# الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/EDGD/2013/IG.2/8
20 August 2013
ORIGINAL: ARABIC

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي


**اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)**

اللجنة الفنية المعنية بتحرير التجارة الخارجية والعولمة الاقتصادية وتمويل التنمية في بلدان منطقة الإسكوا
الدورة الثامنة
عمّان، ٧-٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣

البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت

# تمويل البنى التحتية من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان العربية


**موجز**

تعاني المنطقة العربية من ضعف الموارد المالية المخصصة للبنى التحتية مقارنة بالمناطق النامية الأخرى وبالرغم من أن بعض الدول العربية استثمرت بشكل كبير في بنيتها التحتية خلال العقد الماضي، فالمنطقة لا تزال تحتاج إلى مزيد من الاستثمارات الكبيرة في هذا المجال لتغطية حاجات مواطنيها ودفع عجلة النمو. وقد تراجع الإنفاق على البنى التحتية على أثر الحراك العربي الذي أدى إلى تداعيات اقتصادية هامة، أبرزها تراجع في تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمارات الخاصة في الدول التي تشهد تحولات. ولا يزال الحيز المالي للاستثمار في البنى التحتية محدوداً جداً وغير متوفر في عدة دول، ما يدفع متخذي القرار إلى البحث عن وسائل بديلة للتمويل. وفي السنوات الأخيرة، تم إدخال مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشاريع البنى التحتية في معظم الدول العربية، لكن هذه الشراكة لم تكن بمستوى التوقعات، إذ لم ينفَّذ سوى عددٍ بسيط من المشاريع وأُجّل عدد كبير منها خلال مرحلة المناقصة أو حتى أُلغي.

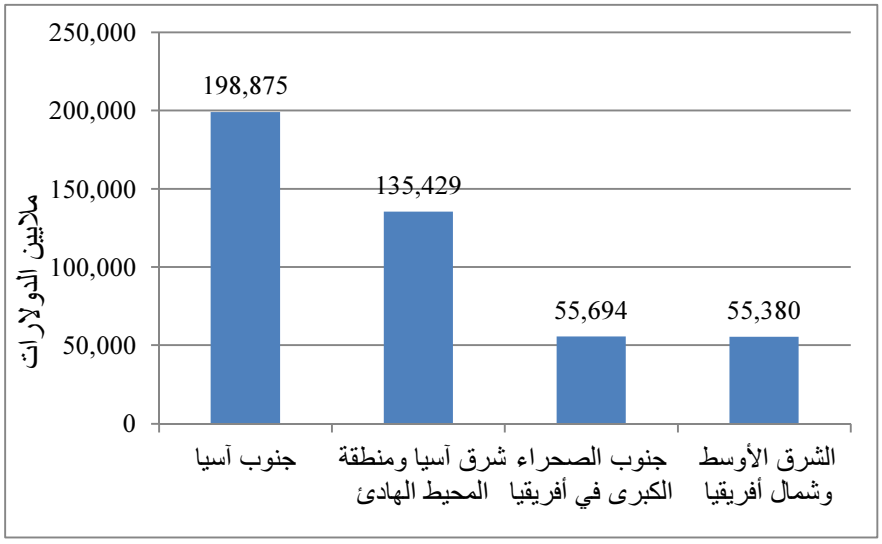
وتدل الفجوة الحالية والمتزايدة في البنى التحتية بين الدول العربية إلى أن عدم قدرة الدول على القيام باستثمارات في البنى التحتية لا تعود فقط إلى إخفاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص بل أيضاً إلى ضعف إجراءات التعاقد العام. وإلى جانب عدم توفر التمويل الكافي، يعاني قطاع البنى التحتية في المنطقة العربية من ضعف الاستراتيجيات الخاصة بالبنى التحتية وعدم تنفيذها، وعدم تحديد الاحتياجات وتقنيات التمويل، وعدم تصنيف المشاريع بحسب أولويتها، وعدم توفر دراسات جدوى، ومن العديد من الثغرات في الهيكلة والتنفيذ(*).


(*) ملاحظة: بسبب عدم توفر البيانات الخاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية، سيتم الاستعاضة عنها ببيانات دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي : الأردن، وإيران، وتونس، والجمهورية العربية السورية، والجزائر، وجيبوتي، والعراق، وفلسطين، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، واليمن.

## مشاركة القطاع الخاص في تمويل مشاريع البنى التحتية في المنطقة العربية

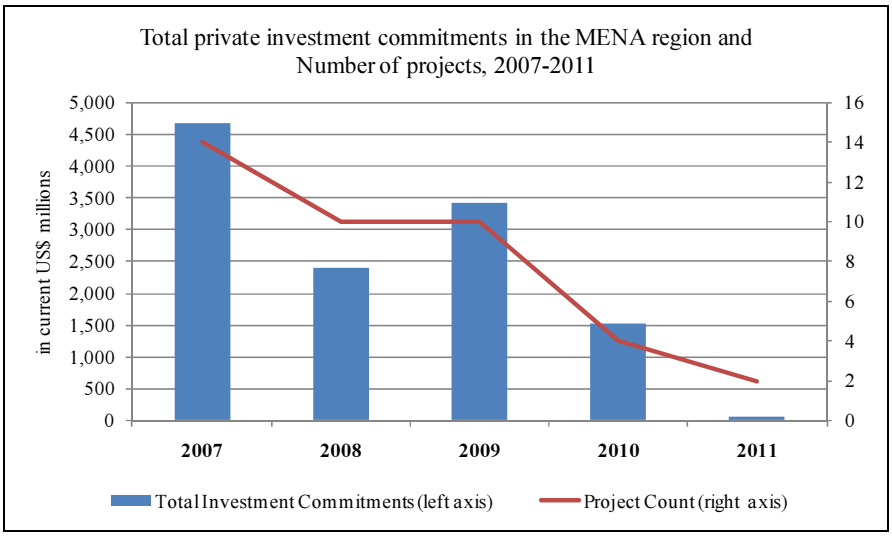
١- كان مجموع التزامات القطاع الخاص الاستثمارية في مجال تطوير البنى التحتية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الفترة ١٩٩٠-٢٠١١ الأدنى بالمقارنة مع المناطق النامية الأخرى. فقد بلغ إجمالي الاستثمارات (التزامات الدفع للحكومات والتزامات الاستثمار في الأصول الثابتة) في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٥٥ مليار دولار، مقارنة بـ ١٣٥ مليار في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ، وحوالي ١٩٩ مليار دولار في جنوب آسيا. وازدادت أهمية التمويل الخاص للبنى التحتية في المنطقة بعد العام ٢٠٠٠، ثم تراجع ليبلغ في عام ٢٠١١ أدنى المستويات في فترة الخمس عشرة سنة الأخيرة إذ تم تمويل مشروعين فقط. ومما لا شك فيه أن عدم استقرار الوضع السياسي في المنطقة أثر بشكل كبير على حركة الاستثمار في البنى التحتية. ويرى بعض الأخصائيين أن المشكلة الأساسية في المنطقة ليست ضعف التمويل، بل عدم قدرة دول المنطقة على إعداد قائمة لتصنيف المشروعات حسب الأولوية في التنفيذ. فباستثناء دول مجلس التعاون الخليجي، تواجه الدول العربية عدة تحديات منها ضعف الحوكمة، وعدم القدرة على تلبية الاحتياجات الملحة في مجال البنية التحتية، وضعف متابعة إتمام العقود.

**الشكل ١- مجموع الالتزامات الاستثمارية، ١٩٩٠-٢٠١١**




المصدر: World Bank and PPIAF, PPI Project database.

**الشكل ٢- مجموع التزامات الاستثمارات الخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وعدد المشروعات، ٢٠٠٧-٢٠١١**




المصدر: World Bank and PPIAF, PPI Project database.

٢- شهدت المشاريع الممولة من القطاع الخاص تراجعاً منذ العام ٢٠٠٧. وخلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠١١ نُفّذ ٢٥ مشروعاً في البنى التحتية ممولاً من القطاع الخاص في حين أُلغيت ستة مشاريع.

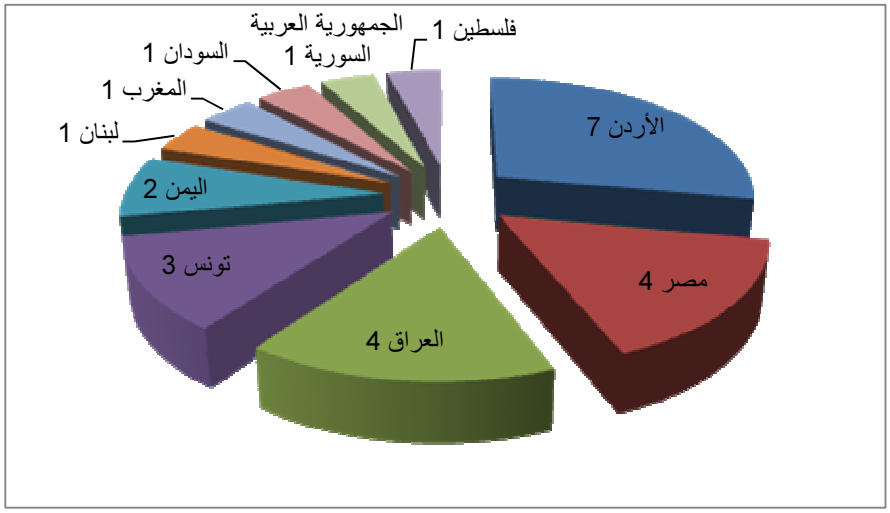
**الجدول- عدد المشاريع التي تم تمويلها من القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ١٩٩٠-٢٠١١**

| المشاريع المنفذة | | المشاريع الملغاة | | |
|---|---|---|---|---|
| القطاع | عدد المشاريع | القطاع | نوع المشروع | عدد المشاريع |
| الطاقة | ٧ | الطاقة | مشاريع جديدة | ٣ |
| الاتصالات | ٦ | النقل | مشاريع جديدة | ٢ |
| النقل | ٧ | المياه والصرف الصحي | عقد إدارة وإيجار | ١ |
| المياه والصرف الصحي | ٥ | | | |

المصدر: World Bank and PPIAF, PPI Project database.

٣- أطلق عدد من البرامج في السنوات الأخيرة لدعم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية، غير أن أثرها لم يكن بالمستوى المطلوب. فبعض المشاريع نُفّذ، والبعض الآخر أُجّل أو أُلغي خلال مرحلة المناقصة.

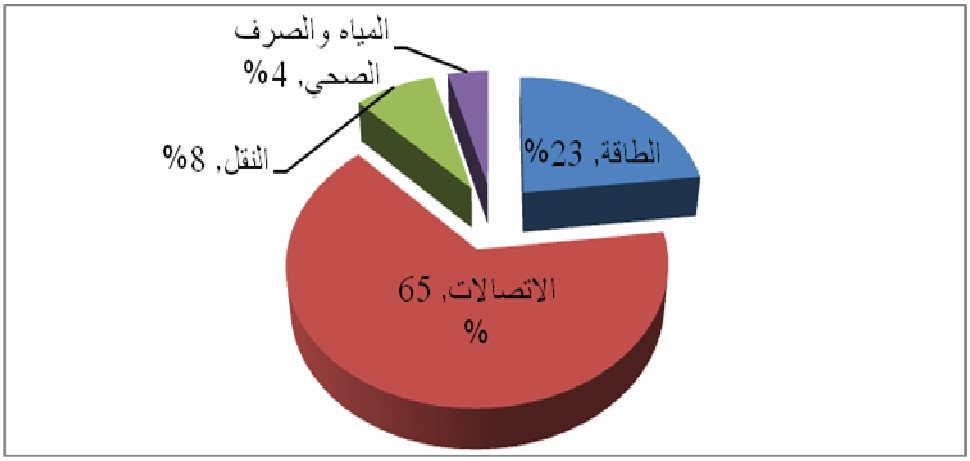
**الشكل ٣- مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنى التحتية، عدد المشاريع المنفذة حسب البلد، ٢٠٠٧-٢٠١١**




المصدر: World Bank and PPIAF, PPI Project database.

٤- يحتاج تطوير البنى التحتية إلى استثمار أولي كبير لتوفير أصول تستخدم لسنوات عدة. غير أن القطاع الخاص في حالة حذر متزايد من الاستثمار في تمويل البنى التحتية لأسباب عدة أبرزها مشكلة تغيّر السياسات والأفضليات مع مرور الوقت، ولا سيما بين تاريخ إطلاق المشروع وتاريخ إتمامه. فعلى الحكومات أن تضمن الأسعار لمستثمري القطاع الخاص على أساس متوسط تكلفة تطوير البنية التحتية (وهو أعلى بكثير من التكلفة الهامشية في هذه الحالة). لكنها غالباً ما تتجه إلى تخفيض الأسعار عند إتمام المشروع لجعله في متناول الجميع، ولا سيما في البلدان النامية كبلدان المنطقة العربية مثلاً، عملاً بمبدأ الاندماج الاجتماعي، أحد المبادئ الأساسية لتحقيق التنمية.

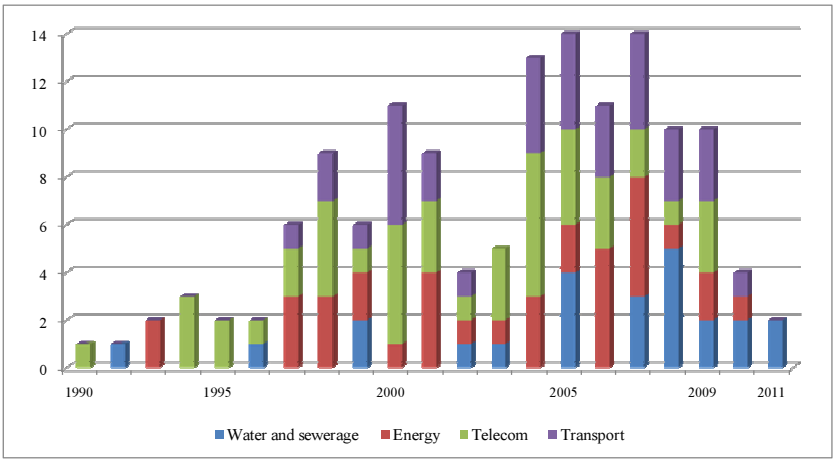
**الشكل ٤- مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنى التحتية، مجموع الاستثمارات حسب القطاعات في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ١٩٩٠-٢٠١١**




المصدر: World Bank and PPIAF, PPI Project database.

٥- تركز الجزء الأكبر من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاعي الاتصالات والطاقة (الشكلان ٤ و٥). ويعود السبب بشكل جزئي إلى جاذبية قطاع الاتصالات فيما يتعلق بالعائد على الاستثمار، إذ يتم تحصيله من المشترك مباشرة. أما الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص في قطاع المياه والصرف الصحي، وقطاعي النقل والطاقة فمتصلة بشكل كبير بالحصول على دعم حكومي، لذا فهي تعتبر أكثر خطورة.

**الشكل ٥- عدد مشروعات البنى التحتية الخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حسب القطاع، ١٩٩٠-٢٠١١**




المصدر: World Bank and PPIAF, PPI Project database.

٦- هناك إجماع متزايد على أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي فرصة حقيقية للمنطقة لتلبية احتياجات البنى التحتية. لكن عدم الاستقرار السياسي الذي شهدته عدة دول خلال عامي ٢٠١٠ و٢٠١١ أوقف العمل بعدة مشاريع وجمد إتمام عدد من الاتفاقات. ومع ذلك، فعندما تصبح المنطقة أكثر استقراراً، سيتمكن المستثمرون الحاليون من زيادة مشاركتهم في تمويل البنى التحتية إذ أنهم قد تخطوا عدة تحديات تتعلق بالأمور التنظيمية والتقنية خلال تنفيذهم لمشاريعهم الحالية.

## الخلاصة

٧- أثبتت عدة تجارب عالمية أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي أداة هامة بيد الحكومات لتمويل مشاريع البنى التحتية، خاصة في الدول النامية. ومما لا شك فيه أن الطبيعة المتشعبة لمشاريع البنى التحتية تجعل دور الحكومات شديد الأهمية في عملية التمويل. لهذا السبب، فإن العلاقة بين القطاعين العام والخاص تحدد الوتيرة الفعلية للاستثمارات في البنى التحتية. وعلى ضوء التوزيع المعتاد للأدوار، يقوم القطاع العام باتخاذ القرارات الخاصة بنوع البنية التحتية، ويدير عملية التخطيط وإعطاء التراخيص ويضع الإطار التنظيمي. وفي إطار هذا الدور الهام، يجب التركيز على القدرات الفنية المتوفرة لدى مؤسسات القطاع العام بوصفها شريكة للقطاع الخاص. فالجهود المستمرة من أجل تعزيز القوانين الوطنية والمؤسسات العامة والالتزام بالمساعدة الدولية هي من أهم العناصر لنجاح الشراكة ما بين القطاعين. أما البيئة العامة للمشروع، فلها دور بارز في إنجاحه، يفوق أهمية اتفاق الشراكة نفسه. ويوفر القطاع الخاص، إلى جانب الموارد المالية

والتشغيلية، قدرة على الابتكار، تضاف إلى المعارف والخبرات والموارد المالية التي توفرها المؤسسات المالية الدولية والشركاء الآخرين لإنجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

٨- ولأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص عملية معقدة بطبيعتها، لا بد من تنسيق الجهود والتعاون بين كافة المؤسسات الحكومية المعنية والقطاع الخاص والجهات الدولية. وصحيح أن قرار الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتخذه الجهات الرفيعة في الدولة، إلا أن نجاح هذه الشراكة يعتمد بشكل أساسي على كافة العاملين عليها، من كافة الفئات. كما أن تحديد المشاريع وإعدادها من العوامل الشديدة الأهمية، خاصة أن الممارسة أظهرت أن جميع المشاريع لا تصلح لإنجازها في إطار شراكات بين القطاعين العام والخاص.

٩- وأما فيما يتعلق بالقطاعات ذات الأولوية في المنطقة، فلا شك أن قطاع الطاقة يتصدر الاحتياجات، تليه قطاعات النقل والبنية التحتية الاجتماعية والمياه. وعلى حكومات المنطقة إعادة ترتيب أولوياتها على أساس المشاريع الأساسية بالنسبة إلى السكان والمشاريع المجدية اقتصادياً. ويرى الأخصائيون في الشراكات بين القطاعين العام والخاص أن انخفاض المخاطر السياسية سيزيد من فرص التمويل. ويبقى أن تصب الجهود اليوم على معالجة التحديات التي تواجه عمليات إنشاء شراكات بين القطاعين العام والخاص.

---