الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص كآلية لتحقيق التنمية

Public-private partnership as a mechanism for development

مبـروك ساحلي: أستـاذ محـاضر أ
قســـم العـلـوم السيـاســـية
جامعة العربي بن مهيدي

تـاريخ إرسال المقال: 2018/07/03 **تـاريخ قبول المقال:** 08/ 2018/12

الملخص

نظرا لأهمية موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في تحقيق التنمية، حظي هذا الأخير بإهتمام كبير من قبل الحكومات والمراكز البحثية في مختلف دول العالم، بعد أن اتضح بأن عملية التنمية الشاملة التي تعتمد على القطاع الحكومي فشلت في تحقيق أهدافها، لذلك تسعى الحكومات بمختلف توجاتها إلى تبني نظام الشراكة التي تساهم فيها كافة القطاعات في توجيه وإدارة وتنفيذ المشاريع و تطويرها على أساس المساءلة والشفافية والمنفعة المتبادلة. لذا حاولت هذه الدراسة التطرق إلى مفهوم الشراكة وأهميتها وأنواعها ومراحلها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى حاولنا تقديم مجموع من النماذج العالمية التي أثبتت نجاح الشراكة بين القطاعين (العام والخاص) في تحقيق التنمية.

الكلمات المفتاحية: الشراكة/ التنمية/ القطاع العام/ القطاع الخاص.

Abstract: The issue of partnership between the public and private sector attracts with great interest Governments and research centers in different countries. After it was revealed that the development process that relies on the governmental sector failed, Governments sought with its various orientations to adopt a system of partnership involving all sectors in direct Management and operation of projects and their development based on accountability and transparency and mutual benefit. Given the importance of the subject, this study attempted to

المؤلف المرسل: مبروك ساحلي , sahlimabrouk.aa@hotmail.fr

address the concept and importance of partnership and its kinds and stages, that on the one hand and, on the other hand, we tried to provide global models that have proven successful partnership between the sectors (public and private) in achieving development.

Keywords: Partnership / Development / Public Sector / Private Sector.

مقدمة

يعد مفهوم الشراكة آخر إرهاصات الفكر الاقتصادي العالمي في مجال السياسة العامة وتحديدا في مجال التنمية والتي تسهر حكومات جميع دول العالم على تفعيلها سعيا منها لإشباع حاجاتهم منها والعمل على رفع معدلات الرفاه الاقتصادي والاجتماعي.

ونشأ نهج الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أثر " ثنائية الفشل " التي شهدتها النظم الاقتصادية المتعاقبة في العالم خلال القرنين الماضيين "فشل الحكومة " في القيام بوظائفها المعهودة من تنظيم ورقابة وتحفيز، وفشل مقابل هو " فشل السوق" والذي تجسد بفشل القطاع الخاص في إشباع حاجات الأفراد وتوفير سوق متوازنة ومستدامة ومستقرة.

تقوم عملية التنمية على حشد وجمع كافة إمكانات المجتمع، بما فيها من طاقات وموارد وخبرات كل من القطاع العام والقطاع الخاص، لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى تكوين وتنفيذ المشاريع بمختلف صيغها بعد أن واجهت التنظيمات المؤسسية المنفصلة والمستقلة قطاعيا تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة المستهدفة، كما يمكن للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن يكون أداة لتحقيق التنمية. من خلال التصميم الجيد للمشاريع التنموية وتنفيذها في بيئة متوازنة تنظيميا. كما يمكن أيضا لهذه الشراكة أن تسمح بتوزيع أفضل للمخاطر بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص.

و تمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص علاقة طوعية وتعاونية بين هيئات فاعلة في القطاعين العام (الحكومي) والخاص (غير الحكومي) يوافق فيها كل المشاركين على العمل جنبا إلى جنب لتحقيق هدف مشترك أو القيام بمهام معينة. فلا يقتصر أمر ضمان نجاح الشراكة على التشريعات والأنظمة فحسب، وإنما لابد من خلق روابط بينها وبين مفهوم الحوكمة فكلاهما له أبعاد متعددة ذات جوانب إدارية وقانونية واقتصادية واجتماعية تلتقي في نقاط مشتركة مستندة إلى مبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة والحقوق المتساوية لأصحاب المصلحة وتحديد المسؤوليات من أجل رفع كفاءة استخدام الموارد وتعزيز القدرة التنافسية وجذب مصادر التمويل والتوسع

في المشاريع لخلق فرص عمل جديدة ودعم الاستقرار الاقتصادي. وتتمحور إشكالية الدراسة حول: **ما مدى فعالية الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتحقيق التنمية؟**

كما اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي في بيان مفهوم الشراكة وأهميتها وأنواعها ومراحلها، نظرا إلى طبيعة هذا الموضوع.

و للإجابة عن الإشكالية ارتأينا الخطة التالية:

أولا- مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهميتها

ثانيا- أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومراحلها

ثالثا- نماذج دولية عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص

خاتمة

أولا- مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهميتها: أخذت الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الظهور منذ عقد الثمانينيات القرن الماضي، إذ أصبحت الكثير من الأنشطة و المشاريع التي كانت حكرا على الحكومة مثل البنية التحتية والخدمات الاجتماعية يمول وربما يدار أيضا من قبل المنشآت الخاصة بموجب اتفاقيات وعقود بين الطرفين.

1- مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص: تعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المفاهيم الحديثة التي شاعت بشكل كبير مع الثورة الليبرالية الجديدة نهاية الثمانينيات وبداية تسعينيات القرن العشرين، والتي اعتبرت كخيار استراتيجي لتنفيذ المشاريع الاقتصادية، وقد قدمت العديد من التعاريف من عدة جهات نذكر منها:

- فقد عرفها مكتب العمل الدولي على أنها:" علاقة طوعية وتعاونية بين هيئات فاعلة مختلفة في القطاعين العام والخاص ويوافق فيها كل المشاركين على العمل جنبا إلى جنب لتحقيق هدف مشترك أو لقيام بمهام معينة. وقد تخدم الشراكات غايات متنوعة، بما فيها النهوض بقضية من القضايا أو تنفيذ ضوابط معيارية أو مدونات للسلوك أو تقاسم الموارد والخبرات وتنسيقها. وقد تتكون من نشاط واحد معين أو قد تتبلور في شكل مجموعة من الأنشطة بل في شكل تحالف دائم، منشئة بذلك توافقا في الآراء وملكية مع كل منظمة متعاونة ومع أصحاب المصالح فيها. وفي حين يمكن أن تختلف هذه الشراكات اختلافا كبيرا فهي تُقام عادة كجهود تعاونية منظمة تتسم بتقاسم المسؤوليات فضلا عن الخبرات والموارد والمزايا الأخرى".[1]

- و عرفها المشرع المغربي بأنها:" عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي".[2]

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي عقد ملزم قانونا بين الحكومة وقطاع الأعمال لتوفير الأصول وتقديم الخدمات التي تخصص المسؤوليات ومخاطر الأعمال بين مختلف الشركاء. وفي ترتيب P3، لا تزال الحكومة تشارك بنشاط طوال دورة حياة المشروع. والقطاع الخاص مسؤول عن المزيد من الوظائف التجارية مثل تصميم المشاريع والبناء والتمويل والعمليات.[3]

تستند الشراكة بين القطاعين العام والخاص على ترتيبات تعاقدية بين واحد أو أكثر من الجهات الحكومية، وإحدى شركات القطاع الخاص في مشروعات معينة، يتم بمقتضاها قيام الشريك الخاص بإمداد الحكومة بالأصول والخدمات، والتي تقدم تقليديا من القطاع العام، بصورة مباشرة.

وتشمل هذه الترتيبات الصور المبسطة للتعاقد الخارجي، أو قد تمتد لتشمل نقل أو مشاركة الإدارة، أو عملية صنع القرار، وبحيث يكون للقطاع الخاص دورا أكبر في تخطيط، وتمويل، وتصميم، وبناء وتشغيل، وصيانة الخدمات العامة.

ويتوقف شكل التعاقد بين القطاعين العام والخاص على المهام التي يتولاها القطاع الخاص، وحجم المشاركة بين القطاعين في أطر عدة تشمل: تصميم المشروع، وتمويله، وتشييده، وتشغيله وصيانته.

2- **أهمية الشراكة بين القطاع العام والخاص:** تهدف رؤية البنك الدولي للشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية خاصة في الدول النامية، حيث يبرز دور الدولة في اتخاذ القرار ورسم السياسات، أما دور القطاع الخاص فيبرز في تنفيذ المشاريع والمشاركة في أدائها بناء على فكرة عدم كفاءة تنفيذ خطط التنمية، إذا ما اقتصرت على أي من الدولة وأجهزتها أو القطاع الخاص بشكل منفرد[4]، ويمكن حصر أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص كالآتي:

- **تخفيض التكلفة (الكفاءة):** فالقطاع الخاص لديه القدرة على تقديم الخدمات بتكلفة منخفضة ودرجة عالية من الجودة إذ أن لديه الدوافع لتخفيض التكلفة. هذه الدوافع تفرضها المنافسة مع الشركات الأخرى في حين لا يتوافر ذلك لشركات

القطاع العام. ويسمح تخفيض التكلفة بتخفيف العبء المالي على الموازنة العامة ومن ثم تقليل المديونية العامة، أو تحقيق أعلى مردود للنفقة العامة أو لمشاركة المخاطرة عند تقديم وتوفير الخدمات العامة، وهو ما يسمح بصورة أخرى يتم تخصيصها في الموازنة، وتتوافر مجموعة من العوامل تساعد القطاع الخاص على تخفيض النفقة لا توجد لدى المؤسسات العامة منها المنافسة ووجود نظام للحوافز. كما إن التزام القطاع الخاص بتوفير الخدمة أو القيام بالتجهيزات في المواقيت الزمنية المحددة في العقود وإلا تعرض لغرامات تأخير يعني أنه سوف يسعى دائما للالتزام بالوقت على عكس القطاع الحكومي الذي يبرر التأخير ولا يتم عادة عقابه. كما يحقق ذلك انجاز الأعمال في مواقيتها نتيجة التزام الحكومة تجاه القطاع الخاص وذلك لإدراكها أن للقطاع الخاص الحق في المطالبة بالخسائر في حالة عدم التزام الحكومة بالعقود المبرمة في حين لا يحدث ذلك في ظل قيام القطاع العام بالتنفيذ.[5]

- **ضمان جودة الخدمة:** أحد المبررات الأساسية لعمليات التعاقد مع القطاع الخاص لتقديم الخدمة العامة أن القطاع الخاص ونتيجة للمنافسة غالبا ما يقوم بتطوير قدراته وإدخال تحسينات مستمرة على الخدمة المقدمة. وهو ما يسمح بتقديم الخدمة وفقا لرغبات المستهلكين. وتؤدي المنافسة بين الشركات المتقدمة للمشاركة قبل البدء في التنفيذ إلى قيام تلك الشركات بإبراز قدرتها على أنها الأقدر والأحق بالدخول في عملية التعاقد وتوفير السلعة أو الخدمة بالجودة المطلوبة.[6]

ثانيا- أنواع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ومراحلها: يمكن للشراكات بين القطاعين العام والخاص أن تكون أداة لتلبية الاحتياجات الخاصة بخدمات البنية التحتية. وعند تصميم هذه الشراكات بشكل جيد وتنفيذها في بيئة متوازنة تنظيميا، يمكن لها أن تحقق المزيد من الكفاءة والاستدامة لتوفير الخدمات العامة مثل: المياه والصرف الصحي والطاقة والنقل والاتصالات والرعاية الصحية والتعليم. كما يمكن أيضا لهذه الشراكات أن تسمح بتوزيع أفضل للمخاطر بين الجهات العامة والخاصة..

1- أنواع الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص: تصنف الشراكة من خلال المفاهيم والتوجهات والمعايير المعتمدة في التصنيف مثل: نمط التنظيم، واتخاذ القرار، نوع القطاع، طبيعة النشاط، طبيعة العقد، حيث يتحدد الدور الذي يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن الشراكة[7]، وبناء على ذلك، تقوم الحكومة بتحديد أي من تلك المهام التي سيتولاها القطاع الخاص لتنشأ بمقتضاها صورة تعاقدية، يمكن تنظيمها وفق أحد الأشكال التالية:

- **البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT):** يقوم خلال هذا النمط الشريك من القطاع الخاص ببناء المشروع المتعاقد عليه مع الشريك الحكومي، وتشغيله لمدة محدودة متفق عليها في العقد ومن ثم نقل ملكيته إلى الشريك الحكومي بعد انتهاء المدة المتفق عليها، وفي أغلب الحالات يقوم الشريك من القطاع الخاص بتمويل جزء من المشروع أو كله، لذلك فإن المدة الزمنية المتعاقدة عليها لابد أن تكون كافية لتحقيق عائد معقول للشريك من القطاع الخاص وفي نهاية العقد يمكن للشريك الحكومي أن يقوم بتشغيل المرفق أو التعاقد من جديد مع الشريك الأصلي أو التعاقد مع شريك أخر من القطاع الخاص.[8]

- **البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT):** يكون لصاحب الامتياز حق تملك المشروع ملكية تكفل له سهولة تشغيله وصيانته، ولكنها ملكية مؤقتة حيث تنتقل للدولة بعد انتهاء فترة الامتياز.[9]

- **البناء والتملك والتشغيل(BOO):** هذا النوع تكون فيه الملكية دائمة حيث ينتهي المشروع ذاتيا بإنتهاء فترة الامتياز؛ بمعنى انتقال المشروع كاملا إلى القطاع الخاص بعد بنائه وتشييده وتملكه لتكون المرحلة الأخيرة انتقاله إليه لتشغيله بمفرده ولا يعود مرة أخرى إلى الدولة، لذلك يعد هذا النوع أحد أساليب الخوصصة الكاملة للمرافق العامة.[10]

- **عقود الخدمة:** في إطار هذه العقود يقوم القطاع الخاص بالمعاونة في أعمال محددة لتركيب أجهزة أو معدات (صيانة وإصلاح) وما إلى ذلك، وهي بطبيعتها أعمال بسيطة وروتينية وتأخذ فترات تتراوح ما بين ستة أشهر وسنتين، وبالطبع فإن التعاون مع القطاع الخاص هو بهدف الحصول على أفضل التقنيات المستخدمة وبأسعار معقولة، وعلى أساس التعاون الكامل مع إدارة المرفق والتي تتحمل بمعرفتها جميع التكاليف المطلوبة.[11]

- **عقود الإدارة:** بأنه اتفاق معقود بين جهة الإدارة كسلطة عامة، وبين فرد أو شركة خاصة بقصد إنجاز عمل محدد يحقق المنفعة العامة، مع تضمين الاتفاق شروطا غير مألوفة في مجال التعاقدات الخاصة، أو السماح للمتعاقد معها بالاشتراك مباشرة في تسيير مرفق عام.[12]

- **عقود الإيجار:** هو عقد يمنح من خلاله مالك الأصول (الحكومة) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة متفق عليها (6-10 سنوات) مقابل دفع

الإيجار، وعلى العكس من طريقة عقد الإدارة تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول. ولكن الدولة تبقى مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون.[13]

- **عقود الامتياز**: الامتياز هو ترتيب مؤسسي بمقتضاه يستأجر القطاع الخاص أصولا من هيئة عامة لفترة من الزمن ويتولى مسؤولية تمويل استثمارات ثابتة جديدة محددة خلال تلك الفترة، هذه الأصول الجديدة يتم انتقالها إلى القطاع العام في تاريخ انتهاء التعاقد. ويعطى الشريك الخاص وفق صيغة عقود الامتياز مسؤولية إدارة المنشأة وتشغيلها، واستغلال التجهيزات وصيانتها، والاستثمار في المنشأة من خلال إنشاء مشروعات جديدة لتوسيعها.[14]

- **البيع**: قد تتم عملية الخوصصة عن طريق البيع من خلال عدة صور هي: البيع المباشر، أو من خلال بيع الأسهم في الأسواق المالية، أو البيع للعاملين والإدارة.

وفي جميع الحالات يكون هذا الأسلوب لمشروعات قائمة بالفعل، ويتحمل القطاع الخاص (ممثلا في الأفراد أو الشركات أو العاملين) مخاطر التمويل والإدارة والتشغيل والصيانة وغيرها من المخاطر بالإضافة إلى ذلك فإن أصول المشروع لا تعود للدولة بعد ذلك.[15]

2- مراحل الشراكة بين القطاعين العام والخاص: إن البحوث التي تناولت موضوع الشراكة ومراحلها تميزت بالتعدد والاختلاف تتناسب وظروف كل دولة، وبصورة عامة يمكن اعتماد المراحل التالية:

الجدول رقم (01): مراحل الشراكة بين القطاع العام والخاص

المراحل	العناصر
المرحلة الأولى: وضع الأهداف وتحديد الوسائل	- تعريفات (البرنامج- الجهة الحكومية المعنية- الشراكة- الشريك) - الأهداف من عملية الشراكة/ المعايير والتعليمات المتفق عليها/ ملخص تنفيذ بموضوع الشراكة.
المرحلة الثانية: التوجه نحو الشراكة	- شراكة قابلة للتطبيق - تحديد نوعية الشراكة - مراجعة السياسات والتشريعات
المرحلة الثالثة: مضمون الشراكة	- دراسة الجدوى المبدئية ودراسة الجدوى الشاملة - تحليل المخاطر المتوقعة والمشاركة فيها - تصميم مشروع الشراكة

المرحلة الرابعة: البحث عن الشراكة المجدية	- معلومات متاحة عن الشراكة - تقديم عروض الشراكة
المرحلة الخامسة: اختيار الشريك الأمثل	- تقديم العروض - التفاوض - التمويل
المرحلة السادسة: إدارة عقد الشراكة	- مهام ومسؤوليات كافة الأطراف - التفاوض - مؤشرات الأداء - المشاركة في العوائد - العقد في الصورة النهائية - تنفيذ وإدارة العقد
المرحلة السابعة:الإدارة الشاملة لعقد الشراكة	- إدارة المخاطر - السياسات والقوانين الجديدة والمعدلة - إدارة التمويل - الموافقات الحكومية - التواصل - الموارد البشرية - حل المنازعات - حقوق إدارة المعرفة
المرحلة الثامنة: المراجعة الدورية لمشاريع الشراكة	- وحدة المراجعة - مخطط المراجعة - دليل وإجراءات المراجعة - قياس مؤشرات الأداء - متابعة نتائج المراجعة
المرحلة التاسعة: مشروع الشراكة مكتمل	- الرقابة - إنهاء العقد - انتهاء العقد - الخبرات المتراكمة

المصدر: حكومة دبي، **الشراكة بين القطاع العام (الحكومة) والخاص**، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية، أبريل 2010، ص 19-32.

ثالثا- نماذج دولية عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص: شهدت العديد من دول العالم في الفترة الأخيرة توسعا كبيرا في مساهمة القطاع الخاص، ونتيجة لذلك حدثت متغيرات ملموسة في الشكل التنظيمي والدور الذي تؤديه الحكومات في تحقيق التنمية، ومن أهم النماذج الناجحة نذكر مايلي:

1- نموذج الشراكة في الإمارات العربية المتحدة: أصدرت حكومة دبي القانون المحلي رقم 22 لسنة 2015، الذي ينظم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الإمارة. يهدف هذا القانون إلى تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في تطوير

المشاريع، وزيادة الاستثمارات في مختلف المجالات. ووفقا لأحكام هذا القانون المحلي، يجوز أن يقترح مشروع الشراكة أي من الجهات الحكومية، أو إحدى جهات القطاع الخاص. يهدف هذا القانون إلى تحقيق ما يلي: [16]

- تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في المشاريع التنموية، وزيادة الاستثمار في مجالاتها المختلفة بما يخدم التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الإمارة.

- تمكين الحكومة من تنفيذ مشاريعها الإستراتيجية بكفاءة وفعالية.

- الاستفادة من الطاقات والخبرات المالية والإدارية والتنظيمية والفنية والتكنولوجية المتوفرة لدى القطاع الخاص، بما يمكّن أفراد المجتمع من الحصول على أفضل الخدمات وبأقل التكاليف.

- زيادة الإنتاجية، وتحسين جودة الخدمات العامة، مع ضمان إدارة فعالة لتطوير تلك الخدمات.

- نقل المعرفة والخبرة من القطاع الخاص إلى القطاع العام، وتدريب وتأهيل موظفي الجهات الحكومية من مواطني دولة الإمارات العربية المتحدة على إدارة وتشغيل المشاريع.

- تنفيذ المشاريع التي توفر قيمة مضافة للمال العام بمستوى متميز، وتخفيف الأعباء التمويلية عن الموازنة العامة للحكومة في تحمل تكاليف المشاريع سواء في مرحلة إنشائها وتشغيلها و تكاليف صيانتها.

- تقليل عبء المخاطر المالية عن الحكومة، التي قد تترتب على تنفيذ بعض المشاريع ذات المخاطر العالية.

- التحول في إدارة بعض مشاريع البنية الأساسية والخدمات العامة من التنفيذ والتشغيل والإدارة المباشرة إلى أشكال أخرى من الأداء الحكومي ترتبط بإقرار السياسات ومراقبة جودة تقديم الخدمات العامة وفقاً لمتطلبات الحوكمة.

- توفير قدرة تنافسية للمشاريع في الأسواق المحلية والإقليمية والعالمية.

- تعزيز مبادئ الحوكمة عند إدارة النشاط الاقتصادي وتفعيل إجراءات إدارة الموارد المالية.

و تتم الشراكة من خلال إتباع الأساليب التالية: [17]

- إنشاء الشريك للمشروع وتمويله، وتملكه والانتفاع به تجاريا وتشغيله للمدة الزمنية المتفق عليها في عقد الشراكة، ثم التنازل عنه ونقل ملكيته بالكامل للجهة الحكومية عند انتهاء المدة المحددة في عقد الشراكة.

- إنشاء الشريك للمشروع وتمويله للانتفاع به تجاريا وتشغيله للمدة الزمنية المتفق عليها في عقد الشراكة، ثم التنازل عن حق الانتفاع به للجهة الحكومية عند انتهاء المدة المحددة في عقد الشراكة.

- إنشاء الشريك للمشروع والتنازل عن ملكيته للجهة الحكومية مع الاحتفاظ بحق الانتفاع به تجاريا وتشغيله للمدة المتفق عليها في عقد الشراكة.

- نقل منفعة المشروع من الجهة الحكومية إلى الشريك لغايات تمكينه من الانتفاع به تجاريا وتشغيله للمدة المتفق عليها في عقد الشراكة.

- أي أسلوب آخر تقره اللجنة العليا بناء على توصية الجهة الحكومية والدائرة، بما في ذلك صيانة أو توسعة أو تأهيل أي مشروع قائم.

كما يحدد القانون أيضا شروطا معينة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، منها:

- أن يتمتع المشروع بجدوى اقتصادية، ومالية، وتقنية، واجتماعية.

- في حال ترتب على عقد الشراكة دفعات مالية على الجهة الحكومية، يجب أن تكون مخصصات تلك الدفعات مرصودة في موازنة تلك الجهة.

وينص القانون كذلك على شروط الموافقة على المشاريع، وطرق وتمويل وأنماط الشراكات. ولا يجيز القانون أن تتجاوز مدة عقد الشراكة (30 عاما) من تاريخ التنفيذ.

ونذكر على سبيل المثال لا الحصر بعض القطاعات التي عرفت شراكات بين القطاع العام والخاص:[18]

- الشراكة في مشروعات البنية التحتية: تلتزم دولة الإمارات العربية المتحدة بخفض بصمتها الكربونية، وتستعد لتوليد ما لا يقل عن 27٪ من إجمالي الطاقة باستخدام تقنيات منخفضة الانبعاثات الكربونية بحلول 2021. ولتحقيق هذا الهدف، حشدت الدولة خبرات القطاع الخاص ورأس المال الدولي، من خلال شراكات طويلة الأجل بين القطاعين العام والخاص. و تتضمن مشاريع البنية التحية القائمة والمتوقعة ما يلي:

- ثلاثة مشاريع للطاقة المتجددة على مستوى المرافق الخدمية، باستخدام التكنولوجيا الشمسية الفولتضوئية.
- مدينة مصدر لمشروعات الطاقة الشمسية وطاقة الرياح في أبو ظبي، والتي تمتد عبر مناطق جغرافية مختلفة.

- مشروعات هيئة الطرق والمواصلات في دبي، ومن بينها تطوير ساحة الاتحاد.
- مشروع مسار 2020، والذي يشمل تمديد خط مترو دبي من جبل علي إلى موقع إكسبو 2020.

- الشراكة في مشروعات إدارة النفايات: تقدم إحدى شركات القطاع الخاص "بيئة"، الكائن مقرها في إمارة الشارقة، خدمات إدارة المخلفات وإعادة تدويرها، بالإضافة إلى الحلول البيئية للدوائر الحكومية المختلفة بالدولة. وتتعاون شركة مصدر للطاقة المتجددة في أبوظبي وشركة بيئة، لإنشاء محطة حديثة في إمارة الشارقة لتحويل النفايات إلى طاقة.

وسوف يساعد المشروع إمارة الشارقة في تحقيق هدفها بعدم إلقاء نفايات في مكبات النفايات بحلول العام 2020. وبإمكان المحطة الجديدة تحويل ما يصل إلى 300,000 طن من النفايات الصلبة سنويا.

2- نموذج الشراكة في التجربة الكندية: تحظى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في كندا باهتمام كبير من قبل السلطات العمومية باعتبارها محور العلاقة بين ثلاثة أطراف هامة وهي القطاع العام والقطاع الخاص والمواطن باعتباره المستفيد من الخدمات. ويتم اللجوء إلى الشراكة في الحالات التالية:[19]

- المشاريع التي تتطلب تقنيات عالية في الانجاز،
- المشاريع التي تتطلب اعتمادات ضخمة،
- المشاريع التي يمكن للدولة انجازها بالجودة المطلوبة.

وبصفة عامة، فإن نجاح تجربة الشراكة بين القطاعين الخاص والعام هو ناتج عن ثقافة واقتناع بضرورة تحقيق الجودة الشاملة في مجال التنمية.

وتشير بعض الإحصائيات إلى وجود 267 مشروعا نشطا للشراكة بين القطاعين العام والخاص في كندا، وتقدر قيمة المشاريع التي وصلت إلى مرحلة الإغلاق المالي بنحو 123 مليار دولار كندي (95.4 مليار دولار). وتشير البحوث المستقلة إلى أن محفظة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في كندا قد وفرت للحكومات ما يصل إلى 27 مليار دولار كندي، وأضافت 115 ألف وظيفة و5 مليارات دولار كندي (3.9 مليار دولار) من الأجور الإضافية في المتوسط سنويا. ويتم تسليم هذه المشاريع بسرعة تزيد بنسبة 13٪ عن تلك التي تم شراؤها بالطريقة التقليدية.[20]

وتركز الحكومة الفدرالية الكندية بشكل خاص على أفضل السبل للاستفادة من استثمارات القطاع الخاص وزيادتها في مشاريع كبيرة ومعقدة ومدرة

للدخل. وقد تم إنشاء بنك البنية التحتية الكندي الذي سيشكل أداة هامة في إنشاء أساس متين ومزدهر لحدود البنية التحتية الجديدة في كندا، مع التركيز على المشاريع التي ما كانت لتأتي إلى السوق، وإنشاء قائمة قوية مستقرة لهذه المشاريع. ويعمل أيضا على تحسين استخدام التمويل العام لمجموعة أوسع من المشاريع الجديدة.[21]

3- الشراكة في المملكة المتحدة: تعد المملكة من الأوائل التي تمت ممارسة الشراكة فيها، حيث بدأت الشراكة فيها بتبني مبادرة التمويل الخاصة والتي بموجبها قدمت الحكومة البريطانية التسهيلات والحوافز للقطاع الخاص من أجل الاستثمار في المشروعات العامة، وبدأ تطبيق مبادرة التمويل الخاصة بمشروع نفق القنال الانجليزي الذي يربط بين فرنسا وبريطانيا عام 1987، وتم بعد ذلك تنفيذ مئات المشاريع بموجب هذه المبادرة والتي يشارك القطاع الخاص في تصميم وبناء وتمويل وتشغيل المشروعات مقابل تحصيله عوائد الخدمات المتصلة بها وخلال فترة زمنية يتفق عليها، تئول بعدها ملكية هذه المشروعات إلى القطاع الحكومي، وقد شملت هذه الخدمات وفق هذه المبادرة مرافق الخدمات الصحية، التعليم، السجون، الإسكان، نظم المعلومات، ...الخ. علاوة على مرافق البنية الأساسية، وقد أنشأت الحكومة البريطانية مؤسسات عامة لدعم هذا التوجه، مثل صندوق وزارة التجارة والصناعة لدعم الشراكة وخدمة الإرشاد والتحكيم والتوفيق بين الأطراف وغيرها.[22]

الخاتمة

مما سبق نستخلص أن هناك مزايا وفوائد عدة لمشاريع الشراكة شجعت العديد من حكومات دول العالم على تبنيها والتخلي تدريجيا عن عقود التعهيد التقليدية، كما يمكن أن تسهم الشراكة في تنفيذ مشاريع مبتكرة ومتميزة بوصفها ترتكز على خبرة وإمكانات القطاع الخاص سواء أكانت تقنية أو مالية أو إدارية والتي قد يفتقرها القطاع العام.

كما أنه لتحقيق الشراكات الجيدة مع القطاع الخاص لا بد وأن يتم ذلك مرحلياً، ومن خلال دراسة واعية للأهداف المطلوب تحقيقها من خلال هذه الشراكة. كما يجب بالإضافة إلى ما سبق ذكره مراعاة عدد من الاقتراحات التي قد تساهم في إنجاح عملية الشراكة مع القطاع الخاص، وهي كما يلي:[23]

- وضع الخطوط العريضة والأهداف التنموية المرجوة من عملية الشراكة مع القطاع الخاص ليس فقط على المستوى الاقتصادي أو تحسين أداء الخدمات العامة، ولكن من حيث مردود ذلك على التنمية الحضرية بشكل عام وعلاقة تلك الشراكة

بتحسين الظروف العمرانية الملائمة للسكان.

- وضع الأطر العامة التي تحدد دور كل شريك في التنمية بما يضمن كفاءة التنسيق والتكامل بين كافة الأطراف.
- حصر التجارب الناجحة التي خاضتها الدول الأخرى عند الشراكة مع القطاع الخاص، وتقييمها والاستفادة من إيجابيتها وتلافى السلبيات الناجمة عنها.
- تحرير وتطوير الأسواق المالية وتهيئتها لجذب المدخرات الوطنية والأجنبية، وتوظيفها في مجالات الاستثمار في مشروعات الخدمات.
- لا ينبغي الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص إلا بعد إعداد الأطر التشريعية والمؤسسية اللازمة لإنجاح هذه الشراكة، وكذلك إنشاء الأجهزة اللازمة لتنفيذ هذه القواعد والالتزامات الواردة بتلك الأطر بقدر عال من الكفاءة والنزاهة.
- وضع اللوائح والقوانين التي تهدف لحماية المستهلك من احتكار تقديم الخدمة المقدمة من القطاع الخاص.
- توفير منظومة رقابية مكونة من بعض الأجهزة الحكومية والشعبية تضمن الالتزام بالاتفاقات المعقودة بين الدولة والقطاع الخاص من جهة، ومن جهة أخرى تضمن وصول الخدمة للمواطنين بالمستوى والسعر المطلوبين.
- ضمان تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال التوزيع العادل للخدمات من حيث الكم والكيف، وذلك بدعم الفئات غير القادرة في المجتمع.
- توفير قاعدة بيانات عن الخدمات المطلوب الشراكة بها ووضع برامج زمنية لها تتوافق مع الخطط التنموية الاقتصادية والحضرية للدولة.
- التنظيم الزمني والمكاني لعملية الشراكة بحيث تتوافق مع تطور معدلات الطلب على الخدمة المقدمة بالمعدل الذي يفي بالزيادة المتوقعة للسكان وبتوزيعهم المكاني.
- يجب الاهتمام بتدريب الجهات الحكومية المعنية بالشراكة مع القطاع الخاص على نحو يضمن إعداد الدراسات اللازمة بشكل فعال وفى أسرع وقت ممكن بقدر يضمن نجاح المفاوضات بين الدولة والقطاع الخاص.
- يجب فهم طبيعة الشراكة وتحليلها من خلال التحديد والتحليل الدقيق لمصالح وتوجهات كافة الأطراف المعنية وطريقة تعبيرها عن هذه المصالح وخاصة فيما يتعلق بالدولة والتي غالبا ما تملك دون غيرها زمام المبادرة ومن ثم تتحكم إلى حد كبير في شكل وطبيعة ونتائج تلك الشراكة.
- من الملائم التركيز على تمكين المجتمع المحلى كطرف محوري وأساسي في الشراكة من أجل التنمية وذلك من خلال التركيز على رفع درجة الوعي والإدراك بدور القطاع الخاص كشريك في التنمية.

الهوامش

1- مكتب العمل الدولي، الشراكات بين القطاعين العام والخاص، جنيف، مارس 2008، ص1.

2- المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 1.14.192 صادر في فاتح ربيع الأول 1436 (24 ديسمبر 2014) بتنفيذ القانون رقم 68.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ص 4.

3-Partnerships British Columbia,**An Introduction to Public Private Partnerships**, June 2003, P2.

4- عدنان حسين يونس، توفيق عباس عبد عون، شيماء رشيد، **إمكانية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص لتعزيز الاستثمارات في الاقتصاد العراقي**، مجلة جامعة كربلاء، المجلد الثالث عشر، العدد الثاني، 2015، ص.290

5- عبد الله شحاتة خطاب، **المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية: الدروس المستفادة للحالة المصرية**، ورقة عمل رقم 139، المقدمة إلى: المركز المصري للدراسات الاقتصادية، مصر، سبتمبر 2008، ص 6.

6- **المرجع نفسه**، ص7.

7- عدنان حسين يونس، توفيق عباس عبد عون، شيماء رشيد، **المرجع السابق**، ص289.

8- بثينة المحتسب، رائد أبو عبيدة، **الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة**، ورقة بحثية قدمت إلى المؤتمر الدولي حول: الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بالتعاون مع جامعة اليرموك الأردنية، يوليو 2008، ص110.

9- أمل نجاح البشيبشي، **نظام البناء والتشغيل والتحويل**، جسر التنمية، العدد 35، نوفمبر 2004، ص6.

10- حسن محمد علي حسن البنان، **مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير**، ط1. المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص208.

11- عبد القادر فتحي لاشين وآخرون، **نظم المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية الأساسية للنقل: نماذج من بعض الدول العربية**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2010، ص 257.

12- محمد الشافعي أبو راس، **العقود الإدارية**، جامعة أبها، مصر، 2010، ص18.

13- هيثم عبد الله ذيب، **أصول التخطيط الاستراتيجي**، دار اليازوري العلمية، الأردن، 2017، ص 129.

14- فراح رشيد، فرحي كريمة، **الشراكة بين القطاعين العام والخاص**، دار اليازوري، الأردن، 2018، ص44.

15- حكومة دبي، **الشراكة بين القطاع العام (الحكومة) والقطاع الخاص**، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية: دائرة المالية، أبريل 2010، ص17.

16-حكومة دبي، تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إمارة دبي، الجريدة الرسمية، قانون رقم 22، العدد(390)- السنة (49)- 7 ذو الحجة 1436- الموافق 20 سيبتمبر 2015، المادة (03)، ص3.

17- المادة (07)، **المرجع نفسه**، ص07.

18- حكومة الإمارات العربية المتحدة، **الشراكة بين القطاعين العام والخاص(PPPs)**،

https://government.ae/ar-ae/information-and-services/business/public-private-people-partnership/public-private-partnership

19- معهد تنمية قدرات كبار الموظفين، **الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص**، المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، 2011، ص 84.

20- البنك الدولي، **البناء على النجاح: الشراكات بين القطاعين العام والخاص في حقبة جديدة من البنية التحتية الكندية**، http://blogs.worldbank.org/voices/ar/ppps/building-success-ppps-new-era-canadian-infrastructure

21- **المرجع نفسه**.

22- عبد القادر فتحي لاشين وآخرون، **المرجع السابق**، ص 318- 319.

23- محمد متولى دكرورى محمد، **دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية**. وزارة المالية، الإدارة العامة للبحوث المالية، مصر، 2010.ص ص. 45-46.