

"التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاع الخاص والعام والبلديات"

إعداد الباحث:

وائل محمد عبد الأعرج

رئيس قسم الاستثمار

بلدية الضليل



الملخص:

في هذا البحث، ناقش التحديات والتطورات الأخيرة والتفكير الجديد في البحث والتطوير من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. إن التركيز على اكتشاف التحديات والنتائج لتطويرها كما تم تعجيله من خلال هذه الشراكات يجلب العديد من المزايا، فضلاً عن التحديات العلمية والإدارية. بعضها شائع لأولئك الذين يواجهون جميع مشاريع البحث والتطوير.

المقدمة:

يتم الحديث كثيراً عن الشراكات بين القطاعين العام والخاص ودائماً ما يكون لها دلالة إيجابية. يبدو أن الشراكات بين هيئات القطاع العام والكيانات الخاصة أو المنظمات غير الربحية هي الحل لجميع مشاكل القطاع العام. أصبحت الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي الكلمة الطنانة في القرن الحادي والعشرين "مع جاذبية إيجابية عبر العديد من مجموعات المصالح والعديد من الولايات القضائية وحول العالم وعلى مدار بعض الوقت أيضاً". ومع ذلك، ليس لدى الجميع نفس الفهم لما تعنيه الشراكة بين القطاعين العام والخاص حقاً بسبب عدم وجود تعريف موحد. بدلاً من ذلك، هناك العديد من أشكال الشراكة التي يمكن تصنيفها على أنها شراكة بين القطاعين العام والخاص. يتم إجراء تجارب ملموسة مع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من بين أمور أخرى، في مجالات السياسة العامة للتعليم والنقل وسياسة الطاقة والرعاية الصحية والعدالة الجنائية. منذ مطلع الألفية على وجه الخصوص، زادت مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص تدريجياً في الغرب الصناعي وكذلك في العالم النامي. لكن الأدبيات الأكاديمية تحذر من النظر إلى الشراكات على أنها الدواء الشافي لتعزيز القيمة العامة. كما تُظهر التجربة أن كل الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تقدم جودة خدمة أفضل أو تكاليف خزائن، وفي الواقع، فإن بعض المشاريع قد تكون الأسوأ من بين جميع البدائل الممكنة. وبالتالي، يركز هذا البحث على شروط مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتقديم قيمة مضافة. بمعنى آخر:

- ما هي التحديات التي تواجه مشاريع الشراكة وما هي عوامل النجاح؟

ما المقصود بالشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفقاً لـ PPP Knowledge Lab هي "عقد طويل الأجل بين جهة حكومية وكيان من القطاع الخاص لتنفيذ مشاريع أو تقديم خدمات عامة، وبموجب هذا العقد يتحمل القطاع الخاص جزءاً كبيراً من المخاطر ومسؤولية الإدارة ورسوم الرسوم بما يتناسب مع أدائها.

تمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأساس آلية طويلة الأجل لشراء السلع والخدمات، يتحمل فيها القطاع الخاص الجزء الأكبر من مخاطر التمويل والتنفيذ لضمان التوفير الفعال للسلعة أو الخدمة خلال جميع المراحل، بدءاً من مع التصميم والتخطيط والصيانة والدعم طويل الأجل.

وبشكل عملي فإن هذا يعني:

1. لا تقوم الحكومة بتسديد أي مبالغ مالية إلا بعد إنجاز المشروع.
2. يتم سداد جزء كبير من التكلفة خلال فترة حياة المشروع وبشرط أن تتم صيانة وإدامة المشروع وفقاً للمواصفات المحددة.

3. تكون التكاليف محددة منذ البداية وتمتد على فترة حياة المشروع، ولا يترتب على المستخدمين أي أعباء مالية إضافية في حال تجاوز المشروع كلفته أو مدة التنفيذ المقدر له، أو أية معوقات أخرى تتعلق بأداء المشروع.

كيفية عمل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

يتولى القطاع الخاص كل أو معظم المسؤوليات والمخاطر خلال دورة حياة المشروع ومراحلها ، وبالتالي يشكل ذلك حافزاً له لتحمل المسؤولية الكاملة عن نجاح المشروع وتحقيق أفضل النتائج ، وبالتالي القطاع الخاص. عادة ما يكون المسؤول الأول عن أي عيوب في التصميم أو البناء أو الصيانة.

كما يتم تقييم أداء القطاع الخاص وتدفع الأموال المستحقة له على أساس أدائه والمخرجات التي تحققت ، وهذا يكفي لتحفيزه على إنجاز المشاريع دون تجاوز المدة والميزانية المخصصة له. يجب على كيانات القطاع الخاص توفير موارد مالية كبيرة لبناء المشاريع ، وبالتالي يتولى المقرضون والمساهمون من ناحية أخرى دوراً إشرافياً وإشرافياً للتحكم في أداء المشاريع.

من جانبها ، تحدد الحكومة متطلباتها فيما يتعلق بجودة الخدمات وتسمح للقطاع الخاص بتحديد أفضل طريقة لتحقيق هذه المتطلبات قدر الإمكان.

ما هي السلبات المحتملة للشراكة؟

1. تتطلب بعض مشاريع الشراكة أحياناً فترات إعداد ودراسة طويلة نسبياً قد تمتد لأشهر ، اعتماداً على نوع المشروع وحجمه ومعايير الأداء والتنفيذ المراد تحقيقها.
2. يركز بعض منفي مشاريع الشراكة على المخرجات النهائية والمادية لمشروع الشراكة مع تجاهل العوامل والتأثيرات الاجتماعية والبيئية المحتملة. لذلك ، يجب على الحكومة صياغة الاتفاقيات والعقود لضمان فرض آليات رقابة صارمة للحد من هذه الآثار.
3. قد يشكل إطلاق وتنفيذ بعض مشاريع الشراكة في حد ذاته تحديات سياسية أو اجتماعية تتطلب من الحكومات التعامل معها.
4. يحاول القطاع الخاص تجنب المخاطر الكبرى ويأخذ عناية كبيرة عند قبول مستويات المخاطر التي قد تتجاوز قدراته ، وبالتالي قد تنعكس مستويات المخاطر المقبولة في الأسعار التي يتم الاتفاق عليها. قد يطالب القطاع الخاص بمزيد من التحكم والسيطرة على عمليات المشروع مقابل تحمل مخاطر إضافية كبيرة.
5. القطاع الخاص هو المسؤول عن إنشاء المشروع وأحياناً تقديم الخدمة ، لكن يبقى القطاع العام مسؤولاً أمام المواطن عن أسعار ومستوى الخدمات المقدمة.
6. غالباً ما تكون مشاريع الشراكة طويلة الأجل ومعقدة ، ومن الصعب التنبؤ عند إبرام الاتفاقية بجميع حالات الطوارئ المحتملة ، والتي قد تستلزم أحياناً اللجوء إلى إعادة التفاوض على شروط الاتفاقية ، ويجب أن تكون الحكومة مستعدة لذلك.

ما هي فوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

1. تمنح الشراكة فرصة لتمويل المشاريع ، والاستفادة من التطورات والتطورات الحالية في المجال الخاص ، وإعطاء المنظمات المدعومة من دافعي الضرائب بشكل أفضل من خلال رفع الكفاءة.

2. تعمل الشراكة على تحسين القدرة على التحكم في الأصول النقدية التي يمكن الوصول إليها من خلال تحديد النفقات الحالية والمستقبلية للمهام.
3. تزود الشراكة القطاعات الخاصة المجاورة بفرصة المشاركة في تنفيذ المشاريع المشتركة مع المنظمات العالمية وإنهاء العقود من الباطن لقدرات المساعدة المختلفة ، مما يضيف إلى النهوض بقدراتها.
4. الشراكة هي وسيلة لبناء دعم المجال الخاص في إعطاء المنظمات التي يقودها دافعي الضرائب بطريقة واعية.
5. تضيف الشراكة إلى الاستخدام الأمثل للأصول العامة المقيدة.
6. نظرًا لأن العديد من الأنشطة تعتمد على الاستهلاك المباشر لرأس المال من المنطقة الخاصة ، فيمكن الاستفادة منها في الأوقات التي ينتظر فيها رأس المال العام أو يعتمد على قيود (إما بسبب أسقف الإنفاق العام ، أو دورة الخطة المالية).
7. إن قبول القطاع الخاص للتعهدات والمساءلة عن التخطيط والتطوير هو حافز لها لإنهاء المشاريع ونقلها في إطار زمني موجز .
8. يتم تخصيص المخاطر للحزب بشكل عام على استعداد للإشراف عليها بأقل تكلفة.
9. يمكن القطاعات الخاصة في بعض الأحيان تأمين دخل إضافي للمهمة من التجمعات المختلفة لرعاية النفقات التي تجلبها المنطقة العامة لتنفيذ المشروع.
10. يمكن لسلطات القطاعات العامة إضافة المزيد إلى أجزاء من الترتيب والتحقق من التنفيذ بدلاً من الإشراف على الإدارات على أساس يومي ، ورفع قدرة المنطقة للاستعداد لخطة طويلة المدى وخطط الإنفاق أكثر في الواقع.
11. يمكن القطاعات العامة ضمان شروط الاتفاقية التي تضمن ترتيب الضمان الاجتماعي من خلال الإشارة إلى معايير الجودة مثل مواسم إمكانية الوصول إلى الإدارة للمقيمين أو إرشادات الرفاهية المطلوبة. يمكن للسلطة العامة بالمثل أن تتوقع أن يتم التخطيط للأنشطة وفقاً لمتطلبات الشبكات المختلفة القريبة.

لماذا نتجه إلى الشراكة؟

1. تعتبر الشراكة العامة والخاصة إحدى الطرق التي يمكن من خلالها إنشاء وتطوير الإطار العام الذي يحتاجه السكان ، ومع ذلك فهو ليس الجهاز الرئيسي لمعالجة جميع القضايا. بافتراض أنه يتم استخدامه بكفاءة في تنفيذ المشاريع الملائمة ، فإنه سيحقق النتائج المثالية. يكمن سر ازدهارها في الطريقة التي تحقق بها أقصى استفادة من إتقان وإبداع المجال الخاص وقدرتها على تحقيق أقصى استفادة من الأصول وإمكانية فتح الأبواب التي يمكن الوصول إليها في قطاعات الأعمال الرأسمالية لتمويل وتنفيذ عمليات ضخمة و مشاريع معقدة.
2. من الصعب حقاً على الحكومة الأردنية تلبية الاهتمام المتنامي والمستمر بالعمالة والمنتجات وحدها مع الأخذ في الاعتبار القيود المتزايدة على خطة الإنفاق العام وغياب الإتقان ، وعلى هذا المنوال ، تحتاج إلى زيادة. الاعتماد على مجالات مختلفة من المجتمع.
3. وبالمثل ، فإن الفشل في تلبية الاحتياجات بسبب عدم وجود الأصول ، يجعل السلطة العامة تقدم أنواعاً أقل من المساعدة وتقترض المزيد من النفقات. للابتعاد عن ذلك ، يمكن أن تعتمد على الجمعية للمساعدة في تقديم أنواع المساعدة العامة دون تدخل ، بتكلفة أفضل وبتكلفة أقل بشكل عام ، وعلى أساس أنها تسمح بالقدرة على مواكبة الطبيعة من الإدارات اللازمة حتى النظر في خطة مالية مقيدة.
4. تتمحور فكرة الشراكة حول تعزيز أصول وقدرة المجتمع العام والمجالات الخاصة ، والتي تحمل مزايا لكليهما.

ما الفرق بين "شراء الخدمات" والخصخصة و"الشراكة"؟

تختلف الشراكة عن شراء الخدمات في أنها تحمل القطاع الخاص نسبة كبيرة من المخاطر وكذلك مسؤولية تمويل رأسمال المشروع وتكاليف تشغيله وصيانته وإدارة عملياته خلال فترة محددة من الزمن.

أما الخصخصة فتعني تخلي الحكومة عن ملكيتها في منشأة أو خدمة بما في ذلك جميع الأصول والالتزامات ذات الصلة.

ما المقصود بالقيمة المضافة مقابل المال؟

الحافز الإضافي للنقد هو مقدار تكاليف المشروع الشاملة مقابل طبيعة الإدارات المعطاة أو على هذا النحو الدرجة التي يمكن للمشروع أن يحقق الأهداف داخل الأصول التي يمكن الوصول إليها. يجب أن تعتمد المنظمة على شريطة أن تحقق حافزاً إضافياً للنقد أعلى من ذلك الذي تحققه شراء التقنيات من خلال العروض التقليدية ، ويجب اعتبار معيار الحافز الإضافي للنقد أحد مقاييس الكفاءة الأساسية لتنفيذ المشروع. الحافز الإضافي لعدم وضع حجر بالكمال من خلال التحقيقات للنظر في المزايا والنفقات والمخاطر المتعلقة بكل إستراتيجية شراء ويتم إعادة فحصها بالمثل خلال نمط وجود مشروع الجمعية لضمان إنجازها.

ما الفرق بين العطاءات التقليدية والشراكة؟

1. في عمليات العطاءات والشراء التقليدية تحدد الحكومة مواصفات تفصيلية وتقوم بإحالة عطاء تنفيذ المشروع على مقاول، حيث تقوم الحكومة بتحديد التفاصيل المتعلقة بالخدمة المطلوب توفيرها ونشر هذه التفاصيل والإعلان عنها للحصول على أفضل عرض منافس.
2. وبمجرد إحالة العطاء على المقاول، تتولى الحكومة دوراً إشرافياً لتتابع عن قرب مدى التزام المقاول بمتطلبات العقد، وتكون هي المسؤولة عن تصميم المشروع والتخطيط له وعن جميع النواحي القانونية والكلف غير المتوقعة والحالات الطارئة. وقد تتحمل المسؤولية في حال تجاوز المقاول كلفة المشروع المخصصة في العقد بسبب الحاجة الى الأوامر التغييرية، كما أن نطاق سيطرتها على الإطار الزمني لإنجاز المشروع محدود جداً. وعند البدء بتشغيله تصبح الحكومة هي المسؤولة عن الأداء، فالمقاول غير مسؤول إلا عن تسليم المشروع وفقاً للعقد.
3. القطاع العام هو من يحدد الخدمة المطلوب توفيرها من خلال مشاريع الشراكة، وعلى القطاع الخاص إعداد مقترح لمشروع يلبي هذه الخدمات. ويتم اختيار الشريك من القطاع الخاص من خلال عطاء تنافسي لضمان تحقيق أكبر قيمة مضافة مقابل المال.

متى تكون الشراكة الخيار الأمثل؟

تكون الشراكة مناسبة في الحالات التالية:

1. إذا كان القطاع العام يرغب بإنشاء مشروع كبير ويتطلب ذلك تحمل وإدارة المخاطر خلال دورة حياة المشروع.
2. إذا كان القطاع الخاص يتمتع بخبرة أكبر من القطاع العام في نوع المشروع المعني.
3. إذا كان المشروع يتيح إمكانية توزيع المخاطر على القطاعين بوضوح وتضمين ذلك في العقد.
4. إذا كانت المشاريع لا تعتمد على التكنولوجيا بشكل مبالغ به ولا تتطلب تكنولوجيا غير متوفرة في السوق.

5. إذا كان المشروع سيتم استخدامه لفترات زمنية طويلة ومن الممكن تمويله على أساس طويل المدى.
6. إذا كانت الحكومة قادرة على تحديد مخرجات أو نتائج المشروع طيلة فترة وجوده.
7. إذا كان مقترح المشروع يتضمن تبريراً قوياً وتحليلاً مفصلاً للاحتياجات وشرح لمدى قابلية تنفيذ المشروع كمشروع شراكة.

ما المقصود بنقل وتوزيع المخاطر؟

الفرص مهمة لأي مشروع بغض النظر عن أسلوب الشراء المستخدم فيه ، ولكن في المشاريع التنظيمية ، يتم نقل المقامرة إلى الطرف الذي يمكنه تحملها والإشراف عليها ، سواء كان ذلك من عامة السكان أو المنطقة الخاصة. وبالتالي ، فإن اعتبار المنطقة الخاصة المسؤولة عن الإشراف على معظم المخاطر يزيد من تقليل الوزن النقدي في المجال العام.

لماذا يهتم القطاع الخاص بالشراكة؟

تقدم الجمعية فرصة للمنطقة الخاصة للعمل مع المتواطين الذين يقدرون القوة وتمكنها من تحقيق مداخيل طويلة المدى وريح نقدي مناسب من المشروع من خلال مسارات عمل معقولة. بالإضافة إلى ذلك ، فهو يمنحه فرصة أكثر جدارة بالملاحظة لتكوين ، وتصنيع ، وتمويل ، وإطار عمل عام يتناقض مع استراتيجيات اكتساب العملاء.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في توفير البنية التحتية

بين عامي 1992 و 2007 ، تم توقيع أكثر من ألف عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص في الاتحاد الأوروبي ، تمثل قيمة رأسمالية تقارب 200 مليار يورو. ومع ذلك ، حتى قبل ذلك ، كانت الشراكات بين القطاعين العام والخاص تُستخدم كشكل من أشكال توفير السلع والخدمات العامة. يقدم الفصل التالي لمحة عامة عن أصل الشراكات بين القطاعين العام والخاص وتطورها. كما يتناول أيضًا الأسئلة المتعلقة بما يشكل شراكة بين القطاعين العام والخاص ولماذا ينخرط القطاعان العام والخاص في شراكة. بعد النظر في تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، ستركز هذه الورقة على التحديات التي تواجه الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

الخصائص المركزية لـ PPP

لا يوجد تعريف موحد لما هو حقاً PPP. بشكل عام ، يتميز مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشراكة قائمة على العقود بين القطاعين العام والخاص أو التطوعي ، والتي تهدف إلى تقديم خدمة عامة أعلى من المناهج البديلة. يجادل جريمسي ولويس بأن الشراكة ليست مجرد شكل آخر من أشكال تقديم الخدمات العامة ، بل هي بالأحرى "محاولة تحقيق نتيجة اجتماعية قد لا تحصل عليها الحكومة أو قوى القطاع الخاص التي تعمل بشكل منفصل". تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها "شكل من أشكال الإنتاج المشترك ، والتعاون ، حيث يدرك الطرفان المنتجات أو الخدمات أو نتائج السياسات بشكل مشترك". ينصب تركيزهم على فكرة التوفير المشترك للمنتجات والخدمات ، مما يؤدي إلى ما يسمونه "فائض القيمة".

على الرغم من تنوع ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغياب مفهوم موحد ، هناك بعض العناصر المشتركة. تتشكل الشراكة من قبل فاعل خاص واحد على الأقل وآخر عام من أجل تقديم منفعة أو خدمة عامة. يتم تجميع موارد جميع الشركاء من أجل خلق التآزر. العلاقة موجّهة نحو العملية وذات طبيعة مستمرة حيث يتم الدخول في شراكات بشكل عام لمدة 20 إلى 30 عامًا. نظرًا لأن

الشراكة بين القطاعين العام والخاص يتم تطويرها في بيئة من عدم اليقين ، لا يمكن للعقد تحديد جميع المكونات وبالتالي يظل غير مكتمل. عنصر آخر هو تقاسم المسؤولية عن النتائج وتقسام المخاطر على المدى الطويل ، بالنظر إلى أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتعلق بالمصلحة والرؤية المشتركة.

تسمح هذه الخصائص المشتركة بفهم أساسي لماهية PPP ولكن لا يزال هناك مجال كبير للتفسير. يشير جريف وهودج إلى أن "عددًا من الحكومات حاولت تجنب استخدام مصطلح" الخصخصة "أو" التعاقد الخارجي" لصالح التحدث عن "الشراكة بين القطاعين العام والخاص" لتقليل مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى مجرد لعبة لغوية. ينتقد ليندر إساءة استخدام مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إخفاء نوايا خصخصة المهام العامة. إلى مثل هذه الحكومات لا تترك جوهر الشراكة ، والتي تتعلق بتقسام المسؤولية والمخاطر المالية وبالتالي تمييز نفسها عن الخصخصة. كما تميز مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص نفسها عن المشتريات العامة التقليدية لأن "الاستحواذ على أصول البنية التحتية والخدمات المرتبطة بها يتم بعقد واحد طويل الأجل ، يتم بموجبه تمويل الإنفاق الرأسمالي الأولي من قبل القطاع الخاص".

دوافع الشراكة

لكن لماذا تتخرب الجهات الفاعلة العامة والخاصة في شراكات؟ بشكل عام ، الهدف من PPP هو خلق عوائد أو أوجه تآزر إضافية ، مما يعني أن النتيجة (الكل) أكبر من مجموع الموارد التي يوفرها كل شريك. لا تتعلق مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص فقط بجذب التمويل لأن هذا يشكل عنصرًا واحدًا فقط. من بين الحوافز الرئيسية لكل من القطاعين العام والخاص تقاسم المخاطر وخلق الابتكار. في بعض الأحيان ، قد يتم تكوين الشراكات فقط لأنها "مطلوبة من قبل سلطة أعلى" ، أحيانًا لأنه يُنظر إليها على أنها جيدة في حد ذاتها.

توفر الشراكة بين القطاعين العام والخاص للجهات الفاعلة الخاصة فرصة لاستثمارات جديدة وفرصة لدخول أسواق جديدة وتطويرها ، بينما يتم في نفس الوقت تقاسم مخاطر المشروع. علاوة على ذلك ، تسمح ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص للشريك الخاص ببناء علاقة مع القطاع العام وإضفاء الشرعية على نفسه من خلال تولي المسؤولية. كما يمكن النظر إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها الخطوة الأولى لإكمال خصخصة المهام العامة من قبل الجهات الفاعلة الخاصة التي تفضل تقليص حجم القطاع العام. يستفيد الشركاء العموميون من الشراكة من خلال التحايل على قيود الميزانية وجذب الأموال في أوقات الشدة المالية. يمكن متابعة المشاريع التي كان من الصعب تمويلها وتحويل المخاطر إلى مستثمري القطاع الخاص. قد ترغب الوكالة العامة أيضًا في أن تصبح أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة في توفير السلع والخدمات العامة. بالإضافة إلى ذلك ، تساعد الشراكات بين القطاعين العام والخاص في اكتساب المعرفة الإدارية وتحديث الطريقة التي تعمل بها الحكومة.

تنظيم الشراكات بين القطاعين العام والخاص

عادةً ما يتم إنشاء مركبة ذات أغراض خاصة (SPV) ككيان قانوني منفصل خصيصًا لمشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. تجمع SPV ، بشكل عام ، شركة ، الشريك العام ، والجهات الراعية ، والممولين ، والمقاولين من الباطن ، والجهات الفاعلة الأخرى مثل المستشارين. هناك نوعان أساسيان من التعاون: أحدهما يسمى عقد - PPP والآخر هو PPP تنظيمي. يتميز الأول بمهمة محددة ، وتعاون متواضع قبل عملية المناقصة ، وبالتالي بكفاءة كبيرة وتكاليف تنسيق منخفضة. عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو

الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشروط ميسرة يشبه التعاقد الخارجي مع الاختلاف الوحيد هو تقاسم المسؤولية. الهيكل الأكثر استخدامًا هو نموذج التصميم والبناء والتمويل والتشغيل (DBFO) ، حيث يتم منح الامتيازات للشريك الخاص.

من ناحية أخرى ، تم تصميم الشراكة بين القطاعين العام والخاص التنظيمية أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص كمشروع تعاوني ، والذي ينطوي على تفاعل وتنسيق مكثف. ينطوي مفهوم الشراكة على تغيير الهياكل التنظيمية للتغلب على علاقة هرمية. من أجل تحقيق تعاون حقيقي ، تحتاج المنظمات العامة إلى إظهار جهد ، من المرجح أن يؤدي إلى صراع. ولكن عندها فقط يمكن تحقيق القيمة المضافة. لا يعتبر المؤلفون أن العقد يشكل شراكة حقيقية بين القطاعين العام والخاص حيث إنه مجرد "شكل متجدد من المناقصة لا يزال هناك تقسيم حاد للمخاطر فيه".

التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص

هل توفر الشراكات حقًا أفضل ما في القطاعين العام والخاص كما هو معلن عنه؟ تفرض قيود اقتصادية على الشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال تكاليف المعاملات وكذلك تكاليف التنظيم والرصد. بالإضافة إلى ذلك ، قد يمنع تضارب المصالح ، وكذلك القضايا الديمقراطية والهيكليّة ، المشروع من تحقيق القيمة مقابل المال. وبالتالي ، فإن الشراكة بين القطاعين العام والخاص يمكن أن تكون أقل فعالية من حيث التكلفة من الأشكال البديلة لتقديم الخدمات العامة. يتناول هذا القسم القضايا والتحديات الرئيسية التي تواجه مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

• إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يمكن أن تفشل الشراكة لأن إدارة المشروع لا تعمل بشكل جيد مما يؤدي إلى تأخير التسليم وتجاوز التكاليف. تعد PPP عملية تستغرق وقتًا طويلاً وتتميز بدرجة عالية من التعقيد. تكمن التحديات في تبادل المعلومات والتنسيق والعمل المشترك. وبالتالي ، فإن الإدارة الفعالة للمشروع تعتمد على إنشاء هياكل حوكمة مؤسسية تعمل بشكل جيد. إذا كان تكوين المجلس وهيكله معيّن ، فمن غير المحتمل الوصول إلى عملية اتخاذ القرار المثلى. في هذا السياق ، يلعب الوصول إلى جميع المعلومات ذات الصلة والمراجعات الخارجية والتواصل الوثيق دورًا رئيسيًا.

• تضارب المصالح

يضع القطاعان العام والخاص أولويات مختلفة تمامًا نابعة من أنظمة القيم المختلفة لكل منهما. بينما تهدف شركة خاصة إلى تحقيق أعلى ربح ممكن ، تتحمل المؤسسات العامة مسؤولية معينة عند تقديم الخدمات ذات الاهتمام العام. يمكن أن تشكل هذه القضايا المهنية تهديدًا للنتيجة الإيجابية للشراكة من خلال تأخير العمل وبالتالي إضافة تكاليف أعلى للمشروع. تضارب المصالح بشكل خاص إشكالية في حالات المصلحة العامة الخاصة على سبيل المثال مخاوف السلامة في قطاع النقل. من أجل تعظيم الأرباح ، قد يقلل الشركاء من القطاع الخاص عدد الفحوصات الفنية إلى ما دون المستوى اللازم ، مما يعرض السلامة العامة للخطر. إذا تعذر التوفيق بين المصالح العامة والخاصة ، فإن الحد الأدنى من الالتزام سيقوض أداء المشروع. على الرغم من تضارب المصالح بين القطاعين العام والخاص ، يجب أن يكون الهدف العام للشراكة بين القطاعين العام والخاص هو تقديم قيمة عامة.

• إدارة المخاطر

يسمح النقل الأمثل للمخاطر وإدارتها على أساس العقد لشراكة بين القطاعين العام والخاص بتقديم قيمة مضافة. يتم تعريف المخاطر على أنها "أي عامل أو حدث أو تأثير يهدد الإنجاز الناجح لمشروع ما من حيث الوقت أو التكلفة أو الجودة". هناك العديد من فئات المخاطر مثل مخاطر التصميم ، واختيار شريك القطاع الخاص ، ومخاطر البناء ، والمخاطر المالية ، والمخاطر التنظيمية / التعاقدية ، والمخاطر التشغيلية ، والمخاطر المتبقية وكذلك المخاطر الخارجية مثل المخاطر السياسية / التشريعية والمخاطر البيئية / القوة القاهرة. تدور الشراكة بين القطاعين العام والخاص حول توزيع المخاطر ذات الصلة على الطرف الأنسب لإدارتها. من أجل القيام بذلك ، يجب تحديد النتيجة المحتملة "من حيث حجمها وتوقيتها واحتمال حدوثها" ، مما يسمح بعد ذلك بتسعير المخاطر. يكمن التحدي في أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص "أنشئت لتقديم خدمات يصعب قياسها ومراقبتها في كثير من الأحيان ، ولها فترات تعاقد طويلة ، مما يجعلها عرضة لخطر كبير من عدم اليقين". ونتيجة لذلك ، قد يحاول الشركاء تجنب المخاطر وبذلك يعرضون للخطر المستوى الضروري من التعاون للوصول إلى التآزر.

• مصاريف التحويلات

ترتبط الشراكات بمجموعة متنوعة من التكاليف ، والتي نادراً ما يتم أخذها في الاعتبار. تشير تكاليف المعاملة إلى جميع التكاليف المتعلقة بمعاملات السوق. في حالة الشراكات بين القطاعين العام والخاص ، فهي "تكاليف إنشاء الشراكة والحفاظ عليها ؛ وبشكل أكثر تحديداً ، فهي تشمل تكاليف الاستشارات القانونية والمالية والفنية التي يتكبدها كل من القطاعين العام والخاص في مراحل التوريد والتشغيل للمشروع". وهذا يشمل تكاليف جمع المعلومات ، وتكاليف التفاوض بين الأطراف وإقامة العقد ، فضلاً عن تكاليف الإشراف على الإجراء ، وإذا لزم الأمر تكييف العقد. يمكن استخدام تكاليف المعاملات المنخفضة كمعيار عام للكفاءة. وفقاً لذلك ، تنتج تكاليف المعاملات المرتفعة عن "الطابع طويل الأجل ، والملكية ، وهياكل التمويل ، وخصائص المشاركة في المخاطر" ويمكن أن تصل إلى أكثر من 10 في المائة من قيمة رأس مال المشروع. كأثر جانبي لتكاليف المعاملات المرتفعة ، قد لا يدخل الشركاء الخاصون المحتملون في عملية تقديم العطاءات إذا لم يروا فرصة واقعية. تؤدي تكاليف العطاءات المرتفعة بشكل خاص إلى منافسة أقل للسوق ، مما سيؤثر بدوره على اختيار الشريك وبالتالي يؤثر على نتيجة المشروع.

النتائج

1. لا يمكن إنكار الدور الكبير الذي يقوم به القطاع الخاص في إدارة النشاطات الاقتصادية أو التقليل منها.
2. إذا كانت الشراكة أصبحت أسلوباً من الأساليب المطروحة لإدارة وتنفيذ المشروعات، فلا بد من وجود إطار تشريعي صالح وداعم للاستثمار.
3. لكي تكون هناك شراكة حقيقية لا بد وأن تكون مواقف الشركاء قوية وجادة، مع اعتراف كل طرف بطبيعة أهداف الطرف الآخر.

الخاتمة

تظهر التطورات الأخيرة في سوق الشراكة بين القطاعين العام والخاص اهتمامًا متزايدًا بالشراكات بين القطاعين العام والخاص. بينما أثبتت التجربة أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكن أن تعزز القيمة العامة ، فإن بعض الأمثلة توضح أن الشراكة لا تتحول تلقائيًا إلى نجاح. عند اتخاذ قرار بشأن مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، يجب على القطاع العام أن يضع في اعتباره التحديات التي تأتي معه. على الرغم من وجود مجموعة واسعة من الدوافع للانخراط في الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، فإن الدوافع الرئيسية للقطاع العام عادة ما تكون اجتذاب الأموال وتعبئة الخبرة الإدارية. استند دافع الحكومة وراء الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مترو أنفاق لندن إلى افتراض أن القطاع الخاص يعمل بكفاءة أكبر.

ولكن ما الذي كان يمكن عمله بشكل مختلف أو بعبارة أخرى ، ما هي الشروط لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتقديم قيمة مضافة؟ على الرغم من عدم وجود صيغة نجاح واحدة ، إلا أن الخبرة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص تظهر أن هياكل الحوكمة الواضحة ، وخطة العمل الشاملة ، والحوافز الفعالة ، والالتزام تفضل التعاون الحقيقي. ولكن قبل ذلك ، يتعين على هيئة القطاع العام إجراء تقييم دقيق لما إذا كانت الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي النهج الصحيح. علاوة على ذلك ، يجب ألا يقلل الطرف العام من أهمية تصميم الشراكة بين القطاعين العام والخاص واختيار الشريك الخاص.

المصادر والمراجع

رئاسة الوزراء، وحدة مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص، تمت الزيارة في تاريخ ٢٠٢٢/٣/١٧، عبر الموقع الإلكتروني التالي:

<https://www.pppu.gov.jo/Ar/Modules/FAQ>

د.أحمد أرباب: الخصخصة ومقومات الفشل والنجاح (دراسة نظرية)، ورقة عمل مقدمة في ندوة " عقود المشاركة (PPP) والتحكيم في منازعاتها"، المنامة، البحرين، إبريل ٢٠٠٨م.

برناردين أكيوبي، ريتشارد همينغ، جيرد شوارتز: الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، صندوق النقد الدولي، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد ٤٠ ، ٢٠٠٧م.

د.رفعت عبد الحليم الفاعوري: تجارب عربية في الخصخصة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤م.

د.شكري رجب العشماوي: الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر، ضرورة اقتصادية: دراسة تحليلية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، ٢٠١١م.

Balloch, Susan/ Taylor, Marilyn (2001): Partnership working: policy and practice. Bristol: Policy Press.

Commission on Public-Private Partnerships (2001): Building better partnerships: a final report. London: Institute for Public Policy Research.

Dudkin, G., & Väilä, T. (2006). Transaction costs in public-private partnerships: a first look at the evidence. Competition and regulation in network industries, 1(2), 307-330.

- Greve, Carsten/ Hodge, Graeme (2005): Introduction, in Greve, Carsten/ Hodge, Graeme (Eds.): The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience. Cheltenham: Elgar, pp. 1-21.
- Hodge, G., & Greve, C. (2005). 17. Public-private partnerships: a policy for all seasons?. The challenge of public-private partnerships: learning from international experience, 332.
- Grimsey, D., & Lewis, M. (2007). Public private partnerships and public procurement. Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform, 171-188.
- Grimsey, Darrin/ Lewis, Mervyn (2007): Public-Private Partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Cheltenham: Elgar.
- Linder, Stephen H. (2000): Coming to Terms with the Public-Private Partnership – A Grammar of Multiple Meanings, in Rosenau, Pauline Vaillancourt (Ed.): Public-Private Policy Partnerships. Cambridge, Mass.: MIT Press, pp. 19-35.
- Ruiters, C., & Matji, M. P. (2016). Public-private partnership conceptual framework and models for the funding and financing of water services infrastructure in municipalities from selected provinces in South Africa. Water Sa, 42(2), 291-305.
- Arbulú, I., Lozano, J., & Rey-Maqueira, J. (2016). The challenges of municipal solid waste management systems provided by public-private partnerships in mature tourist destinations: The case of Mallorca. Waste Management, 51, 252-258.
- Moon, M. J. (2002). The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality?. Public administration review, 62(4), 424-433.
- Girard, P., Mohr, R. D., Deller, S. C., & Halstead, J. M. (2009). Public-private partnerships and cooperative agreements in municipal service delivery. Intl Journal of Public Administration, 32(5), 370-392.
- Nzimakwe, T. I. (2009). Water and sanitation provision through public-private partnerships: Challenges for municipalities. Africanus, 39(1), 52-65.

Abstract:

In this paper, we discuss challenges, recent developments, and new thinking in research and development through public-private partnerships. The focus on discovering challenges and outcomes for their development as activated through these partnerships brings many advantages, as well as scientific and management challenges. Some of them are common to those who are all faced with R&D projects.