الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات العامة

أ.**غربي وهيبة** جامعة بسكرة – الجزائر

الملخص:

تعد الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص أحد الوسائل الحديثة التي تساهم في تقديم خدمات عامة متميزة، وهو ما دفع الإدارات المحلية إلى الإهتمام أكثر بهذا التوجه.

في هذا المقال سنحاول إلقاء الضوء على أساليب الشراكة مع القطاع الخاص التي يمكن تطبيقها على المستوى المحلي، والخلاصة المتوصل إليها أن هناك العديد من التحديات التي مازالت تواجه هذا الوسيلة الحديثة في تقديم الخدمات العامة على المستوى المحلي خاصة في الجزائر، ولذلك تناولنا متطلبات تحقيق شراكة ناجحة.

Résumé :

Le partenariat entre l'administration locale et le secteur privé est un moyen moderne de contribuer à la fourniture de services publics distincts, ce qui a incité les autorités locales à accorder plus d'attention à cette tendance.

Dans cet article, nous allons essayer de mettre en évidence les méthodes de partenariat avec le secteur privé qui peut être appliquée au niveau local, et la conclusion qu'il existe de nombreux défis que doit encore relever la façon moderne dans la prestation des services publics au niveau local, notamment en Algérie.

مقدمة:

تعد الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص أحدى الوسائل الأساسية التي يمكن أن تسهم في تمويل تقديم الخدمات العامة على المستوى المحلي، وفي ظل زيادة عبء توفير تلك الخدمات على الموازنة العامة وفي ضوء تنامي دور القطاع الخاص في الجزائر يظهر التساؤل حول إمكانية الاستعانة بتطبيقات نظام الشراكة لتوفير الخدمات وخاصة على مستوى الإدارة المحلية. وتمثل هذه القضية مسألة جوهرية في ظل توجه الدولة نحو تطبيق اللامركزية وبصفة خاصة في شقها المالي.

ولذا ارتأينا طرح السؤال التالي: **ما هو دور الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص في تحقيق التميز في الخدمات العامة؟**

وفي هذا البحث سنصب اهتمامنا على الامتياز في الخدمة العامة المقدمة من قبل الإدارة المحلية، والذي يمكن أن يتحقق من خلال إقامة هذه الأخيرة لعلاقات شراكة مع القطاع وذلك بهدف تقديم خدمة عامة متميزة تساعد على تحقيق التنمية المحلية.

وتقوم منهجية الدراسة للإجابة على السؤال المطروح بوضع إطار عام لمسألة إمكانية تطبيق نماذج الشراكة على مستوى الإدارة المحلية من خلال الأدبيات الاقتصادية، وفي هذا السياق تنقسم الدراسة إلى ثلاثة نقاط أساسية، ففي النقطة الأولى تتناول الورقة دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، أما النقطة الثانية فيتعرض إلى مبررات الشراكة مع القطاع الخاص، أما النقطة الأخيرة فتتناول أساليب ومتطلبات تطبيق نماذج الشراكة على المستوى المحلي

اولا:مفهوم الادارة المحلية ومقوماتها

I. مفهوم الإدارة المحلية

1- تعريف الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية من الفروع الرئيسية للإدارة العامة، فقد عرفت في بريطانيا كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي أوائل القرن التاسع عشر. مع أن بذورها الأولى قد تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية التي أدركت حاجتها لتضامن وتضافر الجهود لإشباع احتياجاتها وبذلك تكون قد سبقت الدولة في وجودها.

إن وضع تعريف جامع مانع للإدارة المحلية ليس بالأمر الهين نظرا لاختلاف وجهات النظر والآراء حول هذا الموضوع بحسب الزاوية التي ينظر له منها. فيمكن تعريفها على أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والوحدات بين الأجهزة المركزية والمحلية وذلك لغرض أن تتفرع الأولى لرسم السياسة العامة للدولة فضلا عن إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة، فهي تعني باختصار توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية بما من شأنه تمكين هذه الأخيرة من إدارة مرافقها في النطاق المرسوم قانونا.(عبد العزيز صالح بن حبتور،2009، ص:253)

كما عرفها الفقيه الفرنسي walline بأنها نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين، وعرفها johm cherke بأنها ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية.(أيمن عودة المعاني،2010،ص:18)

وعرفت على أنها أسلوب من أساليب الإدارة يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات إدارية ذات طابع محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس محلية منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.(حمدي سليمان قبيلات2010، ص:18).

إن نظام الإدارة هو نظام يتولى المهام التي تخولها له الحكومة المركزية والقانون المنظم لها، أي أن هذا النظام لا يزيد عن كونه جزء من الجهاز الإداري للدولة، بمعنى أنه جزء من السلطة التنفيذية، يعمل في حدود الضوابط التي يقررها قانون إنشائه الذي يصدر عن السلطة التشريعية للدولة، وبالتالي يكون لهذا الأخير حق تعديل القانون لتوسيع صلاحيات المحليات أو الحد منها، وزيادة الموارد أو تقليلها، وتمديد الاستقلال المحلي أو تقليصه. ويعني ذلك أن نظام الإدارة المحلية يقوم على اللامركزية من ناحية، وخضوعها لقدر من الرقابة من ناحية أخرى.(عبد المطلب عبد الحميد، 2001، ص:40) .

2-أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية

- **اتساع دور الدولة:** بعد أن سادت اتجاهات التحرر وآليات السوق والخصخصة والعولمة، أصبحت الدول بمختلف أيديولوجياتها، تضطلع بدور جديد في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية لشعوبها، تغيِّر هدف الدولة من المحافظة على الوضع القائم (مرفق الأمن، ومرفق الدفاع، ومرفق القضاء) إلى المبادرة بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية أو على الأقل تشجيع وتنظيم هذه المبادرات وأدى ذلك إلى تشعب وظائف الدولة واتساع مجالات نشاطها، ومؤخرا اتسع نطاق إشرافها وتوجيهها وإدارتها وإرسائها لقواعد العمل والنشاط وتهيئة المناخ الذي يجب أن يعمل فيه أصحاب الأعمال أي تحول دور الدولة وبخاصة في الفترة الأخيرة إلى منظم وضابط إيقاع النشاط في المجتمع.(عبد المطلب عبد الحميد،2001، ص:28)

- **التفاوت بين أقاليم الدولة:** تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك مناطق ساحلية ومناطق جبلية ومناطق صحراوية، ومناطق قريبة من العاصمة ومناطق بعيدة عنها وكذا

تختلف من حيث التعداد السكاني، و مع تثبيت أقاليم الدولة جغرافيا و اتساع رقعتها يقترن هذا بطبيعة المشكلات والخدمات و المهام التي تقوم بها الدولة في كل اقليم، فان قيام هيئات لامركزية محلية يصبح ضرورة تتطلبها هذه الظروف وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية وتمكين المواطنين في جميع أنحاء الدولة من الخدمات العامة.(قصير فريدة مزياني،2001، ص:176)

– **الديموقراطية:** يعتبر الاتجاه الى المركزية الاقليمية وقيام هيئات محلية تسير ذاتيا علامة من علامات الديموقراطية في نظام الحكم، إن الديموقراطية تعني اشتراك الشعب في حكم نفسه، ولما كان اشتراك سكان الأقاليم في تسيير والرقابة على الأجهزة المركزية للدولة ليس بنفس الفعالية على الأجهزة الاقليمية، فإن نقل سلطات الدولة للأجهزة الاقليمية واشتراك سكان الأقاليم في مباشرة هذه السلطات يعتبر مؤشرا هاما و علامة مميزة للديموقراطية، لأن استقلال الهيئات المحلية واخضاعها لرقابة محلية يحقق فعالية أدائها في كثير من الحالات واستجابتها للمطالب المحلية التي أنشأت لخدمتها.(زهير عبد الكريم كايد،2003، ص:128).

II. مقومات الادارة المحلية

ترتكز الإدارة المحلية على عدة مقومات وهي:

1– وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية

وتقسم الدولة هنا إداريا الى عدد من الوحدات المحلية وفقا لظروفها الخاصة مراعين أن تكون مناسبة من حيث المساحة وعدد السكان ومدى تجانسهم، والموارد المالية والاقتصادية وتمنح هذه الوحدات الشخصية المعنوية التي تعرف بأنها : "مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين، أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، ويعترف لها القانون بالشخصية القانونية المقررة للإنسان، فتصبح أهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات." (أيمن عودة المعاني، 2010،ص–ص:47–49)

إن اعتراف المشرع للوحدات المحلية بشخصية المعنوية العامة يترتب عليه ما يلي

– الاستقلال المالي
– الأهلية القانونية
– الحق في التقاضي
– الموطن المستقل
– الممثل الشخصي للوحدة المحلية

– ممارسة السلطة العامة والتمتع بامتيازاتها

2–وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية الحق في اشباع الحاجات التي تهم سكان الوحدة المحلية، وهذا يعني أن هناك مصالح وحاجات معينة تهم سكان هذه الوحدة المحلية بينما هي لا تهم بقية سكان الدولة .

إن التمييز بين المصالح ذات الطابع المحلي وبين المصالح ذات الطابع المركزي يعتبر مسألة تقديرية تختلف من دولة الى اخرى, ويتوقف هذا على طبيعة المصلحة من ناحية والأسلوب والظروف الأكثر ملائمة لأدائها من ناحية أخرى , كما يتوقف ذلك على وجهة نظر السلطة التشريعية والحكومة المركزية في دولة ذاتها.(محمد شوقي أحمد شوقي، محمد العزاوي أحمد ادريس، 2007، ص:246)

3–وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية:

يقتضي منطق و مفهوم الديموقراطية المحلية أن تتولى ادارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة على صلة واتصال بأصحاب العلاقة. أي سكان الوحدة المحلية. لذا يستلزم هذا المنطق أن تتكون الهيئات المحلية المكلفة بإدارة الشؤون المحلية من عناصر منتخبة ومختارة من سكان الوحدة المحلية طالما أنها تمثل هؤلاء السكان سياسيا، و تتولى تصريف شؤونها المحلية إداريا، ولا يمكن أن يكون لهذه الهيئات المحلية طابع تمثيلي إلا اذا تنتخب انتخابا مباشرا من قبل سكان الوحدة المحلية.(علي خاطر شطناوي، 2004، ص:102)

حيث يرى المؤيدون لطريقة الانتخاب المباشر أنها تحقق الديموقراطية، وتكسب السكان المحليين خبرة في العمل الديموقراطي والسياسي وتضمن الاستقلال للهيئات المحلية. ويعتبرون ذلك ركنا أساسيا لقيام نظام الادارة المحلية.(أيمن عودة المعاني، 2010، ص:53).

رابعا:خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية

وتتمثل رقابة السلطة المركزية في عدد من الموضوعات نذكر منها:(محمد شوقي أحمد شوقي، محمد العزازي أحمد أدريس، 2007، ص:292)

–الرقابة على انشاء الوحدات المحلية،بمعنى أن انشاء الوحدات المحلية والغاءها وتعديل حدودها وتحديد اختصاصها يتم بقانون.

- الرقابة على تشكيل المجالس المحلية سواء بالنسبة لرئيس المجلس أو الأعضاء، وذلك عن طريق تعيين رئيس المجلس المحلي من قبل الحكومة المركزية .
- حق اسقاط العضوية عن عضو المجلس أو وقفه عن العمل أو التصديق على قرار العزل والايقاف الذي اتخذه المجلس المحلي.
- الرقابة على أعمال المجالس المحلية كتفتيش الحسابات، أو ابطال بعض قرارات السلطة المحلية أو تعليق نفاذها.

ثانيا:مبررات الشراكة مع القطاع الخاص

قبل التطرق إلى مبررات الشراكة يجب أولا توضيح مفهوم الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص، وكذلك سنتبعها بعرض النتائج المتوقعة لهذه الشراكة.

I. مفهوم الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

1- تعريف الشراكة

يقصد بالشراكة: " هي اتفاقية بين القطاعين العام والخاص لاقتسام المخاطر والفرص في العمل التجاري المشترك الذي ينطوي على تقديم خدمات عامة.(ليث عبد الله القهيوي، بلال محمد الوادي، 2012، ص:19)

كما تعرف على أنها:مختلف أوجه التعاون والتفاعل بين القطاعين العام والخاص المتعلقة باستثمار وتوظيف مواردها البشرية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية على أساس من المشاركة والشفافية والالتزام بالأهداف والمسؤولية المشتركة بحيث تؤدي إلى تطوير المجتمع بجميع فئاته.(عبد السلام أحمد هماش،يوسف عبد الحميد المراشدة،2008،ص-ص:189-215)

2-خصائص الشراكة

إن الشراكة ما هي إلا وسيلة أو أداة لتنظيم علاقات مستقرة ما بين وحدتين أو أكثر، فتتطلب هذه العملية جملة من الخصائص فيما يلي :

- التقارب والتعاون المشترك، أي لا بد الاتفاق حول حد أدنى من المرجعيات المشتركة تسمح بالتفاهم والاعتراف بالمصلحة العليا للأطراف المتعاقدة (Les Partenaires).
- علاقات التكافؤ بين المتعاملين.
- خاصية الحركية في تحقيق الأهداف المشتركة.

- لا تقتصر الشراكة على تقديم حصة في رأس المال، بل يمكن أن تتم من خلال تقديم خبرة أو نقل تكنولوجي أو دراية أو معرفة . . . الخ.
- لا بد أن يكون لكل طرف الحق في إدارة المشروع (إدارة مشتركة)، التقارب والتعاون المشترك على أساس الثقة وتقاسم المخاطر بغية تحقيق الأهداف والمصالح المشتركة.
- التقاء أهداف المتعاملين (على الأقل في مجال النشاط المعني بالتعاون) والتي ينبغي أن تؤدي إلى تحقيق نوع من التكامل والمعاملة المماثلة على مستوى مساهمات الشركاء والمتعاملين. (عبد الله ليث القهيوي، بلال محمود الوادي، 2012، ص:27.)

II. مبررات الشراكة مع القطاع الخاص

تعتبر شراكة القطاع الخاص للإدارة المحلية نموذجاً متطوراً لأنشطة الأعمال التي تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي من اجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة ويمكن حصر مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة بالنقاط التالية: (ضياء مجيد الموسوي،1995،ص:10).

– التغير التقني والاقتصادي المتسارع يتيح الفرصة لتخفيض كلفة المشاريع.

– محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى الجماعات المحلية بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وتعمل الشراكة على تخفيف حدة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء.

– نقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية.

– تزويد الشركاء المتعددين بحلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشاكل ذات العلاقة.

– التوسع في اتخاذ القرار خدمة للصالح العام.

III. النتائج المتوقعة للشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

1–النتائج الاقتصادية

ويمكن عرض المكاسب المتحققة من وراء دعم وجذب الاستثمار الخاص في مشروعات الخدمات العامة بشكل مجمل كالآتي: (رفعت لقوشة، 1999، ص: 161).

– معالجة قصور التمويل الحكومي.

– الإسراع بمعدل النمو الاقتصادي والاجتماعي.

– رفع كفاءة تشغيل المرافق العامة الاقتصادية ومستوى مشروعات التنمية الاجتماعية والمشروعات الوطنية.

– نقل تبعية المخاطر التجارية بشكل أساسي إلى القطاع الخاص.

– نقل التكنولوجيا الحديثة.

– تكتسب الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات بعدا جديدا كآلية لمكافحة التضخم.

2-النتائج الإدارية

تحقق الشراكة مع القطاع الخاص نتائج إدارية جيدة منها:(ضياء مجيد الموسوي،1995،ص:73).

– التحرر من الروتين.

– دعم الاستقلالية المالية والإدارية.

– سرعة إنجاز العمل.

– رفع مستوى الخدمة المقدمة.

– مشاركة العاملين في إنجاز القرارات وتحقيق رضا العميل.

3-النتائج الاجتماعية

– توفير الخدمات الأساسية للمواطنين بكفاءة عالية

– خلق فرص وظيفية للعمالة الوطنية والقضاء على الأمية،

– تخفيض معدلات ورفع المستوى المعيشي للأفراد.(ضياء مجيد الموسوي،1995، ص:72).

– ضمان عملية المنافسة لصالح المستهلك، وخصوصا في المجالات التي تعد مجالات احتكارية بطبيعتها.

– تعزيز المصداقية والشفافية والاحساس بالمسؤولية الاجتماعية. (رفعت عبد الحليم الفاعوري، 2005، ص: 44).

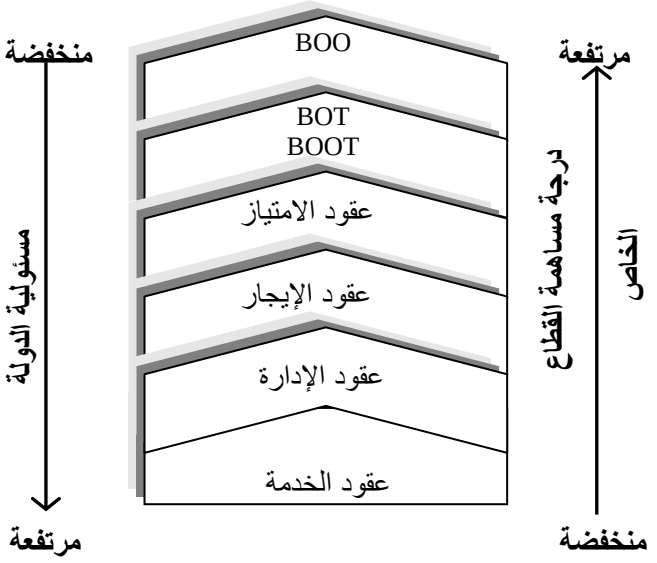
ثالثا:أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في إدارة الخدمات العامة ومتطلبات تحقيقها

I. أنواع عقود الشراكة مع القطاع الخاص في إدارة الخدمات العامة

لا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص بالمشروعات التنموية يمكن تطبيقه على جميع الحالات، ولكن يمكن الوصول إلى الأسلوب الأمثل في كل حالة علي حدة وذلك اعتماداً على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة. وأيضاً تتنوع أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته ومسئولياته فيها طبقاً لكل أسلوب

ويوضح الشكل (1) أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم المشروعات الخدمية بصفة عامة ودرجة مساهمته فيها على النحو التالي:

الشكل (1): أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته فيها



المصدر: إعداد الباحثة، بالاعتماد على كريستين كسيدز **خصخصة مشروعات البنية الأساسية**، تعريب منير إبراهيم هندي، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،.1997

1-عقود الخدمة

تتضمن تعاقدات الخدمة (اتفاقيات الخدمة) إبرام تعاقدات لأنشطة صيانة أو تشغيل معينة مع القطاع الخاص، لفترة تمتد لعدة سنوات، ووفقا لهذا الأسلوب يضع المورد العام سواء كان

إدارة حكومية أو شركة عامة مجموعة من معايير الأداء للنشاط وأسس تقييم العطاءات والإشراف على المتعهدين، ودفع رسوم متفق عليها للخدمة والتي تحدد على أساس إجمالي أو على أساس تكلفة الوحدة أو على أية أسس أخرى، ولتحقيق كفاءة أعظم من تلك التعاقدات ينبغي أن تكون التعاقدات في ظل عطاءات تنافسية يشترك فيها القطاع الخاص وحتى الهيئات العامة.(منير إبراهيم هندي،_2004، ص: 256).

وتحتفظ الجهة العامة بمسئوليتها الكاملة عن تشغيل وإدارة المرفق العام بالكامل، ولكنها تتعهد للقطاع الخاص بتقديم بعض الخدمات كقراءة العدادات وتحصيل الفواتير... الخ. وتتراوح مدة العقود بين السنة وثلاث سنوات(http://www.imvestement.gov.eg/MOI-portal-AR/investemet). ومن المهم أن تكون المنافسة على العقود بين الطرفين القطاع الداخلي والمتعاقد الخاص قائمة على أساس تقييم مقارن وكامل للتكاليف، وعندما تكون الحاجة لتنسيق حازم ورقابة على الجودة. كما هو الحال بالنسبة لصيانة البنى التحتية كخط السكة الحديدية، تظل عقود الخدمة ممكنة ولكنها تتطلب إشرافا دقيقا من قبل الهيئة العامة. وأحيانا قد يكون الأفضل عمليا أن يتم التعاقد على الوظائف الأساسية للهيئة العامة مع الإبقاء على الحد الأدنى من العاملين في الهيئة للبت في العقود ومراقبة تنفيذها.(كريسن كسيدز، 1997، ص: 69).

من أهم ميزات هذا النموذج:(منير إبراهيم هندي، 2004، ص: 257.)

- الليونة.
- حصول أفضل على خدمات متخصصة.
- توفير أفضل في كلفة الإدارة والجهاز البشري.
- عمليات لا تعرض للمجازفة التجارية.

2-عقود الامتياز

هو عقد تعهد الحكومة إلى شركة أو أفراد بإدارة منظمة أو مرفق عام واستغلاله لمدة محدودة. وذلك بواسطة أمواله الخاصة وعماله وموظفيه وعلى مسئوليته الخاصة. ويتم ذلك مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بخدمات هذا التنظيم وتسود طريقة الامتياز فكرتان:

أ- أن العقد -أي عقد الامتياز- موضوعه إدارة منظمة عامة لإشباع غايات وأهداف اجتماعية.

ب- أن الملتزم يدير المرفق بدافع الربح الشخصي وتحقيق مصلحته الخاصة، ومع ذلك فان الحكومة أولا وأخيرا مسؤولة عن سير الإدارة وفقا للحقوق التالية :(علي الشريف، 2003، ص :278).

- حق الرقابة على الملتزم.
- حق توقيع الجزاءات.
- حق تعديل العقد.

ويقيد حق تعديل العقد وبقيدين:

القيد الأول: عدم الإخلال بالتوازن المالي للعقد، أي إلزام الخسائر الفادحة بالملتزم، أو المتسبب بالخسارة.

القيد الثاني: لا يبلغ التعديل حدا يوجد تنظيما عاما جديدا لأن الهدف من التعديل هو تطوير التنظيم العام ليتماشى مع التغيير الذي طرأ على المجتمع.(علي الشريف، 2003،ص: 279.)

وفي الامتياز، تكون خطط الاستثمار والتنفيذ عرضة للمراجعة من قبل الهيئة المصدرة للعقد، وبالنسبة للأصول فإنها تعاد للمالك العام مع إنهاء الامتياز. أما مكافأة المتعهد فتحدد على أساس الرسوم, والتي تتحدد بدورها على أساس نصوص عقد الامتياز، وهذا وينبغي أن تكون إيرادات الرسوم كافية لتغطية مصروفات التشغيل وخدمة الدين واستهلاك الاستثمارات التي قام المتعهد بتمويلها. ويغطى عقد الامتياز فترة زمنية تتراوح ما بين 15 و 30 سنة اعتمادا على العمر الاقتصادي للأصول،وعادة ما يتم تجديده.(كريسن كسيدز،1997،ص:80

ومن المهم أن نلاحظ أنه حتى في الحالات التي نحقق فيها التشغيل الناجح لخطط عقد الامتياز، فإنها لم تعف الهيئات الحكومية من المسؤولية الأساسية للتخطيط للقطاع، وبحث مدى إمكانية التنفيذ إلى جانب كافة المهام التي قد يتضمنها العقد. وينبغي على الهيئة العامة أن تعد مواصفات تفصيلية لمستندات العطاء حتى يمكن مقارنة العطاءات المقدمة وضمان خدمة مصالح الجمهور. كما أن عليها أن تبحث الخيارات البديلة التي قد تكون أكثر جاذبية اقتصاديا.(منير إبراهيم هندي, 2004، ص:282 .)

3-عقود الإدارة

عقد الإدارة هو اتفاق تتعاقد من خلاله مؤسسة عمومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة، وبذلك تتحول حقوق التشغيل إلى القطاع الخاص ولا تتحول حقوق الملكية إليها،

وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وتبقى المؤسسة العمومية مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار. وتستخدم هذه الطريقة في حالات تريد فيها الحكومة تنشيط مؤسسة خاسرة من أجل رفع قيمتها وأسعارها. وتتراوح مدة العقد من 3-5 سنوات. (رفعت عبد الحليم الفاعوري، 2005، ص: 19.)

ويعمل هذا الأسلوب وفقا للإجراءات التالية:(Rabah Bettahar, 1994, p :39.)

1- تحتفظ الحكومة بحق ملكية المشروع.

2- تقدم الحكومة الأموال اللازمة لإدارة الخاصة للمشروع.

3- تقوم الإدارة الخاصة بتقديم مجموعة من المهارات الإدارية الضرورية لتطوير وتشغيل وإعادة تأهيل المشروع العام.

4- أحيانا قد تمتلك الإدارة الخاصة نسبة من أسهم المشروع كحافز للإدارة الجيدة.

وفي عقود الإدارة ينبغي أن يأخذ في الحسبان أن أتعاب الإدارة هي تكاليف إضافية سوف تتكبدها الإدارة المحلية، وينبغي أن تكون الزيادة المتوقعة في الأرباح المتولدة كافية لتغطية تلك التكاليف. كل هذا في الوقت الذي لا يتحمل فيه القطاع الخاص أي مسؤولية مادية عن الفشل. يضاف إلى ذلك أن الشراكة من خلال عقود الإدارة قد تقتضي من الحكومة استثمار المزيد من الموارد المالية لإعادة تأهيل الشركة. ولنجاح الشراكة من خلال عقود الإدارة ينبغي التأكد من سلامة المركز المالي للمؤسسة الخاصة. كما ينبغي التأكد من جدية الإدارة المتعاقد معها وأنه يتوافر لديها من المهارات والخبرة ما يؤهلها من السير بالمنشأة نحو تحقيق الهدف المنشود. (منير إبراهيم هندي, 2004، ص:284 .)

4-عقود التأجير

تقوم الإدارة العامة عن طريقها بتأجير المشروع العام الذي تملكه إلى مستأجر في القطاع الخاص يقوم بتشغيله مقابل دفعات سنوية إلى الإدارة العامة المؤجرة بغض النظر عن مستوى الأرباح التي يحققها المستأجر الذي يتحمل المخاطر التشغيلية. حيث نجد أن المستأجر يقوم بدفع نفقات الصيانة والاستهلاك وضريبة الدخل مما يوجب على المستأجر التشغيل الأمثل للمشروع الحكومي وذلك لتجنب مخاطر الإنفاق المالي للمستأجر.(رفعت عبد الحليم الفاعوري،2005، ص: 20.)

وفي هذا النوع من العقود، تظل الإدارة العامة (المؤجر) مسؤولة عن الاستثمار في الأصول الثابتة وخدمة الدين. أما القطاع الخاص (المستأجر) أي مقدم الخدمة فعادة ما تقع عليه مسؤولية تمويل رأس المال العام، وإحلال الأصول ذات العمر الاقتصادي، مثل المواسير صغيرة الحجم في حالة التزويد بالمياه، وبالتالي فان الفترة التي يغطيها العقد تتراوح بين 6-10 سنوات، أي تكون طويلة نوعا ما لتتماشى مع فترة الاسترداد الملائمة لتلك الاستثمارات. وعادة ما يتولى القطاع الخاص تحصيل الرسوم مباشرة على أن يرد نسبة متفق عليها إلى الإدارة العامة كإيجار أو كرسم امتياز. (كريستين كسيدز، 1997، ص:79.)

ويتمثل ربح القطاع الخاص في الفرق بين إجمالي الإيرادات المحصلة ومجموع تكلفة التشغيل والرسوم أو الإيجار المدفوع. وهكذا فان أي وفرات من جراء تحسين الكفاءة تكون من نصيب القطاع الخاص. وينبغي أن يحدد العقد مؤشرات الأداء المستخدمة للحكم على جودة وإجراءات الالتزام بنصوص العقد. والجزاءات في ضعف الأداء ووسائل فض المنازعات.((Rabah Bettahar, 1994 , p41

ومن أهم المزايا التي يقدمها عقد التأجير للإدارة المحلية ما يلي: (المرسي السيد حجازي، مرجع سابق, ص: 306.)

- توفير نفقات التشغيل دون التخلي عن ملكية المشروع.
- الحصول على دخل سنوي دون التعرض لمخاطر السوق.
- وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى مما يخفف العبء على الموازنة العامة.
- جذب مهارات تقنية وإدارية متطورة.
- استخدام الأصول بدرجة أكبر من الكفاءة.

والجدول التالي يوضح الفرق بين أنواع عقود الشراكة بين القطاع الخاص والإدارة المحلية:

الجدول رقم01: أنواع عقود الشراكة بين القطاع الخاص الإدارة المحلية

أسلوب الشراكة	ملكية الأصل	التشغيل والصيانة	رأس المال الاستثماري	المخاطر التجارية	مدة التعاقد
عقود الخدمة	عامة	عامة/خاصة	عام	عام	1-3 سنة
عقود الإدارة	عامة	خاصة	عام	عام	3-5 سنة
عقود الامتياز	عامة	خاصة	خاص	خاص	15-30 سنة
عقود التأجير	عامة	خاصة	عام	مشترك	6-10سنة

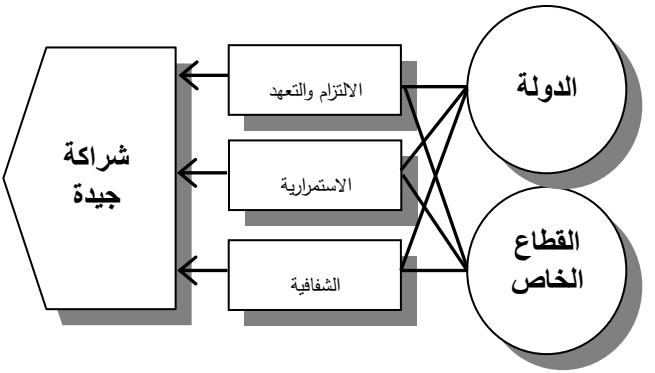
المصدر: إعداد الباحثة

II. تحديد المبادئ العامة الواجب توفرها بين الشركاء

هناك عدد من المبادئ الواجب توفرها بين الشركاء – والموضحة بالشكل (2) – لإنجاح ولتحقيق عملية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، وهى(وكيبيديا الموسوعة الحرة، http://www.ar.wikipedia.org):

- **الالتزام والتعهد:** أن يتم إنجاز وتنفيذ القرارات التنموية وفقا لمنهجية وأهداف تحدد دور كل شريك في ظل مناخ إداري فعال يتعهد كل طرف فيه بالالتزام بالدور المحدد له من قبل.
- **الاستمرارية :** غالبا ما يستمر تنفيذ مشروعات الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص إلى فترات طويلة، وخلال هذه المدة من المحتمل أن تتغير سياسات الدولة مما قد يؤدى بدوره إلى إلغاء مشروعات الشراكة. لذا يجب الأخذ في الاعتبار المدد الزمنية الملائمة عند تنفيذ مشروعات لها درجة من الحساسية السياسية، كما يجب تحديد الإطار العام ومنهجية الإدارة في ظل قوى السوق التي تحكم عملية الشراكة.
- **الشفافية:** وتعنى التنسيق بين الشركاء من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الأهداف الموضوعة ، مع التعامل بصدق ووضوح مع المتغيرات الداخلية والخارجية التي تحدث خلال فترة الشراكة.

الشكل (2) المبادئ العامة الواجب توفرها بين الشركاء



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على كريستين كسيدز.

رابعا:متطلبات نجاح الشراكة مع القطاع الخاص

I. إصلاح وتطوير الإطار التشريعي

نقطة البدء في هذا الصدد تقوم على ضرورة وضع إطار تشريعي صالح وداعم للاستثمار الخاص في مشروعات الخدمات العامة، وهو ما يستلزم إصدار قانون موحد لتنظيم شراكة القطاع الخاص في تمويل وإقامة وتشغيل تلك المشروعات. ويجب أن يتم بناء هذا القانون وفق الأسس الرئيسية التالية(عبد السلام أحمد هماش، يوسف عبد الحميد المراشدة،2008، ص-ص:189-215):

- إزالة كافة القيود غير المرغوب فيها المفروضة على القطاع الخاص في مشروعات الخدمات العامة.

- وضع الإطار القانوني العام المنظم لكافة أشكال شراكة القطاع الخاص دون لبس أو غموض.

- تحديد السلطات المركزية والمحلية، التي يحق لها التعاقد، والجهات التي تختص بإصدار التراخيص المتعلقة بالشراكة الخاصة.

- تهيئة البنية التشريعية الملائمة لاختيار المستثمر من خلال إجراءات تنافسية ذات فعالية تتفق مع طبيعة هذه المشروعات.

- وضع القواعد المنظمة للاستثمار الخاص في كافة القطاعات الاقتصادية والخدمية والمرافق العامة دون استثناء.

وتكشف خبرة الدول في مجال الشراكة مع القطاع الخاص الاهتمام بالتشريع الضريبي وأسلوب إدارته وتنفيذه. كما يتطلب الأمر وضع قواعد ترحيل الخسائر إلى سنوات لاحقة، وتوضيح كيفية المعاملة الضريبية خاصة في حالة الشراكة بأسلوب التأجير. كل هذا إلى جانب مراجعة وتطوير التشريعات الخاصة بحقوق الملكية وضماناتها والتشريعات المنظمة لسوق رأس المال والمؤسسات المالية بما فيها القطاع المصرفي.

كما يجب أن يعكس التطوير الذي يدخل على هذه التشريعات روح وفلسفة سياسة الشراكة، وهو ما يقضي بزيادة هامش الحرية والمرونة المتاحة للقطاع الخاص مع وضع ضمانات وضوابط حاسمة لقيامه بمسؤولياته تجاه البيئة والمستهلك والعاملين. (منير ابراهيم هندي،2005،ص:89).

II. إصلاح وتطوير الهيكل المؤسسي

كان لا بد من إعادة النظر في توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص والتحويل من نموذج تنموي شمولي مخطط، إلى آخر يعتمد على آلية السوق، يتطلب تصحيحات هيكلية في الاقتصاد الوطني. وتتضمن هذه التصحيحات نواحي مؤسسية وتشريعية وسياسية واجتماعية, بالإضافة إلى الجوانب التنظيمية والإدارية. وهكذا تبرز الشراكة مع القطاع الخاص خلال هذا التحول والإصلاح كإحدى السياسات التي يعتمد عليها في إطار الانتقال إلى اقتصاد السوق.(مصطفى محمد العبد الله، 1999، ص: 44).

ويقتضي التغلب على الصعوبات المتعلقة بالإطار المؤسسي لتنفيذ عملية الشراكة, ضرورة إنشاء جهاز متخصص على المستوى المركزي يضطلع بصفة رئيسية بتنظيم الشراكة مع القطاع الخاص، و يهدف إلى تحقيق السياسات التالية:

- توحيد الرؤية الإستراتيجية للدولة في تنظيم الاستثمار الخاص في مشروعات الخدمات العامة.
- تحديد الآليات وإعداد الكوادر الفنية والمالية والإدارية العالية لتنظيم الاستثمار.
- دعم وترويج الاستثمار الخاص في هذه المشروعات.
- تدعيم ودعم الإصلاح الهيكلي للمرافق العامة الاقتصادية والخدمية.

ومن المهام الرئيسية للجهاز المساعد على تنفيذ عملية الشراكة القيام بالأنشطة التالية: (رفعت عبد الحليم الفاعوري، 2005، ص: 65)

- اختيار المشروعات العامة الملائمة للشراكة.
- تسهيل القيام بالأعمال التحضيرية لتقييم أوضاعها الراهنة والبدائل المتاحة لكل مشروع.
- تحديد أسلوب الشراكة المناسب للقطاع الخاص في كل مشروع.
- تطوير معايير التأهيل والتقييم للعروض المستدرجة.
- تنفيذ عمليات الشراكة بالكامل.

III. نشر الوعي العام بأهمية الشراكة مع القطاع الخاص

لا بد من تكوين رأي عام حول عملية الشراكة مع القطاع الخاص عن طريق إعداد المقالات والتحليلات التي يعرضها كبار المتخصصين والخبراء في شرح جدوى وأهمية هذا البرنامج في علاج الأمراض المزمنة التي تعاني منها اقتصاديات الدول، والنامية منها خاصة،

والنظرة المستقبلية لعملية الإصلاحات التي تهدف إلى مزيد من التنمية، ورفع مستوى الدخول لفئات المواطنين، وتوضح نماذج عملية للدول التي طبقت هذا الأسلوب وما حالفتها من نجاحات في مختلف مجالات التنمية.

إن تعبئة الرأي العام لمساندة برنامج الشراكة تعد شرطا أساسيا وجوهريا لنجاح هذا البرنامج في الدول النامية. حيث قد تجد حملات البلبلة والتشويه التي يثيرها أعداء هذا البرنامج صدى واسعا بين عامة الناس وأصحاب الدخول المنخفضة والعاطلين عن العمل. بل إنه من المتوقع أن تلعب القيادات الإدارية للمؤسسات العامة دورا معروفا لبرنامج الشراكة نتيجة للمخاوف التي يتعرضون إليها من احتمال حدوث تغيرات واسعة النطاق في المناصب الإدارية. (غرادين عبد الواحد، 21-22 ماي2002، ص-ص: 3-5).

كما يتطلب وجود تأييد شعبي توفير إستراتيجية متكاملة للتوعية بسياسة الشراكة مع القطاع الخاص بحيث تكون موجهة لكافة الأطراف المعنية بما فيها قيادات الجهات المسؤولة عن توفير الخدمات العامة للعاملين الذين ينتمون إلى القطاعات التي سيتم جذب القطاع الخاص إليها وجمهور المواطنين. وتكون الأهداف الرئيسة لهذه الإستراتيجية كالآتي:

- عمل توعية على المستويين المحلي والدولي لإعلام الشركات والأطراف المعنية عن وجود وإمكانية تطبيق مثل هذه النوعية من الشراكة.
- توعية الأطراف المشاركة والجهات المعنية على الفرص والتهديدات للشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص.
- توفير مصادر للمعلومات لجمهور المواطنين وللأطراف المعنية لتوضيح كافة الأمور المتعلقة بالشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص.

الخاتمة

تناولت هذه المقالة بالتحليل متطلبات تطبيق نماذج الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص لتوفير خدمات عامة متميزة على مستوى المحليات.

حيث أن القطاع الخاص يمثل المورد الرئيسي في الفرص التي تفتح المجالات الاقتصادية لتشغيل الأيدي العاملة على كافة مستوياتها إضافة إلى تأهيلها لتحقيق النتائج الإيجابية التي تساهم في التنمية الاقتصادية للمجتمع ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات لهم.

من خلال عرض هذا الموضوع تم التوصل إلى النتائج التالية

– تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي.

– تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية.

– تتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب.

– للتعاون والشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص دور فعال في تقديم خدمات عامة متميزة.

– هناك عدة نماذج وآليات للشراكة بين القطاع الخاص والإدارة المحلية.

– إن إقامة اتفاقية شراكة بين القطاع الخاص والإدارة المحلية لن يكون بالأمر الهين طالما لم تتغير الذهنية والثقافة السائدة لدى المواطنين بأن القطاع الخاص يهدف إلى تحقيق الربح حتى ولو على حساب المواطنين.

وفي إطار ذلك نقدم مجموعة من التوصيات تتمثل في:

– خلق بيئة مؤسسية تسمح للمحليات بالاستفادة من تلك الآليات المطبقة لدى كثير من وحدات السلطة المحلية في العديد من بلدان العالم النامي والمتقدم.

– ربط أهداف الشراكة مع اهتمامات المواطنين وأولوياتهم خاصة بالنسبة للشباب منهم، لكي لا يشعروا بالملل.

– تعديل القوانين وسن التشريعات من أجل تشجيع دخول القطاع الخاص في مختلف المجالات والخدمات العامة بصفة خاصة.

– نشر أهمية دور القطاع الخاص في تطوير الخدمات العامة بواسطة الإعلام المرئي والمسموع والمقروء.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

1–أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.

حمدي سليمان قبيلات، **مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية**، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.

2–رفعت عبد الحليم الفاعوري، **تجارب عربية في الخصصة**، مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.

3–رفعت لقوشة، **قراءات في إستراتيجية حركة الخصصة**، ندوة الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية،الجزائر(مركز دراسات الوحدة العربية، المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط، 1999).

4–زهير عبد الكريم كايد, **الحكمانية قضايا وتطبيقات**, مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،.2003

5-ضياء مجيد الموسوي، **الخوصصة والتصحيحات الهيكلية**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.

6-عبد السلام أحمد هماش، يوسف عبد الحميد المراشدة، **عقود المشاركة وسيادة الدولة، مؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.

7-عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.

8-علي الشريف، **إدارة المنظمات الحكومية** ، مصر، الدار الجامعية، 2003.

9-علي خاطر شطناوي، **الإدارة المحلية**، دار وائل للنشر، عمان،2002.

10-غرادين عبد الواحد، **شروط نجاح سياسة الخوصصة في الجزائر**، الملتقى الوطني الأول حول الإقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة(البليدة ،الجزائر 21-22 ماي2002).

11-قصير فريدة مزياني، **مبادئ القانون الإداري الجزائري**، عمار قرفي، الجزائر، 2001.

12-كريسن كسيدز، **خصخصة مشروعات البنية الأساسية**، تعريب منير إبراهيم هندي، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،1997.

13-ليث عبد الله القهيوي، بلال محمود الوادي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن،2012.

14-محمد شوقي أحمد شوقي، محمد العزازي أحمد أدريس، **الإدارة الحكومية الجديدة**، مكتب الجامعة الحديثة، مصر، 2007.

15-مصطفى محمد العبد الله، **التصحيحات الهيكلية والتحول نحو اقتصاد السوق في البلدان العربية**، ندوة الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية، الجزائر(مركز دراسات الوحدة العربية، المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط، 1999).

16-منير إبراهيم هندي، **الخصخصة خلاصة التجارب العربية**، الإسكندرية، توزيع منشأة المعارف 2004.

المراجع باللغة الأجنبية

1-chokri mamoghli, **la concession /la BOT/le BOO mécanisme de partenariat public** (acte de séminaire de la partenariat public /prive pour un développement Economique durable /Tunis 1er /2novenbre 1995).

2-Maris Christine Renault, **Droit Administratif** , Gualino éditeur, paris,2002.

3-Rabah Bettahar, **La Privatisation** , Algérie, BEEFM, 1994.

المواقع:

1-http://www.amin.org (13-02-2006).

2-http://w.w.w altawail.com(06-02-2006).

3-عفيف علاء الدين الريس، **آفاق إستراتيجية القطاع العام والخاص، جريدة الصباح**، http://www.alsabaah.com 9/02/ 2010, 19:40:22

4- وكيبيديا الموسوعة الحرة، http://www.ar.wikipedia.org

5-http://www.investment-gov.eg/MOI-portal-AR/investement.(21-02-2006).