مجلة الحكمة للدراسات والأبحاث المجلد 04 العدد 05 (19) 2024/09/30
ISSN print/ 2769-1926 ISSN online/ 2769-1934

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في القانون الأردني ودورها في تجاوز التحديات المعاصرة

د. مدين جمال المحاسنه*
كلية الحقوق، جامعة الاسراء – الأردن
medyan.jamal@iu.edu.jo

تاريخ الارسال : 2024/08/16 تاريخ القبول: 2024/09/23

الملخص:

حظي موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص باهتمام كبير بعد أن اتضح أنَّ عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد وجمع إمكانات المجتمع كافة؛ لتشارك في انشاء وتشغيل المشاريع بأنواعها المختلفة، بعد أن واجهت التنظيمات المؤسسية في القطاعات العامة والخاصة تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية الطموحة والمنشودة. لذلك تسعى الدول المتقدمة والنامية – على حد سواء – إلى إيجاد التنظيمات المؤسسية والتشريعات والنظم؛ لتبني التنظيمات التشاركية التي تسهم فيها قطاعات المجتمع كافة؛ من أجل خدمة أهدافها على أساس: تشارك تعاون، وحوكمة جيدة، ومساءلة شفافة، ومنفعة متبادلة؛ ومن هنا تبرز المشكلة البحثية في ضرورة توفير مواكبة التشريعات لهذا الموضوع بما يحقق أهدافه؛ لذا فإن هذا البحث يهدف إلى تحليل الاحتياجات التشريعية في ضوء الحاجات التنموية والإشكالات العملية والإدارية في ضوء مفاهيم: الشفافية، والإفصاح، والمشاركة، ويعتمد الباحث في تحقيق هذا الهدف على المنهج العلمي القائم على التحليل والمقارنة؛ وصولاً إلى النتائج العلمية المتعلقة بالموضوع – محل البحث– ، وتقديم التوصيات المناسبة والمفيدة في هذا المجال، في ضوء الاستنتاجات التي ظهرت من خلال هذا البحث، وأبرزها الحاجة الماسة إلى تفعيل الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في المملكة

* **المؤلف المرسل: د.** مدين جمال المحاسنه، **الايميل:** medyan.jamal@iu.edu.jo

الأردنية الهاشمية، وهذا يستلزم مراجعة التشريعات ذات الصلة وسن القوانين المكملة لها، بما يضمن تحقيق هذه الشراكة وتحقيق أهدافها.

الكلمات المفتاحية: الشراكة.، القطاع العام.، القطاع الخاص.

مقدمة:

تعد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من الموضوعات التي باتت تحظى باهتمام كبير لما لها من دور في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ ولذلك تعمل جميع الدول إلى إيجاد أطر مؤسسية وتشريعية لتحفيز المؤسسات التي تتشارك فيها القطاعات المجتمعية والتي تعمل على تنفيذ وتطوير المشروعات والبرامج لخدمة أهدافها وفق أسس تشاركية ومعايير تحقق: الجودة، وقيم ومبادئ الحوكمة، والشفافية، وتبادل المنافع.

وتمر بعض البلدان — ومنها الأردن– بظروف استثنائية نتيجة الظروف الإقليمية والدولية التي تمر بها ومنها الحرف في غزة، وما سبق أثناء جائحة كورونا، وهذا يحتم تأهيل وتطوير مشاريع البنية التحتية، إضافة إلى صعوبة تلبية احتياجات السكان المتنوعة والمتجددة، حيث تواجه الحكومات في هذه البلدان تحديات كبيرة نتيجة ذلك؛ ولذلك فهي لن تستطيع بإمكانياتها المحدودة أن توفر التمويل المطلوب من الخزينة العامة لمواجهة ذلك، وهذا يعني أنها بحاجة إلى تظافر كافة الجهود، ولن يتم ذلك إلا من خلال تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص ليقوم بمسؤوليته وخاصة في هذه الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، ولا سيما الشراكة في التجارب الناجحة بين القطاع العام والقطاع الخاص في بعض المجالات التي منها المجال المصرفي، والاتصالات وغيرها.

ولأجل تلبية هذه الاحتياجات في الردن فإنه يلزم على الدولة تحفيز مشاركة القطاع الخاص في توفير إنشاء البنية التحتية الأساسية للخدمات، وهذا ما دفع الحكومة على إنشاء وحدة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رئاسة الوزراء استناداً إلى قانون مشروعات الشراكة (الصادر عام 2020) لتكون جهة مركزية تشرف على جميع مشروعات الشراكة التي تطرحها الحكومة الأردنية، وقد تم نقل وحدة مشروعات الشراكة إلى وزارة الاستثمار لترتبط بمعالي وزير الاستثمار بموجب قانون معدل لقانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم 6 لسنة 2022. كما ويوفر قانون مشروعات الشراكة المرجعية القانونية المطلوبة للتنفيذ، حيث يتضمن الإطار المؤسسي وإجراءات التنفيذ والواجبات والمسؤوليات لكافة

الأطراف المعنية بمشروعات الشراكة، وتتولى الوحدة مهاماً تنظيمية في هذا الجانب وتقدم الدعم اللازم لهذه المشاريع. وترتبط وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بوزير الاستثمار وبإشراف اللجنة العليا لمشروعات الشراكة (موقع وحدة الشراكة، 2024)، ولاشك أن مشاركة القطاع الخاص مع القطاع العام سوف تحقق الكثير من الفوائد فهي بالتأكيد لن تقتصر على إيجاد الاحتياجات التمويلية فقط، بل تتعدى ذلك إلى تهيئة وتوفير بيئة تنافسية جاذبة للاستثمارات، كما أنها لاشك ستؤثر ايجاباً في استقطاب الكوادر الإدارية وجلب التقنية، حيث يتميز القطاع الخاص بقدراته في هذا المجال؛ نظراً لطبيعة استثماراته، وهذا بدوره سيؤثر بشكل إيجابي على القطاع العام ويسهم في تطويره، كما أنه سيحقق خدمات أفضل للمجتمع سواء من حيث طريقة الحصول على الخدمة أو جودتها أو تكاليفها.

وبموجب المادة 6 من قانون مشروعات الشراكة تُشكل اللجنة العليا بقرار من مجلس الوزراء وتتألف من عدد من الوزراء على ان يكون من بينهم وزير المالية ووزير التخطيط والتعاون الدولي ووزير الصناعة والتجارة والتموين ويحدد في القرار عدد اعضاء اللجنة ورئيسها ونائبه.

حيث تتولى اللجنة العليا المهام والصلاحيات التالية:

1. رسم السياسة العامة لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتحديد الأنشطة والقطاعات ذات الأولوية.
2. اختيار مشروعات الشراكة المؤهلة بناءً على التقارير المعدة من كل من وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة المالية والوحدة.
3. الموافقة على دراسات الجدوى الأولية وتقارير الجدوى والشروط المرجعية وتعيين مستشاري المشروع ومصادر تمويل مستحقاتهم.
4. التنسيب لمجلس الوزراء بالموافقة على ما يلي:
   - إحالة العطاء.
   - عقد الشراكة بصيغته النهائية والتفويض بتوقيعه.
   - استفادة شركة المشروع من الاعفاءات المنصوص عليها في التشريعات النافذة.
5. النظر في توصية الوحدة بخصوص الخلافات بين الجهات المتعاقدة وأي من جهات القطاع الخاص والمتعلقة بمشروعات الشراكة.

6. التنسيب لمجلس الوزراء بالموافقة على مشروعات الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون تمهيدا لإقرارها حسب الأصول.
7. إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

ج- تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها أو نائبه عند غيابه مرة كل ثلاثة أشهر أو كلما دعت الحاجة ويكون اجتماعها قانونيا بحضور أغلبية أعضائها وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين وفي حال تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس.

د- تدعو اللجنة العليا ممثل الجهة الحكومية المعنية بمشروع الشراكة لحضور اجتماعاتها بخصوص ذلك المشروع دون أن يكون له حق التصويت على قراراتها.

مشكلة البحث:

إن حكومة المملكة الأردنية الهاشمية تعاني من وضع اقتصادي صعب نتيجة الظروف السياسية التي تشهدها المنطقة، كذلك نتيجة المشاكل الكبيرة التي يشهدها الاقليم مثل الحرب على غزة وجائحه كورونا. كل ذلك أدى إلى زيادة الدين العام الذي وصل إلى نحو أربعين مليار دولار، مما أدى إلى البحث عن الوسائل التي تؤدي الى مواجهة جميع هذه التحديات للاستفادة من القوة التي يتمتع بها القطاع الخاص من خلال بناء برامج شراكة قوية معه ضمن تشريعات واضحة.

ويمكن تحديد مشكله البحث بأنها محاولة التأكد من أن التشريعات التي تعالج العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص تعزز التعاون فيما بينهم.

أهمية موضوع البحث:

مرَّ الأردن كما العديد من الدول بظروف اقتصادية صعبة، أدت إلى محاولة إيجاد حلول تساهم في حل هذه المعضلة الاقتصادية، وكان الحل بداية يقتصر على التشريعات، لكن هذا الأمر لم يكن كافيا بل تعدى إلى محاولة ايجاد شراكة فعلية وحقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص، وإن تحقق ذلك يؤدي إلى جذب الاستثمارات، وايجاد مصادر تمويل جديدة، والتوسع في المشاريع والخدمات، والحد من البطالة، وتعزيز استقرار الاقتصاد الوطني.

ISSN print/ 2769-1926 ISSN online/ 2769-1934

أهداف البحث:

1- تحديد مفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.
2- توضيح موضوع الشراكة في التشريعات الأردنية.
3- توضيح التحديات القانونية التي تواجه الشراكة الحقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص.
4- تقديم نتائج وتوصيات تتعلق بموضوع الدراسة.

أسئلة البحث:

1- ما هو المقصود بالشراكة بين القطاع العام والخاص.
2- ما هي النصوص التشريعية الخاصة بهذه الشراكة.
3- ماهي التحديات القانونية التي تواجه النظام العام القطاع العام والخاص فيما يتعلق بالشراكة بينهما.

المنهج المستخدم:

المنهج التحليلي والمنهج الوصفي من خلال دراسة أي تشريعات تتعلق بموضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص للوصول لنتائج منهجية سليمة.

الدراسات السابقة:

تعددت الدراسات السابقة في موضوع البحث، وفيما يلي عرض لأهم الدراسات السابقة، وذلك على النحو الآتي:

- دراسة Hart (2003): وقد تناولت العقود غير المكتملة والملكية العامة: ملاحظات، وتطبيق على الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص، وتناولت الدراسة الحدود بين الشركات العامة والخاصة في الاقتصاد الرأسمالي والعلاقة بين التشريعات والأنظمة النظرية والخصخصة ونظريات التعاقد غير المكتملة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

- دراسة الأشقر (2010): وقد تناولت موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال التعليم في الأردن، وما قدمته من حلول لمشاكل التعليم وإسهامها في استيعاب الأعداد المتزايدة في الطلب على التعليم، وقد استخدمت الدراسة المنهج النوعي من خلال المقابلة الفردية والمقابلة الجماعية مع عينة البحث،

وتوصلت الدراسة إلى أن للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص مبررات موضوعية سواء في التخطيط أو التنفيذ أو الإشراف وأنها تسهم في حل المشكلات التي يعاني منها قطاع التعليم.

– دراسة البلوي (2011): وقد تناولت موضوع الشراكة كمدخل لتحسين الجودة في الخدمات وركزت على القطاع الصحي في المملكة العربية السعودية، وقد استخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، حيث اعتمدت على الأسلوب المكتبي والأسلوب الميداني، وتوصلت الدراسة إلى أن للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تسهم بشكل إيجابي في تحسين خدمات القطاع الصحي من خلال الإمكانيات المادية والخبرات الفنية التي يمتلكها الفريقان.

– دراسة عمراني فيصل (2011): وقد تناولت عقود الشراكة العمومية الخاصة–دراسة مقارنة، وركزت على العقود العمومية التي تتم مع القطاع الخاص من أجل ضمان خدمة مرفق عمومي، وقد توصل الباحث إلى نتيجة أن عقود الشراكة بالمعنى الضيق ليست مجرد تقنيات تعاقدية تهدف إلى تحسين أداء الجمعيات العمومية و رفع درجة جودة خدماتها، بل إنها تعتبر أحد تجليات التحولات التي تشهدها الدول و المجتمعات الغربية خاصة من ناحية إعادة تعريف المصلحتين العامة والخاصة، وإدراج المعايير الاقتصادية الناجحة في ذلك، وكذا إعادة تحديد دور القطاع العمومي في الحياة المجتمعية.

– دراسة الهواوره (2013): وقد هدفت إلى معرفة أثر الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وأثرها على التوجه الريادي من وجهة نظر العاملين في المؤسسات المتوسطة والصغيرة في المدن الصناعية في الأردن، وكذلك مستوى الشراكة مع تقديم مقترحات للشراكة والتوجهات في السياسات، وقد استخدمت الدراسة المنهج الوصفي، والبحث الميداني بالعودة إلى المراجع والمصادر ومسح آراء عينة البحث، وتوصلت الدراسة إلى أهمية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من وجهة نظر المبحوثين على التوجه الريادي، وما تحققه تلك الشراكة من مزايا متعلقة بالاستمرارية والفاعلية والاستقلال والابتكار.

– دراسة هاشم (2015): وقد تناولت موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الاقتصاد بالعراق بين المتضمنات الأساسية والرؤى الاستراتيجية للتطبيق، ودور هذه الشراكة في التغلب على الظروف الاقتصادية والادارية المرتبكة التي تمر بها العراق، وقد استخدمت الدراسة المنهجين: الوصفي والتحليلي، وتوصلت الدراسة إلى عدد من الاستنتاجات، منها أن إشراك القطاع الخاص يعد ضرورة ملحة في هذه

الظروف، وأن شراكات القطاعين: العام والخاص هي اتفاقيات بينهما تتضمن تنظيم العمل والحقوق والالتزامات، وأن التطبيق الناجح لهذه الاتفاقيات يحقق نتائج اجتماعية للمجتمع.

– دراسة خيدر ريم (2015): وقد تناولت الشراكة في ظل اقتصاد السوق، وخلصت إلى أن أسلوب الشركات ذات الاقتصاد المختلط والشراكة هو شكل استثماري يهدف إلى التنمية، وضرورة تبني الاستراتيجيات الملائمة، وأنه يجب التوجه نحو إقامة تكتلات اقتصادية مع شركاء يتقاربون مع مستوى قوة اقتصادها، مع ضرورة النظر إلى مختلف الآثار بعيدة المدى لهذه العلاقة، وضرورة أن تدرس الحكومة جميع الخطوات التي تسبق إبرام الشراكة في أي قطاع من القطاعات، كما أن عليها محاولة التمتع بقوة تفاوضية أكثر بصفتها الممثل للقطاع العام، والراعي لمصالحه.

– دراسة بوط نجيب (2016): وقد ركزت على موضوع استراتيجيات الشراكة وأثرها على الوضعية المالية للمؤسسة، حيث بين الباحث أن الشراكة كبديل استراتيجي لها الكثير من التبعات والآثار على جميع المستويات، وتختلف هذه الآثار والتبعات بحسب شكل وصيغة عقد الشراكة، وتؤثر هذه الشراكة على الوضعية المالية للمؤسسة بشكل إيجابي، وخلص الباحث إلى أن الشراكة تؤدي إلى نوع من التعاون والتكامل، وإن كانت الدوافع لها تتأثر بالعولمة التي تأثرت بها مختلف المجالات وارتفاع تكاليف التكنولوجيا والبحث والتطوير وتناقص فرص الاندماج بين الشركات.

– دراسة خوجة حسينة (2018): وقد تناولت عقد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص؛ نظراً لأهميتها في العصر الحديث، وإسهاماتها القانونية والاقتصادية، وتطوير الأساليب لإدارة المرافق العامة، وخلص الباحث إلى أن نجاح الشراكة لا يقتصر على التشريعات والأنظمة، وإنما يلزم توفر علاقات وروابط ناجحة بين أطراف الشراكة، وذلك من خلال تعزيز الشفافية والإفصاح والمسائلة والحقوق المتساوية لأصحاب المصلحة وتحديد المسؤوليات؛ لرفع كفاءة استخدام الموارد المادية والاستفادة القصوى من الموارد البشرية، وتعزيز القدرة التنافسية، وجذب مصادر تمويل جديدة، والتوسع في المشاريع لإيجاد مزيد من فرص العمل.

التعليق على الدراسات السابقة:

هذه الدراسة تركز على الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، فهي تعمل على تحديد أثر التشريعات الخاصة بها في الأردن، وهي مهمة نظراً لأهمية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وأهمية تقدير هذه

الشراكة، كون هذه الشراكة تسهم في التنمية في الأردن، خاصة في ظل الظروف الحالية المحلية والعالمية والتي يمر بها الأردن.

وتتفق هذه الدراسة مع الدراسات السابقة في أهمية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وأهمية تقدير هذه الشراكة كون هذه الشراكة تعزز التنمية في الأردن، وبارتباط تشريعات قوية لتعزيز هذه الشراكة لحل الاشكاليات التي تواجه القطاع العام في ظل ضعف الموارد بالتعاون مع القطاع الخاص.

أولا: الإجابة عن السؤال الأول: ما المقصود بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وما أهميتها؟

أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص لها اهميه كبيره في جميع الدول وخاصه ان هذه الشراكة تساهم في تخفيف الاقتصاد وخاصه أن أي نمو اقتصادي يحتاج لتحقيق هذه الشراكة بشكل فاعل، من خلال جمع جميع امكانيات القطاع الخاص للتشارك في تحقيق التنمية المرجوة، وخاصه ونحن نعلم أن القطاع العام كما هو الحال في الاردن أصبح غير قادر على توفير جميع الاحتياجات اللازمة للمجتمع في ظل ضعف الامكانيات المادية، وزياده متطلبات المجتمع، ولتحقيق ذلك لن يتحقق ذلك إلا من خلال شراكة حقيقية بين القطاعين العام والخاص مع توفير البيئة التشريعية الملائمة، وتوفير القيادات التي تؤمن بهذه الشراكة تعمل على ايجاد البيئة الادارية الملائمة لذلك، ونؤمن بان هذه الشراكة كانت افضل من افضل من خيار الخصخصة التي كان الذي كان خيارا غير مدروس.

1- تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

هناك العديد من التعريفات للشراكة بين القطاعين العام والخاص لكن اغلب هذه التعريفات تُجمع على أن الشراكة والتعاون الفاعل والحقيقي بينهم لن يتم الا من خلال تقدير جميع الامكانيات المادية والبشرية من خلال العمل المؤسسي، وذلك من خلال تنظيم القانوني لهذه الشراكة.

وقد عرف مختبر معلومات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها: تعاقد طويل المدى بين جهة حكومية وجهة من القطاع الخاص على تنفيذ مشروعات أو تقديم خدمات عامة، بحيث تتحمل جهات القطاع الخاص بموجب هذا التعاقد جزءا كبيراً من المخاطر ومسؤولية الإدارة وتتقاضى الاتعاب بما يتناسب مع أدائها. (موقع وزارة الاستثمار الأردنية، 2024).

ISSN print/ 2769-1926 ISSN online/ 2769-1934

وقد عرف قانون الشراكة بين القطاعين العام الخاص الاردني رقم 19 لسنه مشروع الشراكة بأنه: " أي نشاط يهدف إلى تقديم خدمة عامة أو سنها بمقتضى علاقة تعاقدية طويلة المدى بين الجهة الحكومية والقطاع الخاص مبنية على توزيع المخاطر، ويكون تحت اشراف الجهة المتعاقدة ومسؤوليتها" (المادة 2 من القانون رقم 19 لسنة 2023 بشأن مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص الاردني رقم 19 لسنة 2023).

وهنا نلاحظ أن العلاقة بين القطاعين العام والخاص من خلال هذه الشراكة لن تكون قصيرة الأجل وأن الهدف منها تحقيق تخفيف الأعباء عن النظام العام ليقوم القطاع الخاص بإدارة وتشغيل المشاريع التي على عاتق القطاع العام القيام بذلك، وتحقيق الشراكة استفادة الغطاء العام من خلال الاستفادة من المهارات الحديثة والقطاع الخاص تدريجيا في توفير الخدمات الحكومية والعمل على استقلال الموارد الدولة العامة المحدودة.

2- أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

للشراكة بين القطاعين العام والخاص أهمية كبيرة، خاصة في ظل عدم قدره القطاع العام على تلبية الحاجات العامة للمواطنين في ظل شح الموارد المالية بشكل عام، لذلك تتيح هذه الشراكة الاستفادة من الخبرات والمهارات المتبادلة بين القطاعين للوصول الى مرحلة التكامل فيما بينهم، وهذا ينعكس على كافة القطاعات، سواء من خلال ترشيد النفقات وتشجيع الاستثمار ومحاربة الترهل الاداري ورفع مستوى الخدمات المقدمة.

ونشير الى أن هذه الشراكة تساهم في تحسين الاستغلال الأمثل للموارد العامة والتي هي بالأصل محدودة، وتفريغ القطاع العام للتركيز على جوانب محددة مثل الرقابة وتعزيز جوانب التخطيط بدلاً من الادارة المباشرة، والتي يستهلك الجزء الأكبر من خلال عدم وجود دور فاعل القطاع الخاص في تقديم الخدمات.

إن نجاح الشراكة بين القطاعين يحتاج إلى توفير بيئة تشريعية مناسبة، وأن تكون عملية التعاقد قائمة على أساس قانوني وواقعي سليم، وأن تكون رقابة القطاع العام قوية وفاعلة وايجاد أية حلول ابتكارية تعمل على انجاح مثل هذه الشراكة، والتي بدونها سيكون مستوى الخدمات دون المستوى المطلوب، مما ينعكس سلباً على متلقي الخدمة وعلى صورة أجهزة الادارة العامة بشكل عام.

ورغم ذلك فإن الشراكة بين القطاعين تواجه تحديات أولها محاولة الجانب الحكومي بالسيطرة على الأعمال، وعدم ثبات التشريعات المنظمة لهذه الشراكة، وكذلك امكانية عدم مطابقة الانتاج للمواصفات والمقاييس، وعدم وجود مستوى تنافسي قوي بين الشركاء، وعدم وجود مساواه في الاختيار.

ويمكن القول أن هذه الشراكة هي جزء من الأجندة الأردنية لتعزيز النمو الاقتصادي بشكل عام والعمل عبر ايجاد فرص للعمل في ظل ارتفاع نسبة البطالة، وإن هذه الشراكة قد حظيت بأهمية كبيرة نظراً لما يمثله هذا الموضوع من أنه يُعد أحد المداخل المهمة المطروحة على الساحة لتنفيذ مشروعات البنية الأساسية، والتي تعد من الركائز التي تعتمد عليها الدول – خاصة الدول النامية – في رسم وتنفيذ خطط التنمية المستدامة، ولأنها تحفز النمو الاقتصادي، وتحل مشكلة من المشكلات الكبيرة التي تواجه تلك الدول (سالم، 2016).

وللشراكة بين القطاعين أهداف عدة منها الاقتصادي، والإداري، والاجتماعي، ومن هذه الأهداف:

1- العمل على توزيع المخاطر التي تنجم عن المشاريع الناتجة عن هذه الشراكة.

2- العمل على الاستفادة من المهارات المتوافرة لدى القطاع الخاص، والاستفادة من رؤوس الاموال المتوفرة لدى القطاع الخاص.

3- الحد من الإنفاق الحكومي، كون الجهات الحكومية التي تعاني من شح في الموارد.

4- الشراكة قد تحمي المواطنين من أعباء تنجم عن إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة.

5- الشراكة تساهم في تشجيع المنافسة والابتكار.

6- تحسين قدرات القطاع العام من خلال اكتساب الخبرات اثناء العمل مع القطاع الخاص في مشروعات الشراكة.

7- زيادة كفاءة القيادات الإدارية لدى القطاع العام مما يساهم في محاربة الترهل الإداري.

8- الحد من انتشار الفساد المالي والاداري من خلال تعزيز مبادئ الافصاح والشفافية والمساءلة.

3- المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص:

المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص غدت من أهم العوامل المستخدمة لقياس أداء المؤسسات، فالمسؤولية المجتمعية اليوم تندرج تحت قائمة الواجبات القانونية والطوعية التي يجب على المؤسسات مراعاتها

أثناء أداء أعمالها، فعلى جميع المؤسسات مراعاة الآثار الناتجة عن أعمالها في البيئة والمجتمع، وعليها وضع الاستراتيجية المناسبة التي تسهم في استمرارية التطوير وتحسين التفاعل مع العملاء والمحافظة على القيم الأخلاقية.

ولذلك فقد ظهر معيار (ISO 26000)، وهو معيار دولي أطلقته (ISO) في الأول من تشرين الثاني / نوفمبر 2010 م التي قدمت موجهات في مجال المسؤولية الاجتماعية لمؤسسات القطاع العام، وهذه الموجهات تهدف إلى تعزيز المشاركة في برامج التنمية المستدامة من خلال تحفيز الشركات والمؤسسات الاقتصادية والبنوك وغيرها من منظمات اقتصادية إلى القيام بدورها في تحقيق المسؤولية الاجتماعية وتعزيز هذه الممارسة في هذه الشركات والمؤسسات والمنظمات وتطبيقها واقعياً في بيئتها الطبيعية ومجتمعاتها الداخلية (مباركي ، محمد أمين والحمداوي ، حسان 2014).

وقد تبدو برامج المسؤولية الاجتماعية للوهلة الأولى عائقاً سيثقل كاهل ميزانية المؤسسات لكنه في الواقع يمكن أن تجني المؤسسة منه مكاسب متعددة من جراء ممارسة برامج المسؤولية الاجتماعية خاصة على المدى البعيد، وأهم تلك المكاسب: تحسين و تطوير صورة المنظمة أمام المجتمع، وأن المسؤولية الاجتماعية تمثل فرصة للمستثمرين في رفع قيمة استثماراتهم على المدى الطويل، وذلك لما تحظى به منظمات الأعمال من ثقة لدى أفراد المجتمع، وللدور الكبير الذي تقوم به للحد من تلك المخاطر التي يتوقع أن تتعرض لها مستقبلاً، يضاف إلى ذلك أنه لا يمكن للقوانين و التشريعات وحدها أن تستوعب كل التفاصيل المرتبطة بالمجتمع، و لكن بوجود المسؤولية الاجتماعية فإنها ستمثل قانوناً اجتماعياً يعمل الجميع على تحقيقه(مقدم، وهيبة، وبكار، بشير 2014).

وهذا لا شك يدعم فكرة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، فبالإضافة إلى أنها تحقق مصالحها فإن هذا القطاع الخاص أيضاً يقوم بمسؤوليته الاجتماعية من خلال هذه الشراكة بالمساهمة في توفير الخدمات وتنفيذ مشاريع البنية التحتية وإدارة المرافق العامة، وبالتالي فإن معيار أيزو ISO 26000 الخاص بالمسئولية الاجتماعية للقطاع الخاص الذي يسهم بدور رئيسي في خدمة المجتمع وتنميته يؤكد أن له دور إنساني واجتماعي في تقديم كثير من البرامج والخدمات الإنسانية والاجتماعية كنوع من رد الجميل للمجتمع.

ثانيا: للإجابة عن السؤال الثاني حول ما هي النصوص التشريعية الخاصة بموضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص؟

فقد برزت فكرة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في العشر سنوات الماضية، ولعل من أسباب ظهورها عجز الدولة عن مواكبة احتياجات المجتمع، والضغوط المتزايدة على الميزانيات الحكومية لتوفير هذه الاحتياجات والبنية الأساسية والخدمات، يضاف إلى ذلك الشعور بالقلق تجاه عدم كفاءة الخدمات التي تقوم بها المؤسسات و الأجهزة الحكومية، ونتيجة لذلك فقد اتجهت الحكومات إلى تطبيق نظام الشراكة مع القطاع الخاص ولاسيما في مجالات البنية التحتية والأساسية الاقتصادية، ومن ذلك مجالات: (الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والطاقة والمياه والطرق)، و لم يقف الأمر عند ذلك بل تجاوزه إلى البنية الأساسية الاجتماعية التي تتمثل في: (الصحة والتعليم العام والتعليم العالي والخدمات الأخرى).

وهذه الخدمات والقطاعات –كما هو معروف – كانت محصورة على الحكومات، فهي التي تضطلع وحدها بتقديم خدماتها وادارة مشروعاتها بشكل أساسي، وهذا لاشك يستلزم الكثير من الاستثمارات، كما أن هذه القطاعات ومشروعاتها تحتاج إلى وقت أطول قبل أن تبدأ في إنتاج عائداتها بصورة اقتصادية، وعادة ما ترغب الحكومات في استمرار سيطرتها على تقديم تلك الخدمات، نظراً لضرورتها للمجتمعات الحديثة، وقد اتسمت خدمات القطاع العام نتيجة لاعتبارات اجتماعية في كثير من الحالات بضعف كفاءتها وارتفاع أسعارها وإهمال صيانتها وبطء تطويرها؛ نتيجة لعدم المرونة في القطاع العام، وبطء اتخاذ القرار لارتباطه بمؤسسات أخرى واعتبارات وطنية.

ولعل رغبة الحكومات في تقديم خدمات أفضل وبكفاءة أعلى لتحقيق الرضا المجتمعي عنها وفي ظل حاجتها إلى توفير مصادر تمويل إضافية قد جعلت الحكومات تتبنى الشراكة في القطاعين؛ لتقديم هذه الخدمات.

ومما سبق تتضح أهمية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وهذا ما حدا برجال القانون إلى سن قانون خاص بهذه الشراكة، وفي الأردن برز الاهتمام بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، من خلال الآتي:

ISSN print/ 2769-1926 ISSN online/ 2769-1934

1- قانون مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 19 لسنة 2023:

صدر في الأردن القانـون رقم (19) لسنة 2023 بشأن مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والذي ينص على السـياسـة العامة للشـراكة بين القطاعين العام والخاص في المملكة "على مبادئ الحوكمة الرشيدة وتهدف إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة من خلال المساهمة بما يلي:

أ- إنشاء البنية التحتية العامة والمرافق العامة أو إعادة تأهيليها أو تشغيلها أو صيانتها أو إدارتها أو تطويرها.

ب- تقديم الخدمات العامة أو تحسينها وتعظيم الإنتاجية والإشراف على الأداء فيها.

ج- تمكين الحكومة من تنفيذ المشروعات بكفاءة وفعالية وتوفير تمويل لها.

د – الاسـتفادة من خبرة القطاع الخاص ومعرفته الفنية والتقنية في إنشـاء المشـروعات وإدارتها" (المادة 3 من قانون مشروعات الشراكة).

ولتنظيم مشروعات الشراكة فقد نص القانون أيضاً على:

"أ-ينشـأ في وزارة التخطيط والتعاون الدولي سـجل وطني للمشـروعات الحكومية الاسـتثمارية تسـجل فيه مشروعات الشراكة وتنظم جميع الشؤون المتعلقة به بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية" (المادة 1/4 من قانون مشروعات الشراكة).

2- نظام رقم (9) لسنة 2024 نظام مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

صـدر هذا النظام بمقتضـى المادة (23) من قانون مشـروعات الشـراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (19) لسـنة 2023، والذي تضـمن أهم الأسـس التي تقوم عليها الشـراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث نص في المادة (7) على أن تتولى الجهة الحكومية المعنية بمشروع الشراكة إضافة إلى المهام المنصوص عليها في القانون القيام بالإجراءات اللازمة لتوقيع عقد مشروع الشراكة والإشراف على تنفيذ هذا العقد.

تحليل النتائج:

- من خلال البحث يتبين أهمية موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وخاصة في الظروف الإقليمية والعالمية التي يتأثر بها الأردن وتزيد من الأعباء عليه مع عدم توفر التمويلات اللازمة لها.

- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص اهتمت بأوجه التفاعل والتعاون المتعددة بين القطاعين: العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتها البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية المعرفية عل أساس من

المشاركة، وهذا يستلزم تنظيم تشريعي لها في مختلف مجالاتها، ولذلك يلزم مراجعة وتطوير التشريعات القائمة ذات الصلة بموضوع الشراكة، وسن قوانين مكملة لها؛ لتحقيق أهداف هذه الشراكة.

– يعتبر مفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من المفاهيم الحديثة، وهو يتميز بأنه متعدد الأوجه، وله أهمية كبيرة، فهو يرتبط بمجالات عديدة كالبعد الإداري والتنظيمي والتعاوني والاقتصادي والاجتماعي والقانوني، ويتميز هذا المفهوم بأنه يجمع بين مزايا وخصائص كل من القطاع العام والقطاع الخاص.

– تهدف الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص إلى تطوير نشاط الحكومة والانتقال به من التشغيل للبنية الأساسية والخدمات العامة إلى التركيز على وضع السياسات العامة لقطاع البنية الأساسية والإشراف عليه، ووضع أولويات أهداف ومشروعات البنية الأساسية، ومراقبة مقدمي الخدمات.

– واكب المشرع الأردني التطورات المتعلقة بمشروعات الشراكة، ويظهر ذلك من خلال حرصه على تعديل قانون مشروعات الشراكة حيث أصدر القانون رقم (19) لسنة 2023، والذي ألغى بموجبه القانون السابق رقم (17) لسنة 2020، وكذلك حل نظام مشروعات الشراكة الجديد لعام 2024 محل النظام السابق الصادر في عام 2021.

خاتمة وتوصيات:

في ضوء الاستنتاجات السابقة يمكن الخروج بالتوصيات الآتية:

– ضرورة استمرار العناية بالتشريعات الخاصة بمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لحل أي إشكالات قد تظهر في هذا المجال وتطوير الآليات الخاصة بذلك.

– أهمية التحليل العلمي لجدوى مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص قبل التعاقد، وإضافة إلى الرقابة الفعالة على تنفيذ عقد الشراكة لتجاوز التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاعين: العام والخاص والتقليل منها.

– تطوير التشريعات الأخرى المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تؤثر على الاستثمار الخاص في المشروعات المشتركة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

ISSN print/ 2769-1926 ISSN online/ 2769-1934

– تطوير القدرات الإدارية والفنية للقطاع العام ليتمكن من مواكبة المشروعات الحديثة سواء في مجالات البنية التحتية أو التكنولوجيا أو غيرها.

– بناء وتوسيع العلاقات بين القطاع العام والقطاع الخاص، وتوفير أطر مؤسسية لتعزيزها بما يتناسب مع خطط التنمية وطموحات الاستثمار الخاص.

– العمل على إيجاد آليات وأطر للرقابة وضمان جودة الأداء في مشروعات الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

– إعداد دراسات متخصصة حول موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مختلف المجالات، والبدء بالمجالات الحيوية، والبنية التحتية والخدمات.

CONCLUSION

From the previous conclusions, the research presents the following recommendations*:*

-The need to continue paying attention to the legislation related to public-private partnership projects to solve any problems that may arise in this field and develop the mechanisms for that*.*

-The importance of scientific analysis of the feasibility of public-private partnership projects before contracting, in addition to effective oversight of the implementation of the partnership contract to overcome and reduce the challenges facing the partnership between the two sectors: public and private*.*

-Developing other legislation related to public-private partnerships that affect private investment in joint projects between the public and private sectors*.*

-Developing the administrative and technical capabilities of the public sector to be able to keep pace with modern projects, whether in the fields of infrastructure, technology or others*.*

-Building and expanding relations between the public and private sectors, and providing institutional frameworks to enhance them in a manner consistent with development plans and private investment ambitions*.*

-Working to find mechanisms and frameworks for oversight and ensuring the quality of performance in public-private partnership projects*.*

-Preparing specialized studies on the subject of public-private partnerships in various fields, starting with vital fields, infrastructure and services*.*

ISSN print/ 2769-1926 ISSN online/ 2769-1934

المراجع

أولاً: الكتب والرسائل والأبحاث العلمية:

- الأشقر، أشرف علي عبد الفتاح (2010)، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التعليم العام في الاردن: المبررات والمعوقات، رسالة ماجستير، عمادة الدراسات العليا، الجامعة الهاشمية.
- البلوي، حنان راشد سالم (2011)، الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص كمدخل لتحسين الخدمات الصحية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
- بوط، نجيب (2015) أثر استراتيجية الشراكة على الوضعية المالية للمؤسسة الاقتصادية، مذكرة مقدمة إلى كلية التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس، الجزائر.
- خوجة، حسينة (2018) عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة الجزائر1.
- خيدر، ريم (2015) الشراكة في ظل اقتصاد السوق، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة لاخوة منتوري، الجزائر.
- سالم، هشام مصطفى (2016) الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة الشريعة والقانون، المجلد الحادي والثلاثون، العدد الرابع.
- عمراني، فيصل (2011) عقود الشراكة العمومية والخاصة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق، جامعة بن يوسف، الجزائر.
- مباركي ، محمد أمين والحمداوي ، حسان (2014) دور المواصفة الدولية أيزو 26000 في إدراك الجماعات الترابية لمسؤوليتها المجتمعية تجاه المقاول الذاتي في قطاع البناء، مركز الدراسات و البحوث الإنسانية و الاجتماعية، مجلة ملفات الأبحاث في الاقتصاد و التسيير.
- مقدم، وهيبة، وبكار، بشير (2014) المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات الاقتصادية من خلال تطبيق المواصفة الدولية ايزو 26000 للمسؤولية الاجتماعية، مجلة اقتصاد وتسيير، مجلة علمية صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة وهران.
- هاشم، حنان عبد الخضر (2015) الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد العراقي بين المتضمنات الأساسية والرؤية الاستراتيجية للتطبيق، كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة الكوفة، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية.

ثانياً: التشريعات:

- القانـون رقم (19) لسنة 2023 بشأن مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن.
- نظام رقم (9) لسنة 2024 بشأن مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن.

ISSN print/ 2769-1926 ISSN online/ 2769-1934

ثالثاً: الدراسات الأجنبية:

- Hart, O. (2003). Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships. *The Economic Journal*, *113*(486), C69-C76.

رابعاً: مواقع الإنترنت:

- موقع وزاره الاستثمار الأردنية:

https://moin.gov.jo/Default/Ar

- موقع وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بوزير الاستثمار وبإشراف اللجنة العليا لمشروعات الشراكة

https://pppu.gov.jo/Ar/Pages/%D9%85%D9%86_%D9%86%D8%AD%D9%86

Bibliography List :

Books :

- Ashqar, Ashraf Ali Abdel Fattah (2010), Public-Private Partnership in Public Education in Jordan: Justifications and Obstacles, Master's Thesis, Deanship of Graduate Studies, Hashemite University.
- Al-Balawi, Hanan Rashid Salem (2011), Partnership between the Government and the Private Sector as an Introduction to Improving Health Services, PhD Thesis, Faculty of Economics and Political Science, Cairo University.
- Bout, Najib (2015) The Impact of the Partnership Strategy on the Financial Status of the Economic Institution, A Memorandum Submitted to the Faculty of Management, Abdelhamid Ben Badis University, Algeria.
- Hart, O. (2003). Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships. The Economic Journal, 113(486), C69-C76.
- Khoja, Hassina (2018) The Partnership Contract between the Public and Private Sectors, PhD Thesis Submitted to the Faculty of Law, University of Algiers 1.
- Khaider, Reem (2015) Partnership in the Light of the Market Economy, Master's Thesis Submitted to the Faculty of Law, University of Lakhwa Mentouri, Algeria.
- Salem, Hisham Mustafa (2016) Public-private partnership as a tool for achieving sustainable development, Journal of Sharia and Law, Volume Thirty-One, Issue Four.
- Omrani, Faisal (2011) Public-private partnership contracts, a comparative study, Master's thesis submitted to the Faculty of Law, Ben Youssef University, Algeria.
- Mubaraki, Mohamed Amin and Al-Hamdawi, Hassan (2014) The role of the international standard ISO 26000 in the awareness of territorial groups of their social responsibility towards the self-employed contractor in the construction sector, Center for Human and Social Studies and Research, Journal of Research Files in Economics and Management.

ISSN print/ 2769-1926 ISSN online/ 2769-1934

- Mokadem, Wahiba, and Bakkar, Bashir (2014) Social responsibility of economic institutions through the application of the international standard ISO 26000 for social responsibility, Journal of Economics and Management, a scientific journal issued by the Faculty of Economics, Business and Management Sciences, University of Oran.
- Hashem, Hanan Abdul-Khader (2015) The partnership between the public and private sectors in the Iraqi economy between the basic implications and the strategic vision for implementation, College of Administration and Economics/University of Kufa, Al-Ghari Journal of Economic and Administrative Sciences.

Laws:

- Law No. (19) of 2023 regarding public-private partnership projects in Jordan.
- Regulation No. (9) of 2024 regarding public-private partnership projects in Jordan.

Internet:

- Jordanian Ministry of Investment website:
https://moin.gov.jo/Default/Ar
- Public-Private Partnership Unit website at the Minister of Investment and under the supervision of the Higher Committee for Partnership Projects
https://pppu.gov.jo/Ar/Pages/%D9%85%D9%86_%D9%86%D8%AD%D9%86

مجلة الحكمة للدراسات والأبحاث المجلد 04 العدد 05 (19) 2024/09/30
ISSN print/ 2769-1926 ISSN online/ 2769-1934

Public-Private Partnership in Jordanian Law and Its Role in Overcoming Contemporary Challenges

Dr. Medyen Jamal ALmahasnah
Faculty of Law, Isra University - Jordan
medyan.jamal@iu.edu.jo

Abstract:

The public-private partnership has gained great interest as the economic and social development process depends on mobilizing and gathering all the potential of the society to participate in establishing and operating various projects after the independent institutional organizations have faced challenges and difficulties in achieving the development goals at the target levels. Therefore, both developed and developing countries seek to create institutional structures, legislation and systems to adopt participatory organizations in which all sectors of society contribute to serving their objectives on the basis of cooperative participation, good governance, transparent accountability and mutual benefit. The research problem examines the need to keep pace with the legislations of this subject to achieve its objectives. The researcher aims to analyze the legislative requirements in light of development needs and practical and administrative problems applying the concepts of transparency, disclosure and cooperation. The scientific method is applied in this study by executing the analysis and comparison approach to achieve the required results and provide the relevant and appropriate recommendations in this field. The main findings of this study are the urgent need to activate the partnership between the public and private sectors In the Hashemite Kingdom of Jordan. This requires reviewing the relevant legislation and enacting complementary laws to ensure that this partnership achieves its objectives.

Keywords: partnership; public sector; private sector.