

المجلس
الاقتصادي
والاجتماعي
والبيئي



المملكة المغربية
Royaume du Maroc

ⵎⴰⵔ ⵏ ⵙⵉⵔ ⵏ ⵙⵉⵔ ⵏ ⵙⵉⵔ ⵏ ⵙⵉⵔ
CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مشروع القانون رقم 12-86 المتعلق بحقوق
الشراكة بين القطاعين العام والخاص

إحالة رقم 2014/09

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مشروع القانون رقم 12-86 المتعلق بحقوق
الشراكة بين القطاعين العام والخاص

الفهرس

ملخص	7
لائحة جلسات الإنصات والمداخلات	10
1 • تعريفات وممارسات عامة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على الصعيد الدولي	11
2 • أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب	13
أ. تاريخ طويل من الشراكة بين القطاعين العام والخاص	13
ب. إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص مقنن في جانب كبير منه	14
3 • تقديم مشروع القانون	16
أ. البنية العامة لمشروع القانون	16
ب. قراءة مقارنة للقوانين الدولية	18
ج. انشغالات ومخاوف مرتبطة بوضع قانون العقود بين القطاعين العام والخاص	24
4 • توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي	25
تحديد نطاق القانون وتوضيحه	25
وضع استراتيجية وطنية لتطوير عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص	28
الجانب المؤسسي للاستراتيجية	28
تدابير المنافسة والرعاية الوطنيتين	30
تعزيز آليات الحكامة الجيدة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص	32
ملاحق	37
ملحق 1- جدول تركيبي لمجمل التوصيات	37
ملحق 2- المعجم	43

توصل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بتاريخ ماي 2014، بطلب إبداء الرأي من رئيس مجلس المستشارين بشأن مشروع قانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص.

وطبقا للفصلين 2 و 7 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم و اشتغال المجلس، أناط مكتب المجلس هذه الإحالة باللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية و المشاريع الاستراتيجية.

و قد تمّت المصادقة على هذا الرأي بالإجماع خلال الدورة العادية الأربعين للجمعية العامة للمجلس المنعقدة بتاريخ 24 يوليوز 2014.

ملخص

توصّل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بتاريخ 24 ماي 2014، بإحالة من مجلس المستشارين، بهدف فحص مشروع القانون رقم 12-86، المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والإدلاء بملاحظاته ومقترحاته في الموضوع.

يعرّف مشروع القانون الجديد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص باعتباره عقداً طويلاً الأمد، يعهد بموجبه الشخص العام إلى شريك خاص مسؤوليَّة القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية ضرورية لتوفير مرفق عمومي.

يتجلى الهدف المعلن من وراء هذه القانون تعزيز توفير مرفق عمومي وبنيات تحتية إدارية واقتصادية واجتماعية ذات جودة تتوافق مع إكراهات الموارد المالية العمومية، وتزائد حاجيات وضروريات التنمية المحلية؛ وكذا الاستفادة من القدرات الابتكارية للقطاع الخاص وتمويله لإنجاز مشاريع عمومية، وتطوير ثقافة جديدة لتدبير الصفقات العمومية، تركز على التقييم القبلي للحاجيات، وتحليل حسن الأداء، والتحكّم في الكلفة ومراقبة الإنجازات. إضافة إلى ضمان توفير الخدمات وفعاليتها وجودتها، وتسديد كلفتها بحسب معايير حسن الأداء.

وإذا كانت هذه الأهداف المرسومة محمودة وجيدة، فإن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مع ذلك، تثير عملياً عدداً من المخاوف أبرزها:

- أن بعض المنزلاقات التي عرّفها التدبير المفوض، وغياب تقييم موضوعي، إلى حدّ اليوم، لصيغ الشراكة هذه بين القطاعين العام والخاص، عاملان لا يدفعان المرء إلى الاطمئنان إلى هذه الصيغة الجديدة من صيغ الشراكة؛
- أن توسيع اللجوء إلى شركاء خواص في مجالات تُعتبر استراتيجية، وتنتمي إلى وظائف تقع مسؤوليتها على عاتق الدولة، كالتعليم والصحة، تطرح مسألة الضمانات التي ستقدمها الدولة بخصوصولوجية والإنصاف المستقبلي إلى هذه الخدمات بالنسبة للمواطنين؛
- وبصفة عامة، فإن توسيع نطاق تدخل القطاع الخاص ليشمل خدمات عمومية يمكن أن يُنظر إليه، إذا لم يُؤطر التأطير المُحكّم والكافي، كنوع من الخوصصة وتملص للدولة من مسؤولياتها، مع ما يستتبع ذلك من خطر اجتماعي يتهدد، في الوقت نفسه، المُستخدمين والمواطنين؛
- ليست المصلحة الاجتماعية لهذه الآلية هي التي توجد في المعادلة فحسب، بل مصلحتها الاقتصادية كذلك، مع ما يرتبط بها من تخوف من عدم صمود والمقاولات الوطنية، وخصوصاً المقاولات الصغرى والمتوسطة، في وجه المجموعات الاقتصادية الأجنبية الكبرى التي تفوق قدراتها التقنية والمالية والقانونية حتى قدرات الدولة في بعض الأحيان.
- وأخيراً، فإن الأسس التي لها علاقة بالميزانية، أي التزام الدولة الذي قدّ يمتدّ إلى 50 سنة، تطرح مسألة الاستقرار الميزانياتي، واستقرار المديونية العمومية على المدى المتوسط والطويل الناتجة عن هذه الوسيلة التمويلية؛

■ إن غياب رؤية موحدة متوسطة وبعيدة المدى حول الاستعمال ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبالتالي خطر استعمال غير مقيّد، من شأنها زرع الغموض والمخاوف حول سائر هذه النقاط؛

ومن ثمة، إذن، فإن الفائدة المنتظرة من عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لا يمكنها أن تتحقق كاملة إذا لم نأخذ في الاعتبار العوامل التي تُعتبر بمثابة نقط خطر في القانون. وإذا كان عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ممارسة موجودة منذ زمن بعيد في بلادنا، فإن الإطار التشريعي قيد التحضير ينبغي أن يؤطر هذه الممارسة، عبر ضمان مصالح المواطنين، ومصالح الاقتصاد الوطني ومكوّنها المتعلق بتنمية المقاولات المحلية، وأن يحرص على أن تظل الدولة هي المسؤول الوحيد والنهائي على ولوج المواطنين إلى الجودة وإلى الخدمات الاجتماعية؛

وعوض الانكباب على مدى وجاهة أو عدم وجاهة لجوء الدولة إلى إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهو الأمر الذي يعود إلى قرار حكومي وتنفيذي، فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي اقتصر، في إبداء رأيه، إذن، على تحليل أحكام ومقتضيات مشروع القانون، والانكباب على تقديم إجابات، من خلال توصياته، تهم مختلف الرهانات التي لها علاقة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. لهذا السبب أعطى المجلس الأولوية للتوصيات الكفيلة بحماية المواطنين والنسيج الاقتصادي الوطني والمال العام، مع ما يستتبع ذلك من آليات للحكامة تسمح بممارسة الضبط والمراقبة طيلة مراحل تنفيذ المشروع وإعداده وإطلاقه، وذلك من خلال الاستفادة من تجاربنا السابقة، ولا سيما ما يتصل بالتدبير المفضّل، ويتمثل ذلك في العناصر التالية:

• تضمين القانون المبدأ الأساسي لضمان المحافظة على حقوق المواطنين والمترفقين في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛

• تعزيز مرحلة التقييم القبلي، مع مأسسة الهيئة التي تتولّى الإشراف على إعداد الملفات وتقييم النجاعة الاقتصادية (وجاهة اللجوء إلى عقود الشراكة)، وترسيمها على أعلى مستوى في الجهاز التنفيذي، واتخاذ قرار جماعي، بتسيق مع المجتمع المدني، يكون مبرراً بكيفية لائقة ومعلنا عنه. فاللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ينبغي أن يكون مبرراً ومحضراً أساساً بالتحسين الهام في جودة الخدمات، وتعقيد المشروع، أو نجاعته الاقتصادية (بالمقارنة مع تدبير الدولة أو مع أشكال أخرى للصفقات العمومية)؛

إن تعزيز القدرات التشريعية والمالية يُعدُّ مسألة ضرورية في هذه المرحلة، مع إمكانية اللجوء إلى هيئات أجنبية؛

• تأطير وتطوير استراتيجية خاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص (بما فيها العقود) تكون بمثابة رؤية شمولية تسمح بتوفير وضوح في الرؤية بخصوص المشاريع المبرمجة، وإدراجها ضمن منطقتي تنموي طويل الأمد، وتخول للمقاولات الوطنية بالتهيء لها؛

• إدراج الأفضلية الوطنية، وخلق القيمة الوطنية المضافة، باعتبارهما من الضروريات التي تجعل النسيج الاقتصادي الوطني، وبالتالي الاقتصاد المغربي، تستفيد من ديناميّة هذا النوع من العقود الجديدة؛

• وتعزيز البُنى المتعلقة بتغطية الخطر الاجتماعي (المتعلق بوضعية المستخدمين وباحترام قانون الشغل، تحت طائلة فسخ العقدة أو العقوبات): لذلك يجب ضمان المكتسبات الاجتماعية للمستخدمين واحترام قانون الشغل؛

• إرساء مبادئ الشفافية والمُحاسبة، من خلال:

- خلق هيئة مستقلة لتقييم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي تُشرك عن طريق الاستشارة، القطاع الخاص والهيئات المهنية والنقابات والمجتمع المدني، ويمكن أن تتولّى، في الوقت نفسه، تقييم كل مشروع على حدة، والتقييم الإجمالي للاستراتيجية المتبّعة في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك حرصاً على استدامة ميزانية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المدى المتوسط والقصير، وتفاذي المديونية العمومية المتصلة بهذه العقود، وكذا تتبّع الأثر الاجتماعي على خلق فرص الشغل ونجاعة الخدمات التي يتمّ توفيرها، مع إشهار المعلومة ولعملية التقييم.
- تسهيل ولوج مختلف الفاعلين، بما فيهم الفاعلين الممثلين للمجتمع المدني، إلى المعلومات المتعلقة بالمشاريع، بدءاً من إطلاقها إلى المصادقة عليها وتنفيذها.

لائحة جلسات الإنصات والمداخلات

مقدم مشروع القانون

- وزارة الاقتصاد والمالية
- مديرية المقاولات العمومية والخصوصية

هيئات المراقبة

- المجلس الأعلى للحسابات

الوزارات والمقاولات والمؤسسات العمومية

- وزارة الداخلية
- وزارة الفلاحة والصيد البحري
- وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك
- وزارة الصحة
- المكتب الوطني للكهرباء والماء الشروب

المجتمع المدني والشركاء الاجتماعيون

- ترانسبارانسي المغرب
- مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد
- المركزيات النقابية
- الفيدرالية الديمقراطية للشغل
- الكونفدرالية الديمقراطية للشغل
- الاتحاد المغربي للشغل
- نادي الشراكة العمومية الخاصة بالمغرب
- النقابة الوطنية لأطباء القطاع الحر
- فيدرالية التعليم العالي الخصوصي
- معهد الاستبصار الاقتصادي لعالم البحر الأبيض المتوسط (IPEMED)
- السيد نور الدين العوفي، أستاذ الاقتصاد بجامعة محمد الخامس، اكдал، الرباط

القطاع الخاص

- الكونفدرالية العامة لمقاولات المغرب
- الفيدرالية الوطنية للبناء والأشغال العمومية
- القرص العقاري والسياحي

1 • تعريفات وممارسات عامة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على الصعيد الدولي

لا يوجد تعريف موحد للشراكة بين القطاعين العام والخاص على الصعيد الدولي:

- اللجنة الأوروبية أربعة معايير يتم بموجبها تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي:
 1. مدة العقد التي تكون طويلة نسبيًا؛
 2. طريقة تمويل المشروع، الذي يمول جزءاً منه القطاع الخاص؛
 3. الدور الهام الذي يلعبه الفاعل الاقتصادي في تصميم المشروع وإنجازه وتفعيله وتمويله. بينما يتركز اهتمام الشريك العمومي على تحديد الأهداف التي ينبغي بلوغها (المصلحة العمومية، جودة الخدمات، سياسة التسعير)
 4. تقاسم المخاطر (الكتاب الأخضر، 30 أبريل 2004)
- صندوق النقد الدولي: «هي الاتفاقيات التي يوفّر بموجبها القطاع الخاص بنىات تحتية وخدمات كانت عادة من مسؤولية الدولة»
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي: «اتفاقيات يتم إبرامها ما بين الدولة وبين شريك أو شركاء متعددين من القطاع الخاص، يقوم بموجبها الشركاء الخواص بتوفير خدمات، بحيث أنّ أهداف مردوديتهم ترتبط بالنقل الكافي للمخاطر إلى الشريك الخصوصي»

يتضح من مختلف تعريفات مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بأنّ هذا المفهوم يتطور باستمرار، وأنه يمكن أن يتلاءم مع طبيعة وتعقيد العمليات التي يتعين إنجازها.

ويمكن التمييز، بصفة عامة، بين صنفين كبيرين من عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص: الشراكات الأنجلو-ساكسونية، والشراكات التي تُسمى لاتينية:

تصنيف الشراكة بين القطاعين العام والخاص

الشراكات اللاتينية	الشراكات الأنجلو-ساكسونية
<p>1. تفويض الخدمة العمومية في شكل رهن أو تدبير أو تفويض.</p> <p>2. عقود احتلال الملك العمومي: العقد الاحتكاري الإداري.</p> <p>3. عقود الشراكات المعتمد في فرنسا منذ 2004: وتتصف بمدة زمنية طويلة (من 10 سنوات إلى 35 سنة أو أكثر)، وبإسناد مهمة شاملة تتعلق بالتصميم والإنجاز والتمويل، وكذا بأعمال الصيانة و/أو استغلال الأشغال من طرف شخص عام لفائدة مقاوله خاصّة، مع تقاسم مثالي للمخاطر.</p>	<p>1. الشراكات المؤسسية (شركات ذات الاقتصاد المشترك)</p> <p>2. شركات تتصح فيها المقاولات الخاصة الأشخاص العموميين بتمين ممتلكاتهم.</p> <p>3. عقود مبادرات التمويل الخاص، عقود شاملة عادة ما تمتد لمدة طويلة، ويكون فيها أداء الأجر للشريك الخاص متغيراً، وذلك لحسن أدائها، مع تقاسم تفصيلي للمخاطر.</p> <p>4. أنواع أخرى: عملية نقل البناء، وعملية النقل الذاتي للبناء، حيث أنّ هيئة خاصة تتولى تأمين توفير خدمة لفائدة هيئة خاصة أو عامّة.</p>

نستخلص من هذا أنّ مشروع القانون رقم 12-86 يشبه النموذج اللاتيني لعقود الشراكة. وبالتالي، فالتمييز ما بين مختلف أنواع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص يتجلى أساساً في العناصر التالية:

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التفويض والصفقات الكلاسيكية

التفويض	عقود الشراكة	الصفقات العمومية والأشغال	الموضوع
التصميم، البناء، الصيانة، الاستغلال التجاري	التصميم، البناء، الصيانة، الاستغلال	التصميم، البناء	
طويلة	طويلة	قصيرة	المدة
المرتفقون، مع إمكانية تقديم الدعم	العام والخاص	العام	التسديد
نعم	نعم	يقتصر على البناء	نقل المخاطر إلى القطاع الخاص

المصدر: المركز الأوربي للخبرة، أبريل 2012

2 • أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب

تتطوي تسمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بصفة عامة، على مختلف أنماط خطاطات الاتفاقيات التي يمكن أن تربط شخصاً عاماً بفاعل خاص، مع تحمّل تمويلي من طرف القطاع الخاص، لمدة طويلة إلى حدّ ما (ما بين 5 و50 سنة): الوكالة، تفويض مصلحة عمومية، أو عقد شراكة.

وينبع التمييز بين مختلف أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص أساساً من العناصر التالية:

- أداء المستحقات: يتحملها المستخدم في إطار الوكالة والتدبير المفوض (وتتحملها الدولة في عقود الشراكة)؛
- تقاسم المخاطر: يتحمّل كل من الشريك الخاص والمستفيد من التفويض جميع المخاطر، مع أنه منصوص على تقاسمها ضمن بنود عقود الشراكة؛
- النطاق: ترتبط كل من الوكالة وتفويض الخدمة، عموماً، بالبنيات التحتية والخدماتية. وفي جميع الأحوال، فعند انتهاء فترة التفويض، يتم استرداد الممتلكات من قبل الشخص المعنوي (الدولة أو الجماعة المحلية).

أ • تاريخ طويل من الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يعود اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص، في بلادنا، من أجل إنجاز واستغلال أشغال وخدمات عمومية منذ بداية القرن العشرين، ولا سيّما في مجال تدبير وتوزيع الماء والتطهير والكهرباء: ففي سنة 1914، أصبحت الشركة المغربية للتزويج (SMD) مكلفة بعمليات إنتاج وتوزيع الماء الشروب في أربع مدن مغربية. كما أُعطي حق الامتياز لشركات أخرى لإنجاز مشاريع أخرى تهتمّ البنيات التحتية للسكك الحديدية والموانئ: الخطّ السككي طنجة-فاس سنة 1914، الخطّ السككي فاس-مراكش سنة 1920، أو استغلال موانئ الدار البيضاء وفضالة (المحمدية حالياً)، وطنجة من طرف فاعل اقتصادي خاص سنة 1916.

غير أن هذا التوجّه نحو التفويض عرف اتجاهها معكوساً، بعد استقلال المغرب، رافقته عملية شراء المُقاولات المستفيدة من التفويض، وخلق احتكارات وطنية.

وكان ينبغي انتظار بداية عقد الثمانينيات، مع تحرير اقتصاده لإعادة الاستقرار إلى الإطار الماكرو-اقتصادي، لكي يعود المغرب ثانية إلى اعتماد التدبير الخاص لبعض المصالح العمومية، في أشكال متعددة، أهمّها التدبير المفوض.

وقد همّ التدبير المفوض، بصفة أساسية، القطاعات الخدماتية: الطرق السيارة، النقل الحضري، توزيع المياه والكهرباء، التطهير وجمع النفايات المنزلية، توليد الكهرباء. أمّا التفويض المتعلق بالقطاع الفلاحي (السقي القروي) وتدبير الأراضي الفلاحية) فهو موجود، إلا أنه لا يكون إلا في حالات نادرة.

ب • إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص مقنن في جانب كبير منه

القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العمومية

إنّ التشريع القانوني الوحيد الذي يتعلق بالتدبير المفوض هو الذي يحدده القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، الصادر في فبراير 2006، والذي يعرفه في المادة الثانية من الباب الأول كما يلي:

«يُعتبر التدبير المفوض عقداً يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى «المفوض» لمدة محددة، تدبير مرّفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى «المفوض إليه»، يخول له حق تحصيل أجره من المرّفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا. يمكن أنّ يتعلق التدبير المفوض كذلك بإنجاز أو تدبير منشأة عمومية أو هما معا تساهم في مزاوله نشاط المرّفق العام المفوض.

يَحْكُمُ هذا القانون الاتفاقيات التي تتعلق ب:

- تفويض تدبير مرّفق عمومي من طرف مؤسّسة عمومية أو جماعة محلية إلى شريك و/ أو؛
- تفويض إنجاز و/أو تدبير منشأة عمومية تساهم في مزاوله نشاط المرّفق العام.

ويدمج القانون مسألة الاستئجار والكفالة (يدقق القانون بأن الكفالة تهمّ إنجاز و/أو تدبير منشأة عمومية تساهم في مزاوله نشاط المرّفق العام المفوض).

غير أنّ الدولة توجد خارج نطاق تنفيذ القانون رقم 05-54، إلا أنّ هذه الوضعية تمّ تداركها وتصحيحها ضمن أحكام مشروع القانون رقم 12-86 الذي أدمج ضمن نطاقه كلاً من الدولة والمقاولات والمؤسسات العمومية، لكنّه أقصى هذه المرّة الجماعات الحليّة. ومن نتائج وضع هذا الإطار التشريعي من حصول تقدّم تصاعديّ في اللجوء إلى التدبير المفوض.

فمن الناحية التشريعية، يقدّم مشروع القانون ضمانات مزدوجة للقطاع الخاص: إمكانية رهّن أملاك الدولة (المادة 8)، واللجوء إلى التحكيم والمصالحة من أجل تسوية النزاعات (المادة 9). وتبدو أحكام القانون منسجمة: حيث أنّ حالات المنازعات نادرة جداً. إنّ أهمّ الاختلالات التي تمّ تسجيلها تتعلق بالتطبيق والممارسة نظراً للتباين الحاصل بين الجماعات المحلية والفاعلين الاقتصاديين من أجل ضمان تتبّع العقود، فضلاً عن غياب الضبط والاستفادة من التجارب السابقة. وإجمالاً، فإنّ الحكامة والقدرات هما جوهر المشكل.

إنّ عدم وجود تقييم موضوعي¹ لتجربة التدبير المفوض، يجعل من الصعب اتخاذ قرار بخصوص نتائجه، غير أنّ التحصيل المختلط من طرف المرّفقين، بسبب بعض الحالات الصعبة، تترتّب عنه صورة سلبية إلى حدّ ما لدى عامة الناس بشأن التدبير المفوض والشراكة بين القطاعين العام والخاص، بصفة عامة، في بلادنا.

1 - هناك تقرير في الموضوع قيد الإعداد من طرف المجلس الأعلى للحسابات.

إبرام عقود الشراكة بالمغرب

على الرغم من غياب تشريع قانوني خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإن المغرب أنجز، في حالات محدّدة وخاصّة (تعاقدية محض) مجموعة من المشاريع في إطار عقود شراكة بين القطاعين العام والخاص.

نماذج من الشراكات المُبرمة بين القطاعين العام والخاص

المبلغ المالي	المشروع	القطاع
8,6 MM DH	محطة الجرف الأصفر للطاقة	الطاقة
2,8 MM DH	محطة الغاز بتهدارت	
640 M DH	المشروع الريحي بالكدية البيضاء	
855 M DH	مشروع السقي بسبت الكردان	الفلاحة
3,7 MM DH	ترامواي الرباط-سلا	النقل الحضري

المصدر: مديرية المقاولات العمومية والخصوصية، 2012

ومن أجل مواكبة هذا النوع من المشاريع، حسب مديرية المقاولات العمومية والخصوصية، تم إنشاء خلية عمل مكلفة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، بوزارة الاقتصاد والمالية، سنة 2010، وهي الخلية التي شرعت في العمل منذ ما يربو على السنة. وتتكوّن أساساً من مهندسين ومن أطر استفادوا من حصص تكوينية تتعلق بكيفية إبرام شراكات بين القطاعين العام والخاص، ولا سيّما في إطار توأمة مؤسساتية ما بين الوزارة الألمانية المكلفة بالاقتصاد والتكنولوجيا بشراكة مع مجموعة مقاولات القطاع العام بإيرلندا الشمالية. وبالإضافة إلى مهمتها المتمثلة في المساعدة التقنية، تتولّى هذه الخلية مهمة نشر المعايير. وقد عملت، فضلاً عن توفير المعلومات، على إعداد كُتّيبات ووثائق ووضعها رهن إشارة الشركاء الإداريين.

وقد جاء الإطار التشريعي، المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لكي يوطّر هذه الممارسة، وبالتالي يسرّع من الاستثمارات العمومية في مجال البنيات التحتية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، مع المحافظة على الجودة وعلى كلفة الخدمات.

3. تقديم مشروع القانون

صُودق على المشروع الأولي للقانون، الذي أعدته وزارة الاقتصاد والمالية، في المجلس الحكومي في 27 دجنبر 2012، وعُرض على البرلمان في 21 فبراير 2013. والنسخة التي نحن بصدد دراستها هي نسخة مشروع القانون التي اعتمدها مجلس المستشارين بتاريخ 12 فبراير 2014.

أ. البنية العامة لمشروع القانون

حاول مشروع القانون أن يغطّي جميع المراحل المرتبطة بدورة عقد المشروع المتعلقة بإبرام شراكة بين القطاعين العام والخاص، بدءاً من تحليل الحاجيات وإمكانية اللجوء إلى عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وانتهاءً بإبرام العقد.

الديباجة	عرض للدواعي والأهداف
الباب- 1 • أحكام عامة	تعريف عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
	إلزامية التقييم القبلي (لتبرير اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص)
الباب- 2 • مساطر الإسناد	عرض مبادئ حرية الولوج، والمساواة في المعاملة، والموضوعية والمنافسة والشفافية واحترام قواعد الحكامة الجيدة.
	ثلاث طرق لإبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: مساطر الحوار التنافسي، طلب العروض، أو وفق المسطرة التفاوضية.
	إمكانية العروض التلقائية.
	إسناد العقد للعرض الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية على أساس المعايير المحددة مسبقاً.
	طرق الإسناد والإخبار عن العقود.

<p>تعريف البنود والبيانات الإلزامية، موضوع العقد، مدته، أهداف حسن الأداء، كيفية التمويل، كيفية دفع أجرة الشريك، تقاسم المخاطر بين الأطراف، توازن عقد الشراكة، إجراءات وآليات تتبع ومراقبة تنفيذ عقد الشراكة، الجزاءات في حالة عدم احترام بنود العقد، شروط تعاقد المناولة، الحلول، التفويت وشروط تغيير مساهمات الشريك الخاص، شروط تغيير عقد الشراكة، النظام القانوني للأموال، الكفالات والضمانات، عقود التأمين، طرق تسوية النزاعات، حالات وشروط الفسخ.</p>	<p>الباب- 3 • البنود والبيانات الإلزامية</p>
<p>تاريخ دخول مشروع القانون حيّز التنفيذ يدخل هذا القانون حيّز التنفيذ ابتداء من تاريخ نشر النصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه في الجريدة الرسمية. وفي جميع الحالات ستة أشهر بعد نشره في الجريدة الرسمية.</p>	<p>الباب- 4 • أحكام مختلفة</p>

وبصرف النظر عن الغياب الحالي للنصوص التطبيقية، التي يجب أن تتضمن صيغ عمل بعض أحكام النص (وخاصة ما يتعلق بشروط وطرق التقييم القبلي والمُصادقة عليه، ومعايير تقييم عروض الخدمات..)، فإنّ عناصر أخرى ذات صلة بمشروع القانون تستدعي إعادة النظر، والتوضيح أو التعميق، أهمها:

- الخطّ الفاصل بين القانون المتعلق بالتدبير المُفوّض، ومشروع القانون المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ووضعية الشخص العام؛
- غياب عرض للأسباب، بما أنّ الديباجة غير ملائمة لمحتوى القانون؛
- الهيئات التي ستتكلف بالتقييم القبلي والتتبع والمراقبة؛
- وسائل تحفيز المقاولات الوطنية (العمومية والخصوصية) ومؤسسات التمويل؛
- وسائل التوقّع وتدبير المخاطر الاجتماعية؛
- ووسائل الضبط.

ب • قراءة مقارنة للقوانين الدولية

على الصعيد الدولي، تتباين الإنجازات التي حققتها الشركات بين القطاعين الخاص والعام تبايناً كبيراً بحسب السياق التاريخي والتشريعي والاقتصادي لمختلف البلدان. غير أنه بالإمكان الوقوف عند بعض الاتجاهات العامة:

1. يكون التفويض وعقد الشراكة، في غالب الأحيان، موضوع نصوص قانونية منفصلة ومعزولة، علاوة على أن أشكال التفويض قديمة من الناحية التاريخية؛
 2. الممارسات الفعلية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تسبق التشريع القانوني لعقود الشراكة، التي لا تكون الحاجة إليها إلا عندما تتعدد مشاريع الشراكة، وبالتالي تتطلب تأطيراً قانونياً؛
 3. باستثناء تركيا، التي تتوفر على إطار قانوني خاص، يقوم أساساً على قوانين قطاعية لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، فإن معظم البلدان تتوفر على إطار عام لهذه العقود؛
 4. معظم البلدان تتوفر على هيئات أو خلايا عمومية تسهر على إعداد وتتبع تنفيذ عقود الشركات (وحدة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص)؛
 5. يدرج مجال القانون، عموماً، الجماعات المحلية التي تعتبر في بعض الدول التي قطعت أشواطاً كبيرة على مستوى الهوية المتقدمة (مثل فرنسا والولايات المتحدة) أبرز الفاعلين العموميين الذين يلجؤون إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛
 6. تنصب عقود الشراكة، في غالب الأحيان، على برامج إنجاز البنيات التحتية الأساسية، لكن هناك قطاعات أخرى معنية بهذه العقود، كقطاع التجهيزات الرقمية للأقاليم، أو القطاعات الاجتماعية: بالنسبة لتوسيع التغطية الصحية أو الفضاء التربوي؛
 7. حسب معطيات البنك الأوروبي للاستثمار، فإن معظم الدول شرعت في البداية في إبرام عقود شراكة من نوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع النقل، لتشمل قطاعات أخرى، وذلك تبعاً للإيجابيات التي تتحقق على مستوى العلاقة: الكلفة-النتائج، وللخبرة الحقيقية التي يكتسبها القطاع الخاص في هذا المجال. وتتخذ الشركات الناتجة عن هذا التطور أشكالاً متعددة جداً على الصعيد الوطني: فإذا كانت التقنيات المرتبطة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تنجح، فذلك لكونها تستطيع أن تتلاءم مع الظروف المالية الخاصة بكل مشروع، وكذا مع الوضعية السياسية العامة، والأولويات السوسيو-اقتصادية لكل دولة على حدة.
- يتعلق الأمر هنا بإحدى نقاط القوة في المقاربة المؤسّسة على الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

تاريخ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وإطارها القانوني

فرنسا: انخراط قوي للحكومة والجماعات المحلية

لفرنسا تقليد طويل في مجال التفويض، وقد أصبحت، مؤخراً، أحد الأسواق الرائدة في العالم في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، فضلاً عن أن مقاولاتها الخاصة قد طوّرت تجربة هامة هامة في مجال التدبير المفوض والشراكة عبر العالم.

وإذا كان الممارسة الفعلية للشراكات بين القطاعين العام والخاص قد انطلق منذ سنوات الثمانينيات، فإنّ العمل بها تزايدت وتيرته مع اعتماد قانون متعلق بقدم الشراكة سنة 2004.

ويغطي مجال تطبيق عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص الدولة (بما فيها المؤسسات العمومية والمقاولات الوطنية التي تؤدي خدمات عمومية)، والجماعات المحلية.

ومن ثمّ، فإنّ المجال القطاعي لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص واسع بما فيه الكفاية: يشمل قطاع النقل والصحة والقضاء والتربية والتعليم والتجهيز الحضري والبيئة والفعالية الطاقية ووسائل الاتصال والرياضة والثقافة...

وقد أدرج القانون، ضمن بنوده، إحداهن هيئة خبيرة، هي «هيئة دعم إنجاز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص» (MAPPP) ملحقة بوزارة الاقتصاد والمالية، والتي تمّ إحداهن بمرسوم من أجل إجراء تقييم قبلي لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتقديم المساندة والدعم للأشخاص العموميين في ما يتصل بإعداد عقود الشراكة، وكذا مرحلة التفاوض وتتبع تنفيذ العقود.

بين سنتي 2004 و 2012 تمّ توقيع 156 عقداً بمبلغ وصل إلى حوالي 34 مليار أورو، منها نسبة 80% من قبل الجماعات المحلية. وتثير هذه النسبة المرتفعة من للجماعات المحلية بعض المخاوف، لا سيما من حيث الاستدامة المالية على المدى الطويل. وقد تمّ إبراز انعدام التوازن في الوسائل والخبرات ما بين الجماعات الصغيرة والمجموعات الاقتصادية الكبرى، وكذا أثر الإقصاء على المقاولات الوطنية الصغيرة جداً، والمقاولات الصغيرة والمتوسطة. وقد اقترحت بعض التوصيات فرض عتبة دنيا للحصول على عقود الشراكة (على اعتبار أنّ أية جماعة أو مدينة، بصرف النظر عن حجمها، بإمكانها إبرام عقود شراكة بين القطاعين العام والخاص)، وكذا تعزيز التقييم القبلي ومعايير اللجوء إلى الشراكة، وأخيراً تأمين حصة دنيا للمقاولات الوطنية، وضمان حقهم في التعاقد من الباطن.

مصر: إطار تشريعي كامل يهدده الخطر السياسي

تعتبر مصر دولة رائدة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تبنت نماذج الشراكة الأنجلو-ساكسونية في قطاعات كالتربية والتعليم، والمستشفيات، ومعالجة المياه العادمة، وتشبيد البنيات التحتية الخاصة للنقل. إلا أنّ الإطار القانوني كان مُجزئاً جداً، بحيث لم يكن يشجّع على بلورة عدد كبير من المشاريع. وهذا هو السبب الذي جعل الحكومة تطلق، سنة 2006، سياسة على المدى الطويل تُروم تشجيع

الشراكات بين الفاعلين في القطاعين العام والخاص، وخصوصا فيما يتصل بالبنيات التحتية، وما تلاه من تأسيس هيئة متخصصة هي الوحدة المركزية لمشاركة القطاع الخاص بوزارة المالية (pppcu). وقد تمّ اعتماد قانون خاصّ بالشراكة بين القطاعية العام والخاص خلال شهر ماي 2010 من طرف مجلس الشعب المصري.

وقد كان من المرتقب أن يأخذ جزء من بين 32 مشروعا، الذي سيضمه المخطط الاستراتيجي الحكومي برسم سنوات 2010-2014، بمبلغ إجمالي يصل إلى 23,15 مليار دولار، صيغة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تهمّ قطاعات البنيات التحتية الاجتماعية (التعليم والصحة)، والمياه العادمة والنقل، غير أنها تأخّرت بسبب الظروف السياسية التي تعرفها مصر.

تركيا: قوانين خاصة وطلب لفائدة إطار منسجم

ينطوي التشريع التركي على عدد من القوانين المنظمة لعقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والتي تختصّ، في غالبيتها، بقطاع معيّن، باستثناء القانون رقم 5076 الذي يقنّن أشكال تفويض الخدمات العمومية منذ سنة 1910، وقانون الخوصصة (رقم 4046)، وقانون البناء والتشغيل ونقل الملكية (projets Build, Operate and Transfer) رقم 3996، ولا سيّما:

- القانون الخاص بقطاع الطاقة (رقم 3096) الصادر سنة 1984، والذي يفكّك نظام الإدماج العمودي للمقاولات العمومية، عبر تأطير إحداث وحدات متخصصة في مجال إنتاج ونقل أو توزيع الطاقة؛
- القانون الخاص بالطرق السيارة (رقم 3465)، الصادر سنة 1988، والذي يرخص للقطاع الخاص بتشييدها وصيانتها واستغلالها؛
- القانون الخاص بالنقل الجوي (رقم 5335) الصادر سنة 2005؛

القانون الخاص بقطاع الصحة (رقم 5396) الصادر سنة 2005، والذي يرخص ويؤطر عمليات البناء والتشغيل ونقل الملكية، المتمثّلة في أن يتولّى القطاع الخاص بناء مراكز طبيّة، وتأجيرها للدولة قبل أن ينقل ملكيتها إليها. كما أفضى هذا القانون كذلك إلى إحداث مديرية الشراكات بين القطاعين العام والخاص سنة 2007، مكلفة بتحديد المشاريع التي يتعيّن إنجازها، وإعداد الوثائق اللازمة لإبرام عقود الشراكة، وكذا إعلان إجراءات طلبات العروض، وتتبع تنفيذ المشاريع.

علاوة على هذا، فقد تمّ إعداد مشروع قانون يهدف إلى خلق انسجام في القوانين المنظمة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، غير أنه لا زال لم يُعتمد لحدّ الآن.

وإلى حدود اليوم، فإنّ الشراكات الموجودة بتركيا تتعلّق أساساً بمشاريع ذات ميزانيات مرتفعة، وهو الأمر الذي جعل الحكومة تضع من بين أهدافها وضع مشاريع ذات أحجام أقل على صعيد البلديات.

إسبانيا: حصيلة غامضة-متردة للمقاربة الترابية للشراكات بين القطاعين العام والخاص

تتوفر إسبانيا على تجربة لها أصالتها في مجال عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك بحكم التنظيم الترابي للبلاد.

فقد أطلقت المناطق المستقلة والبلديات الإسبانية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بهدف تسريع وتيرة إنجاز البنيات التحتية وتوفير الخدمات العمومية المحلية. ويُعتبر التفويض صيغة تُستعمل كثيراً في إسبانيا منذ القديم. والقطاعات التي شملها التفويض هي على وجه الخصوص: توزيع الماء والغاز، الترامواي، الإنارة العمومية ظت توزيع الطاقة. أمّا الصيغ التديبير المفوض المستعملة فهي: الوكالة الجرافية والاستئجار والشركات المزدوجة أو الشركات المتعددة. وثمة قطاعات أخرى كالصحة أو إدارة السجون يتم تديبيرها بالوكالة أيضا.

غير أنّ الحصيلة مع ذلك ليست هامة ومُرضية، وذلك، خصوصاً، بسبب خطط التقشّف والأزمة المالية والاقتصادية القاسية التي تجتازها إسبانيا. وفضلاً عن هذا، فإنّ اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إسبانيا، كان يتمّ، في معظم الأحيان، بمبادرة من الجماعات البلدية بالنسبة للخدمات التي يُعتبر تديبيرها معقداً أو يتطلّب استثماراً كبيراً. هذه المقاربة تعمق مكانة ضعف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تعرفها إسبانيا، أيّ الميزانية المالية الناقصة للمشروع. وبالفعل، فإنّ الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا يمكنها أن تتجح إلا إذا كانت ميزانيتها مُبرمجة طيلة مجموع مراحل مدة المشروع.

حصيلة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في أوروبا

يُعتبر برنامج عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المملكة المتحدة أهم برنامج في أوروبا، حيث يغطي مجموع القطاعات الأساسية المعيّنة بصفقات أشغال الهندسة المدنية: فقد كان ما يربو على 650 مشروعاً موضوع صفقات في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أكثر من 400 منها قيّد الإنجاز. ويصل المبلغ الإجمالي لنفقات الاستثمار المرتبطة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلى حدود اليوم، 48 مليار جنيه بريطاني، أي ما يعادل، سنوياً، 12 بالمائة من ميزانية نفقات التجهيز التي تنفقها الدولة. وتمثل السوق البريطانية، اليوم، بالنسبة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حوالي 25 بالمائة من مجموع سوق الشراكة بالاتحاد الأوروبي، على الرغم من أنّ عدداً كبيراً من بلدان أخرى تتوقّر على برامج هامة وفي تزايد متواصل.

وقد وضعت البرتغال مبادرة شاملة في مجال عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، انصبّت في البداية على الطرق والسكك الحديدية والطاقة، غير أنها بدأت تمتدّ اليوم لتشمل قطاع الصحة.

وفي اليونان، تمّ إطلاق مشاريع هامة تتعلّق بالبنيات التحتية، كالمطار الدولي أثينا بمدينة سباطا، وجسر ريو أنتيرو، والطريق السيار «إيسي» (بضواحي مدينة أثينا)، وذلك في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد امتدّ البرنامج الوطني لليونان ليشمل، في مرحلة ثانية، توسيع الشبكة الوطنية للطرق السيارة، بفضل التمويلات التي تعود إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

أما هولندا، فقد وضعت برنامجاً وطنياً لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص همّ عدداً من القطاعات: في البداية، انطلق البرنامج بمشاريع مرتبطة بقطاع النقل، كالقطارات ذات السرعة الفائقة، والطرق، ومعايير الأنهار، قبل أن تمتدّ لتشمل قطاع التربية والتعليم والقضاء. ومن بين المشاريع الهولندية «الرائدة» خطّ القطار فائق السرعة الذي يصل أمستردام بشيفول وروتردام والحدود البلجيكية، ويربط هولندا بمشروع شبكة السكك الحديدية الأوروبية ذات القطارات فائقة السرعة (باريس، بروكسيل، كولونيا، أمستردام، لندن).

كما أطلقت إيرلندا برنامجاً طموحاً في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص تهتمّ الطرق والمدارس.

وتملك إيطاليا تجربة كبيرة جداً فيما يتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الكهرباء. وعلى غرار البرتغال، فإن إيطاليا تعمل اليوم على توسيع برنامجها في ميدان الشراكة ليشمل قطاع العلاجات الطبية. وبالفعل، فقد اعتمدت الحكومة الإيطالية قانوناً («ميرلوني») يهدف إلى دعم برنامج عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المتعلقة، أساساً، بالنقل والماء والصحة...

ومن جهتها، اعتمدت السلطات العمومية الألمانية إنشاء شراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال أنظمة الأداء الطرقي.

كما تستعدّ الحكومة الفرنسية لتحديث الإطار التشريعي الحالي، الذي كان يُستعمل غالباً في الماضي لإبرام تفويضات خاصة أو مزدوجة (في مجال النقل والماء والخدمات الحضرية على سبيل المثال).

حالات دُول أُخرى (منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)

الدولة	الإطار القانوني والمؤسسي	نماذج ورهانات
الأردن	هيئة خاصة بعقود الشراكات بين القطاعين العام وأُنشئت منذ 2006، مشروع قانون تمّ إعداده لكن لم يُعتمد بعد	مشروع القانون الذي يجب اعتماده. برنامج طُموح للاستثمارات في البنية التحتية
تونس	قانون خاص بالتفويض تم اعتماده سنة 2008	برنامج طُموح للشراكة بين القطاعين العام والخاص في القطاع المدرسي اطلق سنة 2010 على مدى 6 سنوات

آليات التقييم ومراقبة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تُعتبر تدابير التقييم القبلي، وكذا التقييم خلال فترة إنجاز المشاريع، وتدابير المراقبة، تدابير موحدة على الصعيد الدولي. وحسب البنك الأوروبي للاستثمار، فإن تقييم المشروع تقوم به، عادة، مؤسسات متعددة ترتبط فيما بينها بكيفية تراتبية. يتم فحص المشروع، أولاً، من طرف السلطة المتعاقدة والوزارة الوصية ذات الصلة، ثم بعد ذلك من طرف الهيئة المكلفة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ووزارة المالية، في إطار التدقيق المالي المرحلي للحسابات. وينتهي الإجراء بالموافقة الرسمية للجنة وزارية مشتركة. وفي بريطانيا، على سبيل المثال، تستند لجنة من الإدارة المركزية على العمل الذي أنجزته الهيئة المكلفة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل التقييم التفصيلي للملامح الاقتصادية والمالية والقانونية والتقنية للمشروع. أما في فرنسا، فإن الهيئة المكلفة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي التي تتولى أمر التقييم.

تستدعي المراقبة والتقييم وضع مؤشرات لقياس الأداء، وذلك من أجل التأكد من كَوْن الخدمات المُقدّمة تتطابق مع مواصفات العقد. كل فاعل اقتصادي خاص متعهد بإنجاز البنية التحتية أو الخدمات، يجب أن يخضع لنظام الضبط والقياس والمراقبة الدائمة. كما يتعين على هذا الفاعل الاقتصادي، المكلف بإنجاز خدمات، أن يثبت فعاليتها، ويقدم الحسابات من خلال نظام إيصال المعلومات.

ويوصي برنامج الأمم المتحدة للتنمية بأن تجري عملية مراقبة الأداء بالاستناد إلى مجموعة من المؤشرات المحددة بكيفية واضحة. ويتعين على الفاعلين الاقتصاديين العمل بانتظام على نشر مؤشرات أساسية لقياس جودة الأداء، واقتراح آليات الاستقصاء في صفوف المرتفقين، ووضع شكايات يسهل تفعيلها. كما ينبغي استشارة المرتفقين بشأن الاستثمارات المستقبلية الهامة، عبر تنظيم منديات عمومية للنقاش، أو تحريات تقيس موافقتهم على الأداء. وفضلاً عن ذلك، يمكن للسلطات العمومية وضع أدوات خاصة بها لتقييم رأي المواطنين، ولا سيما عن طريق لجان للمرتفقين أو دراسة السوق².

2 - انظر الموقع الإلكتروني لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية

ج. انشغالات ومخاوف مرتبطة بوضع قانون العقود بين القطاعين العام والخاص

يشير وضع إطار قانوني متعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص عدداً من المخاوف في مستوياتٍ متعددة:

- من الناحية الاستراتيجية، تطرح المسألة المتعلقة بدور الدولة وممارسة وظائفها السيادية، وخاصة فيما يتعلق بالخدمات الاجتماعية (كالتربية والصحة على سبيل المثال)، وكذا دور الجماعات المحلية في الاختصاصات المماثلة. وفي بعض الأحيان يتم النظر إلى هذا القانون باعتباره حوصصة وتملصاً للشخص المعنوي من مسؤولياته، وبالتالي باعتباره حوصصة مقنعة. لهذا السبب يتم التركيز على الخطر الاجتماعي، مع تحوُّف مرتبط بالمحافظة على ولوج جميع المواطنين إلى الخدمات العمومية الأساسية، وعلى مجانية هذه الخدمات في قطاعي التعليم والصحة. ولا تزال تجربة التدبير المفوض، وما عرفته من زيادات في الأسعار، عالقة بالأذهان، على الرغم من أن زيادات مماثلة لوحظت، غير ما مرّة، في نفس الخدمات التي بقيت بيدي التدبير العمومي، مع تحسُّن في جودة هذه الخدمات. وبما أن عدداً كبيراً من مواد القانون تتطلب اعتماد مقتضيات تكميلية عن طريق نصوص تنظيمية، فإن هذا من شأنه الإبقاء على الغموض والالتباس مقارنة مع الغايات من وراء هذا القانون.

- من وجهة نظر مؤسساتية، تُطرح مسألة هيئات الحكامة والتقييم ومراقبة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛

- من وجهة نظر مالية، يجب أن تشكل استدامة ميزانية اللجوء إلى عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص مبدأً استراتيجياً، وإلا ستفاقم مستويات مديونية الدولة، وهشاشة المالية العمومية بالنسبة للأجيال القادمة، بما أن العقود المبرمة تتراوح مدتها ما بين 5 و50 سنة.

- ومن الناحية الإجرائية، فإن الغياب الحالي لتقييم موضوعي متعلق بالتدبير المفوض للمصالح العمومية، الذي يُضاف إليه التسويق الإعلامي والصعوبات التي تعاني منها بعض عقود التفويض، لا تسمح بطمأننة عموم المواطنين حول إيجابيات ومحاسن الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

والشيء نفسه يصدّق على المقاولات الوطنية، ذلك أن انفتاح إطار جدي متعلق بالاستثمارات المحتملة، لا يضمن موقعهم ومكانتهم في هذا النوع من العقود، التي تجلب، في غالب الأحيان، مجموعات دولية كبرى وجدّ تنافسية.

لذلك، إذن، سعت توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إلى الاستجابة، بصورة أفضل، لهذه الانشغالات المشروعة، التي عبر عنها، على وجه الخصوص، الفاعلون الاجتماعيون، وذلك باقتراح وسائل ضمان مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في العملية التعاقدية وفي التقييم، وتحسين الولوج إلى المعلومة، وبالتالي خلق وضوح في الرؤية وإدراك عام لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. لكن لا بدّ مع ذلك من تسجيل أن مشروع القانون يتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولا يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص باعتباره نموذجاً بالنسبة للدولة. ومن ثم، فإنه يتصل أكثر بتطوير وتجديد أدوات الصفقات العمومية، أكثر ممّا يتصل بتحلل الدولة من مسؤولياتها. إن المشروع يهدف إلى وضع إطار لممارسة موجودة مسبقاً (باللجوء إلى قانون العقود الخاصة)، وهي ممارسة مهيأة للتوسع. غير أنه يتعيّن أن يبقى التحكم في هذه الممارسة قائماً: صحيح أن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص يمكن أن يكون مفيداً، لكن في بعض الظروف ووفقاً لبعض الشروط.

4. توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

يروم مشروع القانون الحالي وضع إطار قانوني يهّم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما يتماشى مع المعايير الدولية المعمول بها في هذا المجال. ومن ثم، فإن توصيات اللجنة، التي تنصّب، في الوقت ذاته، على مشروع القانون وعلى نصّ تنفيذه، تركّز على ثلاثة محاور تعتبر استراتيجية لنجاح مشاريع عقود الشراكة الوطنية بين القطاعين العام والخاص، من حيث الأثر الاقتصادي والاجتماعي والتنمية المستدامة في الآن ذاته:

■ **التحديد الجيد وتوضيح نطاق القانون:** إنّ العرّض التاريخي والقانون القائم الذي يقنّن الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يجعل من الضروريّ العمل على القيام بتحديد جيد لمجال تطبيق القانون وللفاعلين المعنيين، وذلك لتجنّب أيّ التباس أو تأويل تخميني.

■ **وضع استراتيجية وطنية لتطوير عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص:** يمكن أن تشكّل عقود الشراكة رافعة استراتيجية أكثر مما تكون مجرد أداة للتمويل. وبهذا المعنى، لا بدّ من دمجها في الاستراتيجية العامة للتنمية المُدمجة والمستدامة في بلادنا، من خلال رؤية واستراتيجية هادفتين. وبالفعل، فوّرء الآثار الإيجابية لتنفيذ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالنسبة للدولة، فإنّ ينبغي أن يستفيد منها كلٌّ من المقاولّة الوطنية والمواطن في الوقت ذاته، جاعلين من هذه الشراكة ليس فقط رافعة للتمويل، بلّ أيضا وخصوصا رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. إنّ إرساء هذه الاستراتيجية من شأنه أن يضمن اللجوء بطريقة مفكّر فيها ومبرّرة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

■ **تعزيز آليات حكامه جيّدة، كما ينصّ عليها مشروع القانون:** إنّ الحضور التاريخي للمغرب، فيما يتعلق بعقود الشراكة بين القطاعية العام والخاص، ولاسيما في مجال التدبير المُفوّض للخدمات، وكذا بعض الإخفاقات التي عرفها تطبيق هذه الشراكات في الخارج، تدفع، إلى إيجاد ضمانات تتصلّ بالملاءمة والشفافية والحكامه بالنسبة لهذا النوع من الشراكات.

تحديد نطاق القانون وتوضيحه

تخضع معالجة نطاق القانون، ضمن توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، للمبدأ التوجيهي التالي: التركيز على الإرساء التدريجي لإطار تشريعي عام موحد، في صورة قانون أو ميثاق، بالنسبة لمجموع عمليات الإشراف العمومي (التدبير المُفوّض، الوكالة، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الصفقات العمومية...)، من أجل تحقيق انسجام شامل بين مختلف النصوص، وإعطاء معنى للتخطيط الشمولي، وبالتالي لفعالية الإشراف-الصفقات العمومية.

وبصورة أدقّ، ينبغي أن يضع نطاق القانون الإطار العام لتنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أيّ تعريف عقد الشراكة، والأطراف المعنية به، ومجال الاستخدام (عن طريق القطاع أو من خلال طبيعة المشروع). وهذه الجوانب تتطلب مزيداً من التوضيح، بلّ حتى التتقيح في مشروع القانون، بما أنّ الخطر، في الوقت الراهن، يتجلى في خلق حالات من الالتباس القانوني، تكون حرجة عند وقوع نزاع بين الأطراف الشريكة.

1. توضيح نطاق الشخص المعنوي المتعاقد: يتم تعريف الشخص العام باعتباره سلطة تعهد إلى شريك خاصّ بمهمة في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويقصد مشروع القانون بالشخص العام: الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمقاولات العمومية. ويحتاج مفهوم «المقاولات العمومية» إلى تدقيق أكثر: فإما أنه يقتصر على الأشخاص العموميين المنتمين إلى القانون العام، أو أنه يدمج الأشخاص المعنويين المنتمين إلى القانون الخاص، الذين يكون رأسمالهم عمومياً مائة بالمائة (الوكالة المغربية للطاقة الشمسية أو المكتب الشريف للفوسفات).

وبصفة عامة، ينبغي تسليط مزيد من الضوء على تعريف الشخص العام، الذي يمكن أن يشمل أية هيئة عمومية تتولّى تسيير وأو تفويض مرفق عمومي، بحيث يفهم أنّ عقود المقاولات العمومية والتجارية أو الصناعية تنتمي إلى مجال العقود الخاصة.

وإذا كان مشروع القانون قد أتاح إمكانية إدراج الجماعات المحلية ضمن نطاقه، فإنّ هذه الإمكانية تبقى غير قابلة للتطبيق اليوم، لأسباب دستورية. ذلك أنه ينبغي، أولاً، المصادقة على القانون التنظيمي للجماعات المحلية. غير أنّ القانون التنظيمي المنتظر يمكنه أن ينصّ على أهلية الجماعات المحلية لإبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من أجل إدماجهم فيما بعد ضمن نطاق القانون (بعد تعديله)، بما أنّ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من شأنها أن تكون أداة تدبير وتمويل ناجعة في إطار الجهوية المتقدمة.

ولتفادي أيّ غموض بشأن مجال تطبيق القانون المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يوصي المجلس بإدراج مادة تنصّ على عدم تطبيق القانون المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالنسبة بعمليات الاستغلال والتعهد التي تنظمها قوانين خاصة، كما هو الشأن فيما يتعلق باستغلال الموانئ (القانون رقم 15.02)، والإنتاج الكهربائي الخاص (قانون المكتب الوطني للكهرباء)، وإنتاج الطاقات المتجددة (القانون رقم 13.09، والقانون رقم 09-57 المتعلق بإحداث الوكالة المغربية للطاقة الشمسية)...

2. توسيع نطاق تطبيق عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليشمل قطاع الخدمات والممتلكات غير اللامادية: تتبع هذه التوصية من إمكانية التجديد والقيمة المضافة والجودة التي يمكن أن تحققها عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفي النهاية تسريع وتيرة تطوير الخدمات العمومية، مع الرفع من جودتها. غير أنّ إدراج الخدمات والممتلكات اللامادية في عقود الشراكة لا ينبغي أن يعفي الدولة، التي تظلّ هي الضامن والمسؤول أمام المواطنين والمرتفقين لتوفير الخدمات، وذلك في إطار احترام شروط الولوج إلى الخدمات والإنصاف بين المواطنين. إن التقييم القبلي، ومساطر الإسناد وتتبع العقود، كلها عناصر كفيّة بتجنّب التفويض غير المناسب للخدمات، وبالسيّر الجيد للعقود.

وفي مستوى آخر، لا يجب أن يؤثر انفتاح عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالنسبة للقطاعات غير التجارية، كقطاعي التعليم والصحة، على المسؤوليات الأساسية والمبدئية للدولة التي تواصل توفيرها مباشرة، وضمانها عبر إجراءات ومقتضيات تحدّد بوضوح ضمن بنود عقود الشراكة.

فيالنسبة لقطاع التربية والتعليم، ينبغي أن تكون المبادئ الأساسية المتصلة بتكافؤ الفرص والمجانبة وجودة التعليم، مضمونة في كلّ عقد من عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال. علاوة على أنّ المسؤولية العمومية، فيما يتعلق بالمحافظة على ظروف العمل والتعلم ومهنية وأخلاقيات التعليم العمومي وإعداد البرامج المدرسية، يجب أن تبقى كاملة غير منقوصة.

كما أنه يجب، بالنسبة لقطاع الصحة، الحفاظ على مجانية تلقي العلاجات الطبية الأساسية، كما يتعين على الدولة ضمان وُلوجية وجودة العرض الاستشفائي.

وفي الأخير، لا بدّ أن يبقى العقود ذات الصلة بالدفاع الوطني والأمن الداخلي، وأي مجال حسّاس، خارج نطاق هذا القانون.

3. الوصول، في النهاية، إلى وضع قانون موحد ومنسجم يشمل مختلف أشكال الصفقات العمومية: مع القانون الجديد، تغدو الشراكة بين القطاعين العام والخاص خاضعة لنصين قانونيين (القانون رقم 15-54، المتعلق بالتدبير المفوض للمصالح العمومية، ومشروع القانون الحالي)، يتداخل أحدهما مع الآخر، بما أن المؤسسات العمومية تدخل في نطاق القانونين، فضلاً عن كون التدبير المفوض يمكنه أن يتعلّق بإنجاز وتدبير أشغال عمومية لها علاقة بالخدمة العمومية المفوضة.

وبصرف النظر عن مشروع قانون عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الذي من شأنه أن يتقدّم من حيث انسجامه ووضوحه، فإنّ الأدبيات القانونية، المتعلقة بالصفقات العمومية، يجب أن تتلاءم وتتسجم ويتمّ تجميعها في إطار قانون أو ميثاق يؤطر مجموع الصفقات العمومية، كما اعتمد ذلك التقرير الذي صادق عليه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المتعلق بالصفقات العمومية كرافعة استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الصادر سنة 2012.

إنّ الغاية القصوى هي التوفّر على قانون أو ميثاق للصفقات العمومية يضع الأسس والمبادئ الموجّهة المشتركة لمختلف صيغ التعاقد (الصفقات العمومية، الاستغلال، المصالح المفوضة، عقود الشراكات...)، وكذا إعادة تحديد المرجعيّات من خلال ربطها بالأهداف الاستراتيجية، بغاية الوصول إلى صفقات عمومية تكون في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وليس فقط مجرد تدبير ميزانياتي وإجرائي. تتوفر كل صفقة من الصفقات العمومية على نصّها القانوني، مع تحديد واضح لمجالات التطبيق. ويتعيّن أيضاً تحديد آليات مبررات اختيار اللجوء إلى أحد هذه الصيغ، وذلك بهدف ضمان الملاءمة والفعالية والقيمة المضافة للاختيار النهائي لكل مشروع على حدة من بين مختلف الصيغ الممكنة للصفقات العمومية.

4. الملاءمة بين الديباجة وأحكام القانون: تقدّم الديباجة مختلف الاعتبارات التي أفضت إلى بلورة إطار قانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتحديد مبادئ مشروع القانون. غير أنّ بعض نقاطها لا تتسجم مع محتوى القانون، خصوصاً ما يتعلّق بالنطاق: فبينما تعتبر الديباجة توفير الخدمات مجالاً لتطبيق القانون، فإنّ المادة الأولى تقتصر على البنات التحتية. وبصفة عامّة، يجب أن تكون الديباجة عبارة عن عرض للدواعي والدوافع التي تبرّر مختلف أحكام مشروع القانون. كما أنّ محدودية الموارد المالية تبدو بمثابة الحافز الرئيسي وراء إعداد هذا القانون. والحال أنّ تقنين الشراكات بين القطاعين العام والخاص ينبغي أن تستند على تفكير استراتيجي، وعلى سياسة حقيقية للدولة في هذا الشأن.

ومن هنا، فإنّ القيام بعرض للدواعي والأهداف (الاستراتيجية) من وراء قانون كهذا، يغدو من الأمور ذات الأولوية. ينبغي تسليط ضوء أكثر على الجانب المتعلّق بمساهمة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التشجيع على بروز مجموعات وطنية، تخلق القيمة المضافة وفرص الشغل، كأحد الأهداف الاستراتيجية لهذا النوع من التعاقد المرتبط بالصفقات العمومية، فضلاً عن أنّ الديباجة يجب أن توضح أكثر آليات التتبع والمراقبة، وتوضّح

المبدأ الأساسي الذي يحفظ حقوق المواطنين والمرتفقين، ويؤكد التزام الدولة بضمان هذه الحقوق، في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك ما يتعلق بالخدمات التي توفرها هيئة عمومية.

كما ينبغي إدراج التزام الدولة بمبادئ أساسية أخرى ضمن أحكام الديباجة، وخصوصاً مبدأ اللجوء المُبَرَّر والواعي فيه لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: ما يتعلق بتسريع وتقييم الخدمة العمومية، والتعقيد التقني أو المالي والنجاعة الاقتصادية، هي المحفزات الثلاثة الكبرى التي تُؤخذ في الاعتبار في الاختيار النهائي.

5. ربط تاريخ دخول القانون حيز التنفيذ للقانون فقط بتاريخ نشر النصوص التنظيمية بالجريدة الرسمية: ذلك أن مشروع القانون يربط فعلياً تنفيذ هذا القانون إما بنشر النصوص التنظيمية، أو بعد مرور ستة أشهر على نشرها. والحال، أن شروط ومقتضيات العملية لتطبيق بعض أحكام هذا القانون، كالعرض التلقائي أو الحوار التنافسي، معقدة وغير واضحة بما يكفي، ولا يمكن تطبيقها بسهولة في غياب إطار تنظيمي واضح. وعليه، ورغم الإبقاء على أجل ستة أشهر، فإنه يجب على القانون أن يوجب إعداد نصوصه التنظيمية داخل هذا الأجل نفسه، وهي النصوص التي ينبغي أن تكون بدورها موضوعاً للمقترحات والملاحظات عبر نشرها على الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة.

وَضْعُ استراتيجيّة وطنيّة لتطوير عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

لقد سبق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن أشار، سنة 2012، إلى الأهمية التي تكتسيها الصفقات العمومية باعتبارها رافعة استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، في تقريره الذي حمل الاسم نفسه. إن الصفقات العمومية، التي تشمل نفقات الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، أي حوالي ربع الناتج الوطني الداخلي الخام، من شأنها أن تشكل، بكل وضوح، حين يتم توجيهها التوجيه الصحيح، وسيلة عمل قوية لفائدة التنمية.

الجانب المؤسسي للاستراتيجية

6. وُضِعَ استراتيجية وطنية لتطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص: يجب على الدولة أن تتخبط في تخطيط متعدد السنوات لمشاريع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتي من شأنها أن تشكل مكوناً أساسياً في التطبيق العملي والميزانياتي للاستراتيجيات القطاعية وتنفيذها. ويتعين أن يؤدي هذا التخطيط متعدد السنوات لعقود الشراكة، في ارتباطه بالاستراتيجيات القطاعية، إلى إعداد لائحة لمشاريع ذات حجم معقول وخاضعة لبرمجة زمنية.

ويعتبر هذا التخطيط مفيداً وضرورياً لأسباب متعددة:

- بالنسبة للدولة: يسمح التفكير القبلي في إمكانات اللجوء إلى مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بإدراجها ضمن برمجة الميزانية، وبالتالي تحسين توفير الموارد المالية. مع ذلك، يتعين أن تظل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وسيلة للتدخل المباشر للدولة، لا شكلاً من أشكال الإنابة والقيام مقامها.
- بالنسبة للمقاول: يمثل وجود رؤية متعددة السنوات لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (بلائحة لمشاريع ممتدة في الزمن)، مؤشراً قوياً بالنسبة للمقاولات الوطنية والدولية، كفيلاً بخلق مناخ من الثقة، ووضوح للرؤية بخصوص القطاعات المحتملة التي يتعين استثمارها، وبالتالي إعداد أفضل وكفاءة بالنسبة للفاعلين الخواص الوطنيين والدوليين من أجل احتلال مكانة أفضل، وتقديم عروض تبعاً للأولويات التي تحددها البلاد:

• بالنسبة للمواطن: يسمح التخطيط بتحقيق شفافية بالقياس إلى القطاعات المعنية، وبالتالي تسمح بفتح نقاش وطني ومعقول حول الانتظارات وصيغ الخدمات العمومية التي يتعين تغطيتها من طرف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولا سيما ذات الطابع الاجتماعي (الصحة، التعليم،...).

7. مأسسة هيئات التتبع وقيادة استراتيجية تنمية الشراكات بين القطاعين العام والخاص: المكلّفة بالمصادقة على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ولا يتطلب تتبع وتنفيذ الاستراتيجية خلق هيئات جديدة، بقدر ما يتطلب مراجعة بسيطة، ويتطلب خصوصا إضفاء الطابع المؤسّساتي على البنية الموجودة، وعلى مهام الخلية القائمة المكلفة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن لهذه الخلية التقنية تحمّل مسؤولية المصادقة النهائية على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من هنا اقتراح تشكيل لجنة مشتركة بين الوزارات.

مأسسة الخلية المكلفة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تشرف على المؤاكلة الفعلية لمشاريع الشراكة، اليوم، خلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لدى وزارة الاقتصاد والمالية، التي أنشئت منذ 2010 وتتولى التتبع التقني طيلة مراحل تنفيذ المشروع. ولا يذكر مشروع القانون هذا الهيئة ودورها في التقييم القبلي والمؤاكلة التقنية للمشاريع. ولذلك يجب التنصيص عليها في نص القانون، أما صلاحياتها وطريقة عملها فيمكن تفصيلهما في المرسوم المتعلق بتطبيق هذا القانون.

إحداث لجنة وزارية مشتركة تشرف على استراتيجية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يمكن إحداث لجنة وزارية مشتركة يرأسها رئيس الحكومة، تكون مهمتها وضع البرمجة والتتبع. كما يجب أن تُعطاهما، في الوقت نفسه، مسؤولية المصادقة على التقييم القبلي وإسناد إطلاق مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص حين يكون التقييم إيجابيا. وبإمكان هذه اللجنة، بالتنسيق كبير مع القطاع الخاص، ومن خلال اعتماد مقاربة تشاركية قائمة على التنسيق مع ممثلي المجتمع المدني، بلورة استراتيجية شاملة لتطوير مشاريع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المغرب، مشاريع واعدة بتحقيق تقدم للخدمات العمومية، والنمو الاقتصادي والاجتماعي، والكفيلة بتحقيق تنمية مستدامة.

ويمكن أن تجتمع هذه اللجنة، على غرار نموذج اللجنة الوزارية المشتركة للاستثمارات، حسب برنامج زمني متفق عليه مسبقا (مرة كل ستة أشهر)، وكلما دعت الحاجة إلى للمصادقة على المشاريع. أما إعداد الأشغال فتقوم به الخلية المكلفة بمشاريع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إجراء تقييم شمولي لاستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يتوقع مشروع القانون إجراء تقييم لكل مشروع على حدة. وإذا كان من البديهي أن هذا التقييم يكتسي سمة الضرورة والهيكلية، فإنه يمكن استكماله بتحليل أشمل لمجموع مشاريع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي أنجزت أو قيد الإنجاز، وذلك من أجل التمكن من ضمان تتبّع الأهداف الكلية للأداء التي تتضمنها استراتيجية عقود الشراكة، والتمكن من إغنائها وإعادة توجيهها عند الضرورة. كما يجب، على الخصوص، تتبّع تطور حصّة مشاريع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الصفقات العمومية (دون أن يكون ذلك على حساب المستوى الذي تم بلوغه من قبل بالنسبة للاستثمار الذي قامت به الدولة بكيفية مباشرة)، وتتبع أثره على تسريع

وتحسين الخدمات العمومية، وكذا المراقبة الميزانية لتدبير عقود الشراكة. ويمكن أن يُنجزَ هذا التقييم مرّة كل ثلاث سنوات، تماشياً مع مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية (LOLF).

وستتولّى الإشراف على شفافية آلية التقييم هيئة مُشتركة تضمّ، بكيفية مباشرة، ممثلين عن القطاع الخاص والهيئات المهنية والنقابية وممثلي المجتمع المدني، وذلك من أجل القيام بقراءة كاملة لأثر عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المجال الاقتصادي والاجتماعي والمجتمعي والبيئي. وينبغي إعداد ووضّح طرق مأسسة هذه المقاربة التشاركية.

8. تشجيع الانخراط العمومي في الاستراتيجية الوطنية لتطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص: ينبغي أن تشجّع الاستراتيجية الوطنية لتطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص على أنخراط المرتفقين، الذين يجمعون في سلّة واحدة، في غالب الأحيان، بين عقود الشراكة والخوصصة وارتفاع الأسعار وتملص القطاع العمومي من الخدمات العمومية. وهذا يستدعي تكويناً لفائدة جميع الفاعلين (العموميين والخواص) لكي يتحقّق الفهم المتبادل. وبالفعل، فإنّ أحد المفاتيح الأساسية لنجاح عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص يكمن في إجراء حوار متواصل بين السلطة المفوّضة والقطاع الخاص، والاعتراف المتبادل بمصالحهما المشتركة. كما أنّ انخراط القطاع الخاص والمجتمع المدني في آليات التقييم يندرج كذلك ضمن هذا المنطق.

تدابير المنافسة والرعاية الوطنيتين

9. الانتباه اللازم للمخاطر الماكرو-اقتصادية خلال إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: لا يمكن، في كلّ عقد من عقود الشراكة على حدة، توقّع ومعالجة مجموع المخاطر، على الرغم من الوعي بكون المشاريع تنطوي على مخاطر خاصّة، مرتبطة خصوصاً بطبيعة الأشغال والخدمات والعمليات التقنية التي يتعيّن إنجازها:

- الخطر السياسي المرتبط بأحداث وقرارات سياسية (دولية أو حكومية أو إدارية)؛
- خطر التضخّم، المرتبط بالارتفاع المحتمل للتضخّم، والذي يمكن معالجته عبر نظام مقايسة الأسعار، وعبر تحليلٍ مقارنٍ خاصٍ للكلفة؛
- خطر نسبة الفائدة، بسبب غياب سوق المقايضة المالية ذات الفائدة، إذا كانت المشاريع مُموّلة بالعملية الصعبة المحلية؛
- خطر صرف العملة، ولا سيّما حين يتعلق الأمر بمشاريع ممولّة بالعملية الصعبة. هذا الخطر يتمّ التغلب عليه بواسطة عمق السوق المالي المحلي؛
- والأخطار الجديدة، مثل خطر «التممية المُستدامة»، أو «الخطر الاجتماعي» اللذين يُحيلان على ضرورة إدراج المرتفقين والأطراف المشاركة في طلبات العروض ومساطر إسناد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإمكانيات إدراج مقتضيات تتعلّق بخلق فرص الشغل على الصعيد المحلي، والآثار التي تخلفها عقود الشراكة على المواطنين، والمسؤولية الاجتماعية للمقاولات، واحترام الحقّ الاجتماعي القانوني وقانون الشغل عموماً.

ينبغي أن يعالج الخطر الاجتماعي بسرعة كبيرة حين يعوّد عقد الشراكة خدمة اجتماعية. في هذه الحال، يعادل عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص تغيير المُشغل، وبالتالي يكتسي بعداً اجتماعياً لا يمكن إغفاله. ولهذا السبب يجب إدراج بنود تتعلّق بالمحافظة على ظروف العمل، والتعاون لاجتماعي والتقاعد، وضمان الحرية

النقابية، ضمن المفاوضات التي تجري مع الفاعل الاقتصادي الخاص، وتضمينها في عقد الشراكة (انظر التوصية أسفله).

10. إرساء آليات تسمح بخلق القيمة المضافة الوطنية في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: ينبغي أن تستجيب عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص للهدف الرئيسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، فضلا عن استجابته لهدف الخبرة الوطنية، ومن ثم للقدرات، ومن بينها المقاولات الوطنية والمقاولات الصغرى والمتوسطة على وجه الخصوص. وعليه، فإن خلق القيمة المحلية المضافة وفرص الشغل المؤهل، وكذا إشراك المقاولات المحلية ينبغي أن تشكل معياراً لتقييم العروض.

وهكذا، بإمكان المؤسسات العمومية والشركات الخاصة ذات الرأسمال العام أن ترتبط، في شكل تجمعات، بمقاولات وطنية خاصة من أجل تقديم عروض مشتركة، إن على المستوى الوطني أو على الصعيد الخارجي. كما أن تتبّع احترام الالتزامات الاقتصادية والاجتماعية، لفائدة خلق القيمة المضافة المحلية، ينبغي أن تقوم به هيئة تتكلف بتتبّع المشاريع، وترفعه إلى اللجنة الوزارية المشتركة، وإلى خلية التقييم.

11. الحرص على حماية استمرارية الخدمة العمومية، وعلى ولوج المواطنين إلى خدمة جيدة بنفس السعر: ينبغي أن يؤخذ البعد الاجتماعي، أكثر فأكثر، بعين الاعتبار في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك عبر إدراج معايير اجتماعية تُعتمد في مساطر الإسناد، ولا سيما ما يتعلق منها بالجودة وبعدها مناصب الشغل التي تمّ خلقها، وبالسياسة الاجتماعية تُجاه المُستخدمين ومستقبلهم عند نهاية فترة العقد. وبطبيعة الحال، احترام القانون الاجتماعي وقانون الشغل عموماً.

وعلى صعيد آخر، فإن الخطر الاجتماعي، المرتبط بإنهاء الخدمة العمومية في حالة حدوث مشكل في العمل، أو نتيجة قوة قاهرة، يجب أن تتم تغطيته، وذلك على مستويين اثنين:

• أولاً، على مستوى التقييم القبلي: ينبغي أن تدرج دراسة إمكانية اللجوء إلى عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص، سيناريو شبيهاً بوضعية المشكل الحاصل، والوسائل المحتملة لإبعاها، أو على الأقل للحد من آثارها (بما في ذلك حق وواجب الشخص العام أن يقوم مقام الشخص الخاص المستفيد من العقد)؛

• ثانياً، على مستوى العقد في حد ذاته: ينبغي أن يتضمن عقد الشراكة، كبنودٍ ضرورية، المُقتضيات العملية لتدبير خطر إنهاء الخدمة.

هذان العنصران من شأنهما تعزيز المُقتضيات والأحكام الموجودة في القانون، والمتعلقة بالاستبدال، والبنود الضرورية في العقد. وينبغي إدراج عدم احترام التشريع القانوني الاجتماعي ضمن الأسباب المؤدية إلى فسخ العقدة.

وفيما يخص التقييم، فإنه يجب أن تدرج المؤشرات الاجتماعية للأداء، على وجه الخصوص، نجاعة الخدمة المقدّمة، وتطور كلفة الخدمة بالنسبة للمواطن (ما عدا بالنسبة للخدمات الاجتماعية غير التجارية، والخدمات الحساسة التي يتعيّن على الدولة ضمان استقرار كلفتها، من أجل المحافظة على التكنولوجية والإنصاف).

12. تشجيع وحماية الخبرة الوطنية: يشجع مشروع القانون على الابتكار عبر الانفتاح على العرض التلقائي، هذه العملية من شأنها التشجيع على المبادرة الخاصة، الوطنية منها على وجه الخصوص، وكذا تطوير خبرات جديدة. لكن يتعين، مع ذلك، تدقيقها وتفصيلها وتأطيرها، ولا سيما ما يتعلق بشروط تنفيذ العرض التلقائي، وحماية أسرار الأعمال.

13. إدراج مفهوم «التعويض العادل»، لفائدة الشخص العام من أجل ضمان تحقيق التوازن الاقتصادي المتبادل للعقد: لذلك، يجب أن يحدد العقد شروط «التعويض العادل» للشريك الخاص، مع السماح للشخص العام بمراجعة انخفاض الرسوم المالية العمومية في إطار المؤكبة التي يتعين أن تقوم بها السلطات العمومية.

14. توسيع إمكانية تمويل عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص عبر الترخيص المشروط لوضع تأمينات و ضمانات عن الملك العمومي أو المنتمي إلى المجال العمومي: ففي الوقت الذي كانت تشكل فيه إمكانية رهن الملك العمومي تأمينا كبيرا بالنسبة للتدبير المفوض، يلاحظ أن مشروع القانون المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا يذكر شيئا عن هذه الإمكانية. هذا في الوقت الذي أجرت فيه قوانين أخرى تعديلات على ظهير 7 شعبان 1332 (فاتح يوليوز 1914)، بشأن الملك العام (الذي يشرع لقابلية التصرف في الملك العمومي).

ظهير شريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتنفيذ القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة.

المادة 8 «رهن أموال التدبير المفوض»، التي تنص على أنه: «يمكن أن تتضمن عقود التدبير المفوض المبرمة من طرف المؤسسات العامة بنداً ينص على أنه يمكن أن تكون أموال الرجوع الواردة في المادة 16 بعده محل رهن».

أما القانون رقم 15.02، المتعلق بالموانئ وإحداث الوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.05.146 صادر في 20 من شوال 1426 (23 نوفمبر 2005)، فإنه ينص على أنه «لا يمكن رهن المنشآت والبنائيات والتجهيزات الثابتة والإنشاءات ذات الطابع العقاري المنصوص عليها في الامتياز إلا لضمان الاقتراضات المبرمة من قبل صاحب الامتياز بغرض تمويلها أو إنجازها أو تغييرها أو توسيعها. غير أنه يجب أن تتم المصادقة على عقد الرهن من قبل الوكالة الوطنية للموانئ».

ويوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بإدراج هذه الإمكانيات ذاتها بنفس الاحتياطات (لا يمكن رهن المنشآت والبنائيات والتجهيزات إلا لضمان تمويلات تذهب مباشرة إلى المشروع موضوع العقد)، علما بأن المنشآت والبنائيات والتجهيزات المرهونة تعود إلى الشخص العام عند انتهاء العقد، أو إنهائه لسبب من الأسباب. وبدون هذه الإمكانية، فإن رفع الموارد المالية بالنسبة للاستثمار تغدو أصعب، وبالتالي تقلص من القدرات، ومن هوامش المناورة، والغاية من عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وهذا العامل قد يصبح عامل إبعاد لهذا النوع من الصفقات العمومية لفائدة أنواع أخرى توفر هذه الإمكانية.

تعزيز آليات الحكامة الجيدة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تتجلى الموضوعية والشفافية واحترام قواعد الحكامة الجيدة في مشروع القانون باعتبارها مبادئ موجهة، سواء خلال التقييم القبلي، أو أثناء إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومراقبة تنفيذها.

ينبغي أن تكون دورة مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ككل موضوع تدابير تهدف إلى استباق المخاطر، وحسن التصرف طيلة مراحل المشروع، والتوفر على الإمكانيات الكفيلة بالتصرف في حالة وجود صعوبات. ويُعتبر التقييم القبلي، وطرق الانتقاء، والإسناد والمُصادقة على الصفقات، والبنود الضرورية الدنيا، والمراقبة ومعالجة حالات المشاكل أو النزاع، بمثابة أحكام تضمّنّها القانون، ساعياً بذلك على رفع المخاطر المحتملة. وتستحقّ بعض هذه المراحل، مع الوسائل المتوفرة لها، والتي تعتبر جدّ حرجة بالنسبة للمشروع، أن تتعمّق وتتعرّز.

على صعيد الوسائل العامة

15. التوفّر على مركز للخبرات والمؤهلات في مجال عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: إذا كان حجم المشاريع وتعقيدها من بين المعايير التي تحقّز على اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإنهما يصبّحان، كذلك، في الواقع عوامل تتضمّن مخاطر فيما يتعلّق بالإنجاز الجيد للمشروع. ومن ثمّ فإنّ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والمشاريع ذات الطبيعة نفسها، تستدعي ضرورة تواجد خبرات من مستوى عال، بالنسبة لمختلف الأبعاد: التقنية والقانونية والمالية، وذلك بهدف تحقيق توازن حقيقي في تدبير العقد بين الطرفين، سواء في المرحلة الأولى، عند تركيبه والتفاوض بشأنه، أمّ خلال مرحلة تنفيذ المشروع وتقييم النتائج. مع العلم أنّ المهام الأولى والثانية تشرف عليها هيئتان مختلفتان، وذلك من أجل ضمان الاستقلالية والملاءمة.

على صعيد التقييم القبلي:

16. إدراج إلزامية تحفيز الآراء التي تُسلّم أثناء التقييم القبلي: يضع التقييم القبلي شروطاً تتعلّق باللجوء من عدمه إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبالتالي انطلاق عملية الإبرام ككل، والتفاوض والتنفيذ على مدّة يمكن أن تصل إلى 50 سنة. وعليه، فمن الضروريّ أن يتمّ التفكير جيّداً في هذه المرحلة، وإعداد ورقة تقديمية في شأنها، وكذا التخصّصات المرتبطة بها. وهذه الورقة التقديمية يمكن أن تكون في شكل نموذج نمطيّ، يحدّد المعلومات الدنيا التي ينبغي تقديمها، والتي يتمّ تحديدها بواسطة نصّ تنظيميّ. ويتعيّن وضعها رهن إشارة العموم.

وعلى صعيد آخر، يجب أن يحدّد النصّ القانوني، المتعلّق بشروط وآليات التقييم القبلي، التي ينصّ عليها مشروع القانون، معايير التقييم بكلّ وضوح، ثلاثة منها أساسية ينبغي أن تتحكّم في الموافقة على اللجوء إلى عقد الشراكة، من بينها معيار واحد على الأقلّ يجب التأكّد منه :

- التسريع والتحسين الهامّ والبارز في توفير خدمة معيّنة ذات مصلحة عامة؛
- التعقيد المالي أو التقني للمشروع، والذي لا يسمح للشخص العام بالقيام بتحديد موضوعيّ بنفسه للوسائل التقنية التي من شأنها الاستجابة لحاجيات، أو إنجاز تركيب ماليّ أو قانونيّ للمشروع؛
- البحث عن النجاعة الاقتصادية: يجب أن يبرهن الشخص العمومي بكيفية موضوعية على أنّ اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص ستكون له مردودية عمومية أفضل بالنسبة للجماعة وللمواطن أكثر من أيّ نوع آخر من العقود.

على مستوى مساطر إسناد العقود:

17. الحفاظ على جاذبية وأهمية الحوار التنافسي من خلال التخفيف من المقتضيات القانونية التي تتحكم فيه: تمكّن المقاربة التنافسية للشخص المعنوي من إجراء حوار ونقاش مع المرشحين، وذلك من أجل الوقوف على الحلول الكفيلة بالاستجابة لحاجياته. ولهذا السبب، ينبغي أن تبقى تفاصيل مسطرة الحوار مرنة وسلسة لكي تظل المنافسة واعدة وتنافسية.

18. حذف إمكانية دفع منحة جزافية في العرض التلقائي. ذلك أنّ هذه المنحة، التي ينبغي تحديد شروط تقديمها بنص قانوني، تُدفع في الحالة التي لم يتم فيها اختيار صاحب الفكرة عند إسناد الصفقة التي اقترحها، وبالتالي أُسندت إلى شخص آخر. وإذا كانت هذه المنحة، في حد ذاتها، ترمي إلى تعويض المتضرر، فإنها يمكن أن تكون مصدر شطط أو احتجاج، على اعتبار أنّ شروط وكيفيات وتحديد فكرة المشروع الابتكارية لا يمكن تحديدها بكيفية دقيقة، وأنّ تحديد مبلغ المنحة الجزافية وتبريرها يصعب الدفاع عنهما، أمام المصلحة العامة، أولاً، وأمام الأطراف المعنية، ثانياً، بما فيها صاحب الفكرة.

على صعيد إبرام العقد:

19. تضمين بنود العقد العناصر التي تتحكم في قرار اختيار الشريك: فيما أنّ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص يخضع لمسطرة المنافسة في إطار مقارنة تنافسية، فمن الأهمية بمكان أن تكون العناصر المكوّنة للاختيار النهائي، نموذج الأعمال، خطة العمل، الخيارات والتمغيرات القائمة، مندرجة ضمن بنود العقد، والتي على أساسها يلتزم الطرفان معاً (العام والخاص). ويجب اتخاذ إجراءات بالنسبة للحالات التي لا تحترم أحد هذه العناصر التي ينتج عنها القرار، وبالتالي إبرام العقد.

20. توضيح بعض الأحكام المرتبطة بالتوافق القانوني والتعديلات:

- كل تغيير يطال بنود العقد، يتعلّق بالتعديل فقط، ولا يمكنه أن يمسّ بطبيعة العقد أو يؤدي إلى اختلال توازن العقد. لكن ينبغي أنّ يُضاف إلى هذا الحكم منع إجراء تعديلات تتعلق بتمديد فترة العقود، إلا في الحالات الاستثنائية (حالة القوة القاهرة للشخص العمومي، أو جرّاء توسيع النطاق، الذي له مبرراته الكافية على الصعيد الاقتصادي) وأو بالنسبة للمصلحة المتعلقة بالتنفيذ الجيد للخدمة العمومية؛
- كما هو الشأن بالنسبة لعقود الشراكة، يجب أنّ تخضع عقود التعاقد من الباطن [عقود المناولة] لجميع مقتضيات وأحكام القوانين الوطنية المعمول بها (ومنها الصفقات العمومية)، وذلك حرصاً على الشفافية والموضوعية في إسناد عقود التعاقد بالمناولة.
- في حالة عدم احترام بنود العقد، يتعيّن على الدولة استعادة الملك العمومي بصفة تلقائية.

على صعيد التقييم والمراقبة:

21. الفصل بين هيئة الدعم وهيئة الضبط. وتميل خلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى مواكبة الشركاء العموميين في تركيب مشاريع خلال المرحلة القبلية والمفاوضات. فمن الضروريّ إذن العمل على الفصل بين الأدوار، تحقيقاً للتجرد والإنصاف، وبالتالي التوفّر على هيئة ضبط محايدة تسهر على مراقبة احترام مختلف

أحكام القانون، أي مراقبة وجود ومطابقة الدراسة القبليّة لرسالتها التحفيزية، أولاً، ثمّ القيام، في مرحلة ثانية، بتتبع تنفيذ العقود وتقييمها (انظر التوصية رقم 7). كما يمكن أن تُسند إليها مهمة إشهار المعلومات.

وفضلاً عن تقييم المشروع، فإنّ هذه الهيئة ستتولّى إجراء تقييم إجماليّ لمشاريع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بوتيرة مرّة كلّ ثلاث سنوات، وبخاصّة على مستوى الحفاظ على استدامة ميزانية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المدى المتوسط والقصير. وكذا تتبّع الأثر الاجتماعي على خلق فرص الشغل ونجاعة الخدمات التي يتمّ توفيرها، مع إشهار للمعلومة وعملية التقييم. ويتحدّد بنصّ تنظيميّ تركيبة وطريقة عمل هذه الهيئة. وينبغي أن تُشرك هذه الهيئة كلاً من القطاع الخاص والهيئات المهنية والنقابية وممثلي المجتمع المدنيّ

22. التطبيق الكليّ للحقّ في المعلومة. يفرض مشروع القانون الحاليّ نشر مُستخرج من عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مرفوقاً بمرسوم المصادقة عليه. أيّ بالنسبة للعقود التي تبرمها الدولة فقط. والحال أنّ مضمون عقود الشراكة بين القطاعية العام والخاص يهّم المؤسسات والمقاولات العمومية وليس الدولة. فضلاً عن أنه لا توجد معلومات عن مراحل التقييم القبلي (أو انطلاق المشروع) والمراقبة وتدقيق الحسابات، الأمر الذي يجعل المعلومات المنشورة جزئية وناقصة. إنّ المجلس يوصي بقوة بأن يتمّ توفير كلّ معلومة مفيدة في كلّ مرحلة من مراحل العملية (خارج السرّ الصناعي والتجاريّ)، وذلك في أشكال ملائمة تجعل المعلومة رهن إشارة الفاعلين المعنيين (مؤسسات، فاعلون اقتصاديون، المنافسون، الهيئات المهنية والنقابات، جمعيات المجتمع المدني الخ).

يتطلّب رهان التّمية في بلادنا اللجوء إلى وسائل بديلة لتكريب وتمويل مختلف الشراكات، وكذا البحث عن موارد مالية وابتكارية جديدة. وفي هذا الصدد، يُعتبر عقد الشراكة صيغةً جديدةً من صيغ الصّفقات العمومية التي يمكنها، إذا ما توفرت على إطار تشريعيّ واستراتيجيّ ملائم، تلبية هذه الحاجة، مع الحرص على الهدف المركزيّ المتمثّل في ضمان تحسين جودة وفعالية الخدمات العمومية. ومن شأن مجموع مقتضيات مشروع القانون، من حيث الحكامة الجيدة والشفافية، التي تستكملها توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئيّ، أن تكون ضماناً للتأهيل المهنيّ للجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبالتالي القضاء على (أو على الأقلّ التقليل من) المخاطر.

ملحق 1 - جدول تركيبي لمجمل التوصيات

أحكام القانون	التوصيات والمقترحات
الديباجة	
	<p>ينبغي أن تتضمن الديباجة عرضاً لأسباب ومبررات مختلف أحكام مشروع القانون. يجب تأطير التوجّه العام بالنسبة للجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص عبر إرساء استراتيجية خاصة للتأطير والتطوير.</p> <p>المبدأ العام المتمثل في ضمان حماية حقوق المواطنين والمرتفقين في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص يتعيّن التنصيص عليه ضمن بنود القانون.</p> <p>يجب أن تتضمن الديباجة أسباب ودواعي مختلف أحكام مشروع القانون. ينبغي أن يكون التوجيه العام، الذي يخصّ اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مؤطراً عبّر ووضّع استراتيجية خاصة للتأطير والتطوير.</p> <p>كما يتعيّن التنصيص على المبدأ الأساسي المتمثل في الحفاظ على حقوق المواطنين والمرتفقين في إطار عقود الشراكة.</p> <p>علاوة على ضرورة تضمين الديباجة التزام الدولة بمبادئ أساسية أخرى، وخصوصاً مبدأ اللجوء المبرّر والواعي إلى عقود الشراكة، مع الأخذ في الاعتبار مسألة تسريع وتثمين الخدمة العمومية، وتعقيد المشروع ونجاعته الاقتصادية.</p> <p>ثمّ إنه يتعيّن توضيح الجانب المتعلّق بإسناد عقود الشراكة إلى مجموعات وطنية ناشئة، خالقة للقيمة المضافة ولمناصب الشغل، كأحد الأهداف الاستراتيجية لهذا النوع من التعاقد المتعلق بالصفقات العمومية.</p> <p>كما أنّ الديباجة يجب أن تتضمن آليات التتبع والمراقبة: يتعيّن، في هذا الخصوص، إنشاء هيئة ضبط مستقلة (ومختلفة عن هيئة الدعم) تتكلف بعمليات المراقبة الاعتيادية، وتتبع حسن التنفيذ، واحترام بنود عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.</p>

الباب الأول - أحكام عامة

توضيح الوضعية القانونية للأطراف العامة والخاصة:

- الشخص العام: كل كيان عام يدبر و/أو يفوض خدمة عمومية.
- الشريك الخاص: فضلا عن الأشخاص المعنويين، الخاضعين للقانون الخاص، يضمّ المؤسسات العموميّة كذلك، في إطار إنشاء شركات خاصّة، أو المساهمة المالية في الشركات، أو في إطار مجموعة اقتصادية مع فاعلين اقتصاديين خواص.

توسيع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على الخدمات والممتلكات اللامادية. تستمر الدولة، رغم كل شيء، في تحمّل مسؤولياتها والقيام مباشرة بتوفير الخدمات الأساسية المعهودة (بالنسبة للقطاعات الاجتماعية مثل التعليم والصحة)، وضمانها عبر مقتضيات تتحدّد بوضوح ضمن بنود عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وتُستبعدُ من نطاق القانون، العقود ذات الصلة بالدفاع الوطني والأمن الداخلي أو أي مجال ذي حساسية.

المادة 1 - تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص

اقترح مؤسسة خلية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المكلفة بالتقييم القبلي، وذلك عبر إدراجها ضمن بنود القانون، ويمكن تحديد مهامها وطريقة عملها وتركيبتها بنص تنظيمي.

ويمكن تدقيق مهام هذه الهيئة داخل القانون: ستتولى فحص العملية منذ بدايتها، وكذا تناسب المشروع وإعداد الأشغال.

كما يمكن تكوين لجنة وزارية مشتركة، يشرف عليها رئيس الحكومة تتكلف ببرمجة تتبع العقود. كما تكون لها مسؤولية المصادقة على التقييم القبلي وعلى الموافقة على إطلاق مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص حين يكون التقييم إيجابياً.

وعلى صعيد آخر، يجب أن يحدد النص القانوني، المتعلق بشروط وآليات التقييم القبلي، التي ينص عليها مشروع القانون، معايير التقييم بكل وضوح، ثلاثة منها أساسية ينبغي أن تتحكم في الموافقة على اللجوء إلى عقد الشراكة، واحدة منها على الأقل يجب التأكد منها:

- الطابع الاستعجالي، أو ضرورة معالجة التأخر الحاصل في توفير خدمة معينة ذات مصلحة عامة؛
- التعقيد المالي أو التقني للمشروع، والذي لا يسمح للشخص العام بالقيام بتحديد موضوعي بنفسه للوسائل التقنية التي من شأنها الاستجابة لحاجيات، أو إنجاز تركيب مالي أو قانوني للمشروع؛
- البحث عن النجاعة الاقتصادية: يجب أن يبرهن الشخص العمومي بكيفية موضوعية على أن اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص ستكون له مردودية عمومية أفضل بالنسبة للجماعة وللمواطن أكثر من أي نوع آخر من العقود

الباب الثاني - مساطر الإسناد

يجب أن تخضع عقود توفير الممتلكات والخدمات أو الأشغال المبرمة بين صاحب عقد الشراكة لجميع مقتضيات وأحكام القانون الوطني.

المادة - 3 - مبادئ عامة

من أجل أن تبقى تنافسية ومفتوحة على إيجاد الحلول، ينبغي أن تظل تفاصيل مسطرة الحوار التنافسي مرنة وسلسة، مع تخفيف الأحكام القانونية التي تتعلق بها.

المادة - 5 - الحوار التنافسي

<p>كيفية تطوير النسيج الوطني:</p> <p>ينبغي أن يستجيب اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص للهدف الرئيسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، فضلا عن استجابته لهدف الخبرة الوطنية، ومن ثم للقدرات الوطنية، ومنها المقاولات الوطنية والمقاولات الصغرى والمتوسطة. وعليه، فإن انخراط النسيج الوطني أمر ضروري، ويجب أن يشكل معياراً لتقييم العروض. هناك معياران يجب أن يكونا حاسمين في تقييم العروض المتنافسة: ضرورة الارتباط بمقاولات وطنية، من جهة، والالتزام بخلق القيمة المحلية المضافة وفرص الشغل المؤهل، من جهة أخرى.</p> <p>وهكذا، بإمكان المؤسسات العمومية والشركات الخاصة ذات الرأسمال العام أن ترتبط، في شكل تجمعات، بمقاولات وطنية خاصة من أجل تقديم عروض مشتركة، إن على المستوى الوطني أو على الصعيد الخارجي.</p> <p>كما أن تتبّع احترام الالتزامات الاقتصادية والاجتماعية، لفائدة خلق القيمة المضافة المحلية، ينبغي أن تقوم به هيئة تتكلف بتتبّع المشاريع.</p> <p>كيفية حماية استمرارية الخدمات العمومية وولوج المواطنين إلى الجودة بأثمنة مماثلة:</p> <p>ينبغي أن تأخذ مساطر الإسناد في الاعتبار المعايير الاجتماعية التالية: نوعية وعدد مناصب الشغل التي تمّ خلقها، السياسة الاجتماعية تجاه العمال ومستقبلهم عند نهاية العقد، احترام القانون الاجتماعي وقانون الشغل.</p>	<p>المادة - 8 - العرض الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية</p>
<p>يجب تقديم تدقيق وتفصيل وتأطير أكبر لهذا الحكم، وخاصة ما يتعلق بشروط تنفيذه وحماية سرّ الأعمال.</p> <p>كما يجب حذف الجزء المتعلق بإمكانية تقديم منحة جزافية، لكي لا تخلق حالات الشطط أو الاحتجاج، بحكم أن شروط وكيفية وتحديد مشروع الأفكار الابتكارية أمور غير دقيقة، وأن قواعد تقديم المنحة الجزافية ومبرراتها يبقى دائماً من الصعب ضبطها.</p>	<p>المادة - 9 - العرض التلقائي</p>

<p>تشدد هذه التوصية على إشهار جميع المعلومات المفيدة المتوفرة في جميع مراحل العملية (خارج السرّ الصناعي والتجاري)، منذ الرسالة التحفيزية للجوء إلى عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى قرارات التقييم، وذلك في أشكال خاصّة تجعلها رهن إشارة الفاعلين المعيّنين (كالمؤسسات والفاعلين الاقتصاديين والمنافسين والهيئات المهنية والنقابية وجمعيات المجتمع المدني الخ).</p>	<p>المادة - 11 - الإخبار عن العقد</p>
<p>الباب الثالث - الحقوق والواجبات</p>	
<p>يجب أن يدرج عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كبنود وبيانات إلزامية، الإجراءات العملية لتدبير مخاطر إنهاء العمل، وذلك تحسباً للخطر الاجتماعي الذي ينطوي عليه.</p> <p>كما يجب أن تتضمن بنود العقد العناصر المكوّنة لقرار اختيار الشريك، أيّ ما إذا كان الأمر يتعلّق بنموذج الأعمال أم بمخطّط الأعمال أم بالاختيارات والمتغيرات التي يتفق عليها الطرفان (العام والخاص).</p> <p>وينبغي كذلك اتخاذ إجراءات جديدة تهتمّ الحالات التي لا تحترم أحد مكوّنات القرار، وبالتالي العقد.</p>	<p>المادة - 12 - البنود والبيانات الإلزامية</p>
<p>يجب أن تدرج المخاطر الماكرو-اقتصادية المرتبطة بالمشاريع ضمن أحكام القانون: الخطر السياسي، خطر التضخم، خطر نسبة الفائدة، خطر صرف العملة، خطر التنمية المستدامة، الخطر الاجتماعي.</p>	<p>المادة - 16 - تقاسم المخاطر</p>
<p>يجب أن يحدّد القانون شروط مفهوم «التعويض العادل»، لفائدة الشخص العام من أجل ضمان تحقيق التوازن المتبادل للعقد. لذلك، يجب أن يحدد العقد شروط «التعويض العادل» للشريك الخاص، مع السماح للشخص العام بمراجعة التعديلات.</p>	<p>المادة- 17 - توازن العقد (والتعويض العادل)</p>
<p>ينبغي أن تخضع عقود المناولة لمختلف مقتضيات أحكام القوانين المعمول بها (ومنها القوانين المتعلقة بالصفقات العموميّة)، وذلك حرصاً على الشفافية والموضوعيّة في إسناد هذه العقود الخاصة بالتعاقد عن طريق المناولة.</p>	<p>20. التعاقد من الباطن (المناولة)</p>
<p>ينبغي التدقيق في أن تعديلات عقد الشراكة لا يمكن أن تطال مدّة العقد، إلا في حالات استثنائية (حالة القوة القاهرة للشخص العام، أو جراء توسيع النطاق الذي له ما يكفي من المبررات على الصعيد الاقتصادي و/أو بالنسبة لفائدة التنفيذ الجيّد للخدمة العمومية).</p>	<p>المادة- 23 - تغيير عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص</p>

<p>السماح، بشروط محدّدة، بتوفير كفالات و ضمانات على الملك العام، أو ملك يشكّل جزءاً من الملك العام، وذلك بُغية توسيع الإمكانيات الكفيلة بتمويل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.</p>	<p>المادة -25 - الكفالات والضمانات</p>
<p>يتمّ فسخ عقدة الشراكة في حالة خطأ جسيم يرتكبه الشريك الخاص إذا ثبت بأنه لا يحترم التشريعات الاجتماعية أو أيّ قوانين أخرى.</p>	<p>المادة -26 - حالات وشروط فسخ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص</p>
<p>في حالة عدم احترام بنود العقد، يجب على الدولة أن تستعيد ممتلكات الدولة بصفة تلقائية.</p>	<p>المادة -27 - كيفيات تسوية النزاعات</p>
<p>إضافة إلى التدقيق الذي يشير إليه القانون، يتعيّن إحداث هيئة ضبط مستقلة من أجل التكلّف بتقييم المشاريع، عبر مراقبة احترام مختلف أحكام القانون، وكذا التقييم الشموليّ (الأثر المالي والاجتماعي، نجاعة الخدمة المقترحة...) لمشاريع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويمكن أن يُجزّ هذا التقييم مرّة كل ثلاث سنوات (تماشياً مع مقتضيات القانون التنظيمي المتعلّق بقوانين المالية). وينبغي أن يُشرك القطاع الخاص والهيئات المهنية والنقابية وممثلو المجتمع المدنيّ في هذه الهيئة التي يجب أن تُنشر نتائجها ليطلع عليها الجميع. ويجب أن تتحدّد بنصّ تنظيميّ تركيبة وطريقة عمل هذه الهيئة.</p>	<p>المادة -28 - التدقيق</p>
<p>الباب الرابع - أحكام متفرقة</p>	
<p>يدخل القانون حيّز التنفيذ اعتباراً من تاريخ نشر النصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه بالجريدة الرسمية، وفي جميع الحالات بعد ستة أشهر من نشره بالجريدة الرسمية. غير أنّ تطبيق القانون بدون نصوص تنظيمية تشكّل عائقاً أمام التتبّع والمراقبة الجيدة لعقود الشراكة. وعليه، ورغم الإبقاء على أجل ستة أشهر، فإنه يجب على القانون أن يوجب إعداد نصوصه التنظيمية داخل هذا الأجل نفسه، وهي النصوص التي ينبغي أن تكون بدورها موضوعاً للمقترحات والملاحظات عبر نشرها على الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة.</p>	<p>المادة -29 - تاريخ دخول القانون حيّز التنفيذ</p>
<p>إدراج مادة جديدة تتعلق بعدم إمكانية تطبيق القانون بالنسبة لأنشطة التدبير المفوض التي تنظّمها قوانين خاصّة</p>	<p>أحكام أخرى</p>

ملحق 2 - المعجم

Approbation du contrat	المصادقة على عقد الشراكة
Commande publique	الصفقات العمومية
Dialogue compétitif	الحوار التنافسي
Evaluation préalable	التقييم القبلي
Gestion déléguée	التدبير المَفوض
Modalités d'attribution	كيفية الإسناد
Modalités de rémunération du partenaire privé	كيفية دفع اجرة الشريك الخاص
Modes de passation	طرق الإبرام
Montage	التركيب
Objectifs de performance	أهداف حسن الأداء
Offre économiquement la plus avantageée	العرض الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية
Offre spontanée	العرض التلقائي
Partage de risques	تقاسم المخاطر
Partenaire privé	الشريك الخاص
Partenariat public-privé	الشراكة بين القطاعين العام والخاص
Périmètre	النطاق
Personne publique	الشخص العام
Procédures d'attribution	مساطر الإسناد
Procédure négociée	المسطرة التفاوضية
Usagers	المرتفقون

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

1، تقاطع زنقة المشمش وزنقة الدلبوت، قطاع 10، مجموعة 5
حي الرياض، 10100 - الرباط
الهاتف : +212 (0) 538 01 03 00 : الفاكس : +212 (0) 538 01 03 50
البريد الإلكتروني : contact@ces.ma