مُحددات تقديم الخدمات العامة من خلال الشركات التجارية

Determinants of public service provision through commercial companies

الدكتور : عبد الله بن مبارك بن إبراهيم الدوسري

رئيس قسم القانون بكلية العلوم و الدراسات الإنسانية بالدوادمي – المملكة العربية السعودية

المستخلص:

تأتي أدوار القطاع الخاص في صورة دخول المستثمرين بكياناتهم التُجارية في تقديم الخدمات المرفقية من بين أدوار الاستدامة التنموية لمعظم البلدان المتقدمة وغير المتقدمة؛ إذ تتجه غالبية البلدان إلى تطوير أنظمتها وتشـريعاتها بما يعزز من دخول الشـركات والمسـتثمرين للقطاع الحكومية لتحقيق أهداف التنمية، سـواء ما يتعلق باسـتدامة وتطوير الخدمة أم بتوظيف العمالة بما يجعل لهذا المسألة بُعدًا اجتماعيًا يُعالج أذواق وجمهور المنتفعين بالخدمات، وبما يحقق الرضى الشعبي، وهو ما عبرت عنه الرؤية 2030 من مجتمع حيوي مزدهر.

الكلمات المفتاحية: الشركات التجارية- التخصيص- الاستثمار- الخدمات.

Abstract:

The roles of the private sector are manifested through the entry of investors and their commercial entities in the provision of utility services, as part of the developmental sustainability roles in most developed and developing countries. Most nations are moving toward developing their systems and legislations in a way that promotes the involvement of companies and investors in government sectors to achieve development goals—whether related to the sustainability and improvement of services or the employment of labor—thus giving this matter a social dimension that addresses the preferences and needs of service beneficiaries. This also helps achieve public satisfaction, which is reflected in Vision 2030's aspiration for a vibrant and prosperous society.

Keywords: Commercial companies, Privatization, Investment, Services

مقدمة:

تبرز مسألة تقديم الخدمات وسد الحاجات وتوفير السلع من خلال الشركات التجارية كأحد أدوات انفتاح القطاعات الحكومية والخدمية لجمهور المواطنين على السوق بما يُمكن للأجهزة الرسمية من الانفاق على تلبية احتياجات جمهور المواطن، ولقد كانت المملكة العربية السعودية ذات الريادة في بناء فكر راسخ لدى مواطنيها ومقيميها، من كونها قادرة على تلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم، سواء من خلال شخصيتها العامة الاعتبارية أم من خلال تعاقدها مع شركات تجارية قادرة على فهم متطلبات الجمهور وإدارة الخدمات المقدمة له بجودة وكفاءة عالية؛ حيث إن المجتمع السعودي مجتمع تُجاري يقوم على ريادة الأعمال وتطوير الذات الإدارية للفرد وتعزيز النزعة الاستثمارية لدى أصحاب الأموال، حتى يُمكن رصد شركات تُجارية تقدم خدمات استشارية كالحوكمة والأعمال القانونية في جميع قطاعات الدولة، وكذلك شركات تجارية ومستثمرين وطنيين وأجانب يقدمون العديد من الخدمات والسلع بالتعاقد مع الدولة، وتبرز هذه الأمثلة في القطاع الصحي القائم على شركات تُجارية بمفهوم يتسع لجميع أنحاء المملكة، حتى إن ثقافة الاستثمار بلغت الحد لإصدار نظام صندوق الاستثمارات العامة بهدف تنمية واستدامة موارد الدولة.

أهمية الموضوع:

إن التحول التشريعي الذي اعترى مسألة قدرة الدولة على سد الاحتياجات وتوفير الحاجات من سلع أو خدمات في ضوء محددات لترصد دور الدولة في تنظيم الجوانب القانونية لقيام الشركات التجارية بتقديم الخدمات العامة.

المشكلة:

تكمن مشكلة هذه الدراسة في حدود ومعالم مُحددات تقديم الخدمات العامة من خلال الشركات التجارية، من خلال دراسة تحقيق أهداف هذه المعالجة وما يُطرح عليها من تساؤلات.

الأهداف:

بيان إستراتيجيات إدارة المرافق العامة بواسطة الشركات التجارية.

بيان ضوابط قيام الشركات التجارية في إدارة المرافق العامة.

التساؤلات:

1. مفاهيم حول إدارة المرفق من خلال الشركات التجارية.
2. عوامل إدارة المرفق من خلال الشركات التجارية.
3. ضوابط جهة الإدارة المتعلقة بالمستفيدين.
4. ضوابط جهة الإدارة المتعلقة بالاستثمار والمستثمرين.

المنهجية:

يتبع الباحث في هذه الدراسة منهجًا تحليليًا وصفيًا لدراسة الحالة الواقعية لمشاركة الشركات في تقديم الخدمات المرفقية؛ للوصول إلى نتائج دقيقة وملموسة وتوصيات تتسم بالكفاءة.

الخطة:

المطلب الأول: إستراتيجيات إدارة المرافق العامة بواسطة الشركات التجارية

الفرع الأول: مفاهيم حول إدارة المرفق من خلال الشركات التجارية.

الفرع الثاني: عوامل إدارة المرفق من خلال الشركات التجارية.

المطلب الثاني: ضوابط قيام الشركات التجارية في إدارة المرافق العامة

الفرع الأول: ضوابط جهة الإدارة المتعلقة بالمستفيدين.

الفرع الثاني: ضوابط جهة الإدارة المتعلقة بالاستثمار والمستثمرين.

المطلب الأول

إستراتيجيات إدارة المرافق العامة بواسطة الشركات التجارية

تمهيد وتقسيم:

تتباين الإستراتيجية في تقديم الخدمات العامة المرفقية من خلال إدخال الشركات التجارية لهذا القطاع العام؛ لكونه قطاعًا حكوميًا؛ علاوة على كونه يُلامس ويخاطب احتياجات المواطنين والمقيمين على أرض المملكة، وهو ما يستجدي البحث والدراسة حول تبادل المؤثرات الواقعية في مفاهيم وأدوار هذا التداخل، كما يجب ان تُحاكي إستراتيجية هذا التداخل مع العوامل المؤثرة، سواء ما تعلق منها بضوابط هذا التداخل أم بتبادل المنافع بين قطبي تقديم الخدمات.

بناءً على ما سبق يتناول الباحث في هذا المطلب فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: مفاهيم حول إدارة المرفق من خلال الشركات التجارية.

الفرع الثاني: عوامل إدارة المرفق من خلال الشركات التجارية.

الفرع الأول

مفاهيم حول إدارة المرفق من خلال الشركات التجارية

نتناول في هذا الفرع ما يلي:

أولًا: مفهوم الشركات التجارية

ثانيًا: مفهوم المرافق العامة

ثالثًا: النظرة الاستثمارية للمرافق العامة

أولًا: مفهوم الشركات التجارية

يأتي مفهوم الشـــركة في اللغة من الخُلطة في الأمر ومنه قوله تعالى: "فهم شـــركاء في الثلث"[325]، وقوله أيضًـــا: "وجعلوا لله شركاء الجن وخلقهم وخرقوا له بنين وبنات بغير علم سبحانه وتعالى عما يصفون"[326]، ولقد أشار إليها القرآن الكريم بقوله تعالى: "وإن كثيرًا من الخُلطاء ليبغي بعضهم على بعض إلا الذين آمنو وعملوا الصالحات وقليل ما هم"[327]

إذن فإن الشـــركات التجارية بمفهومها اللغوي في القرآن الكريم هي: "مال مملوك لأكثر من شـــخص يحمل بمحدداته الأهلية الشـــرعية لوصـــف معناه؛ بينما في الاصـــطلاح يشـــير لفظ الشـــركة إلى المنظمات والكيانات القانونية التي يتم إنشـــاؤها بموجب الأنظمة واللوائح لتحقيق مستهدفات ربحية من أعمال تُجارية أو ذات صبغة تُجارية".[328]

ولعل مفهوم الشـــركة وفقًا لمعناها ومبناها كان اهتمام الأنظمة الســـعودية بما تُمكن الباحثين من وضـــع تعريف فقهي لها ومن هذه العناصر ما يلي:

- كيان قانوني.
- يؤسس وفق النظام.
- وجود عقد تأسيس.
- بذل المال أو العمل.
- استهداف الربح.

(325) سورة النساء الآية (12)

(326) سورة الأنعام الآية (100)

(327) سورة ص الآية (24)

(328) حسام عبد الغني: النظام القانوني لاندماج الشركات التجارية، دار الثقافة، 1998، ص104

- اقتسام الناتج.[329]

ولعل هذا المفهوم الذي تبناه المنظم السعودي ينطلق من مفهوم بذل المال والعمل وقسمة الناتج واستحدث عليه نظامية التأسيس.

ثانيًا: مفهوم المرافق العامة

يذهب فقهاء اللغة لتعريف المرفق بأنه ما ارتفق بالشيء وانتفع واستعان له، ومنه قوله تعالى: " **وَيُهَيِّئْ لَكُمْ مِنْ أَمْرِكُمْ مِرفَقًا**"[330]

للمرفق العام مدلولات متعددة ولكن أهمها ما يدل على عضوية كيان المرفق في المجتمع بكونه "هيئة أو منظمة تتولى إشباع رغبات الجمهور؛ أو ما يدل على مادية كيان المرفق في المجتمع من خلال دلالة المرفق على الخدمة التي تستهدف سد حاجات الجمهور".[331]

ولعل نظام حماية المرافق العامة يوضح بجلاء مفهوم هذه المرافق؛ حيث ضُرب عددٌ من الأمثلة منها: "المياه، تصريف السيول، الكهرباء، الهاتف، الطرق العامة، السكك الحديدية، وغيرها الكثير"[332] مما يجب مع القول: إن هناك أربع مقومات أساسية ترتبط بالمرفق العام، وتعد هذه المقومات هي عناصر قيام المرفق العام وتتعدد على النحو التالي:

- نسبية النفع العام في قيام المرفق بتقديم الخدمة.
- السلطة القادرة على إنشاء المرفق.
- الهيكلية في تشغيل وتنظيم الخدمة.
- الخصوصية القانونية والتنفيذية للمرفق.

لكن إذا سلمنا بأن مقومات وجود مرفق عام يؤدي خدمات ذات نفع عام -هذه المقومات الأربع السابق ذكرها- فإنه ينبغي النظر إلى تقديم خدمات للجهات الحكومية خاصة فيما يتعلق بالهيكلية التنظيمية والتشغيلية للمرفق، ومن الجدير بالذكر أن الهيكلية التنظيمية والتشغيلية للمرفق المُدار بواسطة الجهات الحكومية لا يُمكن أن تكون هي نفس الهيكلية التنظيمية والتنفيذية المُدارة بواسطة القطاع الخاص، وهنا يجب عدم التوسع في مفهوم هذا العنصر والاكتفاء بموافقة جهة الإدارة على هيكلية التنظيم والتشغيل المُقدمة من الشركة التُجارية والمستثمر؛ كون هذه الموافقة كانت وفق ضوابط وعناصر محددة .

لذا فإن الباحث يرى ضرورة وضع ضوابط محددة لحوكمة الأدوات التشغيلية والتنظيمية التي تُدير بها الشركات التُجارية عمل المرافق والخدمات الحكومية.

ثالثًا: النظرة الاستثمارية للمرافق العامة

إن الاستثمار في القطاع الحكومي بوجه عام وفي مرافق الدولة بوجه خاص "تعتمد عليه العديد من الدول لتنمية واستدامة ريادة اقتصادياتها ولا يختلف الاستثمار الذي يقوم به الفرد الطبيعي عن الاستثمار الذي يقوم به الأشخاص الاعتبارية الخاصة عن الاستثمار الذي يقوم به الأشخاص الاعتبارية العامة".[333]

(329) نظام الشركات السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/132) وتاريخ 1/ 12/ 1443هـ

(330) سورة الكهف الآية (16)

(331) د. محمود محمد حافظ: نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية, القاهرة, الطبعة الأولى، 1964، ص16

(332) انظر تفصيلًا نظام حماية المرافق العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/62) وتاريخ 20/ 12/ 1405هـ

(333) د. ميادة عبد القادر: سياسة الدولة نحو خصخصة مرافقها العامة، رسالة دكتوراة كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، 2011، ص65

فجهة الإدارة حيث تلجأ لاقتطاع جزء من ناتجها القومي بغرض استخدامه في مجالات وأنشطة استثمارية؛ لا تقصد بذلك إلا الحصول على إشباع رغبات وحاجات الجمهور من خلال شتى أساليب تعاقدات المستثمرين مع قطاعات الحكومة المُمكنة والتي من بينها على سبيل المثال:

- مشروعات التوريد السلعية والخدمية.
- مشروعات البنية التحتية كالطرق والكباري والسدود.
- مشروعات البنية الرقمية كالأمن السيبراني والفضاء المعلوماتي.

وغير ذلك من أي مشروع يستخدم رأس المال من أجل تطوير الخدمات المرفقية وتحسينها وتجويد وكفاءة إنتاجيتها(334).

ولا شك في أن الجدوى الاقتصادية من انفتاح المرافق العامة للاستثمار بغض النظر عن كونه استثمار وطنيًا أو أجنبيًا تنحصر في عدد المتطلبات وهي:

- ✓ محاولة الدولة بتعزيز مشاركة القطاع الخاص في التكاليف والمنافع المرفقية.
- ✓ إدارة التغيير والتطوير الذي يُحرك القطاع الخاص والشركات التُجارية.
- ✓ القدرة على اتخاذ قرارات رشيدة لقياس كفاءة الخدمات المرفقية.(335)

الفرع الثاني

عوامل إدارة المرفق من خلال الشركات التجارية

نتناول في هذا الفرع ما يلي:

أولًا: ضوابط حماية المرافق العامة

ثانيًا: تأثر الشركات التُجارية بمبادئ المرفق العام

ثالثًا: تأثر المرافق العامة بحداثة الشركات التُجارية

أولًا: ضوابط حماية المرافق العامة

ألزم المنظم القطاعات المتعاقدة مع جهة الإدارة بما يلي:

- ✓ تقديم مخططات وتعليمات الحماية للجهات ذوي العلاقة.
- ✓ مسؤوليتها عن التعليمات والمخططات بنص النظام.
- ✓ تضمن إصلاح أي ضرر يتعرض له المرفق.

كذلك فقد أطلق المنظم السعودي مصطلح المرافق الترفيهية على ما يقدمه أو ما يقوم به المستثمر ذو الصفة الطبيعية أو الاعتبارية الذي يرغب في ممارسة عمل أو نشاط تُجاري أو مهني(336). ومن الجديد بالذكر أن تعريف المستثمر في اشتراطات المرافق الترفيهية كان يجب أن ينصرف على الصبغة الترفيهية لأنشطة المستثمر.

ثانيًا: تأثر الشركات التُجارية بمبادئ المرفق العام

تدور مبادئ حوكمة الخدمة المرفقة ما بين انتظامية الخدمة وتحقيق المساواة في تقديمها وتطوير الخدمة بما يعزز بقاء واستمرارية المرفقة. إذ لا يُتصور أن يقوم مرفق الخبز مثلًا ليقدم الخدمة ليوم واحد ثم يتم إغلاقه، ولا يتصور انعدام المساواة في تقديم الخدمة وما يترتب على ذلك من إثارة السخط بين جمهور المستفيدين، ولا يُتصور أن يكون هناك مرفقًا

(334) نظام حماية المرافق العامة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/62) وتاريخ 20/ 12/ 1405هـ.

(335) انظر المادة (الثالثة، الرابعة) من نظام حماية المرافق العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/62) وتاريخ 20/ 12/ 1405هـ.

(336) انظر المادة القرار الوزاري رقم (1/4600146134) وتاريخ 4/ 5/ 1446هـ، بشأن اشتراطات المرافق الترفيهية لعام 1446هـ.

يقدم خدمات مرفقية ولا تسري عليه سمات التغيير والتطوير والتبديل، سواء كانت تستند لتغير وتطور أذواق المستفيدين والمستهلكين أم كانت تستند لرغبة الحكومية في تطوير أدوات تقديم الخدمات[337]

وقد ألزم المنظم السعودي الشركات العاملة بمجال الخدمات العامة بما يلي:

- ✓ أخذ الاحتياطات اللازمة لضمان حمايته.
- ✓ أخذ الاحتياطات اللازمة لضمان عدم توقف خدماته.
- ✓ أخذ الاحتياطات اللازمة لضمان وصولها لجميع المستفيدين.[338]
- ✓ ضمان إصلاح أي ضرر يتعرض له المرفق بأقصى سرعة ممكنة.[339]

وإذا كان مقتضى هذه الالتزامات هو الحفاظ على انتظام واستمرارية المرفق وضمان وصوله لجميع المستفيدين خاصة مع تماثل المراكز القانونية حيال طلب الاستفادة من الخدمات، إلا ان الباحث يرى أنه كان يجب أيضًا إلزام الشركات بوضع خطة إستراتيجية لتطويرها بما يتناسب مع رغبات الجمهور.

ولقد حرص المنظم في "نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية على إلزام الشركات بعدم الإخلال بالتزاماتها بما يخل بسير المرفق ودوام تقديم الخدمات واستمراريتها ووصولها لجمهور المنتفعين، حيث قضت اللائحة التنفيذية بحتمية التزام المتعاقد بجميع التزاماته، ولا يجوز له التخلي عنها أو التنصل من القيام بها استنادا لأي سبب حتى إذا أخلت الجهة الحكومية بالتزاماتها" [340]. وإن كان ذلك وجه استحسان لدى الباحثين إلا أنه لا يغني عن ضرورة الاستفادة من الشركات في تطوير الخدمات المرفقية بما يواكب اذواق المستفيدين.

ثالثًا: تأثر المرافق العامة بحداثة الشركات التُجارية

لا شك في أن الاستثمار في البنية التحتية وما تحويه من خدمات مرفقية له من الأهمية الاقتصادية والمالية والسياسية التي تؤهله لأن يكون اهتمام التشريعات المتعاقبة بالمملكة منذ بداية دورها الرائد في تشجيع الاستثمار نهاية بصدور نظام الاستثمار الجديد[341] والذي يهدف لتمكين رأس المال من المشاركة في التطوير والريادة والابتكار، وبغض النظر عن التوازن المالي الذي تسعى له جميع الحكومات بتوزيع مواردها الاقتصادية والمحدودة بين احتياجاتها بالصورة التي تكفل تغطية نفقاتها الجارية، إلا أن الاستثمار فضلًا عن كونه يمنح الدولة موارد إضافية لتحقيق متطلباتها الأخرى فإنه "يسهم في تطوير الخدمات المرفقية، سواء بصورة مباشرة من خلال تغيير إستراتيجية التخطيط والبناء وتحول القائمين على التخطيط من موظفين دائمين إلى موظفين تتحقق فيهم مواصفات الإبداع لضمان استمرارية عملهم، فضلًا عن التطوير والتغيير غير المباشر من خلال قراءة جديدة ومستنيرة لاحتياجات سوق المال والأعمال"[342].

ومن الجدير بالذكر أن مستهدفات رؤية المملكة 2030 تتطلب تحقيق مستهدفات استثمارية تبلغ قيمتها (388) مليار ريال سعودي بحلول عام 2030م، في جميع القطاعات الحالية والمستهدف إقامتها، مع تعزيز دور كل من: القطاع الخاص المحلي، والأجنبي في زيادة حجم هذه الاستثمارات.[343]

---

(337) د. مصطفى السيد دبوس: أيديولوجية المقابل المالي للخدمات المرفقية "مرفق القضاء والتعليم" في مصر مع الإشارة للمملكة العربية السعودية، المركز العربي للدراسات والبحوث، القاهرة، 2024م، ص34

(338) انظر المادة (الثانية) من نظام حماية المرافق العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/62) وتاريخ 20/ 12/ 1405هـ وقد نصت على: "يتعين قبل القيام باي عمل من شانه التأثير على شبكات ومنشأة أي مرفق من المرافق العامة الحصول من الجهة المختصة على المخططات والتعليمات الخاصة بذلك، وأخذ أقصى الاحتياطات التي تضمن حمايته وعدم توقف خدماته عن أي مستفيد منه....."

(339) انظر المادة (الثالثة) من نظام حماية المرافق العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/62) وتاريخ 20/ 12/ 1405هـ

(340) انظر المادة (2/98) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الجديد.

(341) انظر المرسوم الملكي رقم (م/19) وتاريخ 16/ 1/ 1446هـ، بشأن إصدار نظام الاستثمار.

(342) د. رغدة رأفت السيد أحمد: عقد الاستثمار الحكومي، مجلة الشريعة والقانون، العدد 43، ابريل/2024 ص2457 وما بعدها.

(343) انظر الإستراتيجية الوطنية للاستثمار 2023

المطلب الثاني

ضوابط قيام الشركات التجارية في إدارة المرافق العامة

تمهيد وتقسيم:

الاستثمار لا يأتي إلا من خلال ضوابط محددة وأدوات تتسم بالشفافية والكفاءة لتضمن حماية رأس مال المستثمر، وتضمن حماية نمائه ورعايته واستدامة بقائه، وهنا إذا كانت إدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات هو رشادة قرار جهة الإدارة لتحقيق فرضيتين:

الفرضية الأولى: استدامة الاستثمار في البنى التحتية.

الفرضية الثانية: استدامة تحقيق متطلبات الجمهور.

فإن هاتين الفرضيتين يتبعهما بالضرورة تحقيق، أولهما: قدرة جهة الإدارة على تحقيق وتعميق الضوابط والشروط المتعلقة بالمستفيدين باعتبارهم الجمهور الذي تسعى جهة الإدارة لتحقيق تطلعاته، والثانية: قدرة جهة الإدارة على حماية الاستثمار والمستثمرين وتشجيع ضخ أموالهم في البنى التحتية؛ لكون ذلك أدعى لاستدامة فرص التنمية.

وفيما يلي نتناول هذا المطلب من خلال فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: ضوابط جهة الإدارة المتعلقة بالمستفيدين.

الفرع الثاني: ضوابط جهة الإدارة المتعلقة بالاستثمار والمستثمرين.

الفرع الأول

ضوابط جهة الإدارة المتعلقة بالمستفيدين

نتناول في هذا الفرع ما يلي:

أولًا: ضوابط تتعلق بالصالح العام للمستفيدين.

ثانيًا: مُمَكنات تحقيق هذه الضوابط.

اولًا: ضوابط تتعلق بالصالح العام للمستفيدين

- توفير استثمارات ضخمة في البنية التحتية، مما يخفف العبء عن الدولة ويُسرّع عملية تطوير وتحسين الخدمات.(344)

- يسهم في جودة وكفاءة الخدمة المرفقة المقدمة للجمهور؛ "حيث إن الشركات التجارية عادة ما تعمل وفق معايير أداء مرتفعة لتحقيق الربح، مما يدفعها لتقديم خدمات ذات جودة عالية وكفاءة تشغيلية، فضلًا عن استخدام تقنيات حديثة وأساليب إدارية متطورة يسهم في تحسين الخدمة وتسريع إنجازها".(345)

- القطاع الخاص يعمل وفقًا لأفضل الممارسات الدولية، ومعالجة أوجه القصور في النظم البيروقراطية داخل أروقة الجهاز الإداري

- تعزيز النزاهة والمنافسة لتقديم المزيد من المزايا الفنية والمالية للجهاز الإداري للدولة، ولا يكون ذلك إلا عن طريق منع تأثير المصالح الشخصية. (346)

(344) نبيل ماجد: الدور التنموي للبلديات والشراكة مع القطاع الخاص، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، الأردن، 2023، ص253

(345) د. هشام الجمل: الشراكة بين القطاعين: العام، والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، العدد31، ص1686_1695

(346) صالح السحيباني: المسؤولية الاجتماعية ودورها في مشاريع القطاع الخاص في التنمية: حالة تطبيقية على المملكة العربية السعودية، المؤتمر الدولي حول القطاع الخاص في التنمية: تقييم واستشراف، بيروت2009، 23-25

ولعل هذه الضوابط في تحمل قرينتين يمكن منهما استخلاص مبادئ يمكن للجهة الحكومية أن تستنير بها في تعزيز قدرتها على تحقيق تطلعات الأفراد وهذه القرائن يستخلصها الباحث على النحو التالي:

القرينة الأولى: المصلحة العامة وهذه القرينة تقتضي من جهة الإدارة رصد كل مما يلي:

- تطور احتياجات المجتمع عبر الماضي القريب.
- انعكاس الخدمة على الرضى المجتمعي.
- قياس أثر تقديم الخدمة.

القرينة الثانية: الشفافية والحوكمة لانتخاب أفضل مخرجات القطاع الخاص وهذا يتحقق من خلال:

- تعزيز مبادئ المنافسة والتنافسية والشفافية والإفصاح.
- تعزيز جودة المخرجات.
- تعزيز مبدأ كفاءة الإنفاق الوطني وما يقابله من ريادة الاستثمار الأجنبي.

ثانيًا: مُمكنات تحقيق هذه الضوابط:

رغم ما تحمله هذه المشاركة من فوائد، فإن نجاحها يعتمد على وجود تشريعات ورقابة صارمة تضمن:

- منع الاحتكار.
- ضمان الخدمة لذوي الدخل المحدود.
- الحفاظ على العدالة الاجتماعية.
- مراقبة الأسعار وجودة الخدمات.[347]

وبذلك تتحقق مستهدفات المجتمع من دون المساس بحقوقهم أو تحميلهم أعباءً إضافية. "والمملكة حققت ذلك من خلال ضوابط تعاقد الجهات الحكومية مع الشركات التي ليس لها مقر إقليمي بهدف تنظيم تعاقدات الجهات الحكومية مع الشركات التجارية التي ليس لها مقر إقليمي في المملكة أو مع أي طرف ذي علاقة".[348]

وقد حرص المنظم على توفير القدر اللازم من الأمن التنافسي لجمهور المستفيدين، من خلال اعتبار الأعمال ذات التنفيذ المستمر التي تقدم للجهات الحكومية مثل:

- الصيانة والنظافة والتشغيل.
- خدمات الإعاشة والنقل.
- الأعمال التي يتكرر تأمينها بشكل دوري.

وكذلك أعمال الإنشاءات العامة التي يتم الإعداد لها ووضع شروطها ومواصفاتها ومخططاتها قبل تنفيذها[349]؛ من الأعمال التي تخرج عن نطاق حالات الاستعجال في التعاقد مما يعني حتمية طرحها في منافسة بمعايير موضوعية وتنافسية عادلة، ويرى الباحث أنه من الممكن ضم الخدمات الاستشارية بجميع أنواعها للحالات التي تتطلب منافسة عامة؛ لان الخدمات الاستشارية جزء من التوجه الرئيس لإدارة المرفق.

إلا أنه ينبغي تعزيز مسألة القياس الكمي والنوعي لمخرجات كل خدمة من الخدمات التي تُدار أو تُقدم للجمهور بواسطة الشركات الخاصة والمستثمرين. فعلى سبيل الطرح يمكن للجهة الحكومية أن تُنشئ معيار خاص حسب نوع كل خدمة أو مشروع من المشاريع المُدارة بواسطة القطاع الخاص والمستثمرين. على أن يتناول هذا المعيار عدة مؤشرات من بينها:

(347) د. محمد السيد القط: حماية المنافسة غير المشروعة في ظل اقتصاد السوق، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2019، ص235

(348) انظر قرار مجلس الوزراء رقم (461) وتاريخ 13/ 6/ 1445هـ، بشأن الموافقة على ضوابط تعاقد الجهات الحكومية مع الشركات التي ليس لها مقر إقليمي.

(349) المادة (38) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

- تزمين مدد إنجاز الأعمال والخدمات.
- جودة المخرجات وريادة تقديمها.
- مدى الاستفادة من المخرجات بعد انتهاء عمل المستثمر بالخدمة.
- الفوارق بدراسة الوضع الراهن بين كل مدة زمنية.

الفرع الثاني

ضوابط جهة الإدارة المتعلقة بالاستثمار والمستثمرين

نتناول في هذا الفرع ما يلي:

أولًا: ضوابط تتعلق بالصالح العام للاستثمار.

ثانيًا: ضوابط تعلق بمصالح المستثمر.

أولًا: ضوابط تتعلق بالصالح العام للاستثمار

في التشريعات السعودية -"فضلًا عن إشراف وزارة المالية والجهة الحكومية على مشروعات تقديم الخدمات التي تتم عبر أنظمة الشراء الحكومية، والتي على رأسها نظام المنافسات والمشتريات الحكومية"- فإنه يشرف على تنظيم تعاقدات القطاعات الحكومية والقطاع الخاص (PPP) المركز الوطني للتخصيص(NCP) ، وقد وضع إطارًا تنظيميًا متكاملًا لتنفيذ مشاريع الشراكة والتخصيص. هذا الإطار يتضمن عددًا من الضوابط والسياسات والإجراءات لضمان الشفافية، والعدالة، وتحقيق قيمة مضافة للمصلحة العامة" .[350]

ولقد سارع المنظم السعودي إلى وضع ضوابط تشريعية ذات الصلة بالصالح العام من خلال ما يلي:

نظام التخصيص بمعناه الواسع من كون إيجاد شخص يتمتع بالشخصية الاعتبارية الخاصة قادر على تصميم الأصول وتشييدها وإدارتها وتشغيلها وصيانتها وتمويلها، سواء كانت الأصول مملوكة للدولة أم لطرف خاص[351].

أ) الأطر التنظيمية لشراكة القطاع الخاص فيما يتعلق بالصالح العام للاستثمار[352].

- أن يكون هناك اتفاق أو تعاقد مرتبط بالبنية التحتية أو الخدمة العامة.
- أن تكون مدة التعاقد خمس سنوات فأكثر، بما يعني أن أقل مدة في الدخول في التخصيص هي خمس سنوات.

وهنا يثور التساؤل بين قدرة المنظم في الأنظمة ذات العلاقة بالتعاقدات الحكومية على التوءمة في مدة تنفيذ العقد بما يعزز من المساواة بين مختلف فئات العقود التي تستهدف نماء الصالح العام.

لكن إذا سلمنا بأن الصالح العام هو مدى انتفاع الجمهور أو الوطن بمشاريع الخدمات المرفقية فإن الصالح العام يقتضي إلغاء المشروع حال عدم وجود جدوى من الاستمرار فيه أو حال وجود أثر سلبي عند قياس الأثر الناتج عن تلقي المواطنين الخدمات والأعمال من هذا المشروع.

وإذا كان للجهة الحكومية حق إلغاء طرح مشروع للتخصيص قبل توقيع العقد للمصلحة العامة[353]؛ فإنه من الأحرى أن يكون لها الحق في إلغاء العقد حتى بعد توقيعه وبعد البدء في تنفيذه؛ لأنه لا يُتصور استمرارية التنفيذ حال انعدام المصلحة العامة لجمهور المستفيدين.

(350) تمارا الحكيمي: الخصخصة بين الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الإسلامي_ حالة السعودية، المجلة الأورو أسيوية للبحوث الاجتماعية والاقتصادية، يوليو/ 2024/ ص56

(351) انظر نظام التخصيص الصادر بالمرسوم رقم (م/63) وتاريخ 5/ 8/ 1442هـ

(352) المادة الأولى من نظام التخصيص الصادر بالمرسوم رقم (م/63) وتاريخ 5/ 8/ 1442هـ

(353) المادة الأولى من نظام التخصيص الصادر بالمرسوم رقم (م/63) وتاريخ 5/ 8/ 1442هـ

ب) مستهدفات الصالح العام للاستثمار:

- المساهمة في تحقيق أهداف الجهات الحكومية.
- ترشيد الإنفاق العام وزيادة إيرادات الدولة.
- ترقية الكفاءة الاقتصادية بما يعكس قدرة الاستثمار في الدولة على التنافسية.
- رفع مستوى شمولية جودة الخدمات وتوفيرها في الوقت المناسب.
- رفع كفاءة الأصول في مشاريع الدولة وتحسين مستواها.
- تحفيز القطاع الخاص المحلي والاجنبي على الاستثمار والمشاركة الفعالة.
- التوسع في المشاركة الملكية العامة والأصول الخدمية .[354]

ج) أدوات طرح إدارة الشركات التجارية للمرافق الخدمية:

تضمن نظام التخصيص أدوات الطرح للمشروعات من خلال منافسة عامة أو محدودة أو التعاقد المباشر في حين عدد نظام المنافسات والمشتريات الحكومية عددًا من أساليب الطرح بحيث تتضمن (7) أساليب كما تعرض لعقد إدارة المشروع[355]، وهنا يثور التساؤل عن إمكانية الاستفادة من النصوص التشريعية في الأنظمة التي تعالج مسألة تقديم الخدمات المرفقية لصالح المستثمر كضمان رئيس وفاعل في الاستثمار وهو ما يتطلب تعديلًا يعزز من أدوات طرح إدارة الشركات التجارية للمرافق الخدمية من خلال الاستناد لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية

ثانيًا: ضوابط تتعلق بمصالح المستثمر

تختلف الضوابط المتعلقة بالمستثمر، في ضوء الرؤية 2030م. وغير ذلك من استفادة البنى التحتية، وتحقيق الأرباح، وفيما يلي بيان هذه الضوابط على النحو التالي:

أ) ضمانات دراسة جدوى تنفيذ مشروع يُدار بواسطة القطاع الخاص:

وهو ما يتبعه، تحديد الفرص الاستثمارية، "ودراسات الجدوى ومقارنة خيار الشراكة بخيارات أخرى وإجراءات الطرح والتأهيل والتفاوض وإبرام العقد مع المستثمر الخاص".[356]

ب) استغلال أصول الجهات الحكومية:[357]

- استغلال أصول قائمة، مثل: (مبانٍ، أراضٍ، مرافق) دون الحاجة لاستثمار رأس مالي كبير.
- تقليل تكاليف بدء التشغيل.

ت) الاستفادة من الضمانات والحوافز الحكومية:

إذ إن "بعض المشاريع تتيح ضمانات سيادية من الحكومة، إعفاءات ضريبية، تسهيلات تمويل، وأحيانًا مشاركة حكومية في رأس المال" .[358]

ث) تحقيق أرباح مستقرة وطويلة الأجل:

"العقود الحكومية غالبًا ما تكون طويلة المدى (15–30 سنة) وتوفر تدفقات نقدية منتظمة" .[359]

(354) المادة الثالثة من نظام التخصيص الصادر بالمرسوم رقم (م/63) وتاريخ 5/ 8/ 1442هـ

(355) المادة (94) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

(356) د. محمد المهدى: المتغيرات السياسية الداعية لبرنامج الخصخصة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، الاسكندرية، 2008، ص24

(357) د. منيري هندي، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة- الخبرات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية, 1995, ص16

(358) د. مجدى الجزار: دور الدولة في الميدان الاقتصادي، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، 2007، ص15

(359) المنظم السعودي وضع الحد الادنى (5) سنوات طبقًا للمادة الأولى من نظام التخصيص الصادر بالمرسوم رقم (م/63) وتاريخ 5/ 8/ 1442هـ

الخاتمة

خلص الباحث لمجموعة من النتائج يتبعها عدد من التوصيات على النحو التالي:

أولًا: النتائج

1. اعتمادية الاستثمار في البنية التحتية كأحد أدوات استدامة الخدمات العامة المرفقية وهو ما يتطلب ضرورة تطوير هذه الاعتمادية من خلال أدوات مُتفردة.
2. المنظم السعودي لم يدخر جهدًا في حماية الاستثمار في القطاع الحكومي وألزم المستثمرين والشركات بجملة من الالتزامات بهدف استمرارية الخدمة وانتظامها.
3. تأثر عمل الشركات التُجارية بمبادئ الخدمات المرفقية فأصبح عملها شرط ابتداء واستدامة وبقاء

ثانيًا: التوصيات

1. يوصي الباحث بضرورة توسع الباحثين المتخصصين في القانون التُجاري والتشريعات الاستثمارية بدراسة ظاهرة تمكين القطاع الخاص من تقديم الخدمات المرفقية من جوانبها المتعددة بما يعزز من رصد التحديات وتحديد الفرص والحلول.
2. تعديل نظام حماية المرافق العامة وكذلك نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ونظام التخصيص؛ بما يضمن ما يلي:

أ) أن يسمح بإلزام الشركات بوضع خطة إستراتيجية تطويرية للخدمات والمرافق التي تعاقدت بشأنها بما يتناسب مع أذواق وإشباع رغبات الجمهور.

ب) أن يُلزم الشركات والمستثمرين بوضع خطط قياس أداء ومؤشرات.

ت) أن يسمح لجهة الإدارة بإلغاء العقد وفقًا لمتطلبات المصلحة العامة.

ث) أن يستهدف معايير المصلحة العامة وفق قرائن محددة.

المراجع

القرآن الكريم

أولًا: الكتب

1. حسام عبد الغني: النظام القانوني لاندماج الشركات التجارية، دار الثقافة، 1998.
2. سعيد النجار: التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 1998
3. مجدي الجزار: دور الدولة في الميدان الاقتصادي، كلية الاقتصاد والعلوم السياسة، جامعة الاسكندرية، 2007
4. محمد المهدى: المتغيرات السياسية الداعية لبرنامج الخصخصة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، الإسكندرية، 2008
5. محمود محمد حافظ: نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1964.
6. مصطفى السيد دبوس: أيديولوجية المقابل المالي للخدمات المرفقية "مرفق القضاء والتعليم" في مصر مع الإشارة للمملكة العربية السعودية، المركز العربي للدراسات والبحوث، القاهرة، 2024.
7. منيري هندي: أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة- الخبرات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية, 1995

ثانيًا: الرسائل العلمية

1. عصام حسنى: تحرير اقتصاديات الدول النامية في ظل نظام الخصخصة مع التطبيق على مصر، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة بنها، 1998
2. محمد السيد القط: حماية المنافسة غير المشروعة في ظل اقتصاد السوق، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2019

ثالثًا: الدوريات

1. رغدة رأفت السيد أحمد: عقد الاستثمار الحكومي، مجلة الشريعة والقانون، العدد 43، ابريل/2024.
2. صالح السحيباني: المسؤولية الاجتماعية ودورها في مشاريع القطاع الخاص في التنمية، حالة تطبيقية على المملكة العربية السعودية، المؤتمر الدولي حول القطاع الخاص في التنمية: تقييم واستشراف، بيروت2009.
3. نبيل ماجد: الدور التنموي للبلديات والشراكة مع القطاع الخاص، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، الأردن، 2023.
4. هشام الجمل: الشراكة بين القطاعين: العام، والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، العدد31.

رابعًا: الأنظمة والتشريعات

1. الإستراتيجية الوطنية للاستثمار 2023
2. القرار الوزاري رقم (1/4600146134) وتاريخ 4/ 5/ 1446هـ، بشأن اشتراطات المرافق الترفيهية لعام 1446هـ
3. قرار مجلس الوزراء رقم (461) وتاريخ 13/ 6/ 1445هـ، بشأن الموافقة على ضوابط تعاقد الجهات الحكومية مع الشركات التي ليس لها مقر إقليمي.
4. اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الجديد.
5. المرسوم الملكي رقم (م/19) وتاريخ 16/ 1/ 1446هـ، بشأن إصدار نظام الاستثمار.
6. نظام التخصيص الصادر بالمرسوم رقم (م/63) وتاريخ 5/ 8/ 1442هـ
7. نظام الشركات السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/132) وتاريخ 1/ 12/ 1443هـ

نظام حماية المرافق العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/62) وتاريخ 20/ 12/ 1405هـ