# الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص -التجربة الماليزية نموذجا-

# The Public-Private Partnership - The Malaysian Experience as a Model-

**بن لاغة محمد رضا [1] *، بلمهدي طارق[2]**

[1] جامعة الجزائر3- الجزائر، red.benlagha@gmail.com

[2] جامعة الجزائر3- الجزائر، tarek.belmahdi@gmail.com

الاستلام: 29 /2022/03 القبول: 11 /2022/05 النشر: 30 /2022/06

**ملخص:**

تعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أحد الوسائل الأساسية الحديثة، التي تساهم في تعزيز وتوفير الحاجات الضرورية لمجتمعاتها من خلال تقديم خدمات ذات جودة متميزة في ظل متطلباته المتزايدة، وهو ما دفع بالكثير من الدول إلى الاهتمام أكثر بهذا التوجه لأجل إشباع رغبات مواطنيها.

تهدف هذه الدراسة إلى عرض تجربة ماليزيا في مجال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وتوصلت الدراسة إلى أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ماليزيا هي نموذج فعال، كما لها أهمية كبيرة على المستويات الاقتصادية، الاجتماعية.

**الكلمات المفتاحية:** القطاع العام، القطاع الخاص، الشراكة، التجربة الماليزيا.

**رموز jel:** L33

**Abstract:**

Public-Private Partnership (PPP) is one of the most basic modern tools that contribute to the promotion and provision of the needs of its communities by providing quality services in the light of its increasing demands. This has led many countries to pay more attention to this trend in order to satisfy the needs of its citizens.

This study aims to present the Malaysian experience in the field of partnership between the public and private sectors. The study concluded that the partnership between the public and private sectors in Malaysia is an effective model, and has great importance on the economic and social levels.

**Keywords:** Public Sector, Private Sector, The Partnership, Malaysia experience.

**(JEL) Classification :** L33.

## 1. المقدمة

لقد لقي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل الحكومات والمراكز البحثية في مختلف أنحاء العالم، حيث تعد عقود الشراكة من اهم الأساليب التي تلجا اليها الإدارة أو الدول في تنفيذ المشاريع التنموية

* **المؤلف المراسل**

والخدمية، وخاصة الدول النامية والتي تعاني من المديونية والعجز في موازنتها من جهة، ومن جهة أخرى التزايد في عدد السكان وتزايد نمو الطلب على خدماتها، ونتيجة لذلك ولعوامل أخرى أهمها عدم استيفاء الاحتياجات التمويلية لهذه المشاريع، خاصة في الدول النامية، أدى بها الى ضرورة إقامة شراكات مع وحدات من القطاع الخاص وذلك بعد أن تبين أن تحقيق عمليتي التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا تحدث إلا من خلال تكاتف الجهود بين القطاعين العام والخاص، من خلال حشد كافة الإمكانيات المادية والبشرية للقطاعين العام والخاص حيث يعرف هذا النوع من العقود بانه اتفاق بين الإدارة والمتمثلة في القطاع العام وشركات القطاع الخاص من اجل المشاركة في إنشاء أو تنفيذ أو إدارة المشاريع الخدمية ومشاريع البنى التحتية , ويمتاز هذا النوع من العقود بصفته الهجين كونه من العقود الخاصة.

### 1.1. إشكالية الدراسة:

ومن خلال ما سبق جاءت فكرة الدراسة الحالية للتعرف على الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص مع دراسة التجربة الماليزية كنموذج ناجحا والتي استطاعت خلال فترة قصيرة إلى تحقيق نجاحات معتبرة في هذا المجال بعدما استقطبت مستثمريها من القطاع الخاص خاصة في البنى التحتية وتشغيلها، وعليه سنحاول الإجابة على التساؤل الآتي:

**ماهي الدروس المستفادة من التجربة الماليزية في مجال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص؟**

### 1.2. أهمية الدراسة:

إن مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص حديثة عهد به كثير من البلدان، حيث أصبحت ثقافة حديثة تبنتها معظم الدول المتقدمة في نشاطاتها الاقتصادية ومشاريعها الخدمية.

ومن هذا المنطلق تكمن أهمية هذه الدراسة في الدور الذي قد تلعبه الشراكة مع القطاع الخاص في توفير الموارد المالية اللازمة لمواجهة المصروفات التشغيلية المتزايدة وتمويل مشروعات جديدة، كما تنبع أهمية هذه الدراسة في تحليل ومعرفة حجم الشراكة ما بين القطاع العام والقطاع الخاص في ماليزيا، من أجل توفير خلفية علمية ومعلومات حقيقية للجهات المعنية في الدولة لكي تستخدم في تطوير القطاعات. المناسبة ومعرفة آلية تطبيق وتنفيذ استراتيجيات شراكة حقيقية تضمن لها الاستمرار في تقديم خدمات أفضل للمواطنين

### 1.3. أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى:

- التطرق لمفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بصفة عامة والى الشراكة في ماليزيا بصفة خاصة بصفتها من بين التجارب الرائدة في هذا المجال؛

– التعرف على أنواع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، اهم الدروس المستفادة من التجربة الماليزية في مجال الشراكة.

## 2.الإطار النظري الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

زاد الاهتمام بالشراكة بين القطاعين العام والخاص منذ مطلع التسعينات، بعد أن اتضح بأن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد جميع إمكانيات المجتمع بما فيها طاقات وموارد وخبرات لدى القطاعين العام والخاص. لذلك، سعت الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، إلى بناء علاقات تشاركية تساهم فيها قطاعات المجتمع في توحيد المشاريع والأعمال، وإدارتها وتشغيلها وتطويرها وتنميتها، من أجل خدمة أغراضها على أساس مشاركة فعلية، وحوكمة جيدة، ومساءلة شفافة، ومنفعة متبادلة.

### 2.1. مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يعبر مفهوم الشراكة عن تحول في نموذج تمويل وإدارة البنية التحتية والخدمات، من التعاقد التقليدي إلى نمط تعاقد تمثل فيه الحكومة الشريك العام، بينما يمثل المستثمر الشريك الخاص. بهذا المفهوم، تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشكل عام وسيلة تعاقدية تَمكّن من الاستفادة من الكفاءات الإدارية والتقنية والقدرات التمويلية لدى القطاع الخاص لتقديم الأصول العامة، سواء كانت أصول جديدة أو تطوير لأصول قائمة، والخدمات العامة.

هناك طائفة واسعة من الدراسات صادرة عن المؤسسات الدولية أشارت إلى مفهوم الشراكة من زوايا مختلفة. على سبيل المثال، طبق ا لصندوق النقد الدولي يشير مفهوم الشراكة إلى أنها الترتيبات التي يقوم بموجبها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة على أن تقدمها الحكومة (IMF, 2004)

يتبنى البنك الدولي وجهة نظر أوسع في تعريف مفهوم الشراكة، حيث تَعرف بأنها عقد طويل الأجل بين طرف خاص ووكالة حكومية، لتوفير أصول أو خدمات عامة، يتحمل فيها الطرف الخاص مسؤولية كبيرة عن المخاطر والإدارة. كذلك يمكن أن يشير مفهوم الشراكة إلى الترتيبات، عادة على المدى المتوسط إلى الطويل، بين القطاعين العام والخاص التي يتم بموجبها تقديم بعض الخدمات التي تقع ضمن مسؤوليات القطاع العام من قبل القطاع الخاص، مع اتفاق واضح على الأهداف المشتركة لتقديم الخدمات العامة (World Bank, Asian Development Bank, & Inter-American Development Bank, 2014)

بحسب المفوضية الأوروبية، يشير مصطلح "الشراكة بين القطاعين العام والخاص" بشكل عام إلى أشكال التعاون بين السلطات العامة والقطاع الخاص بغرض ضمان تمويل أو بناء أو تجديد أو إدارة تشغيل البنية التحتية أو تقديم الخدمات (أسماعيل و بدوي، 2020، صفحة 2)

كما تُعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها اتفاق بين الحكومة وواحد أو أكثر من الشركاء من القطاع الخاص، يقوم بموجبه الشركاء من القطاع الخاص بتقديم الخدمة بطريقة تتماشى فيها أهداف تقديمها للحكومة مع أهداف الربح للشركاء من القطاع الخاص (OCDE, 2008)

لعل القاسم المشترك بين هذه التعريفات، أن هناك مجهود تعاوني مستمر، ومشاركة وتوزيع للمخاطر، وتعهد بالإيفاء بالالتزامات التعاقدية من أجل تحقيق أهداف مشتركة. فالشراكة بهذا المفهوم تعبر عن تحالف بين طرفين يتجاوز العلاقة التعاقدية التقليدية ويظهر ما لدى الشركاء من قدرات وكفاءة لتحقيق المنافع المشتركة. برغم هذه المشتركات، تتباين تعاريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص من حيث نطاق الترتيبات وشكلها.

**2.2. مبادئ الشراكة بين القطاعين العام والخاص.**

تعتمد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على عدد من الأسس التي يصعب في ظل عدم توفرها تطبيق الشراكة بالشكل النافع، من هذه الأسس وضوح الأهداف، ووجود البيئة القانونية التي تضمن حقوق كل طرف، بالإضافة الثقة المتبادلة بين الأطراف المتعاقدة. وقد أورد (حمدونة، 2017، الصفحات 47-50) عدد من المبادئ التي يرى وجوب توافرها بين الشركاء لإنجاح ولتحقيق عملية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، منها:

- **الالتزام والتعهد** : إنجاز وتنفيذ القرارات التنموية وفقا لمنهجية وأهداف تحدد دور كل شريك في ظل مناخ إداري فعال يتعهد كل طرف فيه بالالتزام بالدور المحدد له من قبل؛
- **الاستمرارية:** غالبا ما يستمر تنفيذ مشروعات الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص إلى فترات طويلة، وخلال هذه المدة من المحتمل أن تتغير سياسات الدولة مما قد يؤدى بدوره إلى إلغاء مشروعات الشراكة. لذا يجب الأخذ في الاعتبار المدد الزمنية الملائمة عند تنفيذ مشروعات لها درجة من الحساسية السياسية، كما يجب تحديد الإطار العام ومنهجية الإدارة في ظل قوى السوق التي تحكم عملية الشراكة؛
- **الشفافية:** وتعني التنسيق بين الشراكة من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها الشريك لتنفيذ الأهداف الموضوعة، مع التعامل بصدق ووضوح مع المتغيرات الداخلية والخارجية التي تحدث خلال فترة الشراكة.

ويرى (Boussabaine, 2006) أن المفاهيم الأساسية التي تؤدي إلى تفعيل دور المشاركة بين القطاع العام والخاص تتركز على ما يلي:

- توزيع عادل في المخاطر والعوائد؛
- تقديم موارد وخبرات القطاع الخاص إلى القطاع العام؛
- توفير الخدمات العامة بواسطة القطاع الخاص وبمستوى أداء مضمون؛
- توفير الخدمات بجودة عالية وتكاليف فعالة؛
- التشجيع على الابتكار والتطوير في تصميم وتشغيل الخدمات؛
- نقل المخاطر؛
- اتفاقيات تعاقدية طويلة الأجل؛
- بديل محكم للإنفاق العام؛
- توفير الخدمات العامة بقيمة فعليه مقابل ما يصرف عليها من أموال.

**2.3. أهداف الشراكة بين القطاع العام والخاص.**

**أ. الهدف هو تغيير نشاط الحكومة من التشغيل للبنية الأساسية والخدمات العامة بحيث تستطيع بدلا من ذلك:**

- التركيز على وضع السياسات لقطاع البنية الأساسية؛
- وضع الأولويات لأهداف ومشروعات البنية الأساسية؛
- مراقبة مقدمي الخدمات وتنظيم الخدمة.

**ب. إدخال الإدارة والكفاءات التي لدى القطاع الخاص إلى مجال الخدمات العامة، وإشراكه في تحمل المخاطر.**

**ت. تحقيق قيمة أفضل مقابل النقود فيما يتعلق بالإنفاق العام:**

بمعنى السعر الأمثل للعميل على أساس التكلفة على مدار مدة العقد، وجودة الخدمة المقدمة، والمخاطر التي يتحملها المشارك. فالسعر الإجمالي لمناقصة القطاعين العام والخاص المقدمة من الشريك يجب أن يكون أقل من التكلفة التي تتحملها الحكومة لو قامت بتوفير نفس مستوى الخدمة، متضمنة التكاليف الإضافية للمخاطر (تجاوزات التكلفة، التأخيرات ... الخ) التي يمكن تواجهها الحكومة.

**ث. تنفيذ مشروعات الاستثمار في الوقت المحدد وبالميزانية المحددة.**

**ج. تفادى تدهور الأصول والمنشآت الضرورية للخدمات العامة نتيجة للصيانة غير الفعالة أو التشغيل القاصر.**

**ح. تحقيق التأكد من الموازنة (فيما يختص برأس المال والتكاليف التشغيلية).**

**خ. إدخال الابتكارات على تصميم المشروع بالنسبة للأصول والتشغيل والصيانة.**

د. **نقل المخاطر التي يمكن إدارتها أفضل بواسطة القطاع الخاص (التصميم والإنشاء والتمويل والصيانة) بعيدا عن الموارد المحدودة للحكومة.**

كما يشير (الرشيد، 2006، الصفحات 27-28) إلى أن من أهم أهداف الشراكة:

**أولاً:** تنفيذ مشروعات الإستثمار في الوقت المحدد وبالميزانية المحددة، هذا مع إدخال الإدارات والكفاءات التي لدى القطاع الخاص، إلى مجال الخدمات العامة والشراكة في تحمل المخاطر.

**ثانيا :** إدخال الابتكارات على تصاميم المشروعات وتشغيلها وصيانتها، فضلاً عن العمل على تفادي تدهور الأصول والمشروعات الضرورية للخدمات العامة، نتيجة الصيانة غير الفعالة أو التشغيل غير الفعال.

**ثالثا:** نقل المخاطر التي يمكن إدارتها بصورة أفضل بواسطة القطاع الخاص (الإنشاء والتمويل والصيانة) بعيدا عن الموارد المحدودة للحكومة.

## 3. أنواع الشراكة بين القطاع العام والخاص.

تصنف الشراكة من خلال المفاهيم والتوجهات والمعايير المعتمدة في التصنيف مثل نمط التنظيم، واتخاذ القرار، نوع القطاع، طبيعة النشاط، طبيعة العقد حيث يتحدد الدور الذي يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن الشراكة، وبناءا على ما سبق يمكن تقسيم الشراكة الى قسمين: (دكروري محمد، 2009، الصفحات 6-7)

### 3.1. شركات تعاونية:

وتدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث تتصف الشراكة بعلاقات أفقية بين إطراف الشراكة ويتم اتخاذ القرار بالإجماع ويشترك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات ولا يوجد إشراف منفرد لاي طرف بموجب القواعد التي يفرضها.

### 3.2. شركات تعاقدية (العقود):

وتعنى بترتيبات توصيل الخدمات بموجب عقد بين طرفين وتكون العلاقات بين إطراف الشراكة عمودية مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة على النشاط وعلى الأطراف الأخرى المساهمة في الشراكة وهذه الجهة لا تمارس أداء المهام بل تعتمد على الأطراف الأخرى في ذلك وتكون قادرة على إنهاء الشراكة أحيانا أحاديا استناداً إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص.

أ. **عقود الخدمة:** تعد عقود الخدمة من العقود الملزمة للطرفين، وتتم بين هيئة حكومية يكون لها الصلاحيات اللازمة وشركة أو أكثر من القطاع الخاص، حيث يقوم الأخير بتقديم بعض الخدمات التي يتم الاتفاق عليها، وتعد هذه العقود من العقود قصيرة الأجل تتراوح مدتها بين سنة وثلاث سنوات، وتنتشر هذه العقود عل نطاق

واسع في دول كثيرة مثل ماليزيا، الهند وغيرها، ومن أمثلة الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص في هذه العقود قراءة العدادات وتحصيل الفواتير وصيانة وإحلال وتجديد شبكات مياه الشرب ومحطات رفع مياه الصرف الصحي وغيرها، وتتميز هذه العقود بوجود عنصر المنافسة فيها من خلال التعاقد مع شريك أو أكثر من القطاع الخاص ومن ثم الاستفادة من خبرته خاصة في النواحي الفنية، مما يحقق كفاءة كبيرة في التشغيل والأداء.

ب. **عقود الإدارة:** وهي عقود تتفق من خلاله هيئة أو مؤسسة حكومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة، ومن ثم تتحول حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة ويظل حق الملكية للمؤسسة الحكومية، في مقابل أن تحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وتبقي المؤسسة الحكومية هي المسئولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، وتتراوح مدة هذه العقود بين ثلاث إلى خمس سنوات، وتلجأ الحكومات إلى هذه الطريقة في حالات الشركات الخاسرة، وذلك لتنشيطها وإدخال طرق القطاع الخاص لرفع قيمتها وأسعارها حين تعرض للبيع.

ت. **عقود الإيجار:** وهي عبارة عن عقد تمنح من خلاله الحكومة –مالكة الأصل- إلى شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة يتم الاتفاق عليها وتتراوح عادة ما بين (6–10 سنوات) مقابل أن تقوم الشركة الخاصة بدفع الإيجار المتفق عليه، على أن تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية -بعكس عقود الإدارة – مما يحفزها على تخفيض نفقاتها والحفاظ على قيمة الأصول، وتبقى الدولة مسئولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون، ومن مزايا هذه العقود للدولة توفير نفقات التشغيل بدون التنازل عن الملكية، والحصول على دخل سنوي دون التعرض لمخاطر السوق، إضافة إلى وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى، وإدخال المهارات الإدارية والتكنولوجية المتطورة مما يزيد من كفاءة استخدام أصول الشركة.

ث. **عقود الامتياز:** وتمنح الحكومات هذه العقود للقطاع الخاص، وفي هذه الحالة تتحول حقوق التشغيل والتطوير إلى الجهة المستفيدة (الشركة الخاصة)، إضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي تقع عليها، وذلك لفترة معينة تتراوح بين (15–30 سنة) بعدها ترجع الأصول إلى القطاع العام، في مقابل أن يحصل صاحب الامتياز على إيرادات تضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون واستهلاك استثماراته، وقد استخدمت هذه الطريقة وأثبت نجاحا في بعض الدول كالأرجنتين حينما طبقت في مجال النقل والمواصلات (السكك الحديدية)، وتتميز هذه العقود في أن صاحب الامتياز هو الذي يتحمل النفقات الرأسمالية والاستثمارات مما يخفف أعباء الدولة، غير أن وجود مستثمرين بهذا الحجم الكبير لهذه الاستثمارات من الصعوبات التي تواجهها الدول، كما يقع على عاتق الدولة خلال فترة الامتياز بتنظيم ورقابة العملية الاستثمارية والجودة والأسعار.

ج. **البناء والتشغيل ونقل الملكية:** يعتبر هذا الأسلوب من أحد أشكال تقديم الخدمات تمنح بمقتضاه الجهة الحكومية – لفترة من الزمن- أحد الاتحادات المالية الخاصة -شركة المشروع- الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تقترحه الحكومة بالإضافة إلى الاستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافية لتسترد شركة المشروع تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عائدات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الاتفاق، وتنتقل ملكية المشروع وفقا لشروط التعاقد أو الاتفاق إلى الجهة المناحة دون مقابل أو بمقابل تم الاتفاق عليه مسبقا.

ويمتاز هذا الأسلوب بأنه يحول مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص، إضافة إلى أنه يفيد الحكومة في الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيا المتقدمة، كما أنه يعد عاملاً من عوامل جذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية الكبرى وذلك لضخامة الأعمال التي يستخدم فيها هذا الأسلوب، ولكن يؤخذ على هذا الأسلوب من الشراكات أنه يتطلب عناية خاصة بتصميم مستندات العطاء، كما أن عمليات الطرح والإرساء معقدة نسبيا مقارنة بالعقود الأخرى، مما يؤثر بالسلب على الخطط التنموية المتعلقة بتنفيذ تلك الشراكة، كما يوجه لهذا الأسلوب من نقد أنه يتطلب أن يكون هناك استقراراً سياسيا واقتصاديا ملائما، وأن تتواجد بيئة قانونية وتنظيمية محددة، وغيرها من العوامل الجاذبة والملائمة للاستثمار الأجنبي، وكلها متطلبات غير ثابتة ومتغيرة طبقا للظروف الدولية والإقليمية والمحلية.

ح. **البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية:** في ظل هذا الأسلوب تقوم الدولة أو إحدى أجهزتها الحكومية بمنح مستثمر القطاع الخاص الحق في إقامة أحد المشروعات الخدمية وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المشروع وصيانته وتحصيل مقابل تقديم الخدمة لسداد أعباء التمويل وتحقيق فائض ربح مناسب لمدة زمنية متفق عليها على أن تؤول ملكية أصول المشروع للدولة في نهاية تلك الفترة الزمنية، ويختلف هذا الأسلوب عن أسلوبBOT حيث يعتبر نظام BOOT تطبيقا بارزاً النظام المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة، حيث تكون ملكية الأصول خلال مدة المشروع خالصة للقطاع الخاص وهو الأمر الذي لا يتحقق في أنواع العقود السابق الإشارة إليها.

يمتاز هذا الأسلوب مثل أسلوب BOT بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فان مخاطر الاستثمار والتمويل تقع على عاتق القطاع الخاص بكاملها، في حين أنه يعيبه لأنه لا يخضع المشروع خلال مدة التشغيل والصيانة لهيمنة السلطة العامة أو الإدارة الحكومية وإن خضع لرقابتها.

## 4. تجربة الماليزية في الشراكة بين القطاع العام والخاص.

تعد التجربة الماليزية في نظام الشراكة والتنمية من التجارب المهمة فقد نجحت دولة ماليزيا في المزج بين اقتصاديات العولمة والاحتفاظ بنهج الإقتصاد الوطني لتتحول خلال فترة قصيرة من بلد زراعي فقير الى واحد من اهم وأكبر الدول المصدرة للسلع والتقنية الصناعية في منطقة جنوب شرقي أسيا.

خلال وقت وجيز تحولت ماليزيا من بلد يعتمد على تصدير بعض المواد الأولية الى أكبر الدول المصدرة للسلع الصناعية في منطقة جنوب شرق أسيا، فقد تصدرت ماليزيا المرتبة التاسعة من بين ثلاثون دولة مصدرة للتقنية العالية حسب تقرير التنمية البشرية الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لعام 2001 متقدمة عن كل من الصين والسويد.

**4.1. نشأة الشراكة في ماليزيا.**

بدأت دولة ماليزيا أولى تجارب الشراكة بمنح قطع الأراضي الزراعية الى الباحثين عن العمل فيها آنذاك لاستيعاب اليد العاملة المتكدسة وهو ما ساعد في تحقيق بعض الإيرادات ولكن هذه الخطوة لم تكن كافية لاستيعاب جميع الأيدي العاملة أو في تحقيق المؤشرات التنموية المطلوبة مما دعت الحاجة الى البحث عن حل آخر ووقع الاختيار آنذاك على تصنيع الشرائح الإلكترونية لما تتميز به هذه الصناعة من استخدام أيدي عاملة كبيرة في ذلك الوقت وعلى هذا الأساس قامت الحكومة الماليزية بإعطاء إعفاءات ضريبية كاملة وصلت الى عشر سنوات تشغيلية لشركات القطاع الخاص العاملة في هذا النوع من الصناعات والتي عمل بها الألاف من العمالة الماليزية والذين اكتسبوا الخبرات الفنية من خلال العمل مع هذه الشركات كما قامت الحكومة الماليزية بالسماح للمستثمرين الأجانب بالاقتراض من المصارف المحلية لتحقيق فوائد مالية نتيجة القروض الممنوحة ومن خلال تنفيذ المشاريع الصناعية الأمر الذي ساهم في القضاء على البطالة في ماليزيا وازدياد متوسط دخل الفرد الماليزي.

قامت الحكومة بعد ذلك بتقديم القروض الميسرة للقطاع الخاص مع إلزامهم بتقديم أفضل مستوى من الخدمة المراد تنفيذها وطبقت نظام التسهيلات الإدارية والمصرفية وسهولة إجراءات منح الأراضي المراد إقامة المشاريع التنموية عليها لنجاح عقود الشراكة وعملت على تحقيق بيئة أعمال سليمة من خلال ما يلي: (راتب خليفة و محمد شاكر، 2016، الصفحات 28–29)

- استقرار السياسية والعمل على إطلاق سياسة تطور اقتصادي قدمت رؤية اقتصادية تنموية خلال الفترة (1997-1999) مبنية على تحسين وتطوير الأداء الحكومي وتحقيق الشفافية في التعامل مع القطاع الخاص والعدالة بتوزيع المخاطر لضمان نجاح عقود الشراكة؛
- تطوير سياسة الاقتصاد والعمل المصرفي من خلال التعاملات المصرفية الميسرة والسياسة المالية المستقرة خاصة في نظام الضرائب والعفو الضريبي لمشاريع الشراكة؛
- العمل على تطوير وتنمية الموارد البشرية وتحقيق سياسة الاقتصاد المعرفي وحقوق الفكر من خلال تعزيز الابتكار والإبداع إذ قامت الحكومة الماليزية بعدة إجراءات لتطوير مواردها البشرية وكوادرها الحكومية وخاصة العاملة في مجال نظام الشراكة من خلال إنشاء مؤسسات تدريب وتأهيل مهني مستمر وتخريج قوى عاملة كفؤة وعالية الإنتاج؛
- تطوير نظام الإدارة وسن ووضع التشريعات القانونية المحددة لنظام شراكة متكامل محدد الواجبات والمسؤوليات ما بين القطاعين مع وضع كافة الأطر التنظيمية واللوائح والتعليمات الخاصة بهذا المجال.

ابتداء من عام 1973 قامت ماليزيا بإتباع برنامج لخصخصة المؤسسات العامة، وبدأت بخصخصة المؤسسات الكبرى في قطاعات النقل والبنية الأساسية، فقد تم بيع نحو 48 % من شركة الخطوط الجوية الماليزية إلى المواطنين دون أن يطرأ أي تغيير في إدارة الشركة وقوانينها، إلا أنه قد تم منح الإدارة صلاحية اتخاذ قرارات الاستثمار، الأمر الذي كان له مردود إيجابي، فقد تحولت من شركة لم تحقق أرباح تذكر وعدم سدادها للضرائب المستحقة عليها إلى شركة محققة للأرباح ومسددة للضرائب المفروضة عليها. ( البنك الدولي لبحوث السياسات العامة، 2000، صفحة 42)

حيث بلغ عدد إجمالي مشاريع الخوصصة للفترة 1994_1983نحو مئة وعشرون مشروع، كان منها خمسة وعشرون مشروع جديد أما الباقي كانت نتيجة تحويل مشاريع القطاع العام الى قطاع خاص، حيث بدأت ماليزيا بخصخصة عدة قطاعات مختلفة شملت المواصلات والخدمات العامة وخدمات الصحة والتعليم ومن بين اهم الأشياء التي ساهمت في إنجاح برنامج التخصيص في ماليزيا وجود الإطار الرقابي والذي هو عبارة عن نظام رقابي للأنشطة التجارية والمرافق العامة التي جرت خصخصتها.

أما فيما يخص اليد العاملة المحولة من القطاع العام الي الخاص لم تشكل مشكلة بالنسبة لماليزيا وذلك لعدة أسباب منها:

- يتمتع العاملون في القطاع الخاص بارتفاع في الرواتب مقارنة برواتب القطاع العام؛

– فرضت الحكومة الماليزية جملة من الشروط لشركات القطاع الخاص وذلك بتوظيف العمالة المتنقلة إليهم لمدة لا تقل عن خمسة سنوات.

**4.2. مبررات توجه ماليزيا نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص.**

يوجد العديد من المبررات التي دفعت ماليزيا للتوجه نحو الشراكة ومن أهم هذه المبررات (أحمد خليل، 2017، الصفحات 98–99):

– ارتفاع تكاليف الإنتاج لبعض المشروعات بالمقارنة بإمكانات الدولة المحدودة، إضافة لمحاولة الاستفادة من معرفة القطاع الخاص بالأساليب التكنولوجية المستخدمة في شركات القطاع الخاص، أو ما يترتب على المشاركة مع القطاع الخاص من عملية نقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة من خلال تشجيع إقامة تلك المشروعات باستثمارات لشركات أجنبية؛

– لجأت الحكومة الماليزية إلى الشراكة لمواجهة أعبائها المالية الناجمة عن التزامها بتحقيق أهدافها الاقتصادية وتشجيع الأساليب التمويلية المختلفة بعيداً عن التمويل الحكومي، حيث طبقت هذه المشروعات بغرض نقل المخاطر الذي عمل على خلق BOT إلى القطاع الخاص والعمل على تشجيع نظام وضع جديد في تمويل المشروعات المنفذة طبقاً لهذا النظام.

**4.3. بعض نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ماليزيا.**

**أ. مشروع إمداد جزيرة " Lang Kawi " بالمياه النقية.**

تم تنفيذ هذا المشروع بالاتفاق مع شركتين على إقامة هذا المشروع وفقاً لنظام BOT وذلك من أجل إمداد الجزيرة بالمياه ويسمى System Lang Kawi Water Supply ويشمل هذا النوع إقامة تجهيزات للحصول على مياه النهر وضخها في أنابيب حتى تصل إلى مصنع تنقية المياه الذي يتم إقامته على الشاطئ الرئيسي للجزيرة الذي يوجد بجانب النهر، ثم يتم مد للجانب Lang Kawi أنابيب تحت مياه البحر لنقل المياه المعالجة من جزيرة الأخر، يتم إقامة خزان مياه ضخم بالإضافة إلى محطة لسحب المياه وضخها للمستهلكين، ويساهم هذا المشروع في إضافة نحو 12 مليون جالون مياه للجزيرة. (هاني علي، 2005، الصفحات 156–157)

**ب. الطرق السريع الشمالي الجنوبي في ماليزيا.**

يعد مشروع الطريق السريع الشمالي الجنوبي في ماليزيا والرابط للحدود مع تايلاند شمالاً والحدود مع سنغافورة جنوباً من أهم الطرق السريعة في ماليزيا، والذي يبلغ طوله نحو 900 كيلو متر وهو يعد من أكبر المشروعات التي تم تمويلها بنظام BOT باستثمارات تقدر بنحو 3,5 مليار دولار أمريكي.

وقد بدأت الحكومة الماليزية بالبدء في تنفيذ هذا الطريق منذ بداية الثمانينات بتمويل حكومي، إلا أن المشروع واجه عدداً من الصعاب تمثل أهمها في عدم قدرة الحكومة على استكمال الطريق بعد الانتهاء من تنفيذ نحو 55% من المشروع، وذلك بسبب العجز الكبير والمستمر في الموازنة العامة للدولة، ومع منتصف الثمانينات تقدم القطاع الخاص بمبادرة إلى الحكومة لتمويل واستكمال المشروع من خلال تسليط الضوء على المنافع التي ستعود على الدولة من وراء قيام القطاع الخاص بهذا الدور وعلى أن يتم هذا من خلال عقود BOT، وتم توقيع العقود خلال عام 1987 ومنح القطاع الخاص امتياز لهذا المشروع لمدة 30 عام ينتهي في عام 2018، وقد تم الانتهاء من إقامة الطريق خلال عام 1995 وبلغت تكاليف المشروع نحو 1,28 مليار دولار. (الجلالي، 2000، الصفحات 213-214)

وقد تم إسناد المشروع إلى 42 مقاولاً، بالإضافة إلى الاستثمارات الأخرى المضافة وتكاليف الصيانة للمشروع، مع ضمان الحكومة لحجم المرور على الطريق خلال السبعة عشر عاما الأولى للمشروع مع تحصيل الأجرة من السيارات التي تسير على الطريق في فترة الإنشاء وستحصل الشركة على أرباح تتجاوز الـ 150 مليون دولار قبل الضرائب في مرحلة التشييد. (محمد بدوي، 2005، صفحة 60)

وكان الاتفاق المالي للمشروع مثالاً جيداً في إدارة التمويل بعقود متوافقة مع التحفيز، وكان على شركة المشروع أن تسند تنفيذ المشروع إلى مقاولين من الباطن وهذا ما كان سيعرض المشروع لمخاطر عدم جودة التنفيذ، ومدى التزامهم بنصوص العقد وللتغلب على هذه المشاكل قامت الحكومة بإتباع الإجراءات الآتية: (أحمد خليل، 2017، صفحة 102)

- الربط بين مصالح المقاولين من الباطن وجودة الأصول المشيدة؛
- قيام إدارة المشروع بتصميم نظام لتعويضات تحفيزية للمقاولين من الباطن؛
- الاتفاق بين إدارة المشروع والمقاولين على دفع 87 % من قيمة العقد نقداً والباقي 13 % في هيئة أسهم في شركة الطريق السريع بعد اكتمال تنفيذه. (المصري، 1999، الصفحات 234-235)

وقد قدمت الحكومة الماليزية لشركة المشروع الضمانات والحوافز التالية:

- قرض لشركة المشروع بقيمة 60 مليون دولار أمريكي لمدة 11 سنة بمعدل فائدة منخفض، مع منحها فترة سماح بلغت نحو 15 عاماً.
- ضمان حجم المرور على الطريق خلال مدة السبعة عشر عاماً الأولى لتشغيل المشروع.

– دعم مشروع لمواجهة مخاطر تغيرات سعر الصرف أو تغيرات معدلات الفائدة خلال السبع عشر عاماً الأولى من تشغيل المشروع. (الجلالي، 2000، صفحة 21)

## 5. الخاتمة.

إن شراكة القطاع العام مع الخاص هي فرصة كونها تساهم بشكل كبير وفعال في تخطي العديد من العقبات التنموية، وفي نفس الوقت هي مخاطرة كونها تحمل القطاع الخاص المسؤولية الاجتماعية.

فالبلدان التي تتمتع بالاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فضلا عما تقدمه من إعفاءات وحوافز وامتيازات وضمانات هي التي تستفيد من قدر أكبر من تدفقات رؤوس الأموال، مما يسمح لها بخلق قيم مضافة للقطاع العام والخاص من خلال تخفيف التكلفة لكل من القطاعين من خلال الشراكة.

### 5.1. النتائج:

عملت ماليزيا على التوسع في برنامج الخصخصة الذي يعتمد على تمليك المواطنين الشركات العامة، وذلك بعد أن نجحت الدولة في تكوين بنية أساسية واقتصادية ضخمة، يمكن الاعتماد عليها في تحقيق النهضة، وتحقق ذلك على طريقتها الخاصة، فقد نمت مسؤولية الأفراد ودفعهم عملياً في المساهمة في تحقيق الأهداف القومية، واحتفظت بسهم خاص في إدارة المؤسسات ذات الأهمية الإجتماعية والاستراتيجية، لعدم التخلي عن دورها في ممارسة الرقابة والإشراف عليها.

من اهم أسباب نجاح الشراكة في ماليزيا التخطيط الجيد وتنفيذ الخطط التي تم وضعها في الإطار الزمني لها، والنظرة المستقبلية في عملية التخطيط، وتوجه ماليزيا إلى الخصخصة كان له فضل كبير في جلب رؤوس الأموال للاستثمار في البنية التحتية وتخفيف العبء على الدولة. النجاح في محاربة الفساد فقد أنشات ماليزيا أكاديمية مكافحة الفساد والتي تقوم بتدريب الماليزيين العاملين في الهيئات الرقابية.

اكتسبت الحكومة الماليزية خبرات في التعامل مع نظام الشراكة، وذلك من خلال تنامي عدد وقيمة عقود الشراكة بين الحكومة الماليزية، والقطاع الخاص لتمويل مشروعات البنية الأساسية ويتبن ذلك من خلال:

نجاح الحكومة الماليزية في تعظيم الاستفادة من كفاءة القطاع الخاص في المشروعات المنفذة بنظام الشراكة، وهو ما يترتب عليه زيادة عائدات الدولة والتي تمكنها من الإنفاق على المشروعات التي لا يقبل عليها القطاع الخاص.

تخلصت الحكومة من أعباء تمويل مشروعات البنية الأساسية التي تم تنفيذها بنظام الشراكة ولكن ما زال الاقتصاد يتحمل هذا العبء حيث أن المنافع المتولدة من المشروعات الناجمة يقابلها التكاليف المترتبة على فشل أحد المشروعات والتي تكون كبيرة بسبب ارتفاع تكلفة رأس المال الخاص.

تحقيق الأهداف بعيدة المدى التي يسعى إليها المجتمع من تدريب وتعليم وانخراط في الاقتصاد العالمي استغلال الفرص التي توفرها الثورة المعلوماتية القادرة على إدارة التنظيمات والشبكات والإدارة التي تتطلبها الشراكة.

أصبح هناك توجه عام لدى القطاع العام نحو مشروعات الشراكة والدخول في تلك الأنواع من المشروعات وفقاً لنظام الشراكة نظراً لكون تلك العقود والمشروعات تضمن توفير دخل مستمر لتلك الشركات ولهذا تتنافس تلك الشركات للدخول في مشروعات الشراكة.

### 5.2. التوصيات:

من خلال النتائج المتوصل إليها نوصـي بما يلي:

- يجب على الدول الأخر الاستفادة من التجربة الماليزية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مختلف القطاعات؛
- ضرورة وضع التشريعات والقوانين التي تهدف إلى تشجيع إقامة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مختلف المجالات؛
- يجب توفير كل الإمكانيات المادية والبشرية والمالية التي من شأنها أن تحقق الأهداف المرجوة من إقامة هذا النوع من الشراكات؛
- يجب تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص في بعض القطاعات بشكل تدريجي؛
- يجب تكوين هيئة مختصة لمتابعة وتقييم المشاريع التي تدخل ضمن هذا النوع من الشراكات.

## 6. المراجع

Boussabaine, A. (2006). *Cost Planning of PFI and PPP Building Projects* (1 ed.). London: Routledge. doi:https://doi.org/10.4324/9780203018842

IMF. (2004). *Public-Private Partnerships.* Washington, D.C: IMF: Prepared by the Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank),. Retrieved from https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf

OCDE. (2008). *Public-Private Partnerships : In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.* PARIS: OCDE. doi:https://doi.org/10.1787/9789264046733-en

World Bank, Asian Development Bank, & Inter-American Development Bank. (2014). *Public-Private Partnerships Reference Guide Version 2.0*. Washington, D.C: World Bank. Retrieved from file:///C:/Users/User/Downloads/903840PPP0Refe0Box385311B000PUBLIC0.pdf

أحمد راتب خليفة، و أنهار محمد شاكر. (2016). *دراسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتحليل تجربة التنفيذ والتشغيل المشترك لقطاع الموانئ*. العراق: وزارة التخطيط.

البنك الدولي لبحوث السياسات العامة. (2000). معجزة شرق آسيا: النمو الاقتصادي والسياسات العامة. أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية.

رفيق يونس المصري. (1999). أعمال ندوة التعاون بين الحكومة والقطاع الأهلي في تمويل المشروعات الاقتصادية. جدة: جامعة الملك عبد العزيز.

طارق عبد القادر أسماعيل، و أحمد ابوبكر بدوي. (2020). *أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية*. أبوظبي: صندوق النقد العربي.

عادل محمود الرشيد. (2006). *إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم – النماذج– التطبيقات)*. مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

محمد اشرف حمدونة. (2017). العوامل المحددة للشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في نمو الاقتصاد الفلسطيني من وجهة نظر القطاع الخاص بقطاع غزة (مذكرة ماجستير). كلية التجارة، غزة: جامعة الإسلامية.

محمد غازي الجلالي. (2000). نحو بناء نظام متكامل لاستخدام نظام البناء والتشغيل والنقل (أطروحة دكتوراه). كلية الهندسة، مصر: جامعة عين شمس.

محمد متولي دكروري محمد. (2009). *دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية*. مصر: إدارة بحوث التمويل، وزارة المالية.

هاني أحمد خليل. (2017). الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر –تقييم للتجربة ورؤية مستقبلية–(مذكرة ماجستير). مصر: معهد التخطيط القومي.

هند محمد هاني علي. (2005). تحليل العائد الاقتصادي للاستثمار الأجنبي في مشروعات البنية الأساسية في ظل BOT في مصر (مذكرة ماجستير). كلية التجارة وإدارة الأعمال، مصر: جامعة حلوان.

وائل فوزي محمد بدوي. (2005). التجربة المصرية في مشروعات B.O.O.T ودور البنوك في تمويلها مع التطبيق على قطاع النقل البحري " الموانئ التخصصية "(مذكرة ماجستير). كلية التجارة، مصر: جامعة عين شمس.