السنة: الخامسة المجلد: 05 العدد: 01 ص ص: 407 - 425
ISSN 2543-375X EISSN 2676-1645

تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة
The impact of public private partnership on the performance of public utilities

دلندة مراد[1]، جامعة باتنة1
mouraddele@gmail.com
مخبرالأمن في منطقة المتوسط :إ شكالية وحدة وتعدد المضامين
بن عمران محمد الاخضر، جامعة باتنة 1
lakhdar.benamrane@univ.batna.com

تاريخ الإرسال: 2019/10/29 **تاريخ القبول: 2019/11/22**

ملخص:

ترتكز عصرنة الإدارة وتطويرها على وجود مرافق عامة تسعى لخدمة المواطن الذي هو على ارتباط دائم بها لِمَا تقدمه من خدمات عامة، غير أن هذه المرافق قد تعجز أحيانا عن اداء الأدوار المنوطة بها، وذلك بسبب القصور في تسييرها، أو نتيجة لعجز في ميزانيتها نظرا لاعتمادها الدائم على الإعانات الحكومية.

إن هذا العجز يستوجب ضرورة إصلاح آليات تسيير المرافق العامة وفي هذا الصدد تعد آلية الشراكة مع القطاع الخاص أهم تلك الآليات كونها ترمي إلى مواكبة التحولات الاقتصادية وتحسين الخدمات العامة المقدمة للمرتفقين والزيادة من فعالية ومردودية هذه المرافق. وهكذا يتضح أن **الهدف** من هذه الدراسة يتمثل في بيان ما لأهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تطوير أداء المرافق العامة وتحسين مستويات الخدمة العمومية التي تقدمها. ومنه فإن الشراكة بين هذين القطاعين يمكنها فعلا أن تحقق **نتائج** إيجابية بالنسبة لدور المرافق العامة في تقديم الخدمة العمومية، إلا أن هذه النتائج محدودة ومقترنة بضرورة إيجاد تنظيم قانوني محكم يحول دون تركيز

[1] - المؤلف المراسل

القطاع الخاص في هذه الشراكة على تحقيق الأهداف الربحية فقط التي هي من أهم سماته، وجعلها ترمي لتحقيق المنفعة العامة. وعليه فإننا اعتمدنا في هذه الدراسة على **المنهج** التحليلي، لتناسبه مع طبيعة البحث وإشكاليته.

الكلمات المفتاحية: المرفق العام- الخدمة العمومية- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

Abstract:

The modernization and development of the administration is based on the existence of public facilities that serve the citizen who is permanently connected to themdue to the services they provide in various fields, but these facilities may sometimes be unable to perform the roles assigned to them, due to the lack of direct management fromcentral or local bodies, or due to budget insufficiencybecauseof their permanent dependence on government support.

This inability requires the necessity of fixing the mechanisms of managing those public utilities. In this regard, the mechanism of partnership with the private sector is the most important of them, as they aim to cope with economic transformations, improve provided public services and increase the efficiency and effectiveness of these facilities.

So, it is clear that the aim of this study is to show the importance of public-private partnership in improving the performance of public utilities and the quality of the public service they provide.

Thus, this partnership between the two sectors can actually achieve positive results with regard to the role of public utilities in providing public service, but these results are limited and attachedto the need to find a tight legal regulation that prevents the private sector in this partnership from focusing on achieving profit goals only, which are its most important features, and to make the partnership designed for the public good.

Therefore, in this study we relied on the analytical approach, becauseit suits the nature of the researchand its problematic.

Keywords: Public Utility-Public Service- Public Private partnership

مقدمة:

يعد تحقيق التنمية الاقتصادية من أهم الأهداف التي تسعى الدول إلى بلوغها، والجزائر كغيرها من الدول تضطلع بتحقيق هذه التنمية، لِما لها من تأثير على جميع جوانب التنمية الاجتماعية والثقافية ..إلخ، ولا يمكن الكلام عن تحقيق التنمية إلا في ظل تقديم الخدمات العامة وتلبية الحاجات العامة للمواطنين، وهي الخدمات التي يضطلع بها عادة القطاع العام، الذي أصبحت تعترضه العديد من العوائق في الآونة الأخيرة، خاصة في ظل الأزمة الاقتصادية الراهنة، وهي العوائق التي ترجع بالأساس إلى انخفاض أسعار المحروقات، بالنسبة للدول ذات الإنتاج البترولي إضافة إلى تَأَثُّر مختلف الدول بالأزمة المالية العالمية، الأمر الذي حذا بها –أي الدول- إلى تبنى توجه اقتصادي جديد، يقوم على سياسة اقتصاد السوق الذي من اهم دعائمه ترشيد النفقات وتثمين الإيرادات.

إن هذه السياسة الأخيرة، يمكن أن تفقد معالمها، كونها تعتمد بالأساس على الموازنة العامة للدول، والتي يبدو أنها أصبحت عاجزة عن الإنفاق بسبب قلة ومحدودية الموارد المالية خاصة ما يعرف بالموارد التقليدية مثل الموارد الريعية والجبائية، وبالتالي لا يمكن التحدث عن ترشيد النفقات في ظل ندرة الموارد المالية.

وهكذا بَدَا واضحا أن الدول في وضع يجبرها على البحث عن بدائل اقتصادية جديدة، تمكنها من الاستمرار في تقديم وتحسين الخدمات العامة، وفي هذا المجال طُرِحت عدة بدائل، أهمها تعميم الشراكة مع القطاع الخاص، التي ظهرت ضمن الخطاب العالمي للأمم المتحدة والعديد من المؤتمرات الدولية منذ تسعينات القرن الماضي، وهذا بالنظر لما يتميز به القطاع الخاص من قدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة.

وعلى هذا الأساس فإن الإشكالية التي يمكننا طرحها في هذا المجال نوردها ضمن السؤال التالي: هل يمكن اعتبار الشراكة بين القطاع العام والخاص آلية مثلى لتحسين أداء المرافق العمومية للخدمات العامة؟

وهي الإشكالية التي يمكننا أن نجيب عنها من خلال تقسيم هذه الورقة البحثية للمحاور الموالية:

- **أولا:** الإطار المفاهيمي.

- **ثانيا:** تقديم الخدمات العمومية كمبرر للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

- **ثالثا:** تأثير مضمون الشراكة بين القطاع العام والخاص على دور المرافق العامة في تقديم الخدمات العامة.

- **رابعا:** تقييم دور الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات العامة.

أولا: الإطار المفاهيمي:

لما ظهرت فكرة المرافق العامة تزعمها مجموعة من الأنصار، وبدأت هذه الفكرة في الإزدهار والتطور إلى أن شكلت ما يسمى: «مدرسة المرفق العام» التي تزعمها الفقيه ليون ديجي، أين استعمل المرفق العام كمعيار لتطبيق قواعد القانون العام وبالأخص القانون الإداري (**قصير مزياني فريدة**، 2011، 76)، وكان للتطور هذه الفكرة فيما بعد، اثر مباشر على الأدوار المنوطة بالمرافق العامة والعمل على تحقيقها، سواء كانت هذه المرافق العامة وطنية أو محلية، وهي الأدوار التي يمكن تلخيص أهمها في تقديم." الخدمات العامة وتلبية الحاجات العامة"، سواء تم ذلك باعتماد المرافق العامة على ذاتها، او لجوئها على الطرق الحديثة لتقديم هذه الخدمات لاسيما منها التعاقد أو الشراكة مع القطاع الخاص.

وعليه تقتضي منا دراسة تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أدوار المرافق العامة التطرق للمفاهيم التالية:

01 – مفهوم المرافق العامة:

لقد عرفت المرافق العامة بتعاريف مختلفة، وهي التعاريف التي تختلف باختلاف المعيار الذي ينظر منه إلى المرفق العام (معيار شكلي آو عضوي – ومعيار موضوعي أو وظيفي)، وهي التعاريف التي يمكننا أن نورد أهمها ضمن الآتي:

- هو تلك الأنشطة التي يجب تضمن وتضبط وتراقب من طرف الحكومة بسبب طبيعتها والتي يمكن تحقيقها بتدخل الدولة (Jean-louis, 1997, p 20).

- الهيكل آو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص أو الأموال (الأشياء) الذي ينشأ ويؤسس لإنجاز مهمة عامة معينة مثل: الجامعة- المستشفى- والوحدات والأجهزة الإدارية بشكل عام (محمد الصغير بعلي، 2013، ص235).

- كل نشاط يباشرمن قبل شخص عام بقصد إشباع مصلحة عامة (A.De Laubadère, 1980, p: 06.)

- النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي حاجات امة للمواطنين مثل: التعليم العام- الرعاية الصحية- البريد والمواصلات- ...إلخ، بغض النظر عن الجهة أو الهيئة القائمة بهذا النشاط (محمد الصغير بعلي، ص 235).

• وعليه يمكن القول بأن مفهوم المرفق العام ينصب على الجمع بين المعيار العضوي والموضوعي المرفق العام وبالتالي هو النشاط الذي يتم تقديمه من طرف جهاز يباشر نشاط الإدارة العامة بغرض تقديم الخدمات العامة وإشباع الحاجات العامة للمواطنين.

02 – مفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص:

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المفاهيم الحديثة التي انتشرت بشكل كبير في نهاية ثمانينات القرن الماضي، حيث تبين لحكومات الدول وخاصة الدول النامية والتي تعاني من المديونية والعجز في ميزانيتها من جهة، وتعاني من التزايد في عدد السكان وتزايد نمو الطلب على خدماتها من جهة ثانية، ضرورة إقامة شراكة مع وحدات القطاع الخاص، وذلك بعد أن اتضح لها –أي حكومات الدول- أن تحقيق التنمية لا يحدث إلا من خلال حشد كافة الإمكانيات المادية والبشرية للقطاعين العام والخاص (بلال محمد مرعي مرعي، 2017، ص 23).

وقد تم تعريف الشراكة بين القطاع العام والخاص بمجموعة من التعاريف أهمها:

- الترتيبات التي يقوم بها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة أن تقدمها الحكومة (**برناردينا كيتوبي- ريتشاردهمينغ- غيد شوارتز**، 2007، ص 01 هامش 01.).

- اتفاقية بين جهة حكومية وشريك خاص لاقتسام المخاطر والفرص في العمل التجاري المشترك الذي ينطوي على تقديم الخدمات العمومية (بلال محمد مرعي مرعي، ص 24).

والشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص أسلوب لجأت إليه الحكومات المعاصرة في العديد من الدول إلى تبني سياسات التحول نحو القطاع الخاص بإعطاء هذا الأخير دور أكبر في تقديم الخدمات العمومية وتحقيق التنمية، أو من خلال إدارة الأنشطة العامة خاصة المحلية منها اعتمادا على الأساليب التجارية بحيث يتم تنظيم هذه الأنشطة كمشروعات خاصة مستقلة ماليا وتكون مسؤولة عن تقديم الخدمات وتحقيق التنمية (محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، 2005، ص 371 بتصرف).

• وعليه يمكننا القول بأن مفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، ينصرف إلى المساهمة المشتركة بين هذين الطرفين بغرض تحقيق التنمية كهدف أساسي وتحقيق العوائد الربحية كهدف ثانوي للقطاع الخاص، وذلك من خلال اقتسام الأعباء والمخاطر التي يمكن أن تنتج عن هذه الشراكة بين كل من القطاع العام والقطاع الخاص حسب طبيعة ونسبة مساهمة كل قطاع في إنجاز المشاريع التنموية محل الشراكة.

03 – مفهوم الخدمة العمومية:

يمتاز مفهوم الخدمة العمومية بأنه من المفاهيم الغير متفق عليها، وذلك بالنظر لصعوبة إعطائها تعريف موحد، وهكذا أعطيت للخدمة العمومية مجموعة من التعاريف أهمها:

- الخدمات التي يتم تقديمها من طرف المرفق العام، وهو المرفق الذي تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى إقليمية كانت أم مرفقية (بن فرحات مولاي لحسن، 2011- 2012، ص 05).

- الخدمة التي تسعى أو تطمح إليها المؤسسات العمومية والتي لا تشبه تلك الخدمات التي ترمي إلى تحقيقها المؤسسات الخاصة، إذ تسعى الخدمة العمومية إلى إشباع الحاجيات الجماعية أي تحقيق الصالح العام

- تلك الواجبات المثبتة لمؤسسات معينة ومستقلة عن السلطة التنفيذية يكون الهدف منها التأكد من أن مؤسسات المصلحة العامة تتصرف فعالا وفق تحقيق المصلحة العامة (نور الهدى بوزقاو، 2010-2011، ص 22).

- ذلك الجهد الإنساني الذي يتعلق بتخطيط وتنظيم وقيادة ورقابة الموارد البشرية والمادية لتحقيق أهداف محددة بكفاءة وفعالية.

- الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفرها بالنسبة لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها بأن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي محركها الأساسي وأن يكون الهدف الأسمى منها هو رفع مستوى المعيشة للمواطن (العربي بوعمامة، رقاد حليمة، 2014، ص 40).

- مجموعة النشاطات الضرورية الموجهة للمصلحة العامة وتكون في متناول اكبر شريحة ممكنة وبأسعار معقولة وفي ظروف مماثلة" (jean-ludovic, sans date, p01).

• وعليه يمكننا القول بأن مفهوم الخدمة العمومية ينصرف إلى الجهود التي تبذلها مؤسسات الدولة وإداراتها العامة في إطار قيامها بواجبها أو دورها لتوفير الحاجات الضرورية لغالبية أفراد المجتمع وتحقيق رفاهيتهم بصفة دورية ومستمرة، والتي تشمل الخدمات الصحية- العلمية- الثقافية- الأمنية ...إلخ.

ثانيا: تقديم الخدمات العمومية كمبرر للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص:

تعد المرافق العامة من بين الوسائل التي تلجأ إليها الإدارات العامة سواء كانت مركزية أو لامركزية، لغرض إنجاز وتنفيذ سياساتها والوصول إلى تلبية الحجات العامة للمواطنين، وذلك في مختلف المجالات أو الميادين.

وعليه يبدو أن الأوضاع الاقتصادية الراهنة التي تصاحب الأزمات الاقتصادية، تؤول إلى وجود طرحين متناقضين، دور المرافق العامة في تلبية الحاجات العامة (تقديم الخدمات العامة) من جهة، وعجز هذه المرافق في

الاضطلاع بدورها في مجال تلبية هذه الحاجات (في تقديم الخدمات العامة)من جهة أخرى، وهو ما أدى بالسياسات الحالية في مختلف الدول إلى البحث عن حلول للحفاظ على دور المرافق العامة في الاضطلاع بالدور المنوط بها، وفي سبيل ذلك أوجدت العديد من الحلول التي من أهمها الشراكة مع القطاع الخاص.

وهكذا يتضح أن تقديم الخدمات العامة يعد المبرر الأساسي والاهم الذي أدى إلى انتهاج أسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفقا لما سنوضحه ضمن الآتي:

01 – دور المرافق العامة في تقديم الخدمات العامة:

إن أساس ومبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة وذلك بتقديم الخدمات العامة للجمهور.

حيث أننا لا نكاد نستطيع التطرق للمرافق العامة دون التطرق للخدمة العمومية، وذلك بالنظر لارتباطهما ببعض ارتباطا تلازميا (الحميد عبد الفاروق محمد، 1987، ص06).

بحيث أن الخدمة العمومية لا يمكن القيام بها إلا من طرف المرافق العامة في الدولة، وذلك من خلال احد أساليب التسيير المعروفة "التسيير المباشر، المؤسسة العمومية، الامتياز، التفويض" (المواد من 151 إلى 156 من قانون البلدية 2011)، أو الشراكة التي تتم من طرف أو في إطار هذه الأخيرة –أي المرافق العامة- وهذا ما تم النص عليه أيضا في المرسوم التنفيذي رقم: 131/88 المؤرخ في: 1988/07/04 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، حيث نصت المادة 06 منه على: «تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطن، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة» كما نصت كذلك المادة 21من ذات المرسوم على: «.....ويجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير».

وكذلك نصت المادة 08/02 من المرسوم التنفيذي رقم: 188/90 المؤرخ في: 1990/06/23 والمتعلق بتحديد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات على أن: «تتولى الإدارة المركزية في الوزارة على الخصوص ما يلي: «تسهر على تحسين نوعية خدمات المرافق العامة وتحسين العلاقات بين الإدارة

والمواطن » وفي هذا الاطار نجد ان المشرع التونسي تبنى كذلك هذا النوع من العقود أي عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بموجب القانون رقم 49 لسنة 2015 المؤرخ في 27 نوفمبر 2015 (عراسة، ملاك. 2019. 773-792).

02 – عجز المرافق العامة عن الاضطلاع بدورها في تقديم الخدمات العامة:

لقد ظهرت للوجود العديد من المشكلات التي تعترض أداء المرافق العامة وتحول دون تحقيق دورها الفعال في مجال تقديم الخدمات العامة، والوقع أن هذه المشكلات كثيرة ومتعددة يمكننا الإشارة إلى أهمها فيما يلي:

- البطء في أداء الخدمة العمومية لأسباب تعود إلى طول وتعقيد الإجراءات والعمليات اللازمة لإنتاج هذه الخدمة، سواء ارتبط هذا البطء بعوامل ترجع للمرافق العمومية ذاتها، أو بالإمكانيات المادية التي تمنحها الدولة لهذه الأخيرة، أو بالنظام القانوني الذي يحكم نشاطها.

- سوء تقديم الخدمة العمومية، وعدم مواكبتها للتطورات الحاصلة، وبذلك يتم تقديم خدمة عمومية لا ترقى إلى الإشباع الفعلي للحاجات العامة.

- التمييز في أداء الخدمة بسبب تفشي ظاهرة الوساطة.

- انتشار الرشوة والفساد الإداري بالمرافق العامة.

- الافتقار إلى الإبتكار والتأطير الناتج عن سوء انتهاج ورسم معالم سياسات مخططة ومدروسة قصد التغيير في عمليات وإجراءات إنتاج وتقديم الخدمات العامة للجمهور، وذلك بسبب قصور السياسة العامة المنتهجة في الدولة.

- الغياب الكامل للبحوث والدراسات التطبيقية في المرافق العامة، وعدم الاهتمام بالإستفادة من مثل هذه البحوث والدراسات التي تتوافر بشكل كبير في المؤسسات والمنظمات الأكاديمية والبحثية في تحسين أداء المرافق العامة في إطار تقديمها للخدمات العامة.

- ضعف نظام المتابعة والتقييم للخدمات العامة وتحقيق الرقابة الفعالة بغرض التحقق من وصول الخدمات للمواطنين وفقا للقوانين والتشريعات المنظمة

لها، وذلك بسبب القصور الذي يشوب النظم التشريعية التي تحكم نشاط المرافق العامة، وتحدد طرق تقديم الخدمات العامة.

- سوء إستخدام الموارد المالية المتاحة في إنتاج وتقديم الخدمة العامة، وذلك إما بسبب الإهمال أو اللامبالاة، أو عدم الخبرة والدراية، أو بسبب الفساد.

- عدم القدرة على المحافظة على المستوى الجيد للخدمة العامة، نظرا لغياب المعايير الخاصة بالرقابة على جودة هذه الخدمات (مريزق عدمان، 2015، ص 20- 22).

• وعليه فإنه أمام ضرورة اضطلاع المرافق العامة بسؤوليه تقديم الخدمات العامة، وأمام عجز هذه المرافق عن الاضطلاع بهذا الدور، وبغض النظر عن السبب الذي أدى إلى فشل المرافق العامة في هذا المجال، كان لابد من إيجاد الحل للقضاء على هذا الخلل، وبذلك تم اللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص كوسيلة بديلة لمحاولة تقديم الخدمات العمومية للجمهور على الوجه المناسب، وبهذا تكون الحاجات العامة المقدمة للجمهور أو الخدمات العامة بمثابة المبرر الرئيسي أو الأساسي الذي على أساسه تتم الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ثالثا: تأثير مضمون الشراكة بين القطاع العام والخاص على دور المرافق العامة في تقديم الخدمات العامة:

لا يمكن الحديث عن تقديم المرافق العامة للخدمات العامة، في ظل وجود شراكة بين القطاعين العامة والخاص، إلا من خلال التأثير الذي تحدثه هذه الشراكة في مجال تلك الخدمات

والواقع أن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات العامة، يمكنها أن تتخذ العديد من الصور أو الأساليب التي نشير إلى أهمها فيما يلي:

01 – شراكة التشاور وتقديم الرأي:

إن القطاع الخاص يمكنه أن يساهم في النهوض بمستوى تقديم الخدمات العامة، وذلك من خلال الجلوس على طاولة المفاوضات التي تُعنى بهذه المسألة لبحث المشاكل وتقديم الحلول، وكمثال على هذه الشراكة المائدة المستديرة

المغلقة التي نظمها المركز اللبناني للدراسات في 19 كانون الأول 2013، والتي جمعت بعض رؤساء المجالس البلدية والعديد من المسؤولين الرسميين، وبعض الخبراء في القانون ممثلين عن القطاع الخاص، لمناقشة الدور الحيوي الذي تضطلع به البلديات في تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية ومصادر التمويل المحتملة (جنى حرب، 2014، ص 01).

ويعد هذا الأسلوب من أكثر أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص خاصة في مجال تقديم الخدمات العامة، على أساس أن دور القطاع الخاص في هذا المجل لا يعدو أن يكون بمثابة تقديم الرأي والمشورة، التي تُكسِب المسؤولين عن تقديم الخدمات العامة على مستوى المرافق العامة الخبرة والكفاءة المهنيين اللازمتين للاضطلاع بدور تقديم الخدمات العامة، كونه لا يربط هذين القطاعين بروابط دائمة.

02 – شراكة التعاون:

يقوم هذا النوع من الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، وتكون طبيعة العلاقة أفقيا بين الشركاء، ويتم اتخاذ القرارات بالإجماع، كما يتم توزيع المهام والواجبات بين الشركاء، ولا توجد سلطة إشراف منفردة لأي طرف (بلال محمد مرعي مرعي، ص33)، بحيث يكون كل من القطاع العام والخاص يعملان بنفس المستوى، دون وجود أي تعاقد بينهما.

03 – شراكة التعاقد:

يتم هذا النوع من الشراكة بناء على وجود عقد بين الطرفين (القطاع العام والقطاع الخاص)، بحيث تكون العلاقة عمودية، وتحدد في العقد ذاته جهة واحدة تقوم بالمهام المطلوبة، مع وجود مرجعية واحدة تمارس مسؤولية الرقابة والمتابعة. وتتخذ هذه العقود عدة أشكال وتشمل عدة مجالات أهمها:

- عقود الخدمة.
- عقود الإدارة.
- عقود الإيجار.
- عقود الامتياز.

- عقود الانتفاع طويل الأجل.
- عقود نقل الملكية.
- عقود البناء والتشغيل...إلخ (بلال محمد مرعي مرعي، ص 33) (المواد 207 إلى 210، المرسوم الرئاسي 15/247، 2015،).

وتعد هذه الطريقة من أبرز الطرق وأكثرها شيوعا، خاصة بالدول النامية، وذلك بالنظر للعقلية الاشتراكية التي قامت عليها اقتصاديات هذه الدول لفترة غير وجيزة من الزمن من جهة، ونظرا لقصور ثقافة دور القطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات العامة من جهة ثانية، وبالنظر لأهمية أسلوب التعاقد ودوره في ضمان الحقوق والحريات من جهة ثالثة.

رابعا: تقييم دور الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات العامة:

إن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تعد من بين أهم الآليات التي يمكنها أن تحقق دورا إيجابا –لا يمكننا أن ننكره- في مجال الاضطلاع بتحسين دور المرافق العامة في مجال تقديم الخدمات العامة، إلا أن الملاحظ في ذات الوقت أن هذه الشراكة قد تظل قاصرة في تحقيق هذا الهدف (أي تحسين دور المرافق العامة في تقديم الخدمات العامة) وذلك بالنظر للعديد من المخاطر والعوائق التي تعترضها.

وعليه فإننا إذا حاولنا تقييم دور الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من حيث علاقة هذه الشراكة بتحسين أداء المرافق العامة لدورها في مجال تقدم الخدمات العامة سنجد أنفسنا أمام دراسة أهمية هذه الشراكة في مجال النهوض بتحسين الخدمات العامة من جهة، ونجد أنفسنا من جهة أخرى أمام عديد المخاطر التي قد تعصف بالهدف الذي على أساسه تمت الشراكة وبالتالي الوصول إلى غرض يتنافى مع مضمون تقديم الخدمات العامة.

وعلى هذا الأساس سنتناول هذا المحور من خلال تقسيمه إلى النقطتين المواليتين:

01 – الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وسيلة لتحسين مستوى أداء المرافق العامة للخدمات العامة:

يتيح إطلاق المشاريع المشتركة بين البلدية والقطاع الخاص فرصة أساسية للبلديات لتمويل ميزانيتها (جنى حرب، ص 01) وكذا تشجيع الاستثمار وتحقيق التنمية التي أساسها هو تقديم الحاجات العامة للجمهور، حيث يمكن للقطاع العام ألاستفادة من أصوله واستخدامه في شراكته مع الشركات الخاصة، وذلك من شأنه أن يساهم في استحداث فرص عمل جديدة، ويحفز الإنتاج الوطني، وإذا ما تم استثمار الأموال في المشاريع التي تدر العائدات، فإن ذلك سوف يولد مصادر دخل جديدة ومستدامة في المستقبل (صليحة مليـاني، 2015، ص 77).

كما أن هذه الشراكة تؤدي إلى زيادة فعالية المرافق العامة في القضاء على الاستنزاف المالي الذي يمكن أن يثقل كاهل الدولة، من خلال تمكنها –أي المرافق العامة- من تحقيق مداخيل جديدة(برابح حمزة، ص 33)، وبالتالي استثمار هذه المداخيل في سبيل النهوض بتحسين مستوى تقديم المرافق العامة للخدمة العمومية.

وعلى هذا الأساس تعد هذه الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وسيلة فعالية لتحسين مستوى تقديم الخدمات العامة، وذلك إذا ما تم استغلالها بالشكل الذي يحقق هذه الأخيرة، في ظل ما يسعى القطاع الخاص إلى تحقيقه من أهداف ربحية لا تراعي المصالح أو الحاجات العامة للمواطنين إلا باعتبارها جزء من الأهداف المالية للمؤسسات الخاصة، ويمكن أن تبرز هذه الفعالية بشكل أكثر وضوحا إذا ما علمنا أن القطاع الخاص بما يتيحه من موارد بشرية وقدرات عالية النوعية، فإنه يتحمل قدرا من المسؤولية في مجال تحقيق التنمية، وهو في إطار تحمله لهذه المسؤولية يستطيع أن يؤمن الشفافية في الكثير من القطاعات، نظرا لقدرته على نشر المعلومات وإصدار الإحصائيات الدورية وتسهيل الحصول على المعلومات (برابح حمزة، 2017، ص 33).

02 – الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وسيلة قاصرة عن تطوير أداء المرافق العامة للخدمات العامة:

بالمقابل لدور الذي يمكن أن تلعبه الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال تحسين دور المرافق العامة في مجال تقديم الخدمات العامة، لا يمكننا أن نتجاهل مجالات ومواطن قصور هذه الشراكة عن تحقيق ذات الهدف (أي تحسين أداء المرفق العامة للخدمات العامة)، ويمكن إرجاع أهم خلفيات هذا القصور إلى:

- **قصور التنظيم التشريعي**: فقد بينت التجارب بأن الحكومات متى بدأت بالانتقال من إصلاح سياسات الاقتصاد الكلي إلى تفاصيل إعادة هيكلة قطاع مؤسساتها العامة، فإنها غالبا ما تميل إلى إغفال الحاجة إلى تغيرات قانونية، أو تخطئ في تقدير الوقت الذي تتطلبه هذه التغيرات (بلال محمد مرعي مرعي، ص 44)، فمن خلال البيانات التي تم الحصول عليها يتضح أن هذه الشراكة قد ظهرت دون تخطيط سياسي مسبق بل بفعل الحاجة الآنية، ونتيجة لتكامل والتقاء الأدوار والأهداف الطبيعية للجهات المعنية (أمجد غانم، 2009، ص 03).

- **معارضة الشراكة بين القطاع العام والخاص** وهي المعارضة المتأتية عن ضعف الوعي العام الناجم عن وجود شريحة هامة من المواطنين اعتادوا على وجود القطاع العام، وهي الشريحة التي لازالت تتمسك بفكرة الملكية العامة على أساس أنها ترتبط بفكرة العدالة التوزيعية ورعاية الدول لجميع أفراد المجتمع من جهة (بلال محمد مرعي مرعي، ص 46)، ومتأتية من سعي القطاع الخاص إلى تحقيق الربح الوفير، وعدم إهتمامه بتحقيق مصلحة المجتمع إلا من خلال تحقيق مصلحته من جهة أخرى (برابح حمزة، ص 51).

- **اقتسام القطاع العام المخاطر مع القطاع الخاص:** حيث أن الاختلاف بين المشاريع المنفذة بالطرق التقليدية وتلك المنفذة في إطار الشراكة مع القطاع الخاص، يكمن في كون الشراكة بين القطاعين تفسح المجال أمام القطاع العام لاقتسام المزيد من المخاطر مع القطاع الخاص، وفي الوقت ذاته نجد أن سوء تصميم الشراكات مع القطاع الخاص قد يؤدي إلى تعرض المرافق العامة

لأكبر قدر من المخاطر نظرا لما يمكن أن تنطوي عليه هذه الشراكات من عقود طويلة الأمد(برناردياكيتوبي- ريتشاردهمينغ- غيد شوارتز، ص 44).

- **نقص الوعي بمفهوم الخدمة العمومية:** وذلك لدى القطاع الخاص، بل وحتى موظفي القطاع العام، وهذا ما يؤدي إلى عدم مشاركة القطاع الخاص إطلاقا، أو عدم مشاركته بفعالية في نشاطات التنمية، ومنه يبرز تأثير ذلك على مستوى الخدمات العمومية التي تقدمها المرفق الوطنية أو المحلية في هذا المجال.

خاتمة:

في ختام هذه الورقة البحثية يمكننا القول بأن السياسات العمومية للتصرف في المرافق العامة في العالم مرت تاريخيا بثلاث مراحل بداية من التصرف المباشر إلى مرحلة ثانية تميزت بالتخلي لفائدة الخواص ثم ظهور نمط جديد وهو الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، والتي أصبحت من أهم الآليات التي تلجأ إليها الدول من أجل تحسين أداء أو تقديم الخدمات العامة من طرف المرافق العامة، وفي هذا المجال توصلنا إلى مجموعة من النتائج التي نوجز أهمها ضمن الآتي:

- أن المرافق العامة هي الهيئات المنوطة أساسا بتلبية الحاجات العامة، وعليه فهي الأجهزة المختصة أصلا بتقديم الخدمات العامة، حيث أن دورها يتجسد في مجال تقديمها لهذه الخدمات التي وجدت لأجل أدائها، إلا أن الواقع أثبت أن هذه المرافق لا تنجح دائما في الاضطلاع بالدور الذي وجدت لأجل تحقيقه خاصة في ظل تزايد الحاجات العامة.

- إن تلبية الحاجة العامة، وبالتالي تقديم الخدمات العامة للجمهور، يعد من بين الوظائف الأساسية للدولة المعاصرة، وهي الوظائف التي تؤديها كل دولة وفقا للتطور الاقتصادي والاجتماعي وحتى الثقافي الذي وصل إليه وعي الشعوب بها.

- أن الدولة وفي سبيل مواصلتها لدورها في مجال تقديم الخدمات العامة، وأمام عجز المرافق العامة عن الاضطلاع بهذا الدور، أوجدت بدائل جديدة وطرق مستحدثة في سبيل ذلك، ومن بين هذه الطرق أو الوسائل **آلية الشراكة**

مع القطاع الخاص التي أصبحت من أهم الطرق التي تعالج بها الدولة عجز مرافقها العامة عن أداء دورها في ظل التطورات الاقتصادية الراهنة.

- أن الحاجات العامة تعد المبرر الأساسي الذي دفع بالدولة إلى انتهاج سياسة الشراكة مع القطاع الخاص، وذلك في معادلة دور المرافق العامة في مجال تقديم الخدمات العامة، وعجز هذه المرافق عن الاضطلاع بهذا الدور، الأمر الذي يستدعي حلولا تتلاءم وتزايد الحاجات العامة واستمرارها.

- أن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، في مجال إدارة وتسيير المرافق العامة، لا تتم وفق نموذج أو أسلوب موحد بكل الدول، بل لا تتم وفقا لنموذج أو أسلوب موحد بالدولة الواحدة، حيث تتنوع هذه الأساليب وفقا لطبيعة الحاجات العامة والخدمات العمومية من جهة، ووفقا لمجال أداء المرافق العامة لهذه الخدمات نظرا لوجود مرافق لا يمكنها إطلاقا إبرام شراكات مثل المرافق السيادية مقابل مرافق يمكن تقييدها في هذا المجال، مقابل مرافق يمكن إطلاق حريتها في مجال الشراكة مع القطاع الخاص من جهة ثانية، ووفقا لطبيعة النظام الاقتصادي وحتى السياسي السائد بالدولة من جهة ثالثة.

وعلى هذا الأساس نختم هذه الورقة البحثية بالقول أن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، يمكنها فعلا أن تؤدي إلى تحسين أداء المرافق العامة للخدمات العمومية، إلا أنها شراكة محفوفة بالمخاطر، خاصة بالنسبة للدول النامية، لاعتبار هذه الشراكة آلية مستحدثة بهذه الأخيرة، لذا فإنه وإن كان يجب الأخذ بها فإنه لابد من تنظيمها تنظيما قانونيا محكما، قصد تجنب المخاطر التي يمكن أن تترتب عنها، لتحقيق الاستفادة من إيجابياتها وتجنب سلبياتها، خاصة وأن القطاع الخاص لا يمكنه أبدا تقديم المصلحة العامة على المصالح الربحية التي يسعى لها، وهذا عكس القطاع العام الذي يُقَدِّم المصلحة العامة على أي مصالح أخرى.

-إرساء آليات الحوكمة الرشيدة لإبرام عقود الشراكة ومراقبة تنفيذها.

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية:

الكتب:

غانم، أمجد. (2009). دراسة حول: الشراكة القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية على مستوى الهيئات المحلية. . شرطة النخبة للاستشارات الإدارية. فلسطين.

برابح، حمزة.(2017). الحوكمة ودورها في تحسين التسيير للجهاز الإداري المحلي ومتطلبات التطبيق. دار الحامد. عمان. الأردن..

قصير مزياني فريدة. (2011). القانون الإداري. مطبعة سخري. الوادي. الجزائر. ج01..

محمد الصغير، بعلي. (2013). القانون الإداري «التنظيم الإداري- النشاط الإداري». دار العلوم. عنابة. الجزائر..

محمد، محمود الطعامنة- سمير، محمد عبد الوهاب. (2005). الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطور. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. القاهرة. مصر..

مريزق، عدمان. (2015). التسيير العمومي «بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة». دار جسور. الجزائر. ط01..

الأطروحات والرسائل العلمية:

بلال محمد، مرعي مرعي. (2017). الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تنمية الاقتصاد المحلي في فلسطين. أطروحة ماجستير. كلية الدراسات العليان جامعة النجاح الوطنية. فلسطين..

بن فرحات، مولاي لحسن. (2011). إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر. مذكرة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري وإدارة عامة. كلية الحقوق والعلوم السياسية. قسم الحقوق. جامعة الحاج لخضر. باتنة..

نور الهدي، بوزقاو. (2010). التسيير المالي للمؤسسات السمعية البصرية العمومية «دراسة حالة المؤسسة العمومية للتلفزيون الجزائري 2000 -2010. ».

مذكرة ماجستير في علوم الإعلام والاتصال. تخصص تسيير مؤسسات إعلامية. كلية العلوم السياسية والإعلام. قسم الإعلام والاتصال. جامعة الجزائر 03..

صليحة ملياني. (2015). الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة «دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين». مذكرة ماجستير في الحقوق. تخصص قانون إداري. كلية الحقوق والعلوم السياسية. قسم الحقوق. جامعة محمد بوضاف. المسيلة..

المقالات العلمية:

العربي، بوعمامة- رقاد، حليمة. ديسمبر (2014). الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية «رهانات ترشيد الخدمة العمومية». مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية. جامعة الوادي. العدد 09..

برناردیناکیتوبي- ریتشارد همینغ- غید شوارتز. (2007). الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص. سلسلة قضايا اقتصادية. صندوق النقد الدولي. العدد 40..

عراسة، ملاك (2019). عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التشريع التونسي. مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية. العدد1. 773-792.

القوانين والمراسيم:

القانون رقم: 10/11 المؤرخ في: 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية (الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 2011/07/03).

القانون رقم: 07/12 المؤرخ في: 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية (الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 2012/2/29).

المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436الموافق سبتمبر سنة 2016 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام (ج ر رقم 05 المؤرخ في 20-09-2015)

المرسوم التنفيذي رقم: 131/88 المؤرخ في: 1988/07/04 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن.

المرسوم التنفيذي رقم: 188/90 المؤرخ في: 1990/06/23 المتعلق بتحديد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

.Jean-Ludovic Silicani, la situation du service public et de la fonction publique en France, France, sans date .

Jean-louis de corail, l'approche fonctionnelle du service public: sa réalité et ses limites, la revue AJDA, n° ,3spécial sur le service public, 1997.

A.De Laubadère, traité de droit administratif, T01, 08emeed, L.G.D.J, 1980.