جامعة عين شمس
كلية التجارة
قسم الاقتصاد

الأبعـــاد الاقتصاديـــة لشراكـــــة القطاع العام والخاص في مصر

The Economic Dimensions of public private Partenership (P.P.P) In Egypt

بحث للحصول علي درجةالماجستير في الاقتصاد

مقدم من الباحثة

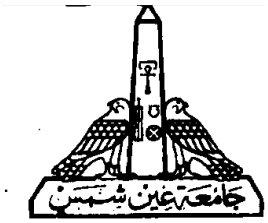
ريهام إبراهيم مدحت سيد

تحت إشراف

أ.د. عبيـــر فرحـــــات
أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد
كلية التجارة جامعة عين شمس

أ.د. دينا عبد المنعم راضى
أستاذ الاقتصاد
كلية التجارة – جامعة عين شمس

٢٠١٢



جامعة عين شمس
كلية التجارة
قسم الاقتصاد

رســـالة ماجســتير

اسم الطالبـــــة : ريهام إبراهيم مدحت سيد

عنوان الرسالة : " الأبعاد الاقتصادية لشراكة القطاع العام والخاص فـــي مصر"

الدرجـــــــــة : ماجستير

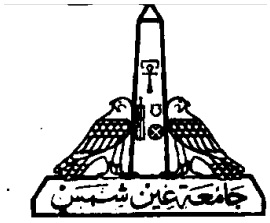
لجنة الإشراف :

لجنة المناقشة :

الدراســـــات العليـــا : أجيزت الدراســة بتاريخ / / ٢٠١٢

موافقة مجلس الكلية **موافقة مجلس الجامعة**

/ / / /



جامعة عين شمس
كلية التجارة
قسم الاقتصاد

صفحـــة العنـــوان

اسم الطالبـــــة : ريهام إبراهيم مدحت سيد

الدرجة العلمية : ماجستير

القسم التابع لـــه : قسم الاقتصاد

أسم الكليـــــة : كلية التجارة – جامعة عين شمس

سنة التخـــــرج : ٢٠٠٣

سنـــة المنـــح : ٢٠١٢

إهـــداء

إلى أبى أطال الله عمره

وروح أمى الحبيبة وأخواتى

وزوجى العزيز

وأولادى

على الدين ويحيى

شكر وتقدير

لا تملك الباحثة إلا أن تشكر الله سبحانه وتعالى الذى منحها الصبر والقدرة والتوفيق لاتمام هذا البحث وتتقدم الباحثة بجزيل الشكر والتقدير إلى الأستاذة الدكتورة/ **عبير فرحات** أستاذ الاقتصاد بالكلية والمشرفة على الرسالة لما قدمته لىّ من فضل علمها وخبراتها وجهدها ووقتها ومساندتها مما كان له عظيم الأثر فى إعداد وإنجاز هذا البحث كما أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذة الدكتورة/ **دينا عبد المنعم راضى** لما قدمته لىّ من مساعدات وإسهامات فى اخراج هذا البحث.

وتتشرف الباحثة بتفضل الأستاذ الدكتور/ **إبراهيم المصرى** بالموافقة على رئاسة لجنة المناقشة والأستاذ الدكتور/ **إبراهيم نصار** بالموافقة على الاشتراك فى عضوية لجنة مناقشة البحث وتقديم النصح الكريم للباحثة.

وتشيد الباحثة بفضل كل الأساتذة والأساتذة المساعدين وجميع أعضاء هيئة التدريس– قسم الاقتصاد بالكلية لما أبدوه من نصح وإرشاد وإلى كل العاملين والموظفين بكلية التجارة – جامعة عين شمس لما قدموه من مساعدات أثناء تنفيذ هذا البحث.

والله ولى التوفيق ،،،

الباحثة

النتائج والتوصيات

فهرس المحتويات

الموضـــــــــــوع	الصفحة
الفصل الأول: الاطار النظري لشراكة القطاع الخاص	
مقدمـــة	١-٥
المبحث الأول : مفهوم الشراكة	٧
أولا : تعريف الشراكة	٨-٩
ثانيا : أهداف الشراكة	١٠-١٢
ثالثا : محفزات ومبررات الشراكة	١٢-١٤
رابعا : فوائد الشراكة	١٥-١٧
المبحث الثاني : عوامل نجاح الشراكة	١٧
أولا : شروط نجاح الشراكة	١٨-١٩
ثانيا : مباديء الشراكة	١٩-٢١
ثالثا : هيكل شراكة القطاعين العام والخاص	٢١-٢٣
رابعا : آليات السداد في مجال الشراكة	٢٣-٢٥
خامسا : الشراكة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية	٢٥-٢٦
المبحث الثالث : الصعوبات التي تواجه الشراكة	٢٧
أولا : نقاط ضعف الشراكة	٢٨-٢٩
ثانيا : كيفية التغلب علي عوامل الضعف والصعوبات التي تواجـــه الشراكة	٣٠-٣١
المبحث الرابع : معايير التجارب العالمية والعربية في مجال الشراكة	٣٢
أولا : معايير الحكم على مدى فاعلية الشراكة عالمياً	٣٣-٣٧
ثانيا : التوصيات الناتجة عن التجارب العربية فى مجال الشاركة...	٣٧-٣٨

المبحث الخامس : أشكال وأصناف الشراكة ٣٩
أولا : تصنيف عام للشراكة ٤٠
ثانيا : تصنيف الشراكة متعدد الأبعاد ٤١-٤٢
ثالثا : تصنيفات الشراكة التعاقدية ٤١
رابعا : الشراكة علي أساس معيار المبادرة ٤٢-٤٤
خامسا : تصنيف الشراكة وفق نمط التنظيم ٤٤-٤٨
سادساً : تصنيف الشراكة علي أساس الملكية المباشرة والمنافسة ... ٤٩
ملخص الفصل الأول ٥٠
الفصل الثاني : الممارسات والتجارب العالمية للشراكة بين القطاعين العام والخاص ٥١-٥٢
مقدمـــــة ٥٣
المبحث الأول : الشراكة في دول مختارة من العالم ٥٣
أولا : الشراكة في دولي تشيلي ٥٤-٦١
ثانيا : الشراكة في دولة بريطانيا العظمي (المملكة المتحدة)..... ٦١-٧١
المبحث الثاني : حالات تطبيقية في عدد من الدول العربية.....
أولا : التجربة في المملكة الأردنية في مجال الشراكة ٧٣-٧٩
ثانيا : التجربة في المملكة السعودية في مجال الشراكة ٨٠-٨٤
ثالثاً : التجربة فى دولة الجزائر العربية ٨٥-٩٦
ملخص الفصل الثاني ٩٧
الفصل الثالث : الركائز والتوجهات البارزة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر .....
المبحث الأول : الوحدة المركزية لشراكة القطاع العام والخاص بوزارة المالية في مصر ١٠٠

أولا : تعريف الوحدة المركزية ١٠٠
ثانيا : أهداف الوحدة المركزية للشراكة ١٠٠-١٠١
ثالثا : دور الوحدة المركزية للشراكة ١٠١-١٠٢
رابعا : الهيكل التنظيمي للوحدة المركزية للشراكة ١٠٣-١٠٤
خامسا: انجازات الوحدة المركزية ١٠٤-١٠٦
المبحث الثاني : المشاريع المصرية الرائدة في مجال شراكة القطاعين العام والخاص.....
أولا : طبيعة وأهمية الشراكة في التعليم ١٠٨-١٢٧
ثانيا : طبيعة وأهمية الشراكة في الصحة ١٢٧-١٤٥
ثالثا : مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص في مجـــال المرافــق والنقل ١٤٥-١٤٧
رابعا : التجربة المصرية في مجال الشراكة ١٤٧-١٥٥
المبحث الثالث : الشراكة فى الموازنة العامة للدولة وأثرها على الاقتصاد القومى المصرى ١٥٦-١٦٥
المبحث الرابع : خطوات عملية التنفيذ ١٦٦-١٧٠
ملخص الفصل الثالث ١٧١
النتائج والتوصيات ١٧٢-١٧٨
قائمة المراجع ١٨٠-١٨٥
الملاحق ١٨٧-١٩٢

فهرس الجداول

رقم الجدول	الموضـــــــــــوع	الصفحة
١-١	تطور الإنتاج للمجموعة الصـناعية (SIDER) خـلال الفترة ٢٠٠٩/٢٠١٠	١٨٧
١-٢	تطور المبيعات للمجموعة الصناعية (SIDER) خـلال الفترة ٢٠٠٩/٢٠١٠	١٨٧
١-٣	تطور عدد العمال للمجموعـة الصـناعية (SIDER) خلال الفترة ٢٠٠٩/٢٠١٠	١٨٧
١-٤	تطور كمية الإنتاج ISPAT- ANNABA خلال الفترة ٢٠٠٩/٢٠١٠	١٨٨
١-٥	تطور الإنتاج ISPAT- ANNABA خـلال الفتـرة ٢٠٠٩/٢٠١٠	١٨٨
١-٦	تطور المبيعات ISPAT- ANNABA خلال الفتـرة ٢٠٠٩/٢٠١٠	١٨٩
١-٧	تطور عدد العمال ISPAT- ANNABA خلال الفترة ٢٠٠٩/٢٠١٠	١٨٩
١-٨	الأداء الربحى قبل وبعد الشراكة	١٩٠
١-٩	كفاءة الأداء التشغيلى قبل وبعد الشراكة	١٩٠
١-١٠	مؤشرات السيولة قبل وبعد الشراكة	١٩١
١-١١	مؤشرات هيكل التمويل قبل وبعد الشراكة	١٩١
٢-١	تطوير إعداد خريجى الجامعات الخاصة	١٩٢
٢-٢	الإنفاق على التعليم ١٩٩٨-٢٠٠٦	١٩٢

مقدمـــة

نعيش اليوم في عالم من التكتلات حيث الشراكات الاســـتراتيجية بـــين الدول وبين التجمعات الاقتصادية وأيضا بين المؤسســـات التـــي تشـــكل قلـــب الاقتصاد العالمي فخلال السنوات القليلة الماضية أظهرت الشراكات حول العالم نتيجة لعدم كفاية الاستثمارات والضغوط المتزايدة على ميزانيـــات الحكومـــات بالإضافة إلى القلق العام تجاه كفاءة الخدمات التى تقدمها المؤسسات الحكوميـــة أظهرت الشراكات بانها مفيدة علي مختلف الأصعدة فالشراكات الاقتصادية بين الدول أفضت إلي تجمعات اقتصادية والتجمعات الاقتصادية أدت إلـــي ظهـــور تكتلات عملاقة وفي إطار هذه التغيرات العالمية شهدت مصر خطوات متواصلة من اجل إقامة تكتل اقتصادي هذا التكتل قائم علي الشراكة.

تعد الشراكة جزءاً من برنامج الإصلاح الاقتصـــادي بحيـــث تعتبـــر الشراكة مصدراً لاستثمار المزيد من رؤوس الأموال في مشروعات الخـــدمات وتساعد بصورة واضحة علي تقليل الاقتراض الحكومي وتحجيم المخاطر التي تتحملها الحكومة من خلال إدارة أفضل للتمويل الحكـــومي وبتوزيـــع أفضـــل للمخاطر ومن المتوقع أن ينعكس ماتقدم في إنشاء أسواق مالية محليـــة وإيجـــاد أسواق جديدة لخدمات القطاع الخاص إلي جانب تنشيط عمليـــة إيجـــاد فـــرص عمل.

وتأخذ شراكة القطاع العام والخاص في العادة شكل تعاقد بين القطـــاع الخاص وبين الحكومة التي تقوم بدعوة القطاع الخاص علـــي تقـــديم الخدمـــة المطلوبة وتحمل المخاطر المترتبة علي تقديم هذه الخدمة في مقابل الحق فـــي تحقيق عائد مناسب.

ومن الوارد أن تكون الحكومة قائمة بتقديم هذه الخدمة بالفعل أو ربمـــا تكون خدمة جديدة لايتم تقديمها في الوقت الراهن.

وتتوقع الدولة من خلال تنفيذ برنامج الشراكة أن يقدم القطاع الخـــاص خدمات تتميز بمستوي اعلي من الجــودة إلا أن السياســـات الخاصـــة بحريـــة الحصول علي الخدمات وتكلفتها يجب أن تكون موحدة سواء تـــم تقـــديم هـــذه الخدمات من خلال برنامج شراكة القطاع العام والخاص أو من خلال الطـــرق التقليدية.

أيضا إذ تقلل البنية الأساسية الفعالة من تكلفة الخدمات نتيجة لخفض في إهدار الموارد.

وإذا أضفنا إلي ذلك قنوات التمويل الجديدة التي يوفرها برنامج الشراكة فسوف تتمتع الدولة بقدر اكبر من الحرية في تنفيذ ودفع خطة الاستثمار الخاصة بها.

لذلك حظي موضوع الشراكة بأهمية متزايدة في الآونة الأخيرة بعد أن تبين ان الكفاءة المنشودة تعتمد علي الجمع بين القطاعـــات لتحقيـــق الأهـــداف التنموية والتطويرية وأصبح تطوير تنظيمات تشاركية هدفاً استراتيجياً تســـعي إليه كل الدول المتقدمة والنامية علي حد سواء كما تسعي هذه الدول إلي خلـــق البنية المؤسسية والأنظمة والتشريعات اللازمة لتبنـــي التنظيمـــات التشـــاركية فشروط الحياة المجتمعية هي نتاج قوي اجتماعية وسياسية واقتصادية يجســـدها تحالف النمو المعني والمشاريع المشتركة تؤدي إلـــي تحســـين جـــودة الســـلع والخدمات وتوفرها في اغلب الأحيان دون إضافة ضريبة جديدة من اجل تمويل المشاريع الجديدة.

فالشراكة باعتبارها وسيلة حاكمية تقوم بتحقيق أهداف اقتصادية وتقـــوم بتطوير اقتصاد الدولة وخلق المزيد من فرص العمل وديمومة النمو الاقتصادي وتخصيص الموارد بكفاءة اعلي.

وأخيراً يجب أن تلتقي إدارة الشراكة وبناء تنظيماتها مع أهدافها لتحقيق الغاية من تطبيقها كأداة تطويريه تعمل علي دفع الاقتصـــاد وتحقيـــق الفوائـــد والمكتسبات في المدي البعيد.

مشكلة الدراسة

لكى تتحقق الأهداف التنموية المنشودة فلابد من التكامل داخل الدولة بين الحكومة من جهة وبين القطاع الخاص من جهة أخرى حيث يمثل القطاع الخاص محوراً أساسياً من محاور التنمية فبمقارنة بيانات الخطة الخمسية عام ١٩٨٢ – ١٩٨٧، والخطة الخمسية السادسة لسنة ٢٠٠٧-٢٠١٢) فقد زادت مساهمة القطاع الخاص فى مجال الصناعات التمويلية من ٣٣% إلى ٩٠% وفى مجال التشييد من ٥٠% إلى ٨٠% وفى مجال النقل والمواصلات من ٤٥ إلى ٨٠% وفى مجال التجارة من ٧٧% إلى ٦٦% وفى مجال الخدمات المالية من ٢٦% إلى ٣٤% وفى الكهرباء من ٥% إلى ١٤% وأخيراً فى مجال الخدمات الاجتماعية من ٣٢% إلى ٩٤% وأصبح نصيب مشاركة القطاع الخاص فى اجمالى الناتج المحلى الاجمالى ما يقرب من ثلثين هذا الناتج وبالتالى فهو يعد المحرك الأساسى لعملية التنمية.

ولذلك قامت الدولة من خلال الموازنة العامة للدولة بزيادة استثماراتها فى مجال البنية التحتية فى قطاعات التعليم والصحة والنقل والمواصلات لتصل إلى ٢٥ مليار جنيه مقارنة بنحو ٢١ مليار جنيه قبل قيام الثورة بعامين.

وتستهدف الخطة الخمسية ضخ استثمارات تقدر بنحو تريليون و٢٦٥ مليار جنيه خلال الخمسة سنوات القادمة ليبلغ نصيب القطاع الخاص منها نحو ٦٨-٧٠% فقط فى السنة الأولى منها ويتوقع أن يضخ القطاع الخاص ما يقرب من ١١٥ مليار جنيه كاستثمارات فى المجتمع.

وعليه تتركز الدراسة فى مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص فى مجال البنية الأساسية الاجتماعية فى قطاعى التعليم والصحة لما لهما من أهمية كبيرة وتأثير اجتماعى عميق على جميع أفراد المجتمع.

ويجب على الدولة ممارسة الرقابة المباشرة للتأكد من تقديم الخدمات بالمستوى والمعايير المحددة طوال فترة الشراكة وتتوقع الدولة من خلال هذه الشراكة أن يتم تحفيز النمو والعدالة.

أهداف البحث:

١- التعرف علي مدي إمكانية توزيع المخاطرة بين أطراف الشراكة للقطاعين العام والخاص في مصر

٢- دراسة مدي إمكانية خفض عجز الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية من خلال مشاركة القطاع الخاص.

٣- التعرف علي انعكاس اشتراك القطاع الخاص في الخدمات العامة في مصر علي جودة الخدمة.

٤- دراسة أثر شراكة القطاعين العام والخاص فى مصر علي حجم الاستثمارات المنفذة وما تخلقه من فرص عمل في السوق المصري .

فروض البحث

١- مشاركة القطاع الخاص المصري في تمويل مشروعات الخدمات والبنية الأساسية يخفف العبء علي ميزانية الدولة مع احتفاظ الدولة بقدرتها علي إتاحة حقيقية للخدمات العامة بأسعار اقتصادية عادلة.

٢- مشاركة القطاع الخاص المصري تعمل علي رفع كفاءة الخدمات مثل خدمات الصحة والتعليم والاتصالات.

٣- يمكن أن تؤدي الشراكة بين القطاع العام والخاص الي زيادة الاستثمار وخلق فرص عمل جديدة ومن ثم خفض معدل البطالة.

٤- تعمل الشراكة بين القطاعين العام والخاص علي نقل جزء من المخاطر التي يواجهها القطاع العام إلي القطاع الخاص.

منهجية الدراسة

سيتم في هذه الدراسة القيام باستخدام المنهج التحليلى من خلال تحليل البيانات المستقاة من مصادرها الأولية والمنهج المقارن بدراسة تجارب مقارنة من الدول العربية ودول أجنبية مثل انجلترا وتشيلى.