

## تنظيم عمليات الخصخصة في لبنان

إعداد: الباحث / علي الهايدي 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 الهايدي 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>

### الملخص

بعد استقرار الحياة السياسية في لبنان بعد العام 2000، صدرت العديد من القوانين تتعلق بالخصوصية 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 48/2017. ورغم هذه الوفرة بالقوانين إلا أنها بقيت دون تطبيق. 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 الحقيقة من الخصخصة في لبنان، يتضمن هذا البحث موضوع الخصخصة من الناحية القانونية البحتة وبيان 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 نظمها القانوني الخاص.

**الكلمات المفتاحية:** الخصخصة – تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص – المجلس الأعلى للخصوصية 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، فيفي الأول يهدف إلى تأمين المصلحة العامة أي تأمين الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي وبالتالي السياسي، أمّا الثاني فيهدف إلى 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 كفتّ يد الدولة عن التدخل في بعض المجالات وتعزيز دور القطاع الخاص فيها. كما أن ذلك يعزّز إلى تزايد حاجات المجتمعات والتتطور السريع الذي يلحظ يوماً بعد آخر، مع صعوبة لحاق الدولة (في مفهومها ودورها التقليدي) في ركبها؛ أمّا القطاع الخاص فإنه يحظى بسمات 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 إلى ضعف تأمين الخدمات الأساسية المتعلقة بحاجات الناس<sup>(1)</sup>. كما أنّ ظهور ما يسمى بالشركات المتعددة الجنسيات وفتح حدود الدول أمامها من أجل الاستثمار فيها<sup>(2)</sup>، أدى إلى وجود دولة ضعيفة (من الناحية الاقتصادية) فكثراً 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 أحد أوجه إدارة المرافق العامة التجارية والصناعية، وهذه المرافق بقيت لوقت طويٍ تخضع لسلطة الدولة وبعد

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

(2) خاصة بعد الحرب العالمية الثانية وبالتحديد في أوائل السبعينيات، والتي وصلت دولة الرفاهية إلى 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 إلى القطاع الخاص تولي المرافق العامة التجارية والصناعية وانصواتها إلى 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 أحد أهم أسباب إضعاف الدولة والكاف عن تحقيق الصالح العام في مجال الخدمات الاقتصادية وتسلیم رقبة الشعوب إلى جشع التجار وتحقيق الربح على حسابهم.

عجزها عن توليها بشكل مباشر عهدت بها إلى شخص معنوي 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، تسلیماً کلیاً أم جزئیاً أو غير ذلك، فالمهم إشراك القطاع الخاص في هذه المجالات.

بناءً على ما تقدم ما هو النظام القانوني للشخصية؟ وكيف تتم خصخصة المرافق العامة؟ ستتم معالجة هذا البحث في مبحثين، الأول يتناول النظام القانوني للشخصية والثاني يتعلق بطرائق خصخصة المرافق العامة.

---

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

## المبحث الأول: النظام القانوني للشخصية

إنّ **الشخصية** لا تكون بقرار عادي كونها تطال قطاع يمسّ بشكل مباشر الحياة العامة كما لها تأثير كبير على الاقتصاد الوطني. ولهذا فإنه لا بدّ من نظام قانوني ينظمها، فيحدد ماهيتها (المطلب الأول) إضافة إلى الإجراءات المتبعة فيها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: ماهية الشخصية:

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

### الفرع الأول: مفهوم الشخصية:

لقد عرفها قانون الشخصية بأنها «تحويل المشروع العام كلياً أو جزئياً أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً بإحدى الطرق القانونية إلى القطاع الخاص، بما فيه نظام الامتياز أو الأنظمة الحديثة المشابهة له لإقامة وإدارة مشاريع اقتصادية لمدة معينة»<sup>(1)</sup>. كما تعددت تعاريفات الشخصية حال كونها ترتكز على تحويل ملكية المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص<sup>(2)</sup>، كما عرفت بأنها تمثل في زيادة كفاءة إدارة وتشغيل المشروعات العامة من خلال اعتماد آليات السوق والتخلص من الترتيبات البيروقراطية<sup>(3)</sup>. إضافة إلى أنها تشكل في حقيقتها نوعاً من أنواع تخلي الدولة عن ملكيتها للمرافق العامة التي تكون محلاً أو موضوعاً للشخصية<sup>(4)</sup>.

ومهما تعددت التعريفات إلا أنها تبقى تدلّ على تحويل المشروع من القطاع العام إلى 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 يتولاه. فيتضح من ذلك، أنّ الشخصية لا تشرط أن تؤول الملكية إلى القطاع الخاص إنّما يمكن أن تبقى تحت سلطة الشخص العام بحيث يتم تشغيل المرفق واستثماره من قبل أشخاص القانون الخاص، ويبقى الشخص العام يمارس الرقابة عليه. ونتيجة لذلك، يظهر مفهومان

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

(2) انظر مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، منشورات الحبّي الحقوقية، الطبعة الثانية، 2015، ص 260. في إشارة إلى 9 p 156. J-P Buffelan– Lanore: Privatisations.JCA. Fasculle

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

(4) أليرت سرحان وغيره، القانون الإداري الخاص، منشورات الحبّي الحقوقية، الطبعة الأولى 2010، ص 122.

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

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

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

ومن جهة أخرى، إنّ الشخصية لا تعني «اسقاط الملك العام إلى الملك الخاص لكون المرافق الاقتصادية أو المرافق ذات الطبيعة الاستثمارية، التجارية ليست مرافق عامة أو نشاطات بطبعتها، ولكن بالوظيفة التي تناط بها وبالغاية التي تستهدفها. وفي هذا المقام لا مجال لتطبيق القانون رقم S/144 المتعلقة بالأملاك العامة الذي يحيل اسقاط الملك العام إلى الملك الخاص بقرار من رئيس الدولة. وبالطبع هذا على خلاف تأميم قطاع معين، فلا يؤمّم إلا بقانون الذي يسنّ القاعدة الامرة والتي توجب تحويل المشروع من القطاع الخاص إلى العام»<sup>(4)</sup>.

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

(1) دلال بسما، «الشخصية: أطّرها 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 22/6/2000، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 28، تاريخ 29/6/2000، ص 2225-2228.

العامة الدستورية التي نصّ الدستور على وجودها. كما أنّ المرافق العامة الإدارية لا يمكن أن تكون موضوعات للشخصية، بل تبقى محتكرة من قبل الدولة، وقد اعتبر العالمة George Vedel بأنّها المراقب التي تديرها الإدارة متّبعة في ذلك أشكالاً «سلطية» (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 أدى إلى تضخم حجم القطاع العام وعجزه في تحقيق الهدف الأساسي، إضافة إلى تفاقم عجز الموازنة وزيادة الدين العام، التي أدت إلى انخفاض في الكفاءة الإنتاجية والحوافز دون تأمين الخدمات بالجودة العالية التي يؤمنها القطاع الخاص. كما أن القطاع العام لا يستطيع تحمل الاستثمارات الضخمة اللازمة لتلبية الطلب المتزايد أو لمواكبة الابتكارات التكنولوجية، فضلاً عن أن الأداء الإداري للمرافق العامة الاقتصادية والاستثمارية في القطاع العام يجعله أكثر كلفة بنسبة كبيرة منه في القطاع الخاص. واقتصادياً، أدى هذا التضخم في القطاع العام إلى غياب القدرة التنافسية التي تعزز النهوض الاقتصادي وتحول دون الركود التضخمي، والتي تشرط: تحسين نوعية الإنتاج وتقليل الكلفة أو ضبطها<sup>(2)</sup>.

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

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

- 2- زيادة الاستثمارات في لبنان: إنّ عمليات الشخصية تصمم بشكل يجذب الاستثمارات الخاصة بشكل يعوض عن نواقص الاستثمارات العامة، والتي ينتج عنها تعزيز الحساب الخارجي وارتفاع معدلات النمو الاقتصادي بالقيمة الحقيقة.

- 3- تخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي: وهذا يكون عبر سداد الديون المتربّة على الدولة، لأنّ حصيلة بيع المشروعات العامة تكرس عادة لسداد ديون الدولة، ويجري فتح حساب خاص في خزينة الدولة تدّع فيه أموال الشخصية، وتحصّص لسداد الديون العامة<sup>(3)</sup>.

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

(2) من مقرّر المركز التربوي للبحوث والإثمار لمادة الاقتصاد، «التنمية والسياسات الاقتصادية»، الحقوق للمؤلف، الطبعة الثامنة، بيروت 2011، ص 128.

(3) مروان القطب، مرجع سابق، ص 267.

4- زيادة ملكية الأسماء 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 وتدعيم الأسواق المالية: حيث إن عمليات الخصخصة تؤدي إلى زيادة الإيرادات القومية وتتيح تخصيص الموارد الرأسمالية بمزيد من الفعالية. وهي تشجع المواطنين المقيمين على إعادة مدخراتهم الخارجية والاستثمار في الاقتصاد الوطني، مما ينعكس بأثره 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>، فتزايد 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: فالشخصية تعدد 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 الشخصية يتم اللجوء إليها كسياسة من قبل الدولة لمعالجة العجز في الميزانية العامة، حيث أنها تمكن على الصعيد المالي من تخفيض الكثير من النفقات التي كانت واقعة على عاتق خزينة الدولة وبالمقابل تمكن الشخصية من الحصول على إيرادات من القطاعات والمؤسسات العامة التي تمت خصخصتها، وهكذا تزيد الإيرادات العامة مقابل انخفاض النفقات العامة، فينخفض العجز في ميزانية الدولة<sup>(3)</sup>. وهكذا، يبيّن أنّ الشخصية تحمل الكثير من الإيجابيات على الصعيد الاقتصادي، المالي والاجتماعي. فمن جهة، تؤدي إلى تقليل الأعباء العامة الملقاة 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 والإئماء

(1) مروان القطب، مرجع سابق، ص 268.

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

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

(4) للتوسيع 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

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

### المطلب الثاني: أصول الشخصية:

إن تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص ليس بالأمر السهل، فهو يمس الاقتصاد الوطني كما يمس معيشة المواطنين بالصimir. 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 الشخصية على الإجراءات التي يتم من خلالها خصخصة المرافق العامة، كما أنه راعى التحديات التي يتمسّك بها البعض المناهض للشخصية، وهذه المراقبة من قبل المشرع اللبناني تتجسد كضمانة للمصلحة العامة دون تعارض هذه السياسة مع مصالح المواطن المعيشية عند تفعيل سياسة الشخصية. وعلى هذا فقد نصت المادة الثامنة من القانون المذكور على الأحكام أو الضمانات التي يجب مراعاتها في عمليات الشخصية، ومنها: **المنافسة والمساواة<sup>(1)</sup>**. كما أن المادة التاسعة من القانون نفسه أضافت، في حالة الاحتكار، ضمانات يجب التقييد بها<sup>(2)</sup>.

أما بالنسبة إلى 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 إلى الخاص يتم بموجب قانون، كما أن المادة الثانية من قانون الشخصية نصّت على أنه « يتم تحويل ملكية المشروع العام أو إدارته إلى القطاع الخاص بقانون ... ». والمثال على ذلك قانون التنظيم الذي ينظم قطاع الكهرباء، الذي وضع القواعد والمبادئ والأسس التي ترعى قطاع الكهرباء، إضافة إلى قواعد تحويل القطاع أو تحويل إدارته إلى القطاع الخاص<sup>(3)</sup>. وتتجدر الملاحظة إلى أن التحويل لا يكون إلى أحد غير محدود، بل يجب سندًا للمادة 89/دستور

على مبدأ المنافسة، الذي يفضي إلى تقديم الخدمة بجودة عالية وكلفة أقل.

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

(2) المادة التاسعة من القانون رقم 228/2000 « في حال أدت الشخصية إلى منح القطاع تراخيص لإنتاج سلع أو خدمات ذات طبيعة احتكارية أو استراتيجية. يجب بالإضافة إلى الأحكام المبينة في المادة السابقة، الالتزام بما يلي: أ- أن يتضمن الترخيص آلية معينة لتغيير 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 462/2002.

أن يتم تحديد المدة التي يبقى فيها المشروع في عهدة القطاع الخاص. وعلى هذا فقد نصت المادة 5 الفقرة ب من قانون التنظيم على أن «**التخصيص**»: للهيئة أن تصدر التراخيص لمدة أقصاها خمسون سنة ...». وكذلك الحال بالنسبة إلى 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 أن البداية تكون في إعادة هيكلة القطاع أو المرفق العام<sup>(1)</sup>.

زد على ذلك، أن المادة العاشرة من قانون الخصخصة أجازت للدولة أن تحفظ 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 تم عبر تأسيس الشركات المخصخصة، أي أن تحويل القطاع العام إلى الخاص يكون عبر تأسيس شركة مغفلة<sup>(3)</sup>، تكون ملكية الأسهم بكمالها عند التأسيس للدولة اللبنانية أو لأي شخص من أشخاص القانون العام الذي يبقى المساهم الوحيد إلى حين التخصيص الكامل أو الجزئي<sup>(4)</sup>. وقد أكد قانون التنظيم على أن الأسهم العائدة لكل شركة مخصخصة يجب أن تكون إسمية.

ولكل شركة مجلس إدارة يتم تعيين أعضائه من قبل مجلس الوزراء طالما أن الشركة المخصخصة مملوكة كلياً من الدولة اللبنانية أو أحد 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 أنه يعود للمجلس<sup>(6)</sup> اقتراح الخصخصة عبر مناقصة عمومية أو عن طريق المزايدة، بيع بنسبة 40% من أسهم كل شركة مخصخصة من مستثمر في القطاع الخاص يتمتع بالخبرة والاختصاص والشهرة في مجال الكهرباء<sup>(7)</sup>.

يمكن الاستنتاج مما سبق، أن خصخصة القطاع العام لا يكون فورياً 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 للخصوصة، وقد تم إنشاؤه بموجب القانون رقم 228/2000 وتنظيمه بموجب المرسوم رقم 2001/5540، وقد تم تعديل اسمه بموجب القانون رقم 48/2017 ليتحول إلى المجلس الأعلى للخصوصة والشراكة.

(7) المادة الخامسة من قانون التنظيم.

مغفلة<sup>(1)</sup> مملوكة من أشخاص القانون العام، وعند تقرير الخخصصة يتم بيع الأسهم إلى أشخاص القانون الخاص، عند ذلك يصبح اختيار أعضاء مجلس إدارة الشركة المخصصة من قبل الجمعية العمومية، أي بعد عرض الأسهم أو بيعها إلى أشخاص القانون الخاص. ولكن قبل إنشاء الشركات المخصصة، فإنه يتم إنشاء هيئة ناظمة لكل قطاع من القطاعات التي تخضع لسياسات الخخصصة، وهذه تشرف على إنشاء الشركات وإعطاء التراخيص وتشجيع المنافسة وتحديد سقف الأسعار من أجل حماية المواطنين<sup>(2)</sup>. وقد نصت 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 أن الأصول المتبقية أصبحت تخضع لأحكام قانون تنظيم الشراكة، وهذا ما سيتم الحديث عنه في المبحث الثاني.

#### الفرع الثاني: الجهات الفاعلة:

إن عملية الخخصصة لا تتم بإجراء تلقائي مباشر من قبل أشخاص القانون العام، إنما ذلك عائد لهيئات أعطيت الشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والإداري. ولذلك، فقد تم إنشاء مجلس الأعلى للشخصية والشراكة<sup>(4)</sup> الذي يتولى تخطيط وتنفيذ برامج عمليات الخخصصة 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 الخخصصة وترويج الأسهم للمشاريع التي يتم خصخصتها<sup>(6)</sup>.

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

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

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

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

(3) البند الثاني من المادة الثانية.

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

(5) المادة الخامسة من قانون الخخصصة.

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

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

- اصدار القرارات اللازمة لتحقيق عمليات الخخصصة واجراءاتها وفقاً للبرنامج الزمني المعتمد، والإشراف على تفيذه.
- تقييم أصول وممتلكات المشروع وفقاً للأسس المالية والاقتصادية المعتمدة دولياً، وتحديد الميزانية الإنtagية للمشاريع الخخصصة، وعرضها على مجلس الوزراء للموافقة عليها.
- إعداد مشاريع القوانين والمراسيم عند الاقتضاء، وتقديم التوصيات اللازمة لضمان تفويذ برامج الخخصصة.

وسنداً لقانون تنظيم الشراكة، يتبيّن أنَّ **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 التراخيص من خلال المشاركة في لجنة المشروع<sup>(2)</sup>. فبمقارنة بين آليات الخخصصة وتنظيم عقد الشراكة، فإنّ 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، يتبيّن أنَّه وبعد صدور قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد عدلت آلية عمل المجلس، فالإشراف المباشر الذي كان عائداً للمجلس قد انتقل إلى لجنة للمشروع. والأخرة 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 تفويذ المشروع وتشغيله.

---

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

(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: طائق خصخصة المرافق العامة

لقد تم تبيان، في المبحث الأول، إجراءات وأصول الخصخصة في حال السير بها. على أن للخصوصة أوجه أو طائق تختارها الدولة نسبة لما تتبعه من تحويل إدارة المرفق العام. وعليه، فإنَّ الأساليب المتتبعة في الخصخصة منها ما يكون تقليدياً (المطلب الأول) ومنها ما يكون حديثاً (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الطائق التقليدية:

لقد شَكَّ تولي القطاع الخاص إدارة وتشغيل المرافق العامة، 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):

إنَّ هذه الطريقة يتم بموجبها عهد إدارة المرفق العام إلى شخص خاص لمدة محددة، على أن يتقاضى لقاء ذلك الرسوم من المنتفعين. ويكمِّن 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>.

عقد الامتياز هو عقد إداري يتولى الملتزم بمقتضاه وعلى مسؤوليته، إدارة مرافق عام اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين، 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 حِقاً 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) ألبرت 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 إلى العلاقة مع المنتفعين والتي يمكن الاستغناء عنها لو أن الإدارة تولت استغلال المرفق بنفسها ، إضافة إلى 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 تحظ في العقود العادلة ). 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 صالحًا لاتخاذ القرار بإبطال العقوبات التي تفرضها الإدارة على المتعاقد معها ، بما في ذلك العقوبة المتمثلة لفسخ العقد والتدابير التي تمس حقوق صاحب الامتياز<sup>(3)</sup> .

أما بالنسبة إلى انتهاء الامتياز ، فتتعدد حالاته:

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

- سقوط الامتياز بفعل خطأ ارتكبه الملتزم ( *une faute de particuliere gravite* ) ، فيتم فسخ العقد على حساب صاحب الامتياز على أن يكون الفسخ مقرراً 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 منصوصاً عليه في عقد الامتياز فتطبق عدئذ نصوص العقد<sup>(5)</sup> .

الامتياز والشروط المالية ، إضافة إلى 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 بقرارتها 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 رأس المال، فتتولف جهازاً توكل إليه إدارة مرفق عام. ويختلف هدف الشخص العام من المشاركة في رأس المال الشركة المختلطة عن هدف الشخص الخاص، فالأخير يسعى إلى تأمين إدارة المرفق العام الاقتصادي على أفضل وجه، والثاني يسعى إلى تحقيق أزدهار 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 الرأس المال العام والرأس المال 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 والعقارات باسم «مصرف التسليف الزراعي والصناعي والعقاري»، وقد حدد القانون مساهمة الدولة بنسبة 40% من رأس المال. كذلك الحال بالنسبة إلى مكتب الفاكهة<sup>(5)</sup>، حيث أجاز له المساهمة في تأسيس شركة أو شركات مختلطة مغفلة لتعاطي النشاطات المتعلقة بتجارة الفاكهة وحفظها وتربيتها وتوصيبها وتعبئتها وصناعة تحويلها وتأمين الشحن البحري بين المرافئ 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 10/5/1966، م.ق.إ 1966، ص 225، اجتهد 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 الإشتراكي 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 الإشتراكي رقم 97 تاريخ 9/16/1983).

1971 والرامي إلى إنشاء المصرف الوطني للإنماء الصناعي والسياحي، بشكل شركة مساهمة تعمل على إنشاء 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 أن هذا النوع من إدارة المرافق العامة قد خفّ وهجها مع نهاية الحرب العالمية الثانية، إلا أنها عادت خصوصاً مع ظاهرة الخصخصة التي تناولت في العقد الأخير، وقد تم 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 لحد ما في سبيل تأدية الخدمات للمجتمع أو لجهة عدم دخوله إلى الحق الاقتصادي الذي يعتبره البعض عائد بكليته إلى 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 تجري في ظل خصخصة المرافق العامة؛ فظهرت الأساليب الحديثة التي تمثلت بعقود البناء والتشغيل والتحويل ال BOT (الفرع الأول)، إضافة إلى تفويض المرفق العام (الفرع الثاني).

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

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

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

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

(2) المرسوم الإشتراكي 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 الـBOT 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 لأنّ الإدارة تحفظ بسلطتها في تنظيم المرفق العام موضوع الامتياز<sup>(1)</sup>.

ويتعقد الـBOT بين طرفين الأول هو أحد أشخاص القانون العام، فتملك الدولة إجازة إبرام العقد، وهذا الأمر يحتاج إلى صدور تشريعات وعدد من الإجراءات الإدارية<sup>(2)</sup>. ويجاز إبرام عقد الـBOT بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية لطالما أنه يتضمن إدارة مرفق عام، كما يحتاج إلى 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 تكون 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 ال BOT فإنه يتضح من خلل تسميته أنه يتضمن ثلاثة مراحل:

٤- مرحلة البناء: التي تكون عبر وضع خطط البناء والدراسات الاقتصادية للمشروع، إضافة إلى 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 إلى الدولة عند انتهاء مدة العقد.

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

لعل تقويض المرفق لأحد أشخاص القانون الخاص يعود بفكرةه إلى امتياز المرفق العام، لكن هناك فرق كبير بينهما. فالامتياز يعد أحد أشكال التقويض والذي يخضع إلى شريعة العقد والمبادئ التي ترتكز على العقود الإدارية، أما التقويض فإنه يحتاج إلى عقد يخضع لنظام قانوني يضعه المشرع<sup>(6)</sup>.

وعلى هذا فإن تقويض 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 17/7/2001، م.ق.إ 2004، المجلد الثاني، ص 998.  
- قرار رقم 639 تاريخ 17/7/2001، 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) حملت عدالة 300، الذي يخصي أي شخص الحال سمسار.

(6) بناء القفل، ملتقى نهر نهر النافدة العائدة، 137، 1995، لـ.

(6) مروان القطب، طرق حصصه 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 التقويض، إذ يقوم على معايير موضوعية؛ ذلك أن لعقد تقويض المرفق العام نظام قانوني يختلف عن النظام القانوني لعقود إدارية أخرى كالصفقات العامة<sup>(1)</sup>

هذا وقد عرف المشرع الفرنسي تقويض 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 مرافق عام، بحيث يكون المقابل المالي الذي يحصل عليه هذا الأخير مرتبطاً بصورة جوهرية بنتائج استغلال المرفق، كما يمكن أن يعهد إلى صاحب التقويض إقامة منشآت واقتراض أموال ضرورية للمرفق<sup>(2)</sup>. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي أن تقويض المرفق العام يتماز بوجود مرافق عام وتنفيذها عبر مكافأة المتعاقد مع الإدارة، من خلال عائدات هذا التنفيذ.

Le Conseil d'Etat a précisé que la délégation de service public se caractérisait<sup>(3)</sup>:

- par son objet, portant sur l'exécution du service public, et par le mode de rémunération du cocontractant de l'administration (Conseil d'Etat, 22 Mars 2000, Epoux Lasaulce).
- cette rémunération devant être **substantiellement** assurée par le résultat de l'exploitation du service (Conseil d'Etat, 15 Avril 1996, Prefet des Bouches-du-Rhône et 30 juin 1999, SMITOM).

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

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

(1) مروان القطب، المرجع أعلاه، ص 447.

(2) « La délégation 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 rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».

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

## الخاتمة

إن إدارة المرافق العامة تبقى خاضعة لسلطة الإدارة العامة الاستنسابية 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 عاته. ورغم ذلك، فإن ظاهرة الخخصة لم تكن صدفة أو كطرح حل مفاجئ، إنما أتت 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. فالشخصية 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 الشخصية كسياسة اقتصادية تجد في لبنان من يروج لها ويحارب دور الدولة الاقتصادي مستنداً إلى 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 الشخصية. وهذا لا يعني أن نختباً خلف إصبعنا والسير نحو الشخصية الكلية، فلبنان لا يمتلك المشاريع الاستثمارية الكبرى إنما تقتصر على عدة قطاعات خدماتية (كالكهرباء والاتصالات ...) أصبحت في الدول الأخرى من البديهيات على الصعيد الخدماتي.

إن الحديث عن الإصلاح الإداري عبر الشخصية هو بعيد من المنطق، فالشخصية تكون في المجال الاستثماري و«هشاشة» القطاع العام معززاً إلى فشل الحكومات في رسم سياسة إدارية واقتصادية ومالية سليمة. لذلك، فإن الشخصية لا يمكن أن تكون العلاج الوحيد الناجع «لداء» القطاع العام في لبنان، وخير مثال على نجاح القطاع العام هو قطاع التبغ والتباك (الريجي) الذي يحقق أرباحاً عالية ويعزى 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 إلى المطالبة بالاستفادة من تجارب القطاع الخاص دون خلق الجماعات الاحتكارية (كما هو الحال بالنسبة إلى Liban Post وشركات الهاتف الخلوي).

## لائحة المراجع

### المراجع العامة:

- الموسوي (حسن) وغيره، المرشد في الاقتصاد، الحقوق للمؤلف، طبعة 2011.
- سرحان (أبرت) 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 والشخصية، 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، «الشخصية: أطراها القانونية وآثارها الاقتصادية»، www.lebarmy.gov.lb، العدد 36، نيسان 2001، دون صفحة.
- القطب، مروان، «النظام القانوني الحديث للشراكة 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 شوري 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 transports publics de la region de DOUAI.

**النصوص القانونية:**

- الدستور اللبناني
- قانون رقم 228 تاريخ 31/5/2000 (تنظيم عمليات الخصصة 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 للخصوصة وتنظيم عمله).

**الموقع الإلكتروني:**

- [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)