

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم



ورقة إحاطة من الحملة العالمية للتعليم

ما هي الشراكات بين القطاعين العام والخاص (PPPs)؟

إن مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو مصطلح فضفاض يستخدم للإشارة إلى مجموعة واسعة من الاتفاقات التعاقدية بين المؤسسات العامة والقطاع الخاص. وتشكل الشراكات بين القطاعين العام والخاص ظاهرة في العديد من البلدان، بغض النظر عن دخلها، ولكنها أخذت في النمو في السنوات الأخير في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ومنذ الأزمة المالية العالمية لعام 2008، كانت الشراكات بين القطاعين العام والخاص تشهد شيئا من الانبعاث، مع تحول العديد من الحكومات إلى شراكات بين القطاعين العام والخاص (PPPs) على أمل أن تتمكن من «الاستفادة» من التمويل الخاص في الخدمات العامة. وقد رافق ذلك سرد مفاده أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص تعتبر حيوية لتحقيق أهداف التنمية بشكل أكثر فعالية وكفاءة، خلال الأوقات المقيدة ماليا. وقد كان لهذا السرد تأثير قوي على خطاب التنمية لما بعد عام 2015، حيث تم تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص كأداة رئيسية للوصول إلى أهداف التنمية المستدامة وذلك من أجل تحسين الكفاءة،¹ ومن ثم فإن الحجة تذهب إلى خفض النفقات.

ما هي السمات الرئيسية للشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم؟

أصبحت الشراكات بين القطاعين العام والخاص سمة متزايدة في التعليم، مع نماذج معروفة وناشئة بما في ذلك الاستعانة بمصادر خارجية لخدمات الدعم التعليمية وغير التعليمية، ومخططات القسائم، والمدارس المستقلة. وفي حين أن النماذج يمكن أن تختلف اختلافا كبيرا، فإن بعض السمات المشتركة بين تلك النماذج هي كما يلي:

التغطية: ركزت الشراكات بين القطاعين العام والخاص في التعليم في البداية على البنية التحتية المادية والإنشاء، ولكنها انتقلت بشكل متزايد إلى تقديم الخدمات بما في ذلك خدمات الدعم مثل النقل والوجبات والتنظيف أو الصيانة وتمتد

إلى تقديم خدمات التعليم مباشرة مثل الإمداد والكتب المدرسية وتطوير المناهج الدراسية وتدريب المعلمين وتقييم الطلاب أو حتى التشغيل الكامل للمدارس كما هو الحال في مدارس «الميثاق». ومخططات «القسائم» فهي حيث تقوم الحكومة بتوفير أموال لدفع رسوم كل طالب على حدة في المدارس الخاصة التي تختارها أسرهم.²

المحركات والدوافع: يختلف الدافع إلى التوسع في الشراكات بين القطاعين العام والخاص في التعليم كخيار للسياسات بالنسبة للحكومات اختلافا كبيرا. ويمكن أن يكون الدافع وراء الفاعلين الخاصين هو الربح أو العمل الخيري أو المسؤولية الاجتماعية للشركات. ويمكن أن تتراوح بين أصحاب المشاريع المحليين والشركات العالمية. غير أن الكثير من التوسع في العالم النامي كان مدفوعا بشبكة من الخبراء والباحثين والخبراء الاستشاريين العاملين في إطار المؤسسة المالية الدولية (IFC) والبنك الدولي ونظرائهم الإقليميين مثل مصرف التنمية الآسيوي،¹ الذي وضع الشراكات بين القطاعين العام والخاص كسياسة لحل فعال من حيث التكلفة لمسائل الحصول على التعليم وجودته وخاصة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل.³

المخاطر: عادة ما يقصد «بالشراكة» تشكيل بعض أشكال تقاسم المخاطر. ومع ذلك، فإنه كثيرا ما توفر الحكومات ضمانا بأن أي تكاليف مسبقة يتحملها مقدم الخدمة الخاص ستحقق ربحا على مدى عمر العقد. وفي الواقع، وكما يشير بعض المعلقين، فإنه غالبا ما يكون هناك توتر أساسي بين المساءلة العامة والتوجه التجاري.⁴

الدفع والربح: عادة ما تحصل الشركة الخاصة على دفعات على مدى عدد من السنوات، إما من خلال رسوم مضمونة تدفع من قبل المستخدمين أو المدفوعات من الحكومة أو مزيج من الاثنين معا. وكثيرا ما يكون عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمثابة فرصة عمل مثمرة للكيان الخاص، مما يوفر تدفق دخل غالبا ما يكون على مدى عقود وتكفله الحكومة إلى حد كبير (خاصة عندما تظل الحكومة هي الجهة الرئيسية المسؤولة).

1 انظر الفصل 4، دراسة الحالة 4A في مجموعة أدوات أسبقية الصالح العام على الربح الخاص بشأن دور مصرف التنمية الآسيوي في الفلبين.

ما الذي يقلق الحملة العالمية للتعليم بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم؟

إيشير نقاد الشراكات بين القطاعين العام والخاص إلى أن ذلك يمكن أن يكون تحولا خطيرا عن تقديم التعليم الجيد والمنصف والتعلم مدى الحياة للجميع. وتشعر الحملة العالمية للتعليم بالقلق بشكل خاص إزاء نمو الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم وأثر ذلك على أعمال الحق في التعليم، وتحديدًا:

• **دور الدولة في ضمان الحق في التعليم:** تعني الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم أن الدولة تبتعد عن دور مقدم خدمات المدارس والتعليم وخدمات التعليم الأخرى نحو دور غير مباشر لعمول أو منظم. وهذا يثير تساؤلات حول الحياد واحتمال تضارب المصالح في حال قامت الحكومات في الوقت نفسه بدور تنظيمي وتكون منخرطة في هذه الشراكة.^٦

• زيادة عدم المساواة والفصل بين الجنسين مع قلة منافع الجودة: ثبت أن بعض الشراكات بين القطاعين

العام والخاص، وعلى نحو لافت توفير المدارس الخاصة، يؤدي إلى عدم المساواة وإلى الفصل بين الجنسين، حيث أن المدارس ذات النوعية المختلفة تخدم مختلف الفئات الاجتماعية - الاقتصادية، وغالبا يكون ذلك مع قليل أو عدم وجود تحسينات جودة شاملة. وهذا يسهم في عدم المساواة والفصل الاجتماعي وزيادة التقسيم الاجتماعي مما يقوض الدور الذي يلعبه التعليم كصالح عام. وقد تبين أن هذا الأمر يشكل مصدر قلق خاص من خلال استخدام مدارس القسائم والمدارس المستقلة، وتشير الأدلة المتاحة لمدارس القسائم (انظر الإطار 1)، على سبيل المثال، إلى أنها تبدو وكأنها تؤدي إلى نتائج تعليمية غير متكافئة بشكل أكثر، مما يخلق حواجز كبيرة أمام تحقيق التعليم العادل والجيد للجميع. ففي دولة شيلي على سبيل المثال أدت مدارس القسائم الشاملة القائمة منذ 20 عاما - وهي أطول وأوسع خبرة - إلى ارتفاع مستويات عدم المساواة والفصل بين الجنسين والممارسات التمييزية في القبول بالمدارس. وفي عام 2013، أدى ذلك إلى مظاهرات واسعة النطاق ضد التقسيم الطبقي الشديد في نظام التعليم. وتشير الأدلة المستمدة من الولايات المتحدة والسويد أيضا إلى أن القسائم يمكن أن تزيد من عدم المساواة.

• الأطر التنظيمية الضعيفة أو المنعدمة التي تسبب

مشاكل في ضمان الحق في التعليم: يجب أن يكون للشراكات بين القطاعين العام والخاص إطار تنظيمي قوي لضمان التزام مقدمي الخدمات من القطاع الخاص بقواعد ومعايير الجودة والشفافية والمساءلة العامة والإشراف. وتعتبر قدرة الدول على التنظيم الفعال أنه أمر حيوي لضمان الحق في التعليم والفعالية في التصدي لعدم المساواة. مع ذلك، فقد تبين أن قدرة الدولة (أو استعدادها) على تعيين مقدمي خدمات من القطاع الخاص ورصدهم وتنظيمهم ولا سيما في السياقات ذات الدخل المنخفض أو الضعيف مع قضايا الإدارة هي قدرة محدودة.^٧ وعلاوة على ذلك، فإن نظم التعليم في كثير من البلدان يتزايد انفتاحها على تحقيق الربح والتجارة ولا سيما في البيئات التنظيمية الضعيفة والمصالح الخاصة والتجارية التي تشارك بشكل متزايد في وضع جدول الأعمال، فضلا عن توفيرها. وهذا يمكن أن يكون له آثار خطيرة على ضمان أن يظل الحق في التعليم أساسيا في عملية صنع القرار.

• متى تصبح الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال

التعليم خاطئة: كما هو منصوص عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان،^٨ تبقى الحكومات هي الضامن الأول للحق في التعليم، بحيث تحتفظ بالمسؤولية - وتتحمّل تكاليف أي خطر - في حالة فشل الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ويشير هذا إلى حدود المبدأ الأساسي «لتقاسم المخاطر» بين القطاعين العام والخاص، المضمّن في الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم: فإذا فشلت الخدمات، يجب على الدولة التدخل في معالجة المشاكل (التي غالبا ما تكون مكلفة). وهذه هي في نهاية المطاف تكلفة يتحملها المواطنون أنفسهم الذين يتعين عليهم أن يدفعوا «من خلال الضرائب» وذلك لضمان أن تقوم الدولة بالوفاء بمسؤوليتها في توفير التعليم للجميع.

• المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة غير واضحة: تظهر

الدراسات حول فعالية تكلفة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وهي الحجة الأساسية للعديد من مؤيدي الشراكة بين القطاعين العام والخاص أن الأدلة مختلطة. وسوف تقوض هذه الحجة بشدة إذا اضطرت الدول على المدى الطويل إلى معالجة المخاوف بشأن الإنصاف والجودة^٩ وعلاوة على ذلك، فإن أي مكاسب في الكفاءة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص تأتي عادة بتكلفة تؤدي لتدهور ظروف عمل المعلمين، ويتم تحقيق معظم «مكاسب الكفاءة» في مجال التعليم من خلال إدخال معلمين ذوي مهارات متدنية وذوي أجور منخفضة.^{١٠}

توفير المدارس الخاصة: اتجاه متزايد.

ومن بين الأشكال الرئيسية لتوسيع المشاركة الخاصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص في قطاع التعليم على الصعيد العالمي هي ظواهر توفير المدارس الخاصة؛ حيث يقوم المشغلون الخاصون بتشغيل وإدارة المدارس «العامية» ظاهريا، ويحققون أحيانا الأرباح من ذلك. وهناك شكلان بارزان من أشكال الشراكات بين القطاع العام والخاص كجزء من هذا الاتجاه المتنامي:

1. المدارس المستقلة: المدارس المستقلة أو المدارس الحرة أو الأكاديميات في أبسط مستوياتها هي مدارس تدار من القطاع الخاص ولكنها مموله من القطاع العام. وهذا النموذج أخذ في التوسع عالميا، بما في ذلك على سبيل المثال (المدارس المستقلة) في الولايات المتحدة التي تلعب دورا بارزا في مجال التعليم.

2. مخططات القسائم: يمكن أن تكون مخططات القسائم عالمية أيضا أو أن تستهدف مجموعات ومناطق جغرافية معينة. ويمكن أيضا أن تستكمل، إذا كانت الرسوم الدراسية تحقق قيمة أعلى من قيمة القسيمة، بالأسر التي تتحمل القيمة المتبقية من مواردها الخاصة. وتسعى هذه المخططات إلى معالجة عوائق التكلفة عن طريق توفير التعليم الذي ينبغي أن يكون مجانيا عند نقطة الاستخدام.

ويمكن أن يتفاوت مقدمو التعليم الخاص بشكل كبير؛ ويمكن أن يشمل الجهات الفاعلة الربحية مثل الشركات الخاصة والجهات الفاعلة غير الربحية مثل المنظمات غير الحكومية والجماع بشكل متزايد في هذا المجال.

وتعرب الحملة العالمية للتعليم عن قلقها بسبب أن المصالح الربحية قد تهدد الحق في التعليم. وتبين الأدلة المتاحة أن الشركات التي لا تستهدف الربح، ولاسيما الشركات المتعددة الجنسيات، تنشط بصورة متزايدة في كثير من البلدان ذات الدخل المنخفض، مع تحقيق أرباح كبيرة من خلال توسيع هذه الأشكال من التعليم الخاص. وقد أعلنت الحكومة الليبيرية في مطلع عام 2016 التحول إلى نموذج نظام واسع للشراكة بين القطاعين العام والخاص في التعليم الأساسي الذي اشتمل على أكاديميات الجسر لتصبح شركة ربحية كبيرة متعددة الجنسيات تقدم التعليم في شراكات بين القطاعين العام والخاص - وهذا يشير إلى موجة جديدة من هذه المدارس في البلدان منخفضة وضعيفة الدخل (انظر الفصل 2، دراسة الحالة 2A في مجموعة أدوات أسبقية الصالح العام على الربح الخاص).

إن قلق الحملة العالمية للتعليم هو بسبب أن ذلك قد يؤدي إلى انتهاكات للحق في التعليم ويخلق حواجز كبيرة أمام تحقيق التعليم العادل والجيد للجميع.

ii تُظهر هذا على حد سواء أنه أشمل أشكال الخصخصة في سلسلة متصلة بين القطاعين العام والخاص، ولكن هذا أيضاً يلتزم ببعض الروايات الأكثر قوة المؤيدة للخصخصة حول الاختيار المتزايد لها (انظر القسم ١ من دليل الحملة العالمية للتعليم). ولمزيد من المعلومات انظر أيضاً ورقة معلومات أساسية من فيرجر وماورو موشيتي، اليونيسكو - GEMER بعنوان: «الشراكات بين القطاعين العام والخاص كنهج سياسة تعليم: المعايير المتعددة، المخاطر والتحديات».

iii تجدر الإشارة إلى أن تقرير البنك الدولي بعنوان: دور وتأثير الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم، كان منشوراً مؤثراً للغاية حيث يتناول أشكالاً بديلة لتوفير التعليم. وفيرجر، أ. 2012. تطوّر ويبيع سياسة التعليم العالمية: تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص للتعليم في السياقات منخفضة الدخل، ومجلة سياسة التعليم، المجلد 27، رقم 1 الصفحات من 109 إلى 130.

iv سكيلشر، سي. 2005. الشراكات بين القطاعين العام والخاص والتهجين. (طباعت) إي. فيرلي، ال. إي. لين و سي. بوليت، ذي أوكسفورد هاند بوك أوف بوليك ماناجمنت. أكسفورد، مطبعة ج امعة أكسفورد.

v مينو، أم. 2003. الشراكات العامة والخاصة: المحاسبة للدين الجديد. هارفارد لوفيفو، مجلد. 116، رقم 5، الصفحات من 1229 إلى 1270.

vi للاطلاع على استعراض للتشريع الوطني بشأن تنظيم الجهات الفاعلة الخاصة في جميع أنحاء العالم، يرجى الرجوع إلى <http://www.rightto-education.org/resource/national-laws-private-provision-education>

vii (CESCR, GC 13 Resolution A/HRC/32/L.33)

viii رومبرو، 2015 أوبست

ix أ. بونال، اكس.، فيرجر، أ. و زانكاجو، أ. 2015. الشراكات بين القطاعين العام والخاص في التعليم الكولومبي: الآثار المترتبة على الإنصاف والجودة «كوليجيوسنسونسيون». لندن، مؤسسات المجتمع المفتوح.

x رومبرو، أم. جي. (2015). ما هي الأسباب الكامنة؟ تقييم نقدي للشراكات بين القطاعين العام والخاص وأثرها على التنمية المستدامة. <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>.

• **المساءلة العامة والشفافية:** غالباً ما تأتي الشراكات بين القطاعين العام والخاص مع الكثير من الوعود غير الموثقة، والعقود المعقدة بشكل لا يصدق. ويمكن أن تتخذ القرارات حولها في ظروف غامضة ودون إجراء مشاورات عامة وغالباً ما تعمل الشراكات بين القطاعين العام والخاص خارج مؤسسات التدقيق العام أو بدون ضمانات لحصول الجمهور على المعلومات. ويمكن أيضاً أن تقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص إلى آليات رقابة عامة عادية. وعلى هذا النحو، يمكن أن تقوض المساءلة الديمقراطية في نظم الحكم العام.

• **خارج سجلات الميزانيات العمومية والميزانية:** غالباً ما تخفي الشراكات بين القطاعين العام والخاص الاقتراض العام حيث يجري ذلك «خارج الميزانية العمومية». ومن الأسباب التي تجعل الشراكات بين القطاعين العام والخاص جاذبة لصانعي القرار أنها تسمح للحكومات بالتحايل على حدود الميزانية المشروطة. وعلى نحو لافت، لا يمكن أن تسمح بعض الشراكات بين القطاعين العام والخاص أن يتم تمويل مشترك لها من قبل مستثمري القطاع الخاص، مما يسمح للحكومات بالاحتفاظ بمشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص والالتزامات المحتملة خارج قائمة المركز المالي- حيث يتم تسجيل الالتزامات المحتملة في الحسابات فقط إذا كان احتمال حدوثها ممكناً وإذا كان بالإمكان تقدير مبلغ الالتزامات.^x

التعليقات الختامية

i رومبرو، ام. جي. (2015). ما الذي يكمن تحت؟ تقييم نقدي للشراكات بين القطاعين العام والخاص وأثرها على التنمية المستدامة.

<http://www.eurodad.org/files/pdf/-1546450what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>

وكما يشير هذا التقرير، فإن ذلك كان مدفوعاً بالنمو الاقتصادي وبالتالي ظهرت الحاجة إلى تطوير البنية التحتية ولكن أيضاً بعد الأزمة المالية. وبسبب انخفاض أسعار الفائدة في البلدان المتقدمة دفع المستثمرين إلى «البحث عن العائد» في أماكن أخرى.

يستند هذا الموجز إلى تقرير الحملة العالمية للتعليم، الريج الخاص، الخسارة العامة: لماذا الدفع لمدارس خاصة ذات رسوم منخفضة يلقي بجودة التعليم خارج المسار (2016).

وقد كتب ذلك التقرير جو ووكر وحرره شهرزاد أبو العله نيابة عن الحملة العالمية للتعليم.