

النسخة العربية هشام خلف الله

الشراكات بين القطاعين العام والخاص: وضوح الأدوار وتوزيع المخاطر أساس النجاح

الملخص: نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا يتوقف على حجم المشروع أو قوة الأطراف، بل على وضوح من يفعل ماذا، ومن يتحمل أي خطر. هذه قراءتي لأهم أسس بناء شراكة متوازنة، وأخطائها الشائعة، وكيف تتحول من اتفاق على الورق إلى نتيجة على الأرض.

خلال عملي مع مشروعات في التقنية والتعليم والخدمات، لاحظت أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تبدأ غالبًا بحماس مشترك: جهة حكومية لديها حاجة وأولوية عامة، وشركة خاصة لديها خبرة وقدرة على التنفيذ والتمويل. وكل طرف يرى في الآخر ما ينقصه.

لكن الحماس وحده لا يبني شراكة ناجحة. فما يحسم النتيجة، في رأيي، سؤالان بسيطان في صياغتهما وصعبان في تطبيقهما: هل أدوار كل طرف واضحة؟ وهل المخاطر موزعة بعدالة على من هو أقدر على إدارتها؟

الانطباع الأول: «القطاع الخاص يمول والحكومة تتابع»

هذه الصورة المختصرة شائعة، لكنها لا تصف الشراكة الحقيقية. فالشراكة ليست تمويلًا من طرف وإشرافًا من آخر، بل توزيع مدروس للمسؤوليات على مدى عمر المشروع: التخطيط والتصميم والتنفيذ والتشغيل والصيانة، مع مقابل مالي وخدمي واضح لكل مرحلة.

لماذا يهم وضوح الأدوار؟

حين تغيب الحدود الواضحة تظهر المناطق الرمادية، وفيها تتعطل القرارات ويتبادل الأطراف اللوم. فمن يوافق على التغييرات؟ ومن يتحمل تأخر الموافقات؟ ومن يرد على المستفيدين؟ هذه أسئلة تُحسم في العقد قبل أن تتحول إلى خلاف في التنفيذ.

الوجه الآخر: أخطاء تتكرر في الشراكات

ومن الأمانة أن أبدأ بالأخطاء التي أراها تتكرر، لأن معرفتها تحمي الشراكة قبل أن تبدأ:

- **أهداف غير متفق عليها:** يرى طرف أن الهدف خدمة عامة بأقل تكلفة، ويرى آخر أن الهدف عائد مناسب، دون نقاش صريح لذلك.
- **نقل كل المخاطر إلى طرف واحد:** يبدو ذلك مريحًا للطرف الذي نقلها، لكنه يرفع التكلفة ويضعف الاستعداد للاستمرار.
- **عقد عام لا يغطي الحالات الصعبة:** مثل تغير التشريعات، أو تأخر الأراضي والتصاريح، أو تقلب التكاليف.
- **غياب مؤشرات أداء قابلة للقياس:** فتصبح الجودة مسألة رأي، ولا يوجد ما يُحاسَب عليه الأطراف بموضوعية.
- **إهمال الحوكمة بعد التوقيع:** لا لجنة متابعة ولا آلية لحل النزاعات، فتتراكم المشكلات الصغيرة حتى تصبح كبيرة.

قاعدة توزيع المخاطر: لمن هو أقدر على إدارتها

المبدأ الذي أستند إليه أن يتحمل كل خطر الطرف الأقدر على التحكم فيه أو تقليله بأقل تكلفة. فالخطر لا يختفي بنقله، لكنه يُدار بكفاءة أكبر حين يكون عند من يملك الأدوات المناسبة:

- **مخاطر التصميم والتنفيذ والتشغيل:** غالبًا أقرب إلى الشريك الخاص، لأنه من يدير هذه الأنشطة يوميًا.
- **المخاطر التنظيمية والتشريعية والتصاريح:** غالبًا أقرب إلى الجهة العامة، لأنها صاحبة القرار فيها.
- **مخاطر الطلب والإيراد:** تحتاج إلى نقاش خاص، وقد تُقسَّم بين الطرفين بحسب طبيعة المشروع.
- **المخاطر المالية وأسعار التمويل:** تُدرس بعناية وتُحدد آلية لمشاركة أثرها عند التغير الكبير.
- **القوة القاهرة والظروف غير المتوقعة:** تُنص عليها صراحة مع إجراءات واضحة للتعامل معها.

خمسة عناصر لشراكة تنجح

- **هدف مشترك مكتوب:** يُصاغ بوضوح قبل التفاصيل التعاقدية، ويعرفه الجميع.
- **مصفوفة مسؤوليات:** جدول يحدد من يخطط ومن ينفذ ومن يوافق ومن يشغل ومن يتحمل كل خطر.
- **مؤشرات أداء ومقابل مرتبط بالنتيجة:** تُقاس الخدمة فعليًا، ويرتبط جزء من المقابل بمستوى جودتها.
- **آلية للتعديل وحل النزاعات:** تسمح بإعادة التوازن عند تغير الظروف دون الوصول إلى القطيعة.
- **حوكمة واضحة وشفافية:** لجنة مشتركة ومتابعة دورية وتقارير مفتوحة للأطراف المعنية.

من الاتفاق إلى النتيجة

الشراكة الجيدة لا تنتهي بتوقيع العقد، بل تبدأ به. فالأهم هو التنفيذ المنضبط: اجتماعات متابعة منتظمة، وتقارير أداء، ومراجعة دورية للمخاطر، وقدرة على الاعتراف المبكر بالمشكلة بدل إخفائها.

وأنصح بأن تبدأ الأطراف بمشروع تجريبي محدود أو مرحلة أولى واضحة، تبني الثقة وتكشف نقاط الضعف في العقد قبل التوسع. فالثقة بين الأطراف تُبنى بالتجربة المشتركة، وليس بالنصوص وحدها.

الشراكة الناجحة ليست التي تخلو من المخاطر، بل التي يعرف فيها كل طرف دوره وخطره ويملك أدوات إدارته.

الخلاصة

ما أريد أن يخرج به القارئ أن وضوح الأدوار وعدالة توزيع المخاطر ليسا تفصيلين قانونيين يُتركان للمحامين، بل هما القلب الذي تقوم عليه الشراكة. وحين يتوفران تتحول الشراكة من علاقة حذرة بين طرفين إلى مشروع مشترك يخدم الناس فعلًا.

وإذا كانت جهتك العامة أو شركتك تدرس شراكة جديدة، في التقنية أو التعليم أو الخدمات أو غيرها، فيسعدني أن نبني معًا مصفوفة أدوار ومخاطر واضحة تؤسس لتعاون متوازن ومستدام.



English version

Hesham Khalafallah

Public-Private Partnerships: Clear Roles and Risk Allocation Are the Foundation of Success

Summary: The success of a public-private partnership does not depend on the size of the project or the strength of the parties, but on clarity about who does what and who bears which risk. This is my reading of the foundations of a balanced partnership, its common mistakes, and how it turns from an agreement on paper into a result on the ground.

In my work on projects in technology, education and services, I have noticed that a public-private partnership usually begins with shared enthusiasm: a government body with a need and a public priority, and a private company with the experience and the ability to deliver and finance. Each side sees in the other what it lacks.

But enthusiasm alone does not build a successful partnership. What decides the outcome, in my view, comes down to two questions that are simple to phrase and hard to apply: Are each party's roles clear? And are the risks fairly allocated to whoever is best able to manage them?

The first impression: "The private sector funds, the government monitors"

This short picture is common, but it does not describe a real partnership. A partnership is not funding from one side and oversight from the other, but a considered distribution of responsibilities over the life of the project: planning, design, delivery, operation and maintenance, with a clear financial and service return for each stage.

Why do clear roles matter?

When clear boundaries are missing, gray areas appear, and in them decisions stall and the parties trade blame. Who approves changes? Who bears the delay in approvals? Who answers to the beneficiaries? These are questions to settle in the contract before they become disputes in delivery.

The other side: mistakes that keep repeating in partnerships

In all honesty, I should start with the mistakes I see repeated, because knowing them protects a partnership before it begins:

- **Goals that were never agreed:** one side sees the goal as a public service at the lowest cost, the other as a fair return, with no open discussion of it.
- **Passing all risks to one party:** it feels comfortable for the party that passed them on, but it raises the cost and weakens the willingness to continue.
- **A general contract that does not cover hard cases:** such as changes in legislation, delays in land and permits, or fluctuating costs.
- **No measurable performance indicators:** quality becomes a matter of opinion, and there is nothing on which to hold the parties objectively accountable.
- **Neglecting governance after signing:** no monitoring committee and no dispute mechanism, so small problems pile up until they become large.

The rule of risk allocation: to whoever can best manage it

The principle I rely on is that each risk is borne by the party best able to control or reduce it at the lowest cost. A risk does not disappear by being transferred, but it is managed more efficiently when it sits with whoever has the right tools:

- **Design, delivery and operating risks:** usually closer to the private partner, because it runs these activities day to day.
- **Regulatory, legislative and permitting risks:** usually closer to the public body, because it holds the decision.
- **Demand and revenue risks:** need a separate discussion, and may be shared between the two sides depending on the nature of the project.
- **Financial and funding-rate risks:** studied carefully, with a mechanism for sharing the impact of a major change.
- **Force majeure and unforeseen circumstances:** stated explicitly, with clear procedures for handling them.

Five elements of a partnership that works

- **A written shared goal:** phrased clearly before the contractual detail, and known to everyone.
- **A responsibility matrix:** a table setting out who plans, who delivers, who approves, who operates and who bears each risk.
- **Performance indicators and result-linked payment:** the service is actually measured, and part of the payment depends on its quality.
- **A mechanism for adjustment and dispute resolution:** one that allows rebalancing when circumstances change without reaching a break.
- **Clear governance and transparency:** a joint committee, regular follow-up and open reporting to the stakeholders.

From agreement to result

A good partnership does not end with signing the contract; it begins with it. What matters most is disciplined delivery: regular follow-up meetings, performance reports, periodic risk reviews, and the ability to admit a problem early instead of hiding it.

I advise the parties to begin with a limited pilot or a clear first phase, which builds trust and exposes the contract's weak points before expansion. Trust between parties is built through shared experience, not through texts alone.

A successful partnership is not one free of risk, but one in which each side knows its role and its risk and has the tools to manage it.

Conclusion

What I want readers to take away is that clear roles and fair risk allocation are not legal details left to the lawyers, but the heart on which a partnership stands. When they are in place, the partnership turns from a cautious relationship between two sides into a joint project that truly serves people.

If your public body or company is considering a new partnership, in technology, education, services or elsewhere, I would be glad to build together a clear roles and risk matrix that lays the foundation for balanced and lasting cooperation.



Version française

Hesham Khalafallah

Partenariats public-privé : la clarté des rôles et le partage des risques, fondements du succès

Résumé : Le succès d'un partenariat public-privé ne dépend pas de la taille du projet ni de la force des parties, mais de la clarté sur qui fait quoi et qui supporte quel risque. Voici ma lecture des fondements d'un partenariat équilibré, de ses erreurs courantes, et de la façon de passer d'un accord sur le papier à un résultat sur le terrain.

Dans mon travail sur des projets de technologie, d'éducation et de services, j'ai remarqué qu'un partenariat public-privé commence généralement par un enthousiasme partagé : un organisme public avec un besoin et une priorité d'intérêt général, et une entreprise privée avec l'expérience et la capacité de réaliser et de financer. Chacun voit chez l'autre ce qui lui manque.

Mais l'enthousiasme seul ne construit pas un partenariat réussi. Ce qui tranche, à mes yeux, tient en deux questions simples à formuler et difficiles à appliquer : les rôles de chaque partie sont-ils clairs ? Et les risques sont-ils répartis équitablement auprès de celui qui est le mieux placé pour les gérer ?

La première impression : « Le privé finance, l'État contrôle »

Cette image sommaire est courante, mais elle ne décrit pas un vrai partenariat. Un partenariat n'est pas un financement d'un côté et une supervision de l'autre, mais une répartition réfléchie des responsabilités sur toute la durée du projet : planification, conception, réalisation, exploitation et maintenance, avec une contrepartie financière et de service claire pour chaque étape.

Pourquoi la clarté des rôles est-elle importante ?

Quand les limites sont floues, des zones grises apparaissent, où les décisions se bloquent et où chacun renvoie la faute à l'autre. Qui approuve les modifications ? Qui supporte le retard des autorisations ? Qui répond aux bénéficiaires ? Ces questions se règlent dans le contrat, avant de devenir des litiges en cours d'exécution.

L'autre facette : des erreurs qui se répètent dans les partenariats

Par honnêteté, je commencerai par les erreurs que je vois se répéter, car les connaître protège un partenariat avant même son démarrage :

- **Des objectifs jamais convenus :** l'un voit l'objectif comme un service public au moindre coût, l'autre comme un rendement équitable, sans discussion franche.
- **Transférer tous les risques à une seule partie :** c'est confortable pour celui qui les transfère, mais cela renchérit le coût et affaiblit la volonté de continuer.
- **Un contrat général qui ne couvre pas les cas difficiles :** évolution de la législation, retard des terrains et des permis, ou fluctuation des coûts.
- **Aucun indicateur de performance mesurable :** la qualité devient une affaire d'opinion, et rien ne permet de tenir les parties pour responsables de façon objective.
- **Négliger la gouvernance après la signature :** ni comité de suivi ni mécanisme de règlement des différends, et les petits problèmes s'accumulent jusqu'à devenir grands.

La règle de répartition des risques : à celui qui peut le mieux les gérer

Le principe sur lequel je m'appuie est que chaque risque soit supporté par la partie la mieux placée pour le maîtriser ou le réduire au moindre coût. Un risque ne disparaît pas en étant transféré, mais il est géré plus efficacement lorsqu'il est détenu par celui qui a les bons outils :

- **Risques de conception, de réalisation et d'exploitation :** généralement plus proches du partenaire privé, car il mène ces activités au quotidien.
- **Risques réglementaires, législatifs et d'autorisation :** généralement plus proches de l'entité publique, car elle détient la décision.
- **Risques de demande et de recettes :** ils appellent une discussion à part et peuvent être partagés entre les deux parties selon la nature du projet.
- **Risques financiers et de taux de financement :** étudiés avec soin, avec un mécanisme de partage de l'impact en cas de forte variation.
- **Force majeure et circonstances imprévues :** énoncées explicitement, avec des procédures claires pour y faire face.

Cinq éléments d'un partenariat qui fonctionne

- **Un objectif commun écrit :** formulé clairement avant les détails contractuels, et connu de tous.
- **Une matrice des responsabilités :** un tableau précisant qui planifie, qui réalise, qui approuve, qui exploite et qui supporte chaque risque.
- **Des indicateurs de performance et une rémunération liée au résultat :** le service est réellement mesuré, et une part de la rémunération dépend de sa qualité.
- **Un mécanisme d'ajustement et de règlement des différends :** qui permet de rééquilibrer quand les circonstances changent, sans aller jusqu'à la rupture.
- **Une gouvernance claire et de la transparence :** un comité conjoint, un suivi régulier et des rapports ouverts aux parties prenantes.

De l'accord au résultat

Un bon partenariat ne s'achève pas à la signature du contrat ; il commence avec elle. Ce qui compte le plus, c'est une exécution rigoureuse : réunions de suivi régulières, rapports de performance, revues périodiques des risques, et la capacité de reconnaître un problème tôt au lieu de le cacher.

Je conseille aux parties de débuter par un pilote limité ou une première phase claire, qui construit la confiance et révèle les points faibles du contrat avant l'extension. La confiance entre les parties se bâtit par l'expérience commune, pas par les textes seuls.

Un partenariat réussi n'est pas celui qui est exempt de risques, mais celui où chaque partie connaît son rôle et son risque et dispose des moyens de le gérer.

Conclusion

Ce que je souhaite que le lecteur retienne, c'est que la clarté des rôles et l'équité du partage des risques ne sont pas des détails juridiques laissés aux avocats, mais le cœur sur lequel repose un partenariat. Lorsqu'ils sont réunis, le partenariat passe d'une relation prudente entre deux parties à un projet commun qui sert réellement les gens.

Si votre entité publique ou votre entreprise étudie un nouveau partenariat, en technologie, en éducation, dans les services ou ailleurs, je serai heureux de construire avec vous une matrice claire des rôles et des risques qui pose les bases d'une coopération équilibrée et durable.