مشاركة القطاع العام للقطاع الخاص في تنفيذ المشاريع

في عام 1933 اتفقت حكومة الملك عبدالعزيز رحمه الله مع شركة أمريكية للتنقيب عن البترول واستخراجه، ويعتبر هذا الاتفاق من أوائل المبادرات في التوجه للمشاركة مع القطاع الخاص لعدم توفر الأموال الكافية للقيام بالعمل مباشرة. وهناك مبادرات أخرى للتوجه للقطاع الخاص، إلا أن الحكومة البريطانية تعتبر رائدة هذا التوجه في العصر الحديث، حيث بدأ تطبيق مفاهيم خصخصة الشركات العامة منذ بداية الثمانينات من القرن الماضي، واستمر هذا الاتجاه مع تطوره إلى أن شمل إشراك القطاع الخاص في توفير مشاريع الخدمات العامة بما عرف منذ عام 1992 بمبادرات التمويل الخاص Private Finance Initiative - FPI أو بمشاركة القطاع العام والخاص Public Private Partnership (PPP)عندما وسعت حكومة العمال منذ توليها الحكم في عام 1997 استخدام هذا المفهوم واعتمدت عليه في توفير أغلب مشاريعها.

وتعتبر الخصخصة أو التوجه للقطاع الخاص في توفير المشاريع أسلوبا جديدا في إدارة المشاريع. حيث توفر الحكومات الكثير من التكاليف الرأسمالية التي تصرفها على تنفيذ المشاريع وتوجهها لمسارات أخرى أهم في مسارات التنمية. كما تستفيد من مميزات أخرى كثيرة يوفرها هذا التوجه من جودة الخدمة والاستدامة وكفاءة التشغيل والصيانة والتركيز على الأعمال الأساسية Core Business ، فبدلا من انشغال الوزارات المتخصصة كالتعليم والصحة بالمرافق بناءاً وتشغيلا، تقوم بالتركيز على أعمالها الأساسية وتحويل عناء تصميم وتنفيذ وتشغيل وصيانة المرافق إلى القطاع المتخصص بضوابط معينة ومحددات دقيقة للاحتياج.

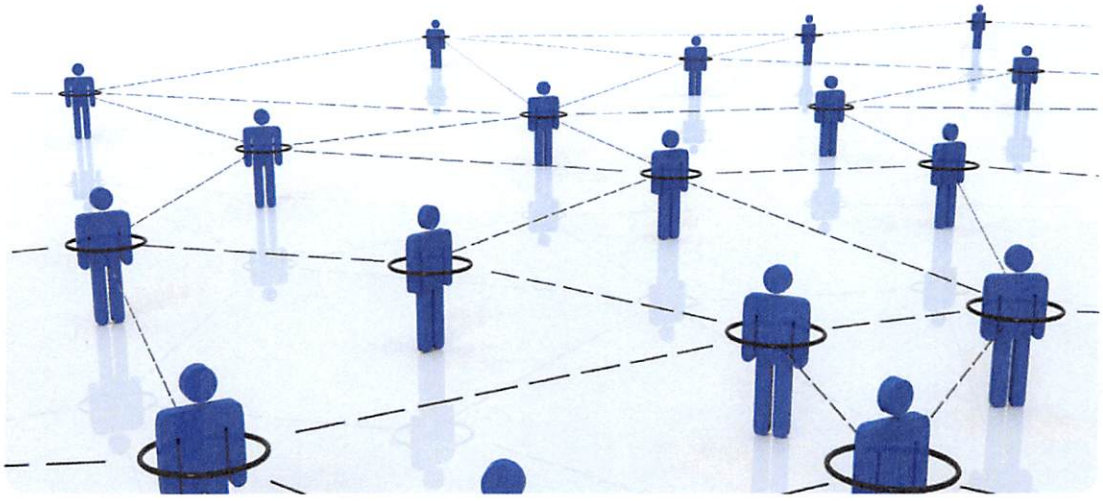
كما يعتبر تنفيذ المشاريع وتوفير الخدمات بطريقة المشاركة بين القطاعين العام والخاص من الاتجاهات الحديثة في إدارة المشاريع، ويهدف إلى الإستفادة من إمكانيات القطاع الخاص فيما يتعلق بالتمويل والإدارة، وفي نفس الوقت تخفيف الضغط على الميزانية العامة عندما توجه جل إيراداتها إلى تنفيذ المشاريع وما يمثله ذلك من تكاليف رأسمالية عالية. والمشاركة يمكن أن تتحقق بعدة صيغ أشهرها نظام (بناء – تشغيل – نقل BOT) وما تلاه من تطورات. هذا النظام يعني أن يقوم القطاع العام بتحديد الاحتياجات والمتطلبات ومخرجاتها، وان يقوم بالرقابة والتحكم

وضمان شراء الخدمة، في الوقت الذي يقوم فيه القطاع الخاص بالتصميم والتمويل والتنفيذ والصيانة والتشغيل. وهذا النظام يأتي إمتدادا لإستراتيجيات التخصيص التي تهدف إلى نقل المنشآت بالكامل من القطاع العام للقطاع الخاص. إلا أنه يُبقي التحكم في جودة المخرجات وتوفر المكان Space availability and facilities performance في يد القطاع العام الذي يعتبر المنظم الرئيسي Regulator لمثل هذا النوع من التوجهات. وآليته ببساطة أن يقوم القطاع العام بتحديد متطلباته بدقه ليتقدم القطاع الخاص بعروضه لتوفير هذه المتطلبات وتشغيلها وصيانتها لمدة تعاقدية طويلة قد تمتد إلى أربعين سنة.

عندما تكون الخدمة المطلوبة من ذوات العوائد كالكهرباء والماء والطرق، فإنه يتم توفير هذه الخدمات بدون أن يدفع القطاع العام أي تكاليف رأسمالية ويضمن تشغيل وصيانة هذه المشاريع لسنوات طويلة وفي نفس الوقت يحصل على عوائد من هذه الخدمات بعكس النظام التقليدي الذي يُحمل ميزانيات القطاع العام الكثير من الأموال في سبيل تمويل هذه المشاريع وربما تتأخر كثيرا او تُنجز جزئيا بسبب عدم توفر المبالغ الكافية لدى القطاع العام (بلغت تكلفة تنفيذ مترو الرياض أربعة وثمانون مليار ريال، هذه التكلفة كان يمكن توفيرها وتوجيهها لمصارف أخرى لو تم تكليف القطاع الخاص بتنفيذ وتشغيل هذا المشروع مع مشاركته في العوائد التي يحصل عليها). وإذا كانت الخدمة المطلوبة غير ذات عائد كالمرافق التعليمية أو الصحية أو الأمنية، فإن القطاع الخاص يقوم بتوفيرها ويكون مسئولاً عن التصميم الذي يحقق المتطلبات ويوفر الاستدامة ويُخفض التكاليف وهذه كلها مميزات تكون نتاج الإبداع والابتكار، وبعد التنفيذ يستمر القطاع الخاص مسئولا عن الصيانة والتشغيل ليؤدي هذا المرفق الخدمة المطلوبة بكفاءة عالية، ويحصل على أتعابه على شكل مبالغ دوريه إعتماداً على توفر الخدمة وكفاءة أداء المرفق. وبهذا يضمن القطاع العام عدم دفع تكاليف رأسمالية عالية وتوفير الخدمة المطلوبة بشكل جيد ومضمون مهما تقادم عمر المبنى.

هناك العديد من المشاريع التي يمكن تنفيذها عن طريق تنظيم طرحها وإسنادها إلى القطاع الخاص وبذلك تتمكن الجهات الحكومية من التركيز على أعمالها الرئيسية بدلا من الإنشغال بالمباني والتجهيزات حتى تضخمت الإدارات الفنية في بعض الوزارات حتى أصبحت أكبر من الإدارات التي تمثل العمل الرئيسي لها، وهذا ماحدا بوزير التربية والتعليم السابق أن يذكر أن وزارته تحولت الى "وزارة التربية والبناء والتشييد" في الوقت الذي كان من المفترض التركيز فيه على المنهج والمعلم والطالب والتربية. ولو تم تطبيق التوجه بشكل صحيح لما وجدنا مدارس مستأجره أو مراكز صحية قديمة او متهالكة ولأصبحت حتى المراكز الامنية والسجون في أحسن أحوالها. وهو مبدأ تم تطبيقه في دول كثيرة وأثبت نجاحه وحقق القطاع العام أهدافه في توفير خدمات متميزة، كما حقق القطاع الخاص أهدافه الاستثمارية بمشاركته في توفير هذه الخدمات. وقد تم تنفيذ هذه المشاريع الخدمية في بريطانيا مثلاً باستخدام هذا التوجه، حيث تم إنشاء العديد من المدارس والمستشفيات والمراكز الصحية والامنية والسجون والمباني الإدارية الحكومية عن طريق تطبيق هذا المبدأ، ومنها إستفادت دول كثيرة خصوصا مع وجود العجز في الميزانية أو إرتفاع معدل الطلب على الخدمات لوجود نمو سكاني عالي على سبيل المثال أو لأي سبب آخر. كما حقق فوائد أخرى من تفادي مخاطر المشاريع والقضاء على أسباب كثيرة لتعثر المشاريع وكذلك تحقيق تخفيض عالي في التكاليف يصل الى ١٧٪ مع ارتفاع ملحوظ في جودة المشاريع واستدامة تشغيلها بكفاءة عالية.

في المملكة العربية السعودية، نادت الحكومة في استراتيجية التخصيص التي صدرت بقرار مجلس الوزراء رقم ٦٠ وتاريخ ١٤١٨/٤/١هـ بترشيد الإنفاق العام والتخفيف عن كاهل ميزانية الدولة بإتاحة الفرصة للقطاع الخاص بتمويل وتشغيل وصيانة بعض الخدمات التي يمكنه القيام بها كهدف اساسي من أهداف التوجه للقطاع للقطاع الخاص. وعُززت بقرار مجلس الوزراء الذي صدر عام ١٤٢٣هـ وحدد عشرون مجالا يمكن أن تُحول بكاملها للقطاع الخاص أو أن يشارك فيها مشاركة فاعلة، وقد حددت اساليب وضوابط هذا التوجه مجموعة من العقود التي يمكن إختيارها حسب الحاله. من هذه العقود عقود البناء والتشغيل والنقل. إلا أن موجة التوجه لهذا النوع من العقود ما تزال بطيئة أو غير موجودة، فالتخصيص لا توجد له سياسة موحدة غير تلك التي أصدرها المجلس الاقتصادي الأعلى ولم يقرر من يقوم بمتابعتها وتنظيمها. وكذلك مشاريع المشاركة التي ما تزال بطيئة إلا من مبادرات جيده تقوم بها وزارة المياه والكهرباء، وما تزال مشاريع السكك الحديدية تحت الإجراء منذ عدة سنوات. وما يهم الآن هو أن هناك مجالا واسعا للإستفادة من هذا التوجه في تحديث وتطوير مشاريع الخدمات والمرافق العامة وهو أمر تنادي به الحكومة في مستوياتها العليا إلا أنه يحتاج إلى تغيير جذري في مفهوم تملك القطاع العام للمرافق أو توفيره للخدمة. كما يحتاج إلى توعية وتعريف، ومن هنا قررت الهيئة السعودية للمهندسين ممثلة في شعبة إدارة المشاريع أن يكون المؤتمر الخامس لإدارة المشاريع والذي سيعقد في



الرابع والخامس من شهر مايو ٢٠١٦ عن إدارة مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص، حيث سيتحدث في المؤتمر نخبة من المختصين من داخل وخارج المملكة في المفاهيم والسياسات المتعلقة بمشاريع المشاركة، وفي التجارب الدولية والمحلية في هذا الإتجاه، وكذلك في الاحتياج والفرص المناسبة للمشاركة، وفي دور المصارف والمؤسسات التمويلية في مشاريع المشاركة وكذلك في البيئة التنظيمية والتشريعية لمشاريع المشاركة. وسيكون المؤتمر تحت رعاية كريمة من معالي وزير الإسكان.

يعلو الاهتمام بالتوجه للقطاع الخاص وينخفض إعتمادا على أسعار النفط، فعندما تكون الأسعار عالية والموارد المالية للميزانية العامة جيدة، يتم تناسي هذا التوجه والاعتماد على هذه الموارد لتوفير المشاريع. وعندما تنخفض أسعار النفط تتنادى الأصوات للتوجه للقطاع الخاص في توفير المشاريع. ثم ما تلبث هذه الأصوات أن تخفت عندما ترتفع الأسعار مرة أخرى. ويمكن أن يكون عدم وجود جهاز يقوم على تنفيذ هذه التوجهات ورسم السياسات الخاصة لها والتخطيط مباشرة مع الجهات المختلفة لتحقيقها، هو أحد أهم الأسباب لعدم تقدم هذا التوجه بالشكل المطلوب.

مع ما رأيناه من فوائد عندما تم تكليف القطاع الخاص بالمشاريع أو تم تحويل بعض الخدمات العامة له مثل الهاتف والكهرباء والماء. وقد تم تكليف المجلس الاقتصادي الأعلى بهذا التوجه قبل أن يتم الغاءه واستبداله بمجلس الشئون الاقتصادية والتنمية في عهد الملك سلمان بن عبدالعزيز حفظه الله. وقد قام المجلس بإطلاق استراتيجية التحول الوطني التي ترسم في أحد معطياتها معالم الطريق للتوجه نحو القطاع الخاص باتخاذ مجموعة من السياسات والإجراءات التي تهدف الى طرح مجموعة من القطاعات والنشاطات الاقتصادية للخصخصة، وتذليل العقبات التشريعية والتنظيمية والبيروقراطية أمام القطاع الخاص بما يوفر فرصا للشراكة بين القطاعات المختلفة العامة والخاصة وغير الربحية. مع إعطاء الأولوية للاستثمار في المشاريع والبرامج التنموية التي تخدم المواطن بشكل مباشر كقطاعات التعليم والصحة والخدمات الأمنية والمياه والصرف الصحي والكهرباء وغيرها.

من المعلوم أن التوجه للقطاع الخاص يقابل بمقاومة من أغلب الإدارات التي ترى فيه تقليلا لنفوذها وسيطرتها، ولهذا يحتاج أكثر ما يحتاج اليه إلى التحرر من الفكر الإداري التقليدي والنظر إلى الأمور بعين المصلحة أولاً. لهذا يتطلب تغييراً جذرياً للمفاهيم الإدارية وتحديثها وفي بعض الأحيان إما إقناع أصحاب هذا الفكر وتبنيهم للتوجهات الجديدة أو إبعادهم عن المسارات التي يجب تطبيق هذه المفاهيم فيها، وذلك حتى تولد سليمة معافاة. لكن الأمر المهم هو تأسيس الجهاز الإداري الذي يرتبط بأعلى المستويات والذي يكون مسئولا عن تطبيق هذه المفاهيم والتنسيق مع الجهات المختلفة التي تحتاج إليها وتذليل العقبات التي تعترض طريقها في سبيل التطبيق، خصوصا وأن تطبيق هذه المفاهيم في الغالب يحتاج إلى قرارات شجاعة ولا يعتمد على توفر المبالغ المالية، حيث سيتكفل القطاع الخاص بتوفير التمويل الكافي لمثل هذا النوع من المشاريع. كما أن المهم ليس إقرار الاستراتيجيات او إصدار القرارات بقدر ما يتم تطبيقها على ارض الواقع بحزم وجرأه واستمرارية. فعلى سبيل المثال، صدر مجلس الوزراء رقم ٢٦٠ عام ١٤٣٤ بترتيبات ممتازة لمعالجة تعثر المشاريع، إلا أن عدم تطبيق أغلب بنود القرار لم يُغير شيئا في واقع المشاريع المتعثرة. حيث مازالت الكثير من المشاريع العامة تعاني من التعثر مهما تعددت الأسباب.