلدية، بينما تبقى التزامات سنوية على البلديات مقابل الأصول/ الخدمة لذا لا بد من مراعاة القدرة على الوفاء بالالتزامات، وأخذ سقف الاقتراض الممكن بالحسبان والذي قد تكون البلدية قد وصلت إليه أو اقتربت منه أو وجود قيود على الاقتراض وعدم تجاوز الذروة (cap) لكمية المال الذي سيتم تخصيصه لتمويل الدفعات السنوية لمشاريع ال (PPP).
- حجم المشروع مقابل تكلفة الشراء: مشاريع ال (PPP) ملائمة أكثر للمشاريع الكبيرة حيث أن تأثير التكلفة الإضافية الناجمة عن عملية الشراء ليس كبيراً مقارنة بالتكاليف الكلية للمشروع. بشكل عام لا يوجد مستوى نهائي والذي تحته لا يجب اختيار (PPP)، بالرغم من أن ولاية Ontario اشترطت أن لا يقل حجم المشروع عن 20 مليون دولار، (3P Canada Fund) لم يشترط حد أدنى أو أعلى لحجم المشروع، مع تسجيله لملاحظة بأن المشاريع الأكبر لديها احتمال أكبر لخلق فعالية تعوض عن التكاليف الثابتة خلال مراحل التطوير والشراء والتي تؤثر على VFM. مشروع بناء بلغت تكلفته الاجمالية 45 مليون دولار، بلغت تكلفة اعداده وتطويره عبر (PPP) 1.3 مليون دولار، تم اتخاذ قرار بعدم استخدام خيار ال (PPP) ضمن خيارات الشراء.
- رزمة مشاريع Bundling: عندما يكون رأسمال المشروع منخفضاً نسبياً، لا بد من الأخذ بعين الاعتبار بأن يكون المشروع ضمن رزم مع أصول/مشاريع أخرى لأنه بدون ذلك سيكون من الصعب تحفيز القطاع الخاص عبر مشاريع صغيرة - والتي قد تمثل جزءاً مهماً من المشاريع التي ضمن نطاق البلديات - وسيكون من الصعب على البلديات إيجاد طرق مبتكرة لتحفيز تلك المشاريع بدون جعلها ضمن رزم والتي تساعد على امتصاص تكاليف الشراء الإضافية المصاحبة لنموذج (PPP). من الممكن تنفيذ Bundling داخلياً أو مع بلديات مجاورة مع أن للأخير ترتيبات وتعقيدات خاصة.
- التواصل Communication: تبقى مشاريع (PPP) مثيرة للجدل وعرضة للمخاوف والمفاهيم الخاطئة، وهذا يحدث بشكل خاص على المستوى المحلي. العامل الأهم لمشروع ناجح هو التواصل المناسب مع المجلس البلدي،

المستخدمين المتأثرين، وعمامة الجمهور. على البلدية التأكد من فهم عامة الناس أنه تحت خيار ال (PPP) ستنقى الأصول تحت تحكم البلدية وستبقى مملوكة لها، أن تكون كل المقابلات مفتوحة ومتوفرة بموقع البلدية الإلكتروني وفي الصحف المحلية. لدعم ومشاركة الجمهور المسبقة أهمية خاصة على مستقبل المشروع خصوصاً في حال تغير المجلس البلدي الحالي عبر الانتخابات، بحيث يساهم ذلك الدعم بجعل التغير أقل تأثيراً، خصوصاً أن هناك أمثلة كثيرة لمشاريع نزلت عن السكة وفشلت بسبب عدم شعور الجمهور بالالتزام تجاهها.

- **الملخص التنفيذي:** المجلس البلدي الذي يتشكل من مرجعيات ومستويات فهم مختلفة بحاجة لفهم التصورات والمفاهيم المنبثقة عن مشاريع (PPP) دون الخوض الزائد المفصل بالأمور التقنية عند عرض المشروع على المجلس البلدي؛ لأن ذلك سيؤثر بشكل سلبي على صانعي القرار بالمجلس البلدي. من الممارسات الفضلى عرض ملخص تنفيذي يبين القدرة على تحمل التكاليف، تدفق الدفعات، الجدول الزمني، VFM ، استراتيجية مشاركة الجمهور، الفوائد والمخاطر.
- **عدد كافٍ من مقدمي العطاءات:** قبل الشروع بعملية الشراء على البلدية التحري عن رغبة القطاع الخاص بالاستثمار والتأكد من وجود منافسة من عدد كافٍ من مقدمي العطاءات، الحد الأدنى المطلوب على الأقل وجود ثلاثة مرشحين ممن لديهم القدرة على تسلم المشروع. البلديات تواجه تحدي عدم توفر العمق المحلي من البناء والمشغلين للمشروع لذا قد تلجأ للبحث عن مرشحين على المستوى الوطني.
- **مفاوضات حازمة لكن عادلة *firm but fair negotiation*:** عدم تحويل كل المخاطر على القطاع الخاص، هناك مخاطر يجب بقاؤها على القطاع العام مثل تغير الأفق وتغير التشريعات.
- **الاستمرارية بالطاقم المخصص من قبل البلدية:** من الأفضل بقاء الطاقم المشرف على البناء مشرفاً أيضاً على الاستلام *handover* ، وذلك للتخفيف من مخاطر التسليم والتأجيل، كما أن تغيير الطاقم يؤدي إلى زيادة النفقات.

وفق قانون إدارة تمويل البلديات لسنة 2003 فإن وزارة المالية وبموافقة وزارة الحكم المحلي مخولة بإصدار اللوائح والمبادئ التوجيهية التي تنظم الالتزامات المالية للبلديات فيما يخص (PPPs).

وحدة الشراكة بوزارة المالية في جنوب أفريقيا أصدرت سنة 2007 دليلاً مفصلاً<sup>72</sup> حول municipal PPPs بما يزيد عن 500 صفحة تناولت به مختلف الجوانب القانونية والإدارية والممارسات الفضلى بمختلف مراحل مشروع PPP ، الدليل يشمل 6 MODULES .

سنلخص جانباً مما ورد بـ MODULE 6: MANAGING THE PPP CONTRACT

#### : Accounting officer

وفق القانون مدير البلدية هو Accounting officer، وعليه القيام بالمهام التالية:

- بمجرد أن تبدأ البلدية في مشروع قد ينفذ عبر PPP، يجب على Accounting officer تعيين مسؤول للمشروع Project officer يتمتع بالمهارات والخبرة المناسبة، إما من داخل البلدية أو خارجها.
- تقديم إخطار مكتوب للمالية العامة ومالية المقاطعة حول نية البلدية، بالإضافة لمعلومات عن الخبرات والقدرات داخل البلدية على إدارة العقود وعلى المراقبة.
- تعيين مستشار يتمتع بالمهارات والخبرة المناسبة، إذا تطلب الأمر ذلك، سواء من داخل البلدية أو خارجها، لمساعدة البلدية وتقديم المشورة لها بشأن الإعداد والشراء لاتفاقية PPP.
- حشد الدعم لمشروع PPP بين السياسيين وأصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين.
- توقيع عقد PPP.
- مراقبة أداء المتعاقد مع البلدية على أساس شهري بموجب العقد أو الاتفاقية.
- تقديم تقارير منتظمة إلى مجلس البلدية عن إدارة الاتفاقية وأداء المتعاقد.

<sup>72</sup> NATIONAL TREASURY AND DEPARTMENT OF PROVINCIAL AND LOCAL GOVERNMENT, MUNICIPAL SERVICE DELIVERY AND PPP GUIDELINES. (SOUTH AFRICA: PPP Unit, 2007).

- التأكد بأن الممتلكات البلدية الموضوعة تحت سيطرة الطرف الخاص بموجب الاتفاقية محمية بشكل مناسب ضد المصادرة والسرقة والضياع والهدر وسوء الاستخدام.
- قبل 30 يوماً على الأقل من تعديل اتفاقية PPP، يلتزم *Accounting officer* الآراء والتوصيات من وزارة المالية بشأن أسباب التعديل.
- التأكد من أن مشروع PPP يستمر في العمل للصالح العام بعد توقيع عقد الشراكة.
- حل أي نزاعات يتعذر على مسؤول المشروع حلها.

### **Project officer:**

يجب أن يكون *Project officer* مسؤولاً أمام *Accounting officer* بشكل مباشر ويجب أن يكون لديه سلطة مفوضة واضحة وميزانية محددة لتنفيذ مهامه/مهامها. يلعب *Project officer* دوراً مركزياً في إدارة العقود، من بين مسؤولياته الرئيسية ما يلي:

- إدارة المشروع بالنيابة عن البلدية (ممارسة السلطة المفوضة).
- التأكد من أن مشروع PPP ميسور التكلفة، يوفر القيمة مقابل المال، وتحويل المخاطر المناسب.
- التأكد من أن كلا الطرفين يفي بالتزاماتهما التعاقدية.
- التأكد من تحقيق متطلبات مواصفات المخرجات *output specifications*.
- تعيين فريق لديه المهارات الفنية اللازمة لإدارة الالتزامات وحماية الحقوق بموجب عقد PPP.
- بناء شراكة قوية وعلاقات عمل جيدة مع الطرف الخاص.
- التأكد من أن الطرف الخاص يحتفظ بالتأمين والتعويضات المعمول بها.
- إدارة سبل الانتصاف في حالة خرق العقد.
- تفويض بعض هذه المسؤوليات لعضو آخر في فريق إدارة العقد، ولا سيما إجراءات تسوية المنازعات.
- ضابط اتصال *liaison officer*.
- نهج عدم التدخل *hands-off approach*: تتطلب إدارة الشركات بين القطاعين العام والخاص اتباع نهج عدم التدخل نسبياً والذي يحترم نقل المسؤولية عن الوظائف المؤسسية الرئيسية إلى الطرف الخاص. ينصب التركيز من قبل البلدية على ضمان الجودة، الفحص الفوري، مراقبة الأداء، والإجراءات التصحيحية والتي تركز بدورها على نتائج الخدمة التي يتعين تحقيقها.



- **التدخل المتوازن:** قد يؤدي تدخل البلدية المفرط إلى إفساد العلاقات مع الطرف الخاص وخنق الابتكار؛ فيما قد يؤدي التدخل القليل جدًا إلى استياء المستخدم النهائي أو تعريض البلدية لمخاطر.
- إدارة المعرفة وتخطيط التعاقب للاحتفاظ برأس المال الفكري وخبرة الموظفين الرئيسيين.
- **تغيير المتطلبات:** من المتوقع تغيير متطلبات تقديم الخدمة عند استخدام خيار الشراكة، لذا من المهم استخدام إجراءات التغيير من قبل البلدية لتقليل العواقب السلبية وتعظيم الفرص الناجمة عن التغيير.
- **المسؤوليات المتبقية بيد البلدية:** الإشراف والرقابة على الأداء، مراقبة تحديد وضبط الأسعار tariffs من قبل مقدم الخدمة، ضمان تقديم الخدمة دون انقطاع بما يخدم مصلحة المجتمع المحلي.
- **الثقة:** لا يمكن الحصول عليها عبر تفويض في العقد، إنما يجب بناؤها و "كسبها" من خلال الإجراءات والسلوكيات، أكثر من التأكيدات، ويتم اختبارها عند ظهور المشاكل والخلافات. يجب أن تكون الثقة سمة من سمات علاقات العمل بين كل من البلدية والطرف الخاص. سلوك الأفراد المشاركين في علاقة تعاقدية هو مظهر من مظاهر مواقفهم. المواقف الصحيحة ستؤدي إلى النوع الصحيح من السلوك.
- **التواصل وتبادل المعلومات:** عامل حاسم في إدارة الشراكة. تعتمد الرغبة في مشاركة المعلومات بشكل مفتوح إلى حد كبير على الثقة. تتمثل إحدى الآليات التي أثبتت فعاليتها العالية في تعزيز الاتصال بين البلدية والطرف الخاص في تعيين موظفي إدارة العقود من كلا الجانبين في أماكن عمل مشتركة. يمكن أن يساعد وجود قاعدة للتواصل في نفس المبنى في بناء قنوات اتصال وثقة غير رسمية، وتسهيل العمليات التعاقدية الرسمية. يمكن للطرف الخاص استغلال المعلومات حول خطط البلدية وأموالها ومواردها لمصلحته التجارية الخاصة. لذا يجب أن يكون هناك توازن واقعي بين الانفتاح والاحتفاظ بالمواقف التفاوضية.
- **تسوية النزاعات:** وفق قانون إدارة تمويل البلديات لسنة 2003 في جنوب إفريقيا تلزم المادة 116 البلدية بوضع إجراءات لتسوية المنازعات *dispute resolution procedure* بين الأطراف المتعاقدة، ويجب إدراج هذا الإجراء في عقد PPP.

## (مشاريع ال PPP في قطاع الرعاية الصحية)

وفق تقرير صادر عن مكتب الاستثمار المنبثق عن الرئاسة التركية صدر سنة 2019<sup>73</sup> نفذت تركيا خلال الفترة من (2003 - 2018) 175 مشروع PPP، بلغت قيمتها الاستثمارية 127 مليار دولار في مجموعة متنوعة من القطاعات. عدد مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجمعات الرعاية الصحية المتكاملة بلغ 32 مشروعاً بسعة سريرية تبلغ 44,309، من ضمن هذه المشاريع 9 مشاريع جاهزة دخلت الخدمة، 12 مشروعاً تحت التجهيز، 10 مشاريع بمرحلة العطاءات، ومشروع واحد بمرحلة التخطيط. بلغت القيمة الاستثمارية لمشاريع PPP في قطاع الرعاية الصحية ما يزيد عن 12 مليار دولار.

في عام 2006 تم تقديم التأمين الصحي الشامل ليشمل جميع المواطنين. ارتفع عدد المستشفيات من 1156 في عام 2002 إلى 1519 في 2017، ارتفع عدد الأطباء من 92 ألفاً في عام 2002 إلى 150 ألفاً في عام 2017 من 14 إلى 18 لكل 1000 شخص.

## (بلدية إسطنبول كنموذج) municipally owned enterprises (MOE)

وفق تقرير صدر عن UNDP<sup>74</sup> سنة 2019 تطرق لتعاون البلدية مع القطاع الخاص لمواجهة التحديات وفق نموذج خاص يعرف بـ municipally owned enterprises (MOE). هذا النموذج الفريد من نوعه وصفه التقرير ضمن النتائج بما يلي:

<sup>73</sup> presidency of the republic of Turkey, INVESTMENT OFFICE, INVESTING IN INFRASTRUCTURE & PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) IN TURKEY (May 2019), [www.invest.gov.tr](http://www.invest.gov.tr).

<sup>74</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME & ISTANBUL INTERNATIONAL CENTER FOR PRIVATE SECTOR IN DEVELOPMENT, ENGAGING THE PRIVATE SECTOR FOR INCLUSIVE URBANIZATION: The Role of Municipally Owned Enterprises (2019).

"إحدى طرق إشراك القطاع الخاص في تعزيز إدارة الموارد، وتعزيز الديناميكية وتقديم خدمة شاملة وفعالة. يمكن أن تكون MOEs مفيدة في تعزيز الكفاءة في تقديم الخدمات الأساسية المناصرة للفقراء على مستويات مختلفة من المجتمع من خلال توفير خدمات أكثر بأسعار معقولة. على الرغم من أن لديها هذه الإمكانيات؛ لا يتم تغطية MOEs على نطاق واسع في الأدبيات، وعلى الرغم من أن هذا النموذج ليس شائعاً في الأسواق الناشئة، سيستفيد الكثير من هذا النموذج لتقديم الخدمات. وبالتالي، فإن إنشاء MOEs يحتوي على إمكانيات تنمية كبيرة غير مستغلة. تعد نماذج MOEs المماثلة كتلك التي تتبعها بلدية إسطنبول نموذجاً فعالاً وصحياً للأسواق الناشئة حيثما يكون تقديم الخدمات الأساسية غير كافٍ".

تطرق التقرير لجانب من التحديات التي تواجهها بلدية إسطنبول وكيفية قيامها بمواجهة تلك التحديات

"مدينة إسطنبول بلغ عدد سكانها سنة 2019 (15 مليون) تستقبل سنوياً ما بين 5-10 ملايين سائح وتستضيف 700,000 لاجئ وانتقل إليها وفق احصائية سنة 2017 (416,587 مواطن) من محافظات أخرى تستهلك 17% من استهلاك الكهرباء في تركيا وتنتج 20,000 طن من النفايات الصلبة يومياً. تعتبر العاصمة الاقتصادية لتركيا ومركز رأس المال بها تساهم ب 39% من GDP لتركيا.

بلدية إسطنبول الكبرى وما ينبثق عنها من بلديات صغرى (IMM) ومؤسساتها تدير هذه التحديات بشكل جيد، حتى أن مدينة إسطنبول تعتبر علامة تجارية مشهورة عالمياً *a world-renowned brand* وقد فازت البلدية ومؤسساتها بأكثر من 250 جائزة في العامين الماضيين (2016-2018) من مؤسسات وطنية ودولية. للبلدية 30 شركة مملوكة لها في قطاعات المساحات الخضراء والمدن الذكية وإدارة النفايات الصلبة وإمدادات المياه والنقل والطاقة والإسكان والبناء. تم تأسيس الشركات بموجب قانون التجارة لجمهورية تركيا، حيث يكون لكل شركة تسجيلها الخاص. شكلها القانوني شركة مساهمة (على غرار شركة ذات مسؤولية محدودة بموجب مصطلحات القانون التجاري للاتحاد الأوروبي) وليس لديهم حد أعلى لرأس المال أو أي حد أقصى لزيادة رأس مالهم. لا يتم تقييد أنشطتهم من قبل IMM ويمكنهم التعاون مع الشركات الوطنية أو الدولية الأخرى.

## مشاريع إسطنبول الخضراء

تأسست *Istanbul Ağaç ve Peyzaj A.aj* إحدى الشركات المملوكة للبلدية وفق نمط (MOE) سنة 1997 بهدف المساهمة في "مشروع إسطنبول الخضراء". مجالات عمل الشركة: المناظر الطبيعية للحدائق والمنتزهات، التشجير، توريد النباتات لهذه المشاريع. البحث والتطوير لتحسين الكفاءة في الأنشطة الزراعية لمحافظة إسطنبول وما حولها.

يمكن تلخيص ما تم إنتاجه من قبل الشركة بما يلي:

- **زهرة الميلاند:** برامج تدريب للمزارعين في مناطق بورصة، أضنة لإنتاج زهرة الميلاند طبقاً للمواصفات العالمية. توفير فرص عمل لـ 56 منتجاً ومزارعاً من ذوي الدخل المنخفض من خلال تعاونيتين في خمس مناطق مختلفة. منذ عام 2005، بلغ إجمالي عدد الوظائف التي تم إنشاؤها من خلال التعاونيتين 7,210. قامت الشركة بزيادة عدد الموظفين من 310 إلى 860 خلال عشر سنوات ووسعت مناطق الإنتاج بعد 2014 لتشمل مدينة Yalova.
- **زهرة التبوليب:** الترويج لزهرة التبوليب في تركيا موطنها حيث تعتبر الزهرة تراثاً حضارياً من الإمبراطورية العثمانية. بدأت الشركة سنة 2004 مشروعاً تجريبياً في مقاطعة Silivri لدعم إنتاج 1,000,000 بصلة من زهور التبوليب، حيث قدمت الشركة ضمان الشراء. خلق هذا النموذج وظائف لـ 1,332 شخصاً في 4 قرى في Silivri على مدار 10 سنوات. منذ عام 2006، قامت الشركة بزراعة 30 مليون زهرة تبوليب في إسطنبول، كما تم زرع أكثر من نصف مليون زهرة تبوليب كـ "سجادة زهور" هائلة في ساحة السلطان أحمد أمام آيا صوفيا بإسطنبول.
- **إنتاج الزهور الموسمية:** وفّرت الشركة دخلاً إضافياً للمزارعين في 13 تعاونية في 6 مقاطعات و 23 قرية. على مدى عشر سنوات، استفاد 4,014 شخصاً من فرص العمل في مجال إنتاج الزهور الموسمية في إزمير وتشاتالجا وسيليفري وشيلي وبيكوز وسارير.
- **النتيجة الإجمالية:** التنمية المحلية مع سبل العيش المستدامة للسكان المحليين ومنع الهجرة إلى المدن للحصول على فرص عمل من خلال تعزيز القدرات على المستوى المحلي. فرص عمل لـ 5,662 شخصاً وحوالي 16 مليون ليرة تركية.
- **دورات التدريب المهني على البستنة:** في تركيا، يحتاج القطاع الخاص إلى عمال مؤهلين، ويكافح بسبب فجوة المهارات. عالجت الشركة المشكلة من خلال تحديد الاحتياجات والتغرات في الموارد والخبرات على المستوى المحلي. أدى نجاح دورات التعليم المهني والبستنة التي تلت ذلك إلى خلق وضع مربح للجانبين win-win situation من حيث تطوير جودة المنتج والحفاظ على العمالة مع حل فجوة مهارات المنتجين المحليين. في هذا النظام البيئي، يضمن القطاع الخاص مشاركته النشطة ويعزز فعالية التدريب المهني في سد فجوة المهارات. توفر الشركة تدريباً مهنيّاً يسمح للعاملين عن العمل بالعثور على عمل، تدريب الموظفين المؤهلين في القطاع، تعليم البستنة للأشخاص غير المهرة، وخلق الوعي البيئي.
- **تطوير المناهج:** طورت الشركة محتواها الخاص للدورات التدريبية التي أجريت من 2005 إلى 2018. بعد ذلك، تولت ISMEK (المسؤولة عن التعلم مدى الحياة ببلدية إسطنبول) تنفيذ البرنامج وإجراء دورات في البستنة. الدورات

مجانية ومتاحة للمشاركين من خلفيات مختلفة. لا توجد قيود على التسجيل في الدورة. تتكون مواد البستنة من 12 مادة تتضمن 288 ساعة تدريب. تمتد على مدى ثلاثة أشهر (12 أسبوعاً أو 36 يوم عمل). قدمت الشركة كلاً من التدريب النظري والعملي. ركزت موضوعات الدورة على قراءة المشروع، إعداد التربة، أنشطة البذر والغرس، تقنيات إنتاج الدفيئات، الظروف البيئية، النباتات الخارجية، العشب، نباتات الزينة، مكافحة الأمراض في نباتات الزينة، رعاية المحاصيل، البرمجة واستخدام أدوات وآلات حراثة التربة. أولئك الذين لم يحضروا الدورات لأكثر من 57 ساعة لا يعتبرون مؤهلين للحصول على الشهادة. عند الانتهاء من الدورة، يحصل المشاركون الناجحون في الاختبار على شهادة الحضور المعتمدة من قبل مركز التعليم العام التابع لوزارة التربية الوطنية وبلدية اسطنبول الكبرى. بلغ عدد خريجي التدريب المهني الأساسي الذي تم إجراؤه في اسطنبول حوالي 3,500 بحلول عام 2017.



- **الزراعة بدون تربة:** بدأت الشركة في عام 2017 مشروع تجريبي جديد بالتعاون مع جامعة يلدر التقنية في اسطنبول لتبسيط الضوء على جدوى الزراعة بدون تربة في المدينة وتسخير هذه التكنولوجيا. تهدف الشركة إلى اتباع نماذج إنتاج صديقة للبيئة وفعالة من حيث التكلفة في الزراعة. وفرت الشركة أيضاً برامج بناء القدرات والتدريب لتمكين إنشاء نظام بيئي لجذب كيانات خاصة أخرى لتعزيز الزراعة بدون تربة في المدينة. بالإضافة إلى ذلك رفع مستوى الوعي لسكان المدن بشأن الزراعة الحضرية في تركيا، حيث يتم استخدام الزراعة بدون تربة في 18 ٪ من مساحة زراعة الدفيئات. تتميز الزراعة بدون تربة عن الزراعة التقليدية بأن منتجاتها متجانسة من حيث التغذية كما يمكنها أن تزيد العائد المتوقع لإنتاج الخس من 60,000 إلى 400,000 رأس من الخس سنوياً.
- **الترويج لتكنولوجيا الدفيئات:** في المناطق غير الزراعية في اسطنبول التي لا يتم استخدامها حالياً. مما يسمح لسكان المدن بالزراعة دون الأراضي الزراعية التقليدية. تعتبر الدفيئات الزراعية فرصة حاسمة للإنتاج الضخم كما تدعم الزراعة الدفيئة الإنتاج المستدام محلياً وتزيل تكاليف النقل.

يتبين لنا مما استعرضناه - وبالرغم من السجل الحافل لتركيا بمشاريع PPP - فإن نموذج (MOE) هذا النموذج التركي الخاص، يتميز بمشاركة القطاع الخاص بشكل مختلف تماماً عن المعايير الدولية لمشاريع PPP. كون البلدية هي الطرف العام القوي المبادر الذي يملك وسائل وآليات التخطيط بعيد المدى عبر شركات خاصة تملكها تعمل وفق القانون التجاري.

ما يجعل هذه الطريقة لمشاركة القطاع الخاص بالتنمية المحلية ذات طابع خاص كون القطاع العام نفسه (ممثلاً بالبلدية) يؤسس شركات خاصة يملكها تعمل بالتعاون مع القطاع الأهلي (جمعيات تعاونية،

جامعات) وتبحث عن حاجات القطاع الخاص من المهارات والأيدي العاملة المدربة؛ لتبدأ بدورات تأهيل مهني متاحة للجميع تلبي حاجات القطاع الخاص، وتوفر فرص عمل للمناطق المهمشة. قد ينتقد البعض هذا النموذج من باب مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص، لكن بالإمكان الدفاع عن ذلك بأن المجالات التي تغطيها الشركات الخاصة التي أنشأها القطاع العام (البلدية) ترفد سوق العمل بعمالة مدربة مع ضرورة بقاء هامش المنافسة والابتكار مفتوحاً وعدم احتكار هذه المجالات من قبل الشركات الخاصة التي أسستها البلدية. كما أن البلديات صاحبة المبادرة لديها الدراية بحاجات المجتمع المحلي وتساهم بخلق الفرص والابتكارات للتطوير ومواجهة التحديات عبر توفير فرص العمل لسكان القرى والضواحي في أماكن سكنهم في بيئتهم المحلية مما يساهم بتخفيف ضغط انتقالهم بأعداد كبيرة. وهنا لا بد من التأكيد على ضرورة مشاركة البلديات الكبرى للقطاع الخاص بالتخطيط الاستراتيجي بعيد المدى وإتاحة المجال للقطاع الخاص بالمساهمة برأس المال لتطوير الأفكار الريادية التي تنشأ على المستوى المحلي.

## ملحق (10): نسخة اتفاقية شراكة (1)

**اتفاقية شراكة**  
**مشروع "مختبر الانسجة الزراعية في قلقيلية"**  
**بدعم ورعاية من وزارة الحكم المحلي**

**اتفاقية شراكة لإنشاء وتشغيل مختبر الانسجة الزراعية في قلقيلية**

حررت هذه الاتفاقية ووقعت في مدينة قلقيلية في هذا اليوم الأربعاء الموافق الثاني من شهر حزيران من عام 2021م، بين كل من:

**الفريق الأول:** بلدية قلقيلية ويمثلها رئيس البلدية السيد "محمد هاشم" أمين المصري وبصفته الاعتبارية ويشار اليه لاحقاً بالفريق الأول.

**الفريق الثاني:** شركة مشاتل السبع الزراعية ويمثلها مالكها ومديرها العام السيد كمال محمود السبع وبصفته الاعتبارية ويشار اليه لاحقاً بالفريق الثاني.

**حيث أن:**

- الفريق الأول هو عبارة عن هيئة محلية (بلدية قلقيلية) ويقوم بإنشاء مشاريع لخدمة المواطن والمصلحة العامة ويعمل على التنمية الاقتصادية المحلية برعاية مباشرة من وزارة الحكم المحلي، وهو يدرك ان أساس التنمية الاقتصادية المحلية هو الشراكة مع مستثمرين محليين من القطاع الخاص،
- الفريق الأول تلقى دعماً توجيهياً ومالياً من وزارة الحكم المحلي لتعزيز دوره في مجال التنمية الاقتصادية المحلية بالمشاركة مع مستثمرين محليين من القطاع الخاص، وحصل على منحة مالية من الوزارة لإقامة منشأة خاصة لمختبر الانسجة الزراعية في قلقيلية،
- الفريق الأول يسعى لتحقيق هدف التنمية الاقتصادية المحلية بعقد شركات مع القطاع الخاص، ويمكن تحقيق ذلك بالشراكة مع الفريق الثاني وهو شركة مشاتل السبع الزراعية، لإنشاء وتشغيل مختبر الانسجة الزراعية في قلقيلية،
- من أجل تحقيق الشراكة مع القطاع الخاص فقد نظم الفريق الأول عدة اجتماعات تشاورية مع ممثلي المشاتل الزراعية في قلقيلية، وكذلك اعلان عام بتاريخ 2021/2/3 على مستوى المدينة وعلى مواقع البلدية، للوصول الى اطار الشراكة المحتمل، وفي سبيل ذلك يرغب الفريق الأول بعقد هذه الاتفاقية استناداً الى قرار المجلس البلدي رقم (1) في جلسة رقم (432) بتاريخ (2021/3/29)، كذلك مصادقة معالي وزير الحكم المحلي بتاريخ (2 حزيران 2021)،
- الفريق الثاني هو عبارة عن شركة خاصة تختص بالمشاتل الزراعية في مدينة قلقيلية، ومسجلة في قيد مراقب الشركات رقم (562300210)
- يرغب الفريقان في انشاء وتشغيل مختبر الانسجة الزراعية في قلقيلية، وفق نظام شراكة بينهم، وذلك لغايات انتاج عقل نباتات جديدة وتحسين مواصفات النباتات وتحصين النباتات ضد الامراض، بهدف بيعها للمزارعين وتحقيق أرباح للفريقين.
- مشروع مختبر الانسجة الزراعية في قلقيلية، هو عبارة عن ايجاد مرفق انشائي مجهز بما يلزم لإجراء أبحاث زراعية، وإنتاج عقل النبات، ومن أجل ذلك فإن المشروع يتضمن انشاء المباني اللازمة وتجهيزها بالأجهزة والمعدات والتمديدات التي تحقق هدف المشروع بتكلفة تقديرية حوالي 1,000,000 دولار أمريكي تدفع على سنتين ويكون المبنى الخاص بالمختبر بمساحة كلية 1087 م<sup>2</sup> ومؤلفاً من ثلاثة أقسام رئيسية:

1. قسم المختبرات: سقف باطون بمساحة 316 م<sup>2</sup> يتكون من بيت درج ومصعد ومختبرات تشخيص عدد (2) وغرفة استقبال عينات عدد (2) وثلاجة عدد (2) ومخزن وغرفة غسل وغرفة كهرباء وغرفة تحضير الوسط وغرفة الزراعة والنقل بالإضافة الى الخدمات العامة.
2. قسم الحاضنات: سقف باطون بمساحة 345 م<sup>2</sup> تتكون من ثلاثة أقسام وغرفة تحكم.
3. قسم الدفيئات: سقف بولي كاربونيت بمساحة 426 م<sup>2</sup>.

بناء على ما تقدم وبعد الاطلاع على القوانين والانظمة السارية والمعمول بها، فقد اجتمع الفريقان واتفقا وأقرا والتزما بما يلي:

- تعتبر مقدمة الاتفاقية جزءاً منها وتقرأ معها.

صفحة | من 4



- عند وجود تعارض بين بنود هذه الاتفاقية وما ورد في المقدمة تسري بنود الاتفاقية.
- تكون الشراكة على أساس الحصص ويواقع (100) مئة حصة اجمالية بقيمة كل حصة (10,000) عشرة الاف دولار امريكي
- وضع شروط ومرجعيات داخلية للشراكة الثنائية بعد توقيع هذه الاتفاقية.
- التزامات الفرقين:

#### الفريق الأول: بلدية قلقيلية:

1. تلقي وإدارة المنحة المالية المقررة من وزارة الحكم المحلي و صرفها على انشاء المبني الخاص بمشروع مختبر الانسجة الزراعية في قلقيلية،
2. تلقي وإدارة اية مساعدة او منحة مالية من اية جهة بهدف تطوير وتوسيع مشروع مختبر الانسجة الزراعية في قلقيلية.
3. المساهمة بنسبة 90% من تكلفة انشاء وتجهيز المشروع (غير شاملة قيمة الأرض التي ستكون مؤجرة من الفريق الأول لمشروع الشراكة بين الفريقين)، أي بـ 90 حصة من اجمالي حصص الشراكة البالغة 100 حصة، وهذه النسبة تشمل المنحة التي سيتلقاها الفريق الأول من وزارة الحكم المحلي و/أو اية جهة خارجية، وتكون المساهمة بقيمة 900,000 دولار امريكي، يدفع منها في السنة الأولى 500,000 دولار امريكي وفي السنة الثانية 400,000 دولار امريكي.
4. توفير الموقع وهو عبارة عن قطعة ارض بمساحة 2,000 مترا مربعا في القطعة رقم (52) من حوض ام الدرب رقم (7561) في موقع مشتل البلدية في جنوب مدينة قلقيلية، وهي ارض ملك الفريق الاول، وذلك لإنشاء وتشغيل مختبر الانسجة الزراعية في قلقيلية مقابل بدل اجرة.
5. تأهيل وتطوير ارض المشروع بما يتناسب مع أغراض المشروع.
6. المسؤولية الفنية الكاملة عن تنفيذ مشروع انشاء وتجهيز المختبر والإشراف على مشروع الانشاء والتجهيز بالتنسيق مع وزارة الحكم المحلي، على ان يقوم الفريق الأول بتزويد الفريق الثاني بتقارير شهرية دورية عن سير العمل بإنشاء وتجهيز المشروع (تأسيس المشروع).
7. مسؤولية الحصول على مصادقة معالي وزير الحكم المحلي وجميع المصادقات والاذونات والتراخيص اللازمة من الجهات الرسمية لإقامة وتشغيل المشروع.
8. مسؤولية متابعة وحل أية إشكالات أو قضايا لها علاقة بالموقع (أرض ومبنى وتجهيزات) تحدث مع الجهات الرسمية ذات العلاقة او الافراد.
9. تسهيل ايصال الخدمات الاساسية لموقع المشروع بما يشمل الكهرباء، المياه والطرق.
10. الشراكة مع الفريق الثاني في مجلس إدارة المشروع بموجب دليل إجراءات وإدارة الشراكة للمشروع.
11. الشراكة مع الفريق الثاني في الاشراف والرقابة على تشغيل المشروع وضمان سير العمل بطريقة تحافظ على رسالة المشروع التنموية والاجتماعية والاقتصادية.
12. الشراكة مع الفريق الثاني في الاشراف والرقابة على النظام الإداري والمالي المستخدم في تشغيل المشروع والاطلاع على التقارير المالية الدورية.
13. الشراكة مع الفريق الثاني في ترويج منتجات المشروع وإدارة أنشطة الترويج والحملات الدعائية والإعلامية التي سينفذها المشروع.
14. الشراكة مع الفريق الثاني في وضع الخطط التطويرية للمشروع والمساعدة في تنفيذها.
15. التقيد بدليل إجراءات وإدارة الشراكة للمشروع.

#### الفريق الثاني: شركة مشاتل السبع الزراعية في قلقيلية:

1. تلقي وإدارة اية منحة مالية من اية جهة خارجية بهدف تجهيز وتشغيل مشروع مختبر الانسجة الزراعية في قلقيلية.
2. المساهمة بنسبة 10 % من تكلفة انشاء وتجهيز المشروع، أي بـ 10 حصة من اجمالي حصص الشراكة البالغة 100 حصة، وهذه النسبة تشمل اية منحة يتلقاها الفريق الثاني للمشروع من اية جهة خارجية، وتكون المساهمة بقيمة 100,000 دولار امريكي، يدفع منها في السنة الأولى 50,000 دولار امريكي وفي السنة الثانية 50,000 دولار امريكي، وفي حالة عدم التزامه بهذه المساهمة يقوم الفريق الأول بأخطاره خطيا





- بذلك على انه مخالف لهذه الاتفاقية، ويمهله شهرا واحدة لتصويب وضعه وخلاف ذلك يعاد احتساب نسب الشراكة بحسب الحصص المدفوعة فقط.
3. تفويض الفريق الأول بالصلاحيات الفنية الكاملة عن تنفيذ مشروع انشاء وتجهيز المختبر والاشراف على مشروع الانشاء والتجهيز بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، على ان يتلقى الفريق الثاني من الفريق الأول تقارير دورية عن سير العمل بإنشاء وتجهيز المشروع.
  4. الشراكة مع الفريق الأول في مجلس إدارة المشروع بموجب دليل إجراءات وإدارة الشراكة للمشروع.
  5. الشراكة مع الفريق الأول في الاشراف والرقابة على تشغيل المشروع وضمان سير العمل بطريقة تحافظ على رسالة المشروع التنموية والاجتماعية والاقتصادية.
  6. الشراكة مع الفريق الأول في الاشراف والرقابة على النظام الإداري والمالي المستخدم في تشغيل المشروع والاطلاع على التقارير المالية الدورية.
  7. الشراكة مع الفريق الأول في ترويج منتجات المشروع وإدارة أنشطة الترويج والحملات الدعائية والإعلامية التي سينفذها المشروع.
  8. الشراكة مع الفريق الأول في وضع الخطط التطويرية للمشروع والمساعدة في تنفيذها.
  9. التقيد بدليل إجراءات وإدارة الشراكة للمشروع.

#### شروط عامة:

1. مدة الاتفاقية عشرون سنة ميلادية قابلة للتمديد باتفاق خطي بين الفريقين، ما لم يقوم أحد الفريقين بالإخلال جوهريا بأحد شروط الاتفاقية، ويتم في نهاية هذه المدة مراجعة وتقييم للمشروع من خلال استشاري خارجي مختص مع الحصول على تقرير منه وتوصيات.
  2. خلال مدة الاتفاقية، ستبقى ملكية الأرض المقام عليها المشروع للفريق الأول ولا يحق له التصرف فيها بخلاف ما هو منصوص عليه في الاتفاقية،
  3. أية تعديلات وإضافات على أرض المشروع تعود الى الفريق الأول عند انتهاء المشروع، وان رقية الأرض وملكيته وما سيقام عليها تعود للفريق الأول عند انتهاء الاتفاقية.
  4. يعتبر بدل استخدام قطعة الأرض المذكورة خلال مدة الاتفاقية بواقع اجارة من الفريق الأول لمشروع الشراكة الثنائية ويتم اتفاق الفريقين على قيمة بدل الاجارة.
  5. وفقا لما ذكر اعلاه، اتفق الفريقان على أن تكون نسب الفريقين من الأرباح السنوية الصافية خلال مدة سريان الاتفاقية ابتداء من السنة الثانية، وذلك بعد احتساب كافة التكاليف التشغيلية والتطويرية للمشروع، كما يلي:
- الفريق الأول (90%)
  - الفريق الثاني (10%).
6. اتفق الفريقان على تشكيل مجلس لإدارة المشروع مكونة من (5) اشخاص بواقع أربعة ممثلين عن الفريق الأول، وممثل واحد عن الفريق الثاني، طالما ان عدد الشركاء هو اثنان فقط، ويتم تعديل هذه النسب بما يتوافق مع دليل إجراءات وإدارة الشراكة للمشروع في حالة ازدياد عدد الشركاء عن اثنين.
  7. تكون مهمة مجلس إدارة المشروع متابعة سير العمل ووضع الاستراتيجيات التشغيلية والتطويرية والتسويقية والإدارية والمالية وضمان تنفيذ الأنشطة وفق الخطط الموضوعة بموجب شروط ومرجعيات داخلية للشراكة الثنائية.
  8. يقوم مجلس إدارة المشروع بتعيين طاقم العمل وفق معايير التنافس الحر والنزاهة ووفق إجراءات التشغيل والتوظيف المنصوص عليها في القوانين والأنظمة سارية المفعول، على ان تعطى الأولوية للطاقت العاملين حاليا لدى الفريق الأول كونه يمتلك الخبرة بموضوع الاتفاقية.
  9. في حال تم انتهاء المشروع قبل انتهاء مدته سواء بحكم القانون، او بقرار قضائي، او وفق اتفاق الفريقين مجتمعين، تعود ملكية الأرض وما عليها من انشاءات وتجهيزات وإضافات وتحسينات ومواد الى الفريق الأول، مع حفظ الحقوق.
  10. لا يحق لأي فريق الانسحاب من المشروع الا بعد اخطاره للفريق الاخر قبل شهر من موعد الانسحاب، ويتم في حينه تقييم حصته من أصول المشروع بحسب النسب المذكورة آنفا، وتكون الأولوية لشراء حصته



- للفريق الاخر، وفي حال عدم مقدرة على الشراء في حينه فيتم تأجيل عملية الانسحاب الى ان تتوفر مقدرة على ذلك.
11. لا يحق لأي فريق بيع حصته في المشروع الى أي طرف من خارج هذه الاتفاقية الا بموافقة الفريق الاخر وتكون أولوية الشراء له.
  12. لا يعتمد بأي تعديل أو توضيح يجري على هذه الاتفاقية و/أو بند من بنودها واي من ملاحقها و/أو مرفقاتها ما لم يتم الاتفاق خطيا على ذلك بين الفريقين.
  13. يسري على هذه الاتفاقية القوانين والأنظمة السارية في دولة فلسطين، وفي حال حصول أي خلاف ما بين الفريقين يتم اللجوء الى لجنة تحكيم مشكلة من محكمة منفرد من غرفة التحكيم الفلسطيني بالتوافق بين الفريقين لحل الخلاف.
  14. هذه الاتفاقية ستخضع للقانون الفلسطيني، وأية خلافات لا تحل عن طريق لجنة التحكيم المذكورة أعلاه ترد الى المحاكم الفلسطينية.
  15. يتم صياغة وتبني دليل إجراءات وإدارة الشركة للمشروع بموافقة الفريقين.

#### ملاحق الاتفاقية:

1. دليل إجراءات وإدارة الشركة للمشروع
2. اعلان عام عن فرصة استثمار في المشروع
3. محضر اجتماع المتقدمين للإعلان العام عن فرصة استثمار في المشروع
4. محضر اجتماع تشاوري مع ممثلي المشاتل في قلقيلية
5. قرار المجلس البلدي بإقرار الاتفاقية
6. سند ملكية ارض المشروع
7. مخطط موقع المشروع
8. مخططات انشاء المشروع
9. مصادقة وزير الحكم المحلي.

تم توقيع الاتفاقية على أربع صفحات وثلاث نسخ اصلية في يوم الأربعاء الموافق للثاني من حزيران لعام 2021 في قلقيلية.

الفريق الأول	الفريق الثاني
بلدية قلقيلية	شركة مشاتل السبع الزراعية
د. "محمد هاشم" امين المصري	كمال محمود السبع
برعاية معالي وزير الحكم المحلي	
م. مجدي الصالح	

## ملحق (11): نسخة اتفاقية شراكة (2)

2019/11/11

55-2019/66

**بلدية البيرة**  
الارشيف المركزي  
صادر رقم 5356/19/1  
التاريخ 5.19/11/19

**اتفاقية شراكة لانشاء وتشغيل مركز لتسويق منتجات الجمعيات التعاونية الزراعية والنسوية والمزاعين الفلسطينيين البيرة ورام الله**

حررت هذه الاتفاقية ووقعت في مدينة البيرة في هذا اليوم \_\_\_\_\_ من شهر \_\_\_\_\_ 2019م.

بين كل من:

الفريق الاول: بلدية البيرة ويمثلها رئيس البلدية السيد عزام اسماعيل وبصفته الاعتبارية ويشار اليه لاحقاً بالفريق الاول.  
الفريق الثاني: اتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين والمجلة لدى وزارة العمل تحت رقم 292 ويمثلها لاجراض توقيع المنكرة السيد جمال علي ابو نمر وبصفته رئيس مجلس الادارة ويشار اليه لاحقاً بالفريق الثاني.

حيث ان الفريق الاول هو عبارة عن هيئة محلية (بلدية البيرة) تملك كامل قطعة الارض رقم (214) حوض (8) خلة السلامة من اراضي مدينة البيرة بموجب سند التسجيل المرفق مع هذه الاتفاقية وتقوم بإنشاء مشاريع لخدمة المواطن والمصلحة العامة، وحيث ان الفريق الثاني هو اتحاد للجمعيات الزراعية مسجل لدى وزارة العمل تحت رقم (292) يرغب في الشراكة مع بلدية البيرة لانتاج وتسويق منتجات تعاونية زراعية.

**بناء على ما تقدم فقد اتفق الفريقان على مايلي:**

- تعتبر مقدمة الاتفاقية جزءاً منها وتقرأ معها.
- عند وجود تعارض بين بنود هذه الاتفاقية وما ورد في المقدمة تسري بنود الاتفاقية.
- إلتزامات الفريقين:

**الفريق الأول: بلدية البيرة**

- توفير الموقع وهو عبارة عن قطعة الأرض رقم (214) من حوض رقم (8) خلة السلامة وهو بمساحة (781 متر مربع) ويقع في خلة السلامة شمال البيرة، وذلك لإقامة المركز التسويقي، مرفق مخطط الموقع وشهادة الملكية.
- ملكية المبنى والأرض التي سيتم توفيرها ستبقى ملكاً للبلدية، وسيقوم الفريق الأول بإعادة تأهيله وتطويره بما يتناسب مع أغراض المشروع على أن تعود هذه التعديلات والإضافات للبلدية عند إنتهاء المشروع، مع العلم أن مدة هذه الإتفاقية بين الفريقين 15 سنة قابلة للتמיד بموافقة الفريقين، ويقر الفريق الثاني بان رغبة الأرض وملكيته وما سيقام عليها تعود لبلدية البيرة.
- الإشراف والرقابة على تنفيذ المشروع وضمان سير الأمور وفق الإتفاقية الموقعة بين الفريقين.
- الإشراف والرقابة على تشغيل المشروع بالتنسيق مع الفريق الثاني وضمان سير العمل بطريقة تحافظ على رسالة المشروع الاجتماعية والإقتصادية من خلال وحدة التنمية الاقتصادية المختصة في البلدية.
- الإشراف والرقابة على النظام المالي المستخدم في المركز التسويقي والإطلاع على التقارير المالية الدورية بالتعاون مع الدائرة المالية التابعة للبلدية.

ع ١٠٠٠  
١

ع ١٠٠٠  
١

بلدية البيرة  
تأسست سنة 1925  
AL-Bireh Municipality

بلدية البيرة  
التعاونية الزراعية والنسوية  
Agricultural Cooperative

- مسؤولية متابعة وحل أية إشكالات أو قضايا لها علاقة بالموقع ( أرض ومبنى) تحدث مع الجهات الرسمية ذات العلاقة.
- المساهمة في ترويج المركز وإدارة أنشطة الترويج والحملات الدعائية والإعلامية التي سيفنذها المركز بالتعاون مع وحدة العلاقات العامة والاعلام .
- المساهمة في وضع الخطط التطويرية للمشروع والمساعدة في تنفيذها ما أمكن .

#### الفريق الثاني: اتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين

- سيكون اتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين مدير المشروع والمسؤول عن تمويل وتأسيس المشروع بشكل كامل وفق دراسة الجدوى وذلك من خلال الدعم المقدم للاتحاد لتنفيذ مشروع المركز التسويقي من قبل منظمة الاغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) وفقاً للاتفاقية الموقعة بين الفاو والاتحاد وبالتعاون والتنسيق مع وزارة الزراعة الفلسطينية.
- التي اعدها طاقم المشروع بالاتحاد، وبالتنسيق مع منظمة الفاو ويتمويل من الحكومة الكندية.
- مسؤولية الحصول على التراخيص اللازمة من الجهات الرسمية وتجديد هذه الرخص سنوياً.
- المتابعة مع الوزارات ذات العلاقة: هيئة العمل التعاوني، وزارة العمل، وزارة الزراعة، وزارة الصحة، وزارة الاقتصاد، مؤسسة المواصفات والمقاييس، وزارة المالية، البلدية.
- يقوم إتحاد الجمعيات التعاونية بإستصدار رخصة الحرف والصناعات والمشتغل المرخص وفتح الملف الضريبي وإستصدار أية شهادات لمزاولة العمل من الجهات ذات الإختصاص وفق الأصول بناء على الإتفاقية الموقعة مع الفريق الأول.
- إجراء تسويات ومخالفات ضريبية سنوية.
- مسؤولية تغطية كل المصاريف التشغيلية والإدارية من رواتب موظفين وفواتير كهرباء وماء وإتصالات وخدمات وضررائب مطلوبة، ومصاريف السيارات والمواصلات والنقل، ورسوم للتراخيص السنوية، ورسوم أية شهادات تطلبها الجهات الرسمية، والمصاريف الترويجية والإعلانية وإية مصاريف يومية ذات علاقة بإدارة المركز التسويقي وتيسير عمله بما يضمن مصلحة العمل وفق الخطة الموضوعية.
- تحضير التقارير الإدارية والمالية ووضع الخطة السنوية للعمل وتنفيذها وتزويد البلدية بنسخة منها.
- توظيف كادر مؤهل لإدارة المركز التسويقي (مدير، موظف مبيعات، عمال، موظف جودة، محاسب، .....الخ) بالتنسيق مع الطرف الأول.
- الإدارة المالية للمشروع وفق نظام مالي خاص ومعتمد بالمركز التسويقي وتقديم تقارير مالية سنوية للفاو للفريق الأول، مسؤولية تحضير الفواتير والإرساليات والسندات المالية اللازمة وفق الأصول.
- التعاقد مع الجمعيات والموردين باتفاقيات رسمية، يسلم نسخة منها للفريق الأول وتسليم دفعات ائتمان المنتجات وفق نظام مالي واضح ومحدد.
- التعاقد مع خبير جودة (شركة) بهدف الاشراف والرقابة على جودة المنتجات قبل التعاقد مع الجمعيات من خلال طرح عطاء في مواسم الانتاج وخلال وبعد وصول المنتجات الى المركز، وقد تم التفاهم اولياً مع شركة نيو فارم (دون اعتباره حصرياً في نيو فارم) لتولي هذه المسؤولية وهي شركة متخصصة في التصنيع الزراعي ومملوكة من قبل جمعيات زراعية وتتبني نفس القيم والرسالة الاجتماعية الاقتصادية، بالاضافة الى خبرتها الواسعة في مجال الانتاج وجودة المنتجات الزراعية ولها العديد من شهادات الجودة المحلية والدولية.

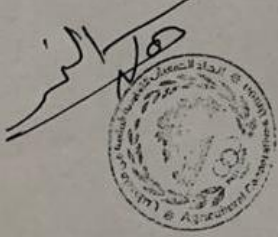


### انتهاء الاتفاقية

- < لا تنتهي هذه الاتفاقية بتغير المجلس البلدي بما فيه الرئيس وتكون ملزمة للبلدية بجميع احكامها .
- < في حال رغبة اي طرف بانتهاء هذه الاتفاقية لاي سبب كان يتوجب عليه اعلام الطرف الاخر بذلك خطيا قبل شهرين .
- < لا يحق لاي من الفريقين انتهاء الاتفاقية منفردا قبل انقضاء مدة الاتفاق القانونية الا في حال ارتكاب خرق صريح لبنود الاتفاقية من قبل احد الفريقين .
- < اذا اتفق الفريقان مجتمعين على انتهاء العمل بالاتفاقية قبل انقضاء مدة الاتفاقية القانونية بسبب انتهاء و / او تصفية مشروع المركز التسويقي وعدم قدرته على الاستمرار بتحقيق اهدافه الاقتصادية والاجتماعية والتنمية لاسباب خارجية عن ارادة الفريقان، فستعود ملكية الارض وما عليها من منشآت وممتلكات غير منقولة الى الطرف الاول بينما تؤول ملكية الممتلكات المنقولة الى الفريق الثاني على ان يتفق الفريقان على الية تصفية المشروع وانهاء الشراكة وفقا للقوانين المعمول بها في السلطة الفلسطينية. ولا يحق لاي من الفريقين مطالبة الاخر بتعويضات عن اية اضرار او خسائر قد تنتج عن عملية انتهاء / تصفية المشروع بتوافق الفريقان .

يسري على هذه الإتفاقية القوانين والأنظمة السارية في دولة فلسطين وفي حال حصول أي خلاف ما بين الفريقين -لاسمح الله - يتم اللجوء إلى لجنة تحكيم مشكلة من محكم منفرد من غرفة التحكيم الفلسطيني مشتركة ما بين الفريق الاول والفريق الثاني لحل الخلاف .

الفريق الثاني



الفريق الأول



## ملحق (12): إعلان عن استقبال طلبات مشاريع - وزارة الحكم المحلي

### البنود الأساسية لدراسة جدوى اقتصادية أولية:

" القيام بدراسة ما قبل الجدوى وهي مجموعة من الخطوات تساعد على اتخاذ قرار القيام أو عدم القيام - بإجراء دراسات الجدوى الاقتصادية الكلية، وهي تعتمد على معلومات يتم الحصول عليها بصورة غير رسمية.. تتضمن البنود التالية أو بعضاً منها:

1- لمحة عن المشروع: فكرة المشروع /رؤيا/ رسالة /القيم. وصف الخصائص الرئيسية للمنتج مع بيان البدائل المتاحة في السوق. الميزة التنافسية (كيف ستنافس في السوق)

2- دراسة السوق: وهي وصف سريع للسوق الحالية والمتوقعة وطبيعة المنافسة فيها من خلال:

تحليل القطاع/ تحليل الواقع الاقتصادي المحلي. تحليل المنافسين. تحديد السوق المستهدف/ حجم السوق المستهدف. الفئات المستهدفة. المزيج التسويقي (المنتج/ السعر/ الترويج/ التوزيع).

3- فحص عوامل الإنتاج للتأكد من مدى توافرها.

4- إعداد تقديرات لتكاليف الاستثمار بشكل مبني وهي : تكاليف دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع، تكاليف إعداد الموقع، تكاليف المباني والخدمات الأساسية للمشروع، تكاليف الآلات والمعدات والتكاليف التأسيسية (مثل تكاليف الترخيص، والتوظيف والدعاية...)، تكاليف رأس المال العامل وتشمل المخزون الاحتياطي والنقدية والمدينون.

5- إعداد تقديرات وتكاليف التشغيل: هي تلك التي تنفق من أجل تشغيل المشروع وتشمل: تكاليف المستلزمات السلعية من مواد خام ووقود، وقطع غيار، والأجور، والمرتببات، والمكافآت، تكاليف صيانة، إيجارات.

6- تحديد مصادر التمويل/ الشريك من القطاع الخاص لاستغلال فرصة الاستثمار ومن ثم معدلات العائد المتوقعة.

7- إعداد تقديرات لأرباح مشروعات الاستثمار بصورة تقريبية تحديد معايير الحكم على جدوى تنفيذ المشروع من الناحية المالية.

وأسهل طريقة هي معدل العائد على الاستثمار = صافي الربح/إجمالي تكاليف الاستثمار العائد على الاستثمار = (إجمالي

إيرادات الاستثمار - إجمالي تكاليف الاستثمار)/إجمالي تكاليف الاستثمار. 75

الرئيسية (AR/) « الاعلانات (AR/Categories/1077/) الاعلانات (AR/Categories/1077/) الاعلانات (AR/Categories/1077/)

اعلان عن استقبال طلبات مشاريع التنمية الإقتصادية المحلية 2021

تقديم طلبات

اعلان عن استقبال طلبات مشاريع التنمية الإقتصادية المحلية لهذا العام حتى 15-6-2021

خاص بالهيئات المحلية

دولة فلسطين  
وزارة الحكم المحلي

تعن الادارة العامة للتنمية الإقتصادية المحلية في وزارة الحكم المحلي، لكافة الهيئات المحلية، وبعد توفير تمويل  
1- مع جديدة لهذا العام، تنفذ بالشراكة مع القطاع الخاص، عن استمرار استقبال طلبات هذه المشاريع حتى تاريخ  
15/، وفقاً للمعايير المعتمدة من اللجنة التوجيهية كما وتؤكد على أهمية الإلتزام بنموذج دراسة ما قبل الجدوى  
الإقتصادية.

المعايير الأساسية لإستلام وتقييم مشاريع التنمية الإقتصادية المحلية "المرحلة الثانية"

1. وجود قرار مجلس هيئة محلية بإعتماد المشروع التنموي.
2. الإلتزام بالنموذج المعتمد من قبل اللجنة الفنية.
3. أن يتم اخراج المشروع التنموي على الخطة الاستراتيجية في حال تمت الموافقة عليه "بند خاص في البلديات"
4. يحق للهيئة المحلية المشاركة بتقديم مقترح مشروع واحد فقط.
5. التميز والإفراد بالفكرة على ان تكون الاولوية للمشاريع التي تدرج ضمن إختصاصات ومسؤوليات الهيئة المحلية وفقاً للمادة 15 من قانون الهيئات المحلية رقم 1 لعام 1997 وتعديلاته.
6. ضرورة توفر مصادر التمويل الأساسية الرئيسية في المشاريع التنموية "الهيئة المحلية، الوزارة والقطاع الخاص.
7. شريطة وجود شريك من القطاع الخاص.
8. تكون نسبة مساهمة القطاع الخاص أعلى من نسبة مساهمة الهيئة المحلية والوزارة مجتمعين.
9. ان يستوفي كافة الشروط القانونية والحصول على كافة الموافقات اللازمة من جهات ذات الإختصاص.
8. تمنح المشاريع ذات العلاقة بالتعافي من جائحة كورونا أوزان إضافية في مرحلة التقييم.
9. تمنح المشاريع ذات البعدين البيئي والتغير المناخي أوزان إضافية في مرحلة التقييم.
10. تمنح المشاريع ذات العلاقة بالعناقيد الإقتصادية المعتمدة من الحكومة أوزان إضافية.

البنود الأساسية لدراسة ما قبل الجدوى الإقتصادية

خطوات القيام بدراسة ما قبل الجدوى: وهي مجموعة من الخطوات تساعد على اتخاذ قرار القيام أو عدم القيام،  
يأجراء دراسات جدوى الإقتصادية الكلية، وهي تعتمد على معلومات يتم الحصول عليها بصورة غير رسمية، وعموماً  
فهي تتضمن البمود التالية أو بعضاً منها:

1- لمحة عن المشروع

▲ فكرة المشروع/رؤيا/رسالة/التقييم

- وصف الخصائص الرئيسية للمنتج مع بيان البدائل المتاحة في السوق .
  - الميزة التنافسية (كيف ستنافس في السوق)
  - 2- دراسة السوق وهي وصف سريع للسوق الحالية والمتوقعة وطبيعة المنافسة فيها من خلال:
    - تحليل القطاع/ تحليل الواقع الاقتصادي المحلي
    - تحليل المنافسين
    - تحديد السوق المستهدف/ حجم السوق المستهدف
    - الفئات المستهدفة
    - المزيج التسويقي (المنتج/ السعر/ الترويج/ التوزيع)
  - 3- فحص عوامل الإنتاج للتأكد من مدى توافرها.
  - 4- إعداد تقديرات لتكاليف الاستثمار بشكل مبدئي وهي:
    - تكاليف دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع، تكاليف إعداد الموقع، تكاليف المباني والخدمات الأساسية للمشروع تكاليف الآلات والمعدات والتكاليف التأسيسية (مثل تكاليف الترخيص، والتوظيف والدعاية...)
    - تكاليف رأس المال العامل وتشمل المخزون الاحتياطي والنقدية والمدينون.
  - 5- إعداد تقديرات وتكاليف التشغيل: هي تلك التي تتفق من أجل تشغيل المشروع وتشمل: تكاليف المستلزمات السلعية من مواد خام ووقود وقطع غيار و الأجور والمرتبات والمكافآت، تكاليف صيانة، إيجارات.
  - 6- تحديد مصادر التمويل/ الشريك من القطاع الخاص لاستغلال فرصة الاستثمار ومن ثم معدلات العائد المتوقعة.
  - 7- إعداد تقديرات لأرباح مشروعات الاستثمار بصورة تقريبية.
- تحديد معايير الحكم على جدوى تنفيذ المشروع من الناحية المالية، وأسهل طريقة هي معدل العائد على العائد على الاستثمار = صافي الربح/إجمالي تكاليف الاستثمار.
- العائد على الاستثمار = (إجمالي إيرادات الاستثمار - إجمالي تكاليف الاستثمار)/إجمالي تكاليف الاستثمار.



## ملحق (13): نماذج شراكة مميزة على المستوى المحلي (بلديتي قلقيلية ورام الله كأنموذج)

### بلدية قلقيلية

مهاور من مقابلتنا مع رئيس بلدية قلقيلية السيد محمد هاشم المصري:

- تشكيل منتدى اقتصادي محلي مبنثق عن وحدة التنمية بالشراكة مع القطاع الخاص.
- مستنبت للأنسجة النباتية: الاستساح النباتي للأصناف التي يحتاجها السوق الفلسطيني والانسلاخ عن المشتريات من الجانب الإسرائيلي. البداية ب 20 صنفاً من نباتات الزينة والأشجار المثمرة، توسيع الإنتاج وصولاً لإنتاج كل ما نحتاجه في فلسطين، نحتاج سنوياً لملايين الأشتال وأثمانها عشرات الملايين من الشواكل، عند انتاجنا ستكون تكلفتها فقط 30% من السعر الحالي. قلقيلية بها 56 مشتل، مشاتل ضخمة حاجتها كبيرة تمثل 80% من الانتاج النباتي الفلسطيني. تطوير الشيفرة الوراثية واستساح أصناف مقاومة للأمراض النباتية المستعصية *chronic diseases*.
- دائرة تسويق كاملة للمنتجات الزراعية تشمل التخزين/التسويق/التبريد: المشروع قيد التنفيذ وقد حصل على تمويل بقيمة 600,000 يورو بالتعاون مع الجمعية الزراعية (قطاع أهلي) وبسبب اشتراط المانحين أن يتم تنفيذ المشروع في مناطق " أ " اتفق على أن يتم تنفيذه في حبله. تنتج قلقيلية 30 ألف طن من الأفوكادو سنوياً ومتوقع أن يتضاعف هذا الرقم مرتين بعد 5 سنوات حيث أن شجرة الأفوكادو يكتمل انتاجها بعد مرور 10 سنوات حيث أن عمر الأفوكادو حالياً 5 سنوات، الأفوكادو من النباتات الممكن تخزينها لحد 11 شهراً بالبراد. فائدة المشروع أنه بدلاً من بيع الأفوكادو بأسعار بخسة للإسرائيليين بشهر 10 أو 11 لبييعوها لنا بأسعار عالية بشهر 5 أو 6 ب 20 شيكلاً للكيلو، بالتخزين نحافظ على المزارع والسلعة ودورها التنافسي بالسوق، كما يمكن تخزين أصناف أخرى مثل المانجا والليمون حيث أن كيلو الليمون بأشهر 8،7،6 يبلغ سعره 10 شيكل، بينما بأشهر 1،11،10 يبلغ سعر كرتونة الليمون 10 شواكل.
- تطوير حديقة الحيوانات في قلقيلية تم الاتفاق مع مستثمر لتطوير منطقة ألعاب ومطاعم في الحديقة.

محاوّر من مقابلتنا مع مدير عام بلدية رام الله السيد أحمد أبو لبن:

- استفادة كلا الطرفين من الشراكة دون أن يكون هناك طرف مهيمن *win – win situation*.
- عمل البلديات لمسح عام للمشاريع وأن تقرر أي مشاريع تنفذها بشكل مباشر (In House) وأيها لا ترغب القيام بها وظيفياً فتوكل بها القطاع الخاص ليقوم بها تحت اشرافها عبر مصدر خارجي (Out Sourcing).
- من ميزات الشراكة تحويل الأعباء التشغيلية ومخاطرها وهمومها على القطاع الخاص، ليس فقط مالياً، إنما مختلف الجوانب المالية، الإدارية، الإجرائية، التوظيف، الحقوق التقاعد التأمين الصحي، دوام وغياب الموظفين.
- هناك لبس لدى الموظفين في فهم الشراكة. البلدية تبقى هي المسؤول المباشر أمام المواطن متلقي الخدمة. مثلاً في حال صادف مواطن مشكلة مع شركة العدادات ويأتي يشتكي للبلدية يقوم الموظفون بتحويله لشركة القطاع الخاص والأصل أن يتم سماعه والعمل على حل مشكلته بشكل مباشر.
- من غير المناسب بناء شركات بناءً على دراسات جدوى اقتصادية قدمها القطاع الخاص بسبب تعارض المصالح لأن القطاع الخاص سيقدم دراسات تكون لصالحه.
- الشراكة مع القطاع الخاص ليست وصفة جاهزة، إنما يجب على القطاع العام إعداد الدراسات وشروطه المرجعية الخاصة قبل طرح المشروع للشراكة. في حال قامت البلدية بواجبها بإعداد الشروط المرجعية لن يستطيع القطاع الخاص فرض شروطه عند المفاوضات على الاتفاق.
- أهمية دراسات الجدوى الاقتصادية: عملت بلدية رام الله دراسات حول تكلفة تشغيل بعض المرافق تتعلق بالحراسة والنظافة والمنتزهات وعدادات مواقف السيارات فتبين لها أنه في حال إدارة تلك المرافق بواسطة القطاع الخاص ستكون تكلفة الموظف 2200-2400 شيكل، بينما في حال كانت الإدارة بيد البلدية ستكون تكلفة الموظف 3500 شيكل، أي أن هناك توفير بقيمة 1100 شيكل عن كل موظف. كذلك عملت بلدية رام الله دراسة بالتعاون مع قسم المحاسبة بجامعة بير زيت سنة 2013 حول التأجير التمويلي (Leasing) فوجدت أن التكلفة على البلدية ستكون أقل في حال التأجير التمويلي من تكلفة شراء وامتلاك السيارات.
- رسوم رخص الحرف والمهن: من 50 – 70 دينار، أوصت ورشة عمل لخبراء بأن يتم تخفيض الرسوم إلى 25 دينار، لكن مجالس البلديات رفضت ذلك لأنه سيقبل من إيرادات البلدية. هناك مفهوم مغلوط للتنمية الاقتصادية المحلية بأنها تتمثل بتحقيق أكبر دخل وإيرادات للبلديات.

## ملحق (14): جدول (21) توزيع ودائع العملاء حسب المنطقة (المصدر: سلطة النقد)

USD Million								مليون دولار أمريكي
Geographical Area	2021			2020		2020	2019	المنطقة الجغرافية
	ربع 3 Q	ربع 2 Q	ربع 1 Q	ربع 4 Q	ربع 3 Q			
<b>West Bank</b>	<b>14,651.8</b>	<b>14,204.2</b>	<b>13,754.5</b>	<b>13,709.1</b>	<b>12,713.6</b>	<b>13,709.1</b>	<b>12,076.5</b>	الضفة الغربية
Ramallah	5,510.6	5,321.3	5,299.4	5,239.2	4,882.8	5,239.2	4,733.4	رام الله والبيرة
Al-Ram	616.9	603.2	588.2	589.8	561.1	589.8	522.9	الرام
Al-Azaria	600.7	584.6	559.8	540.8	532.5	540.8	482.8	العيزرية
Bethlehem	1,157.4	1,131.5	1,099.1	1,112.3	1,068.9	1,112.3	1,036.1	بيت لحم
Beit Jala	110.1	109.3	104.0	94.6	97.4	94.6	90.7	بيت جالا
Beit Sahour	40.6	40.8	39.9	37.1	17.3	37.1	14.8	بيت ساحور
Hebron	1,630.4	1,567.3	1,489.7	1,541.4	1,364.1	1,541.4	1,245.3	الخليل
Jericho	224.6	211.6	205.8	198.5	164.9	198.5	158.8	أريحا
Tol Karem	758.3	754.0	722.8	715.9	662.4	715.9	617.2	طولكرم
Nablus	2,195.0	2,139.7	1,985.9	1,980.8	1,838.7	1,980.8	1,741.5	نابلس
Salfeat	229.5	225.7	198.2	195.4	171.7	195.4	157.9	سلفيت
Topass	130.3	128.8	119.6	119.8	108.7	119.8	101.1	طوباس
Qalqeliya	310.7	301.2	288.7	286.5	263.1	286.5	239.7	قلقيلية
Jenine	1,136.6	1,085.3	1,053.5	1,057.1	980.1	1,057.1	934.2	جنين
<b>Gaza Strip</b>	<b>1,572.8</b>	<b>1,522.3</b>	<b>1,427.9</b>	<b>1,429.2</b>	<b>1,348.3</b>	<b>1,429.2</b>	<b>1,308.2</b>	قطاع غزة
Gaza	1,061.6	1,025.1	957.5	969.8	905.0	969.8	880.9	غزة
Khan Younis	177.3	173.4	164.0	162.3	156.3	162.3	148.4	خانيونس
Rafah	84.1	82.9	80.3	78.7	76.4	78.7	74.6	رفح
Dear Al-balah	48.6	48.2	44.9	44.4	42.9	44.4	40.9	دير البلح
Al- Nosirat	108.1	106.5	101.9	96.9	93.5	96.9	93.0	النصيرات
Jabalia	93.1	86.2	79.3	77.0	74.1	77.0	70.5	جباليا
<b>Grand Total</b>	<b>16,224.6</b>	<b>15,726.5</b>	<b>15,182.4</b>	<b>15,138.3</b>	<b>14,061.9</b>	<b>15,138.3</b>	<b>13,384.7</b>	المجموع الكلي

## ملحق (15): جدول (22) أسماء المؤسسات والأشخاص الذين قاموا بتعبئة الاستمارة

اسم المؤسسة	اسم الشخص الذي قام بتعبئة الاستمارة	الموقع الوظيفي
الأمانة العامة لمجلس الوزراء	شذى قرشولي	مدير عام إدارة الجودة
هيئة تشجيع الاستثمار والمدن الصناعية	هيثم الوحيددي	الرئيس التنفيذي
سلطة جودة البيئة	عيسى موسى عدوان	مدير عام المصادر البيئية
وزارة الاقتصاد الوطني	سميرة قزاز	مدير دائرة الرقابة الإدارية
صندوق اقراض وتطوير البلديات	نزار سمحان	مدير دائرة التخطيط الاستراتيجي
وزارة الحكم المحلي	سلوى شببطة	مدير دائرة الشركات
وزارة الحكم المحلي	سليمان أبو مفرح	مدير عام المجالس المشتركة
بلدية بيت لحم	داود أحمد صلاحات	عضو مجلس بلدي
بلدية قلقياية	محمد هاشم المصري	رئيس البلدية
بلدية رام الله	ندين بريار	رئيس وحدة التنمية المستدامة
بلدية بيتا	نبيل حمدان	مدير التنظيم والمشاريع
بلدية نابلس	رانية دولة	رئيس قسم تطوير الطرق
بلدية البيرة	عزلم اسماعيل	رئيس البلدية
جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين	بدون اسم	مدير مالي
جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين	محمود زلموط	أمين الصندوق
جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين	رونزلا أبو عواد	مدير العلاقات الدولية
جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين	بدون اسم	--
جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين	بدون اسم	--
جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين	بدون اسم	--
شركة عقارات لإدارة المجمعات	مؤيد دويكات	رئيس الحسابات
جمعية مركز المؤسسات الصغيرة (SEC)	سامح فهمي	مطور أعمال
غرفة التحكيم الفلسطينية الدولية	عبد الله عابدة	القائم بأعمال المدير التنفيذي
مصنع يناع للمياه المعدنية - بيتا	موسى عبد حمائل	مساهم ومستثمر في المصنع

### ملحق (16): جدول (23) المقابلات (مع حفظ الألقاب) مرتبة تصاعدياً حسب تاريخ إجرائها

تاريخ المقابلة	الموقع الوظيفي	اسم من تمت مقابله	اسم المؤسسة/الهيئة
29.04.2021	الأمين العام لمجلس الوزراء	أمجد غانم	الأمانة العامة لمجلس الوزراء
29.04.2021	مدير دائرة التخطيط الاستراتيجي	نزار سمحان	صندوق اقراض وتطوير البلديات
29.04.2021	مدير دائرة الشراكات	سلوى شبيطة	وزارة الحكم المحلي
29.04.2021	مدير عام المجالس المشتركة	سليمان أبو مفرح	وزارة الحكم المحلي
25.05.2021	مدير عام المصادر البيئية	عيسى عدوان	سلطة جودة البيئة
25.05.2021	الرئيس التنفيذي	هيثم الوحيدى	هيئة تشجيع الاستثمار والمدن الصناعية
31.05.2021	مدير عام البلدية	أحمد أبو لبن	بلدية رام الله
31.05.2021	رئيس وحدة التنمية المستدامة	ندين بريار	بلدية رام الله
01.06.2021	رئيس البلدية	محمد هاشم المصري	بلدية قلقياية
06.06.2021	مدير التنظيم والمشاريع	نبيل حمدان	بلدية بيتا
08.06.2021	القائم بأعمال مدير الجمعية	جهاد عقل	جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين
08.06.2021	القائم بأعمال المدير التنفيذي	عبد الله عابدة	غرفة التحكيم الفلسطينية الدولية