



المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية:
الدروس المستفادة للحالة المصرية

د. عبد الله شحاتة خطاب

ورقة عمل رقم (١٣٩)

سبتمبر ٢٠٠٨

ملخص

تتناول هذه الدراسة بالتحليل آليات المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة، وخاصة في مجال الخدمات المساندة للعملية التعليمية، وذلك بهدف تقديم مقترحات للتطوير في ضوء الأدب الاقتصادي والخبرة الدولية. وتشير الدراسة إلى أن تطبيق نماذج المشاركة قد شهد دفعة قوية في مصر مع بدء برنامج الإصلاح الاقتصادي وتشجيع القطاع الخاص. ويعد السماح للقطاع الخاص بتقديم الخدمات المساندة للعملية التعليمية (بناء المدارس والصيانة والتشغيل والتمويل) خطوة في هذا الاتجاه، الأمر الذي يساعد على توفير الخدمات التعليمية والتخفيف من العبء على الموازنة العامة. ومع ذلك، تشير الدراسة إلى ضرورة تطبيق تحليل التكلفة/العائد للتأكد من أن القطاع الخاص يوفر هذه الخدمات بتكلفة أقل من البدائل المتاحة الأخرى، مع ضمان التزامه بالوفاء بتلك الخدمات بصورة أفضل من الدولة. وعلى الرغم من أن الدراسة تؤيد هذا النموذج من المشاركة لكونه لا يشمل تقديم القطاع الخاص للخدمة التعليمية ذاتها، إلا أنها تؤكد على أهمية اتباع المنهج التدريجي في منح مزيد من الأدوار للقطاع الخاص في تقديم الخدمات التعليمية في ظل إنشاء هيئة للاعتماد وضمان الجودة.

Abstract

This paper discusses public-private partnerships (PPPs) as a means of providing public services, especially in the area of educational support services. The aim is to offer proposals for reform in light of international literature and experience. The study notes that PPPs have witnessed a boost in Egypt with the implementation of the economic reform program and granting the private sector a more active role in economic activity. Allowing the private sector to provide educational support services (e.g., building, maintaining, operating and financing schools) is a step in this direction, as it helps provide services and alleviate the burden on the treasury. However, it is important to conduct a cost/benefit analysis to ensure that the services provided by the private sector are less costly than other available alternatives, and to ensure proper compliance with quality standards. Although the study favors this form of partnership, as it does not involve provision of education itself, a gradual approach is advisable to expand the role of the private sector in providing educational services, subject to setting up a quality assurance and accreditation authority.

إن قضية المشاركة بين القطاعين العام والخاص كآلية من الآليات التي تستطيع من خلالها الدولة تقديم الخدمات العامة والاجتماعية تعد من القضايا التي تحتل اهتماما متزايدا لدى الباحثين. إذ ترتبط هذه القضية بإشكالية حدود وكيفية تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وهي الإشكالية محل الجدل سواء على المستوى النظري أو التطبيقي.^١ وبصورة أكثر تحديدا فإن نماذج المشاركة المختلفة ترتبط بمجالات التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي أكثر من ارتباطها بحدود التدخل وأدواته، أي بماهية الخدمات (أو السلع) التي يجب أن يقدمها القطاع العام بنفسه وتلك التي يمكن أن يقدمها من خلال التعاقد مع القطاع الخاص أو تلك التي يتركها للقطاع الخاص. فالمشاركة تمثل آلية من آليات تقديم الخدمات تجمع بين رقابة الدولة باعتبارها المسئول عن تقديم تلك الخدمات ذات الطبيعة العامة وبين استخدام إمكانيات القطاع الخاص المالية والتقنية لتوفير تلك الخدمات.

وتحتل مناقشة وتحليل المخاطر المالية لنماذج المشاركة مكانا أصيلا في أدبيات المالية العامة. ومع تطور صور المشاركة المختلفة وتوسع الحكومة المصرية في تطبيقها لتشمل الخدمات الاجتماعية وبالتحديد التعليم، ظهرت الحاجة إلى تناول نظام المشاركة بأبعاده المختلفة وخاصة البعد المالي. وانطلاقا من ذلك، فإن الدراسة تهدف إلى الإجابة عن التساؤل الخاص بالعوامل التي تحدد كيف ومتى يعتبر نظام المشاركة نظاما يحقق الفعالية في تقديم الخدمات الاجتماعية وخاصة التعليم وذلك في ظل التوجه الحكومي في مصر نحو تطبيق نماذج المشاركة مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات التعليمية في مرحلة التعليم قبل الجامعي. وتقوم منهجية الدراسة على تناول القضية من محورين، الأول يعتمد على تحديد الحالة المثلى لنماذج المشاركة عموما وفي مجال الخدمات التعليمية بصفة خاصة من خلال الأدبيات النظرية، والثاني يعتمد على تحليل التجارب الدولية للدول ذات الخبرة في هذا المجال، للوصول إلى إطار يجمع بين البعد النظري والبعد التطبيقي ومن ثم الاستفادة من هذا الإطار في تناول الحالة المصرية.

وتتقسم الدراسة إلى ستة أقسام رئيسية شاملة المقدمة والخاتمة. القسم الثاني في الدراسة يضع إطارا نظريا لتصنيف السلع المختلفة لتحديد خصائص ما يمكن أن يُصنف كسلعة عامة يستوجب تقديمها تدخل الدولة. أما القسم الثالث فيقدم إطارا مدققا لمفهوم المشاركة وأشكاله المختلفة والتفسير النظري لقضية المشاركة وكذلك ما يُثار حوله من نقد وفقا للأدبيات الاقتصادية المختلفة مع التركيز على نماذج المشاركة في مجال تقديم الخدمات التعليمية. في حين أن القسم الرابع يقدم تحليلا لعدد من التجارب الدولية للمشاركة عموما ونماذج المشاركة في مجال الخدمات التعليمية بصفة خاصة، وذلك للخروج بعدد من الدروس المستفادة فيما يتعلق بأولويات المشاركة والآثار الإيجابية أو سلبية التطبيق خاصة في الدول النامية ذات الظروف المشابهة للحالة المصرية. أما القسم الخامس فيناقش الحالة المصرية سواء من حيث أسباب الدخول في أنماط المشاركة المختلفة مع دراسة حالات

^١ يغلب الجدل في الأدبيات الاقتصادية حول حجم التدخل وآلياته باعتباره أن هناك من الأسباب ما يبرر التدخل الحكومي.

المشاركة القائمة ومدى إمكانية توسيع ذلك النظام ليشمل خدمات التعليم للمرحلة قبل الجامعية في ظل التوجه الجديد للحكومة ووزارة المالية بتطبيق نماذج للمشاركة في بناء المدارس وتشغيلها خلال السنوات المقبلة. كذلك يتناول هذا القسم إطارا لتطوير المشاركة في الحالة المصرية وأهم التوصيات في هذا المجال.

٢. تقديم الخدمات والسلع العامة وحدود تدخل الدولة

تصنف الأدبيات الاقتصادية السلع إلى ثلاث مجموعات أساسية وهي السلع الخاصة تماما (Pure private goods) والسلع العامة تماما (Pure public goods) وأخيرا ما يسمى بالسلع شبه العامة أو شبه الخاصة. وتحدد خصائص كل مجموعة من هذه السلع إلى حد كبير الجهة المنوط بها تقديمها أو إنتاجها.^٢ فالسلع (الخدمات) العامة هي سلع تُستهلك بصفة جماعية بحيث إن استهلاك أحد الأفراد لا يؤثر على استهلاك الآخرين أي لا يتنافس الأفراد على استهلاكها (Non-rival). كما يصعب أيضا تحديد مدى استفادة كل مستهلك منها على حدة لدرجة صعوبة تحديد سعر لها، خاصة في ظل أن تكلفتها الحدية تساوي صفرا. وهو ما يستتبع أن يقضي التسعير المحقق للكفاءة^٣ بأن تقدم هذه السلعة مجانا للمستهلك. ويكمل تلك الخصائص أنه لا يمكن أن يطبق عليها مبدأ الاستبعاد بمعنى استبعاد غير القادر على دفع ثمنها من استهلاكها.^٤

تلك الخصائص المميزة للسلع العامة تؤدي إلى ما يعرف بظاهرة الفشل السوقي (market failure)، والذي يُعرف بأنه الحالة التي يفشل فيها نظام السوق في تحقيق شروط الأمثلية لباريتو (Pareto Optimality) عند تخصيص الموارد.^٥ ومن ثم تفشل آليات السوق باعتمادها على المبادرات الفردية في تحقيق التخصيص الأمثل للموارد بما يحقق الكفاءة. وهذا الوضع يستوجب، تصحيحا لحالة الفشل السوقي، قيام القطاع العام بتوفير تلك السلع والخدمات وتتم تغطية تكاليف تقديم السلع العامة من خلال الإيرادات العامة للدولة. وفي المقابل يتولى القطاع الخاص إنتاج وتقديم السلع الخاصة والتي تقدم بمقابل ولها سعر محدد في السوق ويتنافس الأفراد على استهلاكها.

لكن المشكلة غالبا ما تكمن في صعوبة التحديد الدقيق لماهية السلع العامة، والذي قد يصل أحيانا لدى البعض إلى إنكار وجودها (Hope 1989)، وهو ما يترك مساحة للخلاف بين ما هو خاص وما هو عام. ولهذا تظهر منطقة بين الاثنين تشمل ما يعرف بالسلع شبه العامة أو شبه الخاصة وهذه المنطقة تضم سلعا وخدمات عديدة يمكن أن يقدمها كل من القطاع الخاص والعام نظرا لكونها تحمل سمات وخصائص للسلع العامة والخاصة.

^٢ يمكن التفرقة بين كلمة توفير الخدمة (provision) وبين مفهوم إنتاج الخدمة (production)، حيث لا يفترض مفهوم توفير الخدمة ضرورة القيام بإنتاجها.

^٣ شرط التسعير المحقق للكفاءة هو تساوي السعر مع التكلفة الحدية.

^٤ لا ينطبق ما يعرف بمبدأ الاستبعاد على تلك السلع بمعنى أن الأشخاص غير القادرين على دفع ثمن السلع يستطيعون الحصول عليها وإن لم يشاركوا في تمويل إنتاجها أو توفيرها كخدمات العدالة والدفاع والشرطة وغيرها. والتمويل عادة ما يكون من خلال المدفوعات الضريبية للأفراد وليس من خلال تحصيل مقابل لتقديمها.

^٥ يعرف الوضع الأمثل لباريتو بأنه الوضع الذي إذا ما تم الوصول إليه لا يمكن إعادة تخصيص الموارد مرة أخرى بحيث يمكن تحسين حال فرد (أفراد) دون الإضرار بفرد (أفراد) آخر (آخرين).

فبعض السلع والخدمات يمكن تحديد مدى استفادة الفرد منها وقد يتنافس الأفراد على استهلاكها إلا أن تعدي تأثير نفع (ضرر) هذه السلع حدود النفع (الضرر) الخاص يجعلها أحيانا تقترب من مفهوم السلع العامة وتكون محط اهتمام المجتمع والدولة ومن أمثلتها خدمات التعليم والصحة. فإن كان نفع التعليم يعود بصورة أساسية على الفرد إلا أن المجتمع يستفيد بشكل أو بآخر من تعليم هذا الفرد، وهو ما ينسحب أيضا على الصحة، فضمان صحة المواطن تنعكس على إنتاجية الفرد ومن ثم على الاقتصاد القومي. وهذا ما قد يدفع الدولة للتدخل لضمان توفيرها وإن ظهر فيها النفع الخاص وتنافس الأفراد على استهلاكها، ولهذا يطلق عليها أحيانا مفهوم الخدمات الاجتماعية بديلا لمفهوم السلع العامة (Musgrave and Musgrave 1989).^٦

المسألة الأخرى التي لا بد من الإشارة إليها هي أن بعض الاعتبارات الفنية أو المالية أو اعتبارات الأمن القومي أو العدالة الاجتماعية أو غيرها قد تستوجب التدخل الحكومي لتوفير سلع وخدمات معينة وإن لم ينطبق عليها خصائص السلعة العامة السابقة الذكر. فالأهمية الإستراتيجية لسلعة (أو خدمة) ما في فترة زمنية معينة قد تستوجب قيام الدولة بإنتاجها، مثل صناعات التسلح أو خدمات الاتصالات وما شابه. وهذا ما يؤكد على حقيقة أساسية أن الحدود الفاصلة بين ما يمكن أن نطلق عليه عام أو خاص مسألة نسبية ترتبط بالعديد من الاعتبارات مثل التطورات التكنولوجية وبالمرحلة التاريخية وطبيعة النظام الاقتصادي وتطوره والاعتبارات الفنية. فإذا كان القطاع الخاص يعجز فيما سبق عن تقديم بعض السلع أو الخدمات لعدم توافر الإمكانيات التقنية أو المالية فالיום وفي العديد من الدول أصبح تقديمها ميسورا له.^٧

تأسيسا على ذلك، فإن على الدولة أن تحدد بصورة واضحة الحدود الفاصلة بين تلك الأنواع المختلفة للسلع والخدمات مع اعتبار أن تلك الحدود متغيرة وليست جامدة إذ تتغير بتغير الفترة الزمنية ومن نظام لآخر. ويترتب على ذلك التحديد معرفة حدود تدخل الدولة لتوفير السلع والخدمات وكذلك آلية توفيرها في ظل تعدد تلك الآليات كما يناقشها القسم التالي. والسبب في ضرورة الوصول إلى هذا التحديد السليم هو أن لكل حجم من التدخل وآلياته المختلفة تكلفة مالية ونتائج مختلفة على الاقتصاد وحيات الفرد.

٣. آلية التدخل الحكومي والمشاركة بين القطاعين العام والخاص

إن الآليات التي يمكن للدولة من خلالها توفير السلع والخدمات العامة أو الاجتماعية تأخذ أشكالا ونماذج عدة. هذه النماذج لا تفترض دائما التلازم بين الإنتاج والملكية العامة (Besley and Ghatak 2003)، فالتدخل الحكومي من أجل توفير الخدمة يأخذ صورة ثلاثة أشكال أساسية وهي:

^٦ هذه المجموعة من السلع ترتبط بصورة أو بأخرى بمفهوم الخارجيات (externalities) —النفع أو الضرر الخارجي— أكثر من ارتباطها بمفهوم السلع العامة.

^٧ هنا لا بد من الإشارة إلى أن مفهوم تقسيم العملية الإنتاجية للخدمة أو السلعة إلى عمليات مصغرة أو ما يطلق عليه (unbundling) قد ساعد بصورة معنوية على قيام القطاع الخاص بتوفير سلع وخدمات كان لا يمكن أن ينتجها إذا تم التعامل معها باعتبارها كيان واحد.

١. توفير الخدمة من خلال الجمع بين الملكية العامة والإنتاج (خدمات الدفاع والشرطة والمدارس العامة).

٢. تقديم أو توفير الخدمة بدون القيام بالإنتاج أي عندما تُمنح للقطاع الخاص مهمة القيام بالخدمة (مثل جمع القمامة ونظافة الشوارع وتوفير الخدمات الأخرى...)^٨.

٣. التوجيه أو الدعم أو الإشراف من خلال الأطر القانونية أو من خلال التأثير على نظام الحوافز، في حين يقوم القطاع الخاص بالإنتاج وتوفير الخدمة (مثل وضع حوافز للقطاع الخاص للاستثمار في قطاعات معينة).

ومن ثم لا يجب أن يتبادر للذهن أن قيام القطاع العام بتوفير الخدمة أو السلعة يقتصر على النموذج القائم على التلازم بين الإنتاج والملكية العامة، إذ تتعدد صور قيام القطاع العام بتقديم الخدمة وتتنوع آلياته. فباستثناء الحالة الأولى والتي يتم فيها الجمع بين الملكية والإنتاج نجد أن هناك مجالا واسعا للتعاون بين القطاعين الخاص والعام^٩ لتوفير وتقديم السلع أو الخدمات العامة وشبه العامة (الخاصة). وأحد هذه النماذج الأساسية لقيام الدولة بتوفير الخدمة أو السلعة هي الدخول في صورة أو أخرى من صور المشاركة مع القطاع الخاص لتوفير الخدمات والسلع التي ترى الدولة في وقت ما أن توفيرها من خلال القطاع الخاص أجدى للمجتمع، حيث إن المشاركة تمثل كما سيأتي شرحه آلية لتقديم الخدمات من خلال الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة والاجتماعية التي دأبت الدولة على تقديمها بنفسها. ويحاول القسم التالي تحليل الدوافع وراء الدخول في مثل هذه العلاقة ونماذجها المختلفة وحدود فكرة المشاركة وما يرد عليها من انتقادات وخاصة في بعدها المالي مع التركيز بصورة أساسية على نماذج المشاركة في مجال الخدمات التعليمية.

٣-١ مفهوم المشاركة

مصطلح أو مفهوم المشاركة بين القطاعين العام والخاص هو الترجمة العربية لما يعرف في اللغة الإنجليزية بمصطلح (Public-Private Partnership)، أو اختصارا (PPP). وبصورة عامة لا يوجد تعريف محدد لمفهوم المشاركة وإن حملت تلك التعريفات ذات المدلول للمصطلح (Manchidi and Merrifield 2001). حيث تُعرّف المشاركة على أنها أحد البدائل أو الترتيبات التي بمقتضاها تستطيع الدولة توفير السلع والخدمات العامة التي يقدمها أو يوفرها القطاع العام بنفسه بالتعاون مع القطاع الخاص (De Bettignies and Ross 2004). وهذه الترتيبات تتعدد، فقد تشمل صورة مبسطة وهي التعاقد الخارجي (Outsourcing)^{١٠}، أو قد تمتد لتشمل أيضا نقل

^٨ تتحمل الحكومة في هذه الحالة تكلفة تقديم الخدمة، مثل تفويض الحكومة المصرية شركات النظافة بجمع القمامة وتقوم الحكومة من خلال فرض رسم للنظافة برفع تكلفة جمع القمامة.

^٩ من الأهمية الإشارة إلى أنه حتى في حالة الجمع بين الملكية والإنتاج قد يستعين القطاع العام بالخاص، على سبيل المثال قيام القطاع الخاص بتوريد الأطقم للقوات المسلحة أو توريد مدخلات العملية الإنتاجية.

^{١٠} التعاقد الخارجي عبارة عن علاقة تعاقدية بين القطاع العام والقطاع الخاص يقوم من خلالها القطاع الخاص بتوريد بعض من احتياجات القطاع العام في المشروعات المختلفة سواء التي نشأت بالفعل أو المزمع إنشاؤها.

أو مشاركة الإدارة أو عملية صنع القرار أو نوع أو درجة من تبادل المعلومات والتنسيق. فهي ترتيبات تعاقدية بين الحكومة والقطاع الخاص في مشروعات معينة يقوم بمقتضاها القطاع الخاص بإمداد الحكومة بالأصول والخدمات التي من المعتاد أن يقدمها القطاع العام (IMF 2004).¹¹ أي أنها نظام يتم بمقتضاه تمويل أو تشغيل مشروع معين من خلال المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص سواء كانت هذه المشاركة بين الحكومة وشركة خاصة واحدة أو عدة شركات (Jütting 1999). والعلاقة المترتبة على نماذج المشاركة تعني أن يكون للقطاع الخاص دور أكبر في تخطيط وتمويل¹² وتصميم وبناء وإدارة وتشغيل وصيانة الخدمات العامة (De Bettignies and Ross 2004). وباختصار، فإن مفهوم المشاركة يشير إلى:

§ صورة أو أخرى من صور انسحاب الدولة أو القطاع العام من تقديم أو توفير الخدمة بصورة مباشرة إلى تقديمها بصورة غير مباشرة أو ترك المجال بصورة نهائية للقطاع الخاص لتقديمها. فالمشاركة بين القطاع العام والخاص تقع بين حالة التعاقد الخارجي البسيط (توريد مواد خام) وبين قيام القطاع الخاص بتوفير السلعة أو الخدمة في السوق.

§ أن الأصل في عملية المشاركة هو المشاركة في عملية صنع القرار والذي يختلف عن العلاقة التقليدية بين القطاع العام والخاص باعتبار القطاع الخاص مورد للمدخلات التي يحددها القطاع العام. ولهذا هناك من يرى أن عملية المشاركة هي مشاركة للمخاطر الخاصة بالمشروع وهو ما يعني من الناحية الأخرى المشاركة في اقتسام العائد (De Bettignies and Ross 2004).

٢-٣ مبررات المشاركة بين القطاعين الخاص والعام

كما سبق وأشارت الدراسة فإن الأصل في تقديم الخدمات العامة أن يقوم القطاع العام بتقديمها. ولكن ما الذي يدفع القطاع العام إلى التخلي جزئياً أو كلياً عن قيامه بتلك المهمة للقطاع الخاص؟

في الواقع، فإن قرار الدولة بالدخول في مشاركة مع القطاع الخاص من أجل تقديم الخدمات يعود إلى مجموعتين أساسيتين من المبررات¹³ وهما:

§ **تخفيض التكلفة (الكفاءة):** فالقطاع الخاص لديه القدرة على تقديم الخدمات بتكلفة منخفضة ودرجة عالية من الجودة إذ أن لديه الدوافع لتخفيض التكلفة. هذه الدوافع تفرضها المنافسة مع الشركات الأخرى في حين لا يتوافر ذلك لشركات القطاع العام.¹⁴ ويسمح تخفيض التكلفة¹⁵ بتخفيف العبء المالي على

¹¹ قد تذهب بعض التعريفات غير المدققة إلى كون المشاركة تقتصر فقط على العقود طويلة الأجل مثل عقود الامتياز وغيرها من العقود، في حين تهمل أشكال التعاقد الخارجي في صورتها المبسطة.

¹² لا تعني كلمة تمويل أن القطاع الخاص يتحمل تكلفة توفير الخدمة وإنما يمول الأصول أو المشروع في البداية ثم يسترد تلك التكلفة مضافاً إليها الربح من خلال الدولة، فالدولة في نهاية الأمر هي التي تمول أو تدبر عملية التمويل.

¹³ تمثل الأسباب في الواقع المزاي المتوقعة من نظام المشاركة.

¹⁴ وهو ما يسمح بالحصول على أقل العروض المقدمة وكلفتها أكثرها كفاءة من حيث القدرة على تقديم الخدمة. كما أن هذا الأسلوب يسمح للحكومة بمعاينة الشركات في حالة إخلالها ببنود العقد في حين أنها لا تفعل ذلك في حالة قيام شركات القطاع العام بهذا الدور. والشركات الخاصة تخشى أن

الموازنة العامة ومن ثم تقليل المديونية العامة، أو تحقيق أعلى مردود للنفقة العامة أو لمشاركة المخاطرة عند تقديم وتوفير الخدمات العامة، وهو ما يسمح بصورة أخرى بتوفير موارد لأغراض أخرى يتم تخصيصها في الموازنة. وتتوافر مجموعة من العوامل تساعد القطاع الخاص على تخفيض النفقة لا توجد لدى المؤسسات العامة منها المنافسة ووجود نظام للحوافز (De Bettignies and Ross 2004). كما أن التزام القطاع الخاص بتوفير الخدمة أو القيام بالتجهيزات في المواقيت الزمنية المحددة في العقود وإلا تعرض لغرامات تأخير يعني أنه سوف يسعى دائما للالتزام بالوقت على عكس القطاع الحكومي الذي يبرر التأخير ولا يتم عادة عقابه. كما يحقق ذلك إنجاز الأعمال في مواقيتها نتيجة التزام الحكومة تجاه القطاع الخاص وذلك لإدراكها أن للقطاع الخاص الحق في المطالبة بالخسائر في حالة عدم التزام الحكومة بالعقود المبرمة في حين لا يحدث ذلك في ظل قيام القطاع العام بالتنفيذ (Ugaz 2003).

§ ضمان جودة الخدمة: أحد المبررات الأساسية لعمليات التعاقد مع القطاع الخاص لتقديم الخدمة العامة أن القطاع الخاص ونتيجة للمنافسة غالبا ما يقوم بتطوير قدراته وإدخال تحسينات مستمرة على الخدمة المقدمة، وهو ما يسمح بتقديم الخدمة وفقا لرغبات المستهلكين. وتؤدي المنافسة بين الشركات المتقدمة للمشاركة قبل البدء في التنفيذ إلى قيام تلك الشركات بإبراز قدرتها على أنها الأقدر والأحق بالدخول في عملية التعاقد وتوفير السلعة أو الخدمة بالجودة المطلوبة (IMF 2004).

تلك المبررات تنطبق أيضا على مجال الخدمات الاجتماعية والتعليم بصفة خاصة، إذ أن مبررات الدخول في نماذج المشاركة لتقديم الخدمات التعليمية بمفهومها الواسع ترجع إلى رغبة الدولة في القضاء على عدم الكفاءة في تقديم الخدمات التعليمية وتقليل تكلفة تقديمها. إذ يرى مؤيدو نماذج المشاركة في مجال التعليم أنها قادرة على تخفيض النفقة وتحقيق فاعليتها والارتقاء بالأداء مقارنة باضطلاع الدولة بتقديم الخدمة من خلال مؤسساتها العامة (LaRocque 2006).

٣-٣ نماذج المشاركة والخدمات التعليمية

تختلف نماذج المشاركة باختلاف المساحة الممنوحة للقطاع الخاص لتقديم الخدمات حسب الصورة التعاقدية بينه وبين الحكومة كما يوضحها الجدول رقم (م١) بالملحق. فأبسط صورة للمشاركة هي التعاقد مع القطاع الخاص على مد المنشآت بخدمات العمالة في مجالات معينة مثل خدمات شركات النظافة أو الأمن، أو قد يأخذ العقد شكلا أعلى لمشاركة القطاع الخاص تتمثل في عقود الامتياز سواء من خلال تأجير مرفق أو مشروع حكومي دون أن تؤول الملكية للقطاع الخاص أو ينتهي العقد بملكية القطاع الخاص للمرفق.

تفضل عمليات التعاقد مع الحكومة نظرا لأن ذلك سيضر بسمعتها في السوق ولكن في المقابل قد يسمح لها التعاقد أن تكون لها بعض القوى الاحتكارية في السوق مما يعظم مكاسبها من التعاقد.
^{١٥} المقصود بتخفيض التكلفة هو تخفيض تكلفة قيام الدولة بتقديم الخدمة.

وعند مناقشة أهم نماذج المشاركة في تقديم الخدمات التعليمية لابد من الإشارة إلى أن مفهوم الخدمات التعليمية لا يقصد به خدمة التعليم ذاتها إذ أنه مفهوم موسع لكل ما يرتبط بالعملية التعليمية من توفير أماكن الدراسة والخدمات المرتبطة بها ويمتد ليشمل تقديم خدمة التعليم ذاتها. وتطبق نماذج المشاركة في مجال الخدمات التعليمية إما على جانب المدخلات في العملية التعليمية (Inputs) أو جانب المخرجات (Output) أو على الاثنين معا.¹⁶ ويقصد بالمدخلات تلك الخدمات الداخلة في إنتاج أو تقديم الخدمة التعليمية النهائية وذلك مثل الإدارة أو تصميم ووضع المناهج العلمية المناسبة واستخدام البنية التحتية الموجودة. في حين يقصد بالمخرجات تقديم الخدمة التعليمية ذاتها (LaRocque 2006). وتتمثل أهم نماذج المشاركة في مجال الخدمات التعليمية فيما يلي:

§ **عقود الإدارة:** وفقا لهذا النوع من التعاقد تقوم الحكومة بالتعاقد مع جهة خاصة (عادة ما يكون لها خبرة في مجال الخدمات التعليمية) للقيام بإدارة المدرسة أو أحيانا إدارة مجموعة من المدارس في مدينة أو مقاطعة أو ولاية أو محافظة أو ما شابه. وتشمل المهام الإدارية أيضا الإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية والتخطيط والمتابعة في حين تظل العمالة غير الإدارية (المدرسون أو غيرهم) تحت رقابة وسيطرة ومسئولية الجهة العامة (Patrinos 2006).

§ **عقود الخدمات المتخصصة:** حيث يتم التعاقد مع جهة معينة لتقديم خدمات متخصصة في مجال التعليم كخدمات تطوير المناهج.

§ **عقود الخدمات المساعدة:** مثل عقود خدمات الصيانة وخدمات المواصلات والوجبات المدرسية.

§ **خدمات التشغيل:** ويختلف عقد التشغيل عن عقود الإدارة المذكورة أعلاه حيث يقوم القطاع الخاص بمسؤوليات متعددة. إذ يسمح عقد التشغيل للقطاع الخاص بعملية الإدارة وتعيين العمالة بالمدرسة العامة، وبذلك يتحرر من أية قيود فيما يتعلق بالإدارة. وعادة ما يكون هذا الشكل من التعاقد في حالة رغبة الدولة زيادة مشاركة القطاع غير الهادف للربح وتشجيع مشاركة المؤسسات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني في العملية التعليمية. وعادة ما تتولى مجالس الآباء والمجالس المحلية الرقابة والمحاسبة (Patrinos) (2006).

§ **التعاقد على شراء الخدمة التعليمية ذاتها (مخرج المؤسسة التعليمية):** حيث تتعاقد الحكومة مع مدارس القطاع الخاص من أجل التحاق عدد من الطلاب بتلك المدارس نظير تحمل الدولة مصاريف هؤلاء الطلاب أو أن يقوم القطاع الخاص بتقديم الخدمة ذاتها بتوفير المدرسين وما تحتاجه العملية التعليمية.

¹⁶ لا يوجد فرق حقيقي بين ما يُعرف بالمخرجات وما تطلق عليه بعض الكتابات "الأثر"، فأثر العملية التعليمية على سبيل المثال يكمن في جودة مخرج العملية التعليمية وهي قدرات الطالب، فكلما كان الطالب يتمتع بقدرات عالية كان قادرا على التأثير إيجابيا على المجتمع.

§ عقود خدمات البنية الأساسية: ويعد ذلك النوع من العقود من الأشكال المنتشرة، إذ يقوم القطاع الخاص بتمويل وتصميم وبناء وتشغيل المدارس تحت صورة من عقود الامتياز ثم تتحول ملكية المدرسة إلى الحكومة بعد فترة الامتياز (LaRocque 2006).

وهنا تجدر الإشارة إلى أن جدوى استخدام نموذج معين من النماذج يتوقف على طبيعة الخدمة التعليمية المطلوبة وعلى الشكل الذي تأخذه العلاقة بين القطاع العام والخاص في الدولة. ويمكن من خلال تحليل التجربة الدولية كما سيأتي ذكره تحديد أهم هذه النماذج الناجحة من خلال تحليل التجربة العملية للعديد من الدول، وهذا ما يدفع الدراسة أيضا إلى تناول مخاطر نظام المشاركة.

٤-٣ مخاطر نظام المشاركة في مجال الخدمات التعليمية

يمكن تقسيم المخاطر الخاصة بنظام المشاركة في مجال تقديم الخدمات التعليمية إلى نوعين أساسيين، يختص الأول منها بالمخاطر المالية للتعاقد في حين يرتبط الآخر بالمشاكل التي تنجم عن قيام القطاع الخاص بتقديم الخدمات التعليمية عندما لا تراعى الضوابط السليمة لعقود المشاركة.

١. **المخاطر المالية:** أشارت الأدبيات المختلفة وخاصة أدبيات المالية العامة إلى وجود عدد من المخاطر المالية قد تنشأ مع عقود المشاركة (Polackova, Budina, and Irwin 2005). من هذه المخاطر أن نظام المشاركة قد يصبح وسيلة لإخفاء المديونية الحكومية في حالة اتباع الأساس النقدي لتبويب المعاملات المالية الحكومية. إذ أنه وفقا للأساس النقدي يتم إدراج ما تقوم الحكومة بدفعه بالفعل من الالتزامات عليها تجاه القطاع الخاص وليس ما يستحق دفعه في الموازنة العامة للدولة. ومن ثم، في حالة تقاعس الحكومة عن سداد التزاماتها، لن تظهر تلك الالتزامات في الموازنة وهو ما يعني إخفاء جزء من المديونية والالتزامات الحكومية. وبطبيعة الحال يؤثر هذا الأمر على شفافية وسلامة الأوضاع المالية. وتظهر هذه المشكلة في حالة قيام الحكومة بعرض الموازنة العامة وفقا للأساس النقدي دون أن ترفق معها تقارير مكملة توضح حجم الالتزامات الناشئة عن عقود المشاركة. ومن المخاطر المالية أيضا أن عقود المشاركة قد لا تكون دائما محققة لغرض تخفيض التكلفة وذلك لعدة أسباب. فقد تصبح عقود المشاركة أحيانا أكثر تكلفة إذا كانت الحكومة تستطيع أن تقتصر لتنفيذ تلك المشروعات بسعر فائدة منخفض مقارنة بأن تعهد للقطاع الخاص بتنفيذ تلك المشروعات بتكلفة أعلى نظير تقسيط أعباء التنفيذ خلال أفق زمني محدد (De Bettignies and Ross 2004). كما أن عقود المشاركة غالبا ما تكون عقود طويلة الأجل تتسم بقدر من عدم المرونة. ولذلك حينما ترغب الحكومة في تغيير أو تعديل شروط الخدمة المقدمة تضطر للدخول مرة أخرى في مفاوضات حول شروط التعاقد وتكلفته، وهو ما يبدو مشكلة أساسية في حال ما إذا حدثت طفرة تكنولوجية أو عندما تحتاج الحكومة إلى تطوير لبعض المشروعات، مما قد يجعل مبرر تخفيض النفقة غير متحقق (Irwin 2006).

٢. المخاطر الخاصة بالتعاقد وجودة تقديم الخدمات التعليمية: في ظل صعوبة وضوح المفاهيم المرتبطة بجودة الخدمات التعليمية فإنه قد يترتب على عقود المشاركة مجموعة من المخاطر الخاصة بتقديم الخدمة (Besley and Ghatak 2003) فقد يسمح عقد المشاركة بطريقة أو أخرى للقطاع الخاص باتخاذ إجراءات لخفض التكلفة على حساب الجودة (Hart, Shleifer, and Vishny 1997). إذ قد يقوم القطاع الخاص على سبيل المثال عند تقديمه للخدمة التعليمية ذاتها بتأجير مدرسين منخفضي الأجور مما يؤثر سلبا على جودة الخدمة التعليمية المقدمة. ومن ثم فإن عدم تحديد مفهوم الجودة بشكل مفصل في عملية التعاقد قد يؤدي إلى وضع يصعب معه التحقق من تقديم القطاع الخاص للخدمة وفقا للشكل المتوقع من قبل الدولة (De Bettignies and Ross 2004). وتشتد الفجوة بين الخدمة المتوقعة والفعلية كلما تفشى الفساد في أركان المؤسسة الحكومية التي تبرم التعاقدات أو تقوم بالرقابة على أداء القطاع الخاص عند قيامه بتقديم تلك الخدمات. فالسبب الرئيسي لفشل العديد من عقود المشاركة في مجال الخدمات التعليمية في أوغندا على سبيل المثال كان انتشار الفساد في الإدارة الحكومية (LaRocque 2006). كما أن غياب الرقابة الحكومية التامة قد يدفع بعض المتعاقدين مع الحكومة إلى الغش في بعض البنود أو حتى بعض الأمور غير المنصوص عليها في العقد مثل جودة المنتج أو فسخ عملية التعاقد. فقد يلجأ الشريك (القطاع الخاص) في حالة قيامه بالبناء والإدارة للمدرسة إلى زيادة ما يمكن أن يحصل عليه من منافع من خلال التقليل في مصاريف الإدارة أو قد يلجأ إلى تخفيض تكلفة البناء من خلال عدم الالتزام بالموصفات في حالة غياب القدرة على الملاحظة والرقابة خلال التنفيذ أو الإدارة (Hart, Shleifer, and Vishny 1997).

٣-٥ تجنب مخاطر المشاركة في مجال الخدمات التعليمية

إذا كان نظام المشاركة يحتوي على مجموعة من المخاطر سواء المالية أو تلك الخاصة بالمنتج من عملية المشاركة، إلا أنها تمثل أحيانا حلا أو بديلا لتنفيذ استثمارات البنية الأساسية من خلال القطاع الخاص خاصة عندما تعجز الدولة عن تحملها في ظل تفاقم عجز الموازنة وارتفاع تكلفة الاقتراض في ظل عدم استقرار وضعها المالي. فالمخاطر لا تمثل مبررا للعزوف عن الدخول في تبني نماذج للمشاركة وخاصة أن قضية توفير الخدمات التعليمية مسألة أساسية. وبصورة أكثر تحديدا فإنه من خلال توافر ضوابط معينة في تطبيق نماذج المشاركة، كما تشير إلى ذلك الأدبيات، يمكن الوصول بعيوب تلك النماذج إلى أدها وتعظيم عائد المشاركة مع القطاع الخاص ومن ثم تجنب تلك المخاطر سواء المالية أو الخاصة بعملية التعاقد لتقديم الخدمات التعليمية المختلفة.

أما بالنسبة لتجنب المخاطر المالية فإن التزام الحكومة بتقديم مرفقات تكميلية بالموازنة توضح الأعباء المالية لتلك المشروعات وتأثيرها على المديونية العامة في ظل درجة معنوية من الشفافية، يعد ركنا أساسيا لتجنب الأعباء المستقبلية لنماذج المشاركة. كما أن قرار الحكومة بالدخول في نموذج معين من نماذج المشاركة لا بد أن يتم من خلال حسابات دقيقة للتكلفة المتوقعة من العقد ومقارنة ذلك بقيام الدولة نفسها بتقديم الخدمة من خلال الاقتراض.

أما على مستوى العقود والعلاقة مع القطاع الخاص والخدمة المتوقعة فإنه لتجنب مشاكل نماذج المشاركة المختلفة يراعى ما يلي:

§ وجود إطار قانوني متطور وسليم ينظم نماذج المشاركة المختلفة.

§ المنافسة المسبقة (ex-ante competition) بين المتقدمين من الشركات الخاصة. فطالما أن صور المشاركة سوف تؤدي إلى أن يكون مقدم الخدمة في النهاية هو منتج واحد فإن هناك ضرورة لأن تكون هناك منافسة بين المتقدمين للخدمة، وذلك للتأكد من أن القائم على تقديم الخدمة هو القادر على تقديم الخدمة الأكثر جودة والأقل تكلفة (De Bettignies and Ross 2004).

§ أن تكون الأمور الواردة في العقد قابلة للقياس بحيث يمكن التأكد من وفاء القطاع الخاص بها. كما لا بد أن تكون مسألة قياس الجودة الخاصة بما يقدمه القطاع الخاص أساسية حتى يمكن تقييم مدى التزام القطاع الخاص في الوفاء بمتطلبات العقد (Besley and Ghatak 2003).

§ التكامل بين مراحل التنفيذ المختلفة فمن الأفضل أن يكون هناك من يقدم الخدمة بصورة متصلة بين العمليات المختلفة للمشروع حتى لا يصعب تحديد المسؤولية عن ناتج الأعمال.

§ ضرورة ارتباط المدفوعات المقدمة للقطاع الخاص بمستوى كفاءة الخدمة وليس فقط الإنجاز؛ أي الربط بين المقابل والأداء وهو ما يطلق عليه (Output-based contract). فقد يتم إنجاز بعض الأعمال التي يُكتشف لاحقاً أنها لا تؤدي الغرض منها حسب التصور الحكومي (Grimsey and Lewis 2002).

هذه الضوابط هي في الواقع نتيجة المجهود التنظيري المختلف لأدبيات المشاركة ونتيجة الدروس المستفادة من التجربة الدولية كما يعرض لها الجزء التالي.

٤. نظام المشاركة (PPP) في الخدمات التعليمية: الخبرة الدولية

يُلاحظ من خلال تحليل التجارب الدولية التركز القطاعي لاستثمارات المشاركة في قطاعات معينة، بحيث يستأثر قطاع النقل والاتصالات بغالبية الاستثمارات في نماذج المشاركة في حين لا يحظى قطاعا التعليم والصحة بنسبة معنوية. ففي دول الاتحاد الأوروبي وخلال الفترة من ١٩٩٠ وحتى ٢٠٠٤ لم يزد النصيب النسبي لاستثمارات المشاركة في قطاعي التعليم والصحة إلى إجمالي استثمارات بنك الاستثمار الأوروبي (EIB)^{١٧} في نماذج المشاركة المختلفة عموماً عن ٥,٥%، في حين استأثر قطاع النقل بغالبية الاستثمارات بنسبة ٩١,٦% ووزع الباقي على القطاعات الأخرى (انظر الجدول رقم ١) (EIB 2005).

^{١٧} يعتبر بنك الاستثمار الأوروبي الممول الرئيسي لنماذج المشاركة في دول الاتحاد الأوروبي.

جدول رقم (١): مشروعات المشاركة الممولة من بنك الاستثمار الأوروبي وفقا للقطاع خلال الفترة (١٩٩٠-٢٠٠٤)

القطاع	(القيمة بالمليون يورو)	%
النقل	١٦,٣٩٠	٩١,٦
الصحة والتعليم	٩٧٨	٥,٥
الصرف الصحي	٢٦٥	١,٥
الطاقة	٢٥٨	١,٤
المجموع	١٧,٨٩١	١٠٠

المصدر: محسوب بواسطة الباحث اعتمادا على بيانات بنك الاستثمار الأوروبي ٢٠٠٥.

ويرجع انخفاض نصيب قطاع التعليم من استثمارات المشاركة إلى أمرين، أولهما أن المصروفات الإدارية وتقديم الخدمات التعليمية تمثل ما بين ٧٠% إلى ٨٥% من تكلفة تقديم الخدمة التعليمية، في حين تمثل نفقات البنية الأساسية (ذات الطبيعة الاستثمارية) للخدمة التعليمية ما بين ١٥% إلى ٣٠% (World Bank 2006). أي أن جزءا كبيرا من التكلفة هو تكلفة جارية ترتبط بتقديم الخدمة ذاتها والنواحي الإدارية والفنية، في حين أن الإنفاق الاستثماري لا يمثل سوى أهمية نسبية متواضعة. الأمر الثاني هو أن كثيرا من الدول لازال يتحفظ على دخول القطاع الخاص مجال الخدمات التعليمية حتى في الدول التي تصنف من الدول المتقدمة في تطبيق هذا النوع من النماذج (Advanced adopters). فمن خلال تحليل الجدول رقم (م٢) بالملحق، يمكن الإشارة إلى أن الدخول في مشاركة مع القطاع الخاص في قطاع الخدمات الاجتماعية وخاصة في مجالي التعليم والصحة لازال ضئيلا وبصفة خاصة في حالة الدول المطبقة حديثا لهذا النظام كما في حالة دول شرق ووسط أوروبا.

وقد كان الارتقاء بمستوى الخدمة التعليمية وتحسينها واستهداف فئات معينة أو مناطق معينة بالخدمة من الأسباب التي وقفت خلف إقدام الحكومات المختلفة على الدخول في نماذج للمشاركة مع القطاع الخاص. ومن خلال تحليل التجربة الدولية لعدد من الدول المتقدمة والنامية في مجال الخدمات الاجتماعية وخاصة الخدمات التعليمية لوحظ ما يلي:

§ أن الانتقال إلى مجالات الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة يأتي كمرحلة لاحقة بعد تحقق مستوى معين من النضج لتجربة المشاركة وتقييمها وخاصة في الخدمات التي تشكل محلا للجدل مثل تقديم الخدمة التعليمية ذاتها أو تطوير المناهج. فعلى الرغم من أن كلا من ألمانيا وإيطاليا وفرنسا من الدول المتقدمة في تطبيق نماذج المشاركة إلا أنه لازالت تدور بها المناقشات حول إمكانية تطبيق نماذجها المختلفة في مجال خدمات التعليم.

§ أن المشاركة لتقديم الخدمات التعليمية لا تنطرق لتقديم الخدمة التعليمية ذاتها إلا في حالات محدودة نسبيا، فالأصل أن الخدمة ذاتها وما يرتبط بها من مناهج تربوية هي مسؤولية منوطة بها الدولة. وتتعدد أشكال التعاقد من أجل الحصول على الخدمة التعليمية ذاتها، فقد تحصل الدولة على الخدمة بإلحاق الطلاب بمدارس القطاع الخاص وتقوم بدفع النفقات الدراسية، أو قد تستخدم ما يعرف بنظام الكوبونات (Vouchers)، أو تعهد للقطاع

الخاص بتقديم الخدمة في المدرسة العامة.^{١٨} ووفقا لنظام الكوبونات تحصل المدارس خاصة أو عامة بموجب هذا النظام على حوافز مالية (قيمة الكوبون) تمثل دعما لها يتوقف على عدد الطلاب الذين يرغبون في الالتحاق بالمدرسة، وهو ما يعرف بنظام اختيار المدرسة. ويسمح ذلك النظام بالتنافس بين المدارس سواء حكومية أو خاصة من أجل اجتذاب الطلاب ومن ثم الحصول على الدعم.^{١٩} ففي تجربة الفلبين مثلا، تعاقبت الدولة مع القطاع الخاص على إلحاق الطلاب الفقراء بالمدارس الخاصة بسبب عدم وجود أماكن لهم في المدارس العامة على أن تتولى الدولة دفع مصاريف هؤلاء الطلاب.^{٢٠} كما تعد تجربة شيلي في مجال تطبيق نظام الكوبونات تجربة مميزة نشأت في الثمانينيات من القرن الماضي. إذ استطاع هذا النظام أن يستوعب أكثر من ٤٠% من أبناء السكان الأشد فقرا في شيلي (Mora 2005). وفي فنزويلا قامت الحكومة بشراء الخدمة التعليمية من القطاع الخاص من خلال عقد اتفاقية بين وزارة التعليم والثقافة مع بعض المدارس الخاصة في المناطق الفقيرة لاستيعاب عدد معين من الطلاب وتتحمل الدولة تكلفة التمويل لهؤلاء الطلاب (Patrinos 2006). وفي هذه التجارب المشار إليها فإن كوبونات التعليم كانت تهدف بالأساس إلى توفير الخدمات التعليمية للفئات المحرومة أو غير القادرة على التعليم.

§ إن عقود البناء أو الإدارة أو التشغيل تمثل النماذج الأكثر شيوعا في مجال المشاركة. فنماذج المشاركة الغالبة في مجال الخدمات التعليمية في العديد من بلدان العالم تسير باتجاه تحمل القطاع الخاص أعباء التمويل المتعلقة بإنشاءات المباني وصيانتها وتشغيلها. وقد شهدت دول أمريكا اللاتينية تطبيق العديد من مثل هذه النماذج في مجال تقديم الخدمات التعليمية كما يتضح من الجدول رقم ٢.

جدول رقم (٢): نظم التعاقد للمشاركة بين القطاعين العام والخاص في قطاع التعليم في دول أمريكا اللاتينية

النموذج	الدولة
عقود إدارة و عقود تشغيل و عقود تقديم خدمات مهنية	كولومبيا
	فنزويلا
عقود لتعليم طلاب محددين (vouchers)	كولومبيا
	شيلي
عقود لتقديم البنية التحتية	المكسيك
عقود لتقديم البنية التحتية وخدمات تعليمية	لا يوجد

المصدر: (Patrinos 2006).

كذلك تم تطبيق هذه النماذج في دول أمريكا الشمالية، ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال يتولى القطاع الخاص إدارة العديد من المدارس الحكومية حيث يُدفع للقطاع الخاص مبلغ إجمالي كمقابل لأعمال الإدارة، أو

^{١٨} الشكل الغالب هو تمويل تقديم الخدمة في المدارس الخاصة بواسطة الحكومة وفقا لاتفاق بينها وبين القطاع الخاص.

^{١٩} هذا هو التصور الذي وضعه ملتون فريدمان باقتراح فكرة الكوبونات.

^{٢٠} لوحظ أن الاتفاق بين القطاع الخاص والحكومة فيما يتعلق بالمصروفات كان يشترط ألا تدفع الحكومة مصروفات تزيد عن مثيلاتها في المدارس العامة باعتبار أن هذا يمثل جزءا من تحمل القطاع الخاص لمسئولياته الاجتماعية.

يحصل القطاع الخاص على مبلغ ثابت بالنسبة لكل طالب. ويتوقف المقابل على الأداء بحيث يتم الربط بين مقابل الإدارة الخاصة للمدرسة العامة وأداء تلك الإدارة وفقا للمحددات التي توضح في عقد المشاركة. ولكن النقطة الهامة أنه يعهد للقطاع الخاص بالإدارة في المدارس الأسوأ من حيث الأداء. وفي أوروبا طبقت المملكة المتحدة برنامجا مشابها في مجال التعاقد مع القطاع الخاص لإدارة وتشغيل المدارس منذ عام ٢٠٠١ تحت ما يعرف بأكاديميات المدينة (City Academies). وبموجب هذا البرنامج تتعاقد الحكومة مع المنظمات الأهلية أو القطاع الخاص لإدارة عدد من المدارس خاصة في المناطق الفقيرة (Disadvantaged) بحيث يتاح لتلك المنظمات أو المؤسسات الخاصة الحرية في الإدارة والتشغيل. وقد بدأت بالفعل أول ثلاث مدارس من هذا النوع في عام ٢٠٠٤ (Patronis 2006).

كذلك يوجد العديد من الأمثلة على هذا النوع من العقود الخاصة بالإدارة والتشغيل في دول مختلفة سواء متقدمة أو نامية، وإن تفاوتت تلك الدول فيما بينها من حيث درجة تفعيل نماذج المشاركة عبر عقود الإدارة الخاصة للمدارس العامة (Ludger 2005). فهناك من الدول من يفعل تلك العقود مثل بلجيكا وهولندا بينما يقل تفعيلها في كل من لاتفيا وأيسلندا وروسيا (Patronis 2006).

§ تطبق عقود الامتياز بأشكالها المختلفة في مجال الخدمات التعليمية. ففي المملكة المتحدة يقوم القطاع الخاص بتصميم وبناء وتمويل وتشغيل المدارس خلال مدة التعاقد ويتم ذلك مقابل مبلغ إجمالي يدفع للقطاع الخاص، بشرط الوفاء بمعايير أداء الخدمات التعليمية بمفهومها الواسع (LaRocque 2006). وعلى الرغم من انتشار النماذج المختلفة للمشاركة في العديد من البلدان النامية والمتقدمة إلا أن جدوى تلك النماذج يتفاوت كما سيلى شرحه.

تقييم نماذج المشاركة في التعليم في ضوء الخبرة الدولية

من الأهمية بمكان التأكيد على أنه لا يوجد دليل قاطع على نجاح أو فشل نماذج المشاركة بصورة عامة، وفي مجال تقديم الخدمات التعليمية بصفة خاصة، في الدول على إطلاقها، إذ أن الأمر يتوقف على نوع النموذج المطبق للمشاركة مع القطاع الخاص وعلى توافر مقومات نجاح تلك النظم سواء كانت أطر مؤسسية أو اجتماعية أو سياسية. فبينما تشير بعض الدراسات إلى النجاح النسبي لنظام الكوبونات في شيلي فإن هذا النظام لم يكن ناجحا في المملكة المتحدة وعدد من الدول الأوروبية (LaRocque 2006). بل إن الدراسات التي قامت بتقييم تجربة نظام الكوبونات في شيلي لم تخلص إلى نتيجة واحدة إذ ينتقد ذلك النموذج على أساس أنه لم يسهم بصورة فعالة في تحقيق نتائج دراسية ملموسة للطلاب المستفيدين بهذا النظام (Patrinis 2006). ومن خلال تحليل نتائج العديد من الدراسات التي قامت بتقييم نماذج المشاركة المختلفة في العديد من البلدان المتقدمة والنامية يتضح ما يلي:

§ إن نموذج المشاركة القائم على التعاقد مع القطاع الخاص من أجل الإدارة في ظل بقاء رقابة القطاع العام يحقق نتائج أفضل من قيام القطاع الخاص أو العام بمفرده بتقديم الخدمة التعليمية. فمقارنة أداء المدارس

العامة والمدارس القائمة على تطبيق نموذج المشاركة المشار إليه وُجد أن أداء الأخيرة أكثر كفاءة مقارنة بالمدارس العامة. ويرجع الباحث السبب في ذلك إلى وجود نظام للمساءلة والمحاسبة في المدارس التي تعمل بنظام المشاركة قد لا يتوافر بصورة أساسية في المدارس العامة. وكما يوضح الجدول رقم (٣) فإن معدلات الأداء لمدارس المشاركة في فنزويلا أفضل بصورة معنوية من المدارس العامة (Mora 2005). كذلك أشارت نتائج إحدى الدراسات التطبيقية التي تناولت عددا من الدول (٢٩ دولة) الصاعدة والمتقدمة^{٢١} إلى أن المدارس التي تعمل وفقا لنظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص والتي تتضمن الإدارة الخاصة مع التمويل العام هي المدارس التي تعطي أفضل مخرجات تعليمية،^{٢٢} في حين لا يوجد فرق على الإطلاق في متوسط مستويات الطلاب في المدارس ذات السمة العامة أو الخاصة في التمويل والإدارة. كذلك تبين أن ميزة الإدارة الخاصة تتضح بصورة معنوية في البلاد التي يوجد بها نسب عالية من التمويل الحكومي (Ludger 2005).

جدول رقم (٣): مقارنة لمعدلات الأداء الدراسي بين المدارس العامة والمدارس القائمة على نموذج المشاركة في الإدارة في فنزويلا ٢٠٠٥

المدارس القائمة على نموذج المشاركة في الإدارة	المدارس العامة	
٢,٨ %	٨,٦ %	معدلات الإعادة
١,٧ %	٣,٢ %	معدلات التسرب
٤٠ %	٢٧ %	القدرة على الكتابة

المصدر: Mora 2005.

§ بالنسبة للخدمات الإدارية والمهنية والمساعدة لا توجد نتائج قاطعة لتقييم أداء هذه التجربة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية لا يوجد أثر واضح على مؤشرات جودة التعليم في تلك المدارس، مثل معدلات حضور الطلاب أو معدلات الإعادة أو مستوى رضا أولياء الأمور عن أداء أبنائهم الطلاب. في حين أن هذه الأنواع من العقود أثبتت نجاحات في مجالات أخرى مثل المستشفيات، حيث أدت عقود الإدارة إلى تحسين الإدارة المالية ورفع كفاءتها (Loevinsohn and Harding 2005). أما بخصوص التعاقد المهني لتقديم الخدمات المساعدة مثل الصيانة ونقل التلاميذ وتقديم الوجبات المدرسية، فقد أثبتت التجربة الدولية انه أكثر فاعلية نسبيا إذا قورن بقيام القطاع العام بتقديم تلك الخدمات حيث إن تكاليف تلك الخدمات أعلى في المدارس العامة مقارنة بالمدارس الخاصة، وهو ما دفع العديد من المسؤولين عن التعليم في مختلف البلدان إلى التوسع في التعاقد في الخدمات المساعدة (Patrinis 2006).

^{٢١} من الدول التي شملتها العينة في الدراسة السويد وفنلندا والنرويج وأيسلندا ولوكسمبورج وكوريا والمكسيك وهولندا وبلجيكا.

^{٢٢} من الأهمية الإشارة إلى أن مؤشرات المخرجات التعليمية في تلك الدراسة لم تنطرق لقضية جودة المناهج التعليمية المستخدمة وهذه قضية مهمة في الحكم على كفاءة المخرج التعليمي.

§ بالنسبة لنموذج عقود التشغيل (Operation services)، فإن النتائج الأولية للتقييم تشير إلى أن تطبيق هذا النوع من التعاقد ليس له تأثير واضح على المخرجات التعليمية في الأجل القصير، وإن تم تبرير ذلك بحداثة تلك النماذج، وهو ما يعني أنه من المبكر الحكم على كفاءة مثل هذه النماذج^{٢٣} (Machin and Wilson 2005).

§ بالنسبة لعقود إتاحة خدمات البنية التحتية،^{٢٤} فقد أشارت التجربة إلى أنه في ظل نظام مشاركة فعال تتميز نماذج المشاركة بأنها تتسم بسرعة التنفيذ ودقة تقدير التكاليف. وتوضح تجربة المملكة المتحدة باعتبارها رائدة في هذا المجال أن هذا النوع من التعاقد قد أدى إلى توفير الأموال الحكومية^{٢٥} (LaRocque 2006).

بصورة مختصرة يمكن القول إن الحكم على نجاح أو فشل نموذج المشاركة المطبق في مجال الخدمات التعليمية يحدده العديد من العوامل ولا يمكن تعميم نموذج معين وهذا ما تؤكدته تجربة مجموعة دول أمريكا اللاتينية كما يوضحها الجدول رقم (٣) بالملحق. وإن كانت الخبرة الدولية عموماً تشير إلى نجاح نماذج الإدارة الخاصة للمدارس العامة وكذلك نماذج التعاقد الأخرى وخاصة تلك التي يسهل فيها تحديد نوعية الخدمة بصورة محددة كحالة البنية الأساسية وعقود الخدمات المساعدة في حين لا تزال مسألة تقديم خدمة التعليم ذاتها مسألة جدلية. وهذه نقطة أساسية عند الانتقال إلى مناقشة تجربة المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر.

٥. المشاركة بين القطاعين العام والخاص في مصر وتقديم الخدمة التعليمية

٥-١ نماذج المشاركة في مصر: رؤية عامة

تاريخياً، فإن مشروع قناة السويس كان من أبرز المشروعات التي نفذها القطاع الخاص تحت نظام الامتياز في النصف الثاني من القرن التاسع عشر كصورة من صور المشاركة، تبعه منح العديد من الامتيازات للقطاع الخاص وخاصة الأجانب^{٢٦} لتقديم الخدمات. كما كان للقطاع الخاص المصري دور كبير في تقديم العديد من الخدمات قبل التوجه نحو سيطرة الدولة بعد ثورة ١٩٥٢.^{٢٧}

^{٢٣} قامت بريطانيا عام ٢٠٠٠ بالتعاقد مع القطاع الخاص لتشغيل بعض المدارس على غرار تجربة الولايات المتحدة الأمريكية ولا زالت التجربة في الدولتين من الحداثة النسبية بحيث يصعب تقييم نتائجها.

^{٢٤} سبقت الإشارة إلى أن تكاليف البنية التحتية لا تمثل سوى ١٥% من إجمالي الإنفاق على التعليم.

^{٢٥} أشارت وزارة الخزانة البريطانية (HM Treasury) في عام ٢٠٠٣ إلى أن ما يقارب ٩٠% من المشروعات التي تمت تحت مظلة برنامج المشاركة يتم تسليمها قبل أو في الموعد المحدد ودون تحميل الموازنة أية نفقات إضافية، في حين أن ٧٣% من المشروعات التي تمت خارج نظام المشاركة احتاجت إلى نفقات جديدة خارج نطاق الموازنة الأولى المتفق عليها (HM Treasury 2003).

^{٢٦} ويمثل القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ والخاص بامتيازات المرافق العامة وقرار رئيس الجمهورية رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ وكذلك التعديلات التي طرأت على أحكام القانون ١٢ لسنة ١٩٧٦ بالقانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٦ بالإضافة إلى بعض أبواب القانون المدني الإطار الأساسي الذي ينظم منح الامتياز للمرافق العامة والثروة المعدنية، كذلك فإن قانون المزايدات والمناقصات يمثل إطاراً قانونياً ينظم علاقات التعامل مع القطاع الخاص وخاصة فيما يتعلق بعمليات التعاقد الخارجي.

^{٢٧} تعد تجربة بنك مصر والشركات التابعة له مثلاً واضحاً على المدى الذي وصل إليه الاعتماد على القطاع الخاص لتقديم الخدمات التي ما لبث أن دخلت تحت عباءة الدولة.

ومع تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي في بداية تسعينيات القرن العشرين وتشجيع الدولة للقطاع الخاص، شهدت قضية المشاركة بُعداً آخر. فخلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٥ بلغ عدد المشروعات التي تم أو يتم تنفيذها بنظام مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية ٢٠ مشروعاً باستثمارات تصل إلى ٧,٥٣ مليار دولار (البنك الدولي ٢٠٠٥). ولكن أهم ما يُلاحظ على تلك المشروعات هو تركزها القطاعي، إذ أن نسبة ٧٠% من تلك الاستثمارات تتركز في قطاع الاتصالات، يليه قطاع الطاقة (كهرباء وغاز طبيعي) بنسبة ١٧,٥% وأخيراً النقل ونسبته ١٢,٦% (مطارات وموانئ بحرية) كما يوضحها الجدول رقم (٤م) بالملحق.

أما فيما يتعلق بالنماذج المطبقة للمشاركة بين القطاع العام والخاص فإنها تتفاوت من قطاع لآخر. فالسمة الغالبة على قطاع الاتصالات هي ملكية مقدم الخدمات للمرافق إذ أنها تتم وفقاً لبرنامج البناء والتملك والتشغيل (BOO). بينما نجد أن نظام البناء والتشغيل ثم نقل الملكية (BOT) هو النموذج السائد في قطاعات الطاقة والمطارات والموانئ.^{٢٨} أما أهم النماذج الأخرى لمشاركة القطاع الخاص والعام في الحالة المصرية فهي عقود الإدارة كحال مطار القاهرة الدولي ومطارات شرم الشيخ والأقصر وأسوان وأبو سمبل وكذلك في قطاع المياه والصرف الصحي كما هو موضح بالجدول رقم (٥م) بالملحق.

٢-٥ المشاركة في تقديم الخدمات التعليمية

بعد التعرف على أهم نماذج المشاركة المطبقة حالياً في مصر في القطاعات المختلفة تنتقل الدراسة إلى تحليل مدى الاستفادة من تطبيق نموذج المشاركة المقترح في مجال الخدمات التعليمية. ويبدأ هذا القسم من الدراسة بتحليل أوضاع الخدمات التعليمية في مصر في المرحلة قبل الجامعية. ثم يأتي تحليل الطرح الحكومي لنموذج المشاركة في بناء المدارس لمعرفة الدوافع الحكومية نحو التوسع في تطبيق نماذج المشاركة في مجال الخدمات التعليمية. وأخيراً، يختتم هذا القسم بتقييم هذه الخطوة لمعرفة المردود الذي يعود على قطاع الخدمات التعليمية والموازنة العامة للدولة من تطبيق تلك النماذج.

١-٢-٥ أوضاع قطاع التعليم قبل الجامعي وأهمية المشاركة

• أوضاع قطاع التعليم

يمثل قطاع التعليم أحد القطاعات الهامة في الموازنة المصرية، حيث بلغ إجمالي الإنفاق على هذا القطاع في المرحلتين الجامعية وما قبل الجامعية ما يزيد عن ٢٧ مليار جنيه للعام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٧، تمثل ما يقارب من ١٣% من إجمالي الإنفاق العام. كذلك تتراوح نسبة الإنفاق الحكومي على التعليم ما بين ٤% إلى ٥% إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ٢٠٠٣-٢٠٠٧، وإن شهدت انخفاضاً في نهاية الفترة عن بدايتها وهو ما ينسحب أيضاً على نسبة الإنفاق على التعليم إلى إجمالي الإنفاق العام (جدول رقم ٤). والإنفاق على التعليم كنسبة من

^{٢٨} يفسر ذلك بأمرين إما نظراً لأهمية تلك القطاعات من الناحية الإستراتيجية للدولة ومن ثم ضرورة عودتها تحت سيطرة الدولة أو نتيجة أن التكلفة الخاصة بإدارة تلك المرافق لا تقارن بتكلفتها الاستثمارية والتي يمولها القطاع الخاص.

الناتج وإن كان محدودا إلا أنه مماثل للدول في نفس مستوى الدخل والدول العربية باستثناء الأردن التي ترتفع فيها نسبة الإنفاق على التعليم للناتج المحلي الإجمالي إلى ما يقارب ٢٠% (World Bank 2005).

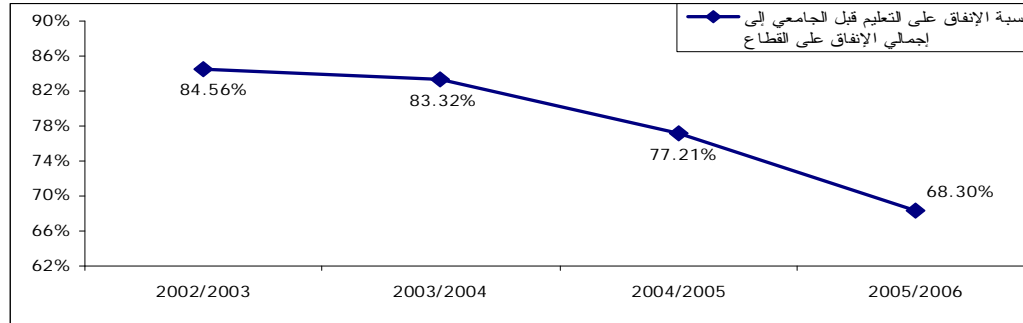
جدول رقم (٤): الإنفاق على قطاع التعليم خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٧ (القيمة بالمليون جنيه)

٢٠٠٧/٠٦*	٢٠٠٦/٠٥	٢٠٠٥/٠٤	٢٠٠٤/٠٣	
٢٧,٤٤٣	٢٥,٦٢٩	٢٥,٨١٦	٢٢,٦٦٧	الإنفاق الحكومي على التعليم
٢١٢,١٠٤	٢٠٧,٨١١	١٦١,٦١١	١٤٥,٩٨٨	إجمالي الإنفاق الحكومي
٧٣٠,٠٠٠	٦١٧,٧٠٠	٥٣٨,٥٠٠	٤٨٥,٣٠٠	الناتج المحلي الإجمالي
١٢,٩٤	١٢,٣٣	١٥,٩٧	١٥,٥٣	نسبة الإنفاق على التعليم إلى الإنفاق العام (%)
٣,٧٦	٤,١٥	٤,٧٩	٤,٦٧	نسبة الإنفاق على التعليم إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)

المصدر: محسوب بناء على بيانات وزارة المالية، البيان المالي، أعداد مختلفة. * قيم متوقعة.

وبتحليل الإنفاق على قطاع التعليم (الجامعي وقبل الجامعي)، لوحظ أن قطاع التعليم قبل الجامعي يستأثر بغالبية الإنفاق، إذ وصلت نسبة الإنفاق عليه ما يزيد عن ٦٨% في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥ من إجمالي الإنفاق (الجاري والاستثماري) على قطاع التعليم بعدما كانت تلك النسبة تقترب من ٨٥% في العام المالي ٢٠٠٣/٢٠٠٢ (الشكل رقم ١).

شكل رقم (١): نسبة الإنفاق على التعليم قبل الجامعي إلى إجمالي الإنفاق على القطاع



المصدر: محسوب بواسطة الباحث وفقا لبيانات مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة، الحساب الختامي، أعداد مختلفة.

وعلى الرغم من حصول قطاع التعليم قبل الجامعي على النسبة الأكبر من الإنفاق على قطاع التعليم إلا أن هذا القطاع يواجه عددا من المشاكل^{٢٩} يمكن إيجازها—على سبيل المثال لا الحصر—فيما يلي (World Bank 2005):

- ارتفاع كثافة الفصول: حيث تصل كثافة الفصول في مصر إلى ضعف الكثافة الموجودة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بل وأعلى من متوسط الكثافة في دول آسيا وأمريكا

^{٢٩} ليس الغرض من هذا القسم التعرض بالتحليل لمشاكل التعليم قبل الجامعي، وإنما فقط الإشارة إلى تلك المشاكل باعتبارها مؤشرا على مشاكل ذلك القطاع ومن ثم تبرير الاستفادة بإمكانيات القطاع الخاص في هذا المجال.

اللاتينية. أي أنه للوصول إلى نسب الكثافة في الدول المتقدمة هناك حاجة ماسة لمضاعفة عدد المدارس، بل لأكثر من الضعف في ظل تزايد معدلات الالتحاق بالتعليم. فهناك نقص شديد في المتاح من المدارس لاستيعاب الأعداد المتزايدة من الطلاب في مرحلة التعليم الأساسي.

- **النقص الواضح في بند صيانة المباني:** إلى حد جعل الفجوة بين المطلوب والفعلي أكثر من ثلاثة أضعاف، وهو ما أثر بصورة سلبية على كفاءة خدمات البنية الأساسية في المدارس العامة.^{٣٠}
- **عدم العدالة التوزيعية:** إذ أن محافظات صعيد مصر بها أعلى نسبة من كثافة الفصول وأقل نسبة من المدرسين للتلاميذ ومع ذلك تحصل على أقل نسبة لتوزيع الإنفاق على المحافظات.
- **ارتفاع نسبة الموظفين الإداريين بالمدارس:** مما يعني زيادة في تكلفة توفير الخدمة التعليمية، فقد بلغت نسبة الإداريين موظف لكل مدرس في التعليم الأساسي، وهي نسبة شديدة الارتفاع إذا قورنت بالأردن مثلا التي لا تتعدى فيها تلك النسبة موظف لكل ٦,٥ مدرس.

• نموذج المشاركة المقترح

في ضوء هذه المشاكل المشار إليها أعلاه وفي ظل التزام الدولة بتوفير التعليم للأعداد المتزايدة سنويا من الطلاب يمثل تطبيق نماذج المشاركة لتقديم الخدمات التعليمية آلية يمكن للحكومة المصرية الاستفادة منها للوفاء بالتزاماتها لتوفير الخدمة التعليمية. وقد أعلنت الحكومة المصرية التوسع في مجالات المشاركة بين القطاعين العام والخاص لتشمل خدمات التعليم، إذ تم طرح عدد من المشروعات المختلفة كنواة للمشاركة من بينها الخدمات التعليمية خلال عام ٢٠٠٧ بتكلفة استثمارية ١,٥٣ مليار دولار أي ما يزيد عن ٨,٧ مليار جنيه مصري (انظر الجدول رقم م٦ بالملحق). وتشمل تلك المشروعات السماح للقطاع الخاص ببناء ٢٢١٠ مدرسة خلال خمس سنوات بمعدل ٤٥٠ مدرسة تقريبا في السنة الواحدة من خلال نظام للعقود (في مراحل تطوره) يسمح للقطاع الخاص ببناء المدارس بالكامل مع اضطراره بتوفير خدمات معينة سيتم تحديدها، أهمها خدمات النظافة والأمن والصيانة وقد تمتد إلى تقديم المأكولات والمشروبات في حالات معينة، في حين يتولى القطاع العام تقديم الخدمة التعليمية (وزارة المالية ٢٠٠٧).

ووفقا للإطار القانوني المطروح يلتزم القطاع الخاص بتصميم المشروع (المدرسة) وتمويله وبنائه وصيانته ثم تنتقل ملكية الأصل (المدرسة) بعد انتهاء مدة التعاقد للدولة. وفي المقابل يحصل القطاع الخاص على مقابل يسمى "مقابل إتاحة خدمة" والذي يتوقف على أداء المرفق. ومن ثم فالنموذج المقترح لا يتعد أن يكون شكل

^{٣٠} على الرغم من انخفاض نفقات الصيانة في قطاع التعليم مقارنة بالمطلوب إلا أنها من أعلى المعدلات كنسبة من الاستثمار إذا قورنت بتلك في قطاعات الصحة والثقافة والإعلام (وزارة المالية، تقرير لجنة الخطة عن الموازنة العامة، أعداد مختلفة).

من أشكال المشاركة تسمح في النهاية بنقل ملكية الأصل مثل نموذج المشاركة من خلال BOT أو بالتحديد BFOMT.^{٣١}

• مزايا نظام المشاركة المقترح: التصور الحكومي

بناء على التصور الحكومي فإن تطبيق نموذج المشاركة للحكومة المصرية يمثل ميزة نسبية مقارنة بالتمويل العام الكامل لاستثمارات التعليم قبل الجامعي. حيث تحقق من وراء ذلك الوفاء بالتزاماتها ببناء المدارس وتبسيط أعباء البناء على مدى زمني طويل. هذا الوضع يبدو ملائماً للحكومة في ظل عجزها عن الوفاء بالتزاماتها وخاصة البرامج الاستثمارية في برنامج الحكومة،^{٣٢} وفي ضوء تلازم تلك الأعباء مع ارتفاع نسبة العجز في الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي، التي تصل تقريبا إلى ٨% عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦، وتزايد المديونية العامة بصورة مطردة، إذ بلغ رصيد الدين العام المحلي فقط (وفقا لتعريف وزارة المالية) ما يزيد على ٤٧٢ مليار جنيه في ٢٠٠٦/٦/٣٠ (وزارة المالية ٢٠٠٧). وبصورة مختصرة فإن نموذج المشاركة المقترح يضمن تحقيق ما يلي:

- تخفيض حجم الإنفاق الاستثماري بالموازنة العامة ومن ثم تخفيف العبء عن كاهل الموازنة العامة للدولة. حيث ترى الحكومة أن الدخول في مشاركة مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات التعليمية وسيلة لتقليل التكلفة وذلك من خلال الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص في مجال التمويل والتصميم والبناء والصيانة وتقديم الخدمات المساعدة (وزارة المالية ٢٠٠٧).
- توفير الخدمات التعليمية (المباني والصيانة وبعض الخدمات الأخرى) بصورة أكثر كفاءة إذ تؤدي الاستعانة بالقطاع الخاص إلى الارتقاء بمستوى جودة الخدمات التعليمية المقدمة.

٢-٢-٥ تقييم أولي لنموذج المشاركة المقترح

كما اتضح أعلاه، فإن النموذج المقترح للتطبيق يتم من خلاله توفير البنية الأساسية للخدمات التعليمية وبعض الخدمات المساعدة للعملية التعليمية. ومن خلال الخبرة الدولية فإنه من الصعب الحكم على نموذج المشاركة المقترح وتقييمه في بدايته. فكما أشارت تلك الخبرة فإن العبرة دائما ما تكون بتنفيذ النموذج المقترح. ومن ثم فإن عملية التقييم لنموذج المشاركة في الحالة المصرية في هذا الجزء من الدراسة سوف تولي اهتماما لمناقشة المزايا المطروحة وفقا للتصور الحكومي لكي نقدر مدى الاستفادة الحقيقية التي تعود على الموازنة وعلى تكلفة توفير الخدمات التعليمية من تطبيق ذلك النموذج، ومن ثم الخروج باقتراحات تعظم تلك المزايا.

^{٣٢} Build, Finance, Operate, Maintain and Transfer

^{٣٣} هذا البرنامج الحكومي لبناء المدارس مستمد من البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية.

• ميزة تخفيف العبء عن الموازنة العامة

كما سبق وأشارت الدراسة أعلاه فإن النموذج المقترح يركز بصورة أساسية على الشق الاستثماري في العملية التعليمية من خلال قيام القطاع الخاص ببناء المدارس مع توفير بعض الخدمات المساعدة كالنظافة والصيانة. ومن ثم فإن السؤال الذي يطرح نفسه هل تمثل المشاركة حلاً لتخفيف العبء على الموازنة فيما يتعلق بالخدمات التعليمية في مرحلة التعليم قبل الجامعي؟ وإجابة هذا السؤال تستوجب تحليل هيكل الإنفاق على التعليم لمعرفة دور هذا النموذج للمشاركة في تحقيق الهدف المرجو منه. ومن خلال تحليل هيكل الإنفاق العام على قطاع التعليم بصفة عامة وقبل الجامعي بصفة خاصة لوحظ ما يلي:

- أن نسبة الاستثمارات في قطاع التعليم (جامعي وغير جامعي) إلى إجمالي الاستثمارات العامة لم تزد في المتوسط عن حوالي ١٣,٥% خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٧.
- أن أكثر من ٦٠% من استثمارات قطاع التعليم يذهب في المتوسط إلى التعليم قبل الجامعي ويخصص معظمه لإنشاء المدارس.
- شهدت الاستثمارات المخصصة لقطاع التعليم قبل الجامعي انخفاضا معنويا في السنوات الأخيرة، إذ انخفض حجم الاستثمار في هذا القطاع من ما يزيد عن ٢ مليار جنيه في العام المالي ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ما يقارب ١,٥ مليار جنيه للعام المالي ٢٠٠٤/٢٠٠٥ (جدول رقم ٥). وهذا الانخفاض قد أثر سلبا بطبيعة الحال على الطاقة الاستيعابية للمدارس الموجودة في ظل تزايد أعداد الطلاب وهو ما صاحبه تأثير سلبي على جودة الخدمة التعليمية كما سبق وأشارت الدراسة.
- الاتجاه النزولي للاستثمارات في قطاع التعليم قبل الجامعي تناغم مع الاتجاه النزولي لنسبة الاستثمارات في قطاع التعليم بصورة عامة والتي انخفضت من ١٥,٤% عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ إلى ١١,٨% للعام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٧ (جدول رقم ٧ بالملحق).

وفي ضوء هذه النتائج الخاصة بتحليل الإنفاق على قطاع التعليم والتعليم قبل الجامعي بصفة خاصة ومع الانخفاض الواضح لنسبة الاستثمارات العامة إلى إجمالي الإنفاق العام في السنوات الخمس السابقة،^{٣٣} فإن الدراسة تخلص إلى نتيجة مفادها أن حجم الاستثمارات المخصصة لبناء المدارس لا تبدو معنوية فيما يتعلق بتأثيرها الإيجابي على أعباء الموازنة العامة إذا قورنت ببند الإنفاق الأخرى في القطاع. وإن كان ذلك لا ينفي أهمية هذا التأثير الإيجابي على موازنة تعاني من تراكم للعجز والمديونية.

فالمشكلة الحقيقية تكمن في بنود الإنفاق الأخرى، فكما يشير الجدول رقم (٥) فإن حجم الاستثمارات في قطاع التعليم قبل الجامعي لم تتعد ٧,٥% من إجمالي الإنفاق على هذا القطاع في حين أن بند الأجور يصل إلى

^{٣٣} انخفض حجم الاستثمارات العامة إلى إجمالي الإنفاق العام إلى أقل من ١٠% في العام المالي ٢٠٠٧/٢٠٠٦ في حين كانت هذه النسبة تزيد عن ١٦% عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ (وزارة المالية ٢٠٠٧).

٧٧% (٢٠٠٥/٢٠٠٤). بل زاد نصيب بند الأجور إلى ٨٦,١% و ٨٦,٢% للعامين ٢٠٠٥/٢٠٠٦ و ٢٠٠٦/٢٠٠٧ على التوالي، وفي المقابل تناقصت نسبة الاستثمارات إلى إجمالي الإنفاق في القطاع لتصل إلى ١,٧% و ٢,٢% خلال هذين العامين على التوالي (جدول م٨ بالملاحق). فالجانب الخاص بتكاليف العملية الإدارية وتقديم الخدمة يمثل المكون الرئيسي في ميزانية القطاع ومن ثم فإن الحلول الخاصة بالشق الاستثماري تبدو غير عملية فيما يتعلق بتأثيرها الإيجابي المعنوي على عجز الموازنة في ظل تناقص هذا العبء. ومن ثم فإن تخفيض العبء الحقيقي لعملية توفير الخدمات التعليمية لا بد أن ينظر بعين الاعتبار إلى باقي بنود النفقات الأخرى الخاصة بتقديم الخدمات التعليمية ومن ثم التفكير في تطبيق نماذج أخرى للمشاركة، لتحقيق فاعلية النفقة الحكومية على التعليم.

جدول رقم (٥): تطور توزيع الإنفاق على قطاع التعليم قبل الجامعي (٢٠٠٥-٢٠٠٠) (القيمة بالمليون جنيه)

البيان	٢٠٠١/٠٠	٢٠٠٢/٠١	٢٠٠٣/٠٢	٢٠٠٤/٠٣	٢٠٠٥/٠٤
الأجور	١٠١٦٠,٦	١١١٦٨,٩	١٢٤٥٨,٥	١٣٨١٦,٣	١٥٣٥٥,٧
النفقات الجارية والتحويلات الجارية	١٩٨٩,٦	٢١٥٨,٣	٢٤٤٣,٦	٢٥٨٧,١	٢٨٦٢,٩
الاستثمارات	١٦٧٥,٧	٢٠٨٣,٤	٢١٢١,٨	٢١٧٧,٥	١٤٩٩,٧
التحويلات الرأسمالية	٤١٠,٢	٦١٩,٨	٤٣٦,٣	٣٠٤,٥	٢١٥,١
الإجمالي	١٤٢٣٦,١	١٦٠٣٠,٤	١٧٤٦٠,٢	١٨٨٨٥,٤	١٩٩٣٣,٤
نسبة الأجور إلى إجمالي الإنفاق (%)	٧١,٤	٦٩,٧	٧١,٤	٧٣,٢	٧٧,٠
نسبة الاستثمارات إلى إجمالي الإنفاق (%)	١١,٨	١٣,٠	١٢,٢	١١,٥	٧,٥

المصدر: محسوب بواسطة الباحث اعتمادا على بيانات الحساب الختامي، أعداد مختلفة، مجلس الشعب المصري، لجنة الخطة والموازنة.

وفي سياق مناقشة وتحليل ميزة تخفيف العبء عن الموازنة لا بد من تناول قضية أخرى على قدر من الأهمية وهي الخاصة بطريقة تسجيل الالتزامات الاستثمارية الخاصة بمشروعات المشاركة في الموازنة العامة المصرية. ففي ظل اعتماد نظام تسجيل المعاملات المالية في الموازنة العامة المصرية على الأساس النقدي،^{٣٤} فإن حجم الالتزامات على الحكومة الناتجة عن تطبيق نموذج المشاركة لن تظهر بصورة صريحة في الموازنة العامة، إذ يظهر فقط ما قد يتم دفعه بالفعل. وفي حالة اختلاف ما يتم دفعه بالفعل وما يجب دفعه خلال السنة المالية فإن ذلك يؤدي إلى عدم إظهار الالتزامات الحكومية والعجز في الموازنة والدين العام بصورة تعكس حجم هذه الالتزامات الحقيقية مما يضر بعملية الرقابة المالية وبسلامة الموقف المالي.

• ميزة تخفيض تكلفة الخدمات التعليمية

النقطة الهامة الأخرى فيما يتعلق بمزايا نظام المشاركة هي قضية تخفيض التكلفة لتوفير الخدمات التعليمية. فوفقا للرؤية الحكومية فإن الاستعانة بالقطاع الخاص تضمن تخفيض تكلفة البناء وتكلفة الحصول على بعض الخدمات.

^{٣٤} وفقا للأساس النقدي يتم تسجيل ما تقوم الحكومة بدفعه بالفعل من أقساط للقطاع الخاص وليس بالضرورة أن يمثل الالتزامات أو قيمة القسط الحقيقي المفترض دفعه خلال السنة المالية، فقد تتعهد الحكومة على سبيل المثال بدفع ٢٠٠ مليون جنيه كأقساط ولكن تقوم بدفع ٥٠ مليون فقط وترحل بقية المبلغ لفترة مستقبلية. ووفقا للأساس النقدي يظهر في الموازنة ما تم دفعه فعلا وهو مبلغ ٥٠ مليون وليس المبلغ المستحق دفعه وهو ٢٠٠ مليون جنيه.

وهنا لابد من الإشارة إلى مسألة هامة ألا وهي أن الفائدة التي تعود على الحكومة من هذا النموذج فيما يتعلق بتخفيض التكلفة تعتمد بصورة أساسية على عدة عوامل:

١- الفرق بين تكلفة المدرسة المقامة بواسطة هيئة الأبنية التعليمية وبين تلك الخاصة بنموذج المشاركة بالإضافة إلى عدد سنوات سداد التكلفة.

٢- الفرق بين تكلفة الاقتراض لبناء المدرسة من القطاع المالي بواسطة الحكومة وبين سداد تكلفة بناء المدرسة بواسطة القطاع الخاص وتقسيط المبالغ لصالحه على عدد من السنوات.

٣- معدلات التضخم.

فكلما زادت الفترة الزمنية التي سيتم من خلالها سداد تكلفة المدارس ولم تكن تكلفة البناء من خلال التعاقد مع القطاع الخاص أعلى بصورة معنوية من تكلفة البناء بواسطة هيئة الأبنية التعليمية، تعاطم العائد من نموذج المشاركة خاصة في ظل ارتفاع معدلات التضخم. فلو فرضنا مثلا أن تكلفة بناء المدرسة في ضوء نموذج المشاركة المقترح تبلغ ٢,١ مليون جنيه في حين أن الهيئة لو قامت ببنائها ستكلف ١,٥ مليون جنيه فإن سعر الخصم في هذه الحالة سوف يصبح ١٨,٨% إذا تم سداد تكلفة بناء المدرسة خلال عامين، بينما يقل إلى ٢,٣٣% إذا تم السداد خلال خمسة عشر عاما (انظر الجدول رقم ٩م بالملحق).^{٣٥} وهو ما يعني أيضا أن على الحكومة أن تقارن بين سعر الفائدة على الاقتراض هذا وبين سعر الفائدة إذا تم الاقتراض من القطاع المالي، ومن ثم تحدد أي النموذجين أقل تكلفة. وهذه مسألة هامة خاصة وأن عقود الاقتراض من القطاع المالي غالبا لا تتم مراجعتها عند ارتفاع معدلات التضخم على عكس عقود المشاركة التي تنص في أغلبها على مراجعة شروط التعاقد في حالة ارتفاع معدلات التضخم وقيام الحكومة بتعويض القطاع الخاص عن الضرر الناجم عن ارتفاع تكلفة المدخلات. وهذه مسألة في غاية الأهمية عند تحديد مدى كفاءة نموذج المشاركة المقترح في توفير الخدمة بأقل تكلفة.

٣-٢-٥ ضوابط لنجاح نموذج المشاركة في مصر

خلص التقييم أعلاه لنموذج المشاركة المقترح إلى نتيجة مفادها أن الاستفادة الكاملة من مزايا المشاركة تقتضي تطبيق تحليل التكلفة/العائد (cost/benefit) على تلك النماذج بحيث تحقق الغرض منها والذي يتمثل في خفض تكلفة توفير الخدمات التعليمية وتخفيف العبء على الموازنة العامة. ولكن من الأهمية التشديد على أن ذكر مخاطر المشاركة وضرورة أخذها في الاعتبار لا يعني التنبؤ بفشل نماذج المشاركة إذ يتوقف الأمر على كيفية تطبيق النموذج ومراعاة حسابات التكلفة والعائد عن التطبيق. فالتجربة الدولية تشير إلى أن معظم نماذج المشاركة وخاصة التي كانت تعتمد على الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص في الإدارة والتمويل والبناء كانت ذات آثار إيجابية على الأداء التعليمي وعلى التقليل من تكلفة البناء للمدارس وسرعة الإنجاز إذا روعي عدد من الضوابط. كما أن معظم المشاكل قد تظهر في حالة عدم مراعاة تلك الضوابط وفي حالة تفشي الفساد في المنظومة التي

^{٣٥} الأرقام الواردة في النموذج أرقام افتراضية اعتمدا على البيانات الواردة في كتيب وحدة المشاركة (٢٠٠٧).

تتولى إدارة نماذج المشاركة. ومن ثم فتجربة مشاركة القطاع الخاص لتقديم الخدمات التعليمية في الحالة المصرية يمكن أن تنجح في تحقيق الهدف منها في حالة توافر تلك الضوابط والتي تُستمد من الخبرة الدولية في تصميم هذا النظام. وهذا يستلزم عددا من الخطوات الفعالة التالية:

§ عمل حسابات دقيقة حول تكلفة توفير الخدمة التعليمية من خلال نموذج المشاركة ومقارنة ذلك بالبدائل المتاحة أمام الحكومة (كالافتراض مثلا) ومن ثم اختيار البديل الأقل تكلفة.

§ صياغة إطار محكم للتعامل مع القطاع الخاص في ظل السماح للقطاع الخاص بالدخول في علاقة مشاركة في مجالات التعليم، نظرا لأهمية وخطورة الخدمة. بحيث تكون العقود المبرمة مع القطاع الخاص على درجة عالية من الدقة والتفصيل بما يتلافى وجود ما يعرف بالعقود غير الكاملة وما يستتبع ذلك من مشكلات ذات تكلفة مالية واجتماعية مرتفعة. وإحدى تلك الآليات هي وجود إدارة قانونية مستقلة بهيئات ونماذج المشاركة. بالإضافة إلى استقلال جهات الرقابة والمتابعة على تلك المشروعات بما يمنع احتمالات الفساد والتلاعب وعدم الوفاء بمحتويات العقود. وهذا يستوجب الوضوح التام والمعلن لمعايير اختيار موردي الخدمة، مع وجود إجراءات واضحة ومسار واضح للمحاسبة والمساءلة في حالة وجود مشكلات تشوب الأداء في توريد الخدمة أو تأخر في المواعيد المقررة. وهذا يتطلب أن تتمتع جهة التعاقد ببنية معلوماتية ومالية قوية توفر لها القدرة على تقييم مقدمي العروض مع وجود جهة مستقلة مسؤولة عن تقييم أداء جهات التعاقد.

§ تقديم تقارير مفصلة حول الأداء المدرسي في المدارس الخاضعة لنماذج المشاركة خاصة في حالة قيام القطاع الخاص بتقديم العديد من الخدمات التعليمية ولا يقتصر دوره على خدمات البنية الأساسية.

§ ضرورة وضوح حجم المستحقات والأعباء المالية المرتبطة بنماذج المشاركة وذلك بأن تفرق بالموازنة العامة التقارير التكميلية المشار إليها سابقا، حتى لا تصبح المشاركة طريقة لإخفاء المديونية العامة وما قد يترتب على ذلك من مشكلات عند حلول آجال تلك المستحقات.

بالإضافة إلى تلك الضوابط المطلوب مراعاتها بالنموذج المقترح للمشاركة فإن هناك متطلبات عامة سوف تساعد في تحقيق أهداف تطبيق تلك النماذج، والتي من أهمها:

§ تعديل وتنقيح التشريعات القائمة الخاصة بالمشاركة وعلى رأسها القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٤٧ بصورة تسمح بوجود إطار قانوني شامل لنماذج المشاركة المختلفة ولا يقتصر فقط على نظام الامتياز.

§ إشراك المحليات في تحديد خصائص ومواصفات الخدمات المقدمة بما يتواءم مع تفضيلات الأفراد وتسهيل عمليات الرقابة وعدم الاعتماد بمنطق نمطية الخدمات (one size fits all). إذ تظهر أهمية السماح للمديريات التعليمية والمحليات بالتعاقد (أو حتى إبداء الرأي) مع القطاع الخاص لتقديم

الخدمات التعليمية، لأنهم أقدر على معرفة الاحتياجات الخاصة بكل منطقة، مع وضوح معايير الاختيار ودور المحليات في هذا التعاقد.

هذه العوامل باجتماعها يمكن أن تساهم في خلق إطار ملائم يسمح بتعظيم العائد من نماذج المشاركة المختلفة ويعظم بالفعل عائد الإنفاق العام على تلك المشروعات.

٦. الخاتمة

حاولت الورقة دراسة أبعاد قضية المشاركة بين القطاعين العام والخاص كآلية من الآليات التي تستخدمها الدولة في تقديم الخدمات العامة خاصة في مجال الخدمات التعليمية، وذلك للتعرف على إمكانيات تلك الآلية في الحالة المصرية من خلال الاستعانة بأدبيات اقتصاديات المشاركة والخبرة الدولية. وكما أشارت الدراسة فإن هناك توجهها عاما في دول العالم نحو الاستعانة بإمكانيات القطاع الخاص التمويلية والتكنولوجية والإدارية في توفير الخدمات التعليمية في ظل رقابة وإشراف وتمويل الدولة. إذ يسمح تطبيق نماذج المشاركة المختلفة بأن توفر الدولة الخدمات العامة مع توزيع الأعباء المالية على فترات زمنية معينة تحددها مدة التعاقد مع القطاع الخاص. وهو ما يترتب عليه اتجاها نزوليا في حجم الاستثمارات العامة بصورة عامة والاستثمارات في مجالات البنية الأساسية بصورة خاصة.

وبالنسبة للتجربة المصرية فقد خلصت الدراسة إلى أن نماذج المشاركة قد شهد تطبيقها في مصر دفعة قوية مع برنامج الإصلاح الاقتصادي وتشجيع القطاع الخاص. ويعد السماح للقطاع الخاص بتقديم الخدمات التعليمية (بناء المدارس والصيانة والتشغيل والتمويل) خطوة في هذا الاتجاه على نحو يسمح بتوفير الخدمات التعليمية ويخفف العبء عن الموازنة العامة. إلا أن تحليل النموذج المقترح قد أشار إلى أن التخفيف على الموازنة يعد تخفيفا غير معنوي لارتباطه بالشق الاستثماري الذي لا يشكل العبء الأكبر في موازنة التعليم نظرا لطبيعة الخدمة التعليمية ذاتها كما تعكسها موازنة القطاع. كما نوهت الدراسة إلى ضرورة تطبيق تحليل التكلفة/العائد للتأكد من أن قيام القطاع الخاص بتوفير الخدمات التعليمية كالبناء والصيانة وغيره من الخدمات أقل تكلفة من البدائل المتاحة الأخرى. ولهذا فإن الدراسة قد أكدت على ضرورة خلق إطار ملائم لنجاح تلك النماذج على المستوى التشريعي والمؤسسي يراعي خصوصية التجربة المصرية على نحو يقلل من مخاطر تطبيقها في مجال الخدمات التعليمية. كما أكدت الدراسة على أن النموذج المقترح للتطبيق لكونه لا يشمل تقديم القطاع الخاص للخدمة التعليمية ذاتها لا يمثل خطورة إذا استوفت شروط التعاقد السليمة على نحو يضمن خفض النفقة والتزام القطاع الخاص بالوفاء بتلك الخدمات بصورة أفضل من الدولة. ولكن الدراسة تتحفظ على التوسع في نماذج المشاركة للسماح للقطاع الخاص بتقديم الخدمات التعليمية ذاتها وذلك نظرا لحدائث التجربة في الحالة المصرية. ويُقترح في هذا الشأن اتباع المنهج التدريجي في منح مزيد من الأدوار للقطاع الخاص في تقديم الخدمات التعليمية في ظل إنشاء هيئة للاعتماد وضمان الجودة.

ملحق الجداول

جدول رقم (م ١): نماذج المشاركة المختلفة بين القطاعين العام والخاص

نوع التعاقد	مضمونه
مد المنشآت باحتياجاتها من خدمات العمل	بمقتضى العقد، يلتزم القطاع الخاص بتوفير العمالة اللازمة للمصالح العامة مثل خدمات شركات النظافة الخاصة.
عقود المساعدة الفنية (Technical assistance)	بمقتضى العقد يلتزم القطاع الخاص بتقديم العون الفني للمؤسسات العامة (حالات تحديث الأجهزة أو التدريب).
التعاقد من الباطن (Sub-contracting)	وفقا للعقود يقوم القطاع الخاص بتوريد أو تقديم خدمات معينة خلال فترة معينة للمصالح والمؤسسات العامة (عقود الإنشاءات).
عقود الإدارة (Management contracts)	يتم إبرام تعاقد بين القطاع العام (الحكومة) والخاص بحيث يتولى القطاع الخاص إدارة المنشأة أو المؤسسة أو المرفق وفقا لحدود وصلاحيات معينة يتم الاتفاق عليها في عقد الإدارة.
عمليات وعقود التأجير (Leasing)	وفقا لهذا النموذج من المشاركة، يتضمن التعاقد مع القطاع الخاص تأجير أصل موجود بالفعل وممول بواسطة الدولة لفترة من الامتياز يُسمح خلالها لصاحب الامتياز بالحصول على مقابل للخدمات التي يقدمها المرفق أو المشروع خلال فترة الامتياز. وفي المقابل يتولى القطاع الخاص تشغيل وصيانة المرفق أو الخدمة وإدخال تحسينات عليها وعلى القطاع الخاص أيضا أن يقوم بسداد مقابل للاستفادة من الامتياز.
نظام الامتياز ونظام البناء والتشغيل وتحويل الملكية (BOT and concession) وتحويل الملكية (BOOT)	هو عبارة عن ترتيبات يقوم بمقتضاها القطاع الخاص بتصميم وبناء البنية الأساسية بحيث يمول ويمتلك ويشغل ويصون الأصل، أو المشروع لفترة زمنية معينة عادة ما تكون طويلة ما بين ٢٠ إلى ٣٠ سنة وتسمى هذه الفترة فترة الامتياز (Concession period) ويقوم بعدها القطاع الخاص بنقل ملكية الأصل للدولة (BOT). وفي حالة ممارسة حق الملكية خلال مدة العقد قبل نهاية فترة الامتياز يسمى (BOOT).
نظام التملك والبناء والتشغيل (BOO) (Build-Own-Operate)	عقد بموجبه يمنح الحق للقطاع الخاص في تطوير وتمويل وتصميم وبناء وإملاك وتشغيل وصيانة المشروع، وبموجب هذا العقد يكون للقطاع الخاص الملكية الكاملة على أن يستمر القطاع الخاص في تحمل مخاطر الإيرادات المرتبطة بعملية التشغيل وكذلك الفوائض المتوقعة من التشغيل (أهم أشكاله في قطاعات الطاقة والاتصالات مثل شبكات الهاتف النقال).
نظام الاستحواذ بالبيع أو الترخيص (Divesture by licenses)	هذا النظام يسمح للقطاع الخاص بامتلاك وإدارة الأصل وصيانته، ويختلف إلى حد ما مع نظام (BOT) في أنه في حالة تحويل الملكية فإن الأصول تذهب للقطاع الخاص. ويختلف هذا العقد عن عقود الامتياز بصورة أساسية في أن الأصل محل العقد هو أصل موجود بالفعل يسمح للقطاع الخاص بامتلاكه.
أخرى	مثل عقود التصميم والبناء والتشغيل والتمويل والصيانة (DBFOM) أو التصميم والبناء والتشغيل والصيانة (DBOM) ... إلخ

Sources: Smith et al. (1997); Ugaz (2003); Vaziri (2005).

جدول رقم (٢م): المشاركة بين القطاعين العام والخاص (PPP) حسب درجة تطبيق برامج المشاركة وتقسيمها القطاعي في الدول الأوروبية

البلدان المطبقة لمشاركة القطاع العام والخاص (بدرجة متقدمة)	الصفوف الصحي	الرياضة والترفيه	المدارس	الطرق	سكة حديد خفيف	سكة حديد ثقيل	السجون	الموانئ	تكنولوجيا المعلومات	الصحة والمستشفيات	السكن	الدفاع	المطارات	الإسكان المركزي
فرنسا	*****	*		*****	**	***	*	*		**		*	*	**
ألمانيا	***	**	*****	***	*	*	***		**	**		**	*	***
أيرلندا	*****		***	*****	**		*		**	**	***			*
إيطاليا	*****	**		*****	***		*	**	**	**	**		**	***
المملكة المتحدة	*****	*****	*****	*****	*****		*****		*****	*****	*****	*****	*****	*****
البلدان المطبقة لمشاركة القطاع العام والخاص (بدرجة متوسطة)														
الدانمرك		*	**	*	*		*							**
هولندا	***		***	***		***	**	*		*	*	**		**
البرتغال	*****	*	*	*****	***	*	*	***	**	**	*	*	*	*
إسبانيا	*****	*	*	*****	**	*	**	***	*	**			**	**
قبرص	**			**				**					**	

المشاركة بين القطاعين العام والخاص (PPP) حسب درجة تطبيق برامج المشاركة وتقسيمها القطاعي (دول مختارة)

الإسكان المركزي	المطارات	الدفاع	السكن	الصحة والمستشفيات	تكنولوجيا المعلومات	الموانئ	السجون	سكة حديد ثقيل	سكة حديد خفيف	الطرق	المدارس	الرياضة والترفيه	الصرف الصحي	
**	*****	*	**	***	**	***	***	***	**	***	**	***	***	أستراليا
**				***			*		**	***	**	**	**	كندا
*****	**	*	**	***	*	**	**	*	*	*	***	***	***	اليابان
	**			**			*		**	**	**		*	المكسيك
*		**		*						*	**	**	**	سنغافورة
**	*			***	*		**	**		***	*	**	*	جنوب إفريقيا
	*	*	*	*		*	**	*	**	**	*	*	**	الولايات المتحدة الأمريكية

المصدر: معدل من النسخة الأصلية بواسطة الباحث من PricewaterhouseCoopers (2004, 2005) و Renda and Schrefler (2006) و PricewaterhouseCoopers (2005).

*****	****	***	**	*
عدد كبير من المشروعات المنتهية، معظمها في مرحلة التشغيل	عدد كبير من المشروعات المنتهية	عدد كبير من المشروعات الجاهزة، بعضها منتهي	المشروعات في مرحلة التجهيز	المنافشات مستمرة

جدول رقم (م3): ملخص لأهم نتائج دراسات تقييم نماذج المشاركة في عدد من دول أمريكا اللاتينية

النموذج	اسم برنامج المشاركة	البلد	الدراسة وأسلوب القياس المستخدمة للتقييم	تأثير النموذج المستخدم في المشاركة
عقود إدارة، وتقديم خدمات مهنية، وعقود تشغيل	Fe y Alegria	عدد من دول أمريكا اللاتينية	§ القدرة على تحقيق الدرجات المطلوبة المستهدفة (Alcott and Ortega 2006) § مقارنة لمتوسطات الأداء بين المدارس (Swope and Latorre 2000) و (McMeekin 2003)	تأثير إيجابي على امتحانات القبول في الجامعات
		كولومبيا	§ القدرة على تحقيق الدرجات المطلوبة والمستهدفة (Barrera 2005)	تأثير إيجابي على درجات الامتحانات ومعدلات التسرب
	أبيث	فنزويلا	§ مقارنة لمتوسطات الأداء بين المدارس (Mora 2005)	معدلات أقل من الإعادة والتسرب
التعاقد لقبول طلاب من فئات معينة (فئات فقيرة)	باتيس	كولومبيا	§ مقارنة لمتوسطات الأداء بين المدارس (Angrist and others 2002, 2005)	تأثير إيجابي على سنوات التعليم، درجات الامتحانات
	نظام الكوبونات	شيلي	§ نموذج قياسي (Bravo and others 1999)	غير محدد الأثر
إتاحة البنية التحتية	جامعة سانت لويس	المكسيك	لم يتم التقييم بعد	

المصدر: معدل بواسطة الباحث اعتمادا على دراسة (Patrinos 2006).

جدول رقم (م4): عدد وقيمة المشروعات بنظام مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية وفقا للقطاع في مصر خلال الفترة ١٩٩٠ - ٢٠٠٥

القطاع	عدد المشروعات	حجم الاستثمارات (بالبليون دولار)	النسبة إلى إجمالي الاستثمارات (%)
قطاع الطاقة			١٧,٤
كهرباء	٣	١,٠٩٢	١٤,٥
غاز طبيعي	١	٢٢٠	٢,٩
قطاع الاتصالات			
اتصالات	٥	٥,٢٧٢	٧٠
النقل			
مطارات	٧	٣٩٨	٥,٣
موانئ بحرية	٣	٥٤٧	٧,٣
الصرف الصحي			
الصرف الصحي	١	-	-
الجملة	٢٠	٧,٥٣٢	١٠٠

المصدر: محسوب بواسطة الباحث اعتمادا على قاعدة البيانات الخاصة بالبنك الدولي World Bank PPI Database (World Bank 2006a).

جدول رقم (٥م): نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص في البنية التحتية في مصر خلال ١٩٩٠-٢٠٠٥ (بالمليون دولار)

اسم المشروع	نوع المشاركة	قطاع	إجمالي الاستثمارات *
قطاع الاتصالات			
ميناتل	بناء، تملك، تشغيل (BOO)	اتصالات	٥٠
موبينيل	كلى	اتصالات	٢٢١١,٧
نايل فون	بناء، تملك، تشغيل (BOO)	اتصالات	٦٠,٢
فودافون مصر	بناء، تملك، تشغيل (BOO)	اتصالات	٥٠٦١,٥
تيليكوم مصر	جزئي	اتصالات	٨٩٢
إجمالي قطاع الاتصالات			٥٢٧٥,٤
قطاع النقل			
مطار العلمين	بناء، تشغيل، نقل ملكية (BOT)	مطارات	٨٨,٥
مطار مرسى علم	بناء، تشغيل، نقل ملكية (BOT)	مطارات	٣٥,٤
ممر الركاب بمطار الغردقة	بناء، تشغيل، نقل ملكية (BOT)	مطارات	٤,٤
مطار برج العرب	بناء، تشغيل، نقل ملكية (BOT)	مطارات	٢٠٠
مطار الأقصر	بناء، إعادة تأهيل، تشغيل، نقل ملكية (BROT)	مطارات	٧٠
مطار القاهرة الدولي	عقود إدارة	مطارات	٠
مطارات شرم الشيخ، الغردقة، الأقصر، أسوان، وأبوسمبل	عقود إدارة	مطارات	٠
إجمالي المطارات			٣٩٨,٣
قطاع النقل			
ميناء العين السخنة	بناء، تشغيل، نقل ملكية (BOT)	موانئ بحرية	٢٩٧
ممر حاويات قناة السويس	بناء، تشغيل، نقل ملكية (BOT)	موانئ بحرية	١٦٣,٩
ممر حاويات الإسكندرية الدولي	بناء، إعادة تأهيل، تملك، نقل ملكية (BROT)	موانئ بحرية	٨٦,٢
إجمالي الموانئ البحرية			٥٤٧,١
إجمالي قطاع النقل			٩٤٥,٤
قطاع الطاقة			
شركة غاز وادي النيل	بناء، تشغيل، نقل ملكية (BOT)	غاز طبيعي	٢٢٠
إجمالي الغاز الطبيعي			٢٢٠
قطاع الكهرباء			
محطة سيدي كبر	بناء، تشغيل، نقل ملكية (BOT)	كهرباء	٤١٤
منشأة بورسعيد	بناء، تشغيل، نقل ملكية (BOT)	كهرباء	٣٤٠
منشأة خليج السويس	بناء، تشغيل، نقل ملكية (BOT)	كهرباء	٣٣٨
إجمالي الكهرباء			١٠٩٢
إجمالي قطاع الطاقة			١٣١٢
قطاع المياه والصرف الصحي			
مشروع الصرف الصحي للقاهرة الكبرى	عقود إدارة*	صرف صحي	٠

المصدر: محسوب بواسطة الباحث من بيانات (World Bank 2006a) World Bank PPI Database. * إجمالي الاستثمارات يتضمن إقامة مشروعات جديدة، توسع في مشروعات قائمة، أو استحواد على أصول مملوكة للدولة. * تمول عقود الإدارة من خلال الإنفاق الجاري وليس الاستثماري.

جدول رقم (٦م): المشاريع المصرية المطروحة بنظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص ٢٠٠٧

المشروع	القيمة التقديرية (مليون جنيه مصري)	القيمة التقديرية (مليون دولار أمريكي)	الجدول الزمني
محطة مياه القاهرة الجديدة بطاقة إنتاجية ٢ مليون متر مكعب يوميا	١٥٠٠	٢٦٥	٣ مراحل - الأولى ستطرح في الربع الأخير من عام ٢٠٠٧
محطة مياه الصرف للقاهرة الجديدة بطاقة إنتاجية ١,٢٥ مليون متر مكعب يوميا	٢٥٠٠	٤٤٠	٣ مراحل - الأولى ستطرح في الربع الأخير من عام ٢٠٠٧
بناء ٢٢١٠ مدرسة عامة	٤٧٠٠	٨٢٥	٣٢ مجموعة - المجموعة الأولى ستطرح في فبراير ٢٠٠٧
الإجمالي	٨٧٠٠	١٥٣٠	

المصدر: وزارة المالية، الوحدة المركزية لشراكة القطاع العام والخاص (٢٠٠٧).

جدول رقم (٧م): استثمارات قطاع التعليم إلى إجمالي الاستثمارات العامة

البيان	٢٠٠٣/٠٢	٢٠٠٤/٠٣	٢٠٠٥/٠٤	٢٠٠٦/٠٥	٢٠٠٧/٠٦*
إجمالي الإنفاق الاستثماري العام	٢٠,٢	٢٢,٨٥	٢٣,٢٧	٢١,٢١	٢٢,٢٤
الإنفاق الاستثماري على قطاع التعليم	٣,١٢	٣,١٤٩	٢,٨٨	٢,٩١	٢,٦٢٦
نسبة استثمارات قطاع التعليم إلى إجمالي الاستثمارات (%)	١٥,٤	١٣,٨	١٢,٤	١٣,٧٢	١١,٨١

المصدر: محسوب من بيانات وزارة المالية، تقرير لجنة الخطة والموازنة، أعداد مختلفة.

* متوقع.

جدول رقم (٨م): النصيب النسبي للأجور وحيازة الأصول غير المالية إلى إجمالي الإنفاق بقطاع التعليم قبل الجامعي

للعامين المائتين ٢٠٠٦/٢٠٠٥ - ٢٠٠٧/٢٠٠٦ (القيمة بالمليون جنيه)

البند/السنة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦
الأجور وتعويضات المشتغلين	١٥٠,٦٦	١٦٤,٩٥,٣
حيازة الأصول غير المالية (الاستثمارات)	٢٢١,٢	٤١٥,٧
إجمالي الإنفاق على قطاع التعليم قبل الجامعي*	١٧٤,٩٥,٦	١٩١١,٥,٢
نسبة الأجور إلى إجمالي الإنفاق (%)	٨٦,١%	٨٦,٢%
نسبة الاستثمارات إلى إجمالي الإنفاق (%)	١,٧%	٢,٢%

المصدر: الباحث اعتمادا على الحسابات الختامية للموازنة العامة، لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب.

* إجمالي الإنفاق يشمل بقية بنود الإنفاق الأخرى وفقا للتبويب الجديد للموازنة.

جدول رقم (٩م): نموذج يوضح العلاقة بين معدل الاقتراض (سعر الخصم) وفترة السداد في حالة بناء المدارس بنظام المشاركة^{٣٦}

معدل الاقتراض (سعر الخصم)	ميعاد السداد
٤١,٣	سنة
١٨,٨	سنتين
١٢,٢	ثلاث سنوات
٩,٠٣	أربع سنوات
٧,١٦	خمس سنوات
٣,٥٢	عشر سنوات
٢,٣٣	خمس عشرة سنة

المصدر: محسوب بواسطة الباحث.

^{٣٦} تم حساب معدل الاقتراض من خلال تطبيق العلاقة بين كل من مفهوم القيمة الحالية (Present Value) والقيمة المستقبلية (Future Value) باستخدام الصيغة التالية:

$$i = \left(\frac{y_t}{y_0} \right)^{1/n} - 1$$

المراجع

المراجع باللغة العربية

وزارة المالية، ٢٠٠٧، كتيب الوحدة المركزية لشراكة القطاع العام والخاص، شبكة المعلومات الدولية:
www.mof.gov.eg.

مجلس الشعب المصري، لجنة الخطة والموازنة، الحساب الختامي، أعداد مختلفة.

وزارة المالية، البيان المالي، أعداد مختلفة.

المراجع باللغة الأجنبية

Besley, T., and M. Ghatak. 2003. *Incentives, choice and accountability in the provision of public services*. The UK: The Institute for Fiscal studies.

De Bettignies, J., and Th. Ross. 2004. The economics of public-private partnerships. *Canadian Public Policy - Analyse de Politiques*, Vol. xxx, No.2.

EIB (European Investment Bank). 2005. EIB papers, Luxembourg: European Investment Bank.

Grimsey, D., and M. K. Lewis. 2002. Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management* 20:107-18.

Hart, O., A. Shleifer, and Robert Vishny. 1997. The proper scope of government: Theory and application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 1127-1161.

Hope, H. H. 1989. Fallacies of the public goods theory and the production of security. *Journal of Libertarian Studies*, vol. IX. No. I:27-46.

HM Treasury. 2003. PFI: Meeting the investment challenge. London: HM Treasury.

IMF (International Monetary Fund). 2004. Public-private partnerships. Prepared by the Fiscal Affairs Department in consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Irwin, Timothy. 2006. Five ways governments can control spending commitments in public-private partnerships. Presented to the international seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships. Budapest, Hungary March 7-8, 2007.

Jütting, J. 1999. Public-private-partnership and social protection in developing countries: The case of the health sector. Paper presented at the ILO workshop on the extension of social protection, Geneva.

- LaRocque, N. 2006. Contracting for the delivery of education services: A typology and international examples. Wellington, New Zealand: Education Forum.
- Loevinsohn, B., and A. Harding. 2005. Buying results? Contracting for health service delivery in developing countries. *The Lancet*, Vol.366, p.676–681.
- Ludger, W. 2005. Public-private partnerships in schooling: Cross-country evidence on their effectiveness in providing cognitive skills. Ifo Institute for Economic Research, University of Munich, Germany.
- Machin, S. and J. Wilson. 2005. Public and private schooling initiatives in England. A paper presented at the conference on: Mobilizing the Private Sector for Public Education, October 5-6, Harvard University.
- Manchidi T. E., and A. Merrifield. 2001. Public-private partnership, public infrastructure investment and prospects for economic growth in South Africa. In *Empowerment through economic transformation*, (ed. MM. Khosa), African Millennium Press, Durban, South Africa.
- Mora, J. G. 2005. Public-private partnerships in Latin America: A review based on four case studies. Presented at the conference entitled “Mobilizing the Private Sector for Public Education.” Harvard University, available at: <http://www.ksg.harvard.edu/pepg/conferences/MPSPEpapers.htm>
- Musgrave, R. A., and P. B. Musgrave. 1989. *Public finance in theory and practice*. 5th ed. Prentice Hall: McGraw Hill.
- Patrinos, Harry Anthony. 2006. *Public-private partnerships: Contracting education in Latin America*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Polackova, H. N. Budina, and T. Irwin. 2005. Public–private partnerships, fiscal risks, and fiscal institutions in the EU. World Bank Working Paper. Washington, D.C.: The World Bank.
- PriceWaterHouse Coopers. Various issues. PriceWaterHouse Coopers reports, the UK.
- Renda, A., and L. Schrefler. 2006. *Public-private partnerships*. National Experiences in the European Union, Centre for European Policy Studies, Briefing Note IP/A/IMCO/SC/2005-160, Brussels.
- Smith, G., N. Shafik, P. Guislain, and J. Reichert. 1997. Getting connected: Private participation in infrastructure in the Middle East and North Africa. World Bank Report. Wahsington, D.C.: The World Bank.
- Ugaz, C. 2003. Approaches to basic service delivery: Privatization, decentralization and equity. Paper prepared for a workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Chile.
- Vaziri, M. 2005. A robust solution for urban transportation infrastructure and service development: Private sector participation. *Asian Journal of Civil Engineering*, (Building and Housing), vol. 6, No. 3.

World Bank. 2005. Making Egyptian education spending more effective. Social and Economic Development Group, Egypt public expenditure review, the World Bank.

———. 2006. Colombia: Contracting education services. Report no. 31841-CO. Washington, D.C.: World Bank.

———. 2006a. World Bank PPI Database.