

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص كنموذج جديد لإدارة المرافق العامة

The partnership between the public and private sectors as a new model for managing public services.

عليش الطاهر*

جامعة أحمد بن يحيى الوئشريسي- تيسمسيلت

dralilichetahar@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2026-01-30

تاريخ القبول: 20-01-2026

تاريخ الإيداع: 2025/10/18

ملخص:

تشكل إدارة المرافق العامة ركيزة هامة ضمن النظام العام القانوني للمرافق العامة و ذلك استجابة للحاجيات المتزايدة للمجتمع من خدمات ذات نوعية و تجويد لها ، لذلك دعت الضرورة الإدارية إلى البحث عن سبل و أنماط جديدة قصد إدارة المرافق العامة باشتراك القطاع الخاص ضمن العمل الإداري سعيا في ذلك إلى تخفيف العبء عن الميزانية العمومية و توجيه النفقات العمومية إلى أوجه ذات أهمية قصوى على المستوى المحلي.

الكلمات المفتاحية: المرفق العام ، القطاع العام ، القطاع الخاص ، الشراكة قطاع عام قطاع خاص ، الامتياز .

Abstract:

Public service management constitutes an essential pillar within the general legal system governing public services.

This comes in response to the growing societal demand for high quality and improved services.

Administrative necessity has therefore required exploring new methods and models for managing public facilities by involving the private sector in administrative work. The aim is to ease the burden on the public budget and to direct public expenditures toward areas of utmost importance at the local level.

Keywords : Public service, public sector, private sector, public-private partnership, concession.

* عليش الطاهر .

مقدمة:

يشكل النشاط الإداري أحد أهم المحاور التي يعنى القانون الإداري بتناولها بالتفصيل إذ يعمل من خلالها الشخص المعنوي العام سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي على تحقيق البرنامج العام للتنمية الوطنية عبر توفير الخدمة العمومية من خلال فكرة المرفق العمومي الذي يعد فيه النشاط الإيجابي للشخص المعنوي كمساهمة للنهوض بما يسمى بنظرية المرفق العام . في حين يتجه النشاط السلبي أو ما يعرف بنظرية الضبط الإداري الى وضع مجموعة من القيود على الحقوق و الحريات العامة حفاظا على النظام العام بجميع عناصره من صحة عامة و سكينه عامة و امن عام . لأجل ذلك ظهرت فكرة الاستعانة بالقطاع الخاص عبر عقد شراكة يجمعه مع القطاع العام لإدارة بعض أنواع المرافق العامة، فكيف يتم تطبيق هذه الشراكة وماهي الالتزامات التي تقع على عاتق كل طرفي الاتفاق في هذه الحالة. و للاجابة عن هذه الاشكالية استعملنا المنهج التحليلي الوصفي وذلك بالتطرق الى نموذج الشراكة بين القطاع العام والخاص في كل من مصر و فرنسا وصولا الى محاولة طرح امكانية ادراج هذا النموذج ضمن الآليات المستحدثة لإدارة المرافق العامة في الجزائر.

المبحث الأول: إدارة المرافق العامة وفقا للنموذج التقليدي .

تشكل إدارة المرافق العامة وفقا للنموذج التقليدي القائم على الاستعانة بالأشخاص المعنوية العامة الأصل في تسييرها وذلك للعديد من الاسباب من اهمها تمسك هذه الاخيرة بفكرة السيادة التي تعتبر العديد من المرافق العامة وجه مهم من أوجه الحفاظ على سلطة الدولة سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي ما شكل تحد آخر أمام المجموعة الوطنية خاصة على المستوى المحلي في ظل التباين بين القدرات المحلية لهذه الاخيرة ما يجعلها دون مستوى التطلعات (GREGORY , 2004, P. 41) ، و يشكل في ذلك الامتياز او حتى التفويض للمرافق العامة كمخرج نجدة عجل من التخلص من هذا النموذج التقليدي سعيا الى الوصول الى نموذج جديد يجمع بين ايجابيات كل نوع من أنواع التسيير السابق لطرحها أمام المجتمع لتقييمها في مرحلة أولى.

المطلب الأول: إدارة المرافق العامة عن طريق اشخاص القانون العام.

ترتبط إدارة المرافق العامة بواسطة اشخاص القانون العام بفكرة اساسية تعود الى دراسات القانون الدستوري و تصنيفها للدول الى دولة حارسة الى دولة متدخلة متأثرة في ذلك بالعلاقة التي تربط السلطة التنفيذية عموما و الحكومة خصوصا مع السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان ، كما ينصرف النظام الإيديولوجي السائد في الدولة الى التأثير في ميزان الخيارات المطروحة أمام المشرع ، ولعل الأساليب المعتمدة و الأقرب الى بعض المرافق العمومية الاساسية تكمن في أسلوب الاستغلال المباشر و أسلوب المؤسسة العمومية (ALINE , 2010, P. 52).

1-الاستغلال المباشر : و يقصد بذلك ان الشخص المعنوي العام سواء كان دولة او ولاية أو بلدية يتولى بنفسه ادارة المرفق العام بواسطة أمواله وموظفيه ، ما يعني أننا امام نفس الشخص العام الذي يدير المرفق العام كل ما في الأمر أن الجديد يكمن في إعادة تنظيم المرفق العمومي بما يتماشى ومقتضيات العمل و

النشاط الإداري. ومثال ذلك قيام مرفق عمومي باستحداث فرع على مستوى أحد الأحياء كنوع من لتقريب الإدارة للمواطن أو تقريب الخدمة العمومية من مرتكبيها.

2- وما يميز هذا النوع من التسيير انه لا يتمتع بأي وجود قانوني ، فلا شخصية قانونية له و ميزانية مستقلة عن الشخص المعنوي الذي يتبعه. و يذهب الفقه الى تقدير هذا النوع من الادارة الى كونه من أهم الأساليب التي قد تستعمل في إدارة المرافق العمومية ذات الطابع الإداري، لعزوف أشخاص القانون الخاص عن إدارتها لطابعها الروتيني و المجاني البحث.

3- فاذا كان هذا النوع من الادارة يصلح لادارة المرافق ذات الطابع الاداري فان الامر يكاد يكون مستحيلا بالنسبة للمرافق ذات الطابع الاقتصادي و التي تعرف منافسة شديدة من قبل القطاع الخاص. و قد اعتمد المشرع الجزائري مثل النوع من أساليب الإدارة في قانوني الولاية والبلدية فقد أشارت المادة 151 من قانون البلدية على إمكانية البلدية استغلال مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر ، شريطة ان تقيّد نفقات و إيرادات هذا الاستغلال ضمن فصول ميزانية البلدية وفق ما أقرته قواعد المحاسبة العمومية. (قانون، 2011)

أما بالنسبة لقانون الولاية و بنص المادة 142 بدوره فتح المجال أمام المجلس الشعبي الولائي ليستغل بصفة مباشرة مصالح عمومية عن طريق الاستغلال المباشر، على أن تسجل نفقات و إيرادات الاستغلال المباشر في ميزانية الولاية حسب قواعد المحاسبة العمومية (القانون 07-12 ، فيفري 2012).

2- أسلوب المؤسسة العمومية: و يقابل فكرة المركزية الادارية فكرة أخرى هي المركزية المركزية ممثلة في المؤسسات العمومية، و هي عبارة عن وسيلة قانونية جديدة لادارة المرافق العامة و ذلك بتزويد مجموعة من الأموال و الممتلكات بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ما يجعلها هذه الاخيرة مسؤولة مسؤولية كاملة عن أعمالها القانونية ، وما يتفرع عن ذلك من نتائج ورد ذكرها في نصوص المادة 49 و 50 من القانون المدني.

ويعتبر أسلوب المؤسسة العمومية خطوة هامة نحو تحسين جودة العمل الإداري خاصة أمام تعدد المهام و تشعبها ، غير أن أسلوب المؤسسة العمومية لم يرق الى امال طالبي الخدمة العمومية في ظل الممارسة القائمة على احتكار السوق ، و الدعم العمومي المالي الذي يقف في كثير من الحالات حاجزا منيعا أمام التطوير هذه المؤسسات العمومية لنفسها في ظل التشعب الكبير في مناصب العمل، وغياب التخطيط المناسب لبلوغ الأهداف المسطرة.

و قد اخذ المشرع الوطني بهذا النوع من أساليب إدارة المرافق العمومية ضمن قواعد قانون البلدية و الولاية، فقد نصت المادة 153 على أن للبلدية الحرية الكاملة في إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة لأجل تسيير البعض من مصالحها، و الجديد في نص المادة السابقة أن المشرع لم يحدد نوع المؤسسة العمومية البلدية بل ترك حرية الاختيار كاملة امام البلدية كشخص معنوي عام للاختيار بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري على أن تحافظ المؤسسة العمومية في جميع الأحوال على التوازن المالي بين الإيرادات و النفقات وهو ما تتطلبه قواعد المحاسبة العمومية. (ناصر ، 2023 ، صفحة 45)

ما قانون الولاية وبدوره فقد ورد في نص المادة 146 أن للمجلس الشعبي الولائي الحق في إنشاء مؤسسات عمومية ولائية تتمتع هي الأخرى بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية عن الولاية وذلك لتسيير مصالح عمومية ، ولأجل مواجهة الحاجيات المختلفة للولاية فقد فتح المشرع الخيار أمام المجلس الشعبي الولائي بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري .

هذا و يعد الانتقال من أسلوب الاستغلال المباشر إلى أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرافق العمومية خاصة تلك ذات الطابع المحلية فرصة أمام القائمين على الشأن المحلي من رؤساء المجالس المحلية المنتخبة لتحسين الخدمة العمومية و التي بقيت حبيسة عوامل محلية ترتبط بنسبة كبيرة ببيروقراطية تقليدية ، مع نقص في الإمكانيات ما حال دون الوصول الى المستويات المرغوبة من إدارة للشأن المحلي ما دفع بالفقه إلى البحث عن أسلوب جديد يعمل من خلاله على إدماج القطاع الخاص في إدارة الشأن المحلي بداية بأسلوب امتياز ثم أسلوب التفويض وصولا الى أسلوب الشراكة بين القطاع العام و الخاص مستفيدا في ذلك بتجارب مقارنة .

المطلب الثاني : إدارة المرافق العامة عن طريق أشخاص القانون الخاص .

تقوم فكرة إدارة المرفق العام عن طريق شخص من أشخاص القانون الخاص بتحويل جزء او كل من الاعباء سواء تعلق الأمر بالتسيير او بالاموال إلى احد الاشخاص سواء كان طبيعيا او معنويا، هذا و ينبغي الإشارة الى ان التطور من أسلوب في الإدارة الى أسلوب اخر مناط تحسين تسيير الشأن العمومي، بمحاولة استبعاد نقائص الأساليب السابقة لثبوت قصرها في تقديم خدمة أفضل.

و في هذا المجال يمكننا أن نميز بين أسلوبين الأول و يتعلق الأمر بالامتياز أما الثاني فهو أسلوب التفويض.

1-الامتياز: و يقصد بالامتياز ان تعهد الإدارة المركزية او المحلية ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية لأحد الأفراد بإدارة مرفق عام و ذلك باموال و موظفين يقدمهم هو و تحت مسؤوليته. و بذلك الامتياز يعمل على نقل تسيير المرافق العامة من الاشخاص المعنوية العامة إلى الاشخاص الخاصة مع الإبقاء على جزء هام من الصلاحيات المتعلقة بالرقابة والإشراف لصالح الشخص المعنوي العام.

ان نقل التسيير الى شخص خاص بواسطة عقد الامتياز لا يعني البتة انسحاب الإدارة العامة من المجال العمومي بل تبقى حاضرة في جميع مراحل التسيير بممارستها لمجموعة من الحقوق و الامتيازات منبثقة من فكرة العقد الإداري الرقابة و الإشراف و الحق في توقيع الجزاء و الحق في استرداد المرفق العمومي قبل انقضاء مدة العقد مقابل تعويض مناسب. (بلطرش ، 2023 ، صفحة 101)

في مقابل ذلك يستفيد المتعاقد مع الإدارة العمومية باستعمال امتيازات السلطة العامة باعتباره طرفا في عقد إداري، كما يمكنه القيام بالعديد من الاستثمارات التي يراها مناسبة لحسن سير المرفق العام، و يجدر الإشارة الى ان الملتزم مع الإدارة العمومية له الحق في الحصول على المقابل المالي من طالبي الخدمة العمومية ، كنوع من التغطية المالية للمشروع. وقد اعتمد المشرع الوطني أسلوب الامتياز في إدارة المرافق العمومية ضمن نصوص قانون الإدارة المحلية .

لقد نص قانون البلدية في مادته 155 على امكانية البلدية المبادرة بامتياز العديد من المصالح المحلية المرتبطة بالشأن المحلي، وفقا لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم.

الأمر نفسه جاء في نصوص قانون الولاية عن طريق نص المادة 149 التي اعتبرت ان الاولى بالادارة في الشأن المحلي أسلوب الاستغلال المباشر أو أسلوب المؤسسة العمومية ، فإن فشلت هذه الأساليب يمكن الانتقال الى الامتياز كاسلوب جديد لادارة المرافق العامة.

2-التفويض: يعد التفويض اسلوب حديث لادارة المرافق العمومية و يقوم على فكرة أكثر تحررا من أسلوب الامتياز وذلك بفسح المجال واسعا امام اشخاص القانون الخاص لتقديم واكثر الطرق حداثة لادارة المرافق العامة، ولعل أهم فرق بين هذين الأسلوبين يكمن في مقاسمة خطر الادارة بين الادارة صاحبة التفويض و المفوض له ، هذا و يأخذ التفويض عدة أشكال وفقا لنص المادة 52 من المرسوم 199/18 المؤرخ في 02 أوت 2018 هي الامتياز، الايجار، الوكالة المحفزة، و التسيير. (محمد، 2016، صفحة 371)

1-الامتياز:و هو الشكل الأول لإدارة المرفق العام تعهد من خلاله السلطة المفوضة الى احد اشخاص القانون الخاص بادارة مرفق عام او اقامة منشآت او اقتناء املاك هي ضرورية لادارة المرفق العام،وقد حدد المرسوم السابق مدة العقد بثلاثين سنة مع امكانية التمديد لاربعة سنوات (مرسوم تنفيذي 18-199 المتضمن تفويض سير المرافق العامة، 2018).

2-الايجار: و هو العقد الذي من خلاله تعهد الادارة المفوضة للمفوض له بإدارة وصيانة مرفق عمومي مقابل اتاوة سنوية يدفعها هذا الى الاخير الى السلطة المتعاقدة،وقد حدد المشرع الوطني مدة الامتياز بخمسة عشر سنة مع امكانية التمديد لثلاث سنوات كحد اقصى.

3-الوكالة المحفزة:و هي عقد تعهد من خلاله السلطة العامة إلى أحد أشخاص القانون الخاص بتسيير او ادارة او صيانة مرفق عام،هذا و يدفع للمتعاقد اجرة بالاضافة الى نسبة من الأرباح مع حصة من رقم الأعمال المحقق.و تحدد مدة عقد الوكالة المحفزة بعشرة سنوات قابلة للتجديد سنتين فقط .

4-التسيير: و هو العقد الذي يجمع الادارة العامة مع شخص من أشخاص القانون الخاص على أن يقوم هذا الأخير ادارة او تسيير المرفق العام دون أن يتحمل أي ضرر أو مخاطر من عملية التعاقد هذه، و في حالة تسجيل أي عجز في الاستغلال فان الادارة المتعاقدة تقوم بتعويض المتعاقد باجر جزافي و في كل الاحوال لا يمكن لعقد التسيير أن يتجاوز مدة الخمسة سنوات على أنه يمكن التمديد لسنة واحدة لأسباب تبرر مثل هذا التمديد.

شكلت عملية ادارة المرافق العامة عن طريق اشخاص القانون العام او الخاص بمختلف اشكالها تحديا هاما من أجل تحسين الخدمة العمومية و تخفيف الضغط على الميزانية العمومية و ذلك بتوجيه الإنفاق العمومي إلى أوجه الوجه اهم، ما دفع فقهاء القانون الإداري المقارن الى السعي للبحث عن نموذج جديد لادارة المرافق العامة يعمل على إدماج الرأسمال العمومي و الخاص في شكل شراكة، تكون في مستوى الخدمة العمومية من جهة ومستوى الإنفاق العمومي الذي يعمل على تحسين أداء المرافق العمومية.

المبحث الثاني : الشراكة بين القطاع العام والخاص النموذج الجديد

تندرج دراسة الشراكة بين القطاع العام والخاص ضمن حلقات التطور الطبيعي لدور الدولة من دولة حارسة الى دولة متدخلة تسهر على تحقيق تنمية اقتصادية شاملة عبر اللجوء الى القطاع الخاص لأجل المساهمة في هذه التنمية. (F.SERVOIN, 1996, P. 12)

و يعرف عقد الشراكة بين القطاع الحكومي و القطاع الخاص بأنه عقد اداري يعهد بمقتضاه احد اشخاص القانون العام الى احد اشخاص القانون الخاص القيام بمهمة اجمالية تتعلق بتمويل الاستثمار المتعلق بالاعمال و التجهيزات الضرورية للمرافق العامة وإدارتها واستغلالها وصيانتها طوال مدة العقد المحدد المدة في ضوء طبيعة الاستثمار أو طرق التمويل في مقابل مبالغ مالية تلتزم الادارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية. (عصام رجب ، 2023 ، صفحة 136)

المطلب الأول: نشأة و تطور عقود الشراكة.

تقوم فلسفة عقد الشراكة على دعوة القطاع الخاص من أجل المساهمة في تحقيق أهداف معينة وفقا لخطة مرسومة مسبقا من قبل الدولة كسلطة مركزية او الجماعات المحلية و ذلك بقيام الطرف المتعاقد بإنشاء وصيانة أحد مشروعات البنية الأساسية مقابل الحصول على تعويض مالي يمكن أن يكون في شكل إيجار يرتبط بشكل كبير بمدى و طبيعة الاستثمارات و الانشاءات التي أقدم المتعاقد المنتمي للقانون الخاص على المغامرة فيها وفقا لما تم الاتفاق عليه. (محمود خلف ، 2017 ، صفحة 37)

إن هذا النوع من العقود الذي ولد اولا في التشريع البريطاني مع بداية التسعينيات ، لينتشر فيما بعد الى عديد الانظمة القانونية المختلفة ، ذلك انه يحقق العديد من المزايا بالنسبة للشخص المعنوي العام، اين يسمح له بتمويل العديد من التجهيزات العمومية دون الحاجة الى العودة الى الموازنة العامة، في الملتزم مع الإدارة العمومية يأخذ على عاتقه القيام بتشيد هذه التجهيزات العمومية على حسابه الخاص وذلك لملائمة ذمته المالية بشكل مباشر او باللجوء الى طرق التمويل المعهودة في مقابل مالي يمكن أن يأخذ مسمى الايجار ، و عليه فإن الادارة العمومية لا تلتزم بتوفير تغطية مالية كبيرة للقيام بمثل هذه المشاريع المكلفة كثيرا ، يضاف الى ذلك ان القطاع الخاص يتحمل العبء الكبير من ناحية المخاطرة الاقتصادية في مثل هذا النوع من التعاقد، كما يسمح هذا الشكل التعاقدي من جانب آخر لجهة الإدارة بتخفيض حجم الدين العمومي. (رجب محمود ، 2010 ، صفحة 25)

أن طول المدة التعاقدية يسمح الى الطرف المتعاقد بالدخول في العديد من المشاريع و ذلك بسبب الطبيعة المركبة لعقود الشراكة ما يساعده على تحقيق الرواج الاقتصادي و المالي خاصة فيما يتعلق بالحصول على القروض الى يحصل عليها لغرض التمويل ما ينعكس حتما على سمعته في السوق وبالتالي رفع نسبة أسهمه في بورصة التداول عموما. من جهة أخرى يمكن القول ان الادارة تسعى الى اقامة مشروعاتها الاساسية ما يحقق تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة. (رجب محمود ، 2010 ، صفحة 136).

وتبدو أهمية هذا النوع من العقود خصوصا في العالم الثالث و الذي يعاني من مشاكل اقتصادية و مالية تعيق التطور و التنمية ، لذلك فإن عقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص يسمح لحكومات هذه الدول من الاستفادة من الخبرة الاقتصادية والتمويل الخاص لإقامة تنمية محلية تتناسب مع الأهداف

العامية للسلطة المركزية دون استخدام الميزانية العمومية التي غالبا ما تكون في وضع لا يسمح لها في بخلق فرص للشغل كافية، ومواجهة الدين الداخلي و الخارجي.

إن الحديث عن مزايا عقود الشراكة لا يجب أن ينسبنا الإشارة الى بعض السلبيات التي تبقى حاضرة مهما كان نوع عقد الاستغلال الذي يجمع الشخص المعنوي العام و الشخص الخاص. ولعل أهمها التعارض بين أهداف كل طرف ، المتعاقد الخاص يسعى الى تحقيق أرباح وزيادة قيمة أسهمه مهما كان حجم الاستثمار الذي خاطر فيه، في حين ترغب الجهة الحكومية في تحقيق تنمية مستدامة و القضاء على الفقر ورفع نسبة التغطية الصحية وتوسيع مختلف شبكات النقل و الصحة و التعليم و هو ما يجعل التوفيق بين طرفي العقد الشراكة صعبا جدا خاصة في حال ارتبط الأمر بمشروع يمتد لمدة طويلة ، معتمدا في ذلك على ميزانية ضخمة.

يضاف الى ذلك ان ارتفاع القيمة الاجمالية لعقود الشراكة في مجالات البنية التحتية كالمياه والطاقة والمطارات والطرق السيارة يؤدي غالبا الى ارتفاع هامش الخدمة المقدمة إلى الزبون النهائي، ما يتعارف مع المبدأ الأساسي حول فكرة الخدمة العمومية و التنمية المحلية.

هذا وقد يسجل في بعض العقود أن الحجم الكبير للاستثمارات مهما كان موضوعها، يوجد وضعية احتكارية داخل السوق الوطنية ما ينعكس على قواعد المنافسة و بالتالي قيمة الخدمة النهائية.

ويتجه الفقه في القانون الإداري و القانون العام الاقتصادي الى ضرورة العمل على تفادي السلبيات السابقة لعقود الشراكة وذلك بالعمل على دراستها بشكل دقيق ، و تحليل كل المراحل التي يمر بها العقد سواء تعلق بقائمة المشروعات القابلة للدخول في الشراكة و فيما بعد في اختيار المتعاقدين مع فتح المجال واسعا للمنافسة بين الشركاء الوطنيين و الاجانب خاصة في تلك الميادين التي تتطلب خبرة تقنية متخصصة ، و من ثمة اختيار المتعاقد المناسب ذلك ان عملية التعاقد هي عملية مركبة تتطلب مشاركة العديد من المختصين في مجالات مختلفة مالية و اقتصادية و قانونية حتى يمكن الوصول الى صيغة نهائية مرضية لجميع الأطراف الخاصة و العامة. و يلاحظ ان المشرع الفرنسي قد عمل على احاطة اللجوء إلى عقود الشراكة بإطار تشريعي هام بالاضافة الى الاطار اللانحي و الذي يحتوي على وصف شامل للعملية التعاقدية بدءا من الإجراءات التمهيدية مرورا بتوقيع العقد وتنفيذه وصولا الى فض المنازعات التي قد تنشأ خلال هذه المراحل . و هو ما حذى بالمشرع المصري باللجوء الى الاستلزام من التجربة الفرنسية في هذا الميدان في مختلف النواحي التشريعية و القضائية و حتى الفقهية .

المطلب الثاني : موقف المشرع الفرنسي والمصري من عقود الشراكة.

على الرغم من التاثر البارز بين المشرع الفرنسي و المشرع المصري إلا أن مجالات تطبيق عقد الشراكة بقي بعيدا نوعا ما عنه في مصر مقارنة بفرنسا و التي كانت سباقة في وضع الإطار القانوني المناسب من أجل التصدي لمثل هذا النوع من العقود المستحدثة مقارنة بغيرها من العقود التي تقوم في أساسها على الارتباط بين أشخاص القانون العام و أشخاص القانون الخاص (محمد ع.، 2021، صفحة 95).

1-موقف المشرع المصري:تعود فكرة الشراكة بين أشخاص القانون العام و الخاص الى زمن طويل ما يعني أن المشرع المصري قد خاض مثل هذه التجربة و لكن تحت مسميات أخرى، بعقود الصفقات العمومية او التفويض ،في حين ان فكرة عقد الشراكة بمضمونها الحديث و آثارها التي تترتب على طرفي العقد فلا تزال في التطور سواء من الناحية الفقهية او حتى القضائية و القانونية.و تأتي هذه الفئة من العقود ضمن سلسلة التطور في ادارة المرافق العامة في التشريع المصري و التي بدأت مع القانون 129 لسنة 1947 الذي ينظم الالتزامات الخاصة بالمرافق العامة و الذي كرس بشكل كبير مختلف اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الجانب، لتشهد الفترة التالية لسنة 1952 تخلي عام عن مثل هذه العقود و هي الفترة التي سيطرت فيها الدولة على النشاط الاقتصادي ككل ، مستعينة في ذلك على نوع جديد من العقود المتمثلة في عقود البوت و التي استدعت تدخلات تشريعية عديدة اثارت مشكلات قانونية و اقتصادية ما دعى الحكومة المصرية الى التريث تدريجيا عن اللجوء اليها. ما سمح للدولة المصرية باعادة هيكلة موازنتها العامة بنقل الأعباء المالية الكبرى الى عاتق القطاع الخاص ما يجعلها في اريحية مالية تمكنها من الاتجاه نحو تمويل الاستثمار العمومي دون اللجوء الى الاقتراض من الخارج (ماهر ، 2005، صفحة 72). و من جهة اخرى تعد عقود الشراكة وسيلة مثلى لنقل التكنولوجيا الحديثة و بتكلفة مقبولة نسبيا بالنظر الى التزام المتعاقد بالتمويل و الإنشاء و التشغيل و الصيانة في مقابل حصوله على مبلغ مالي يحدد بالاتفاق مع الادارة العمومية ، يضاف الى ذلك ان مثل هذا النوع من العقود يؤدي الى جلب الاستثمار الاجنبي الى الإقليم الوطني ما ينعش الاقتصاد المحلي .كما تؤدي إلى نقل مخاطر المشروع الاقتصادية الرابطة فترة الانشاء و الاستغلال الى ذمة المتعاقد مع الادارة العمومية و الذي سيتحمل المسؤولية الكاملة عن نتائج المخاطرة الاقتصادية ما يحافظ على التوازن المالي للدولة.

ان التطبيق الحقيقي لهذه الفئة من العقود جاء بعد مرور المشرع المصري بتجارب سابقة لإدارة المرافق العامة من امتياز و عقود بوت، وهو ما دفع المشرع إلى إصدار قوانين خاصة لتنظيم عقود الشراكة في مجالات محددة كالكهرباء والاتصالات وقطاع النقل، مع الاختلاف الكبير بين اهمية كل قطاع وهو ما يعمل عليه المشرع المصري بالعمل على تقييم التجربة ككل وذلك لاستخلاص قانون واحد يضع التصور العام للشراكة لجميع القطاعات المعنية بهذا النوع من التعاقد (القانون رقم 12 لسنة 1976، 30 جويلية 1996)، و ذلك بالاستعانة بوحدة متخصصة في هذا النوع من العقود على مستوى وزارة المالية (القانون رقم 84 لسنة ، 14 جوان 1996) تحت مسمى الوحدة المركزية المسؤولة عن شراكة القطاع العام و الخاص و التي بدأت نشاطها اعتبارا من الفاتح جوان 2006 كهيئة متخصصة وبشكل حصري في هذا النوع من المشاريع كما تقوم بإعداد الدراسات الجدوى الاقتصادية والاجتماعية لمثل هذه المشاريع، وإصدار نماذج و ارشادات خاصة بالاستثمار (القانون رقم 3 لسنة 1997، 8 فيفري 1997)، كما تقوم هذه الوحدة بإعداد دفاتر الشروط مع تحديد طرق التقييم المالية و التقنية للمشاريع المطلوبة لمثل هذا النوع من الشراكة، (موقع وزارة الاستثمار المصرية، 2025)

ووفقا لبيانات وزارة المالية فإن القطاعات التي سيتم الاعتماد فيها على مثل هذا النوع من العقود خاصة في البنى التحتية تذكر قطاع التعليم بتشديد مدرسة بعدد يصل الى 3500 مدرسة ستشمل المرحلة الاولى منها 50 مدرسة موزعة على 11 محافظة ، و تمتد مدة العقد الى 15 سنة ، يقوم من خلالها المتعاقد بتمويل و تشغيل و صيانة هذه المدارس مقابل ايجار شهري او سنوي حسب الحالة. (الموقع الرسمي لوزارة المالية المصرية، 2025)

و المثال الثاني تبني المشرع المصري لمثل هذا النوع من العقود يتمثل في قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الاساسية و الخدمات و المرافق العامة رقم 67 لسنة 2010، والذي نص على تقوم الهيئات الادارية بابرام عقود شراكة تعهد من خلالها الى الشركة المتعاقدة بتمويل وإنشاء وتجهيز مشروعات البنية الاساسية و لا يجوز من حيث الأصل أن تقل العقد عن 5 سنوات ولا تزيد عن 30 سنة من تاريخ اكتمال أعمال البناء ، كما لا يجب ان تقل قيمة العقد الاجمالية عن 100 مليون جنيه مصري كما تقوم شركة المشروع بإدارة العملية ككل من جميع الجوانب المالية و الادارية مع القدرة على تسويق المنتج النهائي و ذلك بعد الحصول على شهادة بقبول مستوى جودة الأعمال تصدرها اللجنة العليا لشئون المشاركة. (عصام رجب ، 2023 ، صفحة 203)

وعليه يمكن القول أن المشرع المصري عمل على اعتماد تجربة عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص بين مروره بتجارب عديدة شكلت في مجملها حلقات وصل استفاد منها في كل مرة و ذلك باستبعاد بعض القطاعات من مجال التعاقد، مع فتح المجال أمام المنافسة سواء الوطنية او الاجنبية، دون ان ننسى التأثير الكبير بالتجربة الفرنسية في الاعتماد هذا النوع من العقود.

2- موقف المشرع الفرنسي : يرى فقه القانون الاداري ان نشأة و تطور عقد الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص في فرنسا يعد تطورا لمراكز قانونية انتقلت فيها المصلحة العامة المراد تحقيقها من عقود الصفقات العمومية ، ثم الى عقود التفويض، و صولا الى عقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص، وذلك بعكس الأنظمة الانجلوسكسونية التي لعبت الأزمات الاقتصادية والسياسية دورا كبيرا في اعتماد هذا النمط من العقود.

إن إدراج عقود الشراكة في القانون الفرنسي قد تم بصفة أساسية بواسطة الأمر رقم 559-2004 الصادر في 17 جوان 2004 (الجريدة الرسمية، جمهورية فرنسا، 19 جوان 2004)، ثم صدر المرسوم التنفيذي رقم 119-2004 و الذي نص على إنشاء مؤسسة خبراء تساعد على تطبيق هذا النوع من العقود (الجريدة الرسمية ، جمهورية فرنسا، 21 أكتوبر 2004)، و يصنف الفقه عقود الشراكة ضمن عقود القانون الإداري في فرنسا، ذلك أن العقود الادارية في فرنسا في الوقت الحالي أصبحت على ثلاث طوائف بعد اعتماد هذا النوع من العقود وهي عقود الاشغال العامة و عقود تفويض المرافق العامة، و عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. (رجب محمود ، 2010 ، صفحة 78)

اتجه العديد من فقهاء الفرنسيين بعد ظهور عقود تفويض المرافق العامة سنة 1993 كإضافة في هذا المجال بعد اعتماد قانون خاص بالاشغال العامة الى تكييف هذا النوع من عقود الشراكة بها احد صور

تفويض المرافق العامة، ذلك أن للمتعاقد يكون مكلفا بإنشاء المرفق العام مع ارتباط حقوق المتعاقد المالية على مدة التنفيذ و هي مدة العقد الاجمالية، ما يعني ان المقابل المالي يرتبط بنتائج الاستغلال وهو المعيار المميز عقود تفويض المرافق العامة وفقا لنظرة القاضي الإداري، و أكثر لموقف القاضي الإداري الذي أخرج عقود الأشغال العامة من فئة عقود التفويض، وبسبب الأهمية الكبرى لهذا النوع من العقود بالنسبة للإدارة من الناحية المالية و الاقتصادية، جاءت مبادرة المشرع الفرنسي في تبني مضمون عقود الأشغال العامة تحت عنوان جديد و هو عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص وكلف الحكومة بإعداد القانون النهائي لمثل هذا المركز القانوني الجديد وفقا للمادة 38 من الدستور. (رجب محمود ، 2010، صفحة 90)

و قد تجسدت الإرادة التشريعية لاحقا حيث تم تبني نظام عقود الشراكة كأحد العقود الادارية من خلال قانون الأشغال العامة الذي صدر بتاريخ 07 جانفي 2004 بالمرسوم رقم 15-2004 ، و لأن النص السابق جاء بمصطلح العقود الاجمالية او المركبة فقد صدر الأمر 2204-559 في 17 جانفي 2004 المتعلق بعقود الشراكة، لتليه صدور العديد من المراسيم لتحديد مدى و مجال تطبيق هذا الامر، اذ نص على أن لكل الاشخاص المعنوية العامة و أشخاص القانون الخاص المكلفين بمهمة مرفق عام بإبرام هذا النوع من العقود ، و تقوم مؤسسة مكلفة بالمساعدة تدعى لجنة المساعدة على تفعيل تطبيق عقود الشراكة عن طريق المرسوم رقم 1119-2004 المؤرخ في 19 أكتوبر 2004 و هي مؤسسة مستقلة تابعة لوزارة الاقتصاد و المالية مكلفة بتقديم الخبرة اللازمة في مجال عقود الشراكة مثل تقديم المعونة للأشخاص المعنوية العامة و خصوصا الاقليمية ، كما يمكنها تولي مهمة القيام بالخبرة اللازمة بالنسبة للمشروعات العقود و ذلك بالمساهمة في إعداد العقود و دفاتر الشروط، و مجالات التفاوض على العقد قبل التوقيع النهائي على العقد، أما بالنسبة للدولة و مؤسساتها العامة فإن تدخل هذه المؤسسة يصبح إجباريا عند إعداد التقييم المبدئي لكل المترشحين المقبولين لتقديم عروضهم ، ذلك أن موافقة المؤسسة على العرض في هذه المرحلة يمثل أحد التزاماتها الأساسية.

هذا وقد أوضح القضاء الفرنسي رأيه في هذا النوع من العقود، فبنسبة إلى المجلس الدستوري فقد قبل بدستورية هذا النوع و الجديد من العقود و ذلك عند فحصه دستورية مشاريع القوانين المتعلقة بهذا النوع من العقود، وخاصة القانون 591-2003 والتي ألزمت الحكومة بإصدار أمر يحدد الضوابط القانونية لعقود الشراكة على أساس مبادئ الإعلان والمنافسة و الشفافية، وفقا للضوابط العامة التي تحكم سير المرافق العامة، كما ذهب المجلس الدستوري على اعتبار أن عقد الشراكة وإن كان عقدا اجماليا يتضمن الإنشاء و الاستغلال و الادارة فان ذلك مما لا يخالف أي قاعدة او مبدأ دستوري، حيث ان النظام القانوني لهذه العقود يعتبر نظاما مستقلا عن القواعد العامة في إبرام عقود الأشغال العامة ، تبرره المصلحة العامة و الاعتبار الاقتصادية للمشروع. (عصام رجب ، 2023، صفحة 193)

أما بالنسبة للقضاء الإداري فقد رفضت محكمة النقض بباريس في القضية رقم 34501 و التي جمعت شركة كهرباء فرنسا ضد الحكومة الفرنسية ممثلة في وزارة البيئة الطعن المقدم من قبل الشركة وذلك أن

شركة الكهرباء لم تستطع ان تثبت وقوع الضرر الفعلي الذي لم يقع، وبالتالي ليس هناك إخلال بالتوازن المالي لعقد الشراكة الذي يجمع القطاع العام و القطاع الخاص. (عصام رجب ، 2023 ، صفحة 195).

خاتمة:

يرتبط تسيير المرافق العامة داخل الدولة بالعديد من المعطيات و لعل أهمها طبيعة النظام الاقتصادي السائد داخل هذه الاخيرة، ذلك مما لا شك فيه ان الانظمة الاشتراكية تولي عناية هامة للمرافق الاقتصادية ما يجعلها تصر على الإبقاء عليها تحت تصرفها و ادارتها لرعاية المصلحة العامة، و الحفاظ على الملكية الجماعية، وعلى العكس من ذلك نجد الانظمة ذات الاقتصاد المفتوح و القائمة على المنافسة الحرة، و اقتصاد السوق تكتفي بد (PLACEHOLDER1) و الرقابة و تنظيم العملية الانتاجية و الخدماتية دون ان تتدخل لتسيير المرافق العامة، الشيء الذي ينعكس على جودة الخدمات ونوعيتها الممتازة.

إن التطرق لمختلف السبل المطروحة لتسيير المرافق العامة سواء تعلق الأمر بالاستغلال المباشر أو أسلوب المؤسسة العمومية أو حتى أسلوب الامتياز أو أسلوب التفويض بمختلف أنواعه يجعلنا أمام حقيقة لا يرقى إليها أي شك من كون الميزانية العمومية سواء كانت محلية أو مركزية تتحمل الهامش الأكبر من المخاطرة و التكلفة الكلية لهذا التسيير ، وذلك في ظل إزدياد الحاجات الأساسية للمجتمع و التي تتطلب ضخ اعتمادات مالية أخرى يكون من الصعب في الغالب الحصول عليها في ظل تراجع المداخل الكلية للدولة، لذا توجه فقهاء القانون الاداري إلى فكرة عقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص كبديل عن أنماط التسيير التقليدية ، ومصدر مهم للإنفاق من شأنه أن يساعد بالنهوض بالعديد من البرامج العمومية للتنمية، و يقوم هذا العقد على اتفاق بين الشخص المعنوي العام كالدولة او الولاية او البلدية و أحد أشخاص القانون الخاص لأجل إنجاز أو أنجاز وتسيير و صيانة مرفق بتمويل منه و ذلك لفترة زمنية محددة على يعيد المرفق في نهاية فترة إستغلاله المحددة في العقد إلى ذمة الشخص المعنوي المتعاقد معه و ذلك مقابل دفع أجرة سنوية أو نصف سنوية حسب الإتفاق.

وعليه تظهر أهمية هذا النوع من التسيير بكونه بالاضافة الى التخفيف من الضغط عن الميزانية العمومية، فهو يعمل على نقل التكنولوجيا الحديثة و طرق التسيير المتطورة اندماجها في الاقتصاد الوطني وجعله أكثر تنافسية.و عليه فإنه من الضروري للمشروع الوطني أن:

1-يعمل على وضع قائمة حصرية لمجموع القطاعات والمشاريع التي يفتح فيها باب المنافسة أمام الشركاء الوطنيين او الاجانب عن طريق الية عقود الشراكة عامة خاصة.

2-وضع الاطار القانوني الكامل لهذه النمط من العقود سواء من حيث الاعلان عن طلب المنافسة الى غاية اختيار المترشحين و تلقي العروض و تقييمها الى توقيع العقود النهائية و الفصل في المنازعات التي قد تطرأ عند تنفيذ العقد النهائي.

3-تكوين القضاء الإداري للفصل في القضايا التي تطرح عليه فيما يتعلق بهذا النوع الجديد من العقود و ذلك بالتعاون مع الدول والجهات القضائية التي بلغت أشواطاً متقدمة في هذا الميدان.

Bibliography

1. القانون رقم 12 لسنة 1976. 30 جويلية 1996. هيئة كهرباء مصر (100 ed.). مصر: الجريد الرسمية.
2. المعطيات المتعلقة بهذا النموذج من العقود Retrieved from الموقع الرسمي لوزارة المالية المصرية. (أكتوبر 10, 2025). www.investement.gov.eg
3. Aline , K. (2010). *le juge finabcier ;juge administratif. France : UniversIte lille 2 nord de France.*
4. f.servoin. (1996). *droit adminitratif de l economie. france: universite de gronoble.*
5. Gregory , k. (2004). *des marches publics a la commande publique. france: Universite pantheon- assas paris2.*
6. Gregory , k. (2004). *des marches publics a la commande publique. france: Universite pantheon- assas paris2.*
7. Gregory , k. (2004). *des marches publics a la commande publique; droit,, france: Universite pantheon- assas paris2.*
8. الجريدة الرسمية ، جمهورية فرنسا 21. (246 ed.). أكتوبر 2004..فرنسا: الامانة العامة للحكومة.
9. الجريدة الرسمية، جمهورية فرنسا 19. (14 ed.). جوان 2004. (فرنسا: الامانة العامة للحكومة.
10. القانون رقم 84 لسنة 1996- 14 جوان 1996. (بشان الطرق العامة بالقانون 299 لسنة 1996 مكر (ed.). مصر: جريدة الرسمية.
11. القانون رقم 3 لسنة 1997- 08 فيفري 1997. (بشان منح التزامات المرافق العامة لانشاء و تشغيل و استغلال المطارات وفقا لنظام البوت بالاستثناء من القانون 129 لسنة 1947 بشأن التزامات المرافق العامة 6 مكرر (ed.). مصر: الجريدة الرسمية.
12. القانون (07-12). فيفري 2012. (قانون الولاية. الجزائر: ج ر 12 الامانة العامة للحكومة.
13. بلطرش , م. (2023). *الوجيز في قانون المنازعات الادارية*. (01 ed.). الجزائر: لباد للنشر و التوزيع.
14. رجب محمود , ط. (2010). *عقود المشاركة بين القطاعين الحكومي و الخاص*. مصر: دار النهضة العربية.
15. عصام رجب , ب. (2023). *النظام القانوني الحديث لعقود امتياز المرافق العام*. مصر: دار النهضة العربية.
16. قانون، 10-11. (2011). *البلدية. الجزائر: الامانة العامة للحكومة.*
17. ماهر , م. ح. (2005). *النظام القانوني لعقود الانشاء و التشغيل و اعادة المشروع*. مصر: دار النهضة العربية.
18. محمد , ع. (2021). *النظرية العامة للقرارات الادارية و تطبيقاتها في كل من فرنسا ومصر و الاردن*. مصر: دار الثقافة للنشر و التوزيع.
19. محمد , ع. ا. (2016). *احكام القانون الاداري*. مصر: دار الفكر الجامعي.
20. محمود خلف , ا. (2017). *العقود الادارية. دار الثقافة للنشر و التوزيع.*
21. مرسوم تنفيذي 18-199 المتضمن تفويض سير المرافق العامة. (2018). (48 ed.). الجزائر: الامانة العامة للحكومة.
22. موقع وزارة الاستثمار المصرية, 2025. أكتوبر 10 Retrieved from www.investement.gov.eg معطيات الاستثمار
23. ناصر , ل. (2023). *مدخل الى القانون الاداري*. (01 ed.). الجزائر: لباد للنشر و التوزيع.