

## الشراكة بين القطاعين العام والخاص في القانون اليمني ودورها في تجاوز التحديات المعاصرة

د. عبدالوهاب عبدالله أحمد العمري<sup>(1)\*</sup>

© 2019 University of Science and Technology, Sana'a, Yemen. This article can be distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License](#), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

© 2019 جامعة العلوم والتكنولوجيا، اليمن. يمكن إعادة استخدام المادة المنشورة حسب رخصة مؤسسة المشاع الإبداعي شريطة الاستشهاد بالمؤلف والمجلة.

<sup>1</sup> أستاذ الفقه والقانون التجاري المشارك - جامعة العلوم والتكنولوجيا - اليمن  
\*عنوان المراسلة: [a.almamary@ust.edu](mailto:a.almamary@ust.edu)

## الشراكة بين القطاعين العام والخاص في القانون اليمني ودورها في تجاوز التحديات المعاصرة

### الملخص:

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير بعد أن اتضح أن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد وجمع إمكانيات المجتمع كافة؛ لتشارك في انشاء وتشغيل المشاريع بأنواعها المختلفة، بعد أن واجهت التنظيمات المؤسسية في القطاعات العامة والخاصة تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية الطموحة والمنشودة. لذلك تسعى الدول المتقدمة والنامية - على حد سواء - إلى إيجاد التنظيمات المؤسسية والتشريعات والنظم؛ لتبني التنظيمات التشاركية التي تسهم فيها قطاعات المجتمع كافة؛ من أجل خدمة أهدافها على أساس: تشارك تعاون، وحوكمة جيدة، ومساءلة شفافة، ومنفعة متبادلة؛ ومن هنا تبرز ضرورة توفير التشريعات المواكبة لهذا الغرض؛ لذا فإن هذا البحث يهدف إلى تحليل الاحتياجات التشريعية في ضوء الحاجات التنموية والإشكالات العملية والإدارية في ضوء مفاهيم الشفافية، والإفصاح، والمشاركة، ويعتمد الباحث في تحقيق هذا الهدف على المنهج العلمي القائم على التحليل والمقارنة؛ وصولاً إلى النتائج العلمية المتعلقة بالموضوع - محل البحث-، وتقديم التوصيات المناسبة والمفيدة في هذا المجال، في ضوء الاستنتاجات التي ظهرت من خلال هذا البحث، وأبرزها الحاجة الماسة إلى تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجمهورية اليمنية، وهذا يستلزم مراجعة التشريعات ذات الصلة وسن القوانين المكتملة لها، بما يضمن تحقيق هذه الشراكة وتحقيق أهدافها.

الكلمات المفتاحية : الشراكة، القطاع العام، القطاع الخاص.

## Public-Private Partnership in Yemeni Law and its Role in Overcoming Contemporary Challenges

### Abstract:

The public-private partnership has gained great interest as the economic and social development process depends on mobilizing and gathering all the potentials of the society to participate in establishing and operating various projects. This may help the independent institutional organizations to overcome the challenges and difficulties and achieve their goals at the target levels. Therefore, both developed and developing countries seek to create institutional structures, legislations and systems to adopt participatory organizations in which all sectors of society contribute to serving their objectives on the basis of cooperative participation, good governance, transparent accountability and mutual benefit. This entails the need to keep pace with the necessary legislations. Thus, the study aims to analyze the legislative requirements in light of development needs and practical and administrative problems applying the concepts of transparency, disclosure and cooperation. The scientific method which is based on the analysis and the comparison approach was adopted to achieve the required results and provide the relevant and appropriate recommendations in this field. The main findings of the study revealed the urgent need to activate the partnership between the public and private sectors in the Republic of Yemen. This requires reviewing the relevant legislations and enacting complementary laws to achieve the objectives of partnership between public and private sectors.

**Keywords:** partnership, public sector, private sector.

## المقدمة:

تعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الموضوعات التي باتت تحظى باهتمام كبير لما لها من دور في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ ولذلك تعمل جميع الدول إلى إيجاد أطر مؤسسية وتشريعية لتحفيز المؤسسات التي تتشارك فيها القطاعات المجتمعية والتي تعمل على تنفيذ وتطوير المشروعات والبرامج لخدمة أهدافها وفق أسس تشاركية ومعايير تحقق: الجودة، وقيم ومبادئ الحوكمة، والشفافية، وتبادل المنافع.

وتمر بعض البلدان - ومنها اليمن - بظروف استثنائية نتيجة الصراعات والحروب التي تضعف وتحطم معظم البنى التحتية، وهذا يحتم تأهيل وتطوير مشاريع البنية التحتية، إضافة إلى صعوبة تلبية احتياجات السكان المتنوعة والمتجددة، حيث تواجه الحكومات في هذه البلدان تحديات كبيرة نتيجة ذلك؛ ولذلك فهي لن تستطيع بإمكاناتها المحدودة أن توفر التمويل المطلوب من الخزينة العامة لمواجهة ذلك، وهذا يعني أنها بحاجة إلى تضافر كافة الجهود، ولن يتم ذلك إلا من خلال تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص ليقوم بمسؤوليته وخاصة في هذه الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، ولا سيما الشراكة في التجارب الناجحة بين القطاعين العام والخاص في بعض المجالات التي منها المجال المصري، والاتصالات وغيرها.

ولأجل تلبية هذه الاحتياجات في اليمن فإنه يلزم على الدولة تحفيز مشاركة القطاع الخاص في توفير إنشاء البنية التحتية الأساسية للخدمات (الجهاز التنفيذي لاستيعاب تعهدات المانحين، 2014)، ولاشك أن مشاركة القطاع الخاص مع القطاع العام سوف تحقق الكثير من الفوائد فهي بالتأكيد لن تقتصر على إيجاد الاحتياجات التمويلية فقط، بل تتعدى ذلك إلى تهيئة وتوفير بيئة تنافسية جاذبة للاستثمارات، كما أنها لا شك ستؤثر إيجاباً في استقطاب الكوادر الإدارية وجلب التقنية، حيث يتميز القطاع الخاص بقدراته في هذا المجال: نظراً لطبيعة استثماراته، وهذا بدوره سيؤثر بشكل إيجابي على القطاع العام ويسهم في تطويره، كما أنه سيحقق خدمات أفضل للمجتمع سواء من حيث طريقة الحصول على الخدمة أو جودتها أو تكاليفها.

ونظراً لما سبق، وحرصاً من الحكومة اليمنية لجذب الاستثمارات وتحفيز القطاع الخاص للاستثمار في مشاريع البنية التحتية فقد بدأت الحكومة اليمنية في إجراءات إصدار قانون خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في مستهل عام 2008م، وهذا ما أكدته الحكومة في مؤتمر الرياض المنعقد في شهر سبتمبر 2012م والذي عبرت عنه بالتزامها باستكمال إجراءات إصدار هذا القانون، من خلال تقديمه إلى مجلس النواب؛ وذلك لأهميته، وضرورته في تنفيذ اصلاحات لقطاعات أخرى حيوية كقطاع الطاقة وغيرها.

وقد تم إعداد مسودة قانون دعم الشراكة بين القطاعين العام والخاص لإيجاد إطار عملي لتنفيذ المسؤوليات المشتركة بين هذين القطاعين، وهذه المسودة أحييت إلى مجلس النواب، ويتميز هذا القانون أنه ينظم مجموعة من الحالات ويضع ضوابط لها، ومن ذلك ما يتعلق بالخدمة طويلة المدى، وموضوع الشراكة في مخاطر المشاريع الخاصة والعامة، وتحديد الممارسات الجيدة التي تخدم التنمية الاقتصادية في الجمهورية اليمنية.

## الدراسات السابقة:

تعددت الدراسات السابقة في موضوع البحث، وفيما يلي عرض لأهم الدراسات السابقة، وذلك على النحو الآتي:

- دراسة Hart (2003)؛ وقد تناولت العقود غير المكتملة والملكية العامة؛ ملاحظات، وتطبيق على الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وتناولت كذلك الحدود بين الشركات العامة والخاصة في الاقتصاد الرأسمالي والعلاقة بين التشريعات والأنظمة النظرية والخصخصة ونظريات التعاقد غير المكتملة للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- دراسة الأشقر (2010)؛ وقد تناولت موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم في الأردن، وما قدمته من حلول لمشاكل التعليم وإسهامها في استيعاب الأعداد المتزايدة في الطلب على التعليم، وقد استخدمت الدراسة المنهج النوعي من خلال المقابلة الفردية والمقابلة الجماعية مع عينة البحث، وتوصلت الدراسة إلى أن للشراكة بين القطاعين العام والخاص مبررات موضوعية سواء في التخطيط أو التنفيذ أو الإشراف وأنها تسهم في حل المشكلات التي يعاني منها قطاع التعليم.
- دراسة البلوي (2011)؛ وقد تناولت موضوع الشراكة كمدخل لتحسين الجودة في الخدمات وركزت على القطاع الصحي في المملكة العربية السعودية، وقد استخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، حيث اعتمدت على الأسلوب المكتبي والأسلوب الميداني، وتوصلت الدراسة إلى أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تسهم بشكل إيجابي في تحسين خدمات القطاع الصحي من خلال الإمكانيات المادية والخبرات الفنية التي يمتلكها الفريقان.
- دراسة عمراني (2011)؛ وقد تناولت عقود الشراكة العمومية الخاصة-دراسة مقارنة، وركزت على العقود العمومية التي تتم مع القطاع الخاص من أجل ضمان خدمة مرفق عمومي، وقد توصل الباحث إلى أن عقود الشراكة بالمعنى الضيق ليست مجرد تقنيات تعاقدية تهدف إلى تحسين أداء الجمعيات العمومية ورفع درجة جودة خدماتها، بل إنها تعتبر أحد تجليات التحولات التي تشهدها الدول والمجتمعات العربية خاصة من ناحية إعادة تعريف المصلحتين العامة والخاصة، وإدراج المعايير الاقتصادية الناجحة في ذلك، وكذا إعادة تحديد دور القطاع العمومي في الحياة المجتمعية.
- دراسة الهواره (2013)؛ وقد هدفت إلى معرفة أثر الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأثرها على التوجه الريادي من وجهة نظر العاملين في المؤسسات المتوسطة والصغيرة في المدن الصناعية في الأردن، وكذلك مستوى الشراكة مع تقديم مقترحات للشراكة والتوجهات في السياسات، وقد استخدمت الدراسة المنهج الوصفي، والبحث الميداني بالعودة إلى المراجع والمصادر ومسح آراء عينة البحث، وتوصلت الدراسة إلى أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص من وجهة نظر الباحثين على التوجه الريادي، وما تحققه تلك الشراكة من مزايا متعلقة بالاستمرارية والفاعلية والاستقلال والابتكار.
- دراسة هاشم (2015)؛ وقد تناولت موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد بالعراق بين المنظمات الأساسية والرؤى الاستراتيجية للتطبيق، ودور هذه الشراكة في التغلب على الظروف الاقتصادية والإدارية المرتبكة التي تمر بها العراق، وقد استخدمت الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي، وتوصلت إلى عدد من الاستنتاجات، منها أن إشراك القطاع الخاص يعد ضرورة ملحة في هذه الظروف، وأن شراكات القطاعين العام والخاص هي اتفاقيات بينهما تتضمن تنظيم العمل والحقوق والالتزامات، وأن التطبيق الناجح لهذه الاتفاقيات يحقق نتائج اجتماعية للمجتمع.
- دراسة خيدر (2015)؛ وقد تناولت الشراكة في ظل اقتصاد السوق، وخلصت إلى أن أسلوب الشركات ذات الاقتصاد المختلط والشراكة هو شكل استثماري يهدف إلى التنمية، وضرورة تبني الاستراتيجيات الملائمة، وأنه يجب التوجه نحو إقامة تكتلات اقتصادية مع شركاء يتقاربون مع مستوى قوة اقتصادها، مع ضرورة النظر إلى مختلف الآثار بعيدة المدى لهذه العلاقة، وضرورة أن تدرس الحكومة جميع الخطوات التي تسبق إبرام الشراكة في أي قطاع من القطاعات، كما أن عليها محاولة التمتع بقوة تفاوضية أكثر بصفتها الممثل للقطاع العام، والراعي لمصالحه.
- دراسة بوط (2016)؛ وقد ركزت على موضوع استراتيجيات الشراكة وأثرها على الوضعية المالية للمؤسسة، حيث بين الباحث أن الشراكة كبديل استراتيجي لها الكثير من التبعات والآثار على جميع المستويات، وتختلف هذه الآثار والتبعات بحسب شكل وصيغة عقد الشراكة، وتؤثر هذه الشراكة على الوضعية المالية للمؤسسة بشكل إيجابي، وخلص الباحث إلى أن الشراكة تؤدي إلى نوع من التعاون والتكامل، وإن كانت الدوافع لها تتأثر بالهولة التي تأثرت بها مختلف المجالات وارتفاع تكاليف التكنولوجيا والبحث والتطوير وتناقص فرص الاندماج بين الشركات.

- دراسة خوجة (2018)؛ وقد تناولت عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ نظراً لأهميتها في العصر الحديث، وإسهاماتها القانونية والاقتصادية، وتطوير الأساليب لإدارة المرافق العامة، وخلصت الباحثة إلى أن نجاح الشراكة لا يقتصر على التشريعات والأنظمة، وإنما يلزم توفر علاقات وروابط ناجحة بين أطراف الشراكة، وذلك من خلال تعزيز الشفافية والإفصاح والمسائلة والحقوق المتساوية لأصحاب المصلحة وتحديد المسؤوليات؛ لرفع كفاءة استخدام الموارد المادية والاستفادة القصوى من الموارد البشرية، وتعزيز القدرة التنافسية، وجذب مصادر تمويل جديدة، والتوسع في المشاريع لإيجاد مزيد من فرص العمل.

### التعليق على الدراسات السابقة:

بعد عرض ما سبق من الدراسات السابقة التي تناولت موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكن القول: إن هذه الدراسة تعد استكمالاً مهماً للدراسات السابقة، فهي تسد فجوة بحثية يمكن تحديدها في أن هذه الدراسة تعد دراسة نادرة في المجتمع اليمني في هذا الموضوع (حسب علم الباحث)، وهذا يعطيها أهمية خاصة في هذه الظروف التي تمر بها اليمن، حيث إنها تناولت الشراكة من الناحية القانونية، ودور التشريعات في تحقيق أهدافها مع المقارنة بمخرجات الحوار الوطني الشامل.

وتتفق هذه الدراسة مع الدراسات السابقة في أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ونتائجها الإيجابية التي تعود على كلا القطاعين، وأن هذه الشراكة تؤدي إلى إيجاد بيئة من التعاون والتكامل، وأنها تساهم في حل مشكلات القطاع العام في توفير وإدارة الخدمات الأساسية للمجتمع بالإفادة من إمكانيات القطاع الخاص.

وتختلف هذه الدراسة عن الدراسات السابقة في أنها ركزت على دراسة موضوع الشراكة في اليمن، مع الأخذ في الاعتبار التشريعات النافذة ومخرجات الحوار الوطني التي ركزت على موضوع الشراكة، وبالتالي فهي تعبر عن رغبة مجتمعية ورسمية في إيجاد نظام محفز للشراكات بين القطاعين العام والخاص، ولا شك أن هذا الموضوع مهم، ويزداد أهمية في ظل الظروف الاستثنائية التي تمر بها اليمن.

وقد تمت الاستفادة من الدراسات السابقة في تحديد الإطار العام للموضوع محل البحث من حيث التعريف والمفهوم، ووضع أساس للدراسة، وصولاً إلى ترتيب منهجي لتحليل المفاهيم واستنباط النتائج والخروج بالتوصيات والمقترحات المفيدة لتحقيق أهداف البحث في ضوء تلك النتائج.

### مشكلة البحث:

تعاني الحكومة في اليمن عجزاً في الموازنة، وزيادة الدين العام، إضافة إلى المشاكل التي نتجت بسبب الحرب والظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد مما يستلزم البحث عن سبل لمواجهة هذه المشاكل والتحديات، وذلك من خلال الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص، ومن خلال برامج الشراكة معه، وضرورة وجود تشريعات وأطر مشجعة لذلك.

ويمكن تحديد مشكلة البحث في الإشكاليات التي ظهرت نتيجة تفاقم الحاجات التنموية بسبب الحرب والأزمات التي تعرضت لها اليمن، والحاجة إلى تحليل الاحتياجات التشريعية في ضوء الحاجات التنموية والإشكالات العملية والإدارية، وفي ضوء مفاهيم الشفافية والإفصاح والمشاركة بين القطاعين العام والخاص لمعالجة هذه الإشكاليات.

## أهداف البحث:

هذا البحث يهدف إلى تحقيق الآتي:

- 1 - بيان المقصود بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 2 - توضيح موضوع الشراكة في التشريعات اليمنية.
- 3 - تحديد الجهات الدستورية والقانونية الخاصة بالشراكة في مخرجات الحوار الوطني الشامل.

## أهمية موضوع البحث:

تجلت أهمية هذا الموضوع في السنوات الأخيرة ولاسيما في الظروف الاستثنائية التي تمر بها اليمن، حيث إن هذا الموضوع لا يقتصر على القوانين والأنظمة فقط، بل يتعدى ذلك إلى الحاجة إلى إيجاد علاقات واضحة بينها وبين المفاهيم الحديثة كالحكومة وغيرها، وهذه المفاهيم لها أبعاد متعددة تنظيمية وهيكلية وإدارية واقتصادية وتشريعية واجتماعية، وهذه الجوانب تلتقي في نقاط مشتركة تتمثل في مبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة والمشاركة والعدالة لأصحاب المصلحة وتحديد المسؤوليات والواجبات؛ بهدف رفع كفاءة استخدام الموارد، وتعزيز القدرات التنافسية، وجذب الاستثمار، وإيجاد مصادر تمويل جديدة، والتوسع في المشاريع؛ لإيجاد وتوفير المزيد من فرص العمل، والحد من البطالة، والمساهمة في الاستقرار الاقتصادي.

## أسئلة البحث:

هذا البحث يسعى للإجابة عن السؤال الرئيسي الآتي: ما دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في القانون اليمني في تجاوز الصعوبات والتحديات المعاصرة؟

ويمكن الإجابة عن هذا السؤال من خلال الإجابة عن التساؤلات الآتية:

- 1 - ما المقصود بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، وما أهميتها؟
- 2 - ما النصوص التشريعية الخاصة بموضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟
- 3 - ما الجهات الدستورية والقانونية التي نصت عليها مخرجات الحوار الوطني الشامل في موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

## المنهج المستخدم:

استخدم الباحث في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة التشريعات المتعلقة بموضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمقارنة مع الجهات الدستورية والقانونية التي تضمنتها مخرجات الحوار الوطني، وصولاً إلى تحقيق أهداف البحث والتوصل إلى نتائج علمية وتوصيات مفيدة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

## مصطلحات البحث:

- القطاع العام: ويقصد به القطاع الحكومي، وهو المسؤول عن إدارة وتنفيذ المشروعات الحكومية في الجمهورية اليمنية.
- القطاع الخاص: وهو القطاع غير الحكومي، وهو الذي لا تملكه الحكومة، ويشمل الشركات والمؤسسات الخاصة والأفراد.
- الشراكة: اتفاق بين القطاعين العام والخاص؛ لتنفيذ مشروعات في البنية التحتية والخدمات، يتولى بموجبه القطاع الخاص المشاركة في الإدارة والتنفيذ؛ وتبقى ملكية المشروع للقطاع العام.

## نتائج البحث:

توصل الباحث إلى نتائج البحث من خلال الإجابة عن أسئلة البحث الآتية:

ففي الإجابة عن السؤال الأول: ما المقصود بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، وما أهميتها؟

نجد أن موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص يحتل اهتماماً كبيراً في جميع البلدان وخاصة في ظل التفكير الاقتصادي الحديث الذي يعتمد على توجيه وحشد إمكانيات المجتمع وطاقاته وموارده وخبراته في كل من القطاعين العام والخاص؛ بهدف التشارك في صورة تنظيمات إدارية ومؤسسية تقوم بإنشاء وإدارة المشروعات؛ حيث إن القطاع العام وصل إلى قناعة مفادها أنه لم يعد قادراً على تلبية احتياجات المجتمع وتقديم الخدمات له في ظل ازدياد وتوسع حجم هذه الطلبات والاحتياجات، ولكن هذا لن يتأتى إلا بإيجاد نظام للشراكة بينه وبين القطاع الخاص يحقق الأهداف المشتركة لكل منهما، ويضمن لهما الحقوق والمصالح المشروعة، وهذا لا شك يستلزم توفر تشريعات وحلول إدارية ومؤسسية تعتمد الدولة بالاستفادة من النظريات الحديثة في مجال الإدارة والحوكمة التي تعتمد الشفافية والمساءلة والمنفعة المتبادلة.

وظهر مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص حديثاً كبديل عن مفهوم الخصخصة، نتيجة للإخفاقات التي تعرضت لها المشاريع التي تقوم على أساس الخصخصة، بسبب انفراد أحد القطاعين بإدارة المشاريع دون القطاع الآخر (الأشقر، 2010).

أولاً: تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

تعددت تعريفات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث يلاحظ أن الأدبيات التي وضعت تعريفاً لهذا الموضوع، تعنى بأوجه وجوانب المشاركة التي تقوم على التعاون والتفاعل بين القطاعين العام والخاص من خلال توجيه وتوظيف كواردها وإمكانياتها البشرية والمادية وتنظيماتها المؤسسية، حيث يلتزم القطاعان بتحقيق الأهداف المشتركة لكل منهما مع ضمان العدالة وحرية الاختيار والمسؤولية المشتركة التي تعني بتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي تلامس السواد الأكبر من المجتمع، وتؤثر بشكل إيجابي على المدى البعيد ليوافق المجتمع غيره من المجتمعات المتقدمة في التطورات الحديثة، ويحقق له وضع تنافسي أفضل.

وقد عرف المجلس الوطني الأمريكي الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها مشروعات تعاونية تقوم على عقود طويلة الأجل، تقدم بموجبها خدمات عامة على أساس احتياجات عامة محددة بوضوح (ربايعة، 2010).

ونجد أن مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص ينظر إليها البعض إلى أنها علاقة طويلة الأجل بين الدولة ممثلة بالجهات الإدارية المختصة فيها وبين القطاع الخاص، وهذه العلاقة تسعى إلى تمكين القطاع الخاص من إدارة وتشغيل المشروعات التي تقوم من خلالها بتقديم خدمات أو تطوير المشروعات التي كانت أجهزة الدولة مكلفة بتنفيذها، وهذا لا شك يحول دون الإخلال بدور الحكومات في النهوض بمسؤوليتها في ذلك، ولكن يتم ذلك بطريقة تشاركية بينهما، ويتم تنظيمها بطريقة التعاقد في صورة تحفظ لكل منهما حقوقه ومصالحه، ويشمل ذلك مشروعات البنية التحتية وتقديم الخدمات وغيرها (المهداوي، 2013).

وتتم الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأشكال مختلفة من حيث التنظيم، واتخاذ القرار، ونوع القطاع، وطبيعة النشاط، وحجم النشاط، وتفاوت فيها درجة المشاركة والمسؤولية والمخاطرة، ومن صورها: عقود الخدمات، وعقود الإدارة، وعقود التأجير، وعقود الامتياز، والمشروعات المشتركة، والإسناد للغير، وعقود (Build – Operate – Transfer) B.O.T، وعقود P.P.P أو P3 (Public - Private Partnership)، وهي إما أن تكون شراكة تعاونية أو شراكة تعاقدية (البلوي، 2011).



## ثانياً : أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص :

تتيح الشراكة بين القطاعين العام والخاص الاستفادة من مهارات القطاعين العام والخاص التي تكمل بعضها بعضاً؛ بهدف تحسين الخدمات وتطوير العمل وترشيد النفقات وتشجيع الاستثمار وخلق فرص عمل جديدة، كما تتيح الشراكة للدولة الرقابة بشكل مباشر للتأكد من تقديم الخدمات على المستوى المطلوب ووفق المعايير المعتمدة، وقد برزت أهمية الشراكة في الدول النامية لأن القطاع الحكومي لا يملك الموارد الكافية لتلبية معدلات الزيادة السنوية في الطلب على خدمات البنية التحتية (ربايعة، 2010).

وقد غدت الشراكة بين القطاعين العام والخاص أنموذجاً حديثاً لتحفيز الاستثمار، فالقطاع العام يسعى إلى تلبية احتياجات المجتمع وتوفير البنية التحتية اللازمة له، والقطاع الخاص يسعى إلى تحقيق الأرباح، ومن خلال نموذج الشراكة يمكن التوصل إلى صيغة مناسبة للطرفين، تحقق أهدافهما بطريقة عادلة، لأن الحكومات في معظم الدول أصبحت تتحمل تكاليف كبيرة، وربما غدت غير قادرة على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها، وذلك نظراً لمحدودية مواردها المالية والبشرية والتكنولوجية، إضافة إلى تعدد وتنوع المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها توفير الخدمات والسلع وغيرها، كما أن الشراكة تخفف حدة المنافسة بين مختلف القطاعات، وذلك عبر تبادل الالتزامات بين الشركاء، وتفعيل العلاقات الإيجابية بين الحكومة والمواطن (البلوي، 2011).

واعتبرت الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أهم الطرق التي اقترحها الاقتصاديون لزيادة الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تحقيق مزايا كل من الاستثمار العام والخاص (ربايعة، 2010).

ويلزم لنجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص توفر عوامل منها: الدعم السياسي، وتحليل جدوى المشروعات قبل التعاقد مع دراسة المخاطر المحتملة وأن تكون عملية التعاقد جيدة البناء وشفافة وتنافسية، وتوفير رقابة فعالة من قبل القطاع العام، وتوفير الدعم الاستشاري المناسب، وحلول ابتكارية وابداعية من قبل القطاع الخاص (Chowdhury, Chen, & Tiong, 2011).

ورغم ذلك فإن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تواجه عدداً من التحديات تتمثل في تقليل السيطرة من الجانب الحكومي على الأعمال، بالإضافة إلى المخاطر السياسية المحتملة جراء سيطرة فئة معينة من القطاع الخاص تحمل توجهات سياسية معينة، وكذلك إمكانية عدم مطابقة الإنتاج للمواصفات والمقاييس، وضعف مستوى التنافس بين الشركاء واحتمال وجود أشكال من التحيز في اختيار الشركاء من القطاع الخاص (Levitt, Scott, & Garvin, 2019).

لذا فإن تعزيز الشراكة بحاجة إلى خطوات فعالة، تعمل على دراسة المشاريع والعمل على تقوية هذه الشراكة من خلال وضع إطار تشريعي ومؤسسي لضمان وجود شراكة فعالة بين الجانبين، وليصبح دور القطاع العام مراقباً ومنظماً ومشجعاً (الهواره، 2013).

ويمكن القول: إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو تعاون مشترك في أحد المشاريع الخدمية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو غيرها، وإن دعم المشاريع الاستثمارية العائدة للقطاع الخاص يتطلب اتخاذ جملة من الإجراءات القانونية والإدارية والمالية من قبل الجهات ذات العلاقة، ولعل من بين تلك الإجراءات تأسيس هيئة مستقلة لتنمية تلك المشاريع، ومن الضروري جداً مشاركة الجهاز المصرفي في تسهيل تمويل وإعادة النظر في مستويات أسعار الفائدة المصرفية والمفروضة على القروض والتسهيلات الممنوحة للقطاع المعني، والنظر في إمكانية تأسيس شركات استثمارية (صناديق الاستثمار) لدعومه مالياً وفنياً من قبل الحكومة، وتشجيع إنشاء التجمعات الاستثمارية العائدة للقطاع الخاص من أجل زيادة قدرته التنافسية وتقديم الحوافز الضريبية له، وعلى العموم فإن تبني برنامج تأهيلي متكامل لكلا القطاعين، يركز بالذات على القطاع الخاص يتطلب إعادة هيكلة الجهاز المصرفي، وعلى نحو يخدم مهمة منح القروض المبسرة للقطاع الخاص لإنجاح أي إجراءات إصلاحية تصب في مجال تحقيق نمو ذاتي مستدام، بالإضافة إلى ذلك، لا بد من إجراءات إعادة هيكلة الجهاز المالي، وعلى نحو يقوم بتوفير الأموال اللازمة لدعم النشاط الإنتاجي

في القطاع المختلط الذي هو مجموعة الشركات التي يتم تأسيسها برأس مال مشترك بين مؤسسات الدولة ومؤسسات القطاع الخاص و الأفراد (هاشم، 2015).

وتهدف الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة: اقتصادياً واجتماعياً وادارياً، وهنا يبرز دور الدولة جلياً في تنفيذ المشروعات والمشاركة في إدارتها من خلال صلاحيتها في اتخاذ القرارات ورسم السياسات بموجب العقد الذي تم به تنظيم الشراكة مع القطاع الخاص نتيجة القناعة التي تم التوصل إليها: أن أحدهما لن يكون بالكفاءة اللازمة بشكل منفرد، وأنه بحاجة إلى مشاركة القطاع الأخر؛ سعياً نحو التكامل بينهما، ولاشك أن هذه الشراكة لها فوائد متعددة أهمها:

1. التخفيف على القطاع العام في مجال التمويل، حيث تحقق هذه الشراكة له فرصة مشاركة القطاع الخاص في تمويل المشروعات والخدمات.
2. تقليل وتوزيع المخاطر المحتملة نتيجة توجيه كوادر وامكانات القطاعين العام والخاص في هذه المشروعات المشتركة.
3. تحسين قدرات القطاع العام من خلال ما يكتسبه أثناء المشاركة مع القطاع الخاص في مجال الإدارة والتكنولوجيا وغيرها.
4. تحقق نتائج أفضل مما يمكن للقطاع المنفرد أن يحققها، وذلك من خلال تأثير الشركاء على الأهداف والقيم تجاه بعضهم البعض، وذلك بالسعي والتوصل إلى معايير أفضل، إضافة إلى إمكانية توسيع الموارد المالية، نتيجة تعاون وتكامل الأطراف فيما بينها.
5. تبني خيارات استراتيجية من قبل القطاعين تهدف إلى تطوير المشاركة بينهما وتبني أنظمة تنسيقية أفضل في المستقبل.
6. تحقيق حوكمة للعمل المشترك من خلال تعزيز مبادئ وقيم الإفصاح والشفافية والمساءلة في إدارة الموارد.
7. العناية بالبعد الاقتصادي بشكل أكبر والاهتمام به بما يحقق المصالح الاقتصادية والاجتماعية معاً.
8. إمكانية مواءمة البرامج والمشروعات بما يتناسب مع المجتمع نتيجة حرص القطاع العام على ذلك وقدرة القطاع الخاص بما يمتلكه من مرونة وقدرات وتكنولوجيا، وحل المشاكل التي قد تظهر.
9. إيجاد بيئة عمل مرنة وديناميكية تتجاوز البيروقراطيات الحكومية، وتسمح الشراكة للقطاع العام بتنفيذ التغيير دون الإخلال بمسؤولياتها في تطوير الخدمات الاجتماعية والتوجه المستقبلي وإدارة المشروعات والخدمات.
10. تحفيز الاستثمار من خلال السماح بدخول شركات جديدة تشجع المنافسة والابتكار، وتمنع الاحتكار.

ثالثاً: المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص:

المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص غدت من أهم العوامل المستخدمة لقياس أداء المؤسسات، فالمسؤولية المجتمعية اليوم تندرج تحت قائمة الواجبات القانونية والطوعية التي يجب على المؤسسات مراعاتها أثناء أداء أعمالها، فعلى جميع المؤسسات مراعاة الآثار الناتجة عن أعمالها في البيئة والمجتمع، وعليها وضع الاستراتيجية المناسبة التي تسهم في استمرارية التطوير وتحسين التفاعل مع العملاء والمحافظة على القيم الأخلاقية.

ولذلك فقد ظهر معيار (ISO 26000)، وهو معيار دولي أطلقته (ISO) في الأول من تشرين الثاني / نوفمبر 2010م التي قدمت موجهاً في مجال المسؤولية الاجتماعية لمؤسسات القطاع العام، وهذه الموجهاً تهدف إلى تعزيز المشاركة في برامج التنمية المستدامة من خلال تحفيز الشركات والمؤسسات الاقتصادية والبنوك وغيرها من منظمات اقتصادية إلى القيام بدورها في تحقيق المسؤولية الاجتماعية وتعزيز هذه الممارسة في هذه الشركات والمؤسسات والمنظمات وتطبيقها واقعياً في بيئتها الطبيعية ومجتمعاتها الداخلية (مباركي، والحمداني، 2014).

وقد تبدو برامج المسؤولية الاجتماعية للوهلة الأولى عائقاً سيثقل كاهل ميزانية المؤسسات لكن في الواقع يمكن أن تجني المؤسسة منه مكاسب متعددة من جراء ممارسة برامج المسؤولية الاجتماعية خاصة على المدى البعيد، وأهم تلك المكاسب: تحسين وتطوير صورة المنظمة أمام المجتمع، وأن المسؤولية الاجتماعية تمثل فرصة للمستثمرين في رفع قيمة استثماراتهم على المدى الطويل، وذلك لما تحظى به منظمات الأعمال من ثقة لدى أفراد المجتمع، والدور الكبير الذي تقوم به للحد من تلك المخاطر التي يتوقع أن تتعرض لها مستقبلاً، يضاف إلى ذلك أنه لا يمكن للقوانين والتشريعات وحدها أن تستوعب كل التفاصيل المرتبطة بالمجتمع، ولكن بوجود المسؤولية الاجتماعية فإنها ستمثل قانوناً اجتماعياً يعمل الجميع على تحقيقه (مقدم وبكار، 2014).

وهذا لا شك يدعم فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فبالإضافة إلى أنها تحقق مصالحها فإن هذا القطاع الخاص أيضاً يقوم بمسؤوليته الاجتماعية من خلال هذه الشراكة بالمساهمة في توفير الخدمات وتنفيذ مشاريع البنية التحتية وإدارة المرافق العامة، وبالتالي فإن معيار أيزو ISO 26000 الخاص بالمسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص الذي يسهم بدور رئيسي في خدمة المجتمع وتنميته يؤكد أن له دور إنساني واجتماعي في تقديم كثير من البرامج والخدمات الإنسانية والاجتماعية كنوع من رد الجميل للمجتمع.

وللاجابة عن السؤال الثاني حول ما هي النصوص التشريعية الخاصة بموضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

فقد برزت فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العشر سنوات الماضية، ولعل من أسباب ظهورها عجز الدولة عن مواكبة احتياجات المجتمع، والضغط المتزايدة على الميزانيات الحكومية لتوفير هذه الاحتياجات والبنية الأساسية والخدمات، يضاف إلى ذلك الشعور بالقلق تجاه عدم كفاءة الخدمات التي تقوم بها المؤسسات والأجهزة الحكومية، ونتيجة لذلك فقد اتجهت الحكومات إلى تطبيق نظام الشراكة مع القطاع الخاص ولاسيما في مجالات البنية التحتية والأساسية الاقتصادية، ومن ذلك مجالات: (الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والطاقة والمياه والطرق)، ولم يقف الأمر عند ذلك بل تجاوزه إلى البنية الأساسية الاجتماعية التي تتمثل في: (الصحة والتعليم العام والتعليم العالي والخدمات الأخرى).

وهذه الخدمات والقطاعات - كما هو معروف - كانت محصورة على الحكومات، فهي التي تضطلع وحدها بتقديم خدماتها وإدارة مشروعاتها بشكل أساسي، وهذا لا شك يستلزم الكثير من الاستثمارات، كما أن هذه القطاعات ومشروعاتها تحتاج إلى وقت أطول قبل أن تبدأ في إنتاج عائداتها بصورة اقتصادية، وعادة ما ترغب الحكومات في استمرار سيطرتها على تقديم تلك الخدمات، نظراً لضرورتها للمجتمعات الحديثة، وقد اتسمت خدمات القطاع العام نتيجة لاعتبارات اجتماعية في كثير من الحالات بضعف كفاءتها وارتفاع أسعارها وإهمال صيانتها وبطء تطويرها؛ نتيجة لعدم المرونة في القطاع العام، وبطء اتخاذ القرار لارتباطه بمؤسسات أخرى واعتبارات وطنية.

ولعل رغبة الحكومات في تقديم خدمات أفضل وبكفاءة أعلى لتحقيق الرضا المجتمعي عنها وفي ظل حاجتها إلى توفير مصادر تمويل إضافية قد جعلت الحكومات تتبنى الشراكة في القطاعين؛ لتقديم هذه الخدمات.

ومما سبق تتضح أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهذا ما حدا برجال القانون إلى سن قانون خاص بهذه الشراكة، وفي الجمهورية اليمنية برز الاهتمام بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، من خلال تضمن أحكام خاصة بها في عدد من القوانين، وظهر ذلك جلياً أيضاً في الموجهات التشريعية التي تضمنتها مخرجات الحوار الوطني الشامل، وبيان ذلك في الآتي:

أولاً: الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدستور:

نصت المادة 7 من دستور الجمهورية اليمنية في الفصل الثاني منه على الأسس الاقتصادية، بحيث: "يقوم الاقتصاد الوطني على أساس حرية النشاط الاقتصادي بما يحقق مصلحة الفرد والمجتمع، وبما يعزز الاستقلال الوطني وفق المبادئ الآتية:

1. العدالة الاجتماعية الإسلامية في العلاقات الاقتصادية الهادفة إلى تنمية الإنتاج وتطويره وتحقيق التكافل والتوازن الاجتماعي وتكافؤ الفرص ورفع مستوى معيشة المجتمع.
2. التنافس المشروع بين القطاعين العام والخاص والتعاوني والمختلط وتحقيق المعاملة المتساوية العادلة بين جميع القطاعات.
3. حماية واحترام الملكية الخاصة فلا تمس إلا للضرورة ولمصلحة عامة وبتعويض عادل وفقاً للقانون" (رئاسة الجمهورية اليمنية، 1994).

كما نص الدستور في المادة (10) 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".

ثانياً: الشراكة بين القطاعين العام والخاص في القانون:

صدر في اليمن القانون رقم (45) لسنة 1999م بشأن الخصخصة، والذي تنص المادة 3 فيه على أن هذا القانون يهدف إلى معايير تتفق مع أهداف المشاركة بين القطاعين العام والخاص التي أشرنا إليها فيما سبق، حيث نص القانون على: "تحقيق الأهداف الآتية:

- تخفيض أعباء الدولة من جراء نفقاتها على الوحدات الاقتصادية المملوكة لها.
- رفع وزيادة الكفاءة في أداء الوحدات الاقتصادية على أسس تنافسية.
- ضمان تدفق استثمارات جديدة وتكنولوجيا حديثة متطورة وغير مضرّة بالبيئة" (رئاسة الجمهورية اليمنية، 1999).

كما نصت المادة 8/16 من قانون الاستثمار رقم 15 لسنة 2010م في الجمهورية اليمنية في اختصاصات الهيئة العامة للاستثمار على: "العمل على تعزيز مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنمية الاستثمار" (رئاسة الجمهورية اليمنية، 2010).

غير أن هذه النصوص القانونية غير كافية وهو ما استدعى إصدار قانون خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجمهورية اليمنية:

انضمت الجمهورية اليمنية إلى اتفاقية منظمة التجارة العالمية وذلك بعد مجموعة من الإجراءات التي تهيئ لما بعد الانضمام والتي تمثلت في تعديلات تشريعية والمصادقة على اتفاقيات ومعاهدات دولية وغير ذلك بما يوفر المناخ المناسب لذلك، إضافة إلى أن مخرجات الحوار الوطني الشامل قد حددت الشكل السياسي القادم للدولة في اليمن والمتمثل بالتوجه نحو اتحاد يأخذ شكلاً فيدرالياً، وهذا يستدعي بالضرورة إيجاد شراكة حقيقية وفاعلة بين القطاعين: الخاص العام، ولذلك فقد تم تشكيل لجنة متخصصة بهدف اتخاذ الإجراءات اللازمة بالتواصل مع وزارة الشؤون القانونية لإعداد مشروع قانون الشراكة وتقديمه إلى مجلس النواب.

ويلاحظ أن مسودة القانون الخاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص عرضت في وقت سابق على مجلس الوزراء في عام 2010م، ولم يتم إقرارها، وتم تقديمها مرة أخرى إلى مجلس الوزراء في سبتمبر 2012م، حيث

تم تكليف لجنة لمراجعتها، وتم تشكيل لجان لدراستها وتقديم الملاحظات عليها حتى تم التوصل إلى لجنة الصياغة في شهر أغسطس من عام 2013م والتي قامت بإعداد مسودة للقانون من جديد، واستمرت المشاورات حولها، وفي شهر مارس من العام 2014م تم عرض مسودة قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى مجلس الوزراء، والذي أقرها مع استيعاب الملاحظات المقدمة عليها من القطاعين: العام والخاص.

ويذكر أن الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية في الجمهورية اليمنية قد طالب الجهات المختصة ضرورة سرعة تقديم مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص المتوافق عليه إلى مجلس النواب؛ وذلك مراعاة للمصلحة الوطنية العليا ويهدف تمكين القطاع الخاص من الإسهام في الدفع بعجلة الاقتصاد والتنمية المستدامة وإيجاد حلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والحد من مشاكل البطالة والركود الاقتصادي وتوفير فرص العمل للشباب، إضافة إلى الاستجابة لمتطلبات وتوصيات المانحين بضرورة إعطاء الفرصة للقطاع الخاص ليؤدي دوراً أكبر في تحقيق النمو الاقتصادي، وإيجاد فرص عمل والتخفيف من الفقر، وقد ثمن بيان صادر عن الاتحاد في حينه تفهم الحكومة ممثلة بالوزارات والجهات المعنية التي حضرت اللقاء الذي دعت إليه وزارة التخطيط والتعاون الدولي بالتنسيق مع وزارة الشؤون القانونية والذي خرج بتشكيل لجنة مصغرة تمثل الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية، وقد كلفتها الحكومة بمراجعة المسودة السابقة لقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتقديم ملحوظات عليها.

وللاجابة عن السؤال الثالث: ما الموجبات الدستورية والقانونية التي نصت عليها مخرجات الحوار الوطني الشامل في موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

من المؤكد أن التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في اليمن قد صاحبها العديد من التعقيدات التي تحتم على صناع القرار والمسؤولين في الحكومات أن يدركوا أهمية تلك العوامل والقوى التي تمتلكها الدولة، وأن يستشعروا عمق وخطورة التحولات الأنية والمستقبلية التي تتسع في ظل المواقف واتساع النزعات المسلحة والصراعات العسكرية المحلية والإقليمية والدولية، والرؤية الاستراتيجية تقتضي بأنه أصبح من المحتتم على المسؤولين تغيير موقف الشراكة بالانتقال من دائرة الهيمنة إلى رحابة المنافسة والتكاملية مع القطاع الخاص في تنفيذ البرامج والمشروعات سواء تلك الممولة في الميزانية العامة للدولة أو غيرها في إطار من التنافسية التي تتصف بالجودة والتنوعية والشفافية للمشروعات الوطنية.

وقد كان موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص محل اهتمام خاص، حيث صدرت عن مؤتمر الحوار الوطني عدد من الموجبات الدستورية والقانونية والقرارات الخاصة بذلك، وبيانها على النحو الآتي:

أولاً: الموجبات الدستورية الخاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص:

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام مؤتمر الحوار الوطني الشامل، حيث ورد في توصيات الفريق الخاص بالحكم الرشيد كموجبات دستورية: بالنص 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 (الموجبات الدستورية فريق الحكم الرشيد، 19).

وقد جاء هذا نتيجة لإدراك مؤتمر الحوار ضرورة إيجاد شراكة فاعلة بين الحكومة والقطاع المدني بما فيه القطاع الخاص، وذلك لتظافر الجهود لتحقيق تنمية شاملة، ويلاحظ من ذلك أن الحكومة تدرك أنها لن تتمكن من تنفيذ متطلبات التنمية لعدة اعتبارات منها: ضعف القدرة المالية، وكذلك القدرات الفنية والإدارية، وتجلي هذا الاهتمام بموضوع الشراكة بالنص في الدستور على ذلك، ومعلوم أن النص الدستوري ملزم للحكومة ولا يمكن تجاوزه.

كما أن غاية هذا النص هو تحقيق التوازن والتكامل بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص، وهذا المفهوم للشراكة يعكس نظرة متقدمة لدور القطاع الخاص، حيث إن هذا يلقي على القطاع الخاص مسؤولية كبيرة، وهذا يستلزم بالتأكيد آليات وأطر للتنظيم والرقابة والتطوير.

ثانياً : الموجّهات القانونية الخاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص :

تضمن مؤتمر الحوار الوطني الشامل مجموعة من الموجّهات القانونية فيما يخص موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومنها : "النص في القانون على وضع استراتيجية موجبة للشراكة بين الدولة والقطاع الخاص والمختلط والمجتمع المدني" (الموجهات القانونية فريق الحكم الرشيد، 56).

كما ورد في قرارات فريق التنمية المستدامة : "تعمل الدولة على تطوير وتنمية وتحسين البنى التحتية بما يفي بأغراض التنمية وإشراك القطاع الخاص بغرض المنافسة والاستثمار في إطار قانوني واضح" (التنمية الكاملة والشاملة والمستدامة، 24).

وفي قرارات الجلسة الختامية : "التنمية الاقتصادية : الاقتصاد الوطني اقتصاد حر اجتماعي ويقوم على الأسس الآتية :

- 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 للضرورة وللصلحة العامة، ويتعويض عادل وفقاً للقانون" (قرارات الجلسة الختامية فريق التنمية المستدامة، 1).

وأفرد محور خاص بذلك : "الشراكة بين القطاع الخاص والحكومة ومنظمات المجتمع المدني :

- سرعة إصدار قانون الشراكة بين القطاع الخاص والعام في مجال البنى التحتية، وكذلك إصدار قانون للمعايير المتعارف عليها دولياً.
- 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" (التنمية الشاملة والمتكاملة والمستدامة، 245).
- إشراك القطاع الخاص في البنى التحتية وفق ضوابط تعيد ملكيتها للشعب بعد فترة الانتفاع بعائداتها.
- يعمل الجميع من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية والخدمية للمواطنين، وتقديمها بجودة عالية وكلفة مناسبة.
- تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لترويج الاستثمار ولا سيما في أوساط المغتربين اليمانيين 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" (فريق التنمية المستدامة، 115 - 121).

ويلاحظ مما سبق التركيز والاهتمام الكبير بموضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهذه الموجّهات قد لا يستوعبها قانون خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، بل يلزم أن تراعيها التشريعات والقوانين ذات الصلة بعمل القطاع الحكومي والقطاع الخاص.

## الاستنتاجات:

- من خلال البحث يتبين أهمية هذا الموضوع في السنوات الأخيرة ولاسيما في الظروف الاستثنائية التي تمر بها الجمهورية اليمنية، وقد ظهرت الحاجة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، نتيجة لضعف الحكومات في تأدية واجباتها وتقديم الخدمات وعدم توفر التمويلات اللازمة لها.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص اهتمت بأوجه التفاعل والتعاون المتعددة بين القطاعين والمتعلقة بتوظيف إمكانياتها البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية المعرفية على أساس من المشاركة، وهذا يستلزم تنظيم تشريعي لها في مختلف مجالاتها، ولذلك يلزم مراجعة وتطوير التشريعات القائمة ذات الصلة بموضوع الشراكة، وسن قوانين مكملة لها؛ لتحقيق أهداف هذه الشراكة.
- يعتبر مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المفاهيم الحديثة، وهو يتميز بأنه متعدد الأوجه، وله أهمية كبيرة، فهو يرتبط بمجالات عديدة كالبعد الإداري والتنظيمي والتعاوني والاقتصادي والاجتماعي والقانوني، ويتميز هذا المفهوم بأنه يجمع بين مزايا وخصائص كل من القطاعين العام والخاص.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ضوء موجبات دستورية وقانونية ستؤدي إلى تطوير نشاط الحكومة والانتقال به من التشغيل للبنية الأساسية والخدمات العامة إلى التركيز على وضع السياسات العامة لقطاع البنية الأساسية والإشراف عليه، ووضع أولويات أهداف ومشروعات البنية الأساسية، ومراقبة مقدمي الخدمات.

## التوصيات:

- في ضوء الاستنتاجات السابقة يمكن الخروج بالتوصيات الآتية :
- ضرورة توفر دعم سياسي قوى على المستوى القومي، وتحليل صارم لجدوى المشروع قبل التعاقد، وتحليل مفصل للمخاطر، إضافة إلى الرقابة الفعالة والحرفية على مفاوض القطاع الخاص من جانب العميل من الأمور لتجاوز التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتقليل منها.
  - الاستمرار في تطوير أنظمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لتحقيق متطلبات التنمية والخدمات العامة التي يحتاجها المجتمع.
  - ضرورة الإسراع بإصدار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعد استيعابه التوصيات والقرارات لمخرجات الحوار الوطني الشامل.
  - تطوير التشريعات الأخرى المتعلقة بالشراكة التي تيسر الاستثمار الخاص في المشروعات المشتركة بين القطاعين العام والخاص.
  - تطوير القدرات الإدارية والفنية للقطاع العام ليتمكن من مواكبة المشروعات الحديثة سواء في مجالات البنية التحتية أو التكنولوجية أو غيرها.
  - بناء وتوسيع العلاقات بين القطاعين العام والخاص، وتوفير أطر مؤسسية لتعزيزها بما يتناسب مع خطط التنمية وطموحات الاستثمار الخاص.
  - العمل على إيجاد آليات وأطر للرقابة وضمان جودة الأداء في مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
  - إعداد دراسات متخصصة حول موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مختلف المجالات، والبدء بالمجالات الحيوية: كالتعليم والصحة والبنية التحتية والخدمات.

## المراجع:

- الأشقر، أشرف علي عبدالفتاح (2010)، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التعليم العام في الأردن؛ المبررات والمعوقات (رسالة ماجستير)، الجامعة الهاشمية، الأردن.

- البلوي، حنان راشد سالم (2011)، *الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص كمدخل لتحسين الخدمات الصحية* (أطروحة دكتوراه)، جامعة القاهرة، مصر.
- بوط، نجيب (2015)، *أثر استراتيجيات الشراكة على الوضعية المالية للمؤسسة الاقتصادية* (رسالة ماجستير)، جامعة عبد الحميد بن باديس، الجزائر.
- الجهاز التنفيذي لإستيعاب تعهدات المانحين (2014)، *التقرير الرابع، صنعاء، الجمهورية اليمنية*.
- خوجة، حسينة (2018)، *عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص* (أطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر 1، الجزائر.
- خيدر، ريم (2015)، *الشراكة في ظل اقتصاد السوق* (رسالة ماجستير)، جامعة لاخوة منتوري، الجزائر.
- ربايعة، محمود ربيع علي (2010)، *تحديد مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص للاستثمار في البنية التحتية في الأردن* (أطروحة دكتوراه)، الجامعة الأردنية، الأردن.
- رئاسة الجمهورية اليمنية (1994)، *دستور الجمهورية اليمنية، صنعاء، الجمهورية اليمنية*.
- رئاسة الجمهورية اليمنية (1999)، *قانون رقم (45) لسنة 1999م بشأن الخصخصة، صنعاء، الجمهورية اليمنية*.
- رئاسة الجمهورية اليمنية (2010)، *قانون الاستثمار رقم 15 لسنة 2010م، صنعاء، الجمهورية اليمنية*.
- عمراني، فيصل (2011)، *عقود الشراكة العمومية والخاصة: دراسة مقارنة* (رسالة ماجستير)، جامعة بن يوسف، الجزائر.
- مباركي، محمد أمين، والحمداي، حسان (2014)، *دور المواصفة الدولية أيزو 26000 في إدراك الجماعات الترابية لمسؤوليتها المجتمعية تجاه المفاوض الذاتي في قطاع البناء: مجلس جهة مكناس - تافيلالت نموذجاً، ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، (3)، 33 - 60.*
- مقدم، وهيبه، وبكار، بشير (2014)، *المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات الاقتصادية من خلال تطبيق المواصفة الدولية أيزو 26000 للمسؤولية الاجتماعية، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، 7 (1)، 5 - 27.*
- المهداوي، زهير علي حسين (2013)، *عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص PPP ودورها في إدارة المرافق العامة* (رسالة ماجستير)، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة.
- هاشم، حنان عبد الخضر (2015)، *الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد العراقي بين المتضمنات الأساسية والرؤية الاستراتيجية للتطبيق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، 36 (12)، 15 - 47.*
- الحواره، جمانا أحمد (2013)، *أثر الشراكة بين القطاعين العام والخاص على التوجه الريادي: دراسة ميدانية وجهة نظر العاملين في المؤسسات المتوسطة والصغيرة في مؤسسة المدن الصناعية* (رسالة ماجستير)، جامعة مؤتة، الأردن.

Chowdhury, A. N., Chen, P. H., & Tiong, R. L. (2011). Analysing the structure of public-private partnership projects using network theory. *Construction Management and Economics*, 29(3), 247-260.

Hart, O. (2003). Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships. *The Economic Journal*, 113(486), C69-C76.

Levitt, R. E., Scott, W. R., & Garvin, M. J. (Eds.). (2019). *Public-Private Partnerships for Infrastructure Development: Finance, Stakeholder Alignment, Governance*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing.