معهد التخطيط القومي

# الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص فـي مصـر
# " تقييم للتجربة ورؤية مستقبلية "

# Partnership
# between the Public and Private Sectors in Egypt
# "Evaluation and Future vision for the Experience"

رسالة مقدمه للحصول على درجة الماجستير في التخطيط والتنمية


إعـــــــداد الباحث

هـانـي أحـمد خـليل

إشـــــــراف

أ.د/ هدى صالح النمر

أستاذ متفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية


٢٠١٧

معهد التخطيط القومي

إجازة رسالة ماجستير التخطيط والتنمية

# الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر
# "تقييم للتجربة ورؤية مستقبلية"

# Partnership
# between the Public and Private Sectors in Egypt
# "Evaluation and Future vision for the Experience"


الباحث

**هاني أحمد خليل**


**إجازة الرسالة من قبل لجنة المناقشة والحكم**

**لجنة المناقشة والحكم**

**١ـ أ.د. بركات أحمد الفرا** (رئيساً ومحكماً)
(أستاذ متفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية- معهد التخطيط القومي)

**٢ـ أ.د. هدى صالح النمر** (مشرفاً ومحكماً)
( أستاذ متفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية- معهد التخطيط القومي)

**٣ـ د. جمال محمد عثمان** (محكماً وعضواً)
(دكتوراه اقتصاد – وكيل وزارة المالية سابقاً – رئيس لجنة إنهاء المنازعات الضريبية)

**أجيزت الرسالة بتاريخ ١٠/ ١٠/ ٢٠١٧**

**بسم اللّه الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ**

**﴿ رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذنَآ إِن نَّسِينَآ أَو أَخطَأنَا رَبَّنَا وَلَا تَحمِل**

**عَلَينَا إِصراً كَمَا حَمَلتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبلِنَا رَبَّنَا وَلَا**

**تُحَمِّلنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعفُ عَنَّا وَاغفِر لَنَا وَارحَمنَآ**

**أَنتَ مَولَانَا فَانصُرنَا عَلَى القَومِ الكَافِرِينَ ﴾**

**صَدَقَ اللّهُ العَظِيم**

**سورة البقرة الآية الكريمة رقم (٢٨٦)**

# إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد إلى أمي طريقي إلى الجنة،رمز الحنان والإخلاص والإيثار،ضحت بكل شئ من أجلنـــا، أطال الله في عمرها وأدام عليها نعمة الصحة والعافية وإلى روح أبي أرجـــو الله أن يتغمـــده فـــي رحمتـــه، وأخواتي الأعزاء حفظكم الله جميعاً.

وأخص بالإهداء زوجتي الحبيبة الغالية نـــور حيـــاتي ورفيقة دربي وصديقتي الوفية،وعوني دائمـــا علـــى متاعب الحياة على صبرها ودعمها لي لإنجـــاز هـــذا العمل.

وإلى أبنائي وأحبابي ثمرة فؤادي وقرة عيني (محمد، ندى،ياسين)

حتى يكون هذا العمل دافعا وحافزا لهم على التفـــوق في المستقبل،،

الباحث

# شكر وتقدير

يشرفني أن أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والامتنان والعرفان للأساتذة أعضاء اللجنة الموقرة،

واخص بالشكر الأستاذة الدكتورة الفاضلة/هدى صالح النمر أستاذ متفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية ــ معهد التخطيط القومي،فقد شرفت بقبول سيادتها الإشراف على هذه الدراسة،وعلى كل ما أحاطتني به من اهتمام وتوجيه،ولما بذلته سيادتها من جهد كبير في سبيل إخراج هذه الدراسة على النحو الذي ظهرت عليه، على الرغم من كثرة مسئولياتها،كما قدمت لي التشجيع والعون الصادق،فلها منى جزيل الشكر والامتنان،وجزاها الله عنى كل خير،فهي بحق خير من تعلم العلم وعلمه.

الأستاذ الدكتور الفاضل / جمال محمد عثمان، دكتوراه اقتصاد ــ وكيل وزارة المالية سابقاً ــ رئيس لجنة إنهاء المنازعات

**الضريبية وذلك لتفضل سيادته بقبول الموافقة على الاشتراك في لجنة مناقشة الرسالة والحكم عليها،وإثرائها بملاحظاته القيمة،وهو ما يعد تفضلاً من سيادته،فله منى أسمي آيات التقدير والعرفان بالجميل.**

**الأستاذ الدكتور الفاضل/ بركات أحمد الفرا،أستاذ متفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية ــ معهد التخطيط القومي،وسيادته يعد بحق نموذجاً مشرفاً يحتذى به،وتفضله الكريم بالموافقة على الاشتراك في لجنة مناقشة الرسالة والحكم عليها،يعد إثراء للمناقشة وإعطاء الرسالة تميزاً وقيمة خاصة،فله مني أسمي آيات التقدير والعرفان بالجميل.**

## مستخلص الدراسة

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قِبَل الحكومات في مختلف أنحاء العالم .

اعتماداً علي أن عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي تعتمد علي حشد وجمع كافة إمكانات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد ، وخبرات كل من القطاع العام والخاص لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى إنشاء وتشغيل المشروعات بمختلف أنواعها.

بعد أن واجهت التنظيمات المؤسسية تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة والمستهدفة ، لذلك تسعي الحكومات إلي تبني نظم الشراكة التي تساهم فيها كافة قطاعات المجتمع في توجيه وإدارة وتشغيل المشروعات والأعمال وتطويرها وتنميتها من أجل خدمة أغراضها علي أساس منفعة متبادلة.

لذا فقد تم تقسيم خطة الدراسة إلى أربعة فصول رئيسية بخلاف المقدمة والتمهيد والدراسات السابقة والنتائج والتوصيات وقد جاءت فصول الرسالة لتعبر عن هذا الموضوع بشئ من التفصيل ، فالفصل الأول يختص بتوضيح نشأت وتطور الشراكة حتى وصلت لما عليه الآن، بالإضافة لتناول العديد من مفاهيم الشراكة في بعض الأدبيات ومبرراتها وأهدافها ومخاطرها، ثم تم توضيح العديد من صور وأساليب الشراكة وعيوب ومميزات كل أسلوب مع بيان المشروعات التي تتناسب مع كل أسلوب .

والفصل الثاني تناول بعض التجارب الدولية في مجال الشراكة لتعظيم الاستفادة من تلك التجارب في التجربة المصرية .

والفصل الثالث تناول التجربة المصرية بشئ من التفصيل من حيث الإطار المؤسسي والتشريعي وخطوات ومراحل وإجراءات مشروعات الشراكة ،

ومشروعات الشراكة في مصر مع التركيز على مشروعات الشراكة بعد إنشاء الوحدة المركزية للشراكة بوزارة المالية عام ٢٠٠٦ م .

وتنتهي الدراسة بالفصل الرابع الذي تناول تقييم تجربة الشراكة في مصر وتعرضنا للمشاكل والمعوقات التي واجهت مشروعات الشراكة في مصر وتم إيضاح مؤشرات تقييم مشروعات الشراكة وتم عرض رؤيا مستقبلية لما يجب أن تكون عليه الشراكة في مصر.

وتختتم الدراسة بعرض أهم الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة والتوصيات والمقترحات التي تتبناها والتي قد تساعد على دعم الشراكة بين القطاع العام والخاص في مصر .

**الكلمات الدالة:**

- الشراكة
- تجارب دولية في الشراكة
- التجربة المصرية في الشراكة

# Abstract

The Public- Private Partnership (PPP) has gained increasing interest from governments all over the world as the socio-economic growth depends on recruiting all the society 'potentialities including capacities, resources, and expertise of both public and private sectors to participate as institutional organizations in establishing and operating projects of various types. When institutional organizations have encountered challenges and difficulties in achieving their developmental goals at the aspired and targeted level, So, governments have endeavored to adopt a partnership system where all sectors of the society participate in directing, managing, and operating projects and businesses as well as developing these projects so as to realize their goals on mutual benefits basis.

Based on this prospect, the study plan is divided into four main chapters in addition to the Introduction, Premise, previous studies, results, and recommendations. The thesis' chapters illustrate these points in details; the first chapter explains partnership's evolution and developments until it reached the current state, as well as several concepts of partnership's reasons, targets &risks in Literature. Then presenting several types and methodologies of partnership showing the merits and demerits of each methodology and the type of projects that suit each one.

The second chapter deals with some international experiments in the area of partnership to maximize benefits from these experiments in Egypt.

The third chapter deals with the Egyptian experiment in details in terms of the institutional & legislative framework, steps, phases, and procedures of partnership projects in Egypt with focus on these projects after the

establishment of The Central Unit for Partnership in Ministry of Finance in 2006.

The study ends with the fourth chapter that deals with the evaluation of the Egyptian experiment in the area of partnership, the problems, and obstacles that encountered partnership projects, and illustrating partnership projects evaluation indices in Egypt, then presenting the sought future vision of partnership in Egypt.

The study concluded with presenting the most important conclusions that the study reached as well as the adopted recommendations and suggestions that could help support The Public- Private Partnership (PPP).

- Partnership
- international experiments in the partnership
- the Egyptian experiment in the partnership

# المحـــتويات

فهرس المحتويات


| الموضـــــــــــوع | | رقم الصفحة |
|---|---|---|
| **الآية** | | **أ** |
| **إهداء** | | **ب** |
| شكر وتقدير | | **ج** |
| مستخلص الرسالة | | **ه** |
| المحتويات | | **ط** |
| الإطار العام للدراسة | | **١** |
| أ ــ مقدمة | | **٢** |
| ب ــ أهميـــة الدراســـة | | **٥** |
| ج ــ مشكلة الدراســـة | | **٥** |
| د ــ أهـــداف الدراســـة | | ٧ |
| ه ــ حـــــدود الدراســـة | | ٧ |
| و ــ منهـــج الدراســـة | | ٨ |
| ز ــ عرض موجز للدراسات والأدبيات المرجعية | | **٩** |
| ح ــ خطة الدراســـة | | **٣٢** |
| **الفصل الأول**<br>**ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص** | | ٣٣ |
| تمهـــــــــيد | | **٣٤** |
| ١/١ | النشأة والتطور ( في العالم ومصر ) | **٣٥** |
| ٢/١ | المفهوم والأهمية | **٤٠** |
| ٣/١ | الأسباب والدوافع ، الأهداف والفوائد | **٤٤** |

تابع فهرس المحتويات


| الموضـــــــــــــوع | | رقم الصفحة |
|---|---|---|
| ١/٣/١ | الأسباب والدوافع | ٤٤ |
| ٢/٣/١ | الأهداف والفوائد | ٤٥ |
| ٤/١ | مخاطر الشراكة | ٥١ |
| ٥/١ | صور وأشكال الشراكة | ٥٥ |
| ١/٥/١ | عقود الخدمة | ٥٦ |
| ٢/٥/١ | عقود الإدارة | ٥٧ |
| ٣/٥/١ | عقود التأجير | ٥٨ |
| ٤/٥/١ | عقود الامتياز | ٥٩ |
| ٥/٥/١ | عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T) | ٦١ |
| ٦/٥/١ | خلاصة الفصل | ٦٦ |
| **الفصل الثاني**<br>**نظرة تحليلية حول بعض التجارب الدولية في تطبيق مشروعات الشراكة** | | ٦٧ |
| تمهـــــــــــيد | | ٦٨ |
| ١/٢ | التجربة البريطانية | ٦٩ |
| ٢/٢ | تجربة المملكة العربية السعودية | ٨٠ |
| ٣/٢ | التجربة المغربية | ٩١ |
| ٤/٢ | التجربة الماليزية | ٩٨ |
| ٥/٢ | خلاصة الفصل | ١٠٤ |

تابع فهرس المحتويات


| رقم الصفحة | الموضـــــــــــــوع | |
|---|---|---|
| ١٠٨ | **الفصل الثالث**<br>**البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص في مصر** | |
| ١٠٩ | تمهـــــــــــيد | |
| ١١٠ | الإطار التشريعي للشراكة في مصر | ١/٣ |
| ١١٥ | الإطار المؤسسي للشراكة في مصر | ٢/٣ |
| ١١٩ | مراحل وخطوات وإجراءات مشروعات الـشراكة مع القطاع الخاص | ٣/٣ |
| ١٢٥ | مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في التجربة المصرية | ٤/٣ |
| ١٢٥ | مشروعات الشراكة قبل إنشاء الوحـدة المركزيـة للشراكة مع القطاع الخاص | ١/٤/٣ |
| ١٢٨ | مشروعات الشراكة بعد إنشاء الوحـدة المركزيـة للشراكة مع القطاع الخاص | ٢/٤/٣ |
| ١٤٢ | مشروعات تحت الطرح والجاري إعدادها للطـرح خلال عام ٢٠١٨/٢٠١٧ | ٣/٤/٣ |
| ١٤٩ | مشروعات مستقبلية | ٤/٤/٣ |
| ١٥١ | خلاصة الفصل | ٥/٣ |

تابع فهرس المحتويات


| الموضـــــــــــــوع | | رقم الصفحة |
|---|---|---|
| **الفصل الرابع**<br>**تقييم تجربة الشراكة في مصر ورؤية مستقبلية لوضع الشراكة** | | ١٥٢ |
| تمهـــــــــيد | | ١٥٣ |
| ١/٤ | مؤشرات تقييم مشروعات الشراكة بين القطـــاع العام والخاص | ١٥٤ |
| ٢/٤ | تقييم تجربة الشراكة في مصر | ١٦٧ |
| ٣/٤ | رؤية مستقبلية لدعم الشراكة في مصر | ١٧٣ |
| ٤/٤ | خلاصة الفصل | ١٩١ |
| **النتائج والتوصيات** | | ١٩٢ |
| **قائمة المراجع** | | ١٩٦ |
| **الملاحق** | | ٢٠٦ |
| **الملخص باللغة العربية** | | أ-هـ |
| **الملخص باللغة الإنجليزية** | | A-F |

# الإطار العام للدراسة

## أ ــ مقدمة:

تسعي الحكومات في مختلف دول العالم إلي إشباع الحاجات العامة والأساسية لمواطنيها لما لها من أهمية كبرى في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ونتيجة للزيادة المطردة في النمو السكاني والاجتماعي والاقتصادي في دول العالم المختلفة ، تزايد الطلب علي خدمات البنية الأساسية ولاسيما خدمات الطاقة والنقل والمرافق والصحة والتعليم .

لكن هذه الزيادة لم تقابلها في الكثير من الدول وخاصة النامية منها زيادة مماثلة في التوسع في تلك البنية الأساسية ، وقد يعزي السبب الرئيسي في هذا إلى عجز موازنات بعض الدول عن مواجهة تكاليف إنشاء وصيانة شبكات البنية الأساسية والتوسع في إقامتها.

وقد أوجد التوسع المطلوب في مشروعات البنية الأساسية ، وكذلك تقديم خدماتها بمستوى أفضل رغبة في البحث عن أساليب جديدة لتمويل تلك المشروعات دون حاجة لزيادة الضرائب أو زيادة التعريفات المفروضة على البنية الأساسية أو تحميل المواطن أعباء إضافية ، فكان الاتجاه نحو القطاع الخاص ليشارك في عملية التمويل. (١)

وقد حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قِبَل الحكومات في مختلف أنحاء العالم ، اعتماداً علي أن عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي تعتمد على حشد وجمع كافة إمكانات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد وخبرات كل من القطاع العام والخاص لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى إنشاء وتشغيل المشروعات بمختلف أنواعها.

لقد واجهت التنظيمات المؤسسية تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة والمستهدفة ، لذلك تسعي الحكومات إلي تبني

---

١ــ محمد صلاح يوسف عفيفي ،المشاركة بين الاستثمار العام والخاص بالتطبيق علي قطاع النقل ، رسالة ماجستير ، كلية تجارة جامعة بنها ، ٢٠١١ ، صـ١٠

نظم الشراكة التي تساهم فيها كافة قطاعات المجتمع في توجيه وإدارة وتشغيل المشروعات والأعمال وتطويرها وتنميتها من أجل خدمة أغراضها علي أساس مساءلة شفافة ومنفعة متبادلة. (١)

هناك كثير من دول العالم قامت بإشراك القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية وتعتبر بريطانيا من الدول الرائدة في هذا المجال ، وفي ماليزيا اتسمت التجربة بالنسبة للمشروعات التي أقيمت بنظام BOT أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالنجاح في كسب وتأهيل الموارد البشرية ، بحيث أن العامل الأساسي في نجاحها كان الانطلاق بوعي مفاده تأهيل الجهاز الحكومي ، والتغلب علي المشاكل التي تحد من الدور المنوط به . (٢)

وفي المملكة العربية السعودية نتيجة الضغوط المتزايدة التي تعرضت لها الموازنة العامة بسبب انخفاض أسعار البترول المصدر الرئيسي للدخل الأمر الذي انعكس علي تناقص استثمارات الدولة في مشاريع البنية الأساسية ومع تنامي الطلب علي الخدمات العامة وتوسعة وتطوير البنية الأساسية تم الأخذ بمبدأ المشاركة مع القطاع الخاص بالمملكة في تطوير وتشغيل البنية التحتية.(٣)

وفي مصر حيث الارتفاع مستمر في( العجز الكلي بالموازنة العامة للدولة حيث كان ما يقرب من ( ٥٤,٧مليار جنيه عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧)ووصل إلى ( ١٦٦,٧ مليار جنيه عام ٢٠١١/٢٠١٢)وكذا مستوى الدين العام الذي كان (٥٤٩,٧ مليار جنيه تقريبا عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧) ووصل إلى ( ١١٤٢,٩ مليار جنيه تقريباً عام ٢٠١١/٢٠١٢)).(٤)

---

١ــ الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية ، دائرة المالية ، حكومة دبي، أبريل ٢٠١٠ ، صـ ٣

٢- جريدة القبس، دراسة بهدف شراكة حقيقية تقوم علي فكرة التكامل والإنصاف والعدالة ، توصيات لتفعيل قانون ال BOT ، ، الكويت ، يناير ٢٠١٠

٣- وزارة الاقتصاد والتخطيط إنجازات الخطة التاسعة ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٧٢

٤- البيان المالي للموازنة العامة للدولة في الفترة من ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ حتى ٢٠١١ / ٢٠١٢ ، وزارة المالية

أدى إلى تزايد أعباء توفير التمويل اللازم لمشروعات البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية ، لذا قامت الحكومة المصرية بوضع سياسة جديدة طويلة الأجل منذ عام ٢٠٠٦ ، وذلك من أجل تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص بهدف التوسع في مشروعات البنية التحتية وتحقيق الأهداف التنموية المنشودة. بالإضافة إلى إصدار قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة (قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠).

## ب ــ أهمية الدراسة:

جاءت أهمية دراسة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر من أهمية الشراكة في حفز النمو الاقتصادي وتحقيق الأهداف التنموية المستهدفة وزاد من هذه الأهمية العجز المستديم في الموازنة العامة للدولة.

ومع تزايد هذا العجز سنويا وقصور الموارد المالية للدولة عن الوفاء باحتياجات المواطنين التي تتزايد باستمرار في مختلف مجالات الخدمات العامة، والحاجة إلي توفير هذه الخدمات ليس فقط من حيث الكم ولكن من حيث الجودة والكفاءة وذلك في إطار الاتجاه نحو إفساح المجال للقطاع الخاص من أجل مشاركة أكبر في كافة المجالات الإنتاجية والخدمية.

## ج ــ مشكلة الدراسة:

تتلخص مشكلة البحث في التعرف على المعوقات والمشاكل التي واجهها برنامج مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص والتي أدت إلى التأخير أو التراجع عن تنفيذ العديد من مشروعات الشراكة ، ومن ثم حالت دون تحقيق الأهداف المأمولة من هذا البرنامج .

كما أن الواقع المصري الحالي في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية التي تمر بها مصر بعد ثورة ٢٥ يناير، يشير إلي عدم استقرار الأوضاع وعدم وجود مناخ استثماري جيد .

إن القطاع العام في مصر كان هو القطاع المنوط به القيام بالمشروعات القومية والبنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية التي تحتاج إلى روؤس أموال ضخمة ، لذا كان القطاع الخاص يحجم عن هذه المشروعات لانخفاض ربحيته.

والدراسة في سبيلها لتحقيق أهدافها فإنها تحاول البحث عن إجابة لمجموعة من التساؤلات نعرضها فيما يلي: