



جامعة قاصدي مرباح – ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال المتطلبات لنيل شهادة الماستر أكاديمي
الميدان: الحقوق والعلوم السياسية
الشعبة: الحقوق
التخصص: قانون عام اقتصادي
عنوان المذكرة

الإطار القانوني للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

أ.د/ بكرار شوش محمد

مجوري صفاء
علوان مبروكة

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
أ.د/ بن الناصر بوطيب	أستاذ التعليم العالي	رئيساً
أ.د/ بكرار شوش محمد	أستاذ التعليم العالي	مشرفاً ومقرراً
د/ بن اكلي نصير	أستاذ محاضر قسم "أ"	مناقشاً

السنة الجامعية : 2024 - 2025

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ
الرَّحِيمِ

شكر

الحمد لله الذي علّم بالقلم، علّم الإنسان ما لم يعلم، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

يسرّني أن أتقدّم بخالص عبارات الشكر والتقدير لكل من ساهم في إنجاز هذه المذكرة المتواضعة، التي جاءت تنويجاً لمساري الدراسي في طور الماستر، تخصص قانون عام اقتصادي.

وفي هذا المقام، أتوجّه بجزيل الامتنان والعرفان إلى الأستاذ المشرف البروفيسور بكار رشوش محمد، الذي لم يدّخر جهداً في توجيهي، وتصويبي، وتشجيعي منذ الخطوات الأولى إلى غاية اكتمال هذا العمل.

كما أشكر عمال مكتبة الحقوق وكذا موظفي قسم الحقوق جزاهم الله خير الجزاء.

راجية من الله عزّ وجل أن يوفّقني في تطبيق ما تعلّمته في خدمة بلدي ومجتمعي، وأن يجعل هذا العمل خطوة أولى في مسار علمي ومهني مثمر، إنه سميع مجيب.

اهداء

مرّت قاطرة البحث بكثير من العوائق، ومع ذلك
حاولت أن أتخطّأها بثبات بفضل من الله ومنّه.
إلى أبويّ وأخوتي وأصدقائي، فلقد كانوا بمثابة
العضد والسند في سبيل استكمال البحث.
ولا ينبغي أن أنسى أساتذتي ممن كان لهم الدور
الأكبر في مُساندتي
ومدّني بالمعلومات القيّمة
أُهدي لكم بحث تخرّجي
داعياً المولى - عزّ وجلّ - أن يُطيل في أعماركم،
ويرزقكم بالخيرات.

الطالبة

مجوري صفاء

اهداء

اهدي عملي هذا الى

رفيقة دربي وشريكتي وصديقتي في مذكرتي زميلتي
صفاء مجوري.

الى من علمني الصبر وأرسى لدي قواعد الخلف
الكريم ابي الغالي

الى جنتي في الدنيا والاخرة ومن لا تكف لي عن
الدعاء لنا امي الغالية

الى سندي في حياتي ولا يمكن استبدالهم اخوتي
الي من علمني من الصفر الى الكبر

الطالبة

علوان مبروكة

قائمة المختصرات

PPP: PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

ص: صفحة.

BOT : عقود بناء - تشغيل - تحويل

IFC : المؤسسة الدولية للتمويل

BOOT : عقود بناء - تملك - تشغيل - تحويل

BOO : عقود بناء - تملك - تشغيل

BOLT : البناء والتملك والتأجير التمويل وتحويل الملكية

UNCITRAL : لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي

المقدمة

مقدمة

تُعد عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص إحدى الصيغ الحديثة التي لجأت إليها الدول، ومنها الجزائر، لتفعيل التنمية الاقتصادية وتحسين تسيير المرافق العامة، خاصة في ظل التحديات المالية والاقتصادية التي حُدّت من قدرة الدولة على تمويل المشاريع الكبرى بمفردها. إلا أن هذه الفكرة لم تكن جديدة تماماً في السياق الجزائري، بل تطوّرت تدريجياً من خلال مراحل متباينة ارتبطت بالتحوّلات الاقتصادية والسياسية التي عرفتها البلاد.

ففي العقود الأولى بعد الاستقلال، اعتمدت الجزائر نموذجاً اقتصادياً يقوم على احتكار الدولة لكافة القطاعات الحيوية، في إطار ما يُعرف بالاقتصاد الموجّه. وقد كُرس هذا التوجه بموجب دستور سنة 1976 الذي أكد على الطابع الاشتراكي للدولة، وهو ما جعل مشاركة القطاع الخاص شبه منعدمة في تسيير المرافق العمومية.

غير أن التحوّلات العميقة التي شهدتها الجزائر في أواخر الثمانينيات، خاصة مع صدور دستور 1989 الذي نص صراحة على حرية الاستثمار والمبادرة، شكّلت بداية التحوّل نحو اقتصاد السوق. وقد تکرّس هذا الاتجاه بصدور القانون 01-88 المتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية، والذي مهّد الطريق لتحرير الاقتصاد الوطني، وسمح بفتح الباب أمام مساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي.

مع بداية الألفية الثالثة، ظهرت الحاجة الملحة إلى إيجاد آليات تمويل بديلة لمشاريع البنى التحتية الكبرى، خاصة في ظل ارتفاع تكلفة هذه المشاريع وضعف القدرة التمويلية للدولة. في هذا السياق، بدأت تتبلور فكرة الشراكة بين القطاع العام والخاص كخيار استراتيجي، لكن دون إطار قانوني واضح في البداية، وهو ما أدى إلى التعامل مع هذه العقود ضمن صيغ قانونية أخرى، كصفقات التنازل أو عقود الامتياز.

ولأجل سد هذا الفراغ القانوني، صدر المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، الذي نظم الصفقات العمومية وعقود تفويض المرفق العام، وقد تضمن بعض الآليات التي تُشبه في جوهرها عقود الشراكة، دون تسميتها صراحة. غير أن الحاجة لإطار قانوني خاص ومتكامل بقيت قائمة، إلى أن صدر القانون رقم 22-18 المؤرخ في 24 يوليو 2022 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، والذي يُعد أول نص قانوني جزائري يُنظم هذه العقود بشكل صريح ومفصل، محدداً شروط إبرامها، ومجالات تطبيقها، وآليات الرقابة عليها.

في هذا السياق، برز نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو ما يُعرف اختصارًا بـ **PPP (Public-Private Partnerships)** كآلية مبتكرة لتعبئة موارد وخبرات القطاع الخاص، دون أن تتنازل الدولة عن مسؤولياتها السيادية في تسيير الشأن العام. وقد تطور هذا النموذج تدريجيًا ليشمل مختلف القطاعات الحيوية كالنقل، الصحة، التعليم، الطاقة، وتكنولوجيات الاتصال، حيث أصبح يُنظر إليه كخيار استراتيجي يوازن بين متطلبات التنمية الاقتصادية من جهة، وضمان استمرارية المرفق العام من جهة أخرى.

وقد بادرت العديد من التشريعات الحديثة إلى تنظيم عقود الشراكة بشكل صريح، من خلال إصدار قوانين خاصة تحدّد بدقة أشكال الشراكة، شروطها، آليات الرقابة، وكيفية تقاسم المخاطر، وهي عناصر أساسية لضمان جاذبية هذه العقود بالنسبة للمستثمرين وحمايتهم من الانحرافات القانونية أو الإدارية.

اعتماد آلية الشراكة ما يزال يتسم بالتذبذب، إذ لم يتم إلى غاية الآن إصدار قانون خاص ينظم هذه الصيغة التعاقدية بشكل شامل، رغم التوصيات المتكررة الصادرة عن الهيئات الوطنية والدولية، ورغم الإشارات المتفرقة التي تتضمنها بعض النصوص القانونية، على غرار **قانون الصفقات العمومية، قانون الاستثمار الجديد رقم 18-22**، أو **بعض القوانين القطاعية** كقانون المياه، قانون الطاقة، وقانون البريد والاتصالات الإلكترونية. ونتيجة لهذا التشتت، ظلت مشاريع الشراكة في الجزائر محدودة من حيث العدد، ضعيفة من حيث الأثر، ومفتقرة إلى التناسق من حيث التطبيق.

إن واقع الممارسة التعاقدية في الجزائر يكشف عن عدة تحديات قانونية ومؤسسية تقف في وجه تفعيل نموذج الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، أهمها غياب تأطير تشريعي واضح، وضعف الكفاءات الإدارية والفنية القادرة على تسيير هذه المشاريع المعقدة، إلى جانب غياب هيئة وطنية متخصصة تسهر على توجيه ومراقبة الجهات العمومية في إعداد ومتابعة هذه العقود.

بناءً عليه، فإن الإشكالية المركزية التي تسعى هذه المذكرة إلى معالجتها يمكن صياغتها كما يلي:

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني الجزائري الحالي أساسًا مناسبًا لتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟ وما هي الإصلاحات التشريعية والمؤسسية اللازمة لتجاوز العراقيل وتفعيل هذا النموذج التنموي؟

ولمحاولة الإجابة على هذه الإشكالية الجوهرية، تم الاستناد إلى مجموعة من الفرضيات الأولية، أهمها:

- أن الإطار القانوني الحالي غير كافٍ لتأطير عقود الشراكة بسبب تشتت النصوص وغموض المفاهيم.
- أن افتقار المنظومة المؤسسية إلى هيئة متخصصة يحد من فعالية تطبيق الشراكة.
- أن تبني قانون موحد ومتكامل من شأنه تحفيز الشراكات النوعية وضمان حماية الأطراف المتعاقدة.

كما تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف، منها:

1. تحليل الإطار المفاهيمي والقانوني لعقود الشراكة، سواء في الجزائر أو في بعض التجارب المقارنة.

2. تشخيص العراقيل القانونية والتنظيمية التي تحول دون تفعيل هذه الآلية في الواقع العملي.

3. اقتراح آليات إصلاح واقعية وقابلة للتطبيق من شأنها تعزيز جاذبية عقود PPP في الجزائر وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة المستثمر الخاص.

وقد تم اعتماد المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية الجزائرية ذات الصلة بالشراكة، ودراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون التونسي فيما يتعلق بمجال عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص.

أما فيما يخص صعوبات البحث، فقد تمثلت أساساً في:

- نقص المراجع المتخصصة حول عقود PPP باللغة العربية، مما تطلب الرجوع إلى مصادر أجنبية أو تقارير تقنية.
- حداثة الموضوع في السياق الجزائري، وقلة الدراسات الأكاديمية التي تناولته بعمق من زاوية قانونية.
- صعوبة الوصول إلى بعض الوثائق التطبيقية أو العقود المبرمة فعلياً، نظراً للطابع غير المعلن لبعض الشراكات.

نظرًا للطبيعة المركبة لموضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتي تجمع بين الأبعاد القانونية والتنظيمية والمؤسسية، فقد ارتأينا الاعتماد على مجموعة من المناهج العلمية التي تتيح مقارنة شاملة ومعمقة للإشكالية.

أولاً، المنهج التحليلي: حيث تم الاعتماد عليه لتحليل المنظومة القانونية الوطنية التي تؤطر الشراكة، من خلال دراسة النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة، لاسيما المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وقانون الاستثمار رقم 22-18، والأوامر الخاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية، بالإضافة إلى القوانين القطاعية ذات العلاقة مثل قانون الطاقة، والمياه، والبريد والاتصالات. وقد مكن هذا المنهج من الوقوف على الثغرات التشريعية ومظاهر الغموض أو القصور في التأطير القانوني الحالي.

ثانياً، المنهج المقارن: تم اللجوء إليه من أجل الإضاءة على تجارب دولية ذات صلة، ولا سيما التجربة الفرنسية التي تعد مرجعية في مجال تنظيم عقود الشراكة، وكذا التجربة التونسية في العالم العربي، وذلك بهدف المقارنة بين النماذج القانونية المختلفة، واستنتاج ما يمكن للجزائر أن تستفيد منه في سياقها الخاص.

وانطلاقاً من هذه الرؤية، تم تقسيم المذكرة إلى فصلين اثنين:

- **الفصل الأول:** يُعنى بالإطار المفاهيمي لعقود الشراكة، ويتضمن التعريفات الأساسية، الخصائص، الأشكال المختلفة، وأبرز التجارب المقارنة في التنظيم القانوني للشراكة.
- **الفصل الثاني:** يتناول الإطار القانوني للشراكة في الجزائر، ويحلل التحديات والعراقيل التي تعيق تطبيقها، مع تقديم اقتراحات للإصلاح القانوني والمؤسسي في هذا المجال.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

تُعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) من أهم الآليات المعاصرة التي تلجأ إليها الدول لتعبئة الموارد وتحقيق التنمية المستدامة، خاصة في ظل التحديات الاقتصادية المتزايدة، والقيود المالية التي تواجهها الميزانيات العمومية. فقد أثبتت التجارب المقارنة أنّ الاعتماد على الشراكة لا يُعد خيارًا ظرفيًا، بل أصبح سياسة دائمة لتحديث المرافق العامة، وتحسين جودة الخدمات، دون التخلي عن الدور المحوري للدولة في التنظيم والرقابة.

وتكتسب هذه الآلية أهمية خاصة في السياق الجزائري، حيث تسعى الدولة إلى تجسيد إصلاحات اقتصادية ومؤسسية تهدف إلى تنويع مصادر التمويل، وتقليل الاعتماد على الخزينة العمومية، مع الحفاظ على الطابع الاجتماعي والسيادي لبعض القطاعات الاستراتيجية. وقد عبّرت مختلف النصوص والتصريحات الرسمية عن توجّه واضح نحو إدماج الشراكة كأداة بديلة أو مكّلة لنظام الصفقات العمومية التقليدية.

غير أنّ تفعيل هذه الآلية يقتضي أولاً التأسيس لفهم دقيق للإطار المفاهيمي والتنظيمي لعقود الشراكة، وتحديد خصائصها، وتمييزها عن غيرها من الأشكال التعاقدية المشابهة، لا سيما في ظل غياب نص تشريعي موحد ينظمها في الجزائر. ولهذا الغرض، يُعنى هذا الفصل بتأصيل المفهوم العام للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبيان أسسها القانونية، من خلال مقارنة تحليلية تقوم على استعراض النصوص ذات الصلة، وأنواع العقود المعتمدة، مع الاستئناس ببعض التجارب المقارنة التي من شأنها إغناء النقاش وتوسيع الرؤية.

سينطوي هذا الفصل على بحثين، أولهما تحت عنوان مفهوم الشراكة وتمييزها عن المفاهيم المشابهة، وثانيهما، تجارب الأنظمة المقارنة في تنظيم الشراكة.

المبحث الأول: مفهوم الشراكة وتمييزها عن المفاهيم المشابهة

يعتبر مفهوم الشراكة حديث نسبياً حيث لم يظهر في القاموس إلا سنة 1987 أما في مجال العلاقات الدولية فإن أصل كلمة الشراكة تم تداوله لأول مرة في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، فلقد تم استعمال كلمة شراكة كثيراً من طرف الباحثين دون إعطائها مفهوماً دقيقاً؛ وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث توضيح هذا المفهوم¹.

المطلب الأول: تعريف الشراكة، أهدافها ومجالات تطبيقها

تُعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية حديثة اعتمدتها الدول لمواجهة التحديات المالية والإدارية التي تعيق تنفيذ المشاريع الكبرى، لاسيما في ظل تزايد الطلب على الخدمات العامة. على هذا الأساس سنتطرق في هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، أولها المفهوم وثانيها الأهداف وثالثها مجالات التطبيق.

الفرع الأول: مفهوم الشراكة لغة واصطلاحاً

مصدر كلمة شراكة في اللغة العربية شارك، ويعني الفعل شارك بأنه كان للفرد نصيب من العمل الذي تقوم عليه المشاركة، فيقال شارك فلان في هذا العلم أي كان له نصيب منه، ويقال شارك فلان في الإعداد للمؤتمر أي أنه ساهم في الإعداد له، وفي هذه الأمثلة المشاركة تعني أن لا يقتصر القيام بالعمل على فرد واحد، وإنما تعني وجود عدد من الأفراد لتحقيق مفهوم الشراكة، وقد تعود الشراكة على الأفراد، كما في الأمثلة السابقة، وقد تعود على كيان يجمع مجموعة من الأشخاص، كأن يقال شاركت الشركة في عمل ما، أي أن المشاركة للكيان القانوني.

أولاً: المدلول اللغوي للشراكة

تُعرّف الشراكة لغوياً بأنها "معاقدة بين جماعة تختلط فيها أسهمهم للقيام بمشروع مشترك"، ويُفهم منها أن نصيب كل طرف يختلف عن الآخر دون تمييز، فهي مشتقة من الفعل "شارك" بمعنى "تشارك"، أي حصل بينهما اتفاق أو تعاون في أمر معين².

أما من حيث الاستعمال الاصطلاحي، فـ"الشراكة" اسم يُطلق على العلاقة التي تقوم على التعاون وتبادل المنافع بين كيانين أو أكثر في مختلف المجالات. ومن ذات الجذر اللغوي نجد كلمات مثل "اشتراك" و"شريك"، حيث يُقال: "شرك بينهم"، أي جعلهم شركاء، و"شرك فلاناً

¹ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، كلية الشريعة والقانون بطنطا (جامعة الأزهر) قسم القانون العام، العدد 31، الجزء 4، 2016، ص 5.

² فاطمة الزهراء رقايقية، الشراكة الأورو متوسطية: رهانات حصيلة وفاق، دار زهران للنشر، الأردن، 2015، ص 32.

في الأمر"، أي تقاسما فيه، فصار كل منهما له نصيب، وبالتالي يُعتبر كل واحد منهما شريكاً للآخر¹.

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح "الشراكة" قد ورد بأكثر من معنى، وقد يُفهم في بعض السياقات بمعنى "الاشتراك" أو "المساهمة"، مما يمنحه طابعاً متعدد الدلالات خاصة عند استخدامه في مفاهيم تعتمد على التفاعل والتكامل بين الأطراف، كمنظور "الاعتماد المتبادل".

ورغم شيوع استخدام هذا المفهوم من قبل العديد من الباحثين، إلا أن الكثير منهم لم يمنحوه تعريفاً دقيقاً، وهو ما يُعزى إلى حداثة المصطلح نسبياً، إذ لم يظهر في مجال العلاقات الدولية إلا مع نهاية ثمانينات القرن الماضي، تحديداً في سياق مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)².

ثانياً: المدلول الاصطلاحي للشراكة:

كغيره من المصطلحات في العلوم القانونية فإن للشراكة العديد من التعريفات أبرزها:

تعريف معين أمين بأنها: "العلاقة المشتركة والقائمة على تحقيق المصالح المشتركة من جهة وتحديد مدى قرارات ومساهمات كل طرف من جهة أخرى، للوصول إلى الغيات المنشودة والمتوقعة"³.

وتعرف الشراكة الأجنبية بأنها: "عقد أو اتفاق بين مشروعين أو أكثر قائم على التعاون فيما بين الشركاء ويتعلق بنشاط إنتاجي، أو خدمي أو تجاري وعلى أساس ثابت ودائم وملكية مشتركة، ولا يقتصر هذا التعاون فقط على مساهمة كل منهما في رأس المال الملكية وإنما أيضاً المساهمة الفنية الخاصة بعملية الإنتاج والتسويق وسيتقاسم الطرفان المنافع والأرباح التي سوف تحقق هذا التعاون طبقاً للمساهمة كل طرف مساهمة فنية ومالية"⁴.

وتُفهم الشراكة أيضاً على أنها شكل من أشكال تبادل المصالح بين الأطراف، وقد تمتد لتشمل مجالات متعددة، أبرزها المجالات الاقتصادية والاجتماعية. ومن الناحية الاصطلاحية،

¹ قاموس مجمع المعاني الجامع، متحصل عليه من الرابط: <https://www.almaany.cm.pdf>.

² جمال بوزكري الشراكة بين الجزائر والاتحاد الأوروبي وتأثيرها على الاقتصاد الجزائري، رسالة ماجستير، (جامعة) وهران كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية تخصص اقتصاد دولي، 2013، ص 75.

³ فاطمة الزهراء رقايقية، مرجع سابق، ص 33.

⁴ جمال بوزكري، مرجع سابق، ص 78.

يمكن أن تنشأ الشراكة بين فرد وشركة، أو بين شركتين تربطهما مصالح مشتركة، كأن تمتلك إحداها أسهماً في الأخرى.

وفي هذا السياق، تهدف الشراكة إلى تحقيق مصالح متبادلة تعود بالنفع على كل طرف مشارك، سواء كانت شركة أو أفراداً مرتبطين بها. فالشركات المتشاركة تُكوّن فيما بينها وحدة مترابطة تسعى إلى تحقيق مكاسب جماعية، وتوزيع هذه المكاسب وفقاً لما تم الاتفاق عليه بين الشركاء.

وتتميّز هذه العلاقة بوضوح أدوار الأطراف والتزاماتهم، حيث تُحدّد بدقة مسؤوليات كل طرف في إطار اتفاق الشراكة، بما يضمن التعاون الفعّال وتحقيق الأهداف المرجوة.

ومفهوم الشراكة يعني قيام المشروع الخاص ممثلاً بالشركات أو الأفراد بتنفيذ المشاريع الخاصة بالقطاع العام وذلك لتحقيق غايات محددة مسبقاً، وقد تأتي هذه الشراكة في العديد من المجالات الاجتماعية والاقتصادية. ويعتمد مفهوم الشراكة بين القطاعين على تحديد صفة الشراكة، وعمر هذه الشراكة والمخرجات المطلوب تحقيقها عبر تنفيذ الشراكة، وفي هذا السياق يتم تحديد طبيعة الشراكة قبل قيام الشراكة بما يتفق مع هدف كل طرف من الأطراف¹.

وهناك عدة تعريفات للشراكة، حيث يمكن تعريف الشراكة بأنها مجموعة من الترتيبات بين طرفين أو أكثر من أجل تنفيذ الأعمال أو تبادل المنفعة. وفي سياق آخر عرفت الشراكة بأنها ما يقدمه المشروع الخاص من خدمات أو أصول متعلقة بالبنية التحتية يتوجب على الحكومة تقديمها².

أخذت بعض التعاريف مجالاً أوسع للشراكة بين المشروع الخاص والعام، ومنها التعريف الذي ذهب إليه المجلس الكندي والذي بين فيه أن الشراكة بين القطاعين تنبني على استخدام الخبرات بين الطرفين وذلك لإشباع حاجات معينة لكل طرف من الطرفين، والتي تنسجم مع تعريف واضح للحاجات العامة عبر تخصيص الموارد والمخاطر، والمكافآت. ووفق هذا التعريف فإن الشراكة تعني إشراك الخبراء، ورأس المال المشروع الخاص في تحقيق المصالح العامة.

¹ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، المرجع السابق، ص 6.

² هشام مصطفى محمد سالم الجمل، المرجع السابق، ص 7.

تعرف الشراكة كذلك: "أنها إحدى الوسائل العلمية الفعالة لتدعيم المصالح الاقتصادية المتبادلة بين الدول المساهمة من خلال الاستغلال المشترك للإمكانيات والموارد المتاحة في هذه الدول كما أنها تمثل إحدى الوسائل الأساسية لتحقيق التكامل الاقتصادي الإقليمي"¹.

يعرفها B.Ponson بأنها: "تتمثل في كل أشكال التعاون بين مؤسسات ومنظمات لمدة معينة تهدف إلى تقوية فعالية المتعاملين من أجل تحقيق الأهداف التي تم تحديدها، فمفهوم الشراكة بهذا الشكل يشمل التحالف الاستراتيجي"².

ومنه يكون التعريف الإجرائي كما يلي:

الشراكة هي نمط معين للعلاقات بين الدول، تقوم على تحقيق مصالح مشتركة بين الدول المتشاركة، وفق آلية الاعتماد المتبادل، وتقوم الشراكة على التكافؤ والمساهمة الفنية والمالية للأطراف على أساس ثابت وملكية مشتركة وهي إحدى وسائل تحقيق التكامل الاقتصادي.

وتكون بين طرفين أحدهما وطني والآخر أجنبي لممارسة نشاط معين داخل دولة البلد المضيف ويمكن تصور الشراكة وفق للمنظورات التفسيرية من خلال:

حسب منظور الاعتماد المتبادل، تعريف جوزيف ناي للاعتماد المتبادل: "موقف من التأثير المتبادل أو الاعتماد على الآخرين وبينهم من خلال انخفاض أهمية وقيمة العلاقات الأمنية والعسكرية مقابل ارتفاع وتيرة وأهمية العلاقات الاقتصادية"³.

وتلجأ الحكومة للشراكة مع المشروع الخاص لعدة أسباب من أبرزها توفر الإمكانيات لدى القطاع العام على تنفيذ بعض المشاريع بسبب عدم امتلاك التجهيزات التي تمكن القطاع العام بتنفيذ هذه المشاريع كمشاريع البنى التحتية المتعلقة ببناء الجسور والطرق السريعة والأنفاق وغيرها من المشاريع وتنفيذ هذه المشاريع علاوة أنه يقدم خدمة للقطاع العام، إلا أنه في الوقت نفسه يساهم في تحريك عجلة الاقتصاد داخل الدولة، وتنشيط بعض القطاعات الاقتصادية.

يرى الباحث، استناداً إلى ما سبق، أن المشرّع الأردني لم يُقدّم في نصوص القانون تعريفاً دقيقاً ومحدداً لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وبدلاً من ذلك، تم اعتماد تعريف عقد الشراكة باعتباره يشمل جميع عناصر ومقومات هذه العلاقة. فالتعريف المطروح يتسم

¹ فاطمة الزهراء رقايقية مرجع سابق، ص 35.

² سمير محمد عياد، التكامل الدولي: دراسة في النظريات والتجارب، الجزائر: دار الامة للنشر، الطبعة الاولى، 2013، ص

20.

³ محمد مجدان، تحليل العلاقات الدولية، الجزائر، دار المواهب، 2015، ص 232.

بالشمولية، إذ يحيط بكافة جوانب الشراكة من حيث أطراف العقد، وأسباب انعقاده، وأهدافه، ومدته، إضافة إلى الغايات الأساسية التي تقوم عليها العلاقة بين الطرفين، والمتمثلة في تنفيذ المشاريع وتبادل المنافع. وقد تم تضمين هذه العناصر ضمن نصوص القانون، بما يُبرز الإطار القانوني المنظم لعقود الشراكة في هذا السياق¹.

الفرع الثاني: أهداف الشراكة

أ. تهدف عملية الشراكة إلى تغيير نشاط الحكومة من التشغيل للبنية الأساسية والخدمات العامة بحيث تقوم بالتركيز على وضع السياسات لقطاع البنية الأساسية، ووضع الأولويات لأهدافها ومشروعاتها فضلاً عن مراقبة هذه المشروعات².

ب. تنفيذ المشروعات الاستثمارية في الوقت المحدد وبالميزانية المحددة، هذا مع إدخال الإدارة والكفاءات التي لدى القطاع الخاص إلى مجال الخدمات العامة وإشراكه في تحمل المخاطر.

ج. إدخال الابتكارات على تصاميم المشروعات وتشغيلها وصيانتها فضلاً عن العمل على تفادي تدهور الأصول والمشروعات الضرورية للخدمات العامة نتيجة الصيانة غير الفعالة أو التشغيل غير الفعال.

د. تحقيق قيمة أفضل مقابل النقود فيما يتعلق بالإنفاق العام، بمعنى أن يحصل العميل على السعر الأمثل على أساس التكلفة، فضلاً عن جودة الخدمة المقدمة، والمخاطر التي يتحملها الشريك، فيجب أن يكون السعر الإجمالي المقدم من الشريك القطاع الخاص - أقل من التكلفة التي كان من الممكن أن تتحملها الحكومة لو قامت بتوفير نفس الخدمة.

هـ. نقل المخاطر التي يمكن إدارتها أفضل بواسطة القطاع الخاص التصميم والإنشاء والتمويل والصيانة) بعيداً عن الموارد المالية المحدودة للحكومة.

الفرع الثالث: مجالات تطبيقها

¹ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، المرجع السابق، ص 8.

² عبير امين فنخور الخوالدة، التنظيم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص وفقاً لأحكام القانون الأردني، رسالة استكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في قانون الاعمال، كلية الدراسات العليا، جامعة فيلادلفيا، 2023/2022.

إن موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص يعد من الأساليب الأساسية في خلق الإجراءات التي تسمح للقطاع الخاص في تعزيز دوره في النشاط الاقتصادي والعمل جنباً إلى جنب مع القطاع العام للنهوض بالاقتصاد وتحقيق التنمية الاقتصادية، واعتمدت الشراكة في كثير من الدول وشملت تنوعاً واسعاً من التفاعلات بين القطاع العام والقطاع الخاص في كثير من المجالات والمحاور الرئيسية التي تقوم عليها الدولة وطبقت الشراكة بشكل رئيسي في مجالات البنية الأساسية الاقتصادية مثل (الاتصالات اللاسلكية والطاقة والمياه والطرق).

إن مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتمثل في مجال البنية التحتية للدول حيث بدأت العديد من الدول منذ الثمانينات في السماح للقطاع الخاص بالمشاركة في مشروعات البنية التحتية وبصفة خاصة مشروعات النقل بأنواعه، الكهرباء، الاتصالات السلكية واللاسلكية، المياه والصرف الصحي.

فعالمياً أصبحت شراكة القطاع العام والخاص ظاهرة مسيطرة خلال السنوات العشر الأخيرة نتيجة لعدم كفاية الاستثمارات العامة والضغط المتزايدة على الميزانيات الحكومية بالإضافة إلى القلق العام تجاه عدم كفاءة الخدمات التي تقدمها المؤسسات والوكالات الحكومية، حيث طبقت شراكة القطاع العام والخاص بشكل رئيسي في مجالات البنية التحتية الاقتصادية مثل: الاتصالات اللاسلكية والطاقة والمياه والنقل، ولكن بدأ مؤخراً الالتفات إلى البنية التحتية الاجتماعية مثل: الصحة والتعليم والخدمات الأخرى¹.

المطلب الثاني: تمييز الشراكة عن الصفقات العمومية والخصوصية

رغم أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تشترك مع بعض الآليات الأخرى، مثل الصفقات العمومية والخصوصية، في تحقيق المصلحة العامة، إلا أن لكل منها طبيعة قانونية وأهدافاً مختلفة. لذلك، من الضروري التمييز بين هذه المفاهيم لتحديد الإطار الخاص بالشراكة وفهم خصوصيتها. وعليه، سيتناول هذا المطلب التفرقة بين الشراكة والصفقات العمومية من جهة، وبين الشراكة والخصوصية من جهة أخرى.

¹ بن نعوم عبد اللطيف، دراسة تحليلية لبعض التجارب الدولية في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص لترقية الخدمات العامة، جامعة الجيلالي اليااس سيدي بلعباس، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، 2021.

فيما يتعلق بالصفقات العمومية: الصفقة العمومية هي عقد يبرم بين الإدارة العمومية وشخص طبيعي أو معنوي (مقاول، مورد أو مسدي الخدمات) بهدف انجاز اشغال او التزود ب مواد او خدمات انجاز دراسات او توريد مستلزمات.

وتحمل المخاطر المتعلقة بعقد الصفقة العمومية على كاهل الشخص العام (الدولة) الذي يبقى صاحب المشروع. كما ان تمويل المشروع ينقسم الى أقساط تدفع من طرف الشخص العام مقابل انجاز فعلي وهو ما يتعارض مع ما هو معمول به في عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص.

فيما يتعلق بالخصخصة: الخصخصة هي نقل ملكية عمومية ونقل التصرف من القطاع العام للقطاع الخاص لبعض الأنشطة الصناعية والتجارية، وكذلك نقل المنشآت من القطاع العام الى القطاع الخاص من خلال تخلي الدولة عن جزء او جميع الأسهم التي كانت بحوزها لفائدة الخواص¹.

المبحث الثاني: تجارب الأنظمة المقارنة في تنظيم الشراكة

تواجه الدول المعاصرة تحديات متزايدة في تلبية الطلب المتنامي على البنية التحتية والخدمات العمومية، لاسيما في ظل تراجع الموارد العمومية وارتفاع كلفة الإنجاز. وفي هذا السياق، برزت عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة قانونية وتنظيمية تجمع بين إمكانات القطاع الخاص وحاجة الدولة إلى تمويل مشاريعها الحيوية دون اللجوء إلى الاقتراض أو الخصخصة. وقد سلكت العديد من الدول هذا المسار، من بينها فرنسا التي كانت من أوائل الدول الأوروبية التي طورت نماذج متقدمة في هذا المجال، وتونس التي تبنت في السنوات الأخيرة تشريعات مستلهمة من النموذج الفرنسي. تهدف هذه الدراسة إلى إجراء مقارنة تحليلية بين التجربتين التونسية والفرنسية، من حيث الإطار المفاهيمي، والتنظيم القانوني، والتحديات المطروحة، وأخيرًا النتائج المتحققة أو المنتظرة.

¹ انفال سريدي، واقع الشراكة في الجزائر: دراسة حالة كل من مؤسسة CYCMA و ETER ALGERIE، مذكرة تخرج مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، جامعة 8 ماي 1945، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2018/2017.

المطلب الأول: دراسة مقارنة بين القانون التونسي والقانون الفرنسي

يُعد تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أبرز الآليات التي اعتمدتها الأنظمة القانونية الحديثة لتفعيل الاستثمار وتحسين الخدمات العمومية. وقد تنوعت التجارب المقارنة في هذا المجال، حيث برز كل من القانون الفرنسي والتونسي كنموذجين رائدين في العالمين الأوروبي والعربي، لما يقدمانه من أطر قانونية متميزة في تنظيم الشراكة. وفي هذا الإطار، يُعنى هذا المطلب بدراسة مقارنة بين النظامين القانونيين التونسي والفرنسي، من حيث المفاهيم المعتمدة، والبنية التشريعية، وأبرز المقتضيات التي تنظم عقود الشراكة والنتائج المترتبة عليها، بغرض استجلاء أوجه التشابه والاختلاف، واستنتاج عناصر الاستلهام الممكنة للمنظومة الجزائرية.

أولاً: الإطار المفاهيمي للشراكة بين القطاعين العام والخاص

تُعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية حديثة لتسيير المشاريع العمومية، تقوم على تقاسم الأعباء والمخاطر بين الدولة والمتعامل الخاص. ويختلف الإطار المفاهيمي لهذه الشراكة بين الأنظمة القانونية وفقاً لتوجهاتها الاقتصادية والتشريعية.

1.1 في القانون الفرنسي:

يُعد مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في فرنسا امتداداً لتجربة تاريخية في إسناد مهام عمومية إلى الخواص¹. غير أن المعالجة الحديثة لهذا المفهوم بدأت فعلياً مع صدور الأمر رقم 559 المؤرخ في 17 جوان 2004، والذي منح عقد الشراكة صبغة العقد الإداري، باعتباره عقداً تلزم بموجبه الدولة أو شخص من أشخاص القانون العام بإسناد تنفيذ مشروع معين إلى طرف خاص يتولى تمويله، تصميمه، إنجازه، صيانته، وأحياناً استغلاله. ويتسم المفهوم الفرنسي بالشمولية من حيث المهام، والمرونة من حيث الصيغ التعاقدية، والوضوح في التكييف القانوني باعتباره عقداً إدارياً خاضعاً لقواعد القانون العام.

1.2 في القانون التونسي:

¹ بن نعمان عبد اللطيف، دراسة تحليلية لبعض التجارب الدولية في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص لترقية الخدمات العامة، جامعة الجبالي الياض سيدي بلعباس، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، 2021، ص 125.

اعتمدت تونس تعريفاً دقيقاً للشراكة في القانون عدد 49 لسنة 2015، حيث تم التنصيص على أن عقد الشراكة هو عقد إداري يُبرم كتابة ولمدة محددة، يُسند بمقتضاه شخص عمومي إلى شريك خاص مهمة شاملة تتعلق بإنشاء أو تجهيز أو صيانة أو تطوير مرفق عام أو بنية تحتية، ويشمل ذلك التمويل والإنجاز والتصرف، دون أن يمتد إلى تفويض المرفق العام أو التنازل عن الملكية. كما نص القانون على أن هذه العقود لا تُبرم إلا في حال تبرير جدواها مقارنة بصيغ التعاقد الأخرى، مع ضمان تقاسم المخاطر بين الطرفين¹.

1.3 المقارنة:

رغم أن التجربتين التونسية والفرنسية تتفقان في الأساس النظري لعقود الشراكة، إلا أن التشريع التونسي جاء أكثر تحفظاً، حيث شدد على صيغة التعاقد المكتوب، وحدد بدقة أطراف العقد وشروطه الأساسية. بينما تطور المفهوم الفرنسي تدريجياً ومر بمراحل من التجريب قبل أن يستقر على صيغة قانونية واضحة. وتجدر الإشارة إلى أن التشريع التونسي استلهم عناصر عديدة من النموذج الفرنسي، خصوصاً فيما يتعلق بطبيعة المهمة وشموليته، واعتبار العقد إدارياً بطبيعته.

ثانياً: التنظيم القانوني لعقود الشراكة

يُشكّل التنظيم القانوني الركيزة الأساسية لضبط آليات الشراكة وتحديد حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة. ويظهر كل من القانون التونسي والفرنسي مقاربات مختلفة في تنظيم هذه العقود وفقاً لخصوصيات كل نظام.

2.1 في فرنسا:

شهد النظام القانوني الفرنسي تطوراً ملحوظاً في مجال الشراكة منذ بداية الألفية الثالثة. حيث تم إصدار عدد من النصوص القانونية والتنظيمية التي أرسّت الإطار العام لعقود الشراكة، بدءاً من القانون الصادر في 29 أوت 2002، وصولاً إلى القانون رقم 179 لسنة 2009. وقد شملت هذه النصوص تنظيم الجوانب المالية والتقنية للعقود، كما تم إحداث هيئة دعم للشراكات تحت إشراف وزارة الاقتصاد والمالية، تعنى بمرافقة الجهات العمومية في إعداد وإبرام العقود. وميز القانون الفرنسي بين الشراكة كصيغة تعاقدية وبين صيغ أخرى كالتفويض أو الامتياز، مع التركيز على الطابع الاستعجالي أو التعقيد التقني كشرط لتبرير اللجوء إلى الشراكة.

¹ محفوظ برحمان، ملاك عراسه، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التشريع التونسي، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة البليدة 2، الجزائر، المجلد 11، العدد الأول، ص 775.

وتم تدعيم الإطار القانوني للشراكة بالنصوص التالية:

- الأمر رقم 1119 لسنة 2004 المتعلق بإحداث هيئة مساندة لإنجاز عقود الشراكة ملحقة بوزارة الاقتصاد والمالية لها دور أفقي لمجمل المشاريع العمومية¹.
- الأمر رقم 1145 لسنة 2004 المتعلق بضبط طرق الإشهار الخاصة بعقود الشراكة التي تفوق قيمتها 150 ألف أورو بالنسبة للدولة و230 ألف أورو بالنسبة للجماعات المحلية².
- الأمر رقم 953 لسنة 2005 المتعلق بطرق إبرام عقود الشراكة³.

2.2 في تونس:

جاء القانون التونسي عدد 49 لسنة 2015 كإطار شامل ومنسجم لتنظيم عقود الشراكة⁴، وقد تم تدعيمه بأوامر حكومية تطبيقية (عدد 771 و772 لسنة 2016)⁵ تحدد شروط وإجراءات الإبرام، ومعايير اختيار الشريك، وطرق الرقابة والمتابعة. كما تم إنشاء "الهيئة العامة للشراكة بين القطاعين العام والخاص" لتتولى مهام الإشراف والتأطير والمصادقة. وفرض المشرع التونسي إعداد دراستين مسبقيتين: دراسة فنية اقتصادية، ودراسة تقييمية للآثار المالية، تُعرضان على الهيئة والجهات المعنية لإبداء الرأي قبل الشروع في الإبرام. كما نص القانون على مجموعة من المبادئ الموجهة، أبرزها الشفافية، المنافسة، وتكافؤ الفرص.

2.3 المقارنة:

يتسم الإطار القانوني التونسي بالشمول والتفصيل، وهو ما يعكس سعي المشرع إلى تأمين أكبر قدر من الحوكمة والتوازن التعاقدية. بينما عرفت فرنسا تطوراً تدريجياً سمح بتطوير

¹ الأمر رقم 1119-2004 الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 2004، والمتعلق بإنشاء Mission d'appui aux partenariats public-privé.

² الأمر رقم 1145-2004 المؤرخ في 26 أكتوبر 2004، والمتعلق بتحديد قواعد الإشهار والإعلان عن عقود الشراكة.

³ الأمر رقم 953-2005 المؤرخ في 2 أغسطس 2005، ويضبط إجراءات وطرق إبرام عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص.

⁴ لقانون عدد 49 لسنة 2015 المؤرخ في 27 نوفمبر 2015، يتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 96، بتاريخ 1 ديسمبر 2015، ص. 3307 وما يليها.

⁵ الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 771 لسنة 2016 المؤرخ في 6 جوان 2016، يتعلق بضبط شروط وصيغ إعداد مشاريع عقود الشراكة ومتابعة تنفيذها، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 51، بتاريخ 24 جوان 2016، ص. 2295 وما يليها.

الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 772 لسنة 2016 المؤرخ في 6 جوان 2016، يتعلق بضبط شروط وإجراءات إبرام عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 51، بتاريخ 24 جوان 2016، ص. 2302 وما يليها.

الآليات القانونية حسب مقتضيات الواقع. كما أن فرنسا تمتلك تجربة عملية أوسع ساهمت في تراكم الخبرة لدى الإدارات العمومية والقطاع الخاص، وهو ما تفتقر إليه تونس نسبياً رغم وضوح الإطار التشريعي.

ثالثاً: التحديات القانونية والمؤسسية

تواجه عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص العديد من التحديات القانونية والمؤسسية التي قد تعرقل فعاليتها. وتختلف هذه التحديات باختلاف السياقات التشريعية والإدارية في كل من تونس وفرنسا.

3.1 في فرنسا:

رغم الإشادة بالتجربة الفرنسية، فقد واجهت هذه الأخيرة عدة انتقادات، أهمها: غموض بعض العقود من حيث الكلفة الإجمالية، ارتفاع الفوائد الناتجة عن التمويل الخاص، عدم المساواة الضريبية بين القطاعين، وعدم تحقق النجاعة المرجوة في بعض المشاريع. كما أن بعض الفاعلين السياسيين والاقتصاديين طرحوا تساؤلات حول مدى شفافية العقود وطبيعة الالتزامات طويلة المدى¹.

3.2 في تونس:

تتمثل التحديات في تونس أساساً في²:

- نقص الكفاءة الفنية والإدارية لدى الجهات العمومية في إعداد الدراسات والتفاوض.
- ضعف إمكانيات القطاع الخاص المحلي في تلبية متطلبات المشاريع الكبرى.
- عدم وضوح الرؤية الاستثمارية في بعض القطاعات.
- صعوبة التنسيق بين الأطراف المختلفة المعنية بإعداد وإبرام العقود.
- محدودية الثقافة القانونية لدى بعض الجهات المتدخلة في العملية التعاقدية.

3.3 المقارنة:

¹ بن نعوم عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 127.

² محفوظ برحمان، ملاك عراسه، مرجع سابق، ص 786.

تواجه فرنسا تحديات مالية وقانونية نتيجة تراكم المشاريع وضغط الأداء، بينما تعاني تونس من تحديات ذات طابع هيكلي وإداري، مرتبطة بحداثة التجربة وضعف الممارسة. كما أن الفجوة بين التشريع والتطبيق تظل أوسع في السياق التونسي، رغم وضوح النصوص القانونية.

رابعاً: النتائج والآثار المترتبة على تطبيق الشراكة

يؤدي اعتماد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى نتائج ملموسة على مستوى إنجاز المشاريع وتسيير المرافق العامة. وتختلف هذه الآثار باختلاف الأطر القانونية والمؤسسية المعتمدة في كل نظام.

4.1 في فرنسا:

أثمرت الشراكة في فرنسا عن إنجاز مشاريع كبرى في ميادين متعددة كالصحة، النقل، الرياضة، والتعليم. نذكر منها مثلاً: بناء المستشفيات الجامعية، مركب ليل الرياضي، مشروع كاميرات المراقبة في باريس، وغيرها. وقد ساعدت هذه المشاريع على تحديث المرافق العمومية دون إثقال كاهل الموازنة العامة، مع تحسين نوعية الخدمات. ومع ذلك، أثارت بعض العقود جدلاً بشأن كلفتها وجدواها المالية¹.

4.2 في تونس:

لا تزال التجربة التونسية في بداياتها، إذ لم يُسجل إلى حد الآن تنفيذ عدد كبير من المشاريع في إطار عقود الشراكة. ومع ذلك، فالقانون أرسى أساساً متيناً يمكن البناء عليه، شرط تجاوز العقبات المؤسسية وتوفير مناخ استثماري مشجع. وقد بدأت بعض المبادرات الفردية في الظهور، خصوصاً في مجالات التكنولوجيا والبنية التحتية².

4.3 المقارنة:

¹ بن نعوم عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 127.

² محفوظ برحمان، ملاك عراسه، مرجع سابق، ص 776.

بينما قطعت فرنسا أشواطاً متقدمة في تطبيق هذه الصيغة التعاقدية، لا تزال تونس في طور التأسيس والبناء. غير أن وضوح القانون التونسي يمنح إمكانية نجاح التجربة شريطة اعتماد إصلاحات موازية تمس بالإدارة، التكوين، والرقابة.

تعكس عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص رغبة الدول في الابتكار التمويلي وتحسين الخدمات العمومية دون التخلي عن الأدوار السيادية. وقد بينت المقارنة بين التجربتين التونسية والفرنسية أن التشريع وحده لا يكفي، بل يجب أن يتكامل مع ثقافة مؤسساتية ناضجة، وقدرات تفاوضية، وبيئة اقتصادية مشجعة. وإذا كانت فرنسا قد قدمت نموذجاً غنياً بالتجارب، فإن تونس تُراهن على تجاوز العقبات المؤسساتية لإرساء تجربة وطنية أصيلة قادرة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة في الأجلين القريب والمتوسط.

المطلب الثاني: تجارب عملية لعقود الشراكة

برنامج إنجاز مستشفيات جامعية النواة الأولى للشراكة بين القطاعين العام والخاص بفرنسا، وامتدت التجربة لتشمل قطاعات أخرى على غرار التتوير العمومي والطرق وشبكات السكة الحديدية والمنشآت الرياضية والاتصالات والنظافة ومن أبرز المشاريع التي أقيمت وفقاً لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص نجد:

- المعهد الوطني للرياضة والتربية المدنية بقيمة 250 مليون أورو.
- الملعب الرياضي بمدينة ليل بمبلغ 430 مليون أورو.
- عقد كراء لمدة 30 سنة لإنجاز قطب صحي واستشفائي بمبلغ 70 مليون أورو.
- مركب صحي بجنوب فرنسا بقيمة 340 مليون أورو.
- مشروع مراقبة بالكاميرا لمدينة باريس بقيمة 44 مليون أورو¹.

¹ بن نعم عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 126.

خلاصة الفصل:

تناول الفصل الأول من هذه الدراسة التأصيل النظري لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من خلال تحليل المفهوم العام، واستعراض أهدافه ومجالات تطبيقه، مع محاولة تمييزه عن المفاهيم التعاقدية القريبة منه كصفقات التوريد والخصوصية، ثم ختم الفصل باستعراض تجارب مقارنة لتقنين هذه الآلية التعاقدية في كل من فرنسا وتونس.

وقد أظهر التحليل أن مفهوم الشراكة، رغم حداثة النسبية في السياق العربي والجزائري، يُمثل آلية فعالة لمواجهة التحديات المالية والتنموية، من خلال تعبئة إمكانيات القطاع الخاص لخدمة الصالح العام دون التخلي عن الدور التنظيمي للدولة.

وقد تم التوصل إلى أن الشراكة تختلف من حيث البنية القانونية والاقتصادية عن الصفقات العمومية، باعتبارها تقوم على تقاسم المخاطر والتمويل والإدارة، وتختلف عن الخصوصية في كونها لا تُفضي إلى التنازل عن ملكية المشروع.

أما من حيث التجارب المقارنة، فقد تبين أن التشريع الفرنسي اعتمد تدريجياً تنظيمًا متدرجاً لهذه العقود بدءاً من سنة 2004، بينما جاء التشريع التونسي أكثر شمولاً وتنظيماً في قانون 49 لسنة 2015، مما يعكس محاولات لتجاوز الفراغ القانوني وتحقيق توازن بين متطلبات المرفق العام وجاذبية الاستثمار.

ويُعد هذا التأصيل المفاهيمي مدخلاً ضرورياً لفهم التحديات التي تواجه الجزائر في مجال تنظيم عقود الشراكة، والتي سيعالجها الفصل الثاني عبر تحليل الإطار القانوني الوطني والبحث في سبل إصلاحه.

الفصل الثاني

النظام القانوني للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في
الجزائر

الفصل الثاني: النظام القانوني للشراكة بين القطاع العام والخاص في الجزائر

تطوّرت فكرة الشراكة بين القطاع العام والخاص في الجزائر عبر مسار تاريخي طويل، بدأ بعد الاستقلال في ظل هيمنة الدولة على الاقتصاد واعتماد نموذج اشتراكي يكرّس احتكار القطاع العام لتسيير المرافق العمومية، كما جسده دستور 1976.

لكن مع أزمة الثمانينيات وتراجع أداء المؤسسات العمومية، اتجهت الجزائر نحو الانفتاح الاقتصادي، بدءاً من دستور 1989 الذي أقر حرية المبادرة والاستثمار، وصدور القانون 88-01 الذي أعاد تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية، مما سمح بدخول القطاع الخاص في بعض الأنشطة.

رغم هذا التحول، ظلّ التأطير القانوني لعقود الشراكة غائباً، ما أدى إلى اعتماد صيغ بديلة كعقود الامتياز والتفويض.

وجاء التحول الحقيقي مع القانون 22-18 المؤرخ في 24 يوليو 2022، الذي يُعد أول إطار قانوني شامل يُنظم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر، محدداً مجالات تطبيقها، وشروط إبرامها، وآليات الرقابة عليها، وذلك بهدف استقطاب الاستثمارات الخاصة وتحقيق التوازن بين الفعالية الاقتصادية وحماية المرفق العام.

سنتطرق الى تلك القوانين في هذا الفصل من خلال مبحثين، أولهما تحت عنوان التأصيل القانوني والتنظيمي لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، وثانيهما، التحديات القانونية التي تواجه التأصيل القانوني لفكرة الشراكة بين القطاع العام والخاص وكذا افاق الإصلاح المقترحة لتذليل تلك التحديات.

المبحث الأول: التأصيل القانوني والتنظيمي لعقود الشراكة

يتجسد الإطار المفاهيمي للشراكات بين القطاعين العام والخاص في التعاون بين الجهات العامة والخاصة لتنفيذ أنشطة تخدم الصالح العام، حيث يعتمد هذا التعاون على القدرات الفريدة لكل شريك في تخصيص الموارد والمخاطر والفوائد بحكمة، كما تحدد التشريعات الوطنية المكونات الأساسية للإطار المؤسسي.

وتُعدّ القطاعات التقليدية لتنمية الشراكات أساسية على المستوى الوطني، وتتعلق بتطوير البنية التحتية. ويُولد التوجه المتصاعد نحو لامركزية تقديم الخدمات فرصاً عديدة للشراكات بين

القطاعين العام والخاص في مجالات مثل الرعاية الصحية والتعليم ومختلف الخدمات الاجتماعية الأخرى في القطاعات غير التقليدية.

وتطرح الدراسة التحليلية مفهوم الشراكة كاستراتيجية فعّالة لمواجهة التحديات التي يفرضها تزايد محدودية الموارد المتاحة للإدارة العامة. وتُضفي فعالية الإطار القانوني والسياسات الحكومية التي تُنظّم تطوير الشراكات على هذا النمط من التعاون إما طابعاً استراتيجياً في السياسات العامة يهدف إلى تعظيم الفوائد من خلال دمج موارد كلا القطاعين، أو حلاً محدوداً لإنعاش الاقتصاد وتحقيق المصلحة العامة¹. في هذا المبحث، نحاول معالجة هذا التساؤل من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، ثم ننتقل إلى تصنيف عقود الشراكة كما تُمارس في الواقع الجزائري، مع بيان خصائصها القانونية والتنظيمية.

المطلب الأول: النصوص القانونية ذات الصلة بالشراكة

يُشكّل إطار الشراكة بين القطاع العام والخاص مسألة محورية في استراتيجية التنمية الوطنية، خاصة في ظل التحديات الاقتصادية الراهنة وضغط حاجات التمويل العامة. سنتناول في هذا المبحث النظرة العامة للقوانين الوطنية الأساسية التي تمس الشراكة، مع تحليل كل نص قانوني ذُكر، مع الإشارة إلى المواد ذات الصلة.

أولاً: قانون الصفقات العمومية

يُعد قانون الصفقات العمومية من النصوص الأساسية في المنظومة القانونية الجزائرية، والذي يُنظّم العلاقات التعاقدية التي تربط الهيئات والإدارات العمومية بالقطاع الخاص عند إبرام عقود التوريد أو الأشغال أو الخدمات. وعلى الرغم من أن هذا القانون لا يضع تنظيمًا خاصًا لعقود الشراكة بنظام PPP، إلا أن بعض مبادئه تُطبّق على هذه العقود، لا سيما في مراحل الإبرام والشفافية.

فبموجب القانون رقم 23-12 مؤرخ في 18 محرم عام 1445 الموافق 5 غشت سنة 2023 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، نجد بعض التلميحات إلى إمكانية

¹ Cornea, Sergiu, and Valentina Cornea “Public-Private Partnership: Between Legal Requirements and the Real Needs”. Juridical Tribune, vol. 2, no. 2, Sept. 2015, p. 94.

تفويض تنفيذ بعض المشاريع العمومية إلى متعاملين خواص، خصوصاً من خلال نظام تفويض المرفق العام¹.

فالمادة 2 هذا المرسوم تُقرّ بأن الصفقات العمومية تشمل العقود التي تبرمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري بغرض إنجاز عمليات الأشغال أو الخدمات أو التوريدات لصالحها.

كما ويشير هذا القانون إلى تفويضات المرفق العام كآلية قانونية بديلة عن الصفقة التقليدية، والتي تتيح إمكانية التنازل المؤقت عن تسيير مرفق عام إلى طرف خاص، بمقابل مالي، وهو ما يشكل أحد أنماط الشراكة القريبية من PPP.

رغم أن تفويض المرفق العام لا يرقى إلى المستوى الهيكلي لعقود PPP من حيث نقل المخاطر أو التمويل، إلا أنه يشكل قاعدة تنظيمية تسمح بانفتاح الإدارة على القطاع الخاص. ومن ثم يمكن القول إن قانون الصفقات لا يزال محدوداً في استيعاب مشاريع PPP الحقيقية، مما يبرر الحاجة لقانون خاص بعقود الشراكة.

ثانياً: قانون الاستثمار رقم 18-22

تتضمّن قوانين الاستثمار الحديثة إلى الإطار العام للشراكة. فقد جاء قانون رقم 18-22 الصادر في 24 يوليو 2022 ليُعيد صياغة قانون الاستثمار، مسلطاً الضوء على حزم الحوافز للمستثمرين وسبل حماية رؤوس الأموال². وعلى الرغم من أن قانون الاستثمار الجديد يركز في جوهره على تيسير الإجراءات الضريبية والجمركية، فإنه تضمن ضمانات هامة لجذب الاستثمار الخاص، بما في ذلك ضمانات تحويل رأس المال والأرباح. فالجزء الأخير من القانون يضمن للمستثمر الأجنبي إمكانية تحويل رأس المال المستثمر والأرباح الصافية المستخلصة منه، بل وعائدات تصفية المشروع، إلى الخارج دون قيود. وهذا يعكس إدراك المشرع لأهمية توفير بيئة آمنة لرؤوس الأموال الخاصة وضمان عوائدها، ممّا يشكّل أساساً لجذب شركات القطاع الخاص والمقرضين الدوليين للمشاركة في مشاريع البنى التحتية. كما عزز قانون 18-22 دعم الدولة للاستثمارات البنيوية عالية الأثر، بنصه على إمكانية تحمل الدولة جزئياً أو كلياً تكاليف إنجاز البنى التحتية الضرورية على أساس اتفاقيات خاصة مع المستثمرين، بعد موافقة الحكومة.

¹ القانون رقم 12-23 المؤرخ في 18 محرم عام 1445 الموافق 5 أوت سنة 2023، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، صادرة بتاريخ 6 أوت 2023.

² القانون رقم 18-22 المؤرخ في 24 يوليو 2022، المتعلق بالاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 50، سنة 2022.

ففي المادة 3، أقر القانون بمبدأ حرية الاستثمار والمساواة أمام القانون، وضمن الحماية القانونية للمستثمر، وهو ما يوقر قاعدة قانونية متوازنة لعقود PPP، حيث يُطمئن المستثمر الخاص، سواء كان جزائريًا أو أجنبيًا، بإمكانية التعامل مع الطرف العام دون تمييز أو تعسف، ويؤسس بذلك لمبدأ أساسي في العقود المتوازنة.

أما المادتين 7 و8، فقد سمحت للمستثمر بتحويل المداخل المحصلة من استثماره (أرباح، فوائد، رأسمال...) نحو الخارج، دون قيود تعسفية، ما يُعد ضمانًا بالغة الأهمية في العقود طويلة الأجل التي تندرج ضمن الشراكة، خصوصًا إذا ما كان الطرف الخاص طرفًا أجنبيًا.

من جهة أخرى، أشارت المادة 2 إلى استعداد الدولة للمساهمة في تهيئة البنية التحتية الأساسية للمشاريع ذات الطابع البنيوي، لا سيما في المناطق ذات الأولوية. وهو ما ينسجم مع طبيعة مشاريع PPP التي تتطلب تمويلًا كبيرًا وتدخلًا في القطاعات القاعدية من خلال الاستثمار.

كما نصت المادة 18 على إنشاء الشباك الوحيد للاستثمار، بغرض تسهيل إجراءات التصريح، الترخيص، والمتابعة، وهو ما يخفف من عبء البيروقراطية، التي كانت تشكل عائقًا رئيسيًا أمام نجاح مشاريع الشراكة¹.

إضافة إلى ذلك، أفردت المواد من 27 إلى 32 منظومة حوافز وامتيازات ضريبية وجمركية للمشاريع الاستثمارية، سواء خلال مرحلة الإنجاز أو التشغيل، مما يشجع المتعاملين الاقتصاديين على الدخول في شراكات طويلة الأجل مع الدولة، من خلال تقليص الأعباء الجبائية وتخفيف المخاطر المالية.

ويعكس ذلك محاولة تشجيع الشراكة في مشاريع ضخمة قد تكون خارجة عن قدرة المستثمر وحده، من خلال دعم الدولة للمكونات الرأسمالية الرئيسية.

من خلال هذا التحليل، يتضح أن قانون الاستثمار 2022-18 لم يتناول الشراكة بين القطاع العام والخاص بصيغة مباشرة، لكنه وفر إطارًا عامًا ملائمًا لتشجيع هذه الآلية، من خلال توفير الحماية، وضمان الاستقرار، وتقديم الحوافز. وهو ما يؤهله لأن يشكل أحد الركائز الداعمة لتطوير منظومة PPP في الجزائر².

ثالثًا: القوانين القطاعية

¹ القانون رقم 2022-18 المؤرخ في 24 يوليو 2022، المتعلق بالاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 50، سنة 2022.

² القانون رقم 2022-18 المؤرخ في 24 يوليو 2022، المتعلق بالاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 50، سنة 2022.

في ظل غياب نص تشريعي موحد ينظم بصفة صريحة ومتكاملة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) في الجزائر، لجأت السلطات العمومية إلى تضمين بعض آليات الشراكة ضمن قوانين قطاعية تتعلق بمجالات استراتيجية كالمياه، النقل، الطاقة، والاتصالات. وعلى الرغم من أن هذه القوانين لم تتناول مفهوم PPP بمصطلحه الدقيق، فإنها منحت إمكانيات فعلية للتعاون مع القطاع الخاص ضمن أنماط تعاقدية قريبة من الشراكة، مثل الامتياز، التفويض، الترخيص، أو المقولة بنظام البناء – التشغيل – التحويل (BOT).

الفرع الأول: قانون المياه

ينص هذا القانون على جملة من الأحكام التي تسمح بتدخل القطاع الخاص في تسيير واستغلال منشآت المياه، خاصة من خلال عقود الامتياز¹.

فقد نصت المادة 17 على أن استغلال خدمات المياه، سواء تلك المتعلقة بجمع المياه الصالحة للشرب، أو معالجتها، أو توزيعها، أو حتى تطهير المياه المستعملة، يمكن أن يُسند إلى متعاملين خواص بموجب رخص أو امتيازات تُمنح من قبل الجهات المؤهلة قانوناً.

هذه المادة تُكرّس إمكانيات قانونية فعلية لتطبيق عقود PPP، لاسيما في مشاريع محطات المعالجة أو شبكات التطهير، حيث يتولى المتعامل الخاص التمويل والتشغيل والصيانة مقابل عائد محدد.

الفرع الثاني: قانون النقل

اهتم هذا النص بإعادة هيكلة قطاع النقل وفتحته أمام المبادرة الخاصة، خاصة في مجال النقل البري والسككي. وقد جاء في المادة 21 و25 أنه يمكن للدولة أو الجماعات المحلية إبرام عقود امتياز أو شراكة مع أشخاص طبيعيين أو معنويين لتنفيذ واستغلال تجهيزات النقل أو خدماته، بعد اخذ رأي المجلس الوطني للنقل البري المتضمن في المادة 253.

كما تشير المادة 22 إلى أن تسيير وصيانة البنى التحتية للنقل يمكن أن يتم بالتعاون مع شركاء خواص، وفق ترتيبات يحددها التنظيم المعمول به.

تتيح هذه الأحكام للقطاع العام إبرام عقود شراكة مع متعاملين اقتصاديين في مشاريع كبرى مثل ميетро الجزائر أو ترامواي ورقلة، مما يشكل إطاراً قانونياً مرناً لتطبيق نماذج PPP، ولو بصفة غير مباشرة.

الفرع الثالث: قانون الطاقة

ينص هذا القانون في عدة مواضع على إمكانية مساهمة الخواص في إنتاج وتوزيع الكهرباء والغاز، بما في ذلك مشاريع البنى التحتية الطاقوية. حيث يشير إلى أن منح رخص أو

¹ القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 أغسطس 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 63، سنة 2005.
² القانون رقم 01-13 المؤرخ في 7 أغسطس 2001، المتعلق بتنظيم ومراقبة ومخطط النقل، الجريدة الرسمية، العدد 47، سنة 2001.

امتيازات لمعاملتي القطاع الخاص يخضع لضوابط قانونية وتنظيمية، بهدف ضمان الخدمة العمومية وتحقيق الأمن الطاقوي¹.

رغم الطابع الاستراتيجي والحساس لهذا القطاع، فإن فتحه أمام الشراكة من خلال الامتياز أو الاستثمار المشترك يؤكد ميل المشرع إلى إدماج القطاع الخاص تدريجياً، ويمنح نموذجاً فعالاً لتوسيع تطبيق الشراكات.

الفرع الرابع: قانون البريد والاتصالات الإلكترونية

جاء في هذا القانون أن الدولة يمكن أن تُرخص للمتعاملين الاقتصاديين إنشاء واستغلال شبكات الاتصالات بموجب رخص أو امتيازات، وفق ما تقتضيه مقتضيات المرفق العام، كما ورد في المادة 34. كما يُسمح في بعض الحالات بإقامة شراكات بين القطاع العام والخاص في مشاريع توسيع البنى التحتية الرقمية².

تُعد هذه الإمكانية مهمة في مشاريع التحول الرقمي الوطني، إذ تُمهّد لقيام شراكات تنموية في مجالات تكنولوجيا المعلومات، قد تأخذ شكل PPP في إطار التمويل والبناء والاستغلال.

رابعاً: القانون المنظم للمؤسسات العمومية الاقتصادية

يُعد الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 أحد النصوص القانونية المفصلية التي أرسيت الأسس القانونية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية وفق منطق اقتصادي قائم على الكفاءة والاستقلالية، بعيداً عن النهج الإداري التقليدي. وقد جاء هذا الأمر في سياق إصلاح شامل للقطاع العمومي الاقتصادي، ضمن مرحلة التحول إلى اقتصاد السوق³.

يهدف هذا الأمر إلى تنظيم كيفية تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وفتح المجال أمام المؤسسات العمومية الاقتصادية للعمل وفق منطق مؤسساتي وتجاري، مع إمكانية اللجوء إلى شراكات متنوعة، بما فيها مع القطاع الخاص.

المادتين 2 و7 تنصان على أن المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع للقانون التجاري، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

¹ القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، العدد 28، سنة 2005، المعدل والمتمم.

² القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 مايو 2018، المتعلق بالبريد والاتصالات الإلكترونية، الجريدة الرسمية، العدد 27، سنة 2018.

³ الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 55، سنة 1995.

هذا التوصيف يضيف على هذه المؤسسات طابعًا تجاريًا بحثًا، ويمكنها من التعاقد بحرية مع شركاء خواص، والدخول في مشاريع تمويل أو استغلال مشترك، على غرار نماذج PPP، دون أن تكون ملزمة بقواعد تسيير الهيئات الإدارية التقليدية.

يمنح هذا القانون للمؤسسة الحق في ممارسة نشاطها بكل حرية، ضمن احترام القوانين المعمول بها، وتحت رقابة أجهزة التسيير والمراقبة الداخلية.

هذه الحرية تسمح للمؤسسة بالتصرف الاستثماري، ومن ذلك إمكانية الدخول في شراكات مع القطاع الخاص لإنجاز مشاريع استراتيجية أو تحسين خدماتها. وإلى إمكانية إبرام عقود تجارية أو عقود تعاون أو شراكة مع أطراف وطنية أو أجنبية، بما في ذلك المؤسسات الخاصة، بهدف تعزيز الإنتاج أو توسيع النشاط.

هذه المواد تمثل الأساس القانوني المباشر لانخراط المؤسسات العمومية الاقتصادية في مشاريع شراكة وفق نموذج PPP، خاصة في ظل نقص التمويل العمومي، أو الحاجة إلى خبرة تقنية أو تسييرية يمتلكها الشريك الخاص.

تُظهر هذه المادة توجهًا نحو انفتاح تدريجي على رأس المال الخاص، ما يُمكن أن يتجلى في صيغ متعددة من الشراكة طويلة الأمد، كمشاريع البناء – التشغيل – التحويل BOT أو التسيير المشترك¹.

يمثل الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 أغسطس 2001، والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية، أحد الأطر المرجعية لتحديد الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والتي يمكن أن تكون طرفًا في عقود شراكة مع القطاع الخاص².

ينص هذا الأمر على أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تُدار وفق قواعد القانون التجاري، وتتمتع بالاستقلال المالي، مما يسمح لها قانونًا بإبرام عقود مع شركاء خواص، بما في ذلك عقود شراكة بنظام PPP، دون الخضوع الكامل لقانون الصفقات العمومية.

كما يشير إلى إمكانية خضوع هذه المؤسسات لعمليات إعادة هيكلة، شراكة، خصوصية جزئية أو كلية، وفقًا للسياسات الاقتصادية المعتمدة.

¹ الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 55، سنة 1995.

² الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 أغسطس 2001، المحدد لتنظيم وتسيير وتصفية المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد 47، سنة 2001.

المطلب الثاني: أنواع عقود الشراكة وخصائصها في التشريع الجزائري

سعى المشرع الجزائري إلى ضبط الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، محدداً أنواعها ومميزاتها بما يتماشى مع خصوصيات النظام الإداري والاقتصادي الوطني. وتُعد معرفة أنواع هذه العقود وفهم خصائصها خطوة أساسية لتحديد نطاق تطبيق الشراكة والتمييز بينها وبين باقي الأدوات التعاقدية التقليدية. وعليه، سنتناول في هذا المطلب أبرز أنواع عقود الشراكة المعتمدة في التشريع الجزائري، إلى جانب أهم الخصائص التي تميزها.

الفرع الأول: أنواع عقود الشراكة

تُعتبر عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) أداة قانونية وتنظيمية حديثة نسبياً، تهدف إلى تعبئة الموارد المالية والفنية للقطاع الخاص في تنفيذ مشاريع ذات طابع عام، دون اللجوء إلى الخوصصة الكاملة أو إلى الصفقات العمومية التقليدية. وتقوم هذه العقود على توزيع عقلائي للمخاطر، يضمن استمرار الخدمة العامة بجودة وفعالية مع تقليل العبء المالي عن الدولة¹.

غير أن هذا النموذج التعاقدى لا يُطرح بصيغة واحدة، بل يتخذ عدة أشكال بحسب طبيعة المشروع، ودرجة مشاركة الطرفين، ونوع التمويل، ومدة العقد. وفي غياب قانون جزائري خاص بـ PPP، يمكن الاستناد إلى التصنيف المعتمد دولياً – وخاصة من قبل البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) – لتحديد أبرز أنواع هذه العقود، مع استقراء ما إذا كان القانون الجزائري يسمح بها ضمناً أو صراحة.

أولاً: عقود البناء – التشغيل – التحويل (BOT) وأشكالها المختلفة

تُعد عقود BOT (Build – Operate – Transfer) من أشهر أنواع الشراكات، حيث يتكفل الشريك الخاص بتمويل وبناء منشأة عمومية (كمحطة طاقة أو مطار)، ثم يتولى تشغيلها لفترة محددة يسترجع خلالها استثماراته من خلال عائدات الاستغلال، قبل أن تُحوّل المنشأة إلى الدولة في نهاية العقد².

التعريف الفقهي: عرّفت لجنة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية عقد البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T) بأنه صيغة تعاقدية تبرم بين الدولة وهيئة خاصة، تتولى هذه الأخيرة

¹ جيلد كريمة، عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، مجلة الدراسات القانونية صنف ج، جامعة المدية، 2021، المجلد 7، العدد 2، ص 449.

² رشيد فراخ، كريمة فرجي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة لتنفيذ وتنمية الاستثمارات العمومية، مجلة معارف، جامعة البويرة، قسم العلوم الاقتصادية، العدد 52، جوان 2017، ص 91.

بموجبها مسؤولية إنشاء أحد المرافق العامة الأساسية، بما يشمل عمليات التصميم، التمويل، التنفيذ، التشغيل، والصيانة. وتُمنح الهيئة الحق في إدارة واستغلال المرفق لمدة زمنية محددة، يسمح لها خلالها بفرض رسوم على المنتفعين من خدماته، إلى جانب أي رسوم أخرى يتم تحديدها بدقة في العقد أو دفتر الشروط، وذلك بهدف تمكينها من استرداد تكاليف الاستثمار والتشغيل والصيانة، وتحقيق عائد عادل على استثمارها. وعند انقضاء مدة العقد، تلتزم الهيئة الخاصة بنقل ملكية المشروع إلى الدولة، وهو ما يميز هذه الصيغة التعاقدية عن غيرها من عقود التسيير أو الامتياز¹.

التعريف القانوني: عرّفت لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (UNCITRAL) عقد البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T) بأنه أحد أشكال تمويل المشاريع، تقوم بموجبه الدولة بمنح امتياز، لمدة زمنية محددة، إلى اتحاد مالي خاص يُعرف بشركة المشروع، قصد إنجاز مشروع معين. وتتولى هذه الشركة مسؤولية بناء المشروع وتشغيله واستغلاله تجارياً طيلة مدة الامتياز، على أن يتم نقل ملكية المشروع إلى الحكومة فور انتهاء المدة المحددة، وفقاً لما ينص عليه العقد².

التعريف الاقتصادي: يُعرّف عقد البوت (B.O.T) من منظور اقتصادي على أنه نظام تمويلي يتيح للقطاع الخاص – سواء تعلق الأمر بشركة واحدة أو مجموعة شركات خاصة محلية أو أجنبية – تمويل وإنشاء وتشغيل وصيانة مشاريع استثمارية، قد تكون عامة أو خاصة، وذلك من خلال كيان قانوني يُعرف بشركة المشروع. وتُمنح هذه الشركة، بموجب امتياز من الدولة المضيفة، الحق في تنفيذ المشروع وإدارته طيلة فترة زمنية محددة، تُعرف بفترة الامتياز، تُمكنها من استرداد التكاليف التي أنفقتها وتحقيق عائد ربحي مجزٍ. وعند انتهاء مدة الامتياز، تلتزم شركة المشروع بنقل ملكية أصول المشروع إلى الدولة المضيفة في حالة جيدة، ودون قيد أو شرط³.

تشمل هذه الفئة عدة أنواع فرعية، من أهمها:

¹ بن قادة محمود أمين، عقد البوت B.O.T. كصورة من صور عقد الامتياز، مجلة القانون الدولي والتنمية، جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، المجلد 7/ العدد 02، 2019، ص 96.

² أمال مرزوق، خولة مناصرية، دور عقود البوت في تمويل مشاريع البنية التحتية، مع الإشارة إلى تجارب بعض الدول، بحث مقدم للملتقى الدولي الثاني الموسوم بـ البدائل التمويلية للإنفاق الحكومي بين الاقتصاد الوضعي والإسلامي، جامعة 8 ماي 1945 قالم، المنعقد بتاريخ 20-21 نوفمبر 2017 م.

³ براق محمد، عبد الحميد فيجل، عقد البوت كآلية شراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشاريع البنية التحتية، مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة، مجلة علمية محكمة دولية، تصدر عن جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2018 م، ص 5.

BOOT (بناء - تملك - تشغيل - تحويل): وفي ظل هذا النوع من العقود، تتولى شركة المشروع مهمة بناء المرفق وتملكه وإدارته وتشغيله طوال فترة سريان العقد. وتتميز هذه الصيغة عن نموذج (B.O.T) بأنها تمنح شركة المشروع حق الملكية خلال مدة العقد، على أن تنتقل الملكية إلى الجهة العامة عند انتهائه، بينما في نموذج (B.O.T) تظل الملكية من البداية لصالح الجهة الإدارية، إذ يُشيد المشروع لحسابها مباشرة.

BOO (بناء - تملك - تشغيل): ويمتاز هذا النوع من العقود بكون الملكية فيه دائمة، حيث ينتهي المشروع تلقائيًا بانتهاء فترة الامتياز دون أن تعود ملكيته إلى الدولة. ويُعد هذا النموذج الوحيد ضمن صيغ عقود (B.O.T) الذي تنتقل فيه ملكية المشروع بالكامل إلى القطاع الخاص بعد إنجازه وتشبيده وتملكه، لتؤول إليه في المرحلة الأخيرة مهمة التشغيل المنفرد. ولهذا السبب، يُصنّف هذا النوع كأحد أبرز أشكال الخصخصة الكاملة للمرافق العامة.

BOLT (البناء والتملك والتأجير التمويل وتحويل الملكية): يتم في هذا النموذج بناء المشروع وامتلاكه بشكل مرحلي، ثم يُؤجر تأجيرًا تمويليًا لطرف آخر، على أن تُنقل ملكيته إلى الدولة عند انتهاء فترة الامتياز. ويُعد هذا النموذج من أبرز صيغ مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص، حيث يُناسب إقامة المشروعات التي تتطلب تجهيزات رأسمالية كبيرة من آلات ومعدات لضمان تشغيلها بكفاءة وإدارتها بشكل فعال¹.

ثانياً: عقود الامتياز وتفويض المرفق العام

يُعد عقد الامتياز أحد أقدم أشكال الشراكة، وينطوي على منح جهة عمومية (الدولة أو بلدية) حق تسيير مرفق عام لشخص خاص مقابل التزامه بالاستثمار والتسيير وتحمل جزء كبير من المخاطر، مع تحقيق عائد من الخدمة المقدّمة للمواطنين.

نص المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والذي تم تعديله بموجب القانون رقم 23-12 على هذه العقود ضمن الفصل الخاص بـ "تفويضات المرفق العام" (المواد من 125 إلى 134)، حيث يُمنح المتعامل حق إدارة وتشغيل واستغلال مرفق معين مثل النقل الحضري أو المياه.

تختلف الامتيازات عن الشراكة العادية من حيث أن الدولة لا تشارك بالتمويل عادة، بل تراقب فقط جودة الخدمة².

¹ محمد دمان ذبيح، عقد البوت: ماهيته ومزاياه، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الامير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة، مجلة الاحياء، المجلد: 20، العدد: 25، جوان 2020، ص 445.

² عبد القادر ورسمه غالب، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الادارية، مصر، 2008.

ثالثاً: عقود الشراكة المؤسساتية

هذا النمط يقتضي تأسيس شركة مشتركة بين طرف عام وطرف خاص، تُسند إليها مهمة تنفيذ المشروع أو استغلال مرفق معين. وتُعرف هذه الصيغة باسم الشراكة المؤسساتية أو الشراكة في رأس المال¹.

في الجزائر، يتيح الأمر 25-95 للمؤسسات العمومية إنشاء شركات مختلطة مع شركاء خواص²، كما تطرقت بعض مشاريع قانون الاستثمار إلى إمكانية تكوين شركات مختلطة بنسبة أغلبية جزائرية أو متساوية.

يمكن الاستناد كذلك إلى نموذج مشروع ميناء الحمداية (الذي خُطط إنجازه كمشروع شراكة بين شركة جزائرية ومؤسسة صينية)، كمثال على الشراكة المؤسساتية.

الفرع الثاني: الخصائص العامة لعقود PPP

بصرف النظر عن تنوع الصيغ، فإن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتقاسم مجموعة من الخصائص المميزة³، منها:

1. **طول مدة العقد:** تتراوح عادة بين 10 إلى 30 سنة، ما يفرض وجود أطر قانونية مرنة ومستقرة⁴.
2. **مردودية المشروع:** لا يُدفع مقابل مباشرة من الدولة، بل غالباً من عائدات الاستغلال أو المستخدمين (نظام الأداء مقابل الخدمة).
3. **آليات الرقابة والتقييم:** تحتفظ الدولة بحق المراقبة والتدخل في حال الإخلال بجودة الخدمة أو السلامة⁵.

¹ European Commission, Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, 2003, p. 26.

² الأمر رقم 25-95 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد 57.

الأمر 04-01 المؤرخ في 20 أغسطس 2001، المتعلق بتنظيم رؤوس الأموال الأجنبية.

³ عيسى لحاق، حدة طعابة، عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص، مجلة المستقبل العربي للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي ادرار، المجلد 3، العدد 1، جوان 2019، ص 63.

⁴ السبتى الشيخ، التجاني قريدة، عقد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، مذكرة مقدمة لاستكمال المتطلبات لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2024/2023، ص 15.

⁵ القانون رقم 67 لسنة 2010 الخاص بمشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنى الأساسية والخدمات والمرافق العامة، الجريدة الرسمية العدد 19 مكرر الصادرة بتاريخ 18 ماي 2010.

4. توازن المنافع: تسعى هذه العقود لتحقيق مصلحة الدولة في تقليص الكلفة، ومصلحة المتعامل الخاص في الربح المعقول.

5. نقل جزء من المخاطر: يعتبر مبدأ توزيع الأخطار أساساً في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث يقوم هذا المبدأ على إيجاد آلية متكاملة للتوازن التعاقدية، تقوم على تنظيم المخاطر التي تم تحديدها وتحليلها مسبقاً وذلك بهدف تجنبها أو التخفيف من آثارها التي تنعكس سلباً على أهداف العقد، وغايته الأساسية، وموقعه، وتكلفته، وجودته، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بعقد إداري موقعه أحد المرافق العامة، وذلك عن طريق تدوين هذه الأخطار ومعالجتها في صورة بنود عقدية للحصول على أعلى درجة ممكنة من الاستقرار والثبات التعاقدية¹.

6. تعدد الأطراف المشتركة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تتميز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بتنوع الأطراف المشتركة في تنفيذها، إلى درجة قد تتسبب في تعارض بمصالح هذه الأطراف، الأمر الذي يجعل من هذه العقود وسيلة للتوفيق بين المصالح المختلفة للأطراف المتعاقدة، إضافة إلى الجهة الحكومية هناك الشريك الخاص، وشركة المشروع، والجهات الممولة للمشروع سواء أكانت محلية أم أجنبية، وشركات المقاولات التي تتولى بناء المشروع، وشركات الإدارة التي تتولى تشغيل واستخدام المشروع، وموردي المواد والمعدات الضرورية لكل ذلك².

يتضح من خلال هذا المبحث أن البيئة القانونية في الجزائر تحتوي على عناصر ومؤشرات إيجابية يمكن البناء عليها لتطوير إطار شامل لعقود الشراكة. فالنصوص المتوفرة تؤمن حدّاً أدنى من القابلية القانونية لإبرام مثل هذه العقود، إلا أنها تبقى مشتتة وغير كافية

¹ سيف باجس الفواعير، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص مفهومها وطبيعتها القانونية: دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون، 2016، ص 7.

² سيف باجس الفواعير، المرجع السابق، ص 6.

لضمان تطبيق نموذجي ومتوازن لعقود PPP. ومن ثم، فإن الحاجة تبقى قائمة لصياغة قانون موحد وواضح يعالج كافة الجوانب الإجرائية، المؤسساتية والمالية للشراكة¹.

المبحث الثاني: التحديات القانونية وآفاق الإصلاح

رغم الخطاب السياسي المشجع على الانفتاح الاقتصادي وتوسيع مجالات الاستثمار، إلا أن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) لا تزال محدودة في الجزائر، من حيث الكم والتأثير. ويُعزى ذلك إلى مجموعة من العراقيل القانونية والتنظيمية، ترتبط بطبيعة المنظومة التشريعية، وبالفراغ المؤسسي، وضعف القدرات الإدارية في تسيير هذا النوع من العقود المركبة.

إن إدماج الشراكة كأداة لتفعيل المشاريع العمومية يتطلب أولاً فهماً دقيقاً للعوائق التي تُبْطِئ اعتمادها، ثم اقتراح حلول واقعية تستجيب لخصوصيات النظام القانوني الجزائري. ومن هذا المنطلق، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: الأول لعرض الإشكالات، والثاني لطرح توصيات إصلاحية عملية.

المطلب الأول: صعوبات تطبيق الشراكة في الجزائر

تعارض تطبيق عقود الشراكة في الجزائر مجموعة من العراقيل البنيوية، لا تتعلق فقط بعدم وجود قانون خاص، وإنما أيضاً بغياب منسقية مؤسساتية فعالة، وافتقار الأطر العمومية للتكوين المناسب في هذا المجال. وهذا ما يفسر تردد العديد من الجهات الإدارية في اقتراح مشاريع PPP أو إبرامها فعلياً.

فيما يلي عرض لأبرز هذه الصعوبات:

الفرع الأول: غموض النصوص القانونية المتعلقة بالشراكة

لا يحتوي التشريع الجزائري حالياً على قانون شامل ينظم عقود الشراكة²، بل تعتمد الجهات العمومية على مزيج من النصوص العامة مثل:

¹ مي محمد عزت علي شرباش، النظام القانوني للتعاقد بنظام BOOT، بحث لنيل شهادة الدكتوراه، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2010، ص 22.

² كمال سي محمد، أحمد حرير، إمكانية تطبيق عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر، مجلة الاقتصاد الصناعي، المجلد 12، العدد 1، 2022، ص 147.

قانون الصفقات العمومية (المرسوم الرئاسي 15-247)، الذي يتناول بعض جوانب الامتياز وتقويض المرفق العام.

قانون الاستثمار 18-22، الذي يشجع الشراكة دون بيان دقيق لصيغ PPP. الأمر 25-95 المتعلق بالمؤسسات الاقتصادية العمومية، الذي يسمح بإنشاء شركات مختلطة دون تحديد تفاصيل العقود الطويلة الأمد. هذا التشتت في النصوص يؤدي إلى غياب وضوح تشريعي، ما يُضعف ثقة المستثمر، ويخلق ارتباكًا في تكييف العقود، ويُعقّد آليات الرقابة والتقاضي.

الفرع الثاني: ضعف التنسيق بين المتدخلين

تعاني مشاريع PPP من تداخل في الصلاحيات بين عدة قطاعات: وزارة المالية، وزارة الاستثمار، مصالح الولاية، البلديات، المؤسسات العمومية، والهيئات الرقابية. ولا توجد جهة مركزية مكلفة بتوحيد الرؤية أو التنسيق بين هذه الأطراف.

هذا الضعف في التنسيق يؤدي إلى تأخر كبير في دراسة المشاريع والموافقة عليها، ويُضيع الفرص الاستثمارية.

كما أن غياب مرجعية تنظيمية واضحة يسهم في تعدد التأويلات القانونية والقرارات المتضاربة.

الفرع الثالث: غياب هيئة تنظيمية مستقلة لعقود PPP

خلافاً لعدد من التجارب المقارنة، لا تتوفر الجزائر على هيئة وطنية مختصة في تأطير ومراقبة عقود الشراكة، كما هو الحال في مصر التي أنشأت وحدة PPP داخل وزارة المالية، أو المغرب الذي أسس "اللجنة الوطنية للشراكة" بموجب القانون رقم 86.12.

هذا الغياب يحرم الإدارات العمومية من الدعم القانوني والفني اللازم في إعداد ملفات الشراكة، ويؤدي إلى تفاوت في مستوى العقود من حيث البناء القانوني، وتقسيم المخاطر، والأجال. كما يعمق الارتجال الإداري ويضعف ثقة المتعاملين الاقتصاديين في القدرة التفاوضية للجهات العمومية¹.

¹ أيمن محمد فريحات، معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام والخاص من وجهة نظر أصحاب القطاع الخاص، مجلة الاقتصاد والتنمية- مخبر التنمية المحلية المستدامة - جامعة المدينة، العدد 10 جانفي 2013، ص 33.

الفرع الرابع: ضعف الكفاءات الإدارية والقانونية في إعداد ومتابعة PPP

تُعد عقود PPP من أكثر الصيغ التعاقدية تعقيداً، حيث تتطلب إلماماً بمجالات متعددة مثل القانون الإداري، التمويل، تقاسم المخاطر، وصياغة العقود طويلة الأمد. غير أن العديد من الإطارات العمومية لا يمتلكون التكوين المناسب في هذا المجال¹.

هذا الضعف ينعكس سلباً على جودة الملفات التمهيدية والدراسات التقنية والقانونية، مما يدفع بالمشاريع نحو الفشل أو التعديل المستمر. كما يُفضّل بعض المسؤولين اللجوء إلى الصفقات الكلاسيكية لتجنّب التحديات القانونية المرتبطة ب PPP.

المطلب الثاني: مقترحات إصلاح المنظومة القانونية للشراكة

من أجل تجاوز العراقيل المذكورة، بات من الضروري اعتماد مقاربة إصلاحية شاملة، لا تقتصر على إصدار قانون، بل تشمل إرساء مؤسسات داعمة، تطوير كفاءات بشرية مؤهلة، ووضع أطر نموذجية للتعاقد. وقد أظهرت التجارب المقارنة أن نجاح الشراكة يعتمد على وجود منظومة قانونية متكاملة توازن بين حماية المصلحة العامة وجاذبية الاستثمار.

الفرع الأول: إصدار قانون شامل ومنظم لعقود PPP

من الضروري أن يُصدر المشرّع الجزائري قانوناً خاصاً ومنفصلاً ينظم عقود الشراكة بشكل دقيق، يتضمن ما يلي:

- أنواع عقود الشراكة الممكنة.
- مراحل إعداد العقد: من الدراسة الأولية، إلى صياغة دفتر الشروط، ثم إبرام العقد.
- توزيع المخاطر والضمانات بين الطرفين.
- آليات الرقابة والتحكيم والتسوية.

يُمكن استلهام نماذج من القانون المصري (قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص رقم 67 لسنة 2010) أو القانون الفرنسي (قانون الشراكة لعام 2004)².

الفرع الثاني: إنشاء هيئة وطنية لتأطير ومراقبة الشراكة

ينبغي استحداث هيئة وطنية تتبع رئاسة الحكومة أو وزارة المالية، تكون وظيفتها:

¹ كمال سي محمد، احمد حرير، المرجع السابق، ص 146.

² قانون رقم 559-2004 المؤرخ في 17 يونيو 2004 المتعلق بالعقود الخاصة بالشراكة، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، عدد 139، الصادر في 18 يونيو 2004، ص. 10877.

- مرافقة الإدارات العمومية في إعداد العقود.
 - تقييم جدوى المشاريع واقتصاداتها.
 - مراقبة مدى احترام المعايير التعاقدية.
 - تكوين قاعدة بيانات وطنية لعقود الشراكة.
- وجود هذه الهيئة سيمنح المشاريع شرعية مؤسسية، ويساعد على تحسين جودة الملفات وإقناع المستثمرين بالجدية والشفافية¹.

الفرع الثالث: تعزيز التكوين القانوني والمؤسسي للإطارات العمومية

- ينبغي تطوير برامج تكوين متخصصة تستهدف موظفي الدولة في مختلف القطاعات، لرفع كفاءتهم في المجالات التالية:
- تكييف العقود القانونية.
 - إدارة المخاطر التعاقدية.
 - آليات التمويل والرقابة.
 - صياغة دفاتر الشروط وتحليل العروض.
- يمكن تحقيق ذلك بالشراكة مع كليات الحقوق، المدارس العليا، أو حتى عبر التعاون الدولي مع منظمات كالبنك الدولي.

الفرع الرابع: اعتماد نماذج تعاقدية مرجعية

- من المفيد أن تقوم الدولة بإعداد نماذج معيارية لعقود PPP، يتم استخدامها كإطار توجيهي من قبل الإدارات العمومية، وتشمل:
- نماذج لدفاتر الشروط.
 - نماذج لتوزيع المخاطر.
 - نماذج لعقود التشغيل والصيانة.
- مثل هذه النماذج تُقلل من فرص الوقوع في أخطاء قانونية، وتساعد في توحيد الممارسات عبر القطاعات.

¹ OECD, Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, 2012, p. 14.

تُبرز الصعوبات التي تم تحليلها الحاجة الملحة إلى إصلاح المنظومة القانونية والمؤسسية المتعلقة بالشراكة. فغياب قانون خاص، وضعف الحوكمة، وقلة الكفاءات، هي عناصر تُقلل من جاذبية هذه الآلية وتعرضها للإخفاق. ومن هذا المنطلق، فإن أي سياسة إصلاحية فعالة يجب أن تبدأ من التشريع والتنظيم، مرورًا بالتكوين، وانتهاءً بترسيخ ثقافة التعاقد التشاركي داخل الإدارة العمومية¹.

¹ OECD, Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, 2012, p. 14.

خلاصة الفصل:

استعرض الفصل الثاني من هذه الدراسة النظام القانوني المنظم لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر، من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، وتصنيف نماذج العقود المعتمدة، مع التركيز على الخصائص الجوهرية التي تميزها عن الصيغ التقليدية للتعاقد. كما تطرّق إلى التحديات القانونية والمؤسسية التي تُعيق تفعيل هذه الآلية، واقترح مجموعة من الإصلاحات لتجاوز النقائص القائمة.

وقد أظهر التحليل أن الإطار القانوني الجزائري ما يزال في طور التشكّل، يتسم بتشتت النصوص، وغياب قانون خاص ومتكامل يُنظّم عقود الشراكة على غرار ما هو معمول به في بعض التجارب المقارنة. كما أن المنظومة القانونية تعتمد حاليًا على مزيج من المراسيم والقوانين القطاعية، مثل قانون الصفقات العمومية، قانون الاستثمار، وبعض الأوامر الخاصة بالمؤسسات الاقتصادية، وهي غير كافية لوحدها لضمان تأطير فعال لعقود PPP.

وأبرز الفصل أيضًا جملة من العراقيل البنيوية، أهمها غموض النصوص، ضعف التنسيق بين المتدخلين، غياب هيئة مختصة تؤطر وترافق هذه العقود، إضافة إلى محدودية الكفاءات الإدارية والتقنية لدى الجهات العمومية المعنية.

وفي مقابل هذه التحديات، اقترح الفصل ضرورة تبني إصلاحات شاملة، تتمثل في إصدار قانون خاص بعقود الشراكة، واستحداث هيئة وطنية مستقلة لتأطيرها، إلى جانب تعزيز قدرات الإدارة العمومية وتطوير نماذج تعاقدية موحدة. وتُمثل هذه الخطوات ركيزة أساسية لتفعيل الشراكة كخيار تنموي بديل في ظل التحديات الاقتصادية الراهنة.

الخاتمة

الخاتمة

يتمحور الموضوع الدراسة حول الشراكة بين القطاعين العالم والخاص كأسلوب جديد في التسيير العمومي. وعليه فإن حكومة الجزائر تبنت هذه الأخيرة من أجل إصلاح أغلبية المؤسسات العمومية. كما تتطلب الشراكة بين القطاعين العام والخاص حوكمة رشيدة للاستفادة من مزاياها وتجنب أقصى لسلبياتها، وبالنظر إلى البلدان المجاورة سنجد أن أثبتت الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) في التجارب العالمية المختلفة أنها من بين الآليات التعاقدية الأكثر فعالية في تمويل وإنجاز المشاريع العمومية ذات الطابع الاستراتيجي، خاصة في ظل القيود المالية المتزايدة التي تواجهها الدول، والحاجة إلى تحسين نوعية الخدمات العامة دون اللجوء إلى الخصخصة الكلية أو إثقال كاهل الموازنات العامة.

وقد بيّنت الدراسة أن الإطار القانوني للشراكة في الجزائر ما يزال في مرحلة جنينية، يتسم بالتشتت والغموض وغياب المرجعية الموحدة. فبالرغم من وجود بعض النصوص القانونية ذات الصلة مثل قانون الصفقات العمومية، قانون الاستثمار، وبعض القوانين القطاعية، إلا أن هذه النصوص لا ترقى إلى مستوى تنظيم شامل ومتكامل قادر على استيعاب تعقيدات عقود الشراكة، بما فيها توزيع المخاطر، التمويل، الرقابة، وضمان استمرارية المرفق العام.

كما أظهر التحليل المقارن – لاسيما في تجربتين التونسية والفرنسية – أن وجود نص قانوني خاص بالشراكة، وهيئة وطنية مختصة، وأطر تعاقدية نموذجية، تعتبر من بين أهم عوامل نجاح سياسة PPP. إذ ساهمت هذه العناصر في تنظيم العلاقة بين الشركاء، وضمان حماية المصلحة العامة، وجذب المستثمرين، وتعزيز الشفافية والمساءلة.

أما في الجزائر، فإن جملة من العراقيل القانونية والمؤسسية – مثل غياب هيئة تنظيمية، ضعف التنسيق بين المتدخلين، وقصور الكفاءات الإدارية والقانونية – تظل عائقاً أمام تفعيل هذا النموذج التشاركي، ما يتطلب تدخلاً تشريعياً ومؤسسياً عاجلاً.

وبناءً على ما تم التوصل إليه، يمكن تلخيص أهم النتائج والتوصيات فيما يلي:

- إن الحاجة إلى إصدار قانون خاص ومنفصل ينظم الشراكة باتت ملحة، مع ضرورة تكييفه مع خصوصيات النظام القانوني والإداري الجزائري.
- يجب إنشاء هيئة وطنية مستقلة تُعنى بمراقبة ومراقبة مشاريع الشراكة، وتوحيد الإجراءات، وتقديم الدعم الفني والقانوني.

- ينبغي تعزيز التكوين والتأطير القانوني والمالي للإطارات العمومية لضمان احترافية إعداد ومتابعة عقود PPP.
- من المهم تطوير نماذج مرجعية لعقود الشراكة، تأخذ بعين الاعتبار المعايير الدولية مع تكييفها محلياً، لتكون دليلاً للإدارات العمومية.
- تُعد الشراكة أداة واعدة لتعزيز التنمية وتحقيق النجاعة في تسيير المرافق العامة، غير أن نجاحها يقتضي إرادة سياسية واضحة، وإصلاحاً قانونياً ومؤسسياً منسجماً.

قائمة المراجع

Les références

أولاً: النصوص القانونية

أ. الدستور

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 20-01 المؤرخ في 30 أوت 2020، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 1 نوفمبر 2020.

ب. القوانين

1. قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 31 لسنة 2014، الجريدة الرسمية، العدد 5296، الصادر بتاريخ 1 جوان 2014.
2. قانون رقم 67 لسنة 2010 بتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة، الجريدة الرسمية، العدد 20 مكرر (ب)، بتاريخ 18 ماي 2010.
3. قانون رقم 89 لسنة 1998 بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات، الجريدة الرسمية، العدد 19، بتاريخ 7 ماي 1998.
4. قانون رقم 67 لسنة 2010 بشأن تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة، الجريدة الرسمية، العدد 22 مكرر (أ)، بتاريخ 7 يونيو 2010.
5. القانون رقم 22-18 المؤرخ في 24 يوليو 2022، المتعلق بالاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 50، سنة 2022.
6. القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 أغسطس 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 63، سنة 2005.
7. القانون رقم 01-13 المؤرخ في 7 أغسطس 2001، المتعلق بتنظيم ومراقبة ومخطط النقل، الجريدة الرسمية، العدد 47، سنة 2001.
8. القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، العدد 28، سنة 2005، المعدل والمتمم.
9. القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 مايو 2018، المتعلق بالبريد والاتصالات الإلكترونية، الجريدة الرسمية، العدد 27، سنة 2018.
10. القانون رقم 67 لسنة 2010 الخاص بمشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنى الأساسية والخدمات والمرافق العامة، الجريدة الرسمية العدد 19 مكرر الصادرة بتاريخ 18 ماي 2010.

11. لقانون عدد 49 لسنة 2015 المؤرخ في 27 نوفمبر 2015، يتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 96، بتاريخ 1 ديسمبر 2015، ص. 3307 وما يليها.

ج. النصوص التنظيمية

1. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يحدد تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، سنة 2015.
2. المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المغربي، مشروع قانون رقم 86/12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المملكة المغربية، 2014.
3. المرسوم التنفيذي رقم 138-10 المؤرخ في 13 ماي 2010 الموافق 5 ربيع الثاني عام 1431 العدد 19 المحدد لقواعد التقنية لتصميم واستغلال وصيانة شبكات توزيع الكهرباء والغاز في الجزائر.
4. الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 55، سنة 1995.
5. الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أغسطس 2001، المحدد لتنظيم وتسيير وتصفية المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد 47، سنة 2001.
6. الأمر 01-04 المؤرخ في 20 أغسطس 2001، المتعلق بتنظيم رؤوس الأموال الأجنبية.
7. الأمر رقم 2004-1119 الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 2004، والمتعلق بإنشاء Mission d'appui aux partenariats public-privé.
8. الأمر رقم 2004-1145 المؤرخ في 26 أكتوبر 2004، والمتعلق بتحديد قواعد الإشهار والإعلان عن عقود الشراكة.
9. الأمر رقم 2005-953 المؤرخ في 2 أغسطس 2005، ويضبط إجراءات وطرق إبرام عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص.
10. الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 771 لسنة 2016 المؤرخ في 6 جوان 2016، يتعلق بضبط شروط وصيغ إعداد مشاريع عقود الشراكة ومتابعة تنفيذها، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 51، بتاريخ 24 جوان 2016، ص. 2295 وما يليها.
11. الجمهورية التونسية، الأمر الحكومي عدد 772 لسنة 2016 المؤرخ في 6 جوان 2016، يتعلق بضبط شروط وإجراءات إبرام عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 51، بتاريخ 24 جوان 2016، ص. 2302 وما يليها.

ثانيا: الكتب

1. الحبشي مصطفى عبد المحسن، الوجيز في عقود B.O.T، دار الكتب القانونية، مصر، 2008.
2. امامة عبد الرحيم الصعيدي، عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص التنظيم القانوني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الاردن، 2023.
3. فاطمة الزهراء رقايقية، الشراكة الأورو متوسطية: رهانات حصيلة وفاق، دار زهران للنشر، الأردن، 2015.
4. سمير محمد عياد، التكامل الدولي: دراسة في النظريات والتجارب، الجزائر: دار الامة للنشر، الطبعة الاولى، 2020.
5. محمد مجدان، تحليل العلاقات الدولية، الجزائر، دار المواهب، 2015.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية

1. عبير امين فنخور الخوالدة، التنظيم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص وفقا لأحكام القانون الأردني، رسالة استكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في قانون الاعمال، كلية الدراسات العليا، جامعة فيلادلفيا، 2023/2022.
2. انفال سريدي، واقع الشراكة في الجزائر: دراسة حالة كل من مؤسسة CYCMA وETER ALGERIE، مذكرة تخرج مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، جامعة 8 ماي 1945، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2018/2017.
3. السبتي الشيخ، التجاني قريدة، عقد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، مذكرة مقدمة لاستكمال المتطلبات لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2024/2023.
4. جمال بوزكري الشراكة بين الجزائر والاتحاد الأوربي وتأثيرها على الاقتصاد الجزائري، رسالة ماجستير، (جامعة) وهران كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية تخصص اقتصاد دولي، 2013.

رابعا: المقالات والملتقيات

أ. المقالات

1. بن نعوم عبد اللطيف، دراسة تحليلية لبعض التجارب الدولية في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص لترقية الخدمات العامة، جامعة الجيلالي اليااس سيدي بلعباس، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، 2021.
2. صافة خيرة، الإطار القانوني للشراكة بين القطاع العام والخاص في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، المجلد 09، العدد 02، 2022.
3. جيلد كريمة، عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، مجلة الدراسات القانونية صنف ج، جامعة المدية، المجلد 7، العدد 2، 2021.
4. رشيد فراح، كريمة فرجي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة لتنفيذ وتنمية الاستثمارات العمومية، مجلة معارف، جامعة البويرة، قسم العلوم الاقتصادية، العدد 52، جوان 2017.
5. عيسى لحاق، حدة طعابة، عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص، مجلة المستقبل العربي للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي ادرار، المجلد 3، العدد 1، جوان 2019.
6. سيف باجس الفواعير، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص مفهومها وطبيعتها القانونية: دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون، 2016.
7. كمال سي محمد، احمد حرير، إمكانية تطبيق عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر، مجلة الاقتصاد الصناعي، المجلد 12، العدد 1، 2022.
8. مجاهد سيد احمد، حاج قويدر عبد الهادي، الحاج مختار محمد خير الدين، واقع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مصر – دراسة تحليلية.
9. ليث عبد الله القهيوي، الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص – دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، 2022.
10. هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، كلية الشريعة والقانون بطنطا (جامعة الازهر) قسم القانون العام، العدد 31، الجزء 4، 2016.
11. محفوظ برحمان، ملاك عراسه، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التشريع التونسي، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة البليدة 2، الجزائر، المجلد 11، العدد الأول.

ب. الملتقيات

1. عبد القادر ورسمه غالب، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.
2. نفيسة محمود، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مؤتمر الإسكان العربي، الفترة من 20-22 ديسمبر 2016، المملكة العربية السعودية، 2016.

خامسا: المراجع الأجنبية

1. Cornea, Sergiu, and Valentina Cornea. "Public-Private Partnership: Between Legal Requirements and the Real Needs." Juridical Tribune, vol. 2, no. 2, Sept. 2015.
2. European Commission, Guidelines for Successful Public-Private Partnerships.
3. OECD, Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships.

الفهرس

الصفحة	العنوان
أ	المقدمة
1	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص
02	المبحث الأول: مفهوم الشراكة وتمييزها عن المفاهيم المشابهة
02	المطلب الأول: تعريف الشراكة، أهدافها ومجالات تطبيقها
10	المطلب الثاني: تمييز الشراكة عن الصفقات العمومية والخصوصية
11	المبحث الثاني: تجارب الأنظمة المقارنة في تنظيم الشراكة
11	المطلب الأول: دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والتونسي
18	المطلب الثاني: نماذج عملية لعقود الشراكة
20	الفصل الثاني: النظام القانوني للشراكة بين القطاع العام والخاص في الجزائر
21	المبحث الأول: التأصيل القانوني والتنظيمي لعقود الشراكة
22	المطلب الأول: عرض النصوص القانونية ذات الصلة بالشراكة
30	المطلب الثاني: أنواع عقود الشراكة وخصائصها في التشريع الجزائري
37	المبحث الثاني: التحديات القانونية وآفاق الإصلاح
38	المطلب الأول: صعوبات تطبيق الشراكة في الجزائر
40	المطلب الثاني: مقترحات إصلاح المنظومة القانونية للشراكة
44	الخاتمة
46	قائمة المراجع

ملخص:

تتناول هذه المذكرة الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر، من خلال دراسة مفاهيمها وأنواعها، وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة، مع مقارنتها بالتجربتين المصرية والأردنية. وقد خلصت الدراسة إلى وجود فراغ تشريعي ومؤسسي يُعيق تفعيل هذا النمط التعاقد، ما يستدعي إصدار قانون خاص بالشراكة، وإنشاء هيئة تنظيمية وطنية، وتطوير الكفاءات الإدارية والقانونية. تهدف المذكرة إلى إبراز أهمية الشراكة كآلية بديلة ومبتكرة لتمويل وإنجاز المشاريع العمومية بفعالية وجودة.

الكلمات المفتاحية: الشراكة، القطاع العام، القطاع الخاص، PPP، القانون الجزائري، الصفقات العمومية، الاستثمار، الإصلاح التشريعي، الهيئة التنظيمية، التجربة المقارنة.

Abstract:

This thesis addresses the legal framework of Public-Private Partnerships (PPPs) in Algeria by examining their concepts, types, and the relevant legal texts, while also drawing comparisons with the Egyptian and Jordanian experiences. The study concludes that there is a legal and institutional gap hindering the effective implementation of such contracts. It emphasizes the need to adopt a specific PPP law, establish a national regulatory authority, and enhance legal and administrative capacities. This work highlights the importance of PPPs as an alternative and innovative mechanism for financing and implementing public projects in an efficient and sustainable manner.

Key Words: Partnership, public sector, private sector, PPP, Algerian law, public procurement, investment, legislative reform, regulatory authority, legal comparison.

Résumé :

Ce mémoire traite du cadre juridique du partenariat public-privé (PPP) en Algérie, en étudiant ses concepts, ses types et l'analyse des textes juridiques pertinents, tout en les comparant aux expériences égyptiennes et jordaniennes. L'étude conclut à l'existence d'un vide juridique et institutionnel entravant la mise en œuvre efficace de ce type de contrats, d'où la nécessité d'adopter une loi spécifique, de créer une autorité nationale de régulation, et de renforcer les compétences juridiques et administratives. Ce travail met en lumière l'importance du PPP comme mécanisme alternatif et innovant pour financer et réaliser des projets publics de manière efficace et durable.

Mots clés : Partenariat, secteur public, secteur privé, PPP, droit algérien, marchés publics, investissement, réforme législative, autorité de régulation, comparaison juridique.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة قاصدي مرباح ورقلة

التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز بحث

(ملحق القرار الوزاري رقم 1082 المؤرخ 27 ديسمبر 2020 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافئتها)

أنا الممضي أسفله.

إسم ولقب الطالب	التخصص	رقم بطاقة التعريف الوطنية	تاريخ الاصدار
1. مجوري صفاء	تقاون عام إقتصادى	11 00 11 099 00 81 60 004	2020/04/14
2. علوان مبروكة	تقاون عام إقتصادى	11 00 812 8000 494 0003	2020/03/14

المسجل (ة) بكلية الحقوق والعلوم السياسية بـورقـلة قسم الحقوق

والمكلف (ة) بالانجاز أعمال بحث مذكرة ماستر، عنوانها:

..... القانوني الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في انجاز البحث

المذكور أعلاه.

التاريخ: 2020/04/28

عل

1. توقيع المعني (ة)

2. توقيع المعني (ة)