الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتسيير الخدمة العمومية للمياه
–دراسة تقييمية لتجربة ولاية قسنطينة–

Public–Private Partnership as a mechanism for the public water service management –Evaluation study of the experience of Constantine–

عليوط سهام وبوجعدار خالد
جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل
جامعة قسنطينة 2 – عبد الحميد مهري

ملخّص

ظلت الخدمة العمومية للمياه بالجزائر حكرا على الدولة إلى غاية صدور القانون 12/05 الذي فتح المجال أمام القطاع الخاص، للمشاركة في تسيير الخدمة من خلال عقود الادارة: SEAAL، SEOR، SEACO وSEATA. يهدف البحث إلى تسليط الضوء على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتسيير الخدمة العمومية للمياه من خلال استعراض وتقييم تجربة قسنطينة في هذا المجال. وتوصل البحث إلى أن إشراك القطاع الخاص في التسيير كان له آثار ايجابية على بعض جوانب الخدمة، لكنها لم ترق إلى المستوى المنتظر في جوانب أخرى.

الكلمات المفتاحية: الخدمة العمومية للمياه، الصرف الصحي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تقييم الأداء، قسنطينة.

Abstract

The Public Water Service in Algeria has been the exclusive preserve of the State until Law 12/05, which opened the way for the private sector to participate in the service management through management contracts: SEAAL, SEOR, SEACO and SEATA. This research aims to highlight public-private partnership as a mechanism for the management of water service through a review of Constantine's experience. This research concluded that private sector involvement in management has had a positive impact on some aspects of the service, while not live up to the expected level in other aspects.

Key words: public water service, sanitation, public-private partnership, performance evaluation, Constantine.

مقدمة:

تزايد الاهتمام خلال العقود الثلاثة الأخيرة بضرورة حصول الجميع على المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي الملائم واعتبارهما حقا للجميع، وتم التأكيد على هذا الحق في أكثر من مناسبة دولية ومن طرف أكثر من جهة، أبرزها الأهداف الإنمائية وقرارات مجلس حقوق الانسان.

هذه الاعتبارات جعلت الكثير من الحكومات تقع بين مطرقة حتمية الالتزام بضمان حصول الجميع على المياه والصرف الصحي، وسندان المشاكل التي يتخبط فيها قطاع المياه خاصة في الدول النامية والتي تزايدت بشكل ملفت منذ تسعينيات القرن الماضي بسبب تزايد نسبة التمدن وما تفرضه من ضغوط على البنية التحتية للمياه، ومشاكل الندرة والتخصيص والجوانب التنظيمية والمؤسسية والممارسات الإدارية غير الفعالة، حيث أن اضطلاع الدولة بتقديم هذه الخدمة غالبا ما ينتج عنه خدمات غير مرضية بسبب الافتقار إلى الموارد المالية الكافية والمهارات اللازمة لتوفير مثل هذه الخدمة ذات الطبيعة الخاصة والحساسة باعتبارها خدمة حيوية تحتاج إلى استثمارات ضخمة، وتنطوي على درجة عالية من المخاطرة وترتبط بالكثير من الاعتبارات الاجتماعية الأخرى كالصحة مثلا. لذلك كثيرا ما يعاد طرح التساؤل حول ماهية الأسلوب الأمثل لتسيير هذا النوع من الخدمات العمومية الحيوية بشكل يضمن تحقيق الكفاءة الاقتصادية دون اهمال الاعتبارات الاجتماعية.

وفي خضم البحث عن سبل للتغلب على ضعف الإدارة العامة ونقص التمويل برزت الشراكات بمختلف أنواعها، وفي مقدمتها الشراكة مع القطاع الخاص في إطار ما يعرف بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث يرى البنك الدولي أن اسناد تحقيق أهداف غير تجارية للقطاع العام هو السبب في حدوث المشاكل السابقة في ظل غياب المساءلة عن الأداء وقيام نفس الجهة (الدولة أو أحدى مؤسساتها) باعتبارها المالكة بالتسيير والرقابة. لذلك –حسب البنك الدولي– يجب إشراك القطاع الخاص في تسيير الخدمة العمومية للمياه للاستفادة من المعارف والخبرات والحصول على التمويل اللازم.

والجزائر كغيرها من الدول النامية التي أعلنت التزامها بتحقيق الأهداف الإنمائية، وفي ظل المشاكل التي يعاني منها القطاع قامت الحكومة الجزائرية بتقديم طلب للبنك الدولي الذي قام بالتعاون مع منظمة الأغذية العالمية بوضع وثيقة تحدد الخطوط العريضة للاستراتيجية الواجب تطبيقها لتجاوز المشاكل المتفاقمة التي يعاني منها تسيير قطاع المياه، حيث تضمنت الاستراتيجية في محورها الرابع (تحسين إدارة وتمويل القطاع) ضرورة السماح بمشاركة القطاع الخاص في تسيير

الخدمة، وهو ما حدث بموجب قانون المياه الجديد، حيث أقيمت أربع شراكات في شكل عقود إدارة مع شركات أجنبية مختصة في أربع ولايات هي: الجزائر العاصمة، وهران، عنابة/الطارف، وقسنطينة. وسيركز هذا البحث على دراسة هذه الأخيرة.

إشكالية البحث: بعد انتهاء عقد الإدارة بين شركة المياه والصرف الصحي لقسنطينة (la société de l'eau et de l'assainissement de Constantine SEACO) والشركة الفرنسية Eaux de Marseille، كيف أثرت مشاركة القطاع الخاص في تسيير الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي بولاية قسنطينة على أداء هذه الخدمة ؟

فرضيات البحث: ينطلق البحث من الفرضية التالية:

- أثرت مشاركة القطاع الخاص في تسيير الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي بولاية قسنطينة بطريقة إيجابية على أدائها.

أهمية البحث: يستمد الموضوع أهميته من أهمية الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي وارتباطها بحياة الانسان، وانطوائها على الكثير من الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية. وبالتالي ضرورة البحث عن طرق فعالة لإدارتها والتي من بينها عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

أهداف البحث:

- يهدف البحث في جانبه النظري إلى تسليط الضوء على أسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تسيير الخدمة العمومية للمياه والتعريف بتجربة الجزائر في هذا المجال؛
- يهدف البحث في جانبه التطبيقي إلى الوقوف على النتائج المحققة في تجربة ولاية قسنطينة بواسطة عقد الإدارة مع الشركة الفرنسية Eaux de Marseille وتقييم أداء مشاركة القطاع الخاص بالاعتماد على مجموعة من المؤشرات التي تغطي جوانب: التوسع في الامداد، الكفاءة التشغيلية، جودة الخدمة المقدمة.

منهج البحث: للإجابة على الاشكالية وتحقيق أهداف البحث سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي–التحليلي الذي من خلاله تم جمع المعلومات ذات الصلة بالموضوع من مختلف المصادر، ثم تحليلها بغية الوصول إلى النتائج. كما سيتم الاعتماد على المنهج الاحصائي الذي سيتم من خلاله قياس التغيرات الحاصلة في الأبعاد الأساسية لأداء الخدمة.

حدود البحث: البحث محدود من حيث:

- الحدود العلمية: نظرا لعدم وجود إطار محدد لتقييم الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال تسيير الخدمة العمومية للمياه حيث يتم غالبا الاعتماد على درجة بلوغ الأهداف المحددة في

العقد، وحسب الدراسات السابقة سيتم التقييم في هذا البحث على أساس ثلاث أبعاد للأداء هي: التوسع في الإمداد، جودة الخدمة والكفاءة التشغيلية؛

- الحدود الزمنية: سيتم التركيز في هذا البحث على فترة عقد الإدارة وهي 2008-2014، كما ستتم المقارنة مع مرحلة تسيير الجزائرية للمياه (قبل 2008) حسب توفر الاحصائيات؛
- الحدود المكانية: يتناول البحث تقييم تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تسيير الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي بولاية قسنطينة.

الدراسات السابقة:

- دراسة Philippe Marin et al بعنوان:"Water Public-Private Partnerships for Urban Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries(2009)" سنة 2009، وهي دراسة أجراها فريق من خبراء البنك الدولي، وقد هدفت إلى تقييم أداء الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال خدمات المياه والصرف الصحي بالدول النامية لأكثر من 65 مشروع شراكة، وتم الاعتماد في التحليل على أربع أبعاد للأداء هي: التوسع في الإمداد(Access)، جودة الخدمة (quality of services)، الكفاءة التشغيلية (opérationnel efficiency) ومستويات تسعير الخدمة (tariff levels). وقد توصلت الدراسة إلى أن أثر الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء الخدمة كان متباينا من دولة إلى اخرى، وأيضا اختلفت النتائج باختلاف شكل الشراكة المطبق (عقد خدمة، عقد إدارة...)، وقد اتفقت جميعها على الأثر الايجابي للشراكة على بعدي: التوسع في الامداد وتحسين الكفاءة التشغيلية.
- دراسة Edouard Pérard بعنوان: Water Supply: Public or Private? An approach based on cost of funds, transaction costs, efficiency and political costs. سنة 2009، تتضمن هذه الدراسة خلاصة لعدد كبير من الدراسات في مجال تقييم أداء مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات المياه، حيث ضمت ملخصا لـ 48 دراسة قياسية من مختلف مناطق العالم. وهذه الدراسات أسفرت عن نتائج متباينة، فمثلا الدراسات التي أجريت في دول أمريكا الجنوبية (الشيلي، البرازيل، كولومبيا، بوليفيا والأرجنتين) توصلت إلى وجود آثار إيجابية على بعض أبعاد الأداء وآثار سلبية على البعض الآخر. وهذا التباين يمكن لمسه حتى داخل نفس الدولة، فالشراكات المقامة في مختلف مناطق الأرجنتين مثلا أعطت نتائج متباينة تراوحت بين التأثير السلبي أو عدم وجود تأثير.

في حين أن الدراسات التي أجريت في المملكة المتحدة والتي اعتمدت على مدخل التكاليف والانتاجية في التحليل فتوصلت إلى عدم وجود أثر لإشراك القطاع الخاص على الكفاءة. بينما الدراسات التي أجريت في الولايات المتحدة الامريكية وعلى الرغم من اعتمادها على نفس المدخل في التحليل إلا أنها توصلت إلى نتائج متباينة تماما تراوحت بين الأثر الايجابي من حيث تخفيض التكاليف مقارنة بالقطاع العام وبين عدم وجود فرق في التكاليف، وبعضها توصل إلى أفضلية القطاع العام.

- دراسة أمين لكحل، بعنوان: الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر –دراسة حالة شركة المياه والتطهير بوهران SEOR– سنة 2014، وتوصلت الدراسة إلى أن الشراكة أسفرت عن أثر إيجابي على مختلف أبعاد أداء الخدمة العمومية للمياه بالولاية خاصة فيما يتعلق بالتوسع في الامداد ونوعية الخدمة وبدرجة أقل الكفاءة التشغيلية.

I. ماهية الخدمة العمومية للمياه:

الخدمة العمومية للمياه هي من الخدمات ذات النفع العام تندرج ضمن الخدمات الصناعية الشبكية شأنها في ذلك شأن الكهرباء، الغاز والهاتف.

I.1. تعريف الخدمة العمومية للمياه :

تعرف الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي على أنها: "الخدمة التي تهدف إلى توفير المياه الشروب للمستهلكين بدءا من عملية تجميع المياه من مصادرها وصولا إلى معالجة المياه المستعملة قبل عودتها إلى الوسط الطبيعي من جديد"[1]. وفي تعريف آخر، الخدمة العمومية للمياه هي الخدمة التي يمكن توصيفها من خلال الوظائف الأساسية المرتبطة بها والمتمثلة في: **تعبئة** الموارد المائية (سطحية أو جوفية)، **المعالجة** لجعل هذه المياه صالحة للشرب، **النقل** عند الضرورة، **التخزين**، وأخيرا **التوزيع**. كما تتضمن الخدمة العمومية للمياه أيضا سلسلة من **الوظائف الفنية** (التدخلات على مستوى الشبكة) و**الإدارية** (إدارة الزبائن، الفوترة...)، وبالموازاة، تنطوي الخدمة العمومية للمياه على الصرف الصحي الذي يشمل وظائف جمع المياه المستعملة، نقلها، معالجتها وإعادتها إلى الوسط الطبيعي [2].

وعليه يمكن استنتاج النقطتين التاليتين:

- الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي تتضمن شقين:
  - خدمة المياه الشروب: تغطي العمليات اللازمة لإيصال المياه الصالحة للشرب للمستهلك؛
  - خدمة الصرف الصحي: تغطي هذه الخدمة عمليات جمع ومعالجة المياه المستعملة.

- تقوم الخدمة العمومية للمياه على نوعين من الوظائف:

– وظائف فنية: تشمل الإنتاج (تعبئة ومعالجة المياه)، النقل والتخزين، ثم التوزيع، وكل ما يتعلق بهذه الوظائف من أعمال صيانة...الخ؛

– وظائف إدارية: كإدارة العلاقات مع الزبائن، الفوترة...الخ.

وعليه فالخدمة العمومية للمياه هي الخدمة التي تعنى بتوفير إمدادات المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي بالاعتماد على مجموعة من الوظائف الفنية والإدارية، ثم إعادة تجميع المياه بعد استعمالها لمعالجتها وإعادتها إلى الوسط الطبيعي.

I.2. مبادئ الخدمة العمومية للمياه :

إن الخدمة العمومية للمياه تتميز بكونها ذات طبيعة خاصة حيث ترتبط ارتباطا وثيقا بأبعاد مجتمعية أخرى تتعلق بالصحة العمومية وتنمية وتهيئة الإقليم الذي تنتمي إليه، وهو ما يجعل تقديم هذه الخدمة يستند إلى مجموعة من المبادئ بعضها خاص بالخدمات العمومية بصفة عامة (la loi de Rolland) والبعض الآخر مرتبط بخصوصية المياه. هذه المبادئ موضحة في النقاط التالية:[3]

- **مبادئ الخدمة العمومية:** فخدمة التزويد بالمياه باعتبارها خدمة عمومية يجب أن تخضع للمبادئ الأساسية لهذه الأخيرة، والتي حددها Rolland في ثلاث مبادئ: الاستمرارية، المساواة والتكيف.
- **متطلبات الجودة:** فالخدمة العمومية للمياه تخضع لتشريعات تتعلق بمتطلبات جودة المياه الموزعة والوسائل اللازمة لتحقيق ذلك، وفي هذا الإطار يحدد الاتحاد الأوروبي مثلا مجموعة من القواعد والمتطلبات منها:

- متطلبات تقنية: منها الالتزام بحماية مصادر المياه، ووضع معايير خاصة بالتجهيزات المستعملة في عمليات المعالجة، وقواعد ومعايير تتعلق بتصميم وصيانة شبكات التوزيع؛
- إجراءات إدارية: تتعلق بالحصول على تراخيص لاستغلال مصادر المياه أو محطات المعالجة...الخ؛
- معايير الجودة: يبلغ عددها أربع وخمسون مؤشرا تتعلق بالصحة حيث يحدد القانون الحدود التي لا يجب تجاوزها؛

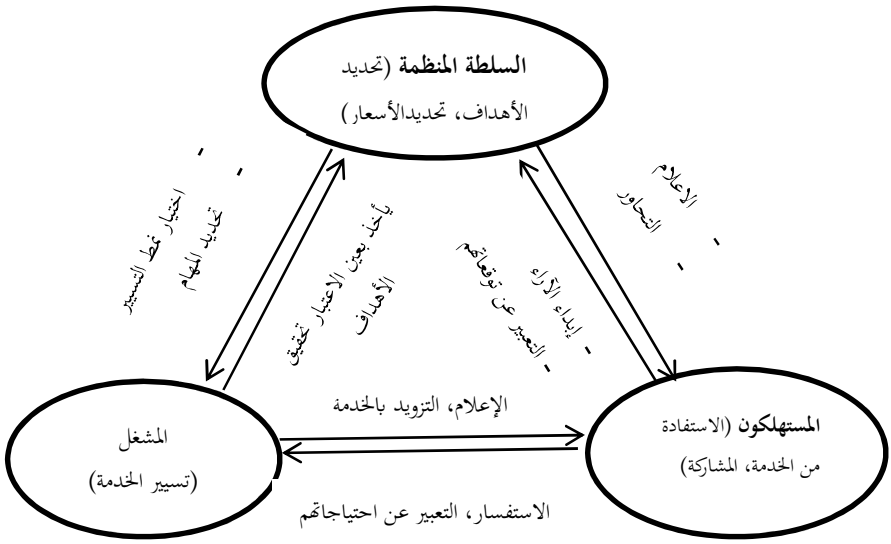
- **الصفة الصناعية والتجارية للخدمة العمومية للمياه:** الخدمة العمومية للمياه هي خدمة ذات طابع صناعي وتجاري وليس إداري، لأن الأنشطة المرتبطة بها تستوفي الشروط التالية:

- يمكن للقطاع الخاص أن يقدمها؛
- يتم ضمانها ضمن نفس الشروط التي يتطلبها أي نشاط آخر (سلعة أو خدمة) مقدم من طرف مؤسسات صناعية أو تجارية؛
- التسديد مقابل الخدمة يكون عن طريق المستهلك مباشرة وفقا للكمية المستهلكة وليس عن طريق الضرائب.

I.3. إدارة الخدمة العمومية للمياه

إن إدارة الخدمة العمومية للمياه تتطلب تدخل ثلاثة متعاملين أساسيين كما يوضحهم الشكل التالي:

شكل رقم (01): مختلف المتعاملين في إدارة خدمة المياه



Source : ***L'économie des services publics de l'eau et de l'assainissement***, publication de l'Association des maires de France et de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau, 2008, p 9. [http://www.france-libertes.org/IMG/pdf/12451621990_fp2e_amfweb_bat-2.pdf].

من خلال الشكل أعلاه، يمكن توضيح أدوار ومسؤوليات كل طرف كما يلي:

- **السلطة المنظمة:** والتي تكون دائما ممثلة في شخص عام أي الدولة أو أحد مؤسساتها (البلدية مثلا)، وتتولى مسؤولية تنظيم الخدمة العمومية للمياه، وهي مالكة الأصول ولها سلطة اختيار ومراقبة المشغل وكذلك صلاحية تحديد أسعار الخدمة المقدمة؛
- **المشغل:** بصفة عامة يتولى المشغل مسؤولية تشغيل واستغلال المرفق، أي تقديم خدمة التزويد بالمياه والصرف الصحي. وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشغل قد يكون شخصا عاما (أحد مؤسسات الدولة) أو خاصا أي تفويض تشغيل الخدمة من طرف الدولة إلى شركة خاصة يتم اختيارها.
- **مستهلكي الخدمة:** ويتمثلون في كل الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الموصولين بالشبكة العمومية للمياه والصرف الصحي مثل: العائلات، التجار، الادارات العمومية، القطاع الصناعي والخدمي...الخ.

وبناء على طبيعة المشغل يمكن التمييز بين الأنماط التالية لتسيير الخدمة العمومية للمياه:

- **التسيير المباشر:** يعني التسيير المباشر أن الجماعات المحلية هي متخذ القرار الوحيد فيما يتعلق بكل العمليات المنجزة على مستوى الخدمة ككل، وهذا معناه أنها أيضا المكلفة والمسؤولة عن عمليات الفوترة لمستعملي الخدمة، كما أنها تتحمل أيضا كل المخاطر بداية من تمويل الاستثمارات وصولا إلى تشغيلها واستغلالها[4]. ويأخذ التسيير المباشر لخدمات المياه عدة أشكال هي: الإدارة البسيطة، التسيير المباشر مع استقلالية مالية وتسيير مباشر مع استقلالية قانونية (معنوية). ويمكن توضيح الخصائص الأساسية لكل شكل من هذه الأشكال في الجدول التالي:

الجدول رقم(01): الأشكال الأساسية للتسيير المباشر للخدمة العمومية للمياه

شكل تسيير الخدمة العمومية للمياه	الخصائص الأساسية
الإدارة البسيطة	– عدم وجود شخصية قانونية مستقلة؛ – عدم وجود استقلالية مالية؛ – تسيير الخدمة يتم ضمانه من طرف الجماعات المحلية؛ – الحقوق والواجبات الناتجة عن النشاط تتحملها الجماعات المحلية.
تسيير مباشر باستقلالية مالية	– عدم وجود شخصية معنوية؛ – استقلالية مالية نسبية، محاسبة وميزانية ملحقة؛
تسيير مباشر باستقلالية قانونية (اعتبارية)	– شخصية اعتبارية عامة؛ – استقلالية مالية؛ – تنظيم الإدارة: مجلس إدارة

Source : Gérard Verger, **la délégation de gestion dans le secteur de distribution d'eau potable**, 1997, p04. [Disponible online : http://spid.com/acrobat/eau.pdf]

وما تجدر الإشارة إليه هو أن التسيير المباشر يتميز بضعف رقابة الخدمة من طرف الجماعات المحلية، إضافة إلى ضرورة اللجوء في أغلب الأحيان إلى خدمات متخصصين والاحتياج إلى أجهزة وآلات أكثر تطورا تعجز الدولة عن توفيرها، فانحصر تواجد هذا الشكل من التسيير في البلديات الصغيرة رغم أنه يقرب العلاقة بين المؤسسة والزبون[5].

- **التسيير غير المباشر**: ويعرف أيضا بالتسيير بالتفويض، وعلى عكس التسيير المباشر تقرر السلطات المحلية تفويض إدارة خدمة المياه لشخص اعتباري خاضع لقانون مختلف (عام أو خاص)، وبناءً على ذلك –أي الشخص الحاصل على التفويض– يمكن التمييز بين الحالات التالية لتفويض تسيير الخدمة العمومية للمياه:[6]

– **التفويض لشخص اعتباري خاص (خاضع للقانون الخاص) ولهدف تجاري (شركة أو مؤسسة)**: يأخذ هذا التفويض شكل اتفاقية الهدف منها هو تفويض نشاط أو أكثر من أنشطة الخدمة العمومية للمياه (التوزيع مثلا) من طرف السلطة المحلية. وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين عدة أشكال للعقود منها: عقد الخدمة، عقد التأجير، عقد امتياز وعقد إدارة؛

- **التفويض لجمعية (association)**: حيث يمكن للسلطة المحلية تفويض إدارة الخدمة العمومية للمياه لجمعية ما، لكن في هذه الحالة يجب الامتثال لقواعد قانونية ومالية معينة نظرا لانطوائها على مخاطر؛
- **التفويض لمنظمة مختلطة (ذات اقتصاد مختلط)**؛
- **التفويض لشخص اعتباري عام (خاضع للقانون العام)**: حيث يمكن للسلطة المحلية تفويض إدارة وتنظيم الخدمة العمومية للمياه لمؤسسة عامة تنشأ خصيصا لهذا الغرض.

وحسب معهد التسيير بالتفويض الفرنسي(IGD)فإن المفاضلة والاختيار بين مختلف طرق تسيير الخدمة العمومية للمياه تتم من خلال المعايير التالية:(7)

- المعايير المالية: منها الميزانية، مديونية الجماعات المحلية، التكاليف، تنفيذ الاستثمارات، الفوترة وتغطية التكاليف والحصول على التمويل اللازم؛
- المعايير القانونية: المتعلقة بإدارة الأفراد، تحديد المسؤوليات والواجبات، الأمن والتنظيم...الخ؛
- المعايير التقنية: تتعلق بالتقنية والكفاءة التي تتطلبها إدارة الخدمة العمومية للمياه؛
- درجة اهتمام الجماعات المحلية بأن تكون على اتصال مباشر مع المستفيدين من الخدمة العمومية للمياه (المستهلك)، وإمكانية تنفيذ المعايير الاجتماعية.

II.تسيير الخدمة العمومية للمياه في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص (ppp):

عندما يكون تفويض الخدمة لشخص من أشخاص القانون الخاص فإننا نكون بصدد شراكة بين القطاعين العام والخاص.

II.1. مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال المياه :

Public-private partnerships الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المفاهيم الحديثة، ونظرا لتعدد وتداخل جوانبها وأبعادها ومجالات تطبيقها فإنه من الصعب إيجاد تعريف واحد يغطي كل الجوانب.

ويشير مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال إدارة المياه إلى الترتيبات التي تقوم من خلالها الكيانات العامة مثل الحكومات أو المرافق المملوكة ملكية عامة بإبرام عقود مع منظمات القطاع الخاص لأداء مهمات محددة في مجال توفير إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي مقابل دفع المستهلك ثمن هذه الخدمة(8).كما تعرف على أنها: "أوجه التفاعل والتعاون بين القطاعين العام والخاص المتعلقة باستثمار وتوظيف مواردها

البشرية والمالية والادارية والتنظيمية والتكنولوجية والمصرفية على أساس من المشاركة والشفافية والالتزام بالأهداف والمسؤولية المشتركة بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية... وبالتالي فهي في مضمونها تقوم على تقديم الخدمات العامة من خلال التعاقد مع شركات القطاع الخاص لتصميم وبناء وتمويل وتشغيل البنية الأساسية للخدمات العامة[9].

الشراكة بين القطاع العام والخاص كما يعرفها المجلس الكندي للشراكة بين القطاع العام والخاص هي: "مشروع تعاوني بين القطاع الخاص والعام بناء على خبرة كل شريك لتلبية احتياجات عامة محددة مسبقا بدقة، والقيام بذلك بأفضل صورة من خلال التوزيع المناسب للموارد والمخاطر والمكافئات"[10].

من خلال التعاريف السابقة يمكن استنتاج النقاط التالية:

- يتطلب قيام الشراكة وجود طرفين: جهة عامة ممثلة في الدولة أو إحدى مؤسساتها، وجهة خاصة تمثل شركة خاصة وطنية أو أجنبية؛
- الشراكة في جوهرها تقوم على تقديم الخدمات العامة من خلال قيام الدولة بالتعاقد مع شركات القطاع الخاص لبناء وتمويل وتشغيل البنية الأساسية للخدمات العامة؛
- يترتب عن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تقسيم المخاطر والأدوار والمسؤوليات بين القطاعين؛
- تقوم الشراكة بين القطاعين على أساس تكاملي وتعاوني من خلال الاستفادة من نقاط قوة كل شريك لتحقيق أهداف مشتركة؛

II.2. مبررات اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال المياه:

إن الحاجة إلى الشراكة مع القطاع الخاص في تأمين خدمات المياه والصرف الصحي برزت كنتيجة لتظافر مجموعة من الأسباب يتعلق بعضها بطبيعة هذه الخدمات في حد ذاتها، ويتعلق البعض الآخر بالقصور في الإدارة العامة، ويمكن توضيح أهم هذه الأسباب فيما يلي:

- **ضخامة حجم الاستثمارات وضعف التمويل:** تحتاج مشاريع البنية الأساسية والتي من بينها مشاريع إمدادات المياه إلى مصادر تمويلية كبيرة، ويشكل الاستثمار فيها عبئا ثقيلا على ميزانية الدولة خاصة وأن هذه الخدمات في أغلب الأحيان تقدم بمقابل رمزي لا يسمح حتى بتغطية التكاليف التشغيلية، وهو ما يؤدي إلى ضعف التمويل من ايرادات القطاع. وتزداد حدة أزمة التمويل في الدول الفقيرة والنامية، حيث تشير التقديرات العالمية إلى خسارة محطات تنقية مياه الشرب في الدول الفقيرة نحو 30إلى50في المائة من انتاجيتها

المائية في شبكات المياه المهترئة دون أن تتمكن من صيانتها أو استبدالها لضعف القدرات المالية[11].

- **قصور الإدارة العامة:** حيث أن اضطلاع الدولة بإدارة وتقديم هذه الخدمات جعلها محل العديد من الانتقادات بسبب الكثير من الممارسات التي أثرت سلبا على القطاع ككل وعلى جودة الخدمة المقدمة، فمثلا تمركز السلطات والمسؤوليات داخل أجهزة الدولة شكل عائقا في وجه النجاعة والفعالية الشيء الذي نتج عنه عدة مظاهر سلبية منها: تكريس البيروقراطية، غياب الشفافية، غياب الاهتمام والوعي بالمردودية، غياب ثقافة المحاسبة والتقييم والمراقبة المالية وتلاشي مفهوم المصلحة العامة[12].
- **الاعتبارات المرتبطة بجودة الخدمة المقدمة:** لعل أكثر مظاهر القصور في الإدارة العامة لخدمات المياه هو تدني جودة الخدمات المقدمة وكثرة التحديات المرتبطة بها، وفيما يلي أكثر هذه التحديات شيوعا:[13]

– انخفاض معدلات الحصول على خدمات الإمداد بالمياه والصرف الصحي خاصة بين الفقراء الذين يعيشون على هامش المناطق الحضرية وفي المناطق الريفية؛

– انخفاض جودة الخدمة لأولئك الذين يحصلون عليها، وتتجلى مظاهر ذلك أساسا في: التزويد بالمياه على فترات متقطعة ومتباعدة، انخفاض ضغط المياه، انخفاض جودة المياه الموزعة وتدهور خدمة العملاء والخدمات التكميلية لخدمة الامداد بالمياه والصرف الصحي؛

– العجز على تغطية التكاليف التشغيلية بسبب انخفاض معدلات التوصيل بالشبكة، التسعير عند مستويات أدنى من التكاليف التشغيلية، ضعف أجهزة قياس الاستهلاك الفعلي للمستهلكين والاعتماد على القياس الجزافي وعدم كفاءة عمليات الفوترة وضعف معدلات التحصيل، إلى جانب انخفاض كفاءة استخدام الطاقة...الخ؛

- **ارتفاع درجة المخاطرة:** حيث تنطوي مشاريع البنية التحتية بصفة عامة على درجة عالية من المخاطر. وبالنسبة لقطاع المياه تشمل هذه المخاطر: مخاطر الانشاء، مخاطر التصميم، المخاطر البيئية، مخاطر الطلب، المخاطر المالية، مخاطر الأداء، المخاطر التشغيلية، مخاطر التقادم التكنولوجي، مخاطر التطوير، المخاطر المتعلقة بالتغير في القوانين[14]. والهدف من الشراكة هو اقتسام هذه المخاطر بين الشريكين العام والخاص حيث يتحمل كل طرف المخاطر التي يكون أكثر قدرة على إدارتها وبالتالي يتعين على القطاع الخاص تحمل مخاطر البناء والتشغيل، وتتحمل الدولة المخاطر التي تخضع لسيطرتها كالمخاطر القانونية والتنظيمية.

كل هذه العوامل منفردة أو مجتمعة، إلى جانب امتلاك القطاع الخاص للأموال والتكنولوجيا والمعرفة والمهارات الإدارية والقدرة على التعامل مع المخاطر– وهي النقائص التي يعاني منها القطاع العام– تجعل من الأهمية بمكان إقامة شراكات مع القطاع الخاص للاستفادة من هذه المزايا في تحسين جودة وكفاءة الخدمات المقدمة.

II.3. أشكال الشراكة بين القطاع العام والخاص:

يمكن التمييز بين عدة أشكال للشراكة بين القطاعين العام والخاص وذلك وفقا لمستوى تدخل كلا الجانبين. ويوضح الجدول التالي أهم أشكال الشراكة بين القطاعين:

الجدول رقم (02): أشكال الشراكة بين القطاع العام والخاص

شكل الشراكة	ملكية الأصول	الصيانة والتشغيل	التمويل	المخاطر التجارية		المدة
				مدخلات	مخرجات	
عقد خدمة	عام	مشتركة	عام	عام	عام	1-2 سنة
عقد إدارة	عام	خاص	عام	مشتركة	عام	3-5 سنوات
عقد إيجار	عام	خاص	عام	مشتركة	خاص	8-15 سنة
عقد امتياز	عام	خاص	خاص	خاص	خاص	25-30سنة
بناء-تشغيل-نقل	مشتركة	خاص	خاص	خاص	خاص	20-30سنة
الخصخصة الكلية	خاص أو مشتركة	خاص	خاص	خاص	خاص	غير محددة

Source: The Canadian Council for Public Private Partnerships, **Benefits of Water Service Public-Private Partnerships**, paper presented to Walkerton commission on PPPs, Canada, 2001, p4.
[https://ozone.scholarsportal.info/bitstream/1873/7988/1/10294077.pdf]

وفيما يلي شرح للأشكال التي يمكن أن تأخذها الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

- ***عقد خدمة:*** هو أبسط أشكال الشراكة بين القطاعين، وبموجبه يتعاقد القطاع العام مع القطاع الخاص ليقوم هذا الأخير بأداء خدمة معينة لفترة قصيرة من الزمن أو لإتمام مشروع محدد. ومن أمثلة الخدمات التي يمكن التعاقد من أجل أدائها نجد: المهام الاستشارية، إعداد الفواتير، الصيانة وإعادة التأهيل، الإنشاء والبناء، خدمات المختبرات والتحاليل والمعالجة. وبالتالي

فمشاركة القطاع الخاص تقتصر على جانب الصيانة والتشغيل فقط، وتبقى ملكية الأصول والتمويل وتحمل المخاطر للدولة.

- ***عقد إدارة:*** هي عبارة عن ترتيبات تقوم بمقتضاها الدولة بشراء خدمات الإدارة من إحدى شركات القطاع الخاص، بمعنى أن مشاركة القطاع الخاص تتمثل في تولي مهام الإدارة والحصول بذلك على صلاحيات اتخاذ القرارات التشغيلية، إلى جانب تحمل جزء من المخاطر التجارية المتعلقة بالمدخلات (التكاليف). وتبقى ملكية الأصول والتمويل للدولة التي تتحمل أيضا المخاطر المتعلقة بالمخرجات وجزء من تلك المتعلقة بالمدخلات. ومن الدول التي عملت بعقود الخدمة والإدارة: كندا، كولومبيا، غزة، ماليزيا، المكسيك، تركيا والولايات المتحدة الأمريكية

- ***عقد إيجار***: في هذا الشكل من الشراكة يقوم الشريك الخاص باستئجار البنية التحتية من الدولة، والدفع مقابل ذلك من الإيرادات التي تحققها هذا الأصول. وبموجب عقد الإيجار يتولى القطاع الخاص مهام الإدارة ويتحمل جزء من مخاطر المدخلات ومخاطر المخرجات كاملة، في حين تبقى ملكية الأصول لصالح الدولة إلى جانب التمويل، كما تتحمل الجزء المتبقي من مخاطر المدخلات. ومن الدول التي عملت به: التشيك، فرنسا، غينيا، ايطاليا، بولندا، السنغال، اسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية.
- ***عقد الامتياز***: هو عقد شبيه بعقد الإيجار ويضاف إليه أن مسؤولية تمويل الاستثمار بما في ذلك التوسع في البنية التحتية تقع على عاتق الشريك الخاص، إلى جانب أنه يتحمل المخاطر المتعلقة بالمدخلات والمخرجات كاملة بمفرده. في حين تبقى ملكية الأصول لصالح الدولة.
- ***ترتيبات بناء–تشغيل–نقل (BOT):*** هي عبارة عن عقد امتياز مع نقل ملكية بعض الأصول إلى الشريك الخاص، ويكون بموجبه الشريك الخاص مسؤول عن تصميم وبناء المرافق ثم تشغيلها وصيانتها، وعند نهاية الفترة المحددة والتي غالبا ما تتراوح بين 20 إلى 30 سنة تعود ملكية الأصول إلى القطاع العام. ويسمح هذا الشكل من الشراكة بالاستفادة من كفاءة القطاع الخاص منذ البداية أي منذ تصميم وبناء البنية التحتية ثم التشغيل والصيانة. ومن الدول التي عملت به: كندا، الصين، الشيلي، ماليزيا، المكسيك، جنوب إفريقيا والولايات المتحدة.
- ***الخصخصة الكلية***: هي آخر درجة من مشاركة القطاع الخاص، وفيها تتم التصفية الكلية للأصول والبنية التحتية لصالح القطاع الخاص، وتحافظ الحكومة على المستويات اللازمة من الرقابة من خلال الأدوات والوسائل التنظيمية بدلا من الوسائل التعاقدية كما هو الحال لبقية أشكال

الشراكة. وقد تكون الوسائل التنظيمية القائمة قبل الخصخصة غير كافية لحماية الصالح العام لذلك في حالة الخصخصة الكلية لا بد من إصلاح هذه الوسائل التنظيمية بما يتماشى مع هذه الحالة. ومن الدول التي وصلت إلى مرحلة الخصخصة الكلية نجد الشيلي وبريطانيا.

وتجدر الإشارة أن كل شكل من أشكال الشراكة بين القطاع العام والخاص يسمح بمعالجة حالة معينة وبالتالي من الضروري جدا أن يكون الاختيار سليما من أجل الحصول على النتائج المطلوبة. وعموما فالاختيار بين هذه الأشكال يكون في ضوء الاجابة على الأسئلة التالية: [15]

- هل يشمل مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص إنشاء أصول جديدة أو استخدام الأصول الحالية فقط أو كليهما؟
- فيما تتمثل مسؤولية القطاع الخاص؟ هل تتمثل في عمليات تشغيل وصيانة، إنشاءات جديدة، تجديد شبكة التوزيع أو توسيعها...؟
- كيف سيقوم المشغل بالدفع؟
- هل هناك شكل من أشكال الشراكة موصى به من طرف الدولة أو ينص عليه القانون؟
- هل هناك قيود قانونية على نقل وتحويل المسؤوليات والمخاطر؟

II.4. متطلبات نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال المياه :

إن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال المياه كغيرها من عقود الشراكة تحتاج لنجاحها إلى مجموعة من المتطلبات التي لا بد من تطويرها في شكل إطار متكامل يعرف بإطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص (ppp Framework) والمقصود به هو: "مجموع السياسات والاجراءات والمؤسسات والقواعد التي تحدد كيفية تنفيذ عقد الشراكة"[16]. فبناءً إطار واضح للشراكة يحدد المسؤوليات والأدوار والأهداف وطريقة التنفيذ من شأنه أن يساعد على جلب اهتمام القطاع الخاص من جهة، ودعم القبول العام للشراكة من جهة أخرى. ويوضح الشكل التالي العناصر المفتاحية الأربعة التي يجب أن يتضمنها إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتي من شأنها أن تزيد من فعاليته:

الشكل رقم(02): العناصر المفتاحية الأربعة لفعالية إطار ppp

Source: Iain Menzies, Delivering Universal and Sustainable Water Services: Partnering with the Private Sector, Water and Sanitation Program: guidance note, World Bank, 2016, p4. [Disponible online : http://documents.worldbank.org/curated/en/169471468194986954/pdf/104503-WPS-Box394877B-PUBLIC-Add-series-WSP-K8693.pdf].

إن نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص يتطلب وجود إطار قانوني وتنظيمي واضح يغطي مختلف جوانبها خاصة في ظل تباين الأطر القانونية من دولة لأخرى، ولعل أهم ما يجب التركيز عليه هو التقسيم الواضح للمخاطر والمسؤوليات. كما يتطلب الأمر الاعداد الجيد للشراكة من خلال الاستناد إلى أسس علمية فيما يتعلق باختيار المشروع الذي سيتم إنجازه ثم اختيار الشكل الأمثل للشراكة بالاعتماد على مجموعة من العوامل أهمها: المشكلة المراد معالجتها؛ احتياجات القطاع العام (الشريك العام) وقدرات القطاع الخاص، ولا تأتى العناصر السابقة أكلها إلا إذا اقترنت بالتزام الدولة بأجندة الشراكة.

II.5. تقييم أداء الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال المياه :

إن تقييم أثر الشراكة بين القطاع العام والخاص على جودة الخدمة العمومية للمياه هو أمر في غاية الصعوبة، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها:[17]

– **غموض مؤشرات الأداء:** حيث تعتبر هذه المؤشرات مصدر الصعوبة الأساسي لتقييم أداء الشراكة، وهذا بسبب تداخلها وطبيعتها المركبة في كثير من الأحيان فلا يمكن الفصل مثلا بين فواقد المياه واستمرارية الخدمة.

- **تعدد أبعاد الأداء:** حيث يتميز الأداء في مجال المياه بتعدد وتداخل أبعاده، فمثلا لا يمكن الحديث عن زيادة عدد التوصيلات وتجاهل الانقطاعات المحتملة في الخدمة حيث أن زيادة التوصيلات قد تؤدي إلى قلة عدد مرات التزويد بالخدمة أو انقطاعها.
- **تأثير بعض العوامل المحلية على تكاليف التشغيل والاختلاف في هياكل تسعير الخدمات:** حيث أن التكاليف التشغيلية لمرافق المياه كثيرا ما تتحدد ببعض العوامل المحلية مثل مدى توفر مصادر المياه وطبوغرافية المنطقة. كما أن اختلاف هياكل تسعير الخدمات بين شرائح المستهلكين والمناطق الجغرافية أيضا تلعب دورا من خلال اقتصاديات الحجم لأن التكاليف الثابتة تشكل الجزء الأكبر في هيكل تكاليف قطاع المياه، وكل هذه العوامل من شأنها تعقيد عملية المقارنة بين تكاليف وإيرادات خدمات الإمداد بالمياه.
- **صعوبات الحصول على المعطيات المتعلقة بالأداء بالنسبة لخدمات المياه:** ربما العامل الأكثر مساهمة في عرقلة عملية تقييم أداء الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو صعوبة الحصول على المعطيات والبيانات المتعلقة بمختلف جوانب الخدمة، حيث تفتقر الكثير من مرافق المياه خاصة في الدول النامية إلى وجود إطار وأساس واضح لمراقبة الأداء.

على الرغم من الصعوبات السابقة الذكر إلا أنه هناك الكثير من المحاولات للوصول إلى إطار يمكن من خلاله تقييم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من خلال التركيز على بعض أبعاد الأداء بالنسبة لخدمة الامداد بالمياه والصرف الصحي، وصياغة أهم المؤشرات لتقييم كل بعد. ومن بين هذه الدراسات الدراسة التي أجراها فريق من خبراء البنك الدولي بقيادة Philippe Marin وتم الاعتماد في التحليل على أربع أبعاد للأداء هي: التوسع في الإمداد(Access)، جودة الخدمة (quality of services)، الكفاءة التشغيلية (opérationnel efficiency) ومستويات تسعير الخدمة (tariff levels).

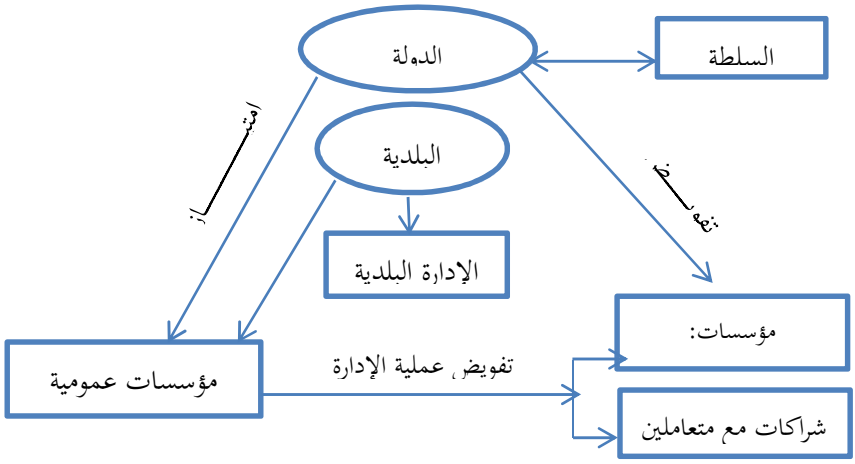
III. دراسة تقييمية لتجربة ولاية قسنطينة:

الجدير بالذكر أن التجربة الجزائرية في مجال تقديم الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي تجربة حديثة النشأة، تعود إلى قانون المياه 12/05 الصادر في 04أوت 2005.

III.1. نظرة حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تسيير الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي بالجزائر:

بموجب قانون المياه الجديد أصبح من الممكن تفويض جزء أو كل أنشطة الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي لمتعاملين خواص أو عمومين ممن يقدمون المؤهلات المهنية والضمانات المالية الكافية. حيث أصبح تسيير الخدمة العمومية للمياه يتم في الإطار الذي يوضحه الشكل التالي:

الشكل رقم(03): الإطار المؤسسي لإدارة الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي وفقا لقانون المياه 12/05



Source: http://www.mre.dz/baoff/fichiers/indicateurs_Spa.pdf. Consulté le : 12/06/2016

يظهر الشكل أن تسيير الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي يأخذ الأشكال التالية:

- الامتياز: الذي تمنحه الدولة (أو البلدية) لمؤسسات عامة (حاليا الجزائرية للمياه ADEوالديوان الوطني للتطهير ONA)؛
- التفويض: حيث تعهد الدولة أو المؤسسة العامة في إطار تعاقدي إلى متعامل خاص أو عام بمهمة تسيير الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي، كما يمكنها إقامة شراكات في صورة عقود إدارة مع شركات دولية مختصة في المجال؛
- الإدارة البلدية مع الاستقلال المالي.

وفي إطار التفويض لشركات خاصة دولية، تمت إقامة خمس شراكات مع شركات دولية متخصصة في صورة عقود إدارة كما يوضحها الجدول التالي:

الجدول رقم(03): عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص لإدارة الخدمة العمومية للمياه بالجزائر

	الجزائر العاصمة	عنابة/ الطارف	وهران	قسنطينة
نوع الشراكة	عقد إدارة	عقد إدارة	عقد إدارة	عقد إدارة
مدة العقد	5.5 سنة	5.5 سنة	5.5 سنة	5.5 سنة
بداية العقد	2006	2007	2007	2008
قيمة العقد	120 مليون أورو	50 مليون أورو	30 مليون أورو	43 مليون أورو
الشريك الوطني	شركة SEAAL	SEATA	شركة SEOR	شركة SEACO
الشريك الأجنبي	suez-environnement الفرنسية	GelsenWasser الألمانية	AKBAR de Barelone الاسبانية	Eaux de Marseille الفرنسية

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على

B.Mahmoud, **gestion délégué des eaux : sursis pour les sociétés étrangères**, le financier quotidien de l'économie et de l'information, édition 25/03/2010. [http://lefinancier-dz.com/actualite/5542.html.]

III.2. مضمون عقد SEACO

شركة المياه والتطهير لولاية قسنطينة SEACO هي شركة ذات أسهم تم انشاؤها سنة 2006 باندماج الجزائرية للمياه ADE والديوان الوطني للتطهير ONAويتمثل هدفها الأساسي في تسيير الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي بولاية قسنطينة.

ومن أجل تحقيق هذا الهدف تمت إقامة شراكة مع شركة خاصة هي Eaux de Marseilleالفرنسية في صورة عقد إدارة، في أكتوبر 2008 ولمدة خمس سنوات ونصف. وتضمن العقد مجموعة من الأهداف كما يلي: [18]

- الأهداف التقنية للتزويد بالمياه الصالحة للشرب: وتتعلق هذه الأهداف بالإنتاج، التوزيع ومعدلات استمراريته وكذلك التسربات؛
- الأهداف التجارية: وتتعلق بعدد المشتركين، حجم المياه المفوترة ورقم الأعمال؛
- أهداف تتعلق بتجميع المياه المستعملة وأخرى تتعلق بالمعالجة.

ولبلوغ الأهداف السابقة الذكر تتم إدارة الشركة بطريقة تركز فيها على النقاط التالية:[19]

- الإدارة الحديثة للموارد البشرية والاعتماد على برامج متخصصة للتكوين والتدريب؛
- وضع حلول تقنية مبتكرة، واحترام الإطار القانوني واللوائح البيئية.

III.3. تقييم النتائج المحققة :

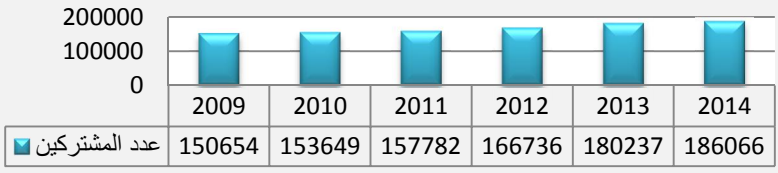
سيتم استعراض النتائج المحققة خلال مدة العقد في صورة بعض المؤشرات ومقارنتها بفترة ما قبل العقد (التسيير بواسطة مؤسسة الجزائرية للمياه):

أولا: التوسع في الامداد

يمكن توضيح التوسع في الامداد من خلال تطور عدد المشتركين (المستهلكين الموصولين بالشبكة)، وكذلك تطور عدد التوصيلات الجديدة.

- تطور عدد المشتركين (المستهلكين الموصولين بالشبكة):

الشكل رقم (04): تطورعدد المشتركين 2009–2014

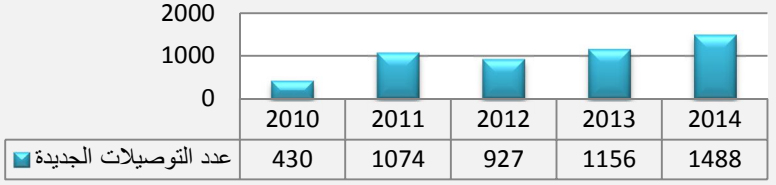


المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات مديرية الزبائن بـ SEACO

يظهر الشكل أن عدد المستفيدين من الخدمة شهد ارتفاعا من سنة إلى أخرى، وقد تم تحقيق هذه النتائج بشبكة تزويد بالمياه طولها 1709كم، و57 محطة ضخ ومضختي للمعالجة[20].

- تطور عدد التوصيلات الجديدة: ارتفع عدد التوصيلات الجديدة من 430في 2010إلى1488 في 2014كما هو موضح في الشكل:

الشكل رقم (05): عدد التوصيلات الجديدة 2010–2014



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات SEACO

ثانيا: جودة الخدمة المقدمة

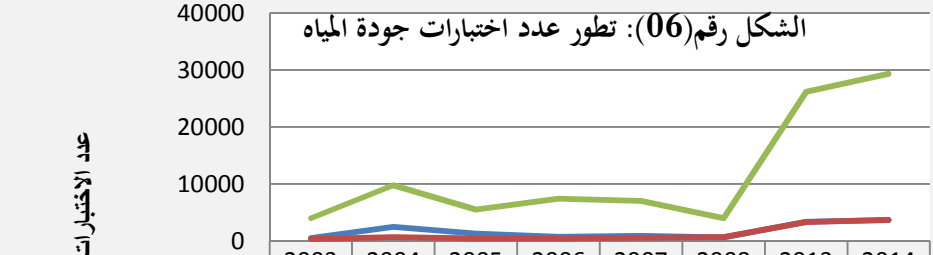
هناك العديد من المؤشرات التي يمكن من خلالها الحكم على مدى جودة الخدمة المقدمة منها:

- **جودة المياه الموزعة:** إلى جانب العمل على توزيع المياه بالكمية المطلوبة تسهر SEACO على أن تكون المياه الموجهة للتوزيع على مستوى ولاية قسنطينة مطابقة للمواصفات الصحية المطلوبة، ولاختبار جودة المياه الموزعة تقوم SEACO يوميا بما يلي:

- إجراء نوعين من الاختبارات: اختبارات فيزيوكيميائية واختبارات بكتيرية؛
- إضافة الكلور على مستوى عدة نقاط من شبكة التوزيع،
- العزل في حالة عدم المطابقة للمواصفات.

ويوضح الشكل التالي تطور عدد الاختبارات التي تم اجراؤها خلال سنتي 2013و2014 مقارنة بالفترة 2003-2008 التي كانت تقدم فيها الخدمة من طرف مؤسسة الجزائرية للمياه.

الشكل رقم(06): تطور عدد اختبارات جودة المياه



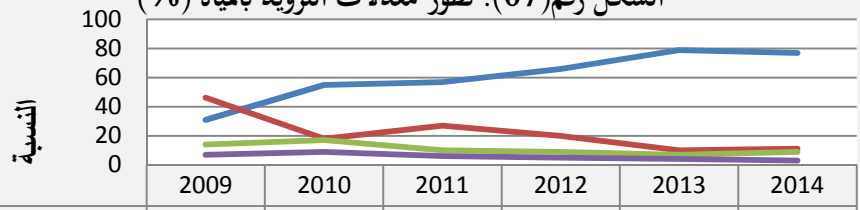
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2013	2014
اختبارات فيزيوكيميائية	487	2499	1316	747	903	628	3353	3677
اختبارات بكتيرية	338	674	455	436	587	693	3335	3699
الكلور	3978	9787	5505	7403	7044	4017	26200	29336

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات من ADE وSEACO

يظهر الشكل أعلاه الخفاض وتذبذب عدد الاختبارات بنوعيها خلال الفترة 2003-2008 (مرحلة تسيير Algérienne Des Eaux ADE) مقارنة بسنتي 2013و2014 حيث ارتفعت بنسبة كبيرة. وهي نفس الملاحظة بالنسبة لعدد التدخلات لإضافة الكلور. وهذا يدل على الحرص على ضمان جودة المياه الموزعة ومطابقتها للمواصفات الصحية.

- **استمرارية الخدمة:** هناك أربع أنماط للتزويد بالخدمة هي: التزويد على مدار الساعة (24h)، التزويد يوميا، التزويد مرة كل يومين ومرة كل ثلاث أيام. ويوضح الشكل التالي معدلات هذه الأنماط خلال فترة العقد:

الشكل رقم(07): تطور معدلات التزويد بالمياه (%)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
24h	31	55	57	66	79	77
يوميا	46	18	27	20	10	11
مرة كل يومين	14	17	10	9	7	9
مرة كل ثلاث أيام	7	9	6	5	4	3

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات مديرية الاستغلال والأشغال بـ SEACO

يظهر الشكل أن التزويد بالخدمة على مدار الساعة شهد تطورا على حساب بقية الأنماط، حيث ارتفع إلى أكثر من الضعف في 2014 مقارنة ببداية العقد، وهو ما أدى إلى تناقص نسب باقي الأنماط، ففي 2014 مثلا 3% فقط من العملاء يتم تزويدهم بمعدل مرة كل ثلاث أيام و9%مرة كل يومين. ويرجع ذلك إلى زيادة حجم المياه المنتجة والموزعة.

- **خدمة العملاء**: نظرا للتوجه الجديد نحو خدمة العملاء، تعمل SEACO من خلال مديرية العملاء (direction clientèle) على خدمة وإدارة شؤون عملائها من خلال:

– ثلاث وعشرون وكالة لخدمة العملاء موزعة على تراب الولاية، وترتبط معا بشبكة داخلية؛

– مركز خدمة الزبائن الذي تم استحداثه في 08 مارس 2010 لتقريب الإدارة من العميل حيث يستقبل الاتصالات على مدار 12 ساعة يوميا كل أيام الأسبوع لتلقي طلبات وشكاوى واستعلامات العملاء، كما تتم الاتصالات من المركز إلى العملاء لإعطاء المواعيد، الاشعار بحالات توقيف الخدمة، الاشعار بدفع حقوق التوصيل بالشبكة...الخ؛

– العمل بنظام wat-erp وهو عبارة عن حزمة برامج لإدارة شبكات توزيع المياه من الناحية التقنية والتجارية، حيث يسمح هذا النظام بمعالجة الفواتير، تسريع معالجة الطلبات والشكاوى وبالتالي تجنيب العميل الانتظار داخل الوكالة للاستعلام أو تسديد الفاتورة.

وفي هذا الإطار يوضح الشكل التالي تطور عدد الشكاوى والطلبات المقدمة وكذا المعالجة خلال الفترة 2008-2014:

الشكل رقم (08): تطور عدد الشكاوى الواردة والمعالجة 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
عدد الشكاوى الواردة	273	1180	6870	15858	15308	16799	19236
الشكاوى المعالجة	197	777	5918	9412	7802	8708	12797

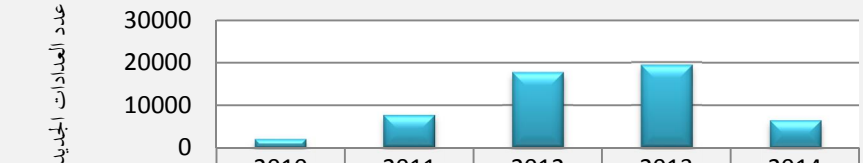
المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات من مديرية العملاء SEACO

يظهر الشكل أعلاه أن عدد الشكاوى (تتعلق بعدم استلام الفاتورة، تسربات، ضعف ضغط المياه، جودة المياه، استفسارات حول الفاتورة...الخ) في تزايد من سنة إلى أخرى، وهذا لا يعني بالضرورة تدني مستوى الخدمة بل بسبب تقريب الإدارة من العميل نظرا لوجود رقم أخضر (3025) مما يسهل عملية التواصل إلى جانب انتشار الوكالات على كامل تراب الولاية وارتفاع عدد العملاء. كما نلاحظ أن أكثر من نصف الشكاوى المقدمة تمت معالجتها. وتجدر الإشارة إلى أن متوسط مدة معالجة الشكاوى سنة 2014 هو 14 يوما[21]. وبالنسبة للطلبات والتي تتعلق غالبا بتركيب عدادات أو توصيل بالشبكة فقد تم تسجيل 14852 طلب خلال سنة 2014 تمت معالجة 10502 طلب أي بنسبة 70.71%. وبلغت متوسط المدة بين تقديم الطلب ومعالجته 25 يوما[22].

ثالثا: الكفاءة التشغيلية

- **القياس**: يعتبر القياس من الأنشطة المهمة لضمان الكفاءة التشغيلية إلى جانب محاربة التسربات والتوصيلات غير القانونية. ولعل أهم ما يمكن الاستناد إليه في هذا الإطار هو تطور عدد العدادات الجديدة التي تم تركيبها والتي يمكن توضيحها في الشكل التالي

الشكل رقم (09): تطورعدد العدادات الجديدة 2010-2014



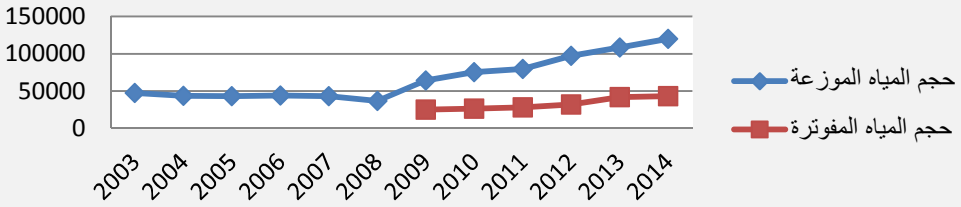
	2010	2011	2012	2013	2014
عدد العدادات الجديدة	2068	7639	17645	19409	6424

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات منSEACO

يظهر الجدول أعلاه أن تركيب العدادات شهد ارتفاعا ملحوظا خاصة خلال سنتي 2012 و2013 وهذا له ايجابيات خاصة فيما يتعلق بتحديد حجم المياه المفوترة ومقارنتها بالحجم المنتج والموزع وهو ما يسمح بتحديد حجم الفواقد، والقضاء على التقدير الجزافي للاستهلاك الذي يؤثر على حصيلة الايرادات.

- **حجم المياه الموزعة والمفوترة:** يوضح الشكل التالي حجم المياه الموزعة والمفوترة

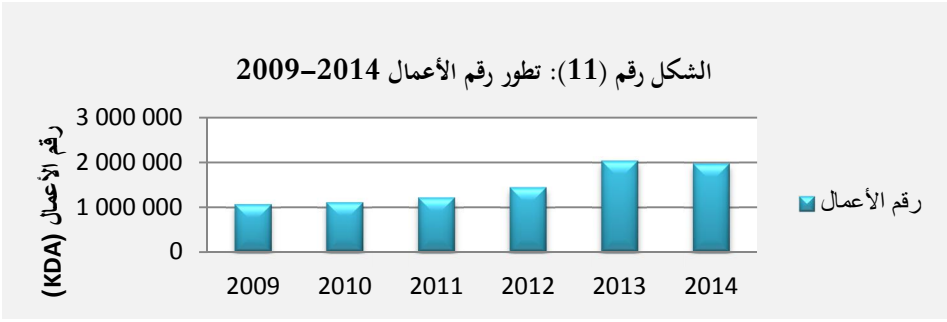
الشكل رقم (10): تطور حجم المياه الموزعة والمفوترة



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات منADE وSEACO

تميزت مرحلة تسيير ADE(2003-2008) بتذبذب حجم المياه الموزعة وانخفاضها مقارنة بالفترة (2009-2014) التي شهدت ارتفاع حجم المياه الموزعة، وهذا راجع إلى زيادة الانتاج خاصة وأن بداية العقد تزامنت مع دخول سد بني هارون حيز الخدمة. وبالمقابل نلاحظ أيضا الارتفاع التدريجي لحجم المياه المفوترة وهي النتيجة الطبيعية لارتفاع عدد المستهلكين الموصولين بالشبكة والذين يملكون عدادات حيث أن 91.3% من المياه المفوترة تمت فوترتها بناء على العدادات، أما نسبة المياه المفوترة بطريقة جزافية فهي 8.7% [23]. لكن ما تجدر ملاحظته أيضا أن نسبة المياه المفوترة إلى المياه الموزعة خلال فترة العقد هي نسب صغيرة لم تتجاوز 39% مما يعني أن كمية كبيرة جدا من المياه هي عبارة عن فواقد إما في شكل تسربات أو إيصالات غير قانونية أو حتى نتيجة لعدم دقة العدادات والتقدير الجزافي.

- **رقم الأعمال:** يوضح الشكل أدناه تطور رقم الأعمال لـ SEACO للفترة 2009-2014:



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات من مديرية الزبائن بـ SEACO

يظهر الشكل ارتفاع رقم الأعمال بسبب الأنشطة التي قامت بها الشركة المتعلقة بزيادة حجم المياه المفوترة كتركيب العدادات وتخفيض القياس الجزافي ومحاربة التوصيلات غير القانونية.

- **الصرف الصحي ومعالجة المياه المستعملة:**

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات من SEACO

تقوم شركة المياه والصرف الصحي لقسنطينة بتجميع المياه المستعملة من خلال شبكة طولها 931كم و29294بالوعة، كما تقوم بمعالجة المياه المستعملة التي تم تجميعها بواسطة محطة المعالجة الوحيدة على مستوى الولاية وهي محطة ابن زياد التي تبلغ قدرتها النظرية حوالي 69120 م^3/اليوم[24]. يوضح الشكل التالي تطور حجم المياه المعالجة خلال الفترة 2010-2014:

يظهر الشكل تذبذب كمية المياه المعالجة من سنة إلى أخرى فقد ارتفعت بنسبة بـ 67% بين 2010 و2011، لكنها انخفضت بنسبة 51% بين سنتي 2012 و2013.وهذا راجع لوجود محطة معالجة وحيدة وبالتالي تزايد الضغط عليها.

خاتمة:

على الرغم من أن الاعتماد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمختلف أشكالها كآلية لتسيير الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي أخذ حيزا كبيرا من الاهتمام وتزايد العمل بها في العقود الأخيرة في الكثير من دول العالم حتى وصل بعضها إلى الخصخصة الكلية، إلا أن النتائج التي تحققها مثل هذه الشراكات تبقى متفاوتة بين النجاح والفشل خاصة في ظل صعوبة عملية تقييم الأداء لعدة اعتبارات أهمها خصوصية الأداء في قطاع المياه الذي يتميز بالتداخل في أبعاده.

ومن خلال هذا البحث الذي حاولنا فيه تقصي تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على بعض أبعاد الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي بولاية قسنطينة تم التوصل إلى مجموعة من النتائج النظرية والتطبيقية.

- **النتائج النظرية:**

- الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال تسيير الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي لا تعطي دائما نفس النتائج، فنجاحها في دولة معينة لا يعني بالضرورة نجاحها في دولة أخرى، كما ان نجاحها يختلف من منطقة إلى أخرى داخل نفس الدولة. وبالإسقاط على الجزائر نجد ذلك صحيحا فمثلا حققت تجربة الجزائر العاصمة (SEAAL)نتائج ايجابية إلى حد ما حيث تم تجديد العقد ليشمل ولاية تيبازة، وبالمقابل نجد أن تجربة ولايتي عنابة/الطارف (SEATA) انتهت قبل أن تبدأ حيث حل العقد.
- كل شكل من الأشكال المختلفة للشراكة جاء لمعالجة مشاكل معينة حيث أن لكل شكل ضوابطه ومتطلباته، وبالتالي فالخطوة الأولى لنجاح الشراكة تتمثل في اختيار الشكل المناسب، والذي يتم بناء على مجموعة من الاعتبارات.

- **النتائج التطبيقية:**

- حققت SEACO تحسنا ملحوظا بالنسبة لمعدلات التزويد بالمياه الصالحة للشرب حيث أن 77% يتم تزويدهم بنظام التزويد على مدار الساعة (24^h) حسب إحصائيات 2014؛
- حققت SEACO تحسنا في جودة المياه الموزعة من خلال اختبارات النوعية التي تجريها بصورة يومية؛

- حققت SEACO تحسنا في حجم المياه المفوترة، إلا أن هذه الكمية تبقى بعيدة كل البعد عن الكمية الموزعة، حيث أن النسبة بين حجم المياه المفوترة والموزعة لا تتجاوز 39%، وهذا يعني وجود كمية كبيرة من الفواقد؛
- حققت SEACO تطورا في حجم المياه المفوترة بطريقة فعلية أي بناء على نتائج العدادات حيث بلغت النسبة 91.3% مقابل 8.7% للتسجيل الجزافي، وذلك بسبب الاهتمام بتركيب العدادات.
- أبدت SEACO اهتماما من حيث تقريب المواطن من الإدارة المسؤولة على تقديم الخدمة من خلال وكالاتها المنتشرة عبر الولاية والرقم الهاتفي الأخضر ومركز خدمة الزبائن؛
- رغم الجهود المبذولة في مجال الصرف الصحي، إلا أن وجود محطة معالجة وحيدة على مستوى الولاية يجعلها تحت ضغط كبير.

وبالنظر إلى النتائج التطبيقية يمكن القول أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص أثرت إيجابا على أداء الخدمة العمومية للمياه والصرف الصحي بولاية قسنطينة، وهو ما يثبت صحة الفرضية. وبشكل عام فإنه على الرغم من التحسن النسبي في جودة الخدمة المقدمة إلا أنها لم تصل إلى المستوى المنتظر.

الهوامش والإحالات:

- (1). **L'économie des services publics de l'eau et de l'assainissement**, publication de l'Association des maires de France et de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau, 2008, p 9. [http://www.france-libertes.org/IMG/pdf/12451621990_fp2e_amfweb_bat-2.pdf].
- (2).Lise Breuil, **Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement : Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?**, thèse de doctorat, l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, paris, 2004, p13.
- (3). Guillaume FAUQUERT, **les déterminants du prix des services d'eau potable en délégation : contribution à la régulation locale des services**

publics de l'eau potable, thèse de doctorat, l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, paris, 2007, pp14, 15.

- (4). Courbis Camille, **la délégation des services publics d'eau potable : un mode de gestion efficace (Le cas de la distribution d'eau en France, à travers l'exemple du contrat de délégation de service public de la ville de Lyon avec Veolia**), 4ème année d'IEP : Séminaire « Services publics et sphère privée : les nouveaux partenariats », université LUMIERE LYON 2, 2008, p16.

– (5). محسن زوبيدة، **التسيير المتكامل للمياه كأداة للتنمية المحلية المستدامة "حالة الحوض الهيدروغرافي للصحراء"**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص : دراسات اقتصادية، جامعة ورقلة، 2013، ص 173.

- **(6).** François Meyer, **Les modes de gestion des services publics**, La Gazette des communes des départements et des régions, 2004, pp2, 3.
- **(7).** Guillaume FAUQUERT, **op.cit**. p22.

– (8). محمد عبد الحميد داود، **الإدارة المتكاملة والتنمية المستدامة للموارد المائية لدى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي**، مجلة دراسات استراتيجية، العدد 133، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2008، ص72.

– (9). عبد السلام أحمد هماش، يوسف عبد الحميد المراشدة، **عقود المشاركة وسيادة الدولة**، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة "عقود المشاركة ppp والتحكيم في منازعاتها"، البحرين، أفريل 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 191.

- **(10).** Gaurav Dwivedi, **Public-Private Partnerships in Water Sector: Partnerships or Privatisation**?Manthan AdhyayanKendra, Badwani, 2010, p 13.

[http://www.Manthan- india.org/IMG/pdf/PPPs_In_Water_Sector_Final_Book.pdf.]

– (11). صاحب الربيعي، **الإدارة المتكاملة للموارد المائية**، صفحات للدراسات والنشر، دمشق، 2010، ص81.

– (12). أحمد بوعشيق، **عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب**، ورقة مقدمة إلى المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2009، ص01.

- [13].Iain Menzies, **Delivering Universal and Sustainable Water Services: Partnering with the Private Sector**, Water and Sanitation Program: guidance note, World Bank, 2016, p105. [http://documents.worldbank.org/curated/en/169471468194986954/pdf/104503-WPS-Box394877B-PUBLIC-Add-series-WSP-K8693.pdf].
- [14].Anouj Mehta, **tool kit for public-private partnerships in urban water supply for the state of Maharashtra India**, Asain development bank, Mandaluyong city, Philippine, 2011, pp47, 48. [http://smartcities.gov.in/writereaddata/Toolkit_PPP-water-india_ADB.pdf].
- [15].IainMenzies, **op.cit**., pp16, 17.
- [16].Ibid., p03.
- [17].Philippe Marin, **Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries**, The World Bank, Washington, 2009, pp40, 41. [http://www.ppiaf.org/documents/trends_and_policy/PPPsforUrbanWaterUtilities-PhMarin.pdf].
- [18].**Plan de développement –rapport de synthèse**, Document interne de SEACO, p3.
- [19].Document interne de SEACO Préparé dans le cadre de la visite de M. le ministre des ressources en eau à Constantine, 31/01/2012.
- [20]. http://www.SEACO.dz/Chiffres_cles.aspx (le : 25/01/2016).
- [21،22،23،24] الوثائق الداخلية لـ SEACO.