

8-29-2022

Public-Private Partnerships in Developing and Implementing Public Services and Facilities in Cities

Sami Aldubaikhi

King Saud University, Riyadh, sami@ksu.edu.sa

Follow this and additional works at: <https://scholarworks.uaeu.ac.ae/ejer>

Recommended Citation

Aldubaikhi, Sami (2022) "Public-Private Partnerships in Developing and Implementing Public Services and Facilities in Cities," *Emirates Journal for Engineering Research*: Vol. 27: Iss. 3, Article 1.

Available at: <https://scholarworks.uaeu.ac.ae/ejer/vol27/iss3/1>

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Emirates Journal for Engineering Research by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact EJER@uaeu.ac.ae.

نموذج التخصيص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص لتنمية وتنفيذ الخدمات العامة والبنى التحتية للمدن: الطرق السريعة نموذجاً

د. سامي بن عبدالله الديخي

أستاذ مساعد، كلية العمارة والتخطيط، جامعة الملك سعود، السعودية

sami@ksu.edu.sa

(وردت بتاريخ 10 مارس وقبلت للنشر 29 أغسطس 2022)

Public-Private Partnerships in Developing and Implementing Public Services and Facilities in Cities: The Case of Toll Roads

Abstract

Saudi Arabia has established its Vision 2030 and is now implementing several new programs and initiatives to realize this Vision. The Privatization Program and Shareek Program (to enhance the role of the private sector) is one of the major programs launched to develop and implement public services and facilities in cities utilizing Public-Private Partnerships models (PPP). This paper describes the models and ways to develop and implement public services and facilities in cities, as well as discussing the role of players/partners, by using the PPP case of Toll Roads. Due to many similarities between the Indonesian experience and the Saudi counterpart, Indonesia's long learning curve with PPPs can provide the Saudi National Center for Privatization & PPP (NCP) with inspiration and useful lessons. Thus, the research methodology is based on primarily on exploring Indonesian PPPs. The paper demonstrates the importance and the vital role of PPP models as a sustainable development approach that will help Saudi Arabia achieve the objectives of Vision 2030 in developing and implementing public services and facilities in cities. Indeed, enabling and enforcing this partnership would boost the Privatization Program and Shareek Program as the pillars in developing and implementing public services and facilities in cities through efficient engagement of private sector rather than a heavy reliance on government funding to carry this responsibility alone.

Key words: Public-Private Partnership; Privatization; private sector; public sector; Saudi Arabia; Indonesia.

الخلاصة

وضعت المملكة رؤية طموحة لسنة 2030 وضمنتها عدة برامج ومبادرات لتحقيقها. ولعل من أهم هذه البرامج هو "برنامج التخصيص" وبرنامج "شريك" الذين يسعيان لتنفيذ الخدمات العامة وتطويرها في المدن من خلال نموذج التخصيص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP). تركز هذه الدراسة على أساليب تقديم مشاريع الخدمات العامة وتنفيذ البنى التحتية في المدن وتناقش دور الأطراف ذات العلاقة أو الشركاء في العملية التعاقدية، من خلال فحص نموذج تنفيذ الطرق السريعة مدفوعة الرسوم **Toll Roads**. وحيث أن التجربة الإندونيسية لها أوجه شبه كبيرة مع نظيرتها السعودية فقد يشكل التخصيص بالشراكة (PPP) الإندونيسي نموذجاً للاستلهام والاحتذاء به من المركز الوطني السعودي للتخصيص. لهذا السبب فقد تبنت الدراسة منهجية "تقصي الحالات الدراسية" وبالتحديد الحالة الإندونيسية.

خلصت الدراسة إلى أهمية الدور الحيوي الذي يمكن أن يقدمه نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) في مجال تنفيذ الخدمات العامة والبنى التحتية من أجل تحقيق تنمية مستدامة للمدن ضمن منظور رؤية المملكة 2030. هذه الشراكة من شأنها أن تعزز برامج التخصيص وشريك باعتبارهما ركائز أساسية لتنفيذ الخدمات العامة والبنى التحتية من خلال فتح المجال لمساهمة فعالة من القطاع الخاص وعدم إنبالك الميزانية العامة للدولة التي غالباً ما كانت تتحمل هذا العبء لوحدها.

الكلمات المفتاحية: التخصيص؛ الشراكة؛ القطاع العام؛ القطاع الخاص، السعودية؛ إندونيسيا.

المقدمة

الخدمات العامة والبنى التحتية في المدينة. وعليه فإن دراسة معمقة لتجارب كانت لها نجاحات في الكثير من مشاريع الشراكة وإخفاقات في بعض أجزائها كفيلاً بأن يمثل دروساً حلياً بالعبر والاستلهامات للاستفادة من هذه التجارب واستيعاب صياغة عقود تحدد بدقة أكثر، دور كل طرف في العملية التعاقدية لتتصافر جهود الجميع نحو نجاح المشروع واستفادة كل الأطراف مع احترام مدة الإنجاز وتحقيق كفاءة الإنفاق وخفض التكلفة في الغالب الأعم.

أهمية الدراسة

تفتقر المكتبة العربية لهذا النوع من الدراسات التي تهتم بتصميم وإدارة العلاقة التعاقدية في برامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وبالتالي فإن إضافة مثل هذه البحوث لرفوف المكتبة العربية من شأنه أن يسد نقصاً كبيراً فيها. ثم إن تطوير وتنفيذ المشاريع الكبرى بالشراكة بين القطاعين العام والخاص أصبح أحد أهم آليات التنمية لدى الدول النامية والمتقدمة على حد سواء. إلا أن المخاطر التي تكثف هذه المشاريع الضخمة قد تؤدي إلى تعثرها والتسبب بالتالي في خسائر ضخمة قد تعيق عملية التنمية ذاتها وتتسبب في هدر أموال كبيرة. لهذا كان لزاماً استيعاب عناصر العلاقة التعاقدية في نماذج التخصيص بالشراكة وهي المشروع، وأطراف المصلحة بالشراكة وعمليات الهيكله والتأهيل والطرح والترسية والإدارة. وهذه الدراسة ستتناول جانباً مهماً من هذه العلاقة وهو دور أصحاب الشراكة وتحديد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

ينبغي الإشارة أخيراً أن دخول القطاع الخاص في شراكة مع القطاع العام في مثل هذه المشاريع التنموية من شأنه أن يزيح عبئاً ثقيلاً لطالما أرق عاتق القطاع العام. ستتيح هذه الشراكة للدولة أن تهتم أكثر بجانب التشريع والتنظيم بدل التنفيذ والمتابعة. كما ستوفر عن الميزانية العامة للدولة أموالاً ضخمة بسبب مساهمة القطاع الخاص في تمويل المشاريع وتنفيذها. وهذا بالضبط هو ماتسعى إليه مبادرة "شريك" أحد ركائز رؤية 2030 بجانب برامج التخصيص.

منهجية البحث

تتبنى هذه الدراسة المنهج البحثي الوصفي الاستكشافي الذي يعتمد على تقصي الحالات الدراسية لتجارب دولية على غرار ما قام به يان في دراسته (Yin, 1994) وكذلك ما واخرون (Ma et al., 2019).

تقوم هذه المنهجية على اختيار مجموعة من الحالات المشابهة، وخصوصاً في الدول النامية الطامحة للإصلاح الاقتصادي وتقديم الخدمات العامة وتشبيد البنى التحتية من خلال التوسع في الشراكة مع القطاع الخاص وتعزيز مساهمته. بعد التقصي والاستكشاف تقوم الدراسة بتتبع منحى التعلم والممارسة واستخلاص الدروس المستفادة والنتائج التي ستساهم في إثراء المحتوى المحلي السعودي في مجال

تستهدف رؤية المملكة الطموحة 2030 الرفع من مستوى الخدمات والبنى التحتية المقدمة للمواطن وتوليد الوظائف وجذب الاستثمارات. لذا وضع لها برنامج تنفيذي متكامل وهو "برنامج التخصيص"، إلى جانب برامج أخرى متعددة لتحقيق الرؤية. وقد تم تأسيس "المركز الوطني للتخصيص" -كذراع تنفيذي للبرنامج- حرصاً على التوسع في عملية الخصخصة لتقديم خدمات وتوفير بنى تحتية للمدن، من خلال "جذب" استثمارات القطاع الخاص وتمكينه من لعب دور فعال في عملية التنمية التي كانت محتكرة في الغالب من القطاع العام. وهذا من شأنه أن يريح الجهاز الإداري في الدولة من عبء تنفيذ المشاريع ليقصر دوره حصراً على تنظيم وتذليل العقبات أمام القطاع الخاص وتقليل حجم المخاطر الاستثمارية أمامه.

اتسمت جهود المملكة لعقود طويلة بالحذر والتحفظ في برامج التخصيص حرصاً على عدم إلحاق الضرر بالمكتسبات الوطنية وتحاشياً لأي عبث قد يحدث بالمال العام. لهذا حرصت المملكة على إنشاء لجنة لهذا الغرض تحت مظلة المجلس الاقتصادي الأعلى لإعداد "استراتيجية التخصيص" سنة 1422هـ، وقد حظيت بموافقة مجلس الوزراء عليها عام 1423هـ (المجلس الاقتصادي الأعلى 1423هـ). وكأي مبادرة جديدة، فإنه من الضرورة بمكان التحلي بشيء من التوازن والتحفظ أثناء طرح مشاريع التخصيص لضمان حقوق الدولة والمحافظة على استثمارات الممولين سواء كانوا من القطاع الخاص أو القطاع العام. ولهذا فإنه ليس غريباً أن تجد الدولة نفسها مضطرة للتدخل في عمليات التنفيذ لإنقاذ الموقف من التشر كما هو الشأن مع مشروع توسيع شبكة السكك الحديدية كقطار الحرمين، أو عقود امتيازات أرامكو والتي عادت لتملكها الدولة لاحقاً بشراء جميع الحصص.

مشكلة البحث

عانت المملكة، كما هو الحال مع كثير من الدول النامية من تأخر في تنفيذ المشاريع الكبرى وتعثر بعضها وارتفاع تكلفة الإنجاز وإعادة تقييمها مرات عدة بسبب اعتمادها أساساً على القطاع العام الذي غالباً ما يفقد للخبرة المطلوبة في إدارة وتنفيذ مثل هذا النوع من المشاريع. ولقد لجأت كثير من الدول على غرار أندونيسيا الرائدة في هذا المجال، إلى تبني نموذج الشراكة بين القطاع العام والخاص ليساهما معاً في تنفيذ ومتابعة مثل هذه المشاريع الكبرى. وقد أثبت النموذج الأندونيسي نجاحاً مشهوداً له في هذا المجال وبالتالي فإن التجربة السعودية قد تستفيد منه أيما استفادة إن هي انبرت لدراسة هذا النموذج وتحليله ثم الاستلهاً من نجاحاته وتقائده ومشكلاته وجوانب القصور فيه.

لعل أهم مشكلة تواجه التجربة السعودية هي عدم الوضوح لعلاقات التعاقد وأطر الاتفاق بين الأطراف المنضوية في برامج تطبيق نموذج التخصيص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص لتخطيط وتنفيذ

إلا أنه يجدر القول أن هذه الظاهرة ليست عامة. ففي دراسة لهما عن المدن التي نجحت في تطبيق الشراكة بين القطاعين الخاص والعام، خلص الباحثان Demuijnck & Ngnodjom (2011) إلى أن الحالات التي استوعبت فيها المدينة عناصر العلاقة التعاقدية واستوفت منحنى التعلم في إعداد وتصميم عقود الشراكة، نجدها أعادت ترتيب الأراضي بقوانين وتشريعات وأنظمة وبناء مؤسسي فعال وإجراءات تأهيل وطرح وترسية تعجل من وفيرة إصلاح الاقتصاد بالتخصيص. وقد نجحت بهذا في الحد من العوامل المؤثرة على التنمية بما فيها دور ونفوذ الآخرين المتطفلين من أصحاب المصالح. ويعزي العديد من الباحثين هذه الصعوبات والتحديات إلى إشكالية حوكمة المدينة وأهمية إصلاح إدارتها. وكثير مما يحدث لا يُفصح عنه من الحكومة المحلية للمدينة المتعاقدة مع القطاع الخاص، وقد يقوم القطاع الخاص ذاته بإخفائه والتستر عليه (Demuijnck and Ngnodjom, 2011).

نموذج التخصيص بالشراكة

تسعى المملكة في الآونة الأخيرة لفتح الآفاق أمام القطاع الخاص واستقطاب الاستثمارات. لذلك عمدت لتبسيط الإجراءات وتعزيز الثقة وتقديم التسهيلات للمستثمرين. كما قامت بترتيب الأراضي بتشريعات وقوانين، وتطوير أطر تنظيمية وترتيبات مؤسسية وإجراءات تأهيل وطرح وترسية لتعجل من وتيرة إصلاح الاقتصاد بالتخصيص لتقديم الخدمات العامة وتنفيذ البنى التحتية.

اعتاد القطاع الخاص على أن تتولى الحكومة المبادرة وطرح المشاريع وتصميمها وهو أسلوب لا يتوافق مع نموذج التخصيص بالشراكة الذي يقضي بمنح المساحة للقطاع الخاص ليبادر ويبدع ويعمل على تدبير وتصميم النفقات الرأسمالية والتشغيلية والاستثمارية للمشروع، ويتحمل تبعاً لذلك مخاطر التنفيذ وتبعات الإنجاز والجدولة الزمنية للإنفاق وللمبالغ المالية المستثمرة.

هناك خيارات متعددة لدى القطاعين العام والخاص في إجراءات وأساليب الطرح والتعاقد لتقديم الخدمات العامة وتنفيذ البنى التحتية. وتجدر الإشارة أنه يندر أن يستقل أحد الطرفين (القطاع العام أو القطاع الخاص) لوحده بتقديم هذه الخدمات وتنفيذها لكن هذا لا يمنع من أن تكون الغلبة لأحد الطرفين (Gomez-Ibanez, 2003; Inno-V et al., 2008).

إن أسلوب "التخصيص بالشراكة" بين الحكومة والقطاع الخاص Public Private Partnership يختلف عن أسلوب "الإسناد للقطاع الخاص" Outsourcing. فالأسلوب الأول يقوم على مبدأ التعاقد بين الحكومة والقطاع الخاص. أما في الأسلوب

التوجه للتخصيص والتجربة في قطاع النقل وتحديداً إنجاز وإدارة الطرق السريعة .

وقد وقع الاختيار على بحث التجربة الأندونيسية بسبب الشبه الكبير مع الحالة السعودية. واجهت أندونيسيا صعوبات وتحديات جمة في عملية التخصيص بالشراكة لتنفيذ الطرق السريعة وقد عملت على تذليل الصعاب أمام المستثمر الخاص وسعت لحمايته من الفساد والعبث. لفهم هذه التجربة واستيعابها بشكل دقيق تم اعتماد تقصي أربعة مشاريع طرق سريعة وتم التواصل لذلك مع خبراء ومختصين على صلة بالموضوع وجهات أخرى ذات علاقة مثل خبراء البنك الدولي وهيئة تخصيص النقل الأندونيسية. جدير بالذكر هنا أن كل هذه الاتصالات تمت عن بعد بسبب ظروف جائحة كورونا التي تحد من السفر وإلا لكانت هناك فرصة للوقوف على التجربة ميدانياً.

سوف تركز هذه الدراسة على أطراف العلاقة والترتيبات المؤسسية والترويجية وحوكمة وطبيعة العلاقة ونوعية التعاقد بين أطراف العلاقة، والصعوبات والمفاوضات بينهما قبل وخلال المشروع، باعتبارها أحد مستويات نموذج التخصيص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. أي أنها سوف لن تعكف على دراسة المستويين الآخرين لهذا النموذج وهما الاستراتيجيات والسياسات، والأطر التشريعية والتنظيمية والقانونية، ونوعية القطاعات والمشروع المستهدفة من جهة، والهيكلية والعمليات والإجراءات ونموذج الشراكة وآليات الدعم المالي والترسية وإدارة التنفيذ والمتابعة والتشغيل والصيانة من جهة أخرى.

الإطار النظري والتحليل

إن عقد عمليات شراكة بين القطاعين العام والخاص ليس أمراً جديداً بل كان معمولاً به في العديد من الدول. إلا أن عدم الإحاطة والفهم الدقيق لعناصر التعاقد بالشراكة كثيراً ما أدى إلى عدم التوافق وتوتر العلاقة بين مختلف الأطراف المتعاقدة. وقد نتج عن سوء التفاهم هذا خسائر فادحة لأصول المدينة ومكتسباتها التي أنفق على تأسيسها الجهد والمال والوقت. وفوق هذا كله شعور بعدم الرضا المجتمعي والإحباط العام من سياسة البرامج التنموية المتعثرة. وحيث ان المسؤولين عن تخطيط المدينة قد تنقصهم الخبرة اللازمة في تصميم وإدارة مثل هذا النوع من عقود الشراكة فقد يستغل القطاع الخاص هذا الضعف في إعداد عقود الامتياز الاستثماري وعدم استيفاء إدارة المدينة لمنحنى التعلم والنضج ودراسة التخصيص من جميع جوانبه وتطوير التشريعات التنظيمية. في المقابل، كثيراً ما عانى القطاع الخاص من بطء الإجراءات الحكومية والتعطيلات وبروز على السطح لكل أشكال المحسوبيات والسامسة والوسطاء والمضاربيين ومشغلي الأموال الذين يتطفلون على المشروع وقد يعطلونه. وهو ما اضطر العديد من المستثمرين للانسحاب .

بالشراكة والمتغيرات المصاحبة ما زال التعديل والتطوير قائماً ومستمراً لتحسين النظام وادلته.

ومن بين أهم المشاريع المتعددة للشراكة بين القطاعين العام والخاص PPP هناك مشاريع تشييد الطرق وتشغيلها Toll Road وفرض الرسوم على الطرق التي يتم تشييدها بالشراكة مع القطاع الخاص. ورغم أن الحكومة تشجع على اللامركزية في الإدارة والسياسات وقطاعات التنمية، إلا أن قطاع تخصيص الطرق بقي مرتبطاً بالحكومة المركزية. فقد خصصت الحكومة إعانات لمشاريع الشراكة مع القطاع الخاص ووضعت لها الضوابط، نظراً لأهميتها لحراك التنمية، واستهدفت بناء آلاف الكيلومترات بخطها الخمسية لغرض التنمية الاقتصادية وأخرها بناء ألف كيلو متر بالخط الخمسية 2015-2019 والتي تتطلب مساهمة القطاع الخاص لتسكير الفجوة بالتمويل والتنفيذ في دولة نامية خارجة من أزمة اقتصادية امتدت آثارها لفترة طويلة.

تخصيص الطرق مدفوعة الرسوم في أندونيسيا

عملت الحكومة الإندونيسية عام 2004 و2005 على تنظيم وتشريع عقود واتفاقيات الامتياز مع القطاع الخاص لتنفيذ وتشغيل الطرق وتطبيق رسوم الاستغلال. كما أجرت العديد من المعالجات لقضايا حرجة سابقة Issues وسعت للتخفيف من المخاطر المستقبلية المحتملة Risks، معتمدة في ذلك على بداية الاستقرار السياسي والاقتصادي وعلى جهودها للتوسع في تخصيص الشراكة بين القطاعين .

وقد أوجدت البناء المؤسسي لها حيث أسست عام 2005 هيئة مستقلة لتنظيم القطاع وتشريعه وإعداد الدراسات وتجهيز المشاريع وطرحها والإشراف عليها (Indonesian Toll Roads Authority (BPJT) وكذلك حسنت مستوى شركتها الحكومية المعنية بهذا القطاع (Jasa Marga) والتي لعبت دور هيئة منظمة للقطاع من 1987 إلى 2004 إضافة إلى تطوير وتشغيل الطرق Toll Roads.

جمعت هذه الشركة الحكومة مع القطاع الخاص ابتداء من 1978 إلى 1987 في تطوير وإدارة الطرق وتشغيلها بطول 302 كم عن طريق القروض ودعم مباشر من الحكومة (JICA, 2007). تم بعدها تغيير السياسات وفتح المجال والمنافسة لشركات أخرى محلية ودولية باستخدام نموذج تخصيص الشراكة بعدة أشكال أغلبها طريقة البناء والتشغيل والتحويل BOT. لاحقاً، تستحوذ الحكومة على المشروع بمجرد انقضاء مدة الامتياز. ومازالت الشركة الحكومية تسيطر على تطوير وتشغيل الطرق السريعة مدفوعة الرسوم بنموذج تخصيص الشراكة تصل إلى حوالي 75% (38 من أصل 48). وقد حقق هذا النموذج نجاحات وأرباحاً جيدة وجزءاً من أسهمها المطروحة ملكية لمستثمرين أجانب. وقد تم تخصيصها عام 2007 بتملك الحكومة

الثاني فإن الحكومة تتولى التنظيم والإشراف وتسدد الإنجاز والتشغيل للقطاع الخاص. يعد عقد الامتياز concession من أبرز أشكال تخصيص الشراكة (PPP) كنموذج تعاقدي procurement. تستمر الحكومة في التكفل بالعبء التنظيمي regulatory burden بينما يساهم القطاع الخاص في الإنجاز مع مراعاة الكفاءة والجودة في التصميم والإنجاز وجذب الاستثمارات. ومن أبرز تحدياته صعوبة التفاوض وصياغة تفاصيل العقد بسبب صعوبة التنبؤ بالمستقبل بكل دقة مما يستدعي تجاوز الكثير من مفردات تعاقد السوق وتفاصيلها (Gomez-Ibanez, 2003). أما الشكل الآخر للتخصيص بالشراكة فهو الترخيص الاستثماري franchising حيث طرح الحكومة كعطاءات تنافسية وفقاً للتكلفة والجودة وتضع محفزات للقطاع الخاص كأن تشارك بالتكاليف الرأسمالية CapEX والتكاليف التشغيلية Opex لكامل مدة العقد. ويرى فليجرغ وآخرون (2003) أن تجارب تخصيص الشراكة بجميع أشكالها مازالت غير ناضجة ولا يوجد قاعدة قوية للحكم على التجربة نظراً لعدم انقضاء المدة الزمنية لمعظم عقود الامتياز (Flyvbjerg et al., 2003).

التجربة الأندونيسية

بدأت إندونيسيا في التسعينات بصياغة تشريع تخصيص الشراكة بين القطاعين العام والخاص ووضع المبادرات المناسبة. فقد أدركت أن الاستثمار في الخدمات والبنى التحتية العامة هو حجر الزاوية للتنمية وأساس التحول الاقتصادي ولهذا تبنت الدولة نموذج تخصيص الشراكة كأداة رئيسية لتقديم الخدمات وتنفيذ البنى التحتية. فقد ارتفع مستوى الإنفاق على هذه المشاريع من 3% إلى 6% (Deep, 2010). إلا أن الأزمة المالية الاقتصادية عام 1998 أثرت على هذا الطموح وحجمته بشكل كبير وبقيت المشاريع تراوح مكانها لما يزيد عن خمس سنوات .

وحيث أن البلد مصنف عالي المخاطر، قامت وزارة تخطيط التنمية الوطنية (Ministry of State Development Planning) (Bappenas) بمراجعة شاملة لمشاريع تخصيص الشراكة بعد الأزمة المالية وتقضي أسباب التأخر ومعالجة وتسكير العديد من الفجوات في التنظيم والمنافسة والعطاءات والترسية والحوكمة والتي كان من صورها ضعف المنافسة والشفافية وعدم فتح المجال للمستثمرين الآخرين المحلي منهم والدولي. كما قامت بمحاربة الفساد والمحسوبيات وتضارب المصالح؛ ثم كخطوة إصلاحية تم تكليف الوزارة بالإشراف على تخصيص الشراكة وتحديد الأولويات مع الاستمرار بالتعديل والإصلاح على التشريعات والنظام (PPIAF, 2009). وفي عام 2006 تم إصدار الأدلة الإرشادية التشغيلية/التفصيلية التفصيلية للنظام. ونظراً لطبيعة تخصيص

من الإصلاح لسياسات التخصيص بالشراكة policy reform لتقليل المخاطر وجعلها جاذبة للقطاع الخاص (Nadia, 2016).

تحديات وعقبات أمام القطاع الخاص

يواجه القطاع الخاص الكثير من التحديات لعل أهمها ضرورة فصل وظائف وضع الاستراتيجيات والسياسات، وصياغة الإطار التشريعي والأنظمة، وإعداد التأهيل والطرح والتعاقد، وذلك بالرغم من تدخل البنك الدولي كداعم للحكومة في الجانب الفني وفي تنظيم البناء المؤسسي institutional arrangement وتطوير التشريع/regulatory framework.

ومع كل هذا الدعم بقيت هيئة تخصيص الطرق BPJT تلعب دوراً مزدوجاً. يُضاف لهذه التحديات قضية تسعيرة استخدام الطرق وتغييرها مع الوقت وإشكالية التنبؤ بحجم التدفقات المرورية والحركة عبر مختلف قطاعات الطريق. يُضاف لذلك إشكالات الاستحواذ على أراضي مسارات الطريق التي قد تستغرق أحياناً سنوات طويلة بسبب عدم وجود قانون يلزم على البيع، مما يُضاعف من التكاليف المالية التي تجاوزت في بعض الحالات أربعة أضعاف المبلغ الأولي لبعض القطع، وهو ما أدى لانسحاب البعض من عقد الشراكة. لتخفيف هذه المخاطر على القطاع الخاص، تدخلت الحكومة لمساعدته بالتكلفة الزائدة land capping وكذلك بتقييد بيع الأراضي وتداولها land freezing (Deep, 2010).

قطعت اندونيسيا شوطاً كبيراً وشاقاً في بناء نموذج التخصيص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. فقد قامت بإعادة هيكلة مؤسساتها وتطوير الإطار التشريعي والأنظمة لمعالجة القضايا التي تصاحب التطوير والطرح والتنفيذ والتشغيل والتقليل من المخاطر وزيادة الشفافية والمنافسة ولجلب الاستثمارات والرأس المال المغامر. كما قامت بتأسيس هيئة وطنية لتخصيص الطرق مرتبطة بوزارة الأشغال ذات الاختصاص والتي تضطلع بمهمة إعداد الأنظمة والاستراتيجيات والدراسات والطرح والإشراف ومراجعة تعرفه استخدام الطرق بشكل دوري. وعلاوة على هذا، عملت الحكومة على فتح السوق للشركات الأخرى المحلية والدولية للمنافسة مع الشركة الوطنية Jasa Marga ذات الباع الطويل بهذا المجال. كما تولت معالجة القضايا المستعصية وتحملت مخاطر التأخر في الإنجاز بسبب طول فترة الاستحواذ على أراضي مسارات الطرق السريعة .

وأشار سالينغس (2019) في دراسته إلى أهمية الدروس القيمة التي استفادتها اندونيسيا من خلال تجربة منحى التعلم والتنفيذ بشكل جيد لتخصيص الطرق السريعة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. فقد أصبحت وتيرة الإنجاز أسرع بكثير مع التعديلات والتحسينات التي سمحت باختصار عقود زمنية طويلة. فعلى سبيل المثال، ما أنجز خلال الفترة من 2015 إلى 2017 كان بطول 782 كم، وهو ما يعادل ما أنجز خلال الفترة من 1978 إلى 2014 بطول 784 كم؛

70% من أسهمها وحوالي 15% مستثمرين أجانب و البقية مؤسسات وصناديق حكومية بينما يمتلك المواطنون أقل من 2%.

وقد عزز هذا الإصلاح المتمثل في الفصل بين مستوى التشريع/التنظيم والتعاقد والإشراف والمشاركة بالتنفيذ، مبدأ الشفافية وجذب المستثمرين. فقد عقدت الحكومة مؤتمرات دولية متتالية بين عامي 2005 و2006 طُرحت فيها فرص الشراكة الاستثمارية على القطاع الخاص، متضمنة 1500 كم من تخصيص الطرق بالرسوم وبالشراكة مع القطاع الخاص لعدد 38 مشروعاً وبمبلغ يقارب (10) مليار دولار. وأصبحت بذلك الشركة الحكومية شأنها تدخل المنافسة على المشاريع كباقي شركات القطاع الخاص، وبدون امتيازات مماثلة لما كانت تتمتع به سابقاً. إلا أن هذا التوجه لم يتم العمل به إلى الآن (PPIAF, 2009) وما زالت الحكومة هي المسيطر والمؤثر على التشريع والتطوير والتشغيل للطرق بنموذج التخصيص بالشراكة (Nadia, 2016). أوضحت دراسات الجدوى الاقتصادية لتخصيص مجموعة من الطرق إشكالات مالية مما تتطلب تدخل الدولة وإعادة التنظيم والهيكلية والترتيبات لتخصيص المشاريع بما يتناسب مع نوع وخصائص كل مشروع، وتم اصدار قانون يحدد مستويات مشاركة الدولة وتحملها بناءً على الجدوى الاقتصادية والمالية للمشاريع التي تعدها هيئة تخصيص الطرق السريعة BIJT.

تم فرض تطبيق الرسوم على استخدام الطرق السريعة في اندونيسيا بعد تخصيصها بنموذج الشراكة بعقود امتياز Toll road concessions في التسعينات الميلادية. ثم تم تنشيطها مجدداً بعد آثار الأزمة الاقتصادية على غرار بقية حزمة مشاريع التخصيص بالشراكة- كما تم توضيحه سابقاً. لجأت الحكومة في البداية إلى القروض الأجنبية foreign loans والسندات rupiah bonds . ولكن فيما بعد، بدأت مبادرات التنفيذ للمشاريع عبر التخصيص بالشراكة بشكل البناء والتشغيل والنقل BOT ضمن تحالفات للقطاع الخاص تساهم فيه الشركة بجزء بسيط ونفذت على هذا الأساس تقريباً ثلث حجم الشبكة الإجمالية (JICA, 2007). يشارك المستثمرون المحليون والأجانب والبنوك في التركيبة الاستثمارية للمشاريع وفي الحقوق equity والديون debt. وقد تطلبت بعض مشاريع التخصيص بالشراكة لرسوم الطرق دعماً حكومياً subsidy بشكل كبير لضمان استمرار عجلة التنمية.

وحيث أن الاستثمار في قطاع الطرق يتميز بالمخاطرة العالية فإن القطاع الخاص يتردد كثيراً في ضخ استثماراته فيه. لهذا لجأت الحكومة لتخفيف هذه المخاطر بمعالجة بعضها كالطلب على استخدام الطرق ذات الرسوم وتسعيرتها وتأمين أراضي المسار وتقييم الممتلكات assets وما يصاحبها من معارضة السكان والمزارعين. كل هذه التحديات يمكن تخفيفها من خلال تقديم محفزات وضمانات حكومية government guarantee لتخفيف مثل هذه المخاطر. ومع ذلك يرى ناديا Nadia (2016) في بحثه بأنه لا زالت هناك حاجة لمزيد

بشكل متسارع مستقيماً من المرور بمنحنى التعلم والدعم الفني الدولي على الرغم من التحديات والصعوبات المصاحبة للتجربة.

ومنذ 2019 يتم العمل على الانتهاء من تشييد 895 كم (Sullings, 2019). ورغم الجهود والحرص والمحاولات لمدة حوالي (25) سنة للتوسع بالتخصيص بالشراكة في اندونيسيا لتشييد الطرق بفرض الرسوم وادارتها وصيانتها، إلا ان النجاح محدود إلى تاريخه، ولكنه يسير

الخاتمة

يُعد "نموذج التخصيص بالشراكة" بين القطاع العام والقطاع الخاص PPP عملية مهمة لمشاريع التنمية لتقديم الخدمات العامة وتنفيذ البنى التحتية. إلا أنه بالرغم من هذه الأهمية القصوى لنموذج التخصيص، فإنه يواجه تحديات رئيسية مثل: اختيار التوقيت الصحيح للبدء، واكتمال السياسات والتنظيمات والتشريعات والقوانين، وصعوبة ترويج الفكرة وجذب المستثمرين وبناء الثقة. وبشكل عام، فإن تجربة التخصيص ما زالت لم تكتمل ولم تتضح بعد، وبالتالي لا يوجد قاعدة قوية للحكم عليها وقياسها نظراً لعدم انقضاء المدة الزمنية لمعظم عقود الامتياز، أو لقصور في أداء الجهات التنظيمية والإشرافية لحداتها بالتعامل مع عملية التخصيص.

وقد تم مؤخراً إقرار نظام نموذج التخصيص بالشراكة في السعودية في 16 مارس 2021م ثم صدرت اللائحة التنفيذية لنظام التخصيص في مطلع عام 2022م. ولهذا فإن معظم ما يجري اليوم هو وضع استراتيجيات وسياسات عامة وادلة إرشادية ومبادرات معززة. إلا ان القطاع الخاص وخصوصاً الدولي المستهدف يعتمد في تعزيز ثقته على التشريعات والأنظمة التي صدرت مؤخراً لضمان حقوقه عند التنفيذ والتنازع. وهذا ما توضحه التجربة الاندونيسية مع أهمية الاستمرار بتطوير النظام والتعديل عليه وتحسينه في ضوء التحديات والصعوبات والمخاطر، مما يتطلب مستقبلاً ومع المرور بمنحنى التعلم العمل على تطوير وتحسين عناصر نموذج التخصيص بالشراكة في السعودية: التشريع وتوافق الأطر التنظيمية والقانونية.

ويُستنتج من التجربة الاندونيسية ضرورة تذليل العوائق والتحديات كمحاربة الفساد والمحسوبيات وتوفير الضمانات المالية وتسريع عملية الاستحواذ على الأراضي التي يشملها مسار الطريق وغيرها. تم تجاوز كل هذه الصعوبات من خلال تعديل البناء المؤسسي لمعالجة الوضع والتسريع وتسويق الفرص الاستثمارية وعرضها بالمؤتمرات. وبالرغم من كل ذلك فإن التجربة الأندونيسية تجربة ناجحة يُحتذى بها من الدول النامية كالسعودية المتطلعة للاستفادة منها في نقادي الكثير من العقبات والصعوبات.

المراجع

- 1- المركز الوطني للتخصيص (2019). دليل مشاريع التخصيص. المركز الوطني للتخصيص، السعودية.
- 2- المجلس الاقتصادي الأعلى (1423). استراتيجية التخصيص في المملكة العربية السعودية، المجلس الاقتصادي الأعلى، السعودية.
- 3- برنامج التخصيص (2018). وثيقة برنامج التخصيص: خطة التنفيذ. برنامج التخصيص، السعودية.
- 4- Deep, A. (2010). "Completing the Trans-Java Highway". (Draft), Harvard Kennedy School.
- 5- Nadia, F. (2016). *Risk and Policy in Indonesian Toll Road Development: from the Perception of Public and Private Sector*. Hague, Netherlands: International Institute of Social Studies.
- 6- Demuijnck, G. & Ngnodjom, H (2011). "Public-Private Partnerships and Corruption in Developing Countries: A Case Study". *Business & Professional Ethics Journal*, 30, 253-268.
- 7- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- 8- Gomez-Ibanez, J. (2003). *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*, USA: Harvard University press.
- 9- Inno-V, KCW, RebelGroup, TOI, SDG and TIS (2008). *Contracting in Urban Public Transport, Report for European Commission*, Amsterdam.
- 10- Iossa, E. & Martimort, D. (2016). "Corruption in PPPs: Incentives and Contract Incompleteness". *International Journal of Industrial Organization*, 44, 85-100.
- 11- JICA (2007) *The Study on Public-Private Partnership Scheme for Trans Java Toll Road in The Republic of Indonesia*, Ministry of Public Works, Indonesia.
- 12- Liyanage, C., & Villalba-Romero, F. (2015) "Measuring Success of PPP Transport Projects: A Cross-Case Analysis of Toll Roads". *Transport Reviews*, 35:2, 140-161.
- 13- Ma, L., Li, J., Jin, R., & Ke, Y. (2019) "A Holistic Review of Public-Private Partnership Literature Published between 2008 and 2018". *Advances in Civil Engineering*, vol. 2019,

- Sullings, G. (2019). *Indonesia's Trans-Java Toll Road Infrastructural Development Project (2011-2019)*. Centre for Public Impact, BCG Foundation. -17
- World Bank (2014). *Public-Private Partnerships: Reference Guide*, Washington, D. C. -18
- World Bank (2020). *Indonesia Public Expenditure Review: Spending for Better Results*, Washington, D. C. -19
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods (2nd ed.)*, Thousand Oaks, Calif.: Sage. -20
- Article ID 7094653, 18 pages, 2019. <https://doi.org/10.1155/2019/7094653>
- Klijin, E., & Teisman, G. (2003). "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private partnership: An Analysis of Dutch Cases", *Journal of Public and Management*, 23:3, 137-146. -14
- PPIAF (2009). *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads & Highways*. -15
- Probst, G. & Stadler, L. (2012). "How broker organizations can facilitate public-private partnerships for development". *European management Journal*, 30, 32-46. -16