

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر

– دراسة مقارنة –

***Public-Private Partnership: A Modern Mechanism For Creating
And Managing The Public Service In Algeria
–Comparative Study–***

– مسعودي إشراق، طالبة دكتوراه.¹

– مخبر التنمية المحلية المستدامة، جامعة يحي فارس المدية، الجزائر.

تاريخ الاستقبال: 2021/11/26 تاريخ القبول: 2022/01/16 تاريخ النشر: 2022/06/20

– ملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى التعرف على النموذج الجزائري للشراكة بين القطاعين العام والخاص وتحديد النماذج الدولية التي استوحى منها أهم أشكاله وأساليبه، بالاستعانة بكل من المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن.

وقد خلصت هذه الدراسة أن الجزائر لديها تجربة إيجابية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، رغم من غياب نظام قانوني موحد خاص بهذا النوع من الشراكة، باستثناء بعض الأساليب المنصوص عليها في بعض القوانين القطاعية الخاص وكذا التشريع الأخير المرتبط بتفويض المرفق العام، والمستوحاة أغلبها من النموذج الفرانكفوني.

– الكلمات المفتاحية: تفويض المرفق العام، شراكة بين القطاعين العام والخاص، عقد البوت.

– **Abstract :**

This research paper aims to identify the Public Private Partnership (PPP) Algerian model and to determine the international models from which it was inspired by its most important forms and methods, using both the descriptive analytical approach and the comparative approach.

This study concluded that Algeria has a positive experience in the field of the Public Private Partnership (PPP), despite the absence of a unified legal system for this type of partnership, with the exception of some methods stipulated in some Special Sectoral Laws as well as the recent legislation related to public service delegation, most of which are inspired by Francophone model.

Keywords: BOT, Public Service Delegation, Public Private Partnership (PPP).

¹ – البريد الإلكتروني: messaoudi.ichrak@univ-medea.dz

إن الانتقال إلى نظام اقتصاد السوق أدى إلى تحرير القطاع الخاص بعدما كان يقتصر نشاطه على مجالات ثانوية واستثمارات متواضعة في ظل النظام الاشتراكي، فأصبح متواجدا في جميع القطاعات والمجالات ويتحكم في مختلف التكنولوجيات، في المقابل وجدت الحكومات نفسها مضطرة إلى مضاعفة استثماراتها العامة خاصة في مجال البنى التحتية الاجتماعية والاقتصادية، من أجل مجاراة التطور الذي عرفه القطاع الخاص وجذب المزيد من الاستثمارات، غير أنها وصلت إلى مرحلة أين أصبحت غير قادرة على تحمل جميع الأعباء العامة الملقاة على عاتقها والاستجابة النوعية والكمية لحاجات المتزايدة للأفراد والمنظمات، وهو ما جعلها تقن أخيرا أن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد وجمع كافة الإمكانيات المتاحة من طاقات وموارد وخبرات كل من القطاع العام والقطاع الخاص لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى قيادة عملية التنمية وتحقيق الأهداف المنشودة.

1.1. إشكالية الدراسة : الجزائر، كغيرها من الدول، واكبت هذا التوجه العالمي وتبنت نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنشاء وتسيير بعض المرافق العام، فخلقت بعض التشريعات والتنظيمات لتأسيس بعض أساليب المشاركة بالاستناد إلى التجارب والخبرات الدولية التي أسفرت عن تنوع وتباين كبير في هذه الأساليب، وهو الأمر الذي قادنا إلى التساؤل حول : ما هي أهم أشكال وأساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي ساهمت في إنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر بالنظر إلى التجارب الدولية في هذا المجال ؟

1.3. أهداف الدراسة : تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على النموذج الجزائري للشراكة بين القطاعين العام والخاص وتحديد النماذج الدولية التي استوحى منها أهم أشكاله وأساليبه.

1.4. منهج الدراسة : تم الاعتماد في إنجاز هذه الورقة البحثية على منهج وصفي تحليلي لإبراز وتفسير المفاهيم المتعلقة بموضوع البحث والتعرف على النماذج الدولية للشراكة بين القطاعين العام والخاص ومقارنتها مع النموذج الجزائري باعتماد على المنهج المقارن.

1.5. خطة الدراسة : للإجابة على إشكالية البحث، تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة محاور الآتية أدناه:

المحور الأول : عموميات عن المرفق العام

المحور الثاني : الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر

المحور الثالث : الأشكال العالمية للشراكة بين القطاعين العام و الخاص —دراسة مقارنة مع الجزائر—

2. عموميات عن المرفق العام

يعتبر المرفق العام مظهر من مظاهر الوظيفة الإدارية للدولة يهدف لتحقيق النفع العام، وتعود فكرة نشأته إلى العصور الوسطى، حيث عرف منذ ذلك الوقت عدة تطورات في مفهومه وشكله وأساليبه إدارته، نتيجة لتحولات إيديولوجية واقتصادية و اجتماعية.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر -دراسة مقارنة-

1.2. تعريف المرفق العام: اختلف الفقهاء والمفكرين حول تعريف واحد وثابت للمرفق العام، ونستطيع أن نقابل اتجاهين رئيسيين في هذا المجال، يهتم الاتجاه الأول بالناحية العضوية أو الشكلية، ويهتم الاتجاه الثاني بالناحية الموضوعية أو الوظيفية أو المادية.

المعنى العضوي ويفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري. أما المعنى الموضوعي فيتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة. وعلى ذلك يمكن القول بأن المرفق العام هو في حالة السكون المنظمة التي تقوم بنشاط معين، أما في حالة الحركة فهو النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات عامة بغض النظر عن الجهة التي تؤديه¹.

غير أنه، قد اتجه الرأي الراجح في الفقه إلى الجمع بين المعنيين العضوي والمادي لتعريف المرفق العام، وعلى هذا الأساس فإن التعريف الحديث للمرفق العام هو كل نشاط تقوم به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات العامة².

2.2. أثر تطور دور الدولة علي مفهوم المرفق العام: لقد لعبت الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية وما صاحبها من إيديولوجيات وتيارات فكرية دورا كبيرا في تشكيل وظائف وأدوار الدولة وهو ما انعكس على مفهوم المرفق العام الذي عرف تطورا مستمرا علي مراحل تاريخية مختلفة يمكن رصدتها من خلال أدوار الدولة المختلفة كما يلي :

1.2.2. الدولة الحارسة : كان المفهوم الليبرالي التقليدي يقصر المرفق العام علي النشاطات معينة مثل الدفاع الوطني، العدل والشرطة، وهي نشاطات تهتم بصورة أساسية بالحفاظ على النظام، ضمن هذا الأفق كانت الدولة وكل جهازها الإداري عبارة عن حراس للنظام الليبرالي الذي كانت تنشط بداخله المبادرات الفردية. وفي كل الأحوال، فإن على السلطة العامة ألا تتدخل في النشاطات الصناعية والتجارية المربحة وذلك تحت طائلة منافسة المشروع الخاص ومالكي وسائل الإنتاج بصورة غير طبيعية وغير نظامية³.

2.2.2. الدولة المتدخلة: نظر لما خلفته الحربين العالميتين و نتائج الأزمة الاقتصادية 1929، أخذت الدولة تتحمل أعباء القطاعات التي تعجز عنها المبادرة الخاصة إما لان الأرباح المحققة تكون ضعيفة أو سلبية، أو لان رأس المال الذي يجب أن يستثمر ويجمد فيها يكون كبيرا جدا⁴، وقد ترتب على ذلك أنّ وظيفة الدولة تغيرت،

¹ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص 86.

² سليمان عبد الرحمن أكثم وجيه ، تنظيم المرافق العامة " دراسة مقارنة "، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2014، ص 16.

³ احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، تر: محمد عرب صاصيلا، سلسلة العلوم القانونية و الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 432 .

⁴ المرجع نفسه، ص 435 .

حيث أصبح لها دورا متزايدا في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للدولة التي كانت موجودة مثل الأمن والحماية والعدالة وإقامة المرافق العامة¹.

3.2.2. الدولة الاشتراكية : إن انتشار مفهوم الدولة المنتجة أدى إلى وصول تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلى أقصاه حينما تملك وسائل الإنتاج وحظرت على الأفراد المبادرة في الإنتاج²، فأصبحت الدولة مسؤولة عن توفير قدر من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وضمان تحقيق درجة أكبر من العدالة والمساواة بينهم، وذلك بحماية مستوى النشاط الاقتصادي والعمالة ودفع التنمية الاقتصادية عن طريق خلق الاستثمار والتصنيع من خلال وضع الخطط الاقتصادية في شكل مخططات رباعية وخماسية تحدد الأهداف التي ينبغي الوصول إليها وبيان الوسائل والأساليب التي تضمن تحقيقها، وتصدر الإشارة انه بالموازاة مع بدأ انهيار الاتحاد السوفياتي والنظام الاشتراكي ككل، راح الفكر الليبرالي يتجدد عبر تياراته العديدة، وعمل على حصر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلى أدنى الحدود عن طريق سياسات خوصصة القطاع العام³.

4.2.2. دولة الرفاه او الراعية : انطلاقا من مبدأ الحرص على استمرارية وجود النظام الرأسمالي، فقد رأى العديد من الاقتصاديين والمفكرين ضرورة انتهاز طرق جديدة في التفكير والتعامل مع المعطيات الواقعية وتقديم التحليل الملائم، فكانت نظرية تكييف الرأسمالية للظروف المتطورة كأحد أهم تلك الطرق، ودولة الرفاه واحدة من أشكال الدولة الرأسمالية المكيفة وهي صورة حية للدولة المتدخلة، فالرأسمالية الحديثة هي التي تتنازل فيها الطبقة مالكي وسائل الإنتاج عن إدارة مشروعاتهم أي فئة المديرين أو المنظمة، ليبدأ عهد جديد يدعى بعهد المدراء، وتشمل الأدوات الرئيسية لتحقيق دولة الرفاه علي كل من التنظيم و التوجيه، التأمين، الحركة العمالية، سياسة المالية العامة، النمو المرتفع و التشغيل الكامل⁴.

ومن خلال ما سبق، نستخلص أن مفهوم المرفق العام، لا يمكن أن يكون مفهوما قانونيا مجردا وحياديا، وليس له من معنى إلا في ضوء محتواه والغايات الاقتصادية والاجتماعية التي أسندت له والتي يجب تحديدها مسبقا قبل إعداد النظام القانوني للمرفق العام وتعيين الجهة المؤهلة لإحداث هذا المرفق أو ذاك⁵.

3.2. إنشاء المرفق العام : تختلف أداة الدولة في الاعتراف بالمرفق وإنشائه باختلاف النظم السياسية، واختلاف أحكام الدساتير في هذا الخصوص، ويمكن القول بأن النظم تدور في هذا المجال بين وسيلتين⁶ :

¹ رجاء خضر ابشر، عصام عبد الوهاب بوب، أصول تدخل الدولة في ترقية النشاط الاقتصادي دراسة مقارنة بين النظام الاقتصادي الإسلامي والتقليدي، مجلة العلوم الاقتصادية، عمادة البحث العلمي، كلية التجارة، جامعة نيلين، 2014، ص 11

² سليمان عبد الرحمن أكثم وجيه، مرجع سابق، ص 4.

³ أحمد سبع، دور الدولة في الاقتصاد بين الضرورة و الحدود، المجلة الجزائرية للعملة و السياسات الاقتصادية، جامعة الجزائر 3 ، 2016، العدد 07، ص ص 158-159.

⁴ احمد الخليل الحسيني، خالد حسين علي، إشكالية دولة الرفاه بين الأسباب والنتائج، مجلة القادسية للعلوم الاقتصادية والإدارية ، كلية الإدارة و الاقتصاد، جامعة القادسية، 2006، المجلد 8 ، العدد 2، ص 102-104.

⁵ احمد محيو، مرجع سابق، ص 435 .

⁶ محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، جامعة بنها ، بدون تاريخ ، ص ص 208-210.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر -دراسة مقارنة-

1.3.2. إنشاء المرفق العام بقانون : تعني هذه الوسيلة أن لا يقوم مرفق عام إلا بقانون، بمعنى أن يكون إنشاء المرافق العامة من اختصاص السلطة التشريعية، التي تتولى إنشاء المرافق العامة بقوانين تصدر عنها، وإذا ما تقرر ذلك، فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية إنشاء المرافق العامة لأن ذلك منوط بالسلطة التشريعية صاحبة الولاية في إصدار القوانين.

2.3.2. إنشاء المرافق العامة بأداة إدارية: الغرض هنا أن الدستور قد منح السلطة التنفيذية سلطة إنشاء المرافق العامة، وغالباً ما يكون ذلك من اختصاصات رئيس الدولة باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية وبهذا يكون إنشاء المرفق العام بمرسوم ملكي أو بقرار جمهوري حسب نظام الحكم ويصدر رئيس الدولة قرار الإنشاء دون حاجة للرجوع للهيئة التشريعية.

مع ضرورة التنبيه إلى أن إنشاء المرافق العامة يتم بأسلوبين¹، يركز الأسلوب الأول على أن تقوم السلطة المختصة بإنشاء المرفق ابتداءً، أما الأسلوب الثاني يقوم على أن تعتمد السلطة على نقل ملكية بعض المشروعات الخاصة إلى الملكية العامة، كتأميمها لاعتبارات المصلحة العامة مقابل تعويض عادل.

4.2. تسيير المرفق العام : ويمكن أن نميز عدة أساليب وأنماط تسييره ، كما هو مبين أدناه :

1.4.2. أسلوب الاستغلال المباشرة : هو أن تقوم الإدارة بنفسها بتشغيل المرفق بأساليب القانون العام مستخدمة في ذلك عمالها وأموالها، سواء أكانت الإدارة مركزية أم محلية، ولا يتمتع المرفق بشخصية معنوية مستقلة، وتتبع طريقة الاستغلال المباشر عادة في إدارة المرافق العامة الإدارية نظراً لخطورتها أو لإحجام عن القيام بها لقلة وانعدام أرباحها مثل الوزارات والجماعات الإقليمية، غير أن الحكومات تلجأ إلى هذه الطريقة أحياناً لإدارة بعض المرافق الصناعية أو التجارية كمرفق السكك الحديدية أو الاتصالات السلكية واللاسلكية.²

2.4.2. أسلوب الهيئات والمؤسسات العامة : قد يلجأ المشرع إلى أسلوب آخر لإدارة المرافق العامة فيمنح إدارتها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة و يسمح لها باستخدام وسائل القانون العام ويكون موظفيها موظفين عموميين وأموالها أموالاً عامة وأعمالها أعمالاً إدارية³. ويترب على تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية أن تكون له ذمة مالية خاصة بإيراداتها ومصروفاتها، يتحمل في حدودها مسؤولية أعماله، و يكون له حق الترفع أمام القضاء، و يكون له قدر من الاستقلال في اتخاذ القرارات وإبرام التصرفات المتصلة بتحقيق الهدف الذي أنشئ من أجله و في حدود هذا الهدف، وذلك مع خضوعه في ممارسة أعماله لرقابة الحكومة فيما يسمى بالصيانة الإدارية⁴.

3.4.2. أسلوب امتياز المرافق العامة: ويرتكز هذا الأسلوب على إبرام عقود إدارية يتولى بمقتضاها أحد أشخاص القانون بتشغيل أحد المرافق العامة الاقتصادية لمدة محدودة، على مسؤوليته وبواسطة عماله وأمواله،

¹ مازن راضي ليلو ، مرجع سابق، ص 95.

² ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص 441.

³ مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 101 .

⁴ ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص 442.

مسعودي إشراق

مقابل رسوم يدفعها المنتفعون بالمرفق. فنظام الامتياز لا يصلح إلا بالنسبة للمرافق الاقتصادية التي يدفع المنتفع بها مقابلًا لانقطاعه، فهو لا يتلاءم مع المرافق الإدارية أو المرافق المجانية التي تقدم خدماتها للجمهور دون مقابل ويحاول نظام الامتياز التوفيق بين اعتبارين: أولهما يتعلق بالمصلحة العامة المتمثلة في ضمان إدارة المرافق العامة، أما الاعتبار الثاني فيتعلق بالمصلحة الخاصة للملتزم الذي يقبل إدارة المرفق وتحمل أعبائه إلا لتحقيق ربح¹.

إن هذه الأساليب ظهرت عندما استولت الدولة على بعض النشاطات أو المؤسسات وذلك على إثر التأمينات التي حصلت غداة الحرب العالمية الثانية في ميادين الطاقة (الغاز، الكهرباء، الفحم) والنقل، المصاريف والتأمين... الخ². وهكذا تحولت أموال عديدة ونشاطات مختلفة للملكية الدولة أو أصبحت محصورة بالسلطة العامة، ولهذا لجئ لوسائل يبدو أنها أكثر تكيفا مع الواقع الجديد وهي : المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية، الشركات الوطنية، شركات الاقتصاد المختلط و المؤسسة المسيرة ذاتيا³.

3. الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر

تبنت الجزائر الأسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص كنتيجة حتمية للوضعيات الاقتصادية التي سادت في الفترات الماضية وكأسلوب حديث مواكب للاتجاه العالمي في مجال إدارة وإنشاء المرافق العامة.

1.3. مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص: هو مفهوم قانوني حديث ظهر لأول مرة سنة 1987، بالصيغة الآتية: "نظام يجمع بين المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين"، أما في ميدان العلاقات الاقتصادية فقد استعمل مصطلح الشراكة لأول مرة في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة، في نهاية الثمانينات⁴.

1.1.3. تعريف بعض المنظمات و الجهات الدولية

عرفت مجموعة البنك الدولي الشراكة بين القطاعين العام والخاص علي أنها : « ترتيبات، تكون عادة على المدى المتوسط والطويل، بين القطاعين العام والخاص حيث يتم إدارة بعض الخدمات التي هي من مسؤولية القطاع العام من قبل القطاع الخاص، محتومة باتفاق واضح على الأهداف المشتركة لتقديم الخدمات متعلقة بالبنية التحتية و / أو الخدمات العامة »⁵.

وعرفها صندوق النقد الدولي علي أنها : « الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول و خدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة أن تقدمها الحكومة، وتدخل الشراكة في عدة مجالات للبنية التحتية والاقتصادية

¹ ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص 458.

² احمد محيو، مرجع سابق، ص 449 .

³ المرجع نفسه ، ص 451.

⁴ صونية نايل ، نموذج الشراكة الإستراتيجية بين المؤسسات العمومية المسيرة لخدمات المياه والقطاع الخاص في الجزائر، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعقدة، الصادرة عن مركز جيل للبحث العلمي، الجزائر، العدد 23، مارس 2018، ص 41.

⁵ World Bank; Asian Development Bank; Inter-American Development Bank, **Public-Private Partnerships : Reference Guide, Version 2.0, 2014, p 20, from World Bank:** <https://documents1.worldbank.org/curated/en/600511468336720455/pdf/903840PPP0Refe0Box385311B000PUBLIC0.pdf> (Retrieved November 16, 2021)

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر -دراسة مقارنة-

والاجتماعية، وغالبا ما تتركز في بناء وتشغيل المستشفيات والمدارس والسجون والطرق والأنفاق وشبكات الإنارة والمطارات والموانئ ومحطات المياه والكهرباء»¹.

في حين قد وضعت اللجنة الأوروبية أربعة معايير يتم بموجبها تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص²:

- مدة طويلة نسبيا للشراكة،
- طريقة تمويل المشاريع، الذي يمول جزء منها القطاع الخاص، وأحيانا من طرف مختلف الفاعلين.
- الدور المهم للفاعل الاقتصادي، الذي يشارك في مختلف مراحل المشروع (التصميم وإنجاز وتشغيل والتمويل)،
- في حين أن الشريك العام يركز بشكل أساسي على تحديد الأهداف التي يجب تحقيقها من حيث المصلحة العامة، جودة الخدمات المقدمة ، وسياسة التسعير ، وضمان الامتثال لهذه الأهداف ؛
- توزيع المخاطر بين الشريك العام والشريك الخاص وفقاً لقدرات الأطراف المعنية لتقييمها ومراقبتها وإدارتها.

2.1.3. من الناحية القانونية : إن الاطلاع على التشريعات القانونية لمختلف الدول في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص نجدها قد قدمت تعاريف منفصلة وخاصة لكل أسلوب من أساليب الشراكة على حد، تعريفات تعكس بالدرجة الأولى نوعية الشراكة التي ترغب السلطة العامة في إنشائها بما يتوافق وأعرافها القانونية وكذا مناخها السياسي والاقتصادي والاجتماعي وطبيعة توجهها الاستثماري، فهناك فرق بين الشراكة كنظام وبين عقود الشراكة التي تعتبر شكل واحد من أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى جانب أشكال أخرى، هذا على رغم من أن جميع أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص تشترك من الناحية القانونية في كونها عقود إدارية تبرم بين طرف عام وطرف خاص للقيام بمهام محدد لفترة زمنية معينة وبطرق تموين متفق عليها مسبقا، ولكن يبقى موضوع العقد وطريقة التمويل وطبيعة الخدمة وحجم الخطر هو الذي يحدد عن أي شكل من أشكال الشراكة نحن بصدد، لهذا نجد أن أغلب تعريفات المنظمات الدولية قد أشارت إلى الطابع القانونية لهذه الشراكات دون تحديد شكلها القانوني نظرا لاختلاف أساليبها وتباينها، فلا يمكن حصرها جميعا في وصف واحد بل ذهبت إلى ابعاد من ذلك عندما عرفت نظام الشراكة بأوجه تفاعل أو تعاون أو ترتيبات...إلخ، وبذلك تركت المجال مفتوح للاجتهاد القانوني في ابتكار عقود شراكة جديدة في المستقبل (وهو ما يعرف بالمعنى الواسع). في حين أن التشريع القانوني ملزم بالدقة والتفصيل باعتباره الأرضية التي يقوم عليه هذا النظام من جهة وهو المرآة العاكسة لتوجه وسياسة أي دولة من جهة أخرى (وهو ما يعرف بالمعنى الضيق).

3.1.3. من المنظور الجزائري : في الجزائر، تعتبر الأدبيات المتعلقة بمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص محدودة، ويعتمد أغلب المهتمين الجزائريين -أشخاص أو منظمات- على التعريفات المستوردة من المنظمات أو

¹ برناردين اكينوي و آخرون، الاستثمار العام و الشراكة بين القطاعين العام و الخاص، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد40 ، صندوق النقد الدولي، 2007، ص 04 .

² Nicolas Beausset, Michel Gonnet, *Partenariats public-privé en Méditerranée: État des lieux et recommandations*, La collection Construire la Méditerranée, L'Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen (ipemed), Février, 2012, p 6.

مسعودي إشراق

المعاهد الدولية القانوني أو الاقتصادي في جميع منشوراتهم أو أعمالهم أو نشاطاتهم، أما المشرع الجزائري فقد قدم تعريفات لبعض أشكال الشراكة في صورة التفويض والتي سنتطرق إليها في المحور الثالث، في حين نجد أن ميثاق الشراكة الذي وقع في أواخر عام 2017 من طرف الثلاثية (الحكومة ، المركزية النقابية ومنظمات أرباب العمل) قد عرف الشراكة علي أنها : « تجمع كيانات، وفق ترتيبات مختلفة، تسمح بالاستفادة من طاقات الشركاء التي ينتج عنها انجاز مشاريع اقتصادية ذو منافع مشتركة »¹، ولكن هذا التعريف يخص الشراكة بين القطاع الخاص والمرافق العامة الاقتصادية فقط دون باقي المرافق العامة الأخرى الإدارية أو الاجتماعية أو المهنية.

وفي الأخير، ومن خلال ما سبق، يمكن تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها: تلك العلاقة بين القطاعين العام والخاص التي تهدف إلى إحداث وتنفيذ مشاريع عام كبرى على المدى المتوسط والبعيد، وفق ترتيبات قانونية خاصة تقوم على توضيح المسؤوليات، توزيع المخاطر وتحديد طرق التمويل بين الشركاء.

2.3. التطور القانوني لنظام الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في الجزائر : لقد تأثر نظام الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بالتيارات الفكرية والأنظمة الاقتصادية التي كانت تتبناها الجزائر، وعليه فقد مر تطوره بعدة مراحل، تميزت كل مرحلة بصور تشريعات عكست إرادة و توجه الدولة في كل الفترة :

1.2.3. المرحلة الاحتكارية: لقد كان للتوجه الاشتراكي للجزائر غداة الاستقلال وإلى غاية الثمانينات، انعكاسات على استثمارات القطاع الخاص الوطني والأجنبي، والذي تم التعامل معه بنوع من التحفظ والحذر، ويظهر ذلك جليا من خلال التشريعات المتعلقة بالاستثمار التي ميزت تلك الفترة والتي تمثلت أساسا في قانوني الاستثمار 1963² و 1966³، والتي ركزت على تخصيص مجالات ثانوية لتدخل الاستثمارات الأجنبية، مع ضرورة الحصول على اعتماد مسبق من السلطات الإدارية وذلك بموجب المادة 4 من قانون الاستثمارات 1966. كما اعتمدت نظام الشركات ذات الاقتصاد المختلط، بموجب المادة 23 من قانون 63-277 والمادة 3 من الأمر 66-284، فأجاز المشرع الجزائري للدولة الاشتراك مع الرأس المال الخاص الأجنبي أو الوطني لتأسيس هذا النوع من الشركات إلا أن هذه المشاركة كانت هي الأخرى محدودة، حيث اشترطت الدولة شروطا جد صعبة ذات طابع اشتراكي، كما يمكن للمستثمر الأجنبي التدخل في إطار المناقصات التي تعرضها الدولة تنفيذًا لمخططاتها الاقتصادية التنموية في كل القطاعات الاقتصادية⁴.

2.2.3. مرحلة التحرير التدريجي للقطاع الخاص : مع مطلع الثمانينات ومع بؤادر الانتقال إلى اقتصاد السوق كان لابد من تحرير القطاع الخاص سواء الوطني أو الأجنبي، وقد تم ذلك من خلال التشريعات التالية :

¹ UGTA , *Charte Relative au Partenariat des Sociétés*, rencontre tripartite, Algérie, 23 Décembre 2017 , p 6.

² قانون رقم 63-277، المؤرخ في 26 جويلية 1963، يتضمن قانون الاستثمارات، ج.ر.ع. 53، الصادرة في 02 أوت 1963.

³ أمر رقم 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، ج.ر.ع. 80، الصادرة في 17 سبتمبر 1966.

⁴ أمينة ركاب ، الشراكة كوسيلة قانونية لتنفيذ الاستثمار الأجنبي في الجزائر، ملتقى وطني حول الأطر القانونية للاستثمار الأجنبي في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، ورقلة، 2015، ص 6-7.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر -دراسة مقارنة-

- ميز المشرع خلال هذه الفترة بين الاستثمارات الوطنية والاستثمارات الأجنبية، حيث خصص لكل منها نصا تشريعيًا خاصا ومستقلا عن الآخر¹، فأصبحت بذلك الاستثمارات الأجنبية منظمة بالقانون رقم 82-13 المتعلق بالشركات المختلطة للاقتصاد²، أما الاستثمارات الوطنية فتخضع للقانون رقم 82-11 والمتعلق بالاستثمار والاقتصادي الوطني الخاص³.
- وفي نفس السياق، أصدر المشرع قانونا جديدا سنة 1986⁴ والذي تضمن أهم البنود الخاصة لفتح القطاع المحروقات أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، وحدد إطار الشراكة بين الشركة الوطنية سونا طراك والشركات النفطية الأجنبية.
- ثم أصدر القانون رقم 88-25⁵ الذي حرر سقف الاستثمار الخاص، وسمح له بالخوض في جميع المجالات الاقتصادية ماعدا القطاعات الإستراتيجية⁶.
- بالإضافة إلى القانون رقم 90-10⁷ والذي وضع حدا لاحتكار الدولة للاقتصاد، وأصبحت بموجبه المؤسسات الجزائرية العمومية أو الخاصة تخضع لنفس المعاملة، إذ تم إلغاء الفوارق بين القطاع العام والقطاع الخاص. كما كرس مبدأ حرية الاستثمار الأجنبي في كل القطاعات، بدون تفرقة بين المستثمر الوطني والأجنبي⁸. ثم ألحقه المشرع الجزائري بالمرسوم التشريعي رقم 93-12⁹ الذي أعفى القطاع الخاص الوطني والأجنبي من القيود التي كانت في ظل القوانين السابقة، فأصبح يقتصر على التصريح بدلا من إجراءات الموافقة التي كانت من قبل، إلى جانب منح المستثمرين العديد من الحوافز والضمانات قصد تشجيع وتطوير الاستثمار.
- كما قد تم تكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة في دستور 1996¹⁰، الذي فتح المجال أمام القطاع الخاص الوطني بكل حرية (المادة 37)، كما كرس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج (المادة 52).

¹ أمينة ركاب، مرجع سابق، ص 7.

² قانون رقم 82-13 المؤرخ في 28 أوت 1982 المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة للاقتصاد وسيرها، ج.ر.ع. 35 المؤرخة في 31 يوليو 1988، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 86-13 المؤرخ في 19 أوت 1986، ج.ر.ع. 35 الصادرة في 27 أوت 1986.

³ قانون رقم 82-11 المؤرخ في 21 أوت 1982 يتعلق بالاستثمار والاقتصاد الوطني الخاص، ج.ر.ع. 34، الصادرة في 24 أوت 1982.

⁴ قانون رقم 86-14 مؤرخ في 19 غشت 1986 المتعلق بأعمال التنقيب والبحث عن المحروقات واستغلالها ونقلها بالأنابيب، ج.ر.ع. 35، الصادرة في 27 غشت 1986.

⁵ قانون رقم 88-25، مؤرخ في 12 يوليو سنة 1988، يتعلق بتوجيه الاستثمارات الخاصة الوطنية، ج.ر.ع. 28، الصادرة في 13 جويلية 1988.

⁶ السعيد الدراجي، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية فعالة لتمويل التنمية المحلية، مجلة العلوم الانسانية، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، العدد 41، المجلد ب، جوان 2014، ص 315.

⁷ قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد و القرض، ج.ر.ع. 16، الصادرة في 18 أفريل 1990.

⁸ السعيد الدراجي، مرجع سابق، ص 315.

⁹ مرسوم تشريعي رقم 93-12، مؤرخ في 5 أكتوبر سنة 1993، يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ع. 64، الصادرة في 10 أكتوبر 1993.

¹⁰ مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتضمن تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996 المعدل و المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2004 يتضمن تعديل الدستور ، ج ر عدد 25 صادر

3.2.3. مرحلة التفويض القطاعي والمحلي : لقد جاءت هذه المرحلة بالموازاة مع المرحلة السابقة، حيث أن تقليص دور الدولة وتحرير القطاع الخاص، يعني تمرير بعض الأدوار من القطاع العام إلى القطاع الخاص، من خلال آليات قانونية وتنظيمية، قطاعية ومحلية، كرست نظام الشراكة في شكل تفويض من خلال تطبيقات أسلوب الامتياز في كل من :

- لاستغلال المصالح العمومية البلدية بموجب المادة 138 من قانون البلدية¹، والولاية بموجب المادة 130 من قانون الولاية²،
- لاستغلال المحروقات (النقل بواسطة الأنابيب) بموجب المادة 68 من قانون المحروقات³.
- قانون المياه⁴ الذي كرس أسلوب تفويض المرفق العام و أنشأ نظام قانوني لامتياز استعمال الموارد المائية بالإضافة إلى امتياز وتفويض الخدمة العمومية للمياه و التطهير.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-308 المؤرخ 18 سبتمبر 1996 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة⁵.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-475⁶ المؤرخ في 08 ديسمبر 1997، المتعلق بمنح امتياز المنشآت والهيكل الأساسية للرعي الفلاحي الصغير و المتوسط.
- قانون رقم 2000-705⁷ الذي ينص في أحكامه على منح امتياز بإنشاء المحطات الجوية وإنجازها وتشغيلها و استغلالها.
- قانون 02-01⁸ الذي ينص في أحكامه على منح امتياز استغلال شبكة الكهرباء و الغاز وتطويرها فوق إقليم محدد، بالإضافة إلى إنجاز ب هـ د ف المنشآت الجديدة لإنتاج الكهرباء.
- المرسوم التنفيذي رقم 04-417⁹ مؤرخ في 20 ديسمبر 2004، و المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال و معاملة المسافرين عبر الطرق و/أو تسييرها.
- الأمر رقم 03-110¹ الذي ينص في أحكامه على منح امتياز إنجاز و إستغلال محطة جوية أو مطار أو محطة طوافات بغرض فتحها للملاحة الجوية العمومية.

بتاريخ 14 أبريل 2002، معدل و متمم بموجب القانون رقم 08-09 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63 صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

¹ قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية، ج.ر.ع. 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.

² قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990 يتعلق بالولاية، ج.ر.ع. 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.

³ قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج.ر.ع. 50، الصادرة في 19 جويلية 2005.

⁴ قانون 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر.ع. 50، الصادرة في 4 سبتمبر 2005.

⁵ ج.ر.ع 55، الصادرة في 25 سبتمبر 1996.

⁶ ج.ر.ع 82، الصادرة في 14 ديسمبر 1997.

⁷ قانون رقم 2000-05 مؤرخ في 06 ديسمبر 2000، يعدل و يتم القانون رقم 06-98 المؤرخ في 27 يونيو 1998، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني، ج.ر.ع. العدد 75، الصادرة في 10 ديسمبر 2000.

⁸ قانون رقم 02-01 مؤرخ في 5 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ع 8، الصادرة في 6 فبراير 2002.

⁹ ج.ر.ع 82، الصادر في 22 ديسمبر 2004.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر -دراسة مقارنة-

4.2.3. مرحلة التفويض العام : تدخل المشرع الجزائري أخيرا ووضع أحكاما خاصة بأسلوب تفويض المرفق العام في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247² ، والذي يعتبر أول نص صريح يعرف أسلوب تفويض المرفق العام و يحدد أنواعه، في انتظار صدور النصوص التنظيمية لكيفية تطبيق أحكام المواد التي جاء بها هذا المرسوم. كما عرفت الجزائر حديثا توقيع ميثاق لشراكة بين القطاعين العام و الخاص يوم 23 ديسمبر 2017 من طرف ثلاثية تجمع كل من الحكومة ، المركزية النقابية ومنظمات أرباب العمل ، وهي وثيقة تحدد أساليب تنفيذ الشراكة بين المؤسسات العامة والخاصة، كما أن تنفيذ اتفاقية الشراكة سيكون محددًا بنصوص قانونية سيتم الإعلان عنها مستقبلا³.

4. الأشكال العالمية للشراكة بين القطاعين العام و الخاص -دراسة مقارنة مع الجزائر-

إن الإطلاع على التجارب والتقارير العالمية والدراسات العلمية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص نجدها تؤكد صعوبة تقديم تصنيف شامل ودقيق لجميع أشكال الترتيبات القانونية للشراكة، وهذا راجع، لأن كل شراكة يمكن أن يكون لها مجموعة من المعايير المختلفة اعتمادا على الأهداف المنشودة، غير أنه، وبصفة عامة، تتجه أغلب الدراسات إلى تبني التصنيف القائم على نموذجين أساسيين النموذج الفرانكفوني والنموذج الأنجلوساكسوني، في حين ذهبت أغلب الدول، بما فيها الجزائر، إلى تبني أساليب من النموذجين بما يخدم أهدافها و طبيعة استثماراتها.

1.4. النموذج الفرانكفوني : لفرنسا تقليد طويل في مجال التفويض، وقد أصبحت، مؤخرا، أحد الأسواق الرائدة في العالم في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص وإذا كانت الممارسة الفعلية للشراكات بين القطاعين العام والخاص قد انطلقت منذ سنوات الثمانينيات، فإن العمل بها تزايدت وتيرته مع اعتماد قانون متعلق بعقد الشراكة سنة 2004 وقد أدرج القانون، ضمن بنوده، إحداث هيئة خبيرة، هي هيئة دعم إنجاز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص MAPPP ملحققة بوزارة الاقتصاد والمالية، والتي تم إحداثها بمرسوم من أجل إجراء تقييم قبلي لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتقديم المساندة والدعم للأشخاص العموميين في ما يتعلق بإعداد عقود الشراكة، وكذا مرحلة التفاوض وتتبع تنفيذ العقود بين سنتي 2004 و 2012 تم توقيع 156 عقدا

¹ أمر رقم 03-10 مؤرخ في 13 غشت 2003 ، يعدّل و يتمّ القانون رقم 98-06 المؤرخ في 27 يونيو 1998 ، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني، ج.ر.ع. 48 ، الصادرة في 13 غشت 2003 .

² المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ع. 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.

³ FCE , *Charte sur le partenariat Sociétaire :une nouvelle approche pour le partenariat public Privé*, publié le 25/12/ 2017, sur Forum des chefs d'entreprise: <http://www.fce.dz/wp-content/uploads/2017/12/charte-partenariat.pdf> (Consulté le Novembre 4, 2021)

مسعودي إشراق

بمبلغ وصل حوالي 34 مليار أورو، منها 80% من قبل الجماعات المحلية¹. لقد شمل النموذج الفرانكفوني علي الأشكال و الأساليب المبينة أدناه :

الجدول رقم 01 : أشكال وأساليب الشراكة بين القطاعين العام و الخاص وفق النموذج الفرانكفوني

المرفق العام المعني	مدة العقد	هدف العقد	الأساليب	الأشكال
جميع العمليات الاستثمارية : تجهيزات، أشغال، خدمات تقنية	المدة المحددة وفقًا لفترة إهلاك الاستثمارات وطبيعته (بحد أقصى 20 عامًا)	يعهد إلى شريك خاص بمهمة إدارة واستغلال مرفق العام تجاريًا. ويرتبط أجر أساسا بنتائج تشغيل المرفق	عقود الخدمة	عقود تفويض مرفق عام
			عقد الإيجار	
			الامتياز	
			الوكالة المخفزة	
جماعات محلية الشرطة، العدالة، الدفاع، الصحة	18-99 سنة	يسمح للسلطة العامة المالكة لأصل غير منقول استجاره لطرف خاص الذي يقوم ببناء منشأة أو إدخال تحسينات ويأجرها إلى السلطة العامة مالكة الأرض.	الإجارة الحكرية BOA/ BOH	عقود إشغال الملك العمومي
الشرطة، العدالة، الدفاع	تفاوض حر لا تتجاوز 70 سنة	أسلوب يسمح للدولة والسلطات المحلية بمنح لطرف خاص تصريح الإشغال الوقي للملك العمومي (AOT) بحيث يقوم بإنجاز أشغال، أو بناء أو تركيب عقارات ذات طبيعة خاصة. ويمكن للدولة بعد ذلك الاستفادة من عقد الإيجار مع خيار الشراء (LOA) الذي يسمح لها بالحصول عليها.	تصريح الإشغال الوقي للملك العمومي AOT / LOA	
جميع المرافق العامة	المدة المحددة وفقًا لفترة إهلاك الاستثمارات أو طرق التمويل المختارة (بحد أقصى 99 عامًا)	مهمة شاملة تتعلق كليًا أو جزئيًا بتصميم وإحداث منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية مادية أو لامادية ضرورية لتوفير مرفق عام (التمويل والإنجاز أو التغيير والصيانة)		عقد الشراكة شكل مستوحاة من النموذج الانجلوسكسوني

المصدر:

- EPEC, France , **les unités de PPP et leur cadre institutionnel**, avril 2012, pp 47.48.
- **marche-public, PPP (Partenariat Public Privé) - Contrats de partenariat - Marchés de partenariat**, n.d, sur [marche-public.fr](http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm): <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm>. (Consulté le Novembre 22, 2022).

2.4. النموذج الأنجلوساكسوني : يعتبر برنامج عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المملكة المتحدة من أهم البرامج في أوروبا، حيث يغطي مجموع القطاعات الأساسية المعنية بصفقات أشغال الهندسة

¹ المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، رأي المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، مشروع قانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص، المغرب، إحالة رقم 09، 2014، ص 19. متاح على: www.ces.ma/ ، (تم الاطلاع عليه يوم 2021/10/18).

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر -دراسة مقارنة-

المدنية، فقد كان ما يقرب عن 650 مشروعا موضوع صفقات في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أكثر من 400 منها قيد الإنجاز ويصل المبلغ الإجمالي لنفقات الاستثمار المرتبطة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلى حدود 2014، 48 مليار جنيه بريطاني، أي ما يعادل، سنويا، 12 بالمائة من ميزانية نفقات التجهيز التي تنفقها الدولة. وتمثل السوق البريطانية، اليوم، بالنسبة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حوالي 25% من مجموع سوق الشراكة بالاتحاد الأوروبي، على الرغم من أن عددا كبيرا من بلدان أخرى تتوفر على برامج هامة وفي تزايد متواصل¹، هناك عدد كبير من الشراكات بين القطاعين العام والخاص ذات الأصل الأنجلوساكسوني التي تطورت تماشياً وبرنامج مبادرة التمويل الخاص PFI الذي ظهر في بريطانيا عام 1992. وتتخذ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في هذا النموذج أشكالا عديدة كما هو مبين أدناه :

الجدول رقم 02 : أشكال وأساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفق النموذج الأنجلوساكسوني

الأشكال	شرح مختصر
مبادرة التمويل الخاص Initiative de Financement Privé (PFI)	عقد البناء والتملك والتشغيل والتحويل (BOOT)
	عقد البناء والتملك والتشغيل (BOO)
	عقد البناء والتشغيل والتحويل (BOT)
	عقد التصميم، البناء، التمويل و التشغيل (DBFO)
	عقد التصميم، البناء، التمويل و التشغيل والصيانة (DBFOM)
	عقد التصميم، البناء والتسيير والتمويل (DCMF)
	عقد التجديد والتملك والتشغيل (ROO)
	عقد التشغيل و الصيانة (O et M)
	اتفاقية البناء (DB)
	عقد التأجير والتدريب والتحويل (LTT)
نتج عن تنفيذ هذا البرنامج (IFP) عقود غير محكومة بتشريعات أو تنظيمات محددة وملزمة ولكن تم تحديدها وفقاً لطبيعة المشروع على أساس المبادئ التوجيهية لوزارة المالية ومنشورات مجموعة العمل الخزينة غالب ما يتم تصنيف عقود IFP وفقاً لنظام الاستثمار (وبالتالي يمكن استحداث عدد كبير من العقود حسب طبيعة الاستثمار) :	
الشراكة المختلطة	والمعروفة باسم الشراكة المؤسسية هي عبارة عن شراكات تتم من خلال إنشاء كيان قائم على رأس مال مشترك بين القطاعين العام والخاص مثل الشركة شبه العامة (SEM) أو شركة ذات الاقتصاد المختلط (joint-ventures) . وهي تعتبر شكل من أشكال عقود الشراكة بين الشركات في مستوى الدولي أو الوطني.
عقد التسيير المؤسسة	هو عقد الذي تعهد الدولة بمقتضاه إلى شركة خاصة متخصص بالتسيير الجزئي أو الكلي لمؤسسة عمومية لفترة محددة، كما قد يشمل توفير خدمات للمؤسسة عمومية مثل وهو ما يسمح بتمير معارف و خبرات الى المؤسسة العمومية

المصدر:

¹ المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي ، مرجع سابق، ص 22.

- Ghassane HADJAR, *Le partenariat public-privé : transfert de connaissances managériales et apprentissage Cas d'entreprises publiques algériennes*, Thèse de doctorat ,institut d'administration des entreprises, université de NICE-SOPHIA ANTIPOLIS, 2014, pp 45-47.
- World Bank; Asian Development Bank; Inter-American Development Bank, op cit, pp 24-28.

3.4. النموذج الجزائري: حسب تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية للسنة 2016 حول التنمية الاقتصادية في إفريقيا، تعد الجزائر من بين الدول الإفريقية الخمس الأوائل الأكثر استثمارا في مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص خلال السنوات 15 الماضية، حيث وصل حجم استثماراتها إلى قيمة 13,2 مليار دولار خلال الفترة 1990-2015¹. إن غياب جهة رسمية مختصة في متابعة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص حال دون إمكانية إحصاء عدد المشاريع من هذا النوع وتقييم أهم الأساليب المنتهجة في إنجازها خاصة العقود الشراكة المبرمة على المستوى المحلي. وفي العموم، يمكن تحديد الأشكال التالية:

1.3.4. أسلوب تفويض المرفق العام : عرفه المشرع الجزائري بموجب المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247² على أنه أن قيام الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام المسؤول عنه إلى مفوض له، سواء كان شخص من القانون العام أو الخاص، الذي يتحمل بموجب اتفاقية مسؤولية تسييره والأخطار الناجمة عن ذلك مقابل العوائد المالية الناتجة عن استغلال المرفق العام موضوع الاتفاقية، كما حدد نفس المرسوم أربع أشكال لأسلوب تفويض المرفق العام، كما هو مبين في الجدول أدناه، ولكن ليس علي سبيل الحصر بل المشرع أعطى الحرية للسلطة المفوضة في إنشاء صور أخرى للتفاوض.

الجدول رقم 03 : أنواع عقود تفويض المرفق العام وفق التشريع الجزائري.

الأشكال	الأساليب	هدف العقد	التمويل
عقود تفويض مرفق عام	الامتياز	تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بإنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله وإما تعهد له فقط باستغلال المرفق العام.	يتقاضى أتاوي من مستخدمي المرفق العام. ويمول المفوض له المشروع بنفسه.
	عقد الإيجار	تعهد السلطة المفوضة للمفوض له تسيير مرفق عام وصيانتته	تمول السلطة المفوضة إقامة المرفق العام. ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوي من مستعملي المرفق العام.
	الوكالة المحفزة	تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير و صيانة المرفق العام.	السلطة المفوضة تمول إقامة المرفق العام ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية وحصصة من الأرباح عند الاقتضاء.

¹ CNUCED, *Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique*, New York, Genève: Nations Unies 2016, p 104.

² المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المشار إليه سابقا.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر -دراسة مقارنة-

تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام.		
نفس الإجراءات مثل الوكالة المحفزة و لكن السلطة المفوضة هي التي تحدد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحتفظ بالأرباح. وفي حالة العجز فإن السلطة المفوضة تعوض ذلك للمسير الذي يتقاضى أجرا جزافيا.	تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام	التسيير

المصدر : أنظر المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ع.50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.

2.3.4. عقد البناء و التشغيل و نقل الملكية BOT : على الرغم من غياب نظام قانوني خاص بهذا النوع من العقود، إلا أننا نجد أن المشرع الجزائري قد أوجد له تكريسا ضمنيا في بعض القوانين الخاصة تحت مظلة التفويض في صورة الامتياز، يتم من خلاله تجزئة المشروع إلى ثلاث مراحل أساسية هي البناء والتشغيل ونقل الملكية . نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر : قانون المياه 05-12 المعدل والمتمم، الذي نص في مادته 106 على إمكانية أن يشمل تفويض الخدمة العمومية بناء منشآت الري وإعادة تأهيلها وكذا استغلالها في إطار عمليات الشراكة بإدماج تصميم المشاريع وتمويل الاستثمارات المرتبطة بها. غير أنه هناك الكثير من القوانين الأخرى التي أشارت لهذا الأسلوب ومراحله في مجال الفلاحة والري، النقل البري والجوي، المحروقت، الأشغال العمومية بما فيها انجاز الطرق السريعة (تم ذكر بعضها في المحور الثاني).

3.3.4. امتياز استغلال الملك العمومي: تجدد هذه الآلية أساسها في القانون رقم 08-04¹ والذي ينص على أن امتياز استعمال الأملاك الوطنية العمومية، هو العقد الذي تقوم بموجبه السلطة صاحبة حق الامتياز، بمنح شخص معنوي أو طبيعي، حق استغلال ملحق الملك العمومي الطبيعي أو تمويل أو بناء و/أو أستغلال منشأة عمومية لغرض خدمة عمومية لمدة معينة، تعود عند نهايتها المنشأة أو التجهيز، محل منح الامتياز إلى السلطة صاحبة حق الامتياز. في حالة استغلال منشأة عمومية لغرض خدمة عمومية، يحصل صاحب الامتياز من أجل تغطية تكاليف الاستثمار والتسيير وكسب أجرته، على أتاوي يدفعها مستعمل المنشأة و الخدمة، ينتج عن منح الامتياز دفع صاحب الامتياز إتاوة سنوية على أساس القيمة التجارية ملحق الملك العمومي الممنوح لو و/أو نتائج استغلال هذا الملحق، تحصل لفائدة ميزانية الجماعة العمومية المالكة². ويعتبر هذا النوع من العقود قريبة من عقود إشغال الملك العمومي الفرنسية.

4.3.4. الشركات ذات الاقتصاد المختلط : تبنت الجزائر شكل الشركات ذات المختلط بصفة صريحة بموجب القانون 82-13 المتعلق بإنشاء وسير الشركات المختلطة للاقتصاد والمعدل والمتمم بموجب القانون 86-13

¹ قانون رقم 08-04 مؤرخ في 01 سبتمبر 2008 ، يحدد شروط و كفاءات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية ، ج.ر.ع. 49 ، صادرة في 03 سبتمبر 2008.

² بموجب المادة 19 من القانون رقم 14-08 ، المشار إليه سابقا.

مسعودي إشراق

المؤرخ في 19 أوت 1986¹. غير أن المشرع لم يعط مدلول قانونيا لها، وإنما اكتفى بالحكم على أنها تخضع في إنشائها إلى القواعد الواردة في قانون التجارة والمتعلقة بشركات المساهمة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهي وفقا لذلك شركة ذات أسهم تحوز فيها الدولة عن طريق مؤسساتها جزءا من رأسمالها، وإنشائها يكون في إطار المخطط الوطني للتنمية، وفي ظل إحترام أهداف المردودية المالية والاقتصادية²، إن خصوصيات الشركة ذات الاقتصاد المختلط من إشترك كل من القطاعين العام الخاص الأجنبي فيها، جعلت تأسيسها يجمع بين الطابع التعاقدية الذي يكفل نوعا من الحرية التعاقدية والتفاوض بين طرفيه والمتمثل أساسا في إبرام بروتوكول الاتفاق، وبين الطابع التنظيمي الذي يضمن تدخل الدولة لضمان استقلالها الاقتصادي، وذلك من خلال صدور قرار وزاري مشترك كشكل من الاعتماد في إنشاء الشركة ذات الاقتصاد المختلط³.

5. الخاتمة :

نخلص في نهاية هذه الورقة البحثية، أن الجزائر لديها تجربة إيجابية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتي تمحورت في إنشاء وتسيير بعض المرافق العامة خاصة المرافق العامة الاقتصادية منها، وقد استفادت البنية التحتية الاقتصادية من الحصة الأكبر من مجمل هذه العقود خاصة في القطاعات الطاقوية والمياه والأشغال العمومية والنقل والصناعة، مقارنة بالبنية التحتية الاجتماعية. وقد أسفرت هذه الدراسة المنصبة على تحديد أهم أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر، إلى النتائج التالية :

- إلى غاية اليوم، لا يوجد نظام قانوني خاص بهذا النوع من الشراكة، هذا باستثناء بعض القوانين الخاص المتعلقة بتنظيم بعض القطاعات وكذا التشريع الأخير المرتبط بتفويض المرفق العام.
- استوحى النموذج الجزائري للشراكة بين القطاعين العام والخاص أشكاله وأساليبه من النموذج الفرانكفوني أساسا من خلال أسلوب التفويض المرفق العام و النموذج الانجلوساكسوني بدرجة أقل.
- رغم حداثة نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر، إلا انه لا توجد حصيلة رسمية للعدد مشاريع الشراكة المنجزة وتكلفتها المالية خاصة فيما يتعلق بالمستوى المحلي.
- بالاعتماد على النتائج المتوصل إليها، السابق ذكرها، وبغرض تفعيل نظام الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص في الجزائر نوصي بما يلي :
- وضع نظام قانوني محكم وسليم يغطي كافة أوجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص ويحدد بدقة صياغة العقود التي يمكن إبرامها في المستقبل لتقليل من تكاليف التفاوض المرتفعة الناتجة عن غياب التشريع والتحويل المدروس للمخاطر.

¹ القانون 82-13، المشار إليه سابقا.

² خيدر ريم، الشراكة في ظل اقتصاد السوق، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015، ص 12.

³ نفس المرجع سابق، ص 22.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر -دراسة مقارنة-

- إنشاء وحدة مركزية للشراكة (عادة ما تكون تابعة لوزارة المالية حسب التجارب الدولية) والتي تختص بالإشراف والمتابعة القبلية للمشاريع الشراكة من خلال دراسة جدوها الاقتصادية والمتابعة البعيدة من خلال إحصاء هذا النوع من المشاريع وتقييمها بهدف التحسين وتعديل المستمر واكتساب خبرة في هذا المجال.
- تعزيز دور الجماعات المحلية في إبرام عقود شراكة مع القطاع الخاص، وذلك باعتبار أن لديها قدرة على معرفة الحاجات المحلية وتلبيتها بفعالية نظرا لأنها أقرب إلى المواطن وفي احتكاك دائم معه.
- تأمين درجة عالية من الشفافية بما يكفل دراسة العروض وفق التشريع و التنظيم المعمول بهما و بما يتوافق مع مبدأ المنافسة في اختيار أحسن المشاريع.

6. قائمة المراجع :

1.6. المراجع باللغة العربية :

- احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط 4، تر: محمد عرب صاصيلا، سلسلة العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- احمد الخليل الحسيني، خالد حسين علي، إشكالية دولة الرفاه بين الأسباب والنتائج، مجلة القادسية للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، 2006، المجلد 8، العدد 2.
- أحمد سيع، دور الدولة في الاقتصاد بين الضرورة و الحدود، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2016، العدد 07.
- أمينة ركاب، الشراكة كوسيلة قانونية لتنفيذ الاستثمار الأجنبي في الجزائر، ملتقى وطني حول الأطر القانونية للاستثمار الأجنبي في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، ورقلة، 2015.
- برناردين اكيثوي و آخرون، الاستثمار العام و الشراكة بين القطاعين العام الخاص، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد 40، صندوق النقد الدولي، 2007.
- خيدر ريم، الشراكة في ظل اقتصاد السوق، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015.
- رجاء خضر ابشر، عصام عبد الوهاب بوب، أصول تدخل الدولة في ترقية النشاط الاقتصادي دراسة مقارنة بين النظام الاقتصادي الإسلامي والتقليدي، مجلة العلوم الاقتصادية، عمادة البحث العلمي، كلية التجارة، جامعة نيلين، 2014.
- السعيد الدراجي، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية فعالة لتمويل التنمية المحلية، مجلة العلوم الانسانية، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، العدد 41، المجلد ب، جوان 2014.
- سليمان عبد الرحمن اكثم وجيه، تنظيم المرافق العامة " دراسة مقارنة "، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2014.
- صونية نايل، نموذج الشراكة الإستراتيجية بين المؤسسات العمومية المسيرة لخدمات المياه والقطاع الخاص في الجزائر، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، الصادرة عن مركز جيل للبحث العلمي، الجزائر، العدد 23، مارس 2018.
- أمر رقم 03-10 مؤرخ في 13 غشت 2003، يعدل و يتمم القانون رقم 98-06 المؤرخ في 27 يونيو 1998، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني، ج.ر.ع. 48، الصادرة في 13 غشت 2003.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر -دراسة مقارنة-

- أمر رقم 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، يتضمن قانون الاستثمارات، ج.ر.ع. 80، الصادرة في 17 سبتمبر 1966.
- قانون 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005 ، يتعلق بالمياه، ج.ر.ع. 50، الصادرة في 4 سبتمبر 2005.
- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 5 فبراير 2002 ، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ع. 8 ، الصادرة في 6 فبراير 2002
- قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالحقوقات، ج.ر.ع. 50، الصادرة في 19 جويلية 2005.
- قانون رقم 08-04 مؤرخ في 01 سبتمبر 2008 ، يحدد شروط و كفاءات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية ، ج.ر.ع. 49 ، صادرة في 03 سبتمبر 2008.
- قانون رقم 2000-05 مؤرخ في 06 ديسمبر 2000 ، يعدل و يتمم القانون رقم 06-98 المؤرخ في 27 يونيو 1998، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني ، ج.ر.ع. العدد 75 ، الصادرة في 10 ديسمبر 2000.
- قانون رقم 63-277، المؤرخ في 26 جويلية 1963، يتضمن قانون الاستثمارات، ج.ر.ع. 53، الصادرة في 02 أوت 1963.
- قانون رقم 82-11 المؤرخ في 21 أوت 1982 يتعلق بالاستثمار والاقتصاد الوطني الخاص، ج.ر.ع. 34، الصادرة في 24 أوت 1982.
- قانون رقم 82-13 المؤرخ في 28 أوت 1982 المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة الاقتصاد وسيورها، ج.ر.ع. 35 المؤرخة في 31 يوليو 1988، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 86-13 المؤرخ في 19 أوت 1986، ج.ر.ع. 35 الصادرة في 27 أوت 1986.
- قانون رقم 86-14 مؤرخ في 19 غشت 1986 المتعلق بأعمال التنقيب والبحث عن المحروقات واستغلالها ونقلها بالأنابيب، ج.ر.ع. 35، الصادرة في 27 غشت 1986.
- قانون رقم 88-25، مؤرخ في 12 يوليو سنة 1988، يتعلق بتوجيه الاستثمارات الخاصة الوطنية، ج.ر.ع. 28، الصادرة في 13 جويلية 1988.
- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية، ج.ر.ع. 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.
- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990 يتعلق بالولاية، ج.ر.ع. 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.
- قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد و القرض، ج.ر.ع. 16، الصادرة في 18 أبريل 1990.

- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.
- المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، رأي المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، مشروع قانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص، المغرب، إحالة رقم 09، 2014، متاح على: www.ces.ma/ (تم الاطلاع عليه يوم 2021/10/18).
- محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري، جامعة بنها ، بدون تاريخ .
- المرسوم التنفيذي رقم 04-417 مؤرخ في 20 ديسمبر 2004 ،واحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال و معاملة المسافرين عبر الطرق و/أو تسييرها. ج.ر، ع 82، الصادر في 22 ديسمبر 2004.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-308 المؤرخ 18 سبتمبر 1996 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، ج.ر، ع 55 ،الصادرة في 25 سبتمبر 1996.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-1475 المؤرخ في 08 ديسمبر 1997، المتعلق بمنح امتياز المنشآت والهياكل الأساسية للرعي الفلاحي الصغير و المتوسط، ج.ر، ع 82 ،الصادرة في 14 ديسمبر 1997.
- مرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ع.50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.
- مرسوم تشريعي رقم 93-12، مؤرخ في 5 أكتوبر سنة 1993، يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ع.64، الصادرة في 10 أكتوبر 1993.
- مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتضمن تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996 المعدل و المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2004 يتضمن تعديل الدستور ، ج ر عدد 25 صادر بتاريخ 14 أفريل 2002 ، معدل و متمم بموجب القانون رقم 08-09 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر عدد 63 صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

1.6. المراجع باللغات الأجنبية :

- CNUCED, *Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique*, New York, Genève: Nations Unies 2016.
- EPEC, France , *les unités de PPP et leur cadre institutionnel*, avril 2012.
- FCE , *Charte sur le partenariat Sociétaire :une nouvelle approche pour le partenariat public Privé*, publié le 25/12/ 2017, sur Forum des chefs d'entreprise: <http://www.fce.dz/wp-content/uploads/2017/12/charte-partenariat.pdf> (Consulté le Novembre 4, 2021)
- Ghassane HADJAR, *Le partenariat public-privé : transfert de connaissances managériales et apprentissage Cas d'entreprises publiques*

¹ ج.ر، ع 82 ،الصادرة في 14 ديسمبر 1997.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر -دراسة مقارنة-

algériennes, Thèse de doctorat ,institut d'administration des entreprises, université de NICE-SOPHIA ANTIPOLIS, 2014.

- *marche-public*, **PPP (Partenariat Public Privé) - Contrats de partenariat - Marchés de partenariat**, n.d, sur *marche-public.fr*: <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm>. (Consulté le Novembre 22, 2022).
- Nicolas Beausset ,Michel Gonnet, **Partenariats public-privé en Méditerranée: État des lieux et recommandations**, La collection Construire la Méditerranée, L'Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen (ipemed), Février, 2012.
- UGTA , **Charte Relative au Partenariat des Sociétés**, rencontre tripartite, Algérie, 23 Décembre 2017.
- World Bank; Asian Development Bank; Inter-American Development Bank, **Public-Private Partnerships : Reference Guide, Version 2.0**, 2014, from World Bank: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/600511468336720455/pdf/903840PPP0Ref0Box385311B000PUBLIC0.pdf> (Retrieved November 16, 2021)