

بسم الله الرحمن الرحيم
شراكة القطاعين العام والخاص-الإطار الفكري والقانوني

د. هدى مهدي السيد محمد

أستاذ القانون العام المشارك

كلية الحقوق – جامعة عدن

Drhuda282@gmail.com

تم اعداد هذه الورقة ضمن برنامج تعزيز القطاع الخاص،

برعاية الغرفة التجارية والصناعية عدن، ووكالة تنمية المنشآت **smeps**

المخلص:

تتمحور فكرة الورقة البحثية حول موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجمهورية اليمنية لما لها من أهمية، حيث أن الدولة تعاني من عدم قدرتها القيام بمشروعات البنية التحتية بمفردها وتحتاج لشراكة القطاع الخاص للنهوض معا بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وحالياً تشتد الحاجة لهذه الشراكة بسبب الحرب وما ترتب عنها من انهيار للبنية التحتية، وعجز الجانب الحكومي تلبية احتياجات السكان من ماء، وكهرباء، واتصالات، وصحة وتعليم، وغيرها، مما تطلب ضرورة الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع وضع الضوابط القانونية لذلك لضمان حماية مصالح القطاعين العام والخاص.

وبناء عليه فإن الورقة البحثية ستناقش موضوع الشراكة في إطارها الفكري موضحة الجانب المفاهيمي إلى جانب بيان مبررات شراكة القطاعين وأنواعها وأهدافها في محورها الأول، وسيناقش محورها الثاني الإطار القانوني للشراكة القطاعين من حيث مدى توافر أساسها الدستوري والقانوني مستعرضة النصوص القانونية في التشريع اليمني، وما تضمنته وثيقة مخرجات الحوار الوطني، وتناقش الورقة المتطلبات والشروط القانونية والواجبات والإصلاحات المفترض تقوم بها الحكومة والقطاع الخاص إلى جانب ضرورة إعداد مسودة قانون ينظم الشراكة، وجملة ما سيوضحه هذا المحور يشكل الإطار القانوني لشراكة القطاعين العام والخاص.

وفي ختام الورقة توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها: أن شراكة القطاعين العام والخاص في الجمهورية اليمنية ضرورة، وذلك لعدم قدرة الدولة القيام بتمويل مشروعات البنية الأساسية بمفردها مما يتطلب التوجه للقطاع الخاص للقيام بواجبه تجاه المجتمع من خلال الدخول في شراكة مع القطاع العام على أسس تحمي مصالح الشركاء. وأكدت الدراسة غياب التنظيم القانوني لموضوع شراكة القطاعين العام والخاص، وغياب الاستقرار السياسي والأمني.

كما أوصت الدراسة مجلس القيادة الرئاسي والحكومة والقطاع الخاص بتبني آلية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك أوصت الدراسة بتبني آلية للشراكة التعاونية بين القطاعين العام والخاص في الجمهورية اليمنية.

Summary:

The idea of the research paper revolves around the issue of public-private partnership in the Republic of Yemen because of its importance as the state suffers from its inability to undertake infrastructure projects on its own and needs the partnership of the private sector to advance together the process of economic and social development. The collapse of the infrastructure and the inability of the government side to meet the population's needs in terms of water, electricity,

communications, health and education, and others, which required the necessity of partnership between the public and private sectors with the establishment of legal controls for this to achieve protection for the interests of the public and private sectors.

Accordingly, the research paper will discuss the issue of partnership in its intellectual framework, explaining the conceptual aspect, as well as explaining the justifications for the two-sector partnership, its types and objectives in its first axis, and its second axis will discuss the legal framework of the two-sector partnership in terms of the availability of its constitutional and legal basis, reviewing the legal texts in Yemeni legislation and including the document outputs of the dialogue. The paper clarifies the legal requirements and conditions, the duties and reforms assumed by the government and the private sector, in addition to the need to prepare a draft law regulating the partnership, and what will be clarified by this axis constitutes the legal framework for the partnership of the public and private sectors.

At the conclusion of the paper, the study reached a number of results, the most important of which are: The public-private partnership in the Republic of Yemen is a necessity, due to the inability of the state to finance infrastructure projects on its own, which requires going to the private sector to carry out its duty towards society by entering into a partnership with the public sector on the basis of Protect the interests of partners. The study confirmed the absence of legal regulation of the issue of public-private partnership, and the absence of .politicaland security stability

The study also recommended the Presidential Leadership Council, the government and the private sector to adopt a public-private partnership echanism.

The study also recommended the adoption of a cooperative partnership mechanism between the public and private sectors in the Republic of Yemen.

1- موضوع البحث:

نتيجة للعولمة وآثارها وخاصة من الناحية الاقتصادية، اتجهت أغلب الدول في العالم إلى تطبيق الاقتصاد الحر، وقد انعكس ذلك على التنظيم القانوني للمجتمعات المختلفة لأن القانون يعد انعكاساً للنواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة في المجتمع فضلاً عن التقاليد الاجتماعية والدينية، ومن الموضوعات التي تأثرت بشكل واضح بظاهرة العولمة فكرة العقد عموماً والعقد الإداري بصفة خاصة وإيجاد صورة جديدة لم تألفها عقود التزام المرافق العامة من قبل، وهي عقود الشراكة بين القطاعين الخاص والعام والتي يطلق عليها **PPP** وهي اختصاراً للعبارة: **public private participation**، وذلك بقيام القطاع الخاص بتمويل الإنشاءات والتجهيزات العامة في مجال البنية الأساسية والخدمات بما يخفف الأعباء عن كاهل الخزنة العامة.

وقد أخذت دول عديدة بتبني برنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص كإنجلترا، وفرنسا، ومصر، المغرب، الجزائر، سوريا، الإمارات، الأردن، السعودية، وغيرها من الدول.

وتبنت الحكومة اليمنية التوجه للشراكة بين القطاع العام والخاص لما له من دور في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ بدأت في إجراءات إصدار قانون خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في مستهل عام 2008م، وأعدت مسودة مشروع قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص بصورة نهائية في 2014م إلا أنها لم تقدمه للمناقشة في مجلس النواب اليمني.

وفي الوقت الراهن وبسبب المتغيرات التي نتجت عن الحرب وما ترتب عنها من ضعف وانهيار لمعظم البنى التحتية أدى لعدم مقدرة الدولة تلبية احتياجات السكان المتنوعة والمتجددة من الخدمات بمفردها، إذ تواجه الحكومة تحديات وصعوبات كبيرة لعدم قدرتها توفير التمويل المطلوب من الخزينة العامة لدولة، مما لزم التفكير بالدخول في شراكة مع القطاع الخاص للقيام بواجباته في النهوض بالاقتصاد وتلبية احتياجات المجتمع من خلال دراسة أسس قيام الشراكة وما هي التحديات والصعوبات التي تواجه القطاع الخاص والحكومة ممثلة للقطاع العام في قيام برنامج الشراكة في الجمهورية اليمنية، وحرصاً من القطاع الخاص على القيام بدوره في المجتمع والنهوض بالاقتصاد الوطني دعا لانعقاد هذا المؤتمر لدراسة متطلبات قيام هذه الشراكة والصعوبات والتحديات في الواقع العملي وكيفية تجاوزها حتى تقوم شراكة متوازنة تحمي مصالح القطاع العام والخاص.

وبناء عليه ستتناول الورقة البحثية الإطار الفكري والمتطلبات والشروط الواجبة للأخذ بها عند الإقدام على الشراكة، وإشراك القطاع الخاص ومناقشته جميع المراحل السابقة في إعداد مسودة مشروع القانون على ضوء المستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وستناقش الورقة البحثية الإطار الفكري، والأساس التشريعي

والمتطلبات الأساسية للشراكة، وذلك من خلال محورين الأول منها سأوضح فيه مفهوم الشراكة، إذ سأعرض لتعريف الشراكة، وأهميتها ومبررات الأخذ بها، وفي المحور الثاني بيان الأساس التشريعي إلى جانب الإصلاحات الواجبة للشراكة مقسمة إلى أسس دستورية وقانونية، وبيان متطلبات وشروط الشراكة وستقدم الدراسة تفاصيل المحورين والنتائج والتوصيات التي توصلت لها في خاتمة ورقة العمل.

2- أهمية البحث:

يشكل موضوع البحث أهمية كبيرة امتدادا لما يشكله موضوع الشراكة على المستوى الدولي والوطني وما نتج عنه من تغير في وظائف الدولة، إذ بالشراكة تصبح الدولة جهة تضع السياسات والخطط وليست جهة منفذة بل بموجبه تعطي للقطاع الخاص تمويل وتنفيذ مشاريع البنية التحتية الأساسية وذلك لعدم قدرتها على تمويل هذه المشاريع، وتزداد أهمية البحث لما سيناقشه من موضوعات فكرية وقانونية ستشكل أساس فكري وقانوني لتنظيم موضوع الشراكة خصوصا أن هناك توجه ودعوة حثيثة من القطاع الخاص بالحوار مع مجلس القيادة الرئاسي والحكومة في وضع أسس ومبادئ ومتطلبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بما يحفظ المصالح العامة والخاصة، حيث أن الجمهورية اليمنية تواجه تحديات وصعوبات في كافة المجالات ومنها الاقتصادية مما تطلب تبني موضوع الشراكة والتوجه للقطاع الخاص للقيام بدوره التنموي في تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان من ماء، وكهرباء، واتصالات وغيرها من الخدمات وهذا سيساعد بالدفع بحركة الاقتصاد الوطني ومعافاته، وبناء عليه تجلت أهمية الورقة البحثية.

3- أهداف البحث:

يهدف البحث إلى الآتي:

- بيان الإطار الفكري والقانوني لشراكة القطاعين العام والخاص، وإحاطة القارئ والمهتمين والمختصين بمفهوم الشراكة والدوافع التي تلجأ إليها الدول ومنها الجمهورية اليمنية بالتوجه للقطاع الخاص للقيام بدوره في المجتمع والنهوض بالاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية المستدامة.
- يهدف البحث توضيح الأساس الدستوري والقانوني، وبيان المتطلبات والشروط الأساسية لوضع تنظيم قانوني لشراكة القطاعين الخاص والعام في الجمهورية اليمنية.
- يهدف البحث إلى إحاطة الجهات المختصة بضرورة القيام بالإصلاحات في كافة المجالات لقيام شراكة ناجحة.

4- مشكلة البحث:

مشكلة البحث تتمحور حول الإجابة عن الأسئلة الآتية:

- ماهية الشراكة في إطارها الفكري بين القطاعين العام والخاص؟
- مدى توافر الشروط والمتطلبات والأساس الدستوري والقانوني لموضوع شراكة القطاعين العام والخاص؟

- ماهي الإصلاحات الضرورية الواجب القيام بها من قبل الجانب الحكومي والقطاع الخاص لخلق بيئة جاذبة للاستثمار؟

- ما أهمية التنظيم قانوني لموضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

5- منهجية البحث:

استخدم المنهج التاريخي والوصفي في معالجة مشكلة البحث وفقا للخطة البحثية الآتية:

المبحث الأول: الإطار الفكري لشراكة القطاعين العام والخاص.

المبحث الثاني: الإطار القانوني لشراكة القطاعين العام والخاص.

إلى جانب مقدمة، وخاتمة تتضمن نتائج البحث والمقترحات.

المبحث الأول

الإطار الفكري لشراكة القطاعين العام والخاص

يوجد العديد من الدراسات والأبحاث التي تطرقت لموضوع الإطار الفكري لشراكة القطاعين، ووضحت مفهومها وأهدافها والدوافع للأخذ بها، لما لها من أهمية لدى الدول والمنظمات والمؤسسات الدولية، وفي هذا المحور سنتناول الإطار الفكري للشراكة بالتقسيم الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص.

المطلب الثاني: أهداف الشراكة ومبرراتها، وما يميزها عن الخصخصة.

المطلب الأول

مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

سنعرض لنشأة الشراكة وتعريفها وأهميتها على النحو الآتي:

الفرع الأول: نشأة فكرة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص:

بدأت فكرة الشراكة تظهر في الدول المتقدمة والنامية بصورها المختلفة خلال العقود الأخيرة من القرن العشرين والعقود الأولى من القرن الواحد والعشرين، وكان لكل دولة من الدول التي أخذت بنظام الشراكة مبرراتها سواء في أسباب توجيهها للشراكة أو في اختيار صورة الشراكة أو النشاط المراد تنميته بالمشاركة مع القطاع الخاص.¹

وأخذ مفهوم الشراكة يزداد بسبب عجز الدولة عن استمرارها بأداء دورها الأبوي، نتيجة التوسع الكبير في التزاماتها الاجتماعية والاقتصادية، مقابل عدم كفاية الأموال اللازمة لإنشاء مشروعات البنية الأساسية بضرورة التوسع في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، فضلا عن إخفاق السياسات المتبعة في توجيه الاستثمارات نحو البنية الأساسية والتراجع الاقتصادي الذي يعاني منه العديد من الدول، وهكذا توافقت حاجة الدول لإسهام القطاع الخاص في إقامة هذا النوع من المشروعات، وحاجة قطاع الأعمال لإيجاد مجالات عمل تكفي لتشغيل طاقاتهم الكامنة.²

فالشراكة ليست مجرد تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص، وإنما تعد تغييرا في فلسفة التنمية، وإعادة النظر في دور الدولة ومسئوليتها، وكيفية إدارة شؤون الاقتصاد الوطني، بوساطة سياسات تجعل القطاع الخاص شريكا للدولة، في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إذن فالشراكة مصطلح جديد يسعى ليشمل كافة الصيغ والعلاقات والتعاقدات التي تسمح للقطاع الخاص في تنفيذ وتوفير خدمة عامة.³

الفرع الثاني: تعريف الشراكة وأهميتها:

أولا: تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

¹ - د. فيصل بن القديع الشريف، ابتسام بنت محمد العمر، الحاجة إلى مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام في توفير المشاريع

في المملكة العربية السعودية، المجلة العربية للإدارة، مح42، 24/يونيو/2022م، ص44.

² - سميرة حصايم، عقود البوت: إطار الاستقبال للقطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية رسالة ماجستير، كلية العلوم

القانونية والسياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - الجزائر، 2011، ص3.

³ - د. رشا سيروب، مجالات تطبيق المشاريع التشاركية بين القطاعين العام والخاص وأفاقها في سورية، مركز دمشق للأبحاث

والدراسات، ص9.

تعرف الشراكة اختصاراً بـ (p p p) وهي الأحرف الأولى لـ public private partnership¹ وتعرفها الأمم المتحدة بأنها: "التعاون والأنشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنفيذ المشروعات الكبرى، وبحيث تكون الموارد والإمكانات لكلا القطاعين مستخدمة معاً، وذلك بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات والمخاطر بين القطاعين بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن الأمثل لكل شريك"².

وعرف صندوق النقد الدولي الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها: "الترتيبات التي تسمح للقطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات البنية الأساسية والتي كان يتم تقديمها تقليدياً من خلال الحكومة"³.

وكما عرف المجلس الوطني الأمريكي الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها: "مشروعات تعاونية تقوم بموجبها خدمات عامة على أساس احتياجات عامة محددة بوضوح"⁴.

ومن التشريعات التي عرفت الشراكة بين القطاعين العام والخاص القانون الكويتي رقم (116) بشأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسنة 2014م في المادة (1)، إذ عرفت بأنها: "مشروع لتنفيذ أحد الأنشطة التي تستهدف الدولة منه تقديم خدمة عامة لها أهمية اقتصادية أو اجتماعية أو خدمية أو تحسين خدمة عامة قائمة أو تطويرها، أو خفض تكاليفها أو رفع كفاءتها، يتم طرحه من قبل الجهة المختصة بطرح مشروعات الشراكة بالتعاون مع المؤسسات العامة وبعد اعتماده من اللجان العليا، وبما لا يتعارض مع المادتين: 152 و153 من الدستور"⁵.

وعرفت المادة (1) من القانون القطري رقم (12) لعام 2020م بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص بأنها: "اتفاق يتم بين الجهة الحكومية والقطاع الخاص لتنفيذ وتمويل الأعمال أو تقديم الخدمات، وفقاً لأحد الأنظمة المبينة في المادة (3) من هذا القانون".

¹ د. رشا سيروب، مرجع سابق، ص9

² – united nation (1998) "public private partnership: anew concept for infrastructure develop – ment,economic conomic commission for Europe,newyork,p3.

³ – international monetary fund (2004) "public private partnership, thefiscal affairs development, p4.

⁴ – ربايعه، محمود ربيع علي، تحديد مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص للاستثمار في البنية التحتية في الأردن أطروحة

دكتوراه الجامعة الأردنية، الأردن، أنظر د. عبد الوهاب عبد الله أحمد المعمري مجلة الدراسات الاجتماعية، المجلد الخامس والعشرون، العدد (1) مارس /2019، ص62.

⁵ – د. محمد إسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، موجز سياسات، العدد العاشر، يناير 2020مصادر عن صندوق النقد العربي، ص5.

كما عرفت المادة (2) من القانون رقم (22) لسنة 2015م بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إمارة دبي الشراكة بأنها: "علاقة تعاقدية تجمع بين القطاعين العام والخاص، تنشأ وفقا لأحكام هذا القانون والقرارات الصادرة بموجبه وعقد الشراكة، تهدف إلى تنفيذ المشروع كليا أو جزئيا، لضمان جودة الخدمات أو تنمية إيرادات الجهة الحكومية أو أي أمر آخر عن طريق الاستفادة من كفاءة القطاع الخاص وإمكانياته المالية والفنية وغيرها".

وعرفت الشراكة في المادة (2) من مشروع قانون الشراكة اليمني لعام 2014م بأنها: "أي شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تعهد بموجبها الجهة العامة للقطاع الخاص القيام بتصميم وتمويل وإنشاء أو تمويل أو تشغيل أو استغلال أو إعادة تأهيل المرافق العامة ومشاريع البنية التحتية وإتاحة خدماتها وتحمل أي مخاطر مالية أو فنية أو تشغيلية أو بيئية فيما يتعلق بتنفيذ مشروع الشراكة منصوص عليها في عقد الشراكة وبحسب الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في هذا القانون ولائحته التنفيذية وعقد الشراكة، وذلك مقابل الحصول على عوائد مالية أو غير مالية".

وهناك من الفقه من عرفها بأنها: علاقة تشاركية منضبطة بين جهة تمثل السلطة العامة وبين متعامل خاص، بحيث يكون الهدف تقاسم المسؤوليات من أجل تحقيق المصلحة العامة بشكل فعال فيتولى الطرف الأول التنظيم والضبط أما الطرف الثاني فيتولى الاستغلال.¹

وبالنظر لتعريفات السابقة يتضح اختلاف التعريفات من جهة لأخرى غير أن جوهر المفاهيم يصب في نفس الأهداف فهي ترجمة للشراكة ما يعرف اختصارا (PPP)، إلى جانب أنها ترتكز على بعض الافتراضات الضمنية مثل أن الشراكة تتطلب تغييرات جوهرية في الأدوار والمواقف بين القطاعين تجاه بعضهما البعض، حيث لم تعد العلاقة بينهما علاقة عميل بمتعهد، وإنما يتم تقاسم الأدوار بحيث تناط بالقطاع العام الوظائف المتعلقة بالإشراف والرقابة والتنظيم، ويتحمل القطاع الخاص مسؤوليات ومخاطر التنفيذ والتشغيل وتحريك الموارد، هذا التغيير في الأدوار يتطلب التحول في طبيعة العلاقة بنقل بعض إمكانيات وقدرات القطاع العام إلى القطاع الخاص.

كما أنها تفترض أن هناك مجهود تعاوني مستمر من أجل تحقيق هدف مشترك، فالشراكة تتضمن تحالف بين القطاعين يتجاوز العلاقة التعاقدية التقليدية، بحيث يظهر أفضل ما لدى الشركاء من كفاءة واقتدار للوصول إلى أفضل إنجاز للهدف المشترك، كما أنها تفترض مصلحة كل شريك في غاية الأهمية.

¹ - سيهوب سليم، الشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام في مجال المياه والتطهير، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد 2، ص 226.

ومن خلال ما تقدم يمكننا القول بأن الشراكة هي: الترتيبات المشتركة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنفيذ مشاريع البنية التحتية لتحقيق أهداف التنمية، وبحيث تكون الموارد والإمكانيات لكلا القطاعين مستخدمة معا بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات والمخاطر بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن.

ثانيا: أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

إذا كانت الشراكة هي تغيير في فلسفة التنمية وإعادة النظر في دور الدولة ومسئوليتها، وكيفية إدارة شؤون الاقتصاد للنهوض به ومعافاته من خلال رسم سياسات تجعل القطاع الخاص شريكا للدولة في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية¹، فأنا نرى ما تواجهه اليمن من تحديات اقتصادية واجتماعية اشتدت أكثر بسبب الحرب والصراع الدائر مما جعل الدولة غير قادرة على تمويل مشروعات البنية التحتية، وبالتالي عدم قدرتها على تلبية احتياجات المجتمع من توفير الكهرباء والمياه والصرف الصحي، ومواكبة تطور الاتصالات وغيرها من المشروعات، إلى جانب ما تعانيه من بطالة وقلّة الموارد للنهوض بالاقتصاد، مما جعلها تتبنى موضوع شراكة القطاعين العام والخاص وتضع سياسات واستراتيجية بموجبها تسعى لتحقيق نهوض بالاقتصاد ومعافاته بالشراكة مع القطاع الخاص الذي سيحقق توفير تمويل مشروعات التنمية والاستفادة من الخبرات الإدارية المتنوعة في إدارة المشاريع التنموية، وإيجاد فرص عمل، وسيؤثر ذلك بشكل إيجابي على القطاع العام وسيسهّم في تطويره، وسيوفر الحصول على الخدمة وجودتها وتكاليفها، وكذلك سيفتح مجالات استثمار جديدة للقطاع الخاص إلى جانب مساهمته في نهضة الاقتصاد الوطني.

المطلب الثاني

أهداف الشراكة ومبرراتها، وأنواعها وأساليبها

تلجأ الحكومات للشراكة مع القطاع الخاص للقيام بتمويل مشروعات البنية الأساسية كالماء والكهرباء والنقل، والاتصالات، لتحقيق أهداف مرسومة ولها دوافع لقيام شراكتها وتلجأ لأساليب وأنواع متعددة سنناقشها وفقا لتقسيم الآتي:

الفرع الأول: أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

الفرع الثاني: مبررات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وما يميزها عن الخصخصة.

الفرع الثالث: أنواع وأساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

¹ - د.رشا سيروب، مرجع سابق، ص41، د. محمد إسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، موجز سياسات: العدد العاشر، يناير 2020م، ص2، د. عبد الوهاب عبد الله المعمرى، مرجع سابق، ص63، د. أنيس بو ذياب، الشراكة بين القطاعين العام والخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني، مجلة الدفاع الوطني - العدد99، كانون الثاني، 2017، ص بدون.

الفرع الأول: أهداف الشراكة بين القطاعين العام والقطاع الخاص:

تسعى الحكومة اليمنية إلى تنفيذ خططها التنموية والنهوض بالاقتصاد الوطني إلا أنها تواجه صعوبات وتحديات كثيرة جعلتها غير قادرة على تنفيذ خططها الاقتصادية التنموية بمفردها مما جعلها تتجه لشراكة القطاع الخاص للقيام بدوره في النهوض بالاقتصاد الوطني وتلبية احتياجات المواطن والتخفيف على ميزانية الدولة، خصوصا وأن اليمن تتعرض لتدهور للبنية التحتية بسبب الحرب والصراعات الدائرة، وتهدف الحكومة بالشراكة مع القطاع الخاص تحقيق أهداف عديدة أهمها الآتي:

- تحقق شراكة القطاعين العام بالخاص النهوض بالاقتصاد والعمل على خلق اقتصاد مستدام يقوم على المعرفة والمنافسة العادلة والتنوع بما يحقق تنمية اقتصادية واجتماعية من خلال قيام القطاع العام بالشراكة مع القطاع الخاص لبناء وتمويل وتشغيل مشروعات البنية التحتية والخدمات والمرافق العامة.
- جذب الاستثمارات الوطنية والإقليمية والأجنبية، وتشجيع القطاع الخاص على المشاركة والابتكار.
- يعزز بالشراكة النمو الاقتصادي في الدولة، والدفع بعجلة التنمية، وخلق فرص عمل جديدة.
- تخفيف وطأة الإنفاق والتمويل الحكومي، ومشاركة المخاطر مع القطاع الخاص.¹
- تهدف الشراكة مع القطاع الخاص إلى تجسيد جودة الخدمات المقدمة للمواطن.

الفرع الثاني: مبررات الشراكة بين القطاع العام والخاص وما يميزها عن الخصخصة:

تبنت الحكومة اليمنية وبتأييد من القطاع الخاص التصدي ومواجهة التحديات التي تعاني منها اليمن، والتي اشتدت بسبب الحرب مما جعلها تتجه نحو شراكة القطاع الخاص وزيادة مساهمته في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والنهوض بالاقتصاد ومعافاته، وتتمثل أهم مبررات شراكة القطاعين العام والخاص في الآتي:²

- عدم قدرة الحكومة على القيام بمهامها في توفير التمويل اللازم بمفردها للمشروعات الأساسية، وتحسين جودة الخدمات للمواطنين، مما عزز توجهها نحو بناء شراكة مع القطاع الخاص للاستفادة من إمكانياته المالية في القيام بالمشاريع وتنفيذها بكفاءة أعلى وتكلفة أقل.
- توفر الشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة لاستثمارات جديدة والدخول في أسواق جديدة وتطويرها.

1- د. محمد اسماعيل، مرجع سابق، ص3

2- د. رشا سيروب، مرجع سابق، ص22، وائل محمد عبد الأعرج، المجلة العربية للنشر العلمي، التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاع الخاص والعام والبلديات، العدد 42، 2022/4/2، ص637، د. محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص2، مشروع قانون رقم () لسنة 2014م بشأن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، م/5، د. هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، العدد 21، ج4، ص1711.

- تساعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في اكتساب المعرفة الإدارية وتحديث الطرق التي تعمل بها الجهات الحكومية.
- تؤدي الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى تحفيز وزيادة معدلات النمو الاقتصادي والمساهمة في خلق المزيد من فرص العمل وتخفيض معدلات البطالة ومكافحة الفقر.
- وتختلف الشراكة عن الخصخصة فالخصخصة عرفت بتعريفات عديدة منها:
 - الخصخصة هي: "السياسة التي يمكن بمقتضاها نقل ملكية بعض المنشآت الاقتصادية والإنتاجية من نطاق الملكية العامة إلى الملكية الخاصة متضمنة العمليات التنموية من انشاء وتشغيل وإدارة الإنتاج ونقل وتوزيع السلع والخدمات للقطاع الخاص لغرض تحسين وزيادة الإنتاج والأرباح"¹.
 - كما عرفت المادة (2) من القانون اليمني رقم 45 لسنة 1999 بشأن الخصخصة بأنها: "تعني نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة أو انتقال تشغيلها إلى أطراف أخرى".
 - وبناء على ذلك تختلف الشراكة عن الخصخصة في:²
 - يتم في الشراكة نقل ملكية أصول بعض المشروعات لفترة زمنية محددة، ثم تعود الملكية للدولة، وفقا لعقد أبرم بين الطرفين.
 - تفرض الدولة في الشراكة اشتراطات ومعايير فنية في جودة المنتج أو الخدمة.
 - في الشراكة المسؤولية مشتركة بين الدولة والأطراف.
- ويمكننا القول أن تنفيذ القانون رقم 45 لعام 1999م بشأن الخصخصة في الجمهورية اليمنية والذي تحدد فيه أهداف القانون وإجراءات الخصخصة والهيئات القائمة بعملية الخصخصة، إذ تم بمقتضاه بيع أصول المؤسسات والهيئات الاقتصادية للقطاع الخاص، تجربة لم تحقق الأهداف التي نصت عليها المادة الثالثة من القانون.

الفرع الثالث: أنواع وأساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

أولاً: أنواع الشراكة:³ تصنف الشراكة من خلال المفاهيم والتوجهات والمعايير المعتمدة في التصنيف بحسب نمط التنظيم، وأسلوب اتخاذ القرار ونوع وطبيعة النشاط إضافة إلى طبيعة العقد، بحيث يتحدد الدور الذي

¹ - بشرى محمد سلمان، خصخصة المرافق العامة بطريق عقود البناء والتشغيل والنقل إلى الجهة المستفيدة (bot)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2012، ص 21 وما بعدها.

² - يجقينة ياسين، كنزة مغبش حامة، الشراكة بين القطاعين العام والخاص مطلب تنموي للنهوض بالخدمة العمومية في الجزائر، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، مجلد 5، العدد 2، 1902، ص 389.

³ - د. أنيس بو ذياب، الشراكة بين القطاعين العام والخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني، مجلة الدفاع الوطني، العدد 66، كانون الثاني، 2017، ص بدون أرقام

يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن تلك الشراكة وتقسم التصنيفات على أساس مجموعتين، وهي الأكثر قبولا لدى الباحثين على النحو الآتي:

أ- شراكات تعاونية: **partnerships collaborative**

يتمحور هذا النوع من الشراكات حول إدارة الشراكة وتنظيمها على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث تتصف بالآتي:

- العلاقات بين أطراف الشراكة أفقية.
- يتم اتخاذ القرار بالإجماع ويشترك الجميع بأداء المهام والواجبات بدون إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضها.

ب- شراكات تعاقدية: **partnerships contracting**

يهتم هذا النوع من الشراكات بترتيبات توصيل الخدمات بمقتضى عقد بين الطرفين ويتصف هذا النوع من الشراكة بالآتي:

- العلاقة بين أطراف الشراكة عمودية.
- وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة على النشاط ولا تمارس أداء المهام، بل تعتمد على الأطراف الأخرى في ذلك .
- للجهة المرجعية الحق أحيانا إنهاء الشراكة بطريقة أحادية مستندة إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص.
- ونرى بأن الشراكة الأفقية هي الأنسب لشراكة القطاعين العام والخاص في الجمهورية اليمنية لما تجسده من مشاركة القطاعين في عملية اتخاذ القرار والاشتراك معا في أداء المهام والواجبات.

ثانيا: أساليب الشراكة:

لا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة يمكن تطبيقه على جميع الحالات، إذ يخضع للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل دولة ، فضلا عن تنوع أساليب الشراكة استنادا إلى درجة مساهمة القطاع الخاص في مشاريع الشراكة والمهام المكلف بها طبقا لكل أسلوب وينطبق ذلك على اليمن، ويمكن تحديد أساليب الشراكة مع القطاع الخاص على النحو الآتي:¹

1- عقود الخدمة: **service contracts**

¹ - د. هشام مصطفى محمد سالم الجمل ، مجلة كلية الشريعة والقانون طنطا ، العدد 31 ، الجزء (4) 1715 وما بعدها، أم. د فيصل أكرم نصوري ، م. م فيصل زيدان سهر ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة خاصة إلى القطاع الصناعي في العراق)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد (21) العدد (82) لسنة 2015، ص 297.

بمقتضى عقود الخدمة يقوم القطاع الخاص بتقديم بعض الخدمات التي يتم الاتفاق عليها، ومن أمثلة الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص خدمة قراءة العدادات وتحصيل الفواتير وصيانة وإحلال وتجديد شبكات مياه الشرب ومحطات رفع مياه الصرف الصحي وغيرها، وتتميز هذه العقود ب: بوجود عنصر المنافسة فيها من خلال التعاقد مع شريك أو أكثر من القطاع الخاص، ومن ثم الاستفادة من خبرته خاصة في النواحي الفنية، مما يحقق كفاءة كبيرة في التشغيل والأداء.

2- عقود الإدارة: management contracts

هي عقود تبرم بين جهة حكومية مع شركة خاصة بموجبه تعمل الشركة الخاصة بإدارة الهيئة الحكومية، ومن ثم تتحول حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة ويظل حق الملكية للجهة الحكومية، في مقابل أن تحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها وتبقى الجهة الحكومية مسئولة عن نفقات التشغيل والاستثمار. وتلجأ الحكومات إلى هذا النوع من الشراكة إذا كان لديها شركات خاسرة لتتشيطنها وإدخال طرق القطاع الخاص لرفع قيمتها وأسعارها حين تعرض للبيع.

3- عقود الإيجار: leasing contracts

بموجب عقد الإيجار المبرم بين جهة حكومية وشركة خاصة يتم منح الشركة الخاصة حق استخدام الأصول المملوكة لدولة مقابل أن تقوم الشركة الخاصة بدفع الإيجار المنتق عليه خلال مدة العقد المنتق عليه. وتمكن هذه العقود للدولة توفير نفقات التشغيل بدون التنازل عن الملكية، والحصول على دخل سنوي دون التعرض لمخاطر السوق إضافة إلى وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى، وإدخال المهارات الإدارية والتكنولوجية المتطورة مما يزيد من كفاءة استخدام أصول الشركة.

4- عقود الامتياز: concession contracts

تمنح الحكومات هذه العقود للقطاع الخاص بمقتضاها تتحول حقوق التشغيل والتطوير إلى الجهة المستفيدة (الشركة الخاصة)، إضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي تقع عليها، خلال مدة زمنية محددة بالعقد، وبعد ذلك ترجع الأصول إلى القطاع العام في مقابل أن يحصل صاحب الامتياز على إيرادات تضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون واستهلاك استثماراته.

وتتميز عقود الامتياز بالآتي:

- أن صاحب الامتياز هو الذي يتحمل النفقات الرأسمالية والاستثمارات مما يخفف أعباء الدولة، وتعد هذه الاستثمارات من الاستثمارات الكبيرة التي تواجه الدولة صعوبة في إيجاد مستثمرين لهذا الحجم من الاستثمارات.

- وتتحمل الدولة خلال فترة الامتياز تنظيم ورقابة العملية الاستثمارية والجودة والأسعار.

5- البناء والتشغيل ونقل الملكية: build , operate , transfe (Bot)

تمنح الجهة الحكومية بمقتضى العقد ولفترة محددة شركة المشروع، الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تقترحه الحكومة بالإضافة إلى الاستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافية

لتسترد شركة المشروع تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عائدات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الاتفاق، وتنتقل ملكية المشروع وفقا لشروط التعاقد أو الاتفاق إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل تم الاتفاق عليه مسبقا.

ويتميز هذا الأسلوب بالآتي:

- يحول مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص.
- يفيد الحكومة في الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيا المتقدمة.
- يعد هذا الأسلوب عاملا من عوامل جذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية الكبرى.
- إلا أن يؤخذ على هذا الأسلوب الآتي:
- يتطلب توفر الاستقرار السياسي والاقتصادي المناسب، وأن تتواجد بيئة قانونية وتنظيمية محددة باعتبارها عوامل جذب للاستثمار الوطني والاجنبي.
- وتعتبر هذه المتطلبات في الوقت الحاضر غير متوفرة بسبب الحرب وآثارها.

6-البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية:(Boot) build , own ,operate , transfer

بمقتضى هذا الأسلوب تقوم الدولة أو إحدى أجهزتها الحكومية بمنح مستثمر القطاع الخاص الحق في إقامة أحد المشروعات الخدمية وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المشروع وصيانته وتحصيل مقابل تقديم الخدمة لسداد أعباء التمويل وتحقيق فائض ربح مناسب لمدة زمنية متفق عليها على أن تؤول ملكية أصول المشروع لدولة في نهاية تلك الفترة الزمنية.

ويتميز هذا الأسلوب بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص، إضافة إلى أن مخاطر الاستثمار والتمويل تقع على القطاع الخاص بالكامل. وفي هذا الأسلوب لا يخضع المشروع خلال مدة التشغيل والصيانة لهيمنة السلطة العامة أو الإدارة الحكومية وأن خضع لرقابتها.

7-البناء والتملك والتشغيل:(Boo) build , own ,operate ,

بمقتضى هذا الأسلوب يتم إعطاء القطاع الخاص مسئوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة له لأصول المشروع، ولا يكون التشغيل أو الإدارة بهذا الأسلوب مرتبطا بمدة زمنية محددة كما لا يكون هناك التزاما على القطاع الخاص بنقل الأصول إلى الدولة، ويستخدم هذا الأسلوب للمشروعات الجديدة التي لم تنشأ بعد.

8-البيع: sale

بموجب هذا الأسلوب بصورة البيع المباشر، أو بيع الأسهم في الأسواق المالية، أو البيع للعاملين والإدارة، ويكون هذا الأسلوب لمشروعات قائمة بالفعل، ويتحمل القطاع الخاص مخاطر التمويل والإدارة والتشغيل والصيانة وغيرها من المخاطر بالإضافة إلى ذلك فإن أصول المشروع لا تعود للدولة بعد ذلك.

ويمكننا القول بأن تحديد الأسلوب المناسب لشراكة القطاعين العام والخاص يخضع لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية تحددتها الجهات الحكومية المختصة وفقا لدراسة جدوى مبنية على خطط التنمية، فهي تحدد حاجة الحكومة للشراكة مع القطاع الخاص في مشروعات محددة وفقا لخططها، وبناء عليه تحدد الأسلوب المناسب، أذن كل الأساليب ممكنة سواء عقود إدارة، خدمات، إيجار، بيع، إلا إذا نص القانون صراحة على استبعاد أساليب معينة وقصرها على الجانب الحكومي دون الخاص.

المبحث الثاني

الإطار القانوني لشراكة القطاعين العام والخاص

أن مشاركة القطاع العام للخاص في توفير البنية الأساسية وتلبية احتياجات المواطنين يعد أمرا يتطلب ضمان دعم الشراكة بتوافر إرادة سياسية قوية وثقافة مجتمعية وبيئة آمنة لجذب الاستثمار وإصلاح إداري وحماية للمستهلكين إلى جانب توافر أساس وتنظيم قانوني لموضوع الشراكة لحماية حقوق القطاعين العام والخاص، ووضع ضوابط للشراكة، وفي هذا المحور سنتحدث عن ذلك بالتقسيم الآتي:

المطلب الأول: الأساس الدستوري والقانوني لشراكة القطاعين العام والخاص.

المطلب الثاني: المتطلبات والشروط القانونية الأساسية لشراكة ناجحة.

المطلب الأول

الأساس الدستوري والقانوني لشراكة القطاعين العام والخاص

أن تبني الحكومة والقطاع الخاص في الجمهورية اليمنية موضوع شراكة القطاعين، والعمل على مواجهة التحديات والصعوبات بوضع أسس فكرية وقانونية لقيام شراكة حقيقية، لزم عليهما الحوار والقيام بالدراسات والورش والمؤتمرات لبلورة رؤية مشتركة للقطاع الخاص والعام، وتجسيد ذلك في وثيقة اتفاق أو مذكرة تفاهم مشتركة تكون نواة للإصلاحات الإدارية والتشريعية والاجتماعية والاقتصادية والإجرائية لتحقيق الشراكة وهذا ما سيعرض في هذا المطلب بالتقسيم الآتي:

أولاً: النصوص الدستورية والقانونية لشراكة القطاعين العام والخاص:

تحتاج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجمهورية اليمنية إلى توافر إطار سياسي دستوري قانوني يحكم موضوعات الشراكة ويؤطرها في شكل محدد يحقق الهدف المنشود من الشراكة ألا وهو تنشيط الاقتصاد والدفع بحركة التنمية وتخفيف العبء المالي على الموازنة الحكومية، وبالاطلاع على جملة من التشريعات ذات العلاقة إلى لحظة كتابة الورقة البحثية وجدنا نصوص عديدة تتطرق لموضوع شراكة القطاعين العام والخاص سواء في الدستور أو القوانين ذات العلاقة، هذا إلى جانب ما تضمنته وثيقة الحوار الوطني الشامل،

وكل هذه النصوص تشكل أساس قانوني لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ظل تبني الحكومة لموضوع الشراكة، أما عن مدى كفاية هذه النصوص لتشكيل أساس دستوري وقانوني لتنظيم موضوع الشراكة سنوضحه على النحو الآتي:

الأساس الدستوري لشراكة القطاعين العام والخاص:

ينص دستور الجمهورية اليمنية في الفصل الثاني منه على الأسس الاقتصادية لدولة إذ تنص المادة (7) على أن: " يقوم الاقتصاد الوطني على أساس حرية النشاط الاقتصادي بما يحقق مصلحة الفرد والمجتمع، ويعزز الاستقلال الوطني وفقاً للمبادئ الآتية:

- العدالة الاجتماعية الإسلامية في العلاقات الاقتصادية الهادفة إلى تنمية الإنتاج وتطويره وتحقيق التكافل والتوازن الاجتماعي وتكافؤ الفرص ورفع مستوى معيشة المجتمع.

- التنافس المشروع بين القطاعين العام والخاص والتعاوني والمختلط وتحقيق المعاملة المتساوية العادلة بين جميع القطاعات.

- حماية واحترام الملكية الخاصة فلا تمس إلا لضرورة ولمصلحة عامة وبتعويض عادل وفقاً للقانون.

- كما تنص المادة (10) من دستور الجمهورية اليمنية على أن: "ترعى الدولة حرية التجارة والاستثمار وذلك بما يخدم الاقتصاد الوطني، وتصدر التشريعات التي تكفل حماية المنتجين والمستهلكين وتوفير السلع الأساسية للمواطنين، ومنع الاحتكار وتشجيع رؤوس الأموال الخاصة على الاستثمار في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقاً للقانون.

1- الأساس القانوني لشراكة القطاعين العام والخاص:

تنص المادة الثالثة من القانون رقم (45) لعام 1999م بشأن الخصخصة على أهداف القانون الذي حملت مقاييس تتوافق مع أهداف الشراكة بين القطاعين العام والخاص كتخفيض أعباء الدولة من جراء نفقاتها على الوحدات الاقتصادية المملوكة لها، ورفع زيادة الكفاءة في أداء الوحدات الاقتصادية على أسس تنافسية، وضمان تدفق استثمارات جديدة وتكنولوجيا حديثة متطورة وغير مضرّة بالبيئة.

كما تنص المادة (16) الفقرة (8) من قانون رقم (15) لسنة 2010م بشأن الاستثمار على مهام واختصاص الهيئة العامة للاستثمار، والتي تضمنت بأنها "تعمل على تعزيز مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنمية الاستثمار.

وتضمنت المادة (19) الفقرة (15) من القانون (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية على أن: "تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية في المحافظة واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار".

وتنص الفقرة (22) من ذات القانون على: "تنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار والمناطق الأثرية ومنع الاعتداء عليها.

ونرى بأن الدولة في توجهها الحديث بتبني الاقتصاد الحر وتشجيع القطاع الخاص الوطني والأجنبي واستثماراته بما يحقق تلبية احتياجات المجتمع وحماية مصالح القطاعين العام والخاص، ينبغي عليها النص في متن الدستور على تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما يقتضي عند مراجعة القوانين المرتبطة بموضوع شراكة القطاعين مشاركة القطاع الخاص والعمل معا لإظهار العيوب التي أصابها لإصلاحها بما يتناسب مع مصالح القطاعين العام والخاص وخلق بيئة جاذبة للاستثمار وحماية مصلحة المستفيدين من الخدمات.

2- التوصيات الدستورية والقانونية في وثيقة مخرجات الحوار الوطني¹:

- أوصى الفريق الخاص بالحكم الرشيد بضرورة النص في الدستور على الشراكة الكاملة لقطاع المجتمع المدني ومنظماته، وتعزيز المشاركة المجتمعية في جهود التنمية الشاملة، وتطوير دوره في الرقابة الشعبية كأداة للضغط لتحقيق الصالح العام في ظل توازن وتكامل دوره مع القطاعين الحكومي والخاص.
- تضمنت وثيقة مؤتمر الحوار الوطني في الموجهات القانونية فريق الحكم الرشيد فيما يخص موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص على: "ضرورة النص في القانون على وضع استراتيجية موجبة للشراكة بين الدولة والقطاع الخاص والمختلط والمجتمع المدني "
- وفي قرارات الجلسة الختامية: فريق التنمية المستدامة "التنمية الاقتصادية، الاقتصاد الوطني اقتصاد حر اجتماعي، ويقوم على الأسس الآتية²:
- حرية النشاط الاقتصادي بما يحقق مصلحة الفرد والمجتمع ويعزز الاستقلال والاستقرار الوطني.
- العدالة الاجتماعية في العلاقات الاقتصادية الهادفة إلى تنمية الإنتاج الحقيقي وتطويره وتحقيق التكافل والتوازن الاجتماعي وتكافؤ الفرص ورفع مستوى معيشة المجتمع.
- تعددية قطاعات الملكية الاقتصادية والشراكة الاقتصادية بين القطاعين العام والخاص والتعاوني والمختلط والقطاع الأهلي.
- التنافس المشروع والمعاملة المتساوية والتكامل بين القطاعات ومعايير الحوكمة الرشيدة.
- حماية واحترام الملكية الخاصة فلا تمس إلا لضرورة وللمصلحة العامة، وبتعويض عادل وفقا للقانون: وتضمن المحور الخاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني ما يلي:
- سرعة إصدار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنى التحتية وكذلك إصدار قانون للمعايير المتعارف عليها دوليا.

1 - وثيقة الحوار الوطني، راجع في ذلك د. عبد الوهاب عبدالله أحمد المعمري، مرجع سابق، ص 67 وما بعدها.

2 - ذات المرجع.

- إصدار قانون بإنشاء السجل العقاري وفق المناطق الاقتصادية الخاصة، واللوائح المتعلقة بتحسين أداء الأعمال.
- إصدار قرار بإنشاء المجلس الاقتصادي الاجتماعي كإطار مؤسسي ينظم الشراكة بين القطاع الخاص والحكومة ومنظمات المجتمع المدني على مستوى الجمهورية والمحافظات.
- تضمن الدولة تسهيل وتوفير كل البنى التحتية المطلوبة وفي مقدمتها الموارد البشرية.
- إشراك القطاع الخاص في البنى التحتية وفق ضوابط تعيد ملكيتها للشعب بعد فترة الانتفاع بعائداتها.
- يعمل الجميع من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية والخدمات للمواطنين، وتقديمها بجودة عالية وكلفة مناسبة.
- تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لترويج الاستثمار ولاسيما في أوساط المغتربين اليمينين واستكمال تفعيل نظام القرار الواحد والموقع الواحد لتحقيق الاستثمار.
- إنشاء هيئة مستقلة تعنى بتنظيم وتطوير أداء وعمل منظمات المجتمع المدني بما يمكنها من خدمة المجتمع والمساهمة الفاعلة في التنمية المستدامة، وبما يضمن شفافية عملها ومصادرها وتمويلها " .

ونخلص إلى أن موضوع الشراكة كان من الموضوعات التي حظيت بالاهتمام في مؤتمر الحوار الوطني لإدراك الحكومة بخطورة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ظل المواقف والنزاعات المسلحة والصراعات المحلية والإقليمية والدولية بضرورة الانتقال من دائرة هيمنة القطاع العام إلى رحابة المنافسة والتكاملية مع القطاع الخاص في تنفيذ المشروعات سواء الممولة من الدولة أو غيرها في إطار تنافسي يتسم بالجودة والنوعية والشفافية للمشروعات الوطنية .وهذا ما تضمنته توصيات فرق العمل التي عملت في مؤتمر الحوار الوطني التي نصت على الأسس والمبادئ القانونية لمرحلة ما بعد الحوار ومنها ما تعلق بموضوع الشراكة سبق الإشارة له سلفا.

المطلب الثاني

المتطلبات والشروط القانونية الأساسية لشراكة ناجحة

تتحقق الشراكة الناجحة بين القطاعين بتوافر المتطلبات والشروط السياسية والقانونية والاقتصادية التي تضمنتها الوثائق الدستورية والقانونية التي تم تناولها سلفا، إلى جانب جملة من المبادئ والمتطلبات الأساسية لإعداد مسودة قانون شراكة القطاعين في الجمهورية اليمنية، والتي سنناقشها في هذا المطلب في صورة مهام وواجبات يجب على القطاعين القيام بها لتحقيق شراكة ناجحة تقوم على أسس صحيحة على النحو الآتي:

أولاً: مهام الحكومة وتمثل في:

الدعم السياسي: ويتجسد بقيام مجلس القيادة الرئاسي والحكومة بإرادة سياسية قوية تتمثل بالآتي:

- توفير الاستقرار السياسي والأمني، وتعزيز سيادة الدولة.
- حماية الممتلكات العامة بصورة عامة وأراضي الدولة الخاصة بالمنطقة الحرة والمخصصة للاستثمار
- العمل على إيجاد قاعدة بيانات اليكترونية لجميع المواطنين.
- **1- الإصلاح التشريعي:**
- يوجد هناك عدد من التشريعات ضرورة العمل على إقرارها إلى جانب التشريعات التي يتطلب مراجعتها وإعادة النظر في بعض نصوصها بما يتلاءم وتوجه الدولة لشراكة القطاع الخاص، ويقع على الحكومة تعزيز دور القطاع الخاص بمشاركته في ذلك من خلال ممثليه وأهمها:
- إقرار قانون مكافحة الإرهاب.
- إقرار قانون منع حمل السلاح.
- مراجعة وتطوير القانون التجاري.
- مراجعة قانون الشركات التجارية رقم (22) لسنة 1997.
- إصدار قانون المرافعات التجارية.
- مراجعة قانون العلامات التجارية والأسماء التجارية.
- مراجعة قانون المناطق الحرة.
- تعزيز مبادئ الحكم الرشيد ومكافحة الفساد.
- تعزيز دور القطاع المصرفي في تمويل الاستثمار التنموي ومشروعات الشراكة.
- العمل على تعزيز دور القطاع الخاص في رسم السياسات الاقتصادية والتنموية وقيام شراكته في جميع مراحل الإعداد والتنفيذ.
- مكافحة التهريب الضريبي والجمركي.
- العمل على إيجاد نظام ترويجي فاعل للاستثمار في داخل اليمن وخارجها، والتعريف بفرص الاستثمار لجذب المستثمرين.
- الحوار مع القطاع الخاص لإعداد رؤية مشتركة للشراكة والاستثمار في القطاعات الإنتاجية الواعدة والمشاريع والصناعات الصغيرة.
- قيام وزارة المياه والبيئة بإعداد دليل خاص بالاشتراطات والمعايير للبيئة اليمنية.
- العمل على حماية المواطن بالاتفاق مسبقاً على تحديد تكلفة الخدمة المقدمة.
- تهيئة البيئة الجاذبة لشراكة القطاع الخاص بالاستثمار في البنية التحتية.
- تحديد المشاريع وفقاً لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي ترغب الحكومة بضرورة شراكتها مع القطاع الخاص.

- تعزيز دور القطاع المصرفي في تمويل مشروعات الشراكة.
- 2 إصلاح السلطة القضائية من خلال الآتي:
- العمل على تطوير المحاكم التجارية بما يعزز كفاءة أداء المحاكم التجارية.
- سرعة البت في قضايا القطاع الخاص المنظورة أمام القضاء.
- ضمان استقلال القضاء.
- 3- الإصلاح الإداري:
- يتطلب لشراكة القطاعيين إجراء إصلاحات إدارية للهيئات الحكومية ومواردها البشرية لمواكبة التطورات التكنولوجية.
- 4 نشر الثقافة المجتمعية لتقبل شراكة القطاع الخاص، وقيامه بتقديم الخدمات بدلا عن الدولة.

ثانيا: مهام القطاع الخاص وتتجسد في الآتي:

- 1 التعاون مع أجهزة الأمن من خلال القيام بإجراءات أمنية داخلية في منشآت القطاع الخاص.
- 2 تحديد ممثلين للقطاع الخاص في المجلس الأعلى للشراكة.
- 3 الالتزام بالقوانين واللوائح المنظمة للاستثمار والتسجيل الشركات التجارية والاستثمارية.
- 4 مشاركة الحكومة في الترويج الاستثماري والقيام بمبادرات للاشتراك في فعاليات مشابهه.
- 5 ضرورة التعاون مع الجانب الحكومي بالالتزام بأليات النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد والرشوة.
- 6 إعداد رؤية استراتيجية لمشاركة القطاع الخاص في تطوير المنطقة الحرة والمناطق الاقتصادية.
- 7 تجسيد سيادة القانون الضريبي على دخول وأرباح القطاع الخاص من خلال الالتزام بسداد الضرائب والجمارك المستحقة.
- 8 الالتزام بتطبيق معايير الحوكمة والأنظمة الإدارية الحديثة.
- 9 إعداد آلية لتطوير القدرة التنافسية.

ثالثا: التنظيم القانوني للشراكة القطاعيين العام والخاص:

أظهرت الحكومة اليمنية إلى جانب القطاع الخاص اهتماما بموضوع شراكة القطاعيين الخاص والعام خصوصا بعد انضمام الجمهورية اليمنية إلى اتفاقية منظمة التجارة العالمية وتنمية الاستثمار والدفع بحركة التنمية إلى الأمام وتنمية الاقتصاد بما يتوافق مع المتغيرات العالمية، إذ بدأت بالإعداد والتحضير لشراكة بين القطاعيين العام والخاص، وعملت الحكومة على تشكيل لجنة لإعداد مسودة مشروع قانون شراكة وقد أنجز في عام 2014م، الا أن قيام الحرب قد أدت لعرقلة إنجاز ذلك.

وفي الوقت الحاضر وعلى ضوء المستجدات في الساحة اليمنية دعا القطاع الخاص في إطار سيطرة الحكومة الشرعية الى الحوار مع الحكومة لمناقشة موضوع شراكة القطاعيين العام والخاص ولإدراك الحكومة بأهمية ذلك ولعدم قدرتها بمفردها القيام بتمويل وتنفيذ مشروعات البنية التحتية لذلك عليها تبني دعوة القطاع الخاص

- للحوار لتحقيق شراكة حقيقية تقوم على أسس صحيحة تحمي المصالح العامة والخاصة، وبناء عليه وجب العمل على إعداد مسودة مشروع قانون ينظم شراكة القطاعين العام والخاص بحيث يتضمن الآتي:
- بيان أهداف شراكة القطاعين العام والخاص يتجسد في تحديد أهداف القانون.
 - تحديد الإطار المؤسسي والتنظيمي لشراكة القطاعين العام والخاص ويتجسد بتسمية الهيئات العاملة في إطار الشراكة وتحديد مهامها وصلاحياتها.
 - تحديد الإجراءات الفنية والإدارية والقانونية التي تتم بموجبها فتح باب المنافسة والاعلان وكيفية تقديم الوثائق والعطاءات وإجراءات الفحص والبت والإرساء وبيان شروط اختيار المتعاقد مع الجهة الحكومية وإبرام العقد.
 - بيان أحكام عقد الشراكة وطبيعته القانونية لما يترتب عليه من آثار قانونية في تحديد الجهة القضائية المختصة في نظر المنازعات الناشئة.
 - تحديد الجهة الرقابية والإدارية من الجانب الحكومي وتبسيط الإجراءات وتجنب أسلوب المركزية الإدارية لما لها من آثار سلبية على بيئة الاستثمار.
 - تحديد الضوابط القانونية لسلوك العاملين في الشراكة، وكيفية تقديم التظلمات والشكاوى.
 - بيان الالتزامات المالية والضمانات الحكومية.
 - كيفية تسوية المنازعات الناشئة بين المستثمرين والجهات الحكومية أو غيرها من الجهات.
- استنادا إلى ما ذكر أعلاه فإنه أصبح ضرورة تشكيل لجنة لإعداد مسودة قانونية لتنظيم شراكة القطاعين العام والخاص تستند الى الأسس الدستورية والقانونية والمتطلبات والإصلاحات لقيام شراكة ناجحة، فما طرح أعلاه يشكل الإطار القانوني لشراكة ناجحة تقوم على أسس صحيحة تضمن حماية حقوق الشركاء وتلبية احتياجات المجتمع من البنى الأساسية.

النتائج:

توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها:

- 1- الشراكة هي الترتيبات المشتركة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنفيذ مشاريع البنية التحتية لتحقيق أهداف التنمية، وبحيث تكون الموارد والإمكانات لكلا القطاعين مستخدمة معا بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات والمخاطر بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن.
- 2- تعد شراكة القطاعين العام والخاص في الجمهورية اليمنية ضرورة وذلك لعدم قدرة الدولة القيام بتمويل مشروعات البنية الأساسية بمفردها مما يتطلب التوجه للقطاع الخاص للقيام بواجبه تجاه المجتمع من خلال الدخول في شراكة مع القطاع العام على أسس تحمي مصالح الشركاء.

3- غياب النص الدستوري الذي يعزز شراكة القطاعين العام والخاص لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

4- أكدت الدراسة على وجود توصيات تضمنتها وثيقة مؤتمر الحوار الوطني بضرورة شراكة القطاعين العام والخاص كحل للخروج مما تعانيه الدولة من عجز في تلبية احتياجات السكان والنهوض بعملية التنمية وتطوير الاقتصاد الوطني.

5- أكدت الدراسة غياب الاستقرار الأمني والسياسي مما ترتب عليه خلق بيئة غير جاذبة للاستثمار.

6- ضرورة مراجعة النصوص القانونية بما يتفق مع توجه الدولة نحو شراكة تقوم على أسس سليمة.

7- عدم القدرة على حماية الممتلكات العامة ومكافحة الفساد والإرهاب ومنع حمل السلاح بسبب الحرب الدائرة إلى جانب غيرها من الأسباب.

8- غياب التنظيم القانوني لشراكة القطاعين العام والخاص في الجمهورية اليمنية.

التوصيات:

بناء على النتائج التي توصلت لها الدراسة نوصي بالآتي:

أولاً: نوصي مجلس القيادة الرئاسي والحكومة والقطاع الخاص بتبني آلية للشراكة بين القطاعين العام والخاص ونقترح لتحقيق ذلك اتباع الخطوات الآتية:

- الدخول في مفاوضات وحوار لوضع الإطار الفكري والقانوني بما يحمي المصلحة العامة والخاصة.
- تشكيل لجنة من المختصين القانونيين والفنيين بإعداد مسودة قانون ينظم الشراكة بين القطاعين وعرضه على ممثلي القطاع الخاص والجانب الحكومي لمناقشته والخروج برؤية مشتركة في كافة بنوده.
- ينبغي على مجلس القيادة الرئاسي والحكومة العمل بإرادة سياسية قوية لإجراء الإصلاحات في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية.
- حث الجهات المختصة العمل على تهيئة بيئة استثمارية لتشجيع الاستثمار وجذب المستثمرين المحليين والدوليين.

- نشر الوعي المجتمعي بثقافة شراكة القطاعين العام والخاص في المجتمع.

- مشاركة القطاعين العام والخاص في الترويج للاستثمار في اليمن.

- التزام القطاعين العام والخاص بألية النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.

- مشاركة القطاع الخاص في عملية مراجعة التشريعات المرتبطة بموضوعات الشراكة وابداء الملاحظات

لتعديلها بما يتناسب مع حماية مصالح القطاعين.

- ثانياً: نوصي الجهات الحكومية المختصة بتبني آلية للشراكة التعاونية بين القطاعين العام والخاص لما تتسم به من تقاسم المهام والواجبات والاشتراك معا باتخاذ القرار، ولتحقيق ذلك نقترح الآتي:
- القيام بالدراسات والورش لتحديد نطاق الشراكة مع القطاع الخاص للقيام بدوره ليشمل مختلف المجالات الخدمية والتنمية.
 - دراسة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية عند تحديد الأسلوب الأمثل لشراكة القطاعين العام والخاص في الجمهورية اليمنية.
 - تحدد الجهات الحكومية المختصة وفقا لخطط التنمية الاقتصادية المشروعات التي تحتاج لتنفيذها شراكة القطاع الخاص بناء على دراسة الجدوى المعدة من قبل المختصين مع تحديد الأسلوب الأمثل للشراكة.

قائمة المراجع:

- 9- د. أنس محمد جعفر، د. أشرف أنس جعفر، العقود الإدارية، دراسة مقارنة لنظام المناقصات والمزايدات وتطبيقه للقانون رقم 89 لعام 1998 بإصدار قانون المناقصات والمزايدات في مصر ولائحته التنفيذية وفقا لآخر تعديلات 2020 مع دراسة لعقود ال p.o.t وعقود الشراكة مع القطاع الخاص، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة 2011.
- 10- د. عبد الوهاب عبد الله أحمد المعمري، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في القانون اليمني ودورها في تجاوز التحديات المعاصرة، مجلة الدراسات الاجتماعية، المجلد الخامس والعشرون، العدد (1)، مارس 2019م.
- 11- د. عمار فوزي كاظم المياحي، الشراكات بين القطاع الخاص والقطاع العام (ppp) نظرة مالية وتشريعية، بدون بيانات.
- 12- أ. م. د. صعب ناجي عبود، التنظيم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص، مجلة جامعة تكريت للحقوق سنة 1، المجلد (1)، العدد (1)، الجزء (1)، سبتمبر 2016.
- 13- د. أنيس بو ذياب، الشراكة بين القطاعين العام والخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني مجلة الدفاع الوطني - العدد 99- كانون الثاني - 2017.
- 14- صاففة خيرة، الإطار القانوني للشراكة بين القطاع العام والخاص في التشريع الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 9، العدد (2) لسنة 2022.
- 15- د. هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة 000، العدد الحادي والثلاثون، الجزء الرابع، 2016.

- 16- د. محمد إسماعيل، موجز سياسات، العدد العاشر، 2020 م، صادر عن صندوق النقد العربي - أطر
الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية.
- 17- الوثائق القانونية:
- 18- دستور الجمهورية اليمنية المعدل 2001.
- 19- قانون رقم (45) لسنة 1999 بشأن الخصخصة.
- 20- قانون رقم 15 لسنة 2010م بشأن الاستثمار.
- 21- قانون رقم 4 لعام 2000 بشأن السلطة المحلية.