المعهد السياسي لإعداد القيادات الشبابية
Political Institute For The Preparation Of Youth Leaders

نحو تعزيز بناء الشراكة بين القطاعين العام والخاص - التحديات والواقع المأمول

قطاع الاقتصاد الوطني
مشروع الحكومة الشبابية
٢٠٢١

إعداد :

- لينا عالول
- محمد عوض
- مريم عودات

وزارة الشباب
قراراتنا... مستقبلنا

المعهد السياسي لاعداد القيادات الشبابية – وزارة الشباب
www.shababgovjo.org

الملخص التنفيذي

تمهيد : إعداد دليل الإجراءات والتعليمات المتعلقة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص ابتداءً من طرح فكرة المشروع للشراكة مروراً في التقاييم والتحليلات واللجان المختصة والمعنية وطرح العطاء وآليات المتابعة والمراقبة للإجراءات والمشاريع، بالاضافة لبناء نظام لتتبع سير عمل المشروعات في كافة مراحل، واستحداث فريق من مهامه التأكد من أن أعمال تنفيذ مراحل المشروعات تتم وفق الإجراءات الخاصة بها و تحقق الأهداف المرجوة منها، بالاضافة لإعداد الأبحاث والدراسات التي تهدف إلى تطوير عمليات الشراكة، للوصول من خلال هذه الاقتراحات إلى ممارسات فضلى في عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

المقدمة : تتناول هذه الورقة سبل إعداد دليل شامل للشراكة بين القطاعين العام والخاص، للوصول إلى ممارسات فضلى في عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة تنموية يمكنها المساهمة في إيجاد فرص العمل، وبناء مشاريع البنية التحتية، وتوفير خدمات أفضل وأقل تكلفة على المواطنين وبالتالي تحقيق تنمية اقتصادية تشكل بدورها رافعة لتحقيق تنمية بشرية، وتنمية شاملة مستدامة في مواجهة تحديات الفقر والبطالة، والحصول على نتائج ومخرجات أكثر كفاءة وفاعلية، سواء من حيث الإطار الزمني للتنفيذ أو من حيث كلفة ونوعية الخدمة المقدمة.

تطرح هذه الورقة في **الجزء الأول** نبذة تاريخية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن بالاضافة لواقع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وفي **الجزء الثاني** تطرقت الورقة نحو واقع الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتحديات التي تواجهها في ظل قانون مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (17) لعام 2020 والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

وفي **الجزء الثالث** تعرض ورقة السياسات الحلول لإعداد دليل شامل للشراكة بين القطاعين العام والخاص، نحو تحقيق ممارسات فضلى والاستغلال الامثل للوقت وجذب رأس المال ورفع مستوى الشفافية، وإعداد الأبحاث ومقترحات المشاريع القابلة للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

الخلفية العامة

تعتبر الدولة الأردنية دولة حديثة في تجربتها في الشراكة بين القطاع العام والخاص مقارنة في الدول الأخرى، حيث بدأت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن في منتصف التسعينات تحت مسمى التخاصية، حيث كانت شركة الاسمنت من أوائل تجربة الشركات تحت نطاق الخصخصة.

وقد واجهت عملية الشراكة في بدايتها مجموعة من التحديات المعرفية، حيث تم خصخصة مصنع الاسمنت بدون الحصول على الضمانات مثل إبقاء الموظفين على رأس عملهم أو تعويضهم.

وقد قامت الحكومة بخصخصة الأرض التي يقوم عليها مصنع الاسمنت، وتم الاستفادة من هذه التجربة، حيث لم تقم الحكومة بعد ذلك بخصخصة أو بيع الأراضي و الأصول وتم حصر الخصخصة على الشركة أو المؤسسة المعنية فقط.

ومن ثم انتقلت الأردن الى المرحلة الثانية من الشراكة بين القطاع العام والخاص، لتدرك الحكومة أنه ليس هناك داع حقيقي لتخصيص وبيع الأصول أو حتى الشركة نفسها. حيث من الممكن تحقيق تلك الشراكة عن طريق تحديد مواطن الضعف في عمل المؤسسة أو تحديد الغاية المرجوة من الشراكة، كتحقيق نوع من التطور التكنولوجي أو رفع الإنتاجية وغيره من الأهداف. وخير مثال على ذلك شركة البوتاس، والتي تم عقد الشراكة حينها مع شركة أجنبية من القطاع الخاص متخصصة في حقل البوتاس والذي بدوره انعكس إيجابا على عوائد البوتاس. حاليا، ومع تراكم الخبرات والمعرفة في التخاصية والشراكة بين القطاعين، أدركت الحكومة أن الشراكة بين القطاع العام والخاص هي وسيلة وليست غاية بحد ذاتها.

ومن الأمثلة على الشركات التي شهدت شكلا من أشكال التخاصية، أو لاحقا الشراكة بين القطاعين الخاص والعام، هي: شركة مصانع الإسمنت الأردنية، شركة البوتاس العربية، شركة مناجم الفوسفات الأردنية، شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية، شركة الأسواق الحرة الأردنية، الشركة الأردنية لصيانة الطائرات، الشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات، الشركة الأردنية لتموين الطائرات، الشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي، شركة أكاديمية الطيران الملكية الأردنية، شركة كلية الملكة نور الفنية للطيران المدني، شركة الإتصالات الأردنية، شركة توليد الكهرباء المركزية، شركة توزيع الكهرباء ، شركة توزيع كهرباء إربد.

أيضاً عمليات بيع الرخص أو اتفاقيات البناء و/أو الإدارة والتشغيل، حيث تم الحصول على البيانات والمعلومات المتعلقة بها مباشرة من المنشآت والجهات الحكومية التي تنظم وتراقب أعمال هذه المنشآت: شركة مياهنا، اتفاقية المطار، ميناء الحاويات في العقبة، منح رخصة شركة أمنية.

وفي ظل الصعوبات التي تواجه الاقتصاد الوطني أصبح هناك حاجة ملحة للوصول إلى الممارسات الفضلى لآليات التواصل والتنسيق بين الجهات المعنية والاستغلال الأمثل للوقت لمأسسة الشراكة بين القطاع العام والخاص، حيث ما زالت الشراكة بين القطاعين ضعيفة وتتطلب تأطيراً واضحاً لخدمة مصالح البلاد الاقتصادية.

حيث أن وجود شراكة فاعلة بين القطاعين من شأنه الخروج بقرارات واقعية قابلة للتطبيق تسهم في استقطاب الاستثمارات وتوفير فرص العمل ورفع أرقام النمو الاقتصادي والوصول إلى التنمية المستدامة وتحسين معيشة المواطنين.

وتعرف الشراكة أنها نوع من أنواع التعاقدات التي تتم بين قطاعات الدولة مع القطاع الخاص، لتنفيذ مشروعات ضخمة تحتاج إلى تمويل كبير، مثل مشروعات البنية التحتية.

الإطار التشريعي الناظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص

تكمن المشكلة في الافتقار للتعليمات والإجراءات والآليات التنفيذية الواضحة والمعلنة لعملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتنظيم العمل وتحقيق الكفاءة والسرعة والشفافية.

وقبل دراسة أثر الوضع الراهن لوحدة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص ولعملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فقد نشرت الحكومة الأردنية في الجريدة الرسمية قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (17) لعام 2020 ، والأنظمة الصادرة بمقتضاه النظام رقم (23) لسنة 2021 نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص الصادر بمقتضى المادة (20) من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (17) لعام 2020 ، ونظام رقم (24) لعام 2021 نظام حساب مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص الصادر بمقتضى المادة (8) من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (17) لعام 2020 ، ونظام رقم (27) لعام 2021 نظام السجل الوطني للمشروعات الحكومية الاستثمارية الصادر بمقتضى المادتين (4) و (20) من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (17) لعام 2020 .

حيث كان هنالك العديد من الإيجابيات في القانون المعدل لقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص أبرزها نقل وحدة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى رئاسة الوزراء وفصلها عن مركز الوزارة، بالاضافة إلى تعيين مديراً لوحدة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بتنسيب من رئيس الوزراء بدلاً من أن يرئسها وزير المالية، وهذا التعديل يزيد من كفاءة العمل لعدم التفرغ الكامل سابقاً للوزير بمتابعة الوحدة.

ولكن اقتصر القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لتبين مهام وصلاحيات الجهات الحكومية العاملة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالاضافة لمنح الحق للقطاع الخاص بتقديم المقترحات لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص للجهات الحكومية.

ولكن تفتقر السياسات الناظمة للشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى الاجراءات والتعليمات والآليات الواضحة والمعلنة حول عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص مما يؤدي لهدر الوقت والمال، وتحديات التنسيق بين الجهات المعنية من حيث الوقت، وعدم دراية القطاع الخاص بالآليات والنماذج المعتمدة لتقديم اقتراحات المشاريع للشراكة، وصعوبة المتابعة والتقييم للاجراءات ودراسات الأثر، وعدم وضوح منهجية التفاوض، والمدة المتوقعة لتنفيذ كل مرحلة، والأسس والمعايير لمراقبة الأداء والتحليل والتقييم للمشاريع والمقترحات، مما ينتج عن هذه التحديات مشاكل عدة أهمها:

1- طول الوقت في اقتراحات ومراجعة المشاريع والتنسيق بين الجهات المعنية.

2- فرق العملة والأسعار بين اقتراح المشروع وطرح العطاء وتوقيع العقود والمباشرة في التنفيذ.

3- تخوف المستثمرين من ضياع رأس المال بسبب ضياع الوقت والافتقار للشفافية في الإجراءات

4- صعوبة جذب رأس المال بسبب الافتقار لمنهجيات التفاوض.

حيث تبين في دراسة بحثية من هذا العام قام بها أعضاء فريق قطاع الاقتصاد الوطني ضمن مشروع الحكومة الشبابية مع عدة خبراء وجهات والتي تضمنت مقابلات معمقة مع رئيس وزراء سابق دولة الدكتور عمر الرزاز، وخبير قانوني الدكتور محمد النسور، ورجل أعمال أردني السيد عمر القريوتي، والسيد زيد الطراونة مدير وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبالاضافة للبحث مكتبي لدراسة واقع الشراكة بين القطاع العام والخاص، تبين أن ما زال هناك تحديات تواجه مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص حيث رأوا أن من أهم هذه التحديات في ظل الوضع الراهن وهي:

1- تعدد المرجعيات الوزارية.

2- صعوبة جذب رأس المال وإيجاد التمويل.

3- عدم استقرار التشريعات الناظمة للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

4- عدم مشاورة القطاع الخاص في التشريعات والافتقار للنظرة الشمولية للقطاع الخاص.

5- البيروقراطية في الإجراءات الحكومية وعدم احترام الوقت.

6- عدم وجود المرجعية الواحدة، عدم وجود بيئة حاضنة.

7- تعنت الحكومة في تنفيذ بعض الإجراءات.

8- عدم استقرار التشريعات الناظمة للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

تحليل وخيارات السياسة

الحل/ البديل الأول: وضع دليل مفصل ومعلن للإجراءات والتعليمات المتعلقة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

الأهداف	الإجراءات والبرامج الإصلاحية	الجهات ذات العلاقة	تقييم الحل البديل		
			إيجابيات / فوائد وعوائد	سلبيات	التكلفة
• إعداد دليل واضح ومفصل ومعلن للإجراءات والتعليمات الخاصة بعملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليبين الجوانب المختلفة لها، اضافة إلى القدرة على المتابعة والتقييم بكفاءة أكبر، وذلك خلال العام النصف الأول من عام 2022.	• جمع البيانات والمعلومات. • العمل على ترتيب موضوعات الدليل حسب تسلسلها واهميتها. • كتابة اجزاء الدليل وترتيبها حسب تسلسل حدوثها واهميتها. • تدقيق كافة المعلومات والتأكد من صحتها. • الموافقة على الدليل ومن ثم نشره على الموقع الخاص في وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص.	• الجهة الحكومية: الوزارة أو الجهة الحكومية المعنية بالمشروع. • الجهة المتعاقدة: القطاع الخاص. • وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. • اللجان المختلفة (العليا، التوجيهية، الفنية - وزارة المالية، الفنية). • الوحدة المعنية داخل وزارة التخطيط. • رئيس الوزراء - رئاسة الوزراء • وزير التخطيط. • الوزير المعني.	• قابلة لتطبيق، غير مكلفة مادياً. • مرونة في تعديلها وتغييرها. • وجود دليل شامل ومفصل يهتدي به الأفراد والشركات فيما يتعلق بموضوع الشراكة بين القطاعين،مما يدل على تنظيم أكبر لهذا المجال. • يساعد القطاع الخاص على معرفة مجريات الأمور ومراحلها بالتفصيل واليه التعامل مع مشاريع الشراكة وبالتالي ثقة أكبر في عمل القطاع الحكومي وزيادة الرغبة في المشاركة. • إيضاح فهم معمق لعملية الشراكة وتسلسلها بالنسبة إلى الجهات الحكومية المعنية بها وبالتالي الوعي بدورها والعمل على تطويره في المستقبل، إلى جانب تعاون هذه الجهات إلى تسهيل وتيسير سير عملها بكفاءة وفعالية.	• يتطلب وقت وجهد طويلٍ نسبياً، كونه بحاجة للاطلاع كامل على مجريات الأمور وتعدد الجهات المعنية .	• لا يتطلب أي تكاليف مالية تذكر.

الحل/ البديل الثاني: نظام إلكتروني لمتابعة مراحل مشروعات الشراكة.

الأهداف	الإجراءات والبرامج الإصلاحية	الجهات ذات العلاقة	تقييم الحل البديل		
			إيجابيات / فوائد وعوائد	سلبيات	التكلفة
بناء نظام إلكتروني لتتبع سير عمل المشروعات في كافة مراحل المشروع خلال العام 2022.	• قابل للتطبيق ، يوفر الوقت والجهد في تتبع إلى أين وصلنا في مشروعات الشراكة. • تحديد مراحل مشروعات الشراكة بدقة وعمق اكبر. • إعادة ترتيبها بناءاً على تسلسل حدوثها وأهميتها. • التعاون مع وزارة الاقتصاد الرقمي أو الجهة المسؤولة عن قسم تكنولوجيا المعلومات داخل وحدة الشراكة لبناء النظام. • - العمل على اجزاء النظام ومراحله والتعاون مع الجهات الأخرى المرتبطة باتمام النظام. • بدء العمل على النظام وإدخال كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بمراحل المشروعات. • تسويق النظام واستخدامه كميزة لجذب الاستثمارات.	• الجهة الحكومية: الوزارة أو الجهة الحكومية المعنية بالمشروع. • الجهة المتعاقدة: القطاع الخاص. • وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. • وزارة الاقتصاد الرقمي. • اللجان المختلفة (العليا، التوجيهية، الفنية - وزارة المالية، الفنية). • الوحدة المعنية داخل وزارة التخطيط. • رئيس الوزراء - رئاسة الوزراء • وزير التخطيط. • الوزير المعني.	• القدرة على متابعة مراحل المشروع وتوفير قدر كافي من المعلومات التي تساهم في اتخاذ القرارات بمختلف مستوياتها. • رصد أي خلل أو توقف لاي مرحلة من مراحل المشروعات. • المرونة في تطبيق والتعديل بما يتناسب معه. • مراقبة عملية الشراكة عن كثب والقدرة على تقييمها بشكل أفضل، حيث يعمل على تجنب حدوث مشكلات وتحديدها بشكل أفضل في حال حدوثها وبالتالي العمل على حلها بسرعة وكفاءة وفاعلية. • تساعد القطاع الخاص على تتبع تطورات المشروع عن كثب والعمل بناءاً عليها.	• يتطلب تكلفة مادية. • يتطلب وقت وجهد لبنائه.	• تكلفة بناء النظام تعتمد على توفر قسم IT ومدى قدرته، إمكانية التعاون مع وزارة الاقتصاد الرقمي وخفض التكلفة.

الحل/ البديل الثالث: إنشاء قسم خاص بالمتابعة والتطوير داخل وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

الأهداف	الإجراءات والبرامج الإصلاحية	الجهات ذات العلاقة	تقييم الحل البديل		
			إيجابيات / فوائد وعوائد	سلبيات	التكلفة
• التأكد من أن أعمال تنفيذ مراحل المشروعات تتم وفق الإجراءات الخاصة بها و تحقق الأهداف المرجوة منها، والعمل على دراسات تهدف إلى تطوير عمليات الشراكة.	• تحديد المعايير الداخلية (Define internal standards). • تحديد المعايير الخارجية (Define external standards)فقاً لها • رسم أهداف القسم، ومهمته، وقيمه بما يتماشى مع رؤية الوحدة ، ومهمتها وقيمها. • تحديد نموذج تقديم الخدمات في القسم (Define the department's service delivery model). • تحديد نموذج إدارة القسم (Define the department's management model): تحديد ركائز عملياتك، وأهدافها، ومبادراتها المحتملة. • تحديد مقاييس أداء القسم (Define the department's performance metrics): تحديد المقاييس التي يعتقد أنه يجب مراقبتها وتطويرها للحفاظ على كفاءة عمليات القسم. • تحديد أهداف (SMART)للإدارة. • تحديد نطاق الخدمات في القسم: تسجيل وتحديد الخدمات التي سيتم تقديمها. • تحديد قائمة عمليات القسم (Define the department's list of processes): كتابة العمليات الرئيسية ، وحدد التفاعل مع الأقسام الأخرى. • شكل نموذج للعمليات للقسم(Model the department's processes). • تحديد متطلبات العمليات : الهيكل التنظيمي، وخطة القوى العاملة • (Define operations requirements, organizational structure and manpower plan): الأدوار، عدد الموظفين، المؤهلات، الجداول الزمنية، نظام الإبلاغ.. وما إلى ذلك. • تحديد متطلبات العمليات التكنولوجيا • (Define operations requirements, technology): أنظمة الكمبيوتر، المعدات التكنولوجية (مثل؛ أجهزة الكمبيوتر، الماسح الضوئي، القارئ) والملحقات الأخرى، وما إلى ذلك • 13_ تحديد متطلبات العمليات التسهيلات • (Define operations requirements, facility). • توثيق العمليات والسياسات في القسم • (Document the department's business processes and policies): استخدم معيار قياسي ، واجعله غير معقد بل يسهل فهمة، وتنفيذه. • تطوير دليل تطوير الموظفين (Develop staff training manual): تحديد متطلبات التدريب، وخطط النظر إلى أدوار الكفاءات، وتحري مقدمي التدريب، كلما أمكن. • تجميع دليل إدارة العمليات، وضمان إجراءات الرقابة على الوثائق المناسبة.	وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. هندسة الإجراءات نظام التنظيم الاداري لرئاسة الوزراء	• رصد أي خلل أو توقف لأي مرحلة من مراحل المشروعات. • العمل على دراسات تطور من الخدمات المقدمة. • تطوير حلول مبتكرة ومتخصصة في موضوع الشراكة، وبالتالي أداء أفضل وتحقيق أكبر لأهداف الوحدة. • المساعدة على اتخاذ قرارات بكفاءة أكبر.	• وجودة تكلفة مادية (يتم حسابها بناءاً على موارد وحدة الشراكة). تتطلب وقت طويل.	تكاليف إدارية.

إضافة إلى ما سبق فإن الفريق يوصي ايضاً بما يلي:

- إعادة هندسة إجراءات الوظيفة العامة وتطوير الاداء المؤسسي.

المراجع

1- مقابلة دولة الدكتور عمر الرزاز مع فريق القطاع الاقتصاد الوطني، (8 اب , 2021)، الشراكة بين القطاع العام والخاص.

2- وكالة بترا، مأسسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، 2021 : https://bit.ly/3AGHPpb ، تاريخ الزيارة: 24\9\2021.

3- الجريدة الرسمية، قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، 2020: https://bit.ly/3FYvzTZ ، تاريخ الزيارة: 17\10\2021

4- الجريدة الرسمية، نظام رقم (23)، 2021: https://bit.ly/3FXIdCX ، تاريخ الزيارة: 17\10\2021

5- الجريدة الرسمية، نظام رقم (24)، 2021: https://bit.ly/3DLZGMH ، تاريخ الزيارة: 17\10\2021

6- الجريدة الرسمية، نظام رقم (27)، 2021: https://bit.ly/3FUbHl4 ، تاريخ الزيارة: 17\10\2021

7- مقابلات (دولة الدكتور عمر الرزاز، الدكتور محمد النسور، السيد عمر القريوتي، السيد زيد الطراونة) مع فريق القطاع الاقتصاد الوطني، (1 - 12 اب , 2021)، الشراكة بين القطاع العام والخاص.