

## تنظيم عمليات الخصخصة في لبنان

إعداد: الباحث / علي الهادي حسين خليفة | الجمهورية اللبنانية

طالب دكتوراه في الحقوق<sup>(1)</sup> | المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية / الجامعة اللبنانية

E-mail: Alikhalife101@gmail.com – <https://orcid.org/0009-0001-6393-3479>

<https://doi.org/10.70758/elqarar/7.21.22>

تاريخ النشر: 2025/9/15	تاريخ القبول: 2025/9/4	تاريخ الاستلام: 2025/8/29
------------------------	------------------------	---------------------------

للاقتباس: خليفة، علي الهادي حسين، تنظيم عمليات الخصخصة في لبنان، مجلة القرار للبحوث العلمية المحكمة، المجلد السابع، العدد 21، السنة الثانية، 2025، ص-ص 490-510. <https://doi.org/10.70758/elqarar/7.21.22>

### المُلخَص

بعد استقرار الحياة السياسية في لبنان بعد العام 2000، صدرت العديد من القوانين تتعلق بالخصخصة خصوصاً القانون رقم 228 تاريخ 31 أيار 2000 المعروف بقانون الخصخصة، وقوانين أخرى تتعلق بإنشاء هيئات ناظمة لقطاع الكهرباء، الاتصالات والطيران المدني صدرت عام 2002. وفي العام 2017 صدر قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص حمل الرقم 2017/48. ورغم هذه الوفرة بالقوانين إلا أنها بقيت دون تنفيذ. وخلال الأزمة الاقتصادية عام 2019، كثر الحديث عن بيع أصول الدولة والقيام بعمليات الخصخصة بطريقة أو بأخرى كحل للأزمة الاقتصادية والنقدية. بعيداً عن السياسة والغاية الحقيقية من الخصخصة في لبنان، يتضمن هذا البحث موضوع الخصخصة من الناحية القانونية البحتة وتبيان طرائق عمليات الخصخصة في القوانين اللبنانية والإجراءات المنصوص عنها في القوانين والأنظمة اللبنانية، كذلك بيان طرائق الخصخصة التقليدية والحديثة بشكل موجز لكون كل منها لها نظامها القانوني الخاص.

**الكلمات المفتاحية:** الخصخصة – تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص – المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة – طرائق خصخصة المرافق العامة – الهيئة الناظمة.

(1) عنوان الأطروحة «النظام القانوني للهيئات الناظمة في لبنان بين النصوص والتطبيق».

## The Regulation of Privatization Operations in Lebanon

**Author: Researcher / Ali Al Hadi Hussein Khalife | Lebanese Republic**

**Student<sup>(1)</sup> at the Doctoral School of Law, Political, Administrative & Economic Sciences | Lebanese University**

E-mail: Alikhalife101@gmail.com – <https://orcid.org/0009-0001-6393-3479>

<https://doi.org/10.70758/elqarar/7.21.22>

**Received : 29/8/2025**

**Accepted : 4/9/2025**

**Published : 15/9/2025**

***Cite this article as:** Khalife, Ali Al Hadi Hussein, *The Regulation of Privatization Operations in Lebanon*, *ElQarar Journal for Peer-Reviewed Scientific Research*, vol 7, issue 21, Second year, 2025, pp. 469-510. <https://doi.org/10.70758/elqarar/7.21.22>*

### Abstract

After Lebanon's political stabilization in 2000, many laws related to privatization were issued. The first was law n. 228 on May 31, 2000 (Law of REGULATING PRIVATIZATION OPERATIONS AND DETERMINING THEIR CONDITIONS AND FIELDS OF APPLICATION), and in 2002, many laws were issued regarding the regulatory bodies of the Communication, Electricity, and Civil Aviation Sectors; however, all of these laws remained ignored. In 2017, a law was passed titled REGULATION PARTNERSHIPS BETWEEN THE PUBLIC AND PRIVATE SECTOR. In this context, during the 2019 Lebanese crisis, there was a lot of talk about privatization and selling off state assets as solutions to the economic and monetary crisis. Aside from politics and the actual goal of privatization in Lebanon, this research seeks to explain the methods of privatization operations and the procedures stipulated by Lebanese laws and regulations, as well as a brief summary of traditional and modern privatization methods, each with its own legal system.

**Keywords:** Privatization – Regulation of the Partnership between Public and Private Sectors – Supreme Council for Privatization and Partnership - the methods of privatization operations – The Regulatory Body.

---

(1) PhD titled "The Legal System of the Regulatory Bodies in Lebanon between Laws and Application".

## المقدمة

لطالما كثر الحديث عن دور الدولة في المجتمع، الذي تبسط سيادتها عليه، عبر تأمين الخدمات في كافة المجالات سواء الاقتصادية منها أم الاجتماعية وغيرها ... وبالتالي بقاء الخدمات في كنف القطاع العام دون إدخال أو إشراك القطاع الخاص فيها. وهذا يرجع بالطبع لاختلاف الغاية بينهما، ففي الأول يهدف الى تأمين المصلحة العامة أي تأمين الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي وبالتالي السياسي، أما الثاني فيهدف الى تحقيق الربح عبر العمليات التي تتخذ الطابع التجاري الذي يمارس من قبل الأفراد والشركات والمؤسسات التجارية والتي تمتلك الخبرة التشغيلية والقدرات التمويلية.

ومع ظهور الليبرالية، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية والصراع الاقتصادي بين الدول، ظهرت مفاهيم جديدة قد تحمل في مضمونها كف يد الدولة عن التدخل في بعض المجالات وتعزيز دور القطاع الخاص فيها. كما أنّ ذلك يعزو الى تزايد حاجات المجتمعات والتطور السريع الذي يلحظ يوماً بعد آخر، مع صعوبة لحاق الدولة (في مفهومها ودورها التقليدي) في ركبها؛ أمّا القطاع الخاص فإنّه يحظى بسلمات التطور والتنمية، وهذا لتحقيق الغاية التي يقوم عليها وهو الربح.

في سياق ما تقدّم، ظهر في لبنان ومعظم دول العالم صعوبة في إدارة المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري من قبل القطاع العام، الذي أدى الى ضعف تأمين الخدمات الأساسية المتعلقة بحاجات الناس<sup>(1)</sup>. كما أنّ ظهور ما يسمى بالشركات المتعددة الجنسيات وفتح حدود الدول أمامها من اجل الاستثمار فيها<sup>(2)</sup>، أدى الى وجود دولة ضعيفة (من الناحية الاقتصادية) فكثرت الحديث عن الخصخصة (privatisation) كعلاج ناجع لمشكلة التنمية<sup>(3)</sup>.

فعلى الرغم من ظهور الخصخصة كأداة لتعزيز التنمية الاقتصادية للدولة، رغم المعارضة الحادة<sup>(4)</sup>، إلا أنّ البعض يجدها إصلاحاً اقتصادياً. كما أنّ الخصخصة تشكّل احد أوجه إدارة المرافق العامة التجارية والصناعية، وهذه المرافق بقيت لوقت طويل تخضع لسلطة الدولة وبعد

(1) مروان القطب، «النظام القانوني الحديث للمشاركة بين القطاعين العام والخاص»، آذار 2018، مجلة الحياة النيابية، المجلد 106، ص 45.

(2) خاصة بعد الحرب العالمية الثانية وبالتحديد في أوائل السبعينات، والتي وصلت دولة الرفاهية الى حدّها الأقصى من الإنتاجية ومن ثمّ عجزها عن السير في ركب التطور لأسباب عديدة ومنها العجز في الموازنة واعتماد نظرية «كينز» القائمة على الاقتصاد النيو-ليبرالي. فعهدت الى القطاع الخاص تولي المرافق العامة التجارية والصناعية وانصوائها الى تولي المرافق العامة الإدارية والبقاء تحت سقف الحياة السياسية فقط.

(3) جلال أمين، «كيف ظهرت «موضة» الخصخصة؟»، 19 أيار 2015، جريدة الشروق، shorouknews.com.

(4) البعض يعتبر أنّ الخصخصة هي احد أهم أسباب إضعاف الدولة والكف عن تحقيق الصالح العام في مجال الخدمات الاقتصادية وتسليم رقبة الشعوب الى جشع التجار وتحقيق الربح على حسابهم.

عجزها عن تولّيها بشكل مباشر عهدت بها الى شخص معنويّ عام يعتمد أسلوب القطاع الخاص ويترنح في المجال القانوني بين القانون الإداري والقانون الخاص، فظهرت «المؤسسة العامة»<sup>(1)</sup> (Etablissement public). ومع ذلك، بقي هناك حالة عجز في تحقيق الغاية المنشودة من المرافق العامة الاستثمارية، حتى بات الحديث يذهب نحو تسليمها للقطاع الخاص، تسليماً كلياً أم جزئياً أو غير ذلك، فالمهم إشراك القطاع الخاص في هذه المجالات.

بناءً على ما تقدّم ما هو النظام القانوني للخصخصة؟ وكيف تتمّ خصخصة المرافق العامة؟ ستتمّ معالجة هذا البحث في مبحثين، الأول يتناول النظام القانوني للخصخصة والثاني يتعلّق بطرائق خصخصة المرافق العامة.

---

(1) في لبنان، تمّ وضع نظام عام للمؤسسات العامة بموجب المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13.

## المبحث الأول: النظام القانوني للخصخصة

إنَّ الخصخصة لا تكون بقرار عاديّ كونها تطال قطاع يمسّ بشكل مباشر الحياة العامّة كما لها تأثير كبير على الاقتصاد الوطني. ولهذا فإنّه لا بدّ من نظام قانوني ينظّمها، فيحدّد ماهيتها (المطلب الأول) إضافة الى الإجراءات المتبعة فيها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: ماهية الخصخصة:

إنَّ ماهية الخصخصة تحمل في مضمونها مفهوماً لها (الفرع الأول) كما تحمل المبررات التي تفرض نفسها في الواقع لاعتمادها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: مفهوم الخصخصة:

لقد عرّفها قانون الخصخصة بأنها «تحويل المشروع العام كلياً أو جزئياً أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً بإحدى الطرق القانونية الى القطاع الخاص، بما فيه نظام الامتياز أو الأنظمة الحديثة المشابهة له لإقامة وإدارة مشاريع اقتصادية لمدة معينة»<sup>(1)</sup>. كما تعدّدت تعريفات الخصخصة حيال كونها تتركز على تحويل ملكيّة المشروعات العامّة من القطاع العام الى القطاع الخاص<sup>(2)</sup>، كما عرّفت بأنها تتمثل في زيادة كفاءة إدارة وتشغيل المشروعات العامة من خلال اعتماد آليات السوق والتخلص من الترتيبات البيروقراطية<sup>(3)</sup>. إضافة الى أنّها تشكل في حقيقتها نوعاً من أنواع تخلي الدولة عن ملكيتها للمرافق العامة التي تكون محلاً أو موضوعاً للخصخصة<sup>(4)</sup>.

ومهما تعددت التعريفات إلّا أنها تبقى تدلّ على تحويل المشروع من القطاع العام الى القطاع الخاص، وبالتالي خروج المرفق العام من كنف الشخص العام وإعطائه لأحد أشخاص القانون الخاص (شخص طبيعي أو معنوي)، بحيث يصبح تشغيل هذا المرفق أو بنائه وتشغيله هو موضوع الاستثمار الذي يتولّاه. فيتضح من ذلك، أنّ الخصخصة لا تشترط أن تؤوّل الملكية الى القطاع الخاص إنّما يمكن أن تبقى تحت سلطة الشخص العام بحيث يتمّ تشغيل المرفق واستثماره من قبل أشخاص القانون الخاص، ويبقى الشخص العام يمارس الرقابة عليه. ونتيجة لذلك، يظهر مفهوم

(1) البند الثالث من المادة الأولى من القانون رقم 228/2000.

(2) انظر مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، 2015، ص 260. في إشارة الى J-P Buffellan- Lanore: Privatisations. JCA. Fascule 156. p 9

(3) أنظر مروان القطب، المرجع المذكور أعلاه، ص 260، في إشارة الى محمد المتولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة 2004، ص 32.

(4) ألبرت سرحان وغيره، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى 2010، ص 122.

للخصخصة<sup>(1)</sup>، الأول عبارة عن مجموعة من الوسائل والأساليب يتم من خلالها نقل ملكية المشروع العام الى القطاع الخاص؛ أما الثاني، فهو عبارة عن الوسائل والأساليب يمكن من خلالها تشغيل المشروع مع الإبقاء على ملكيته للقطاع العام.

وعلى الرغم من أنّ قانون الخصخصة اعتبر أنّه «يتمّ تحويل ملكية المشروع العام أو ادارته الى القطاع الخاص بقانون ينظم القطاع الاقتصادي المعني بعملية التحويل، ويحدّد القانون أسس تحويل ومراقبة المشاريع المخصصة، عن طريق هيئات رقابية مستقلة تنشأ لهذه الغاية»<sup>(2)</sup>، فإنّه لم يحدّد إذا ما كانت الخصخصة تتمّ بموجب عقد بين الشخص العام وأحد أشخاص القانون الخاص، مع أنّ المادة 89/ دستور أوجبت منح تراخيص استغلال الثروات الطبيعيّة ... بموجب قانون وأكّدت المادة الثانية من قانون الخصخصة. عليه، يمكن القول بأنّ الخصخصة عبارة عن عملية تحويل طبيعة قطاع اقتصادي من الصفة العمومية الى القطاع الخاص، يفضي الى عقد يتمّ بين الشخص العام وأشخاص القانون الخاص يقضي بتحويل ملكية المشروع من القطاع العام الى الخاص ولا يسري ما لم يتمّ منح الترخيص بموجب القانون، الذي يحدّد المدة الزمنيّة إضافة الى تنظيم القطاع المراد خصخصته وتعيين هيئات الرقابة وصلاحياتها في الإشراف على استثمار المشروع.

وتجدر الملاحظة الى أنّ الخصخصة تختلف بطبيعتها عن تصفية القطاع العام أو المشروع العام، إذ أنّ التصفية تعني خروج المشروع من مجال الأعمال، وأنه بتصفية أصول المشروع يمكن إعادة النظر في إمكانية استخدامها مرة أخرى<sup>(3)</sup>. ما يعني أنّ الخصخصة هي استمرارية للقطاع أو المشروع أما التصفية فتعني إلغاءه.

ومن جهة أخرى، إنّ الخصخصة لا تعني «اسقاط» الملك العام الى الملك الخاص لكون المرافق الاقتصادية أو المرافق ذات الطبيعة الاستثمارية، التجارية ليست مرافق عامة أو نشاطات بطبيعتها، ولكن بالوظيفة التي تتأط بها وبالغاية التي تستهدفها. وفي هذا المقام لا مجال لتطبيق القانون رقم S/144 المتعلق بالأموال العامة الذي يجيز اسقاط الملك العام الى الملك الخاص بقرار من رئيس الدولة. وبالطبع هذا على خلاف تأميم قطاع معيّن، فلا يؤمّم إلّا بقانون الذي يسنّ القاعدة الأمرة والتي توجب تحويل المشروع من القطاع الخاص الى العام<sup>(4)</sup>.

ولا بد من القول أنّ الخصخصة لا تكون للمرافق التي تمارس من خلالها الدولة سيادتها، أي المرافق

(1) دلال بسما، «الخصخصة: أطرها القانونية وآثارها الاقتصادية»، موقع الجيش اللبناني lebarmy.gov.lb، العدد 36- نيسان 2001.

(2) المادة الثانية من القانون رقم 228/2000.

(3) دلال بسما، مرجع سابق.

(4) راجع قرار المجلس الدستوري رقم 4 تاريخ 2000/6/22، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 28، تاريخ 2000/6/29، ص 2225-2228.

العامة الدستورية التي نصّ الدستور على وجودها. كما أنّ المرافق العامة الإدارية لا يمكن أن تكون موضوعات للخصخصة، بل تبقى محتكرة من قبل الدولة، وقد اعتبر العلامة George Vedel بأنها المرافق التي تديرها الإدارة متبعة في ذلك أشكالاً «تسلطية» (des formes autoritaires) أو تعتمد على السلطة والتي تمارس نشاطاً يختلف عن نشاط الأفراد، ويدخل بطبيعته في صميم الإدارة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: مبرراتها:

إنّ تزايد تدخل الدولة في الحقل الاقتصادي أدّى الى تضخم حجم القطاع العام وعجزه في تحقيق الهدف الأساسي، إضافة الى تفاقم عجز الموازنة وزيادة الدين العام، التي أدت الى انخفاض في الكفاءة الإنتاجية والحوول دون تأمين الخدمات بالجودة العالية التي يؤمنها القطاع الخاص. كما أنّ القطاع العام لا يستطيع تحمل الاستثمارات الضخمة اللازمة لتلبية الطلب المتزايد أو لمواكبة الابتكارات التكنولوجية، فضلاً عن أنّ الأداء الإداري للمرافق العامة الاقتصادية والاستثمارية في القطاع العام يجعله أكثر كلفة بنسبة كبيرة منه في القطاع الخاص. واقتصادياً، أدّى هذا التضخم في القطاع العام الى غياب القدرة التنافسية التي تعزز النهوض الاقتصادي وتحول دون الركود التضخمي، والتي تشترط: تحسين نوعية الإنتاج وتقليص الكلفة أو ضبطها<sup>(2)</sup>.

ويمكن تلخيص مبررات الخصخصة في لبنان بالاستناد الى الأسباب الموجبة لقانون الخصخصة، فالمرافق العامة الاستثمارية لا تستطيع تحمل الاستثمارات الضخمة اللازمة لتلبية الطلبات المتزايدة أو لمواكبة الابتكارات التكنولوجية، فضلاً عن أنّ ادائها الإداري للقطاع يجعله أكثر كلفة بنسبة كبيرة منه في القطاع الخاص. كما أنّ الأسباب الموجبة لقانون الخصخصة أوردت الأهداف المرجوة منه:

- 1- تحسين فعالية الاقتصاد اللبناني: عبر تحسين قدرة الاقتصاد التنافسية التي تؤدي بدورها الى خفض تكاليف الإنتاج، وزيادة معدلات النمو، وتحسين مستويات المعيشة لدى جميع المواطنين.

- 2- زيادة الاستثمارات في لبنان: إنّ عمليات الخصخصة تصمّم بشكل يجتذب الاستثمارات الخاصة بشكل يعوض عن نواقص الاستثمارات العامة، والتي ينتج عنها تعزيز الحساب الخارجي وارتفاع معدلات النمو الاقتصادي بالقيمة الحقيقية.

- 3- تخفيض نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي: وهذا يكون عبر سداد الديون المترتبة على الدولة، لأنّ حصة بيع المشروعات العامة تكرر عادة لسداد ديون الدولة، ويجري فتح حساب خاص في خزينة الدولة تودع فيه أموال الخصخصة، وتخصص لسداد الديون العامة<sup>(3)</sup>.

(1) ألبرت سرحان وغيره، مرجع سابق، ص 77.

(2) من مقرر المركز التربوي للبحوث والإنماء لمادة الإقتصاد، «التنمية والسياسيات الاقتصادية»، الحقوق للمؤلف، الطبعة الثامنة، بيروت 2011، ص 128.

(3) مروان القطب، مرجع سابق، ص 267.



4- زيادة ملكية الأسهم من قبل الجمهور: وذلك عبر الاكتتاب الذي يفتح أمام الجمهور المشاركة في إدارة المرافق العامة وتحمل المسؤولية نجاحاً أو فشلاً، وهذا يؤدي بدوره بطريقة مباشرة وغير مباشرة إلى زيادة في الناتج المحلي الإجمالي.

5- تطوير وتنويع الأسواق المالية: حيث إن عمليات الخصخصة تؤدي إلى زيادة الإذخار القومي وتتيح تخصيص الموارد الرأسمالية بمزيد من الفعالية. وهي تشجع المواطنين المقيمين على إعادة مدخراتهم الخارجية والاستثمار في الاقتصاد الوطني، ما ينعكس بدوره على ميزان المدفوعات.

6- زيادة الوعاء الضريبي: فالمرافق العامة الاستثمارية التي يتولاها القطاع العام لا يخضع دخلها للضريبة، وفي حال إدارتها من قبل القطاع الخاص فإن الدخل الناتج عن هذه الإدارة يخضع للضريبة ما لم يوجد نص مخالف<sup>(1)</sup>، فتزداد الإيرادات العامة من الضرائب. ومن جهة أخرى، سوف تؤدي عمليات الخصخصة إلى تعزيز النشاط الاقتصادي، وبالتالي فهي ستسهم في توسيع قاعدة الضريبة.

7- زيادة في النفقات على البرامج الاجتماعية الحكومية: فالخصخصة تعدّ وجهاً من أوجه الإصلاح المالي والإداري، الذي يعيد هيكلة القطاع العام في بعض جوانبه، وهكذا ستتيح عمليات الخصخصة في التركيز على قطاعات بالغة الأهمية والتي تمسّ الوضع المعيشي للمواطنين، كالصحة والتعليم ...

8- عدم توفر الشروط السياسية المؤاتية لإجراء إصلاح إداري حقيقي يعيد الاعتبار لمعايير إنتاجية والتحديث والانضباط المالي<sup>(2)</sup>.

كما أنّ الخصخصة يتمّ اللجوء إليها كسياسة من قبل الدولة لمعالجة العجز في الموازنة العامة، حيث أنّها تمكن على الصعيد المالي من تخفيض الكثير من النفقات التي كانت واقعة على عاتق خزينة الدولة وبالمقابل تمكن الخصخصة من الحصول على إيرادات من القطاعات والمؤسسات العامة التي تمّت خصصتها، وهكذا تزيد الإيرادات العامة مقابل انخفاض النفقات العامة، فينخفض العجز في موازنة الدولة<sup>(3)</sup>. وهكذا، يبيّن أنّ الخصخصة تحمل الكثير من الإيجابيات على الصعيد الاقتصادي، المالي والاجتماعي. فمن جهة، تؤدي إلى تقليص الأعباء العامة الملقة على كاهل الدولة (أي دور الدولة في النشاطات الاقتصادية) وتعطي هذا الدور إلى القطاع الخاص<sup>(4)</sup>. ومن جهة أخرى، يؤدي إلى تعزيز دور الدولة في المجالات الأمنية والتنمية والإنماء

(1) مروان القطب، مرجع سابق، ص 268.

(2) وليد جابر، طرق إدارة المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2009، ص 106.

(3) حسن الموسوي وغيره، المرشد في الاقتصاد، الحقوق للمؤلف، طبعة 2011، ص 174.

(4) للتوسع في الشرح: إن القطاع الخاص يعتمد على السوق الحر، الذي يخضع لقاعدة العرض والطلب دون الحاجة إلى وضع معايير محددة من قبل الدولة. وهذا الدور الذي يلعبه القطاع الخاص في هذا المجال، إنما يقوم



المناطق، مما يؤثر بشكل أو بآخر على الناتج المحلي وبدوره في تحسين مستوى المعيشة.

### المطلب الثاني: أصول الخصخصة:

إن تحويل القطاع العام الى القطاع الخاص ليس بالأمر السهل، فهو يمس الاقتصاد الوطني كما يمس معيشة المواطنين بالصميم. فكلما حقق هذا التحويل أهدافه أتت آثاره على شكل نمو وازدهار على كافة الصعد. ذلك، لا بد أن تتم إجراءات قانونية (الفرع الأول)، كما أن ذلك لا يكون إلا من خلال جهات معينة، أي جهات فاعلة في هذا المجال (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الإجراءات القانونية:

لقد نصّ قانون الخصخصة على الإجراءات التي يتم من خلالها خصخصة المرافق العامة، كما أنه راعى التحديات التي يتمسك بها البعض المناهض للخصخصة، وهذه المراعاة من قبل المشتري اللبناني تتجسد كضمانة للمصلحة العامة دون تعارض هذه السياسة مع مصالح المواطن المعيشية عند تفعيل سياسة الخصخصة. وعلى هذا فقد نصت المادة الثامنة من القانون المذكور على الأحكام أو الضمانات التي يجب مراعاتها في عمليات الخصخصة، ومنها: **المنافسة والمساواة**<sup>(1)</sup>. كما أن المادة التاسعة من القانون نفسه أضافت، في حالة الاحتكار، ضمانات يجب التقيد بها<sup>(2)</sup>.

أما بالنسبة الى الإجراءات القانونية، فقد نصت المادة 89/ دستور على أنه « لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود ». وعليه، فإن تحويل القطاع العام الى الخاص يتم بموجب قانون، كما أن المادة الثانية من قانون الخصخصة نصت على أنه « يتم تحويل ملكية المشروع العام أو إدارته الى القطاع الخاص بقانون ... ». والمثال على ذلك قانون التنظيم الذي ينظم قطاع الكهرباء، الذي وضع القواعد والمبادئ والأسس التي ترقى قطاع الكهرباء، إضافة الى قواعد تحويل القطاع أو تحويل إدارته الى القطاع الخاص<sup>(3)</sup>. وتجدر الملاحظة الى أن التحويل لا يكون الى أمد غير محدود، بل يجب سندا للمادة 89/ دستور

على مبدأ المنافسة، الذي يفرض الى تقديم الخدمة بجودة عالية وكلفة أقل.

(1) المادة الثامنة من القانون رقم 2000/228 «تراعي في عمليات الخصخصة الأحكام التالية: أ- تأمين المنافسة في الأنشطة التي تكون المنافسة فيها مجدية. ... هـ- توسيع قاعدة المشاركة في الملكية ورأس المال بإعطاء الفرصة للمواطنين للمساهمة في ملكية أو إدارة المشروع العام والحؤول دون احتكار الأسهم ». والمادة 11 من ذات القانون والمادة 19 من القانون رقم 2002/462.

(2) المادة التاسعة من القانون رقم 2000/228 « في حال أدت الخصخصة الى منح القطاع تراخيص لإنتاج سلع أو خدمات ذات طبيعة احتكارية أو استراتيجية. يجب بالإضافة الى الأحكام المبينة في المادة السابقة، الالتزام بما يلي: أ- أن يتضمن الترخيص آلية معلنة لتقدير الأسعار وتعديلها ... ب- أن تزود إدارة المشروع المخصص الجهات الرقابية المختصة بالمعلومات والبيانات كافة التي تمكنها من القيام بدورها ... ».

(3) المادة الثانية من القانون رقم 2002/462.

أن يتم تحديد المدّة التي يبقى فيها المشروع في عهدة القطاع الخاص. وعلى هذا فقد نصّت المادة 5 الفقرة ب من قانون التنظيم على أن « الترخيص: للهيئة أن تصدر التراخيص لمدة أقصاها خمسون سنة...». وكذلك الحال بالنسبة الى قانون تنظيم الشراكة فقد نصت المادة 10 منه على « مدة عقد الشراكة، على أن لا تتجاوز هذه المدة خمسة وثلاثين عاماً من تاريخ توقيع عقد الشراكة »، وهذا يدل على أنّ البداية تكون في إعادة هيكلة القطاع أو المرفق العام<sup>(1)</sup>.

زد على ذلك، أن المادة العاشرة من قانون الخصخصة أجازت للدولة أن تحتفظ لمدة زمنية بسهم ذهبي<sup>(2)</sup> في ملكيات الشركات ذات الطبيعة الاحتكارية والتي تأسست بفعل عملية الخصخصة. فبناءً على ذلك، يمكن القول بأن عملية التحويل تتم عبر تأسيس الشركات المخصصة، أي أن تحويل القطاع العام الى الخاص يكون عبر تأسيس شركة مغفلة<sup>(3)</sup>، تكون ملكية الأسهم بكاملها عند التأسيس للدولة اللبنانية أو لأي شخص من أشخاص القانون العام الذي يبقى المساهم الوحيد الى حين التخصيص الكامل أو الجزئي<sup>(4)</sup>. وقد اكدّ قانون التنظيم على أنّ الأسهم العائدة لكل شركة مخصصة يجب أن تكون إسمية.

ولكل شركة مجلس إدارة يتم تعيين أعضائه من قبل مجلس الوزراء طالما أنّ الشركة المخصصة مملوكة كلياً من الدولة اللبنانية أو احد أشخاص القانون العام. ولكن بعد الخصخصة الجزئية أو الكلية فيتم اختيار أعضاء مجلس الإدارة من قبل الجمعية العمومية دون التقيد بشرط الجنسية المنصوص عليه في المادة 144/ تجارة<sup>(5)</sup>. كما أن قانون التنظيم قد اعتبر أنّه يعود للمجلس<sup>(6)</sup> اقتراح الخصخصة عبر مناقصة عمومية أو عن طريق المزايدة، بيع بنسبة 40% من أسهم كل شركة مخصصة من مستثمر في القطاع الخاص يتمتع بالخبرة والاختصاص والشهرة في مجال الكهرباء<sup>(7)</sup>.

يمكن الاستنتاج مما سبق، أنّ خصخصة القطاع العام لا يكون فوراً إنما يجب تأسيس شركة

(1) نصت المادة الثالثة من قانون التنظيم على فصل كل نشاط عن الآخر من الأنشطة التي يتولاها قطاع الكهرباء (الإنتاج والتوزيع والنقل).

(2) السهم الذهبي: سهم واحد من أسهم شركة تأسست نتيجة عمليات الخصخصة لمشروع عام تمنح الدولة بموجبه إذا رغبت في ذلك، ميزات محددة في التصويت يتم النص عليها في عقد التأسيس والنظام الأساسي للشركة حماية للمصلحة العامة (المادة الأولى من قانون الخصخصة).

(3) المادة الرابعة من قانون التنظيم.

(4) المادة الرابعة من قانون التنظيم.

(5) المادة الرابعة من قانون التنظيم.

(6) المجلس الأعلى للخصخصة، وقد تمّ إنشاؤه بموجب القانون رقم 228/2000 وتنظيمه بموجب المرسوم رقم 2001/5540، وقد تمّ تعديل اسمه بموجب القانون رقم 48/2017 ليتحول الى المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة.

(7) المادة الخامسة من قانون التنظيم.

**مغفلة<sup>(1)</sup>** مملوكة من أشخاص القانون العام، وعند تقرير الخصخصة يتم بيع الأسهم الى أشخاص القانون الخاص، عند ذلك يصبح اختيار أعضاء مجلس إدارة الشركة المخصصة من قبل الجمعية العمومية، أي بعد عرض الأسهم أو بيعها الى أشخاص القانون الخاص. ولكن قبل إنشاء الشركات المخصصة، فإنه يتم إنشاء هيئة نازمة لكل قطاع من القطاعات التي تخضع لسياسات الخصخصة، وهذه تشرف على إنشاء الشركات وإعطاء التراخيص وتشجيع المنافسة وتحديد سقف الأسعار من أجل حماية المواطنين<sup>(2)</sup>. ولقد نصّت المادة الثانية من قانون تنظيم الشراكة على «خلافاً لأي نص آخر تخضع المشاريع المشتركة المنصوص عليها في القوانين المنظمة لقطاعات الاتصالات والكهرباء والطيران المدني لأحكام هذا القانون»<sup>(3)</sup>، ما يعني أنّ الأصول المتبعة أصبحت تخضع لأحكام قانون تنظيم الشراكة، وهذا ما سيتم الحديث عنه في المبحث الثاني.

### الفرع الثاني: الجهات الفاعلة:

إنّ عملية الخصخصة لا تتم بإجراء تلقائي مباشر من قبل أشخاص القانون العام، إنما ذلك عائد لهيئات أعطيت الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. ولذلك، فقد تمّ إنشاء **المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة**<sup>(4)</sup> الذي يتولى تخطيط وتنفيذ برامج عمليات الخصخصة مع مراعاة الضوابط المنصوص عليها في القانون<sup>(5)</sup>. لهذا المجلس أن يستعين بالخبرات من داخل الإدارة ومن خارجها وأن يستعين ببيوتات الخبرة المحلية والدولية المختصة في النشاطات المخصصة وكذلك بالمصارف ومؤسسات التمويل الدولية ذات الخبرة في مجال تحضير عمليات الخصخصة وترويج الأسهم للمشاريع التي يتم خصخصتها<sup>(6)</sup>.

يتمتع المجلس المذكور بمجموعة من الصلاحيات<sup>(7)</sup>، ومنها:

- اقتراح السياسة العامة للخصخصة وأساليب تنفيذها وعرضها على مجلس الوزراء للموافقة عليها.
- اعداد برنامج زمني للمشاريع العامة المنوي خصخصتها وعرضه على مجلس الوزراء لاعتماده.

(1) كذلك بالنسبة لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، سنداً للمادة التاسعة من قانون تنظيم الشراكة.

(2) مروان القطب، «النظام القانوني الحديث للشراكة بين القطاعين العام والخاص»، مرجع سابق، ص 54.

(3) البند الثاني من المادة الثانية.

(4) إن هذا المجلس يتألف من: رئيس مجلس الوزراء (رئيساً)، وزير العدل ووزير المالية ووزير الاقتصاد والتجارة (أعضاء). كما ينضم الى المجلس حكماً الوزير المختص ... (المادة الثالثة من قانون الخصخصة، والمادة الأولى من مرسوم التنظيم، والمادة الثالثة من قانون التنظيم).

(5) المادة الخامسة من قانون الخصخصة.

(6) المادة الرابعة من قانون الخصخصة والمادة الخامسة من مرسوم التنظيم.

(7) المادة الخامسة من قانون الخصخصة والمادة السابعة من مرسوم التنظيم.

- إصدار القرارات اللازمة لتحقيق عمليات الخصخصة وإجرائاتها وفقاً للبرنامج الزمني المعتمد، والإشراف على تنفيذه.
- تقييم أصول وممتلكات المشروع وفقاً للأسس المالية والاقتصادية المعتمدة دولياً، وتحديد الميزانية الإنتاجية للمشاريع المخصصة، وعرضها على مجلس الوزراء للموافقة عليها.
- إعداد مشاريع القوانين والمراسيم عند الاقتضاء، وتقديم التوصيات اللازمة لضمان تنفيذ برامج الخصخصة.
- وسنداً لقانون تنظيم الشراكة، يتبين أنّ **الهيئات المنظمة**<sup>(1)</sup> تشرف على منح التراخيص وتشجيع المنافسة وتحديد سقف الأسعار من أجل حماية المواطنين، فتمارس **الهيئة المنظمة** للقطاع مهامها فيما خصّ إصدار الترخيص من خلال المشاركة في لجنة المشروع<sup>(2)</sup>. فبمقاربة بين آليات الخصخصة وتنظيم عقد الشراكة، فإن المجلس عند موافقته على السير بمشروع معين إنما يؤلف **لجنة للمشروع**<sup>(3)</sup> التي تختار مكاتب استشارات مالية وقانونية وفنية لتعاونها في عملها على أن يتعاقد معها المجلس<sup>(4)</sup>.
- وهكذا، يتبين أنّه وبعد صدور قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد عدّلت آلية عمل المجلس، فالإشراف المباشر الذي كان عائداً للمجلس قد انتقل الى لجنة للمشروع. والأخيرة تتولى وضع الدراسات حول المشاريع تتناول فيها الجوانب الفنية، الاقتصادية، القانونية والتمويلية<sup>(5)</sup>، على أن يبقى لكل قطاع الهيئة المنظمة له التي تشرف على رقابة تنفيذ المشروع وتشغيله.

(1) الهيئة المنظمة التي تنشأ في إطار عمليات الخصخصة.

(2) المادة الثانية من قانون تنظيم الشراكة.

(3) نصت الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من قانون تنظيم الشراكة على تأليف لجنة للمشروع والتي تتألف من « يرأسها أمين عام المجلس وتضم ممثلاً عن الوزير المختص وممثلاً عن وزارة المالية يسميه وزير المالية، ورئيس الهيئة المنظمة للقطاع عند وجودها، ورئيس المجلس البلدي أو رئيس مجلس الاتحاد عند النظر في مشاريع ذات الطابع البلدي... ».

(4) المادة الرابعة من قانون تنظيم الشراكة.

(5) المادة الخامسة من قانون تنظيم الشراكة.

## المبحث الثاني: طرائق خصخصة المرافق العامة

لقد تمّ تبيان، في المبحث الأول، إجراءات وأصول الخصخصة في حال السير بها. على أن للخصخصة أوجه أو طرائق تختارها الدولة نسبة لما تبتغيه من تحويل إدارة المرفق العام. وعليه، فإنّ الأساليب المتبعة في الخصخصة منها ما يكون تقليدياً (المطلب الأول) ومنها ما يكون حديثاً (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الطرائق التقليدية:

لقد شكّل تولي القطاع الخاص إدارة وتشغيل المرافق العام، عبر العقود التي يجريها مع الشخص العام، أهم شروط الخصخصة، وهي بدأت عبر عقود الامتياز (الفرع الأول) ومن ثم تلتها شركة الاقتصاد المختلط (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: عقد امتياز المرافق العامة (La concession des services publics):

إنّ هذه الطريقة يتم بموجبها عهد إدارة المرفق العام الى شخص خاص لمدة محددة، على أن يتقاضى لقاء ذلك الرسوم من المنفعين. ويكمن الاختلاف عن الإدارة غير المباشرة، من حيث أن السلطة العامة لا علاقة لها بالأموال والمستخدمين اللازمين لإدارة المرفق العام، وهي لا تتحمل المسؤولية الناجمة عن ذلك. فالملتزم يستفيد من الأرباح التي يحققها المرفق العام، كما يتحمل بالمقابل الخسائر الناتجة عن إدارته<sup>(1)</sup>.

فبعد الامتياز هو عقد إداري يتولى الملتزم بمقتضاه وعلى مسؤوليته، إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنفعين، مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة فضلاً عن الشروط التي تضمنها الإدارة عقد الامتياز<sup>(2)</sup>. فهو عمل إداري ينتج عنه التزامات متبادلة، فصاحب الامتياز ملزم بتشغيل المرفق العام طوال مدة الامتياز، والسلطة المانحة ملزمة بتمكينه من تشغيل المرفق العام، ومن الحصول على البدلات من الملتزمين<sup>(3)</sup>.

وهذا العقد يتضمن عناصر يقوم عليه نظامه القانوني ويشكل حقاً شخصياً، فيتجلى ذلك عبر التفاوض الذي تجريه الإدارة مع الملتزم، ويتضمن العناصر التالية:  
- دفتر الشروط<sup>(4)</sup>، يتم وضعه من قبل الإدارة وتحدد فيه الحقوق والموجبات، الذي يشكل جزءاً لا

(1) ألبيرت سرحان وغيره، مرجع سابق، ص 99-98.

(2) سليمان الطيماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة 2012، ص 89.

(3) مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، مرجع سابق، ص 79.

(4) وهو الذي تكون لأحكامه الصفة القانونية فضلاً عن الصفة التنظيمية للعديد منها، ويتضمن الغاية من

يتجزأ من صك الامتياز<sup>(1)</sup>.

- الاتفاق على شروط الامتياز، والذي يتضمن شروطاً تعاقدية (Clauses Contractuelles) لا تمتد بأثرها الى العلاقة مع المنتفعين والتي يمكن الاستغناء عنها لو أن الإدارة تولت استغلال المرفق بنفسها، إضافة الى شروط قانونية (Clauses Reglementaires) التي تملك الإدارة تعديلها في كل وقت وفقاً لحاجة المرفق العام موضع الاستغلال، وهي التي تبين كيفية أداء الخدمة للمنتفعين<sup>(2)</sup>.

- البنود التي تتضمنها كافة العقود الإدارية والتي تنص على تدابير تتخذها الإدارة مستخدمة في ذلك امتيازات السلطة العامة، كفسخ العقد دون تعويض مثلاً (أي البنود الخارقة التي لا تلحظ في العقود العادية). على أن جميع العقوبات التعاقدية أو الإدارية تخضع لرقابة قاضي العقد التي تتناول ما إذا كانت العقوبة المفروضة تتناسب مع الخطأ المرتكب. وإذا كان القاضي لا يمكنه، في العقود الإدارية، إلغاء التدابير الإدارية المتخذة، إذ إن الاجتهاد مستقر على أن قاضي العقد يعتبر صالحاً لاتخاذ القرار بإبطال العقوبات التي تفرضها الإدارة على المتعاقد معها، بما في ذلك العقوبة المتمثلة لفسخ العقد والتدابير التي تمس بحقوق صاحب الامتياز<sup>(3)</sup>.

أما بالنسبة الى انتهاء الامتياز، فتتعدد حالاته:

- فينتهي بانتهاء مدته، ذلك أن الامتياز ينتمي الى فئة العقود الزمنية التي يعتبر الزمن عنصراً جوهرياً فيها<sup>(4)</sup>، فمدة العقد تسري من تاريخ المصادقة النهائية عليه (La Date d'approbation du contrat du pprobation du contrat) تاريخ المصادقة النهائية عليه (تبر الزمن عنصراً جوهرياً فيها فسخ العقد والتدابير التي تمس بحقوق صاحب الإمتيا).

- سقوط الامتياز بفعل خطأ ارتكبه الملتزم (une faute de particuliere gravite)، فيتم فسخ العقد على حساب صاحب الامتياز على أن يكون الفسخ مقررأً بحكم قضائي أو بناءً على نص صريح في العقد أو القانون.

- استرداد الامتياز (Le rachat de la concession) دون خطأ من قبل الملتزم. وقد تكون الغاية منه إعادة تنظيم المرفق العام، على أن يتم ذلك لقاء تعويض يدفع لصاحب الامتياز، وقد يكون الاسترداد منصوفاً عليه في عقد الامتياز فتطبق عندئذ نصوص العقد<sup>(5)</sup>.

الامتياز والشروط المالية، إضافة الى الرقابة التي تقوم بها الإدارة والجزاءات. كذلك المدة الزمنية لتنفيذ العقد.

(1) مروان القطب، المرجع أعلاه، ص 95.

(2) سليمان الطيماوي، مرجع سابق، ص 90.

(3) قرار م.ش.، مجلس القضايا، رقم 732 تاريخ 6/7/2004، شركة كهرباء عاليه - سوق الغرب/ الدولة، م.ق.إ. 2008، المجلد الثاني، ص 1410.

(4) سليمان الطيماوي، مرجع سابق، ص 655.

(5) ألبرت سرحان وغيره، مرجع سابق، ص 106.

كما يمكن للإدارة أن تستعمل حقها في الاسترداد حتى لو لم ينص عقد الامتياز على ذلك، وإن حقها هذا يندرج في إطار صلاحياتها العامة التي تخولها فسخ العقود الإدارية بإرادتها المنفردة<sup>(1)</sup>.  
- فسخ العقد لعدة أسباب منها الفسخ الاتفاقية، أو بقوة القانون أو قضائياً<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: شركة الاقتصاد المختلط:

إن الهدف من إنشاء هذا النوع من الشركات، والتي تتألف من شركة مساهمة يشترك الشخص العام وأشخاص القانون الخاص في رأسمالها، فتؤلف جهازاً توكل إليه إدارة مرفق عام. ويختلف هدف الشخص العام من المشاركة في رأسمال الشركة المختلطة عن هدف الشخص الخاص، فالأول يسعى إلى تأمين إدارة المرفق العام الاقتصادي على أفضل وجه، والثاني يسعى إلى تحقيق ازدهار الشركة من أجل تحقيق أكبر قدر من الأرباح<sup>(3)</sup>.

ومن أهم أسباب اللجوء إلى هذه الصيغة في إدارة المرفق العام، هو المساهمة في تطوير الاقتصاد عبر إشراك الرأسمال العام والرأسمال الخاص. والأمثلة على ذلك<sup>(4)</sup> أنه تم اعتماد هذا النوع من الشراكة في لبنان بموجب القانون الصادر في 16 تموز 1954 الذي أجاز للحكومة أن تساهم في تأسيس شركة مساهمة للتسليف، غايتها إنشاء وإنماء المشاريع الزراعية والصناعية والعقارية باسم «مصرف التسليف الزراعي والصناعي والعقاري»، وقد حدد القانون مساهمة الدولة بنسبة 40% من رأسمال. كذلك الحال بالنسبة إلى مكتب الفاكهة<sup>(5)</sup>، حيث أجاز له المساهمة في تأسيس شركة أو شركات مختلطة مغلقة لتعاطي النشاطات المتعلقة بتجارة الفاكهة وحفظها وتبريدها وتوضييبها وتعبئتها وصناعة تحويلها وتأمين الشحن البحري بين المرفأ اللبنانية والخارج وتوفير وسائل النقل الصالحة لتصدير الفاكهة.

إضافة إلى ما سبق، فإنه وبموجب المرسوم رقم 2351 تاريخ كانون الأول 1971 وضع موضع التنفيذ مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب بالمرسوم رقم 1695 تاريخ 26 آب

(1) قرار م.ش.، رقم 603، تاريخ 1966/5/10، م.ق.إ. 1966، ص 225، اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، باب العقود الإدارية ص 91.

(2) راجع في هذا الصدد سليمان الطيماوي، مرجع سابق، ص 660 وما يليها. ومروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، ص 175 وما يليها.

(3) مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، ص 195، في إشارته إلى J-P Buffelan- Lanore: Entreprise Publiques. JCA. Fascule 155. P. 12

(4) ألبرت سرحان وغيره، مرجع سابق، ص 112 وما يليها.

(5) أنشئ بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 41/59، الذي عدل بموجب القانون رقم 21 تاريخ 21 آب 1962. كما دمج هذا المكتب بوزارة الزراعة وعدلت تسميته بحيث أصبحت «مديرية الثروة الزراعية» (المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 97 تاريخ 1983/9/16).



1971 والرامي الى إنشاء المصرف الوطني للإنماء الصناعي والسياحي، بشكل شركة مساهمة تعمل على إنماء قطاعي الصناعة والسياحة عن طريق تمويل المشاريع الاستثمارية وتشجيع توظيف الرساميل المحلية والخارجية (تساهم الدولة بنسبة لا تقل عن 51% من رأس المال). كما جرى اعتماد طريقة الاقتصاد المختلط في مجال التسليف لقطاع الإسكان (مصرف الإسكان)<sup>(1)</sup> والإعلام (تلفزيون لبنان)<sup>(2)</sup>.

هذا وعلى الرغم من أنّ هذا النوع من إدارة المرافق العامة قد خفّ وهجها مع نهاية الحرب العالمية الثانية، إلا أنّها عادت خصوصاً مع ظاهرة الخصخصة التي تنامت في العقد الأخير، وقد تمّ الحديث عن ذلك في المبحث الأول.

### المطلب الثاني: الطرائق الحديثة:

لا بد من أجل تلبية الحاجات العامة من أن تتم مواكبة التطور المعاصر في أساليب إدارة المرافق العامة، خصوصاً لجهة إشراك القطاع العام في تشغيلها والحلول محل الشخص العام الذي أظهر عجزه لحدّ ما في سبيل تأدية الخدمات للمجتمع أو لجهة عدم دخوله الى الحق الاقتصادي الذي يعتبره البعض عائد بكيّته الى القطاع الخاص، على أن يقتصر الشخص العام في تأدية المهام الدستورية والإدارية. وعلى هذا فقد ظهرت عقود لم تلحظ في السابق أدخلت مفاهيم جديدة على أنواع العقود الإدارية، وأصبحت تشكل أهم العقود التي تجرى في ظل خصخصة المرافق العامة؛ فظهرت الأساليب الحديثة التي تمثلت بعقود البناء والتشغيل والتحويل الـ BOT (الفرع الأول)، إضافة الى تفويض المرفق العام (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: عقد البناء والتشغيل والتحويل الـ BOT: (Build, Operate, Transfer)

يقوم هذا النظام على تفويض أحد أشخاص القانون الخاص ببناء مشروع أو إقامة مرفق عام وتشغيله على حسابه ومسؤوليته لمدة محددة، وعند انتهاء مدة العقد يعاد المشروع الى الدولة بكامل التجهيزات والأبنية والمعدات ...، ويتقاضى لقاء قيامه بهذه المهمة رسوماً من المنّفعين<sup>(3)</sup>.

يتضح من التعريف أعلاه، بأن هذا العقد يتشابه الى حدّ كبير مع الامتياز لجهة كونه من العقود التي يكون جوهرها الزمن، إلا أنه يكمن الفرق بينهما لناحية أنه في الأول يتكفل صاحب المشروع بكامل المبالغ والرأسمال التأسيسي والرأسمال التشغيلي وثمان المعدات، وكلفة التشغيل دون أية مساهمة من قبل السلطة الإدارية، أما الثاني فقد تتكفل الإدارة بمنح تسليفات لصاحب الامتياز.

(1) مشروع القانون المنفذ بمرسوم رقم 14/ 1977 المعدل بالقانون رقم 283/ 1993.

(2) المرسوم الإشتراعي رقم 100/1977.

(3) أنظر في هذا الصدد: مروان القطب مرجع سابق، ص 298 وما يليها - ووليد جابر، مرجع سابق، ص 26 - ألبرت سرحان وغيره، مرجع سابق، ص 121.

وقد اعتبر مجلس الشورى أنّ عقد الـ BOT يدخل في فئة عقود الامتياز المتعلقة باستثمار المرافق العامة، وهي تشكل عقوداً إدارية من نوع خاص، وأنه لا يمكن وصفها بأنها عقود بالكامل، بل هي أعمال مختلطة تتضمن أحكاماً عقدية وتنظيمية في آن واحد لأن الإدارة تحتفظ بسلطانها في تنظيم المرفق العام موضوع الامتياز<sup>(1)</sup>.

وينعقد الـ BOT بين طرفين الأول هو أحد أشخاص القانون العام، فتملك الدولة إجازة إبرام العقد، وهذا الأمر يحتاج الى صدور تشريعات وعدد من الإجراءات الإدارية<sup>(2)</sup>. ويجاز إبرام عقد الـ BOT بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية طالما أنه يتضمن إدارة مرفق عام، كما يحتاج الى إبرام اتفاق بين الدولة والهيئة الخاصة ينظم عمليات التلزم وكيفية التشغيل وتحويل المشروع عند انتهاء مدة العقد<sup>(3)</sup>. أما ثاني أطراف العقد هو الهيئة الخاصة التي تتكون عادة من شركة أو مجموعة شركات ذات قدرة مالية عالية تشكل فيما بينها إتحاد مالي (Consortium)<sup>(4)</sup>.

زد على ما تقدم بالنسبة الى مضمون عقد الـ BOT فإنه يتضح من خلال تسميته أنه يتضمن ثلاث مراحل:

- مرحلة البناء: التي تكون عبر وضع خطط البناء والدراسات الاقتصادية للمشروع، إضافة الى تجهيز المشروع.

- مرحلة التشغيل: بعد المرحلة السابقة تقوم الهيئة الخاصة باستغلال المشروع واستثماره دون تملكه<sup>(5)</sup>، وبالتالي تشغيله والحصول على الإيرادات.

- مرحلة التحويل: يقصد بها أن تحول الهيئة الخاصة المشروع الى الدولة عند انتهاء مدة العقد.

#### **الفرع الثاني: تفويض المرفق العام (La Delegation du Service Public)**

لعلّ تفويض المرفق لأحد أشخاص القانون الخاص يعود بفكرته الى امتياز المرفق العام، لكن هناك فرق كبير بينهما. فالامتياز يعدّ أحد أشكال التفويض والذي يخضع الى شريعة العقد والمبادئ التي ترعى العقود الإدارية، أما التفويض فإنه يحتاج الى عقد يخضع لنظام قانوني يضعه المشرع<sup>(6)</sup>.

وعلى هذا فإن تفويض المرافق العامة هو إعطاء أحد أشخاص القانون الخاص حق استغلال واستثمار المرفق العام خلال مدة محددة، من قبل أحد أشخاص القانون العام. ولا يكون اختيار

(1) م.ش. - قرار رقم 638 تاريخ 2001/7/17، م.ق.إ. 2004، المجلد الثاني، ص 998.  
- قرار رقم 639 تاريخ 2001/17/7، م.ق.إ. 2004، المجلد الثاني، ص 1009.

(2) لطفاً راجع أصول الخصخصة في المبحث الأول من هذا البحث.

(3) مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، مرجع سابق، ص 296.

(4) مروان القطب، المرجع أعلاه، ص 297.

(5) خلافاً لعقد الـ BOO، الذي يفضي الى تملك الشخص الخاص للمشروع.

(6) مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، مرجع سابق، ص 437.

الشخص الخاص إلا وفق معايير تحدد بنص تشريعي آخر يحدده المشرع. فالمعيار الشخصي الذي يقوم عليه عقد الامتياز لا وجود له في نظام التفويض، إذ يقوم على معايير موضوعية؛ ذلك أن لعقد تفويض المرفق العام نظام قانوني يختلف عن النظام القانوني لعقود إدارية أخرى كالصفقات العامة<sup>(1)</sup>

هذا وقد عرف المشرع الفرنسي تفويض المرفق العام في المادة 38 من قانون سابان «Loi Sapin» بأنه العقد الذي يعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام إلى شخص عام أو خاص إدارة مرفق عام، بحيث يكون المقابل المالي الذي يحصل عليه هذا الأخير مرتبطاً بصورة جوهرية بنتائج استغلال المرفق، كما يمكن أن يعهد إلى صاحب التفويض إقامة منشآت واكتساب أموال ضرورية للمرفق<sup>(2)</sup>. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي أن تفويض المرفق العام يمتاز بوجود مرفق عام وتنفيذه عبر مكافأة المتعاقد مع الإدارة، من خلال عائدات هذا التنفيذ.

Le Conseil d'Etat a précisé que le delegation de service public se caracterisait<sup>(3)</sup>:  
- par son objet, portant sur l'exécution du service public, et par le mode de remuneration du cocontractant de l'administration (Conseil d'Etat, 22 Mars 2000, Epoux Lasaulce).  
- cette remuneration devant être **substantiellement** assurée par le résultat de l'exploitation du service (Conseil d'Etat, 15 Avril 1996, Prefet des Bouches-du-Rhone et 30 juin 1999, SMITOM).

Ceci suppose que le delegataire assume une part du risque d'exploitation (C.E, 15 Juin 1994, Syndicat intercommunal des transports publics de la region de DOUAI).

بناءً على ما تقدم، يتضح أن تفويض المرفق هو عقد مبني على نظام قانوني يحدد أسسه المشرع، إلا أن العلاقة بين المفوض (صاحب التفويض) والسلطة المانحة هي **علاقة تعاقدية** تهدف إلى استغلال مرفق عام له وجود، دون الحاجة إلى الترخيص لبناء المشروع وغير ذلك كما هو الحال في عقد الBOT، على أن المقابل المالي يبقى مرتبطاً بانعكاسات ونتائج استغلال المرفق العام (la remuneration devant être substantiellement assurée par le resultat de l'exploitation du service)، وعلى هذا استقر الفقه والاجتهاد.

(1) مروان القطب، المرجع أعلاه، ص 447.

(2) « La delegation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la remuneration est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquies des biens nécessaires au service ».

(3) Site de [www.marche-public.fr](http://www.marche-public.fr)

## الخاتمة

إنّ إدارة المرافق العامة تبقى خاضعة لسلطة الإدارة العامة الاستثنائية والتي يعود لها اختيار طريق ذلك، بما تراه ملائماً في سبيل تحقيق المصلحة العامة وتحقيق النمو الاقتصادي، على أن ذلك لا يمكن أن يؤثر على طبيعة المرفق العام أو على دور الدولة في الرقابة والإشراف على تنفيذه وتحمل التبعات الملقاة على عاتقها. ورغم ذلك، فإن ظاهرة الخصخصة لم تكن صدفة أو كطرح حلّ مفاجئ، إنما أنتت نتيجة للتطور الذي حصل في النظم الاقتصادية خصوصاً لجهة دور القطاع الخاص على الصعيد الاقتصادي ورفع الناتج القومي للدول، وإعادة النظر في دور الدولة لجهة الأنشطة العامة الاقتصادية. فالخصخصة كمفهوم ونهج سياسي اقتصادي هي من المقولات القديمة والحديثة في لبنان، فهي قديمة لكون لبنان عُرف بدور مميز في قطاعات اقتصادية، وخير دليل على ذلك القطاع المصرفي والتأمين وقطاع الطيران ...

ولا يغفل على أحد أن الخصخصة كسياسة اقتصادية تجد في لبنان من يروج لها ويحارب دور الدولة الاقتصادي مستنداً الى ضعف وضع القطاع العام المتردي وزيادة الدين العام، فيراد من خلال ذلك توكيل القطاع الخاص بالحلول محل أشخاص القانون العام، رغم أن التشريع اللبناني سار نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص للمشاريع التي هي موضوع الخصخصة. وهذا لا يعني أن نختبأ خلف إصبعنا والسير نحو الخصخصة الكلية، فلبنان لا يمتلك المشاريع الاستثمارية الكبرى إنما تقتصر على عدّة قطاعات خدماتيّة (كالهرباء والاتصالات ...) أصبحت في الدول الأخرى من البديهيات على الصعيد الخدماتي.

إنّ الحديث عن الإصلاح الإداري عبر الخصخصة هو بعيد من المنطق، فالخصخصة تكون في المجال الاستثماري و«هشاشة» القطاع العام معزواً الى فشل الحكومات في رسم سياسة إدارية واقتصادية ومالية سليمة. لذلك، فإنّ الخصخصة لا يمكن أن تكون العلاج الوحيد الناجع «لداء» القطاع العام في لبنان، وخير مثال على نجاح القطاع العام هو قطاع التبغ والتبناك (الريجي) الذي يحقق أرباحاً عالية ويغذي خزينة الدولة، فضلاً عن قطاع الطيران المتمثل بطيران الشرق الأوسط والذي مازال في تطور مستمر ...

أخيراً، يبقى القول بأنه مع التطور الملحوظ على الصعيد الدولي المتمثل بالعولمة ودور القطاع الخاص الذي أصبح أمراً واقعياً لا يمكن الهروب منه، ورغم التطلع المستمر وبقاء الأمل بالقطاع العام في تأمين الخدمة العامة، إلا أن ذلك يفضي الى المطالبة بالاستفادة من تجارب القطاع الخاص دون خلق الجماعات الاحتكارية (كما هو الحال بالنسبة الى Liban Post وشركات الهاتف الخلوي).

## لائحة المراجع

### المراجع العامة:

- الموسوي (حسن) وغيره، المرشد في الاقتصاد، الحقوق للمؤلف، طبعة 2011.
- سرحان (ألبرت) وغيره، القانون الإداري الخاص، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2010.
- الطماوي (سليمان)، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة 2012.
- مقرر المركز التربوي للبحوث والإنماء، التنمية الاقتصادية، الحقوق للمؤلف، الطبعة الثامنة 2011.

### المراجع الخاصة:

- جابر (وليد)، طرق إدارة المرافق العامة المؤسسة العامة والخصخصة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2009.
- القطب (مروان)، طرق خصخصة المرافق العامة، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2015.

### المقالات:

- الأمين، جلال، « كيف ظهرت «موضة» الخصخصة ؟ »، جريدة الشروق، دون عدد، 19 أيار 2015، دون صفحة.
- بسما، دلال، « الخصخصة: أطرها القانونية وآثارها الاقتصادية »، www.lebarmy.gov.lb، العدد 36، نيسان 2001، دون صفحة.
- القطب، مروان، « النظام القانوني الحديث للمشاركة بين القطاعين العام والخاص »، مجلة الحياة النيابية، العدد 106، آذار 2018، ص 45-69.

### القرارات القضائية:

- المجلس الدستوري، قرار رقم 4 تاريخ 22/6/2000.
- مجلس شورى الدولة، (مجلس القضايا)، قرار رقم 732 تاريخ 6/7/2004، م.ق.إ 2008.
- م.ش.د، قرار رقم 603 تاريخ 10/5/1966، م.ق.إ 1966.
- م.ش.د، قرار رقم 638 تاريخ 17/7/2001، م.ق.إ 2004.
- م.ش.د، قرار رقم 639 تاريخ 17/7/2001، م.ق.إ 2004.

- Conseil d'Etat, 22 Mars 2000, Epoux Lasaulce.
- Conseil d'Etat, 15 Avril 1996, Prefet des Bouches-du-Rhone et 30 juin 1999, SMITOM.
- C.E, 15 Juin 1994, Syndicat intercommunal des tronsports publics de la region de DOUAI.

#### النصوص القانونية:

- الدستور اللبناني
- قانون رقم 228 تاريخ 31/5/2000 (تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها).
- قانون رقم 462 تاريخ 2/9/2002 (تنظيم قطاع الكهرباء).
- قانون رقم 48 تاريخ 7/9/2017 (تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص).
- المرسوم رقم 5540 تاريخ 23/5/2001 (تنظيم أعمال المجلس الأعلى للخصخصة وتنظيم عمله).

#### المواقع الإلكترونية:

- [www.lebarmy.gov.lb](http://www.lebarmy.gov.lb)
- [www.shorouknews.com](http://www.shorouknews.com)
- [www.marche-public.fr](http://www.marche-public.fr)