الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسة والإدراية

# الشراكة بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لإدارة المرافق العامة

رسالة أعدّت لنيل شهادة الماستر البحثي في القانون العام

إعداد

زينات حسن طربيه

لجنة المناقشة

| | | |
|---|---|---|
| الدكتور محمود أحمد سيف الدين | الأستاذ المشرف | رئيساً |
| الدكتور ريما غازي الادهمي | أستاذ | عضواً |
| الدكتور مجتبى بشير مرتضى | أستاذ مساعد | عضواً |

٢٠٢٤

## إخلاء مسؤولية الجامعة

إن الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الأراء الواردة في هذه الرسالة وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط.

# الشكر

الى أهلي الذين بذلوا نفسهم في سبيل علمنا واخوتي

الى زوجي الذي ساعدني للوصول الى هذه المرحلة في الدراسة وكان المعين لي في مسيرتي الى أولادي

الى استاذي المشرف على الرسالة والذي أرشدني وأعطاني التعليمات والتوجيهات المفيدة

الى الأساتذة الأعضاء الذين قرأوا هذه الرسالة وأفادوني بالملاحظات الضرورية لإتمام هذا البحث

# ملخص الدراسة

ان موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص يكتسي اهمية كبيرة بإعتباره من مواضيع الساعة، ويلاقي اهتمام كبير على مستوى الدول النامية والمتقدمة، حيث ان وظائف الدولة ومشروعاتها باتت عاجزة عن تنفيذ مشاريع الخدمات العامة والبنية التحتية وغير قادره على تحقيق الكفاءة والفعالية المطلوبة، فكان ضرورياً اللجوء الى القطاع الخاص ومشاركة الدولة للقيام بالأعمال وتسيير المرفق العام. ولقد تم طرح العديد من المشاريع الخدماتية والاقتصادية والحيوية لتنفيذها عن طريق الشراكة وذلك لحاجة السلطات العمومية لاستثمارات ضخمة في مجال البنى التحتية قد تعجز المالية العامة عن توفيرها بمفردها. فإلى اي مدى يمكن للدولة ان تسمح بمشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، والى اي مدى يمكن لهذا القطاع الخاص ان يكون بديلاً للدولة وتسيّر عمل المرفق العام؟

ان هدف هذه الدراسة هو التعريف بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، والزوايا التي انطلق منها الباحثين، وكذلك المؤسسات الدولية او الحكومية، اوجه الاختلاف والتشابه بين مفهوم الشراكة ومفاهيم اخرى مثل عقد الإمتياز، عقد البي أو تي، والخصخصة، ابراز مبررات وفوائد الشراكة، كونها تمثل حلاً وسطاً بين الحكومة والقطاع الخاص في تسيير المرافق العامة وإقامة مشاريع البنية التحتية، الاطلاع على بعض التجارب الدولية والعربية في مجال الشراكة بين القطاعين واقتراح بعض الحلول لتطبيق نظام شراكة ناجح وشفاف.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى أنه على الرغم من أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي أداة لتحقيق الإستقرار الإقتصادي وتسيير عمل المرفق العام ومصدر جديد لإستثمار المزيد من رؤوس الأموال الخاصة في مشاريع تعود بالنفع العام على المواطنين ووسيلة هامة لتوفير خدمات البنية التحتية فإنها ليست بالحل السحري الذي يصلح لجميع الحلات، فمن الضروري التأكد من أن تنفيذ الشراكة بين القطاعين يأتي بهدف زيادة الكفاءة وتخصيص أفضل الموارد وليس لتلبية الرغبة في تحويل بنود النفقات والديون الى خارج الموازنة. وهناك صوراً وأساليب للشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص لتقديم الخدمات والمنافع للمواطنين وكذلك في مجال البنية التحتية، مما يسمح للقطاع العام في إختيار النظام الملائم لتحقيق الفوائد الإقتصادية والإجتماعية وتحقيق التكامل بين القطاعين العام والخاص.

## ملخص الرسالة باللغة الفرنسية

La question du partenariat public-privé (PPP) revêt une grande importance car il s'agit d'un des sujets de l'heure et suscite un grand intérêt au niveau des pays en développement et des pays développés. En effet, les fonctions et les projets de l'État sont devenus incapables de mettre en œuvre des services publics et des projets d'infrastructure et incapables d'atteindre l'efficience et l'efficacité requises, de sorte qu'il a été nécessaire de recourir au secteur privé et à la participation de l'État pour effectuer le travail et gérer l'installation publique. De nombreux projets de services, économiques et vitaux ont été proposés pour être mis en œuvre par le biais d'un partenariat, car les autorités publiques ont besoin d'investissements considérables dans des infrastructures que les finances publiques ne sont pas en mesure d'assurer seules. Dans quelle mesure l'État peut-il permettre au secteur privé de participer à des projets d'infrastructure, et dans quelle mesure ce secteur privé peut-il être une alternative à l'État et faciliter le travail du service public?

L'objectif de cette étude est de présenter le partenariat entre le secteur public et le secteur privé, les angles sous lesquels les chercheurs, ainsi que les institutions internationales ou gouvernementales, les différences et les similitudes entre le concept de partenariat et d'autres concepts tels que le contrat de concession, le contrat PTO et la privatisation, de mettre en évidence les justifications et les avantages du partenariat, car il représente un compromis entre le gouvernement et le secteur privé dans la gestion des installations publiques et la mise en place de projets d'infrastructure, de passer en revue certaines expériences internationales et arabes dans le domaine du partenariat entre les deux secteurs et de proposer des solutions pour mettre en œuvre un système de partenariat réussi et transparent.

Cette étude a conclu que bien que le PPP soit un outil pour atteindre la stabilité économique et faciliter le fonctionnement des services publics, une nouvelle source pour investir plus de capitaux privés dans des projets qui profitent aux citoyens et un moyen important de fournir des services d'infrastructure.

## ملخص الرسالة باللغة الإنكليزية

The issue of public-private partnership is of great importance as it is one of the topics of the hour, and meets great interest at the level of developing and developed countries, as state functions and projects have become unable to implement public services and infrastructure projects and are unable to achieve the required efficiency and effectiveness, so it was necessary to resort to the private sector and the participation of the state to do the work and run the public facility. Many service, economic and vital projects have been put forward for implementation through partnership because the public authorities need huge investments in infrastructure that public finances may not be able to provide on their own. To what extent can the state allow the participation of the private sector in infrastructure projects, and to what extent can this private sector be an alternative to the state and facilitate the work of the public utility?

The aim of this study is to introduce the partnership between the public sector and the private sector, the angles from which researchers, as well as international or governmental institutions, the differences and similarities between the concept of partnership and other concepts such as the concession contract, the PTO contract, and privatization, highlight the justifications and benefits of partnership, as it represents a compromise between the government and the private sector in managing public facilities and establishing infrastructure projects, review some international and Arab experiences in the field of partnership between the two sectors and suggest some solutions to implement a successful and transparent partnership system.

This study concluded that although PPP is a tool for economic stabilization and the operation of public utilities, a new source for investing more private capital in projects that benefit citizens and an important means of providing infrastructure services, it is not a magic solution that fits all solutions. It is necessary to ensure that the implementation of PPP comes with the aim of increasing efficiency and allocating the best resources and not to meet the desire to transfer expenditure items and debts out of the budget, and there are forms and methods of PPP to provide services and benefits to citizens as well as infrastructure. There are forms and methods of partnership between the government and the private sector to provide services and benefits to citizens as well as in the field of infrastructure, allowing the public sector to choose the appropriate system to achieve economic and social benefits and achieve integration between the public and private sectors.

## دليل المصطلحات الملخصة

١- ص: صفحة.

٢-م.س: مرجع سابق

٣-م.ذ: مرجع ذاته

٤-م.ق.أ: مجلة القضاء الإداري في لبنان الصادرة عن مجلس شورى الدولة

٥-م.ش.د: مجلس شورى الدولة

٦-ط: طبعة

٧- لا.ن: لا ناشر

## ملخص تصميم الرسالة

الفصل الأول: الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص

المبحث الأول: تطور فكرة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

- المطلب الأول: مفهوم المرفق العام
- المطلب الثاني: مفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

المبحث الثاني: مدى تطور مفهوم صور الشراكة المستخدمة في تسيير المرفق العام

- المطلب الأول: صور الشراكة المستحدثة
- المطلب الثاني: معايير عقد الشراكة

الفصل الثاني: الواقع العملي لتطبيقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان، فرنسا ومصر

المبحث الأول: الواقع العملي لتطبيق الشراكة في لبنان

- المطلب الأول: الأنواع الرئيسية المستخدمة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان
- المطلب الثاني: الشركات ذات الإقتصاد المختلط

المبحث الثاني: تقييم تجربة الشراكة في فرنسا ومصر

- المطلب الأول: تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في فرنسا
- المطلب الثاني: تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر

# المقدمّة

حظي مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص – والذي يقوم على أساس إستقطاب القطاع الخاص لتطوير وتمويل المشاريع التي تقدّم الخدمات العامة، مقابل حصول هذا الأخير على بدل مالي يغطي إستثماراته المالية وما تحمله من كلفة – بإهتمام كبير من قبل الدول في مختلف أنحاء العالم خصوصاً إبّان الحرب العالمية الثانية، حيث كان لابدّ من حشد وجمع إمكانات المجتمع كافة، بما فيها خبرات وطاقات وموارد كل من القطاعين العام والخاص، لتشارك في إنشاء وتشغيل المشاريع بجميع أنواعها، بما يحقق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، فالقطاع العام لم يعد قادراً وحده على مواجهة الصعوبات والتحدّيات التي تعترض طريق التنمية التي يطمح إلى تحقيقها، الأمر الذي دفع العديد من الدول، سواء المتقدّمة أو النامية، الى خلق التنظيمات المؤسسية والتشريعية التي تضع الأسس القانونية لتبنّي التنظيمات التشاركية التي تساهم في إنشاء وتوجيه وإدارة وتشغيل المشاريع وتطويرها وتنميتها من أجل خدمة أغراضها على أساس تشاركي تعاوني.[١]

"Les partenariats public–privé (PPP) peuvent être sommairement présentés comme des contrats de longue durée, à paiement public, confiant à une entreprise privée des missions de conception, de construction et de gestion de service"[2]

إن هذه الشراكة العامة – الخاصة وإن كانت حديثة فهي لا تخفي حقيقة أن الشراكة لها جذور قديمة تعود الى العصر الروماني. فالإمبراطورية الرومانية ومن خلال البلديات لجأت إلى أشخاص خاصين من أجل تنفيذ أشغال في قطاعات مختلفة كالطرقات والأسواق والمرافق، ونذكر على سبيل المثال العقود المسماة (Mancepes) التي كانت تقوم من خلال "البلديات" بتكليف شخص خاص ولمدة خمس سنوات، ببناء وصيانة محطات بريد على طول الطرقات.

---

[١] سيف باجس الفواعير ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مفهومها وطبيعتها القانونية ، دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون ٢٠١٧.

[٢] F. Bergère, X. Besançon, L. Deny, R. Fiszelson et M. Fornacciari, Le guide opérationnel des PPP, 2ème ed, le moniteur, Paris 2007, P.15.

والمتعاقد الخاص لم يكن يتقاضى أجره من الإدارة إلّا عند تنفيذ إلتزاماته بشكل كامل وصحيح وفي القرن السابع عشر (خلال عهد الملك هنري الرابع) لجأت الدولة الفرنسية الى القطاع الخاص من أجل تنفيذ أعمال تبليط الطرقات في باريس وإزالة النفايات المنزلية (طوال مدة عشرين عاماً) مقابل ثمن يُدفع للشخص الخاص من قبل الملك شخصياً[٣].

وظهرت فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع تطور دور الدولة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية، وحاجاتها إلى التمويل الذي عجزت عن تأمينه وارداتها العادية من ضرائب ورسوم وايرادات نشاطاتها المختلفة. وإن كانت عقود الإمتياز قد راجت في فرنسا منذ الثمانينات، إلا أن عقود الشراكة بمفهومها الحديث المرتكز إلى فكرة التمويل الخاصة ظهرت بدايةً في بريطانيا عام ١٩٩٢ كصياغة جديدة متطورة لعقود الإمتيازات الفرنسية، وذلك بعد التخلّي عن الدور الأكبر للدولة في تمويل المنشآت العمومية لصالح التمويل الخاص لهذه المنشآت. وتعتبر الشراكة مع القطاع الخاص خياراً متاحاً لإنشاء وإستثمار وإدارة البنى التحتية، وإمتلاك الموجودات العمومية فموضوع الشراكة يمكن أن يكون إمتلاك موجودات أو تقديم خدمات أو إنشاء بنى تحتية جديدة أو تحديث بنى تحتية قائمة، أو أن هذه الشراكة يقتصر موضوعها على إدارة مرفق عام موجود ما يُعرف بتفويض المرفق العام[٤].

وتعاظم إهتمام الدول العربية بتعزيز فرص الإستفادة من إمكانيات القطاع الخاص التمويلية والإدارية والتقنية في تطوير وتوسيع أصول البنية التحتية والخدمات العامة في العديد من القطاعات كالطاقة، المياه، الصرف الصحي، الإتصالات والنقل. واكتسب هذا الإتجاه أهمية خاصة نتيجة للتحديات التي تواجه هذه الدول على صعيد توفير التمويل اللازم للإنفاق الحكومي من أجل تطوير وتوسيع البنية التحتية تلبيةً للطلب المتزايد على الخدمات العامة، ما دفع بالدول لبذل جهود حثيثه لخلق بيئة داعمة لتنفيذ الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال تعزيز الأطر التشريعية والتنظيمية والمؤسسية والقدرات البشرية الملائمة لبناء شركات استراتيجية فاعلة مع القطاع الخاص ترتكز على مبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة والحقوق المتساوية[٥].

---

[٣] Baux de claude voisin en 1604 et de duchat en 1607.

[٤] جان العلية ، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، المؤسسة الحديثة للكتاب ٢٠٢١ لبنان، ص١٧، ١٨.

[٥] صندوق النقد العربي الدائرة الاقتصادية ، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية ، أبو ظبي ، دولة الامارات العربية المتحدة ٢٠٢٠ ، أحمد ابو بكر بدوي، طارق عبد القادر اسماعيل.

Le partenariat public - privé désigne aujourd' hui une nouvelle forme de contrats publics fondée sur des techniques de financement venues du secteur privé et un partage optimisé des risques. ces formes des contrats de partenariat crées en 2004 et suscitent des interrogations quant à leur efficacité économique et sociale.[6]

إن أول مشروع شراكة في لبنان كان في عام ١٨٧٠ لجر مياه نهر الكلب الى بيروت وهناك كثير من مشاريع الشراكة في لبنان ولكن المشكلة إنها تعمل بطريقة غير جدية حيث تشير الدراسات والتجارب الى ان الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحتاج دائماً الى الإنتظام في إطار قانوني وإلى كيان مركزي أو هيئة مركزية تتولى الإشراف على درس مشاريع الشراكة وتجري المفاوضات التي تحتاج الى خبرة تكون متوافرة في إدارات الدولة[٧].

وفي التشريع اللبناني، قد جاء في مقدمة الدستور[٨] أن النظام الإقتصادي حرّ يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة، ويُعتبر هذا النص بمثابة المحور الذي تدور حوله سياسة الدولة عند رسمها حدود إختصاصها وتحديد دورها في الشأن الإقتصادي والإجتماعي. وكذلك في مجال عمل القطاع الخاص وإشراك القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة، هو نظام قديم في إدارة المرافق العامة، كشركات الإقتصاد المختلط ونذكر منها شركة تلفزيون لبنان الذي تحوّل الى شركة وطنية ذات رأسمال عام بموجب المرسوم رقم ٧٥٧٦ في ٢٠٠٢/٣/٨. والشركة المغفلة لضمان مخاطر القروض.

وكذلك "الإمتيازات" هي الصورة القديمة لنظام الشراكة، والإمتياز يخضع لنظام خاص أقره المشترع الدستوري حيث لا يجوز منح أي إلتزام أو إمتياز لإستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي إحتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود. (الماده ٨٩ من الدستور[٩])

إن المرافق العامة تطورت مع الزمن في العدد والنوعية فأصلاً كانت تدار بطرق تقليدية وهي:

---

[٦] F. Marty, S. Trosa, A. Voisin, les partenariats public-privé La decouverte 2006.

[٧] طلال أبو غزالة ، زياد حايك، دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الاولى، بيروت ، ٢٠١٣ .

[٨] الدستور اللبناني ، المقدمة، فقرة " و".

[٩] الدستور اللبناني، الباب الرابع ، المادة ٨٩.

طريقة الادارة المباشرة حيث يتم ادارة وإستثمار المرفق العام مباشرة من قبل اجهزة وموظفي الشخص العام صاحب العلاقة بالمرفق، طريقة التحويل الى مؤسسة عامة حيث يتم إدارة وإستثمار المرفق من قبل شخص عام حيث يمنح المرفق العام شخصية قانونية معنوية مستقلة، وطريقة الامتياز وفيها يعهد الشخص العام الذي يتعلق به المرفق العام بإدارة وإستثمار هذا الاخير، الى احد اشخاص القانون الخاص وذلك بموجب صك او عقد امتياز[١٠].

أما الصورة الحديثة لإشراك القطاع الخاص في إدارة وإستثمار المرافق العامة هي عقود الـ BOT ويُقصد بها تلك المشروعات العامة التي يقوم القطاع الخاص بتمويلها على أن تبقى ملكية الحكومة للمشروع قائمة، ويقوم القطاع الخاص بتصميم وبناء وإدارة المشروع خلال فتره محددة يرتبط فيها القائم على المشروع مع الحكومة بعقد إمتياز يخوّل بمقتضاه الحصول على عائدات المشروع طوال فترة الإمتياز على أن يقوم عند إنتهاء تلك المدة المحدودة بتمويل المشروع الى الحكومة في حالة جيدة ودون أي مقابل.

وصدر القانون رقم ٢٠١٧/٤٨ (تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص) الذي نظّم المشاريع المشتركة التي تقوم بها الدولة والمؤسسات العامة وسائر أشخاص الحق العام، وعرّف المشروع المشترك بأنه مشروع ذو منفعة عامة يساهم فيه القطاع الخاص عن طريق التمويل والإدارة وإحدى العمليات التالية: التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل.[١١]

إن هذا القانون حدّد المفاهيم بصورة واضحة ووضع إطاراً قانونياً شاملاً للمشاريع المشتركة وكان ضرورياً لكي يكون لبنان أكثر قدرة على المنافسة وجذب الإستمارات الأجنبية المباشرة وإدخال الخبرات إلى البلاد وزيادة الإيرادات وقد تم وصفه بالقانون التحديثي لمساهمته في خلق بيئة تمكينية أقوى لزيادة إستثمارات القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية الرئيسية والتي من شأنها أن تحسّن القدرة التنافسية الوطنية، فهو يتماشى مع المعايير

---

[١٠] يوسف سعدالله الخوري ، إدارة المرافق العامة ، رالمؤسسات العامة وعقود الإمتياز مجموعة القانون الإداري ، الجزء الثاني ،١٩٩٩ ، ص ١١ .

[١١] عصام اسماعيل، مقدمة لكتاب قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص ، ٢٠٢١ ، صفحة ١٠ – ١٥.

الدولية، ويُطمئن الشركاء المحتملين من القطاع الخاص بأن لبنان يعتمد آلية شفافة لتلزيم مشاريع الشراكة بين القطاعين وإستقطاب الإستثمارات اللازمة لتحفيز التنمية والإزدهار.[١٢]

ومن خلال ذلك سوف يتم التطرق لتجربة الشراكة في لبنان من خلال الأنواع المستخدمة في تسيير المرفق العام، وكذلك واقع تجربة الشراكة الفرنسية والمصرية.

وإن سبب إختيارنا لهذا الموضوع هو حداثته والأهمية الكبيرة التي أعطاها له الكثير من الإقتصاديين في تحفيز الإستثمار وخلق فرص عمل من خلال تشييد البنية التحتية وتحقيق النمو وأنه الحلّ الأمثل لعلاج المشاكل التي تعاني منها الدول في تنفيذ مشاريع البنية التحتية. وكذلك تسليط الضوء على مفهوم الشراكة التي تجيز للقطاع الخاص الإشتراك في تطوير الخدمات العامة وأن الشراكة في بعض عقودها هي تطبيق حرفي للخصخصة كعقود الـ BOO. وإنطلاقاً من ذلك لابد من أخذ الحيطة والحذر حتى لا تتحول الدولة الى "جنة" بحسب رأي العالم الإقتصادي بول كروجمان، ما يعني فتح الباب أمام التدخلات السياسية ومنح العقود لصالح الأقارب والأصدقاء، ما يستدعي ضروره ضبط القطاع الخاص وإيجاد توازن دقيق للإستفادة من القطاع الخاص كمنّصة لتنشيط القطاع العام وليس لتحجيمه.

ومن خلال هذه المقدمة نطرح الإشكالية التالية:

**ما هي مدى فعالية الشراكة بين القطاع العام والخاص في تسيير المرافق العامة**

ومن خلال هذه الإشكالية نطرح الاسئلة التالية:

**هل** أن الشراكة بين القطاع العام والخاص هي أداة مثالية لتسيير المرفق العام؟

**هل** أن هذه الشراكة تؤدي فعلاً إلى تطوير الخدمات العامة وتحدث فرقاً عن باقي العقود؟ وهل تحقق الفوائد المرجوة؟

**هل** أن أداء الدولة لدورها في تنفيذ المشاريع هو في إختيار نظام الخصخصة ام الشراكة؟

**وهل** أن الشراكة والخصخصة هما وجهان لعملة واحدة؟

---

[١٢] إيلي مسعود خطار ، المجلة القضائية دراسات وآراء ٢٠٢٠/٩/٧ تاريخ الولوج ٢٠٢٣/٤/٢، Http//:lebanonsederkex.com.

**وهل** هناك إجراءات يجب على الدولة إتخاذها حتى تضمن العمل في تطبيق هذه العقود مثل وضع المراسيم التطبيقية لهذا القانون لكي يتم تطبيقه فعلياً وكي لا يبقى حبراً على ورق كباقي القوانين التي لم يوضع لها لتاريخ اليوم المراسيم التطبيقية اللازمة للسير والعمل بها بإنتظام.

ما هي الشروط الآيلة لإنجاح الشراكة في ظلّ الأزمة المالية والإقتصادية التي ظهرت منذ العام ٢٠١٩ وما تبعها من أزمات على جميع الأصعدة وهل ما زال ممكناً توفير مناخ إستثمار يستقطب الرساميل الخاصة اللبنانية كانت أم أجنبية[١٣]؟

إن نطاق بحثنا سوف يتناول هذه الفرضيات و**هل** تم تطبيق القانون رقم ٢٠١٧/٤٨ في لبنان؟ وهل ثمة مراسييم تطبيقية لوضع هذا القانون موضع التطبيق؟

وكذلك سوف نستعرض واقع عقد الشراكة في دولة فرنسا ومصر حيث سنتعرف على القوانين والمراسيم التي تم العمل بها وتم تطبيقها على أرض الواقع.

لقد تم اعتماد المنهج التحليلي، حيث يتم التحليل النظري المجرد الذي يقوم على تعريب الافكار وتنفيذها والتمييز بينها، خاصة في دراسة الاوضاع الاقتصادية والقانونية[١٤]، حيث إعتمدنا على الأدبيات النظرية والتطبيقية والمراجع الأساسية الفقهية والعلمية والتقارير والوثائق الصادرة عن منظمات إقليمية ودولية، حيث وتم اعتماد المنهج المقارن بين القانون اللبناني والفرنسي والمصري حيث ان هذا المنهج يعتمد على المقابلة بين ظاهرتين او اكثر بهدف معرفة اوجه الشبه او الاختلاف بين الظاهرتين، والحصول على معرفة ادق واصح، تنعكس ايجاباً على موضوع البحث او الدراسة[١٥]. وإعتماد المنهج التاريخي حيث ان الطريقة التاريخية تعمل على تحليل وتغيير الحوادث التاريخية كأساس لفهم المشاكل المعاصرة، والتنبؤ بما سيكون عليه المستقبل. والمنهج التاريخي هو منهج بحث علمي، يقوم بالبحث والكشف عن الحقائق التاريخية، من خلال تحليل وتركيب الاحداث والوقائع الماضية الموثقة واعطاء تفسيرات علمية عامة على شكل نظريات وقوانين عامة وثابتة نسبياً[١٦]. وإن الهدف من هذه المناهج هو محاولة للتعريف بمفهوم عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تسيير المرافق

---

[١٣] جان العلية ، قواعد الشراكة الخاصة بين القطاعين العام والخاص، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ط ٢ ٢٠٢١ ص ٢١.

[١٤] غالب فرحات، المنهجية في العلوم القانونية والسياسية والإدارية، لا ناشر، بيروت ٢٠١٨ ص ٩٧.

[١٥] غالب فرحات، المرجع أعلاه، ص ١٠٠.

[١٦] صالح طليس، المنهجية في دراسة القانون، منشورات زين الحقوقية ، الطبعة الاولى ٢٠١٠ بيروت، ص ٤٤ .

العامة واقامة مشاريع البنى التحتية وأهم أهدافه وفوائده ومزاياه والمحاذير المرتبطة به وأهم الأشكال المعتمدة لتحقيق الغاية المرجوّة. والاطلاع على بعض التجارب الدولية والعربية في مجال الشراكة.[١٧]

**أما الأدبيات السابقة التي تناولت موضوع الشراكة:** فهي دراسة "عادل محمود الرشيد" والتي سعت للتعريف بإدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتنظيماتها كأداة تطوير معاصرة متزايدة الأهمية وذلك من خلال استعراض النقاط المحورية التالية:

- المنطلقات الاساسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص
- نماذج وأشكال الشراكة، ومراحل مشروعاتها.
- الركائز الادارية التي تقوم عليها الشراكة، الممارسات والتجارب العالمية في إدارة مشاريع الشراكة. وقد خلصت هذه الدراسة الى إبراز بعض النتائج المتعلقة بإدارة الشراكة بين القطاعين ويأتي في مقدمتها:

ان مدى نجاح وتفعيل الشراكة في الدول النامية يحتاج الى أطر مؤسسية داعمة، ان الشراكة بين القطاعين تجربة قائمة ومنتشرة في العديد من الدول العربية، وجود القليل من الدراسات والابحاث المنشورة التي تقيّم تجربة الشراكة بين القطاعين في الدول العربية.

دراسة "برناردين أكيتوني" وتناولت النقاط الآتية: الشراكة بين القطاعين العام والخاص كبديل ممكن في توفير الخدمات العامة، العوامل الرئيسية المحددة لمدى كفاءة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في توفير مستويات عالية من الخدمات في مجال البنية التحتية.

كتاب "جان العلية" الذي تناول موضوع الشراكة الفاعلة مع القطاع الخاص وأرتكز على تعريف مفهوم الشراكة وتمييزه عن العقود الاخرى والمراحل التي يمر بها عقد الشراكة وثم تناول موضوع الفساد في عقود الشراكة وهوية الشريك الخاص وكيف يمكن الحد من الممارسات الفاسدة والمخالفات المالية المرتكبة في هذه العقود.

**إن العوائق** التي واجهتنا في هذا البحث هي قلة المراجع والأدبيات المتخصصة في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص وعدم وجود أبحاث ودراسات كافية لتقييم موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

---

[١٧] فراح رشيد و فرحي كريمة ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة للإدارة الحديثة في المرافق العمومية وإنشاء مشاريع البنى التحتية، المنهل للنشر والتوزيع.

اما دراستنا فسوف تتناول أهمية القانون رقم ٢٠١٧/٤٨ وإطاره القانوني في تسيير المرافق العامة والواقع التطبيقي لاساليب الشراكة في لبنان وفي فرنسا ومصر.

وقد تم تقسيم البحث الى فصلين مع مقدمة وخاتمة تناول الفصل الاول الشراكة من الجانب النظري حيث قسم الى عدة أقسام عرض فيه لمفهوم الشراكة وأهميتها والاطار القانوني لها وأساليبها وتناول الفصل الثاني عدة اقسام عرض فيه للواقع العملي والتطبيقي للشراكة عبر تطبيق عقود البي او تي في لبنان وشركة الاقتصاد المختلط والتجارب الدولية للشراكة في فرنسا ومصر.

# الفصل الأول: الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص

إن موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص استقطب اهتمام كبير من قبل الحكومات والمراكز البحثيه منذ مطلع التسعينات في مختلف أنحاء العالم، وما عزز هذا الاهتمام هو التوصل الى ان عمليه التنميه الاقتصاديه والاجتماعيه تقوم على حشد جميع إمكانيات المجتمع، بما فيها من طاقات وموارد وخبرات القطاع العام كما الخاص، ليتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى انشاء المشاريع على كافة انواع نشاطاتها وتشغيلها[١٨].

وأدت الحاجة الى تدبير الموارد المالية اللازمة لتحقيق التوسع المطلوب في مشروعات البنية الاساسية وتقديم خدمات عامة جديدة وذات جودة، الى البحث عن أساليب جديدة غير تقليدية لتمويل تلك المشاريع دون حاجة الى زيادة الضرائب او زيادة أسعار الخدمات أو السلع العامة. وقد شهد الكثير من دول العالم في الفترة الاخيرة توسعاً كبيراً في مساهمة القطاع الخاص في توفير الخدمات العامة، وترتب على ذلك تغير الدور الذي تلعبه الحكومات في توفير هذه الخدمات، اذ تغير دور الحكومة من كونها القائمة على تمويل وإنشاء وتشغيل وصيانة الكيانات القائمة على توفير الخدمات العامة الى كونها قائمة على صياغة أهداف واستراتيجيات وسياسات توفير هذه الخدمات في اطار اهداف وسياسات الدولة، وتحديد المشاريع اللازمة لتحقيق تلك الاهداف، وكذلك وضع المعايير القانونية والفنية والاقتصادية والمالية والبيئية ومعايير السلامة والأمان الواجب توافرها في هذه المشاريع، بالإضافة الى مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ تلك المشاريع[١٩].

وهكذا أنتقل دور الدولة من الفاعل إلى دور المنظم المراقب ومن دور الدولة الخدماتية أو المقدمة للخدمات إلى دور الدولة الكافلة لها[٢٠].

وانطلاقاً من ذلك سنحاول التطرقّ الى تطور فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (مبحث اول)
ومن ثم ننتقل لصور الشراكة المستخدمة في تسيير المرفق العام (مبحث ثانٍ)

---

[١٨] ليث عبدالله، بلال محمود الوادي، الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص: الإطار النظري والتطبيق العلمي، دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع ط ١ الأردن ٢٠١٢ ص ١٥ .

[١٩] محمد محمد ابو سريع علي ، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في توفير الخدمات العامة، المصرية للنشر والتوزيع، مصر ٢٠١٤.

[٢٠] Voir Jean-Jacques lavenue PPP service public rôle et réforme de l'État: externalisation ou stratégie de chocs? Revue lexis Nexis.

## المبحث الأول: تطور فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص

اضطرت العديد من الدول، امام عجزها بجميع مكوناتها، وأجهزتها ووسائلها، وامكانياتها المتنوعة والمتعددة، عن توفير كل الحاجيات والخدمات العمومية، وعن تسيير وتدبير المرافق العمومية المقدمة لها، وامام الصعوبات التي تواجهها بسبب محدودية الموارد المالية، لجأت للقطاع الخاص لسد العجز، وتغطية الخلل، وذلك من خلال التقنيات والاليات والتركيبات الادارية والمالية التي تختلف من دولة لاخرى. ويراعى عند وضعها طبيعة النظام القانوني والسياسي للدولة من جهة، ونوعية وحجم الخدمات المقدمة من جهة ثانية وحماية المنتفعين والمصلحة العامة من جهةٍ ثالثة ومراعاة لهذه الاعتبارات قد مرت العلاقة بين القطاعين العام والخاص بثلاث مراحل اساسية: الاولى بدأت بموجات الخصخصة التي شملت العديد من القطاعات والانشطة والمؤسسات العمومية والتي تم بموجبها نقل ملكيه هذه الاخيره بشكل نهائي الى القطاع الخاص، ثم تميزت الموجة الثانية بالتخفيف من حدة الخصخصة عن طريق اللجوء الى عقود الامتياز وشركات الاقتصاد المختلط وعقود التدبير المفوض، اما المرحلة الثالثة بدات بظهور ما يسمى بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تستهدف توفير خدمات وبنيات تحتية اقتصادية واجتماعية وادارية ذات جودة عالية وبأقل كلفة وتنمية نماذج جيدة لتسيير المرفق العام داخل الادارة وتفعيله. وتطلق عبارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص من طرف بعض الفقه في بعض الاحيان على كل اشكال وانواع الشراكه بين القطاعين، وليس فقط عقود الشراكة بالمفهوم الضيق، بحيث تشمل كل اشكال التعاون بين القطاعين المذكورين من اجل ضمان تسيير المرفق العام او جزء منه فقط في اطار عقود طويلة المدى. [٢١]

وإنطلاقاً من ذلك سيتم تعريف مفهوم المرفق العام (مطلب أول) وتحديد مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص (مطلب ثاني)

[٢١] علال فالي، التنظيم القانوني لتطوير الإستثمار، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي السابع لكلية القانون، الكويتية العالمية، الكويت ٢٠٢٠/١٠/١٠ .

## المطلب الأول: مفهوم المرفق العام

لقد تم إعتماد اكثر من نظرية لتحديد المرفق العام وأهمها: إعتبار المرفق العام نشاطاً معيناً تقوم به الادارة لتحقيق المنفعة العامة. ومن اصحاب هذه النظرية الاستاذ جيز، الذي يربط فكرة المرفق العام بشكل وثيق بنظام القانون العام، ويعتبر ان المرفق العام هو عبارة عن كل نشاط اداري موجه لتحقيق حاجة ذات منفعة عامة. ودولوبادير عرّف المرفق العام بانه كل نشاط تقوم به المجموعة العامة في سبيل تحقيق حاجة ذات منفعة عامة[٢٢].

فالمرفق العام هو جهاز عام بما له من سلطة وصلاحيات وتقاليد، يتولى القيام بخدمة محددة للجمهور بشكل منتظم ومضطرد. حسب تعريف اوريو والذي حدد مفهومه للمرفق العام من خلال استعماله تارةً للدلالة على الجهاز العام وطوراً للتعبير عن نشاط عام قد يمارسه احد اشخاص القانون الخاص[٢٣].

ان الهدف من انشاء المرافق العامة هو تلبية حاجات انتاج منفعة عامة لم تتمكن المبادرة الفردية من إشباعها، لذا قررت السلطة العامة التدخل وانشاء المرفق العام. وللدولة سلطة استنسابية في هذا المجال، بإستثناء المرافق العامة الالزامية التي يفرضها الدستور والقوانين (المرافق الامنية لحفظ الامن والنظام والمرافق الاجتماعية...).[٢٤]

وإنطلاقاً من ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين: تعريف المرفق العام (الفرع الأول) وصور الشراكة التقليدية المستخدمة في تسيير المرفق العام (الفرع الثاني)

## الفرع الأول: تعريف المرفق العام

المرفق العام الإداري هو الذي يمارس النشاط المتصل بوظائف الدولة، أو ينحصر نشاطه في نطاق مجالات محفوظة تقليدياً وتاريخياً للسلطة العامة مثل: الشرطة، الدفاع، القضاء، الاحوال الشخصية. أما المرفق العام الإقتصادي أو الإستثماري فهو الذي يكون موضوع نشاطه ذا طبيعة اقتصادية، بحيث يدار على النحو الذي يدير فيه أشخاص القانون الخاص مشاريعهم الخاصة، وتؤدي خدمات الى المستفيدين والمواطنين لقاء بدل أي

---

[٢٢] حسن الحلبي، المؤسسات العامة في لبنان، منشورات عويدات، بيروت الطبعة الأولى ١٩٧٠، ص ٣٢.

[٢٣] حسن الحلبي، المرجع أعلاه، ص ٣٠.

[٢٤] هيام مروة طارق المجذوب ، الوجيز في القانون الإداري الخاص، ص ٤١.

غير مجانية. ومن هذه المرافق العامة الاستثمارية: مرافق المياه، الكهرباء، الغاز. ويعتبر قرار محكمة الخلافات الفرنسية الصادر بتاريخ ٢٢ كانون الثاني ١٩٢١ في قضية الشركة التجارية للغرب الإفريقي المعروف بإسم قارب "ايلوكا" (Bacd´Eloke) هو الذي اكد على وجود نوع جديد من المرافق العامة الاستثمارية التي تدار من قبل شخص معنوي عام[٢٥].

فالمرفق العام هو " كل مشروع تتولاه جهة الادارة بأن تقوم بتنظيمه وتسييره بنفسها او يكون خاضعاً لرقبتها ويهدف الى تحقيق نفع عام".

ولتعريف المرفق العام ينبغي توفر ثلاثة عوامل:

١- مهمة ذات نفع عام ( Une mission d'interet general)

٢- جهاز مكلف بالتنفيذ ( un organisme charge de la mettre en oeuvre)

٣- امتيازات خاصة مميزه لهذا الجهاز ( des prerogatives speciales conferees a cet organisme) مثال (مرفق التعليم، مرفق الانارة، الصحة، المياه،...) ومن الفقهاء الذين تبنوا هذه النظرية Duguit, Bonnard, jeze, De laubadere.[٢٦]

**التعريف اللغوي للمرفق العام:** هو ما ارتفقت به وهو ما يستعين به، وقال تعالى "ويهيئ لهم من امرهم مرفقاً"[٢٧]. ومرافق البلاد اي ما ينتفع به السكان عموما ولذلك ذكر اهل اللغه ان كل ما ينتفع به يطلق عليه مرفق داخل الدار ام خارجها وبذلك يطلق لفظ المرفق على الاشياء التي ينتفع بها الانسان ويستعين بها لتحقيق مقصوده. أما التعريف الاصطلاحي للمرفق العام فهو كل نشاط منظم أو مشروع ذو نفع عام تنشئه وتنظمه السلطة العامة المختص، وتديره بصورة مباشرة ام غير مباشرة، أي بواسطة احد أشخاص القانون الخاص[٢٨]

---

[٢٥] محمود سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية ، ص ٣٤،٣٦.

[٢٦] محي الدين القيسي، قانون الإداري العام، م.س، ص ١٦.

[٢٧] القرآن الكريم ، الآية ١٦ من صورة الكهف.

[٢٨] محمود سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية ، م س، ص ٦.

## فقرة أولى: مبادىء المرفق العام

يُطبق على المرافق العامة كافةً، سواء كانت ادارية او تجارية او صناعية وسواء كانت تتمتع بالشخصية المعنوية او لا، المبادئ الاساسية للمرفق العام المسماة " Lois de Rolland " ( باسم الفقيه الفرنسي الذي صاغها) وهي: مبدأ استمرارية المرفق العام، مبدأ المساواة، مبدأ تكييف المرفق العام او تكيفه.

**مبدأ استمرارية المرفق العام:** برر الفقهاء Ducos و Auby ان مبدأ الاستمرارية يعني ان النشاط عندما يرفع الى مصاف المرفق العام، فلأنه يلبي حاجة ملحة ذات منفعة عامة للحياة الوطنية او الحياة المحلية. ويرتكز تبرير استمرارية المرفق العام على مبدأ دستوري وسياسي (ثبات الدولة) وعلى هدف اجتماعي (ضروره تفادي الفوضى) والمادة " ٥ " من الدستور الفرنسي التي اضافت الى موجبات رئيس الجمهورية "التسيير المنتظم للسلطات العامة واستمرارية الدولة". واعتبر الاجتهاد بدوره، منذ قرار Winkell الصادر في ١٩٠٩/٨/٧ " ان الاستمرارية هي جوهر المرفق العام[٢٩]."

إن هذا المبدأ قد تم العمل به في لبنان كقاعدة أساسية لتسيير المرافق العامة.

**مبدأ المساواة:** يعد من أهم المبادئ التي كرستها دساتير الدول المختلفة واعتبره مجلس الدولة من المبادئ القانونية العامة. حيث يقتضي ان يتمكن جميع المنتفعين بخدمات المرافق العامة من الحصول على خدمات المرفق العام بالتساوي بينهم في الحقوق والواجبات.

**مبدأ التكيف او قابلية المرفق العام للتغيير:** ان هذا المبدأ يعني امكانية تعديل القوانين واللوائح التي تنظم المرافق العامة بهدف تمكين المرفق من مواكبة تطورات العصر والوسائل والطرق المستحدثة، وامكانية تحقيق المصلحة العامة عبر تغير الزمن وذلك لاشباع مطالب وحاجات المواطنين[٣٠].

والى جانب هذه المبادئ التقليدية التي تحكم سير المرفق العام، ظهرت مجموعة حديثة من المبادئ في فرنسا وبعض الدول الاوروبية بالإستناد الى شرعة المرافق العامة التي اقرت في ١٨ اذار ١٩٩٢ في إطار الاتحاد الاوروبي. ومن هذه المبادىء:

---

[٢٩] هيام مروة ، طارق المجذوب، الوجيز في القانون الإداري الخاص، مرجع سابق ، ص ٤٤.

[٣٠] مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، دراسة مقارنة، طبعة ١ ، منشورات الحلبي، لبنان ٢٠٠٩، ص ٤٥ ، ٤٩ .

مبدأ الشفافية، مبدأ الفعالية، مبدأ السرعة ومبدأ النوعية. ان هذه المبادىء تضمن عمل هذه المرافق بصورة مستمرة ومنتظمة، لأنه لو تعطلت أو أختل سير العمل بها، أدى ذلك لإلحاق الضرر بالجمهور والنظام العام في الدولة.[٣١].

## فقرة ثانية: مفهوم البنية التحتية

تمثل البنية التحتية العمود الفقري للحياة اليومية، حيث تؤثر انقطاعات الكهرباء، وعدم كفاية إمدادات المياه، وتهالك الطرق تأثيراً سلبياً على جودة حياة الشعوب وتضع حواجز أمام عمل الشركات[٣٢] وتعرف البنية التحتية بأنها "مجموع الخدمات التي تتولى الدولة تقديمها، والمنشآت التي تتولى تشييدها وتشغيلها، إضافةً الى الخدمات التي تعتمد على العمالة الكثيفة، كجمع النفايات، وتقديم خدمات النقل العام. وتتشكل البنية التحتية من الطرقات والمطارات والموانئ والسكك الحديدية ومحطات مياه الشرب وشبكاتها ومحطات توليد الكهرباء وشبكاتها، وشبكات الغاز الطبيعي والصرف الصحي، والإتصالات ومرافقها، بالإضافة الى الخدمات الصحي.[٣٣]

ومن خلال هذه التعريفات يتضح لنا ان البنية التحتية تعني توفر الخدمات والتسهيلات لكافة أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي، ووجودها شرط لنجاح المشروعات الاقتصادية في رفع مستوى إنتاجها. وتتمثل خصائص البنية التحتية في عده عناصر أهمها: أن منافع وخدمات هذه المشاريع لا تعود على فرد أو مجموعة من الأفراد وإنما تعود على كافة أفراد المجتمع سواء بطرق مباشرة أو غير مباشرة، ويستطيع كل فرد أن ينتفع منها بغض النظر عن مدى مساهمته في تكلفتها، إنشائها، تشغيلها وصيانتها. تتميز بصفة الاحتكار الطبيعي مما يوجب على الدولة حماية المستهلكين من أية تجاوزات محتملة من طرف المحتكر.

---

[٣١] محمود سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، م.س، ص ٢٠ ، ٢١.

[٣٢] فراح رشيد و فرحي كريمة ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة للإدارة الحديثة في المرافق العمومية وإنشاء مشاريع البنى التحتية، م. س.

[٣٣] محمود محمد داغر، علي محمد علي، " الإنفاق العام على مشروعات البنية التحتية وأثره في النمو الإقتصادي في ليبيا (منهج السببية)" مجلة بحوث إقتصادية عربية، العدد ٥١، ٢٠١٠، ص ١١٥.

ويتم تحديد أسعار خدمات المنافع العامة من قبل الحكومة ويجب توفير الخدمة لكل من يطلبها وبالسعر المحدد من الحكومة[٣٤].

## الفرع الثاني: صور الشراكة التقليدية المستخدمة في تسيير المرفق العام

ان الطرق التقليدية التي كانت تدار في المرفق العام هي الادارة المباشرة: ويتم فيها ادارة وإستثمار المرفق العام مباشرة من قبل اجهزة وموظفي الشخص العام صاحب العلاقة بالمرفق، والإدارة ذات المنفعة المشتركة وطريقة التحويل الى مؤسسة عامة حيث يمنح المرفق العام شخصية قانونية معنوية مستقلة[٣٥].

المرفق العام الإداري هو الذي يمارس النشاط المتصل بوظائف الدولة، أو ينحصر نشاطه في نطاق مجالات محفوظة تقليدياً وتاريخياً للسلطة العامة مثل: الشرطة، الدفاع، القضاء، الاحوال الشخصية. أما المرفق العام الإقتصادي أو الإستثماري فهو الذي يكون موضوع نشاطه ذا طبيعة اقتصادية، بحيث يدار على النحو الذي يدير فيه أشخاص القانون الخاص مشاريعهم الخاصة، وتؤدي خدمات الى المستفيدين والمواطنين لقاء بدل أي غير مجانية. ومن هذه المرافق العامة الاستثمارية: مرافق المياه، الكهرباء، الغاز. ويعتبر قرار محكمة الخلافات الفرنسية الصادر بتاريخ ٢٢ كانون الثاني ١٩٢١ في قضية الشركة التجارية للغرب الإفريقي المعروف بإسم قارب "ايلوكا" (Bacd´Eloke) هو الذي اكد على وجود نوع جديد من المرافق العامة الاستثمارية التي تدار من قبل شخص معنوي عام[٣٦].

### فقرة اولى: الإستغلال المباشر للمرفق العام او الادارة المباشرة

إن هذا الاسلوب يقضي بان تقوم الادارة مباشرة بادارة المرفق العام بنفسها سواء كانت سلطة مركزية ام محلية مستخدمة في ذلك اموالها وموظفيها ووسائل القانون العام ولا يتمتع المرفق بشخصية معنوية مستقلة[٣٧] ويتبع

---

[٣٤] فراح رشيد و فرحي كريمة ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة للإدارة الحديثة في المرافق العمومية وإنشاء مشاريع البنى التحتية، م. س، ص١٧ .

[٣٥] يوسف سعدالله الخوري، مجموعة القانون الإداري، إدارة المرافق العامة، المؤسسات العامة وعقود الإمتياز ، م. س، ص ١١.

[٣٦] محمود سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية ، ص ٣٤،٣٦.

[٣٧] دراسة عن أساليب إدارة المرفق العام ، http://guelma.y007.com.

هذا الاسلوب في ادارة المرافق العامة الادارية القومية بصفة اساسية ويرجع ذلك لاهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الامن والدفاع والقضاء وكذلك المرافق الصناعية والتجارية فتدار من قبل الادارة متى وجدت الادارة انه من المناسب عدم تركه لاشخاص القانون الخاص "كالمطاعم والإستراحات التي تديرها المدرسة الفندقية التابعة لوزارة التربية الوطنية، الهاتف الثابت واليانصيب". والمرافق العامة التي تدار بإسلوب الإدارة المباشرة تتبع الشخص القانوني العام وتخضع لمجمل أحكام القانون الإداري ولإختصاص القضاء الإداري.[٣٨] لكن هذه الادارة المباشرة تتغير بالنظم والاجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق اهدافها في اداء الخدمات واشباع الحاجات العامة فهذا الاسلوب مهم بالنسبة للمرافق الادارية القومية بالنظر لخطورتها وتعلقها بسيادة وأمن الدولة[٣٩].

## فقرة ثانية: الادارة ذات المنفعة المشتركة أو الادارة غير المباشرة

هي طريقة لإدارة المرفق العام تقوم السلطة العامة المختصة بموجبها بإيكال إدارة مرفق عام صناعي أو تجاري الى شخص من أشخاص القانون الخاص يطلق عليه تسمية "القائم بالإدارة أو وكيل أعمال" وهو يعمل لحساب هذه السلطة العامة مقابل أتعاب يتقاضاها. مثال على ذلك "إدارة حصر التبغ والتنباك" حتى عام ١٩٩٠، إدارة مرفأ بيروت حتى عام ١٩٩٠.[٤٠]

## فقرة ثالثة: المؤسسة العامة

تعتبر مؤسسات عامة حسب المادة ٢ من المرسوم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ هي المؤسسات العامة التي تتولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالإستقلالين المالي والاداري على أن يتضمن نص إنشائها مركز عملها وتحديد نوعها وغاياتها ومهمتها وربطها حسب طبيعة أعمالها بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية

---

[٣٨] محمود سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، م.س، ص ٤٣.

[٣٩] دراسة عن أساليب إدارة المرفق العام ، م.س.

[٤٠] محمود سيف الدين، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، م.س، ص ٥٩.

الادارية عليها[٤١]. وعرف اوريو المؤسسة العامة بأنها مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية، وعرفها جيز بأنها مرفق عام ذو ذمة مالية مستقلة وبمعنى اخر هي مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية ويترتب على ذلك وجود ذمة مالية مستقلة. وعرفها بونار بأنها مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الادارة التي يتبع لها[٤٢].

وهي من بين الاساليب المتبعة في تسيير المرافق العامة فيمنح ادارتها الى اشخاص عامه تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة والاستقلال المالي ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام ويكون موظفيها موظفين عموميين وأموالها أموال عامة وأعمالها اعمالاً إدارية. وأعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني ان المؤسسة العامة هي شخص معنوي من الحق العام مضطلع بمهمة خاصة أم متخصص بنشاط معين ومتمتع بالإستقلالين الاداري والمالي[٤٣]. وفي هذا الاطار يمكن القول ان المؤسسة العامة هي شخص معنوي عام لا مركزي يتولى مرفقاً عاماً متخصصاً بنشاط محدد ومُنحَ من أجل القيام بهذا النشاط الشخصية المعنوية والإستقلالين الاداري والمالي[٤٤].

## المطلب الثاني: مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص

ولدت الحاجة الى تمويل الاستثمارات في ظل المتغيرات العالمية الحالية التي تشكّل أنواع من استراتيجيات التمويل لبعض الاستثمارات التي كانت سابقاً حكراً على الدولة وعنواناً لسيادتها.

ان احدى هذه الاستراتيجيات هي الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتي تعتبر من المفاهيم الجديدة لتنفيذ المشاريع كما انه ليس هناك من تعريف موحد للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

---

[٤١] المادة الثالثة من المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢.

[٤٢] حسن الحلبي، المؤسسات العامة في لبنان م. س، ص٢٥ .

[٤٣] م.ش.د ، قرار ٥٤ تاريخ ١٩٩٤/١١/٩ م.ق.أ ١٩٩٦ ص ٥٧ .

[٤٤] محمود سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، م.س ، ص ٦٠ .

تعرف الشراكة بين القطاعين العام والخاص على انها كل علاقة طويلة او متوسطة الاجل تقوم على تقاسم المخاطر والارباح باستخدام كفاءات متعددة الاوجه، خبرات وتمويل من اجل الحصول على الاهداف الموضوعة. وكما تعرف على انها صيغة تعاون بين الجهات الحكومية وعالم الاعمال بهدف تأمين التمويل، البناء، التجديد، الادارة او الصيانة لبنى تحتية او لتقديم خدمة[٤٥].

وبناءً على ذلك لابد من تعريف الشراكة (فرع أول) وتمييزها عن العقود التقليدية (فرع ثانٍ)

# الفرع الاول: تعريف الشراكة لغوياً وإصطلاحياً

وتطلق عبارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص من طرف بعض الفقه في بعض الأحيان على كل اشكال وأنواع الشراكة بين القطاعات وليس فقط عقود الشراكة بمفهوم الضيق بحيث تشمل كل أشكال التعاون بين القطاعين المذكورين من أجل ضمان تسيير المرفق العام أو جزء منه فقط في إطار عقود طويلة المدى ويشمل حتى عقود التدبير المفوض وغيره[٤٦].

## فقرة اولى: الشراكة في اللغة

مأخوذة من الفعل شرك، يقال: شاركت فلاناً أي صرت شريكة، واشترك الرجلان وتشاركا: اي شارك كل واحد منهما الاخر، واشركه في امره:[٤٧] اي ادخله فيه، ومنه قوله تعالى على لسان موسى– عليه السلام– طالباً من الله اشراك أخيه هارون في النبوّة وتبليغ الرسالة، (وأشركه في امري)

## فقرة ثانية: الشراكة في الاصطلاح

[٤٥] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م . س ، ص ٢٦.

[٤٦] علال فالي، التنظيم القانوني لتطوير الاستثمار ابحاث المؤتمر السنوي الدولي السابع لكلية القانون، الكويتية العالمية ، م . س.

[٤٧] لسان العرب لإبن منظور، مجلد ٤، جـ ٢٤ ،المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية مصر، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤ م ، ص ٤٨٠.

يعتبر مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المفاهيم ذات المدلولات المتعددة وان كان يعد ترجمة للمصطلح الانجليزي " Partnership Public-Private" أو إختصاراً (PPP) وقد عرفها قاموس "New Webster" بأنها رابطة بين الاشخاص المشتركون في المخاطر والارباح في عمل ما او اية مشاريع اخرى بموجب عقد قانوني ملزم[٤٨]"

إن هذا المصطلح يشير الى الإتفاقيات بين القطاعين العام والخاص التي يقوم فيه القطاع الخاص جزءاً من الأعمال أو الخدمات التي تقع تحت مسؤولية القطاع العام مع التزامات محددة بشأن الأهداف المشتركة لتوفير البنية التحتية او المرافق العمومة.[٤٩]

Le terme PPP se réf'ère à des accords entre le secteur public et privé dans lequel une partie des travaux ou des services relevant de la responsabilité du secteur public sont fournis par le secteur privé, avec des engagements précis sur les objectifs communs de fournitures des infrastructures publiques ou de service public. [50]

وتعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص تطوراً في أسلوب تمويل البنية الاقتصادية وإعادة النظر في دور الدولة ومسؤولياتها وكيفية إدارة شؤون الخدمات العامة[٥١].

أما على مستوى التشريعات العربية فالمشرع الأردني عرف عقد الشراكة بإنه " إتفاق الشراكة الذي يبرم بين أي وزارة او دائرة أو مؤسسة رسمية عامة أو مؤسسة عامة أو هيئة أو مجلس أو سلطة أو بلدية أو شركة مملوكة بالكامل للحكومة أو التي تساهم فيها جهة حكومية بنسبة لا تقل عن ٥٠% وأي من جهات القطاع الخاص والذي تحدد فيه الشروط والأحكام والإجراءات وحقوق وإلتزامات الطرفين وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه وحدد أهدافه في إنشاء البنية التحتية العامة وإعادة تأهيلها وتشغيلها وصيانتها من خلال تشجيع

---

[٤٨] معجم مريام ويبستر، متوفر على شبكة المعلومات الدولية تحت عنوان : http://www.merriame webster.com/dictionary/partenership.

[٤٩] جان العلية ، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م س، ص ٢٧.

[٥٠] Delmon ppp 2014 p. 17.

[٥١] أحمد أبو بكر بدوي طارق عبد القادر اسماعيل ، صندوق النقد العربي أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، ٢٠٢٠.

القطاع الخاص على الدخول في مشاريع الشراكة الإستثمارية مع الجهة الحكومية إضافة لإيجاد التمويل اللازم لدعم مشاريع الجهة الحكومية ذات الجدوى في إنشاء المشاريع وإداراتها ".[٥٢]

في حين عرفه المشرع المصري بأن : "عقد تبرمه الجهة الادارية مع شركة المشروع، وتعهد اليها بمقتضاه بالقيام بتمويل وإنشاء وتجهيز مشروعات البنية الاساسية والمرافق العامة، وإتاحة خدماتها، أو تمويل وتطوير هذه المرافق، مع الإلتزام بصيانة ما يتم إنشائه أو تطويره، وتقديم الخدمات والتسهيلات اللازمة لكي يصبح المشروع صالحاً للإستخدام في الانتاج ، أو تقديم الخدمة بإنتظام واطراد طوال فترة التعاقد "[٥٣].

أما على مستوى التشريعات الغربية فقد عرفه القانون الفرنسي الصادر في ٢٨ تموز ٢٠٠٨ في المادة الأولى منه عقد الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص (PPP) على النحو التالي: " عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أشخاص القانون الخاص القيام بمهمة شاملة تتعلق بتمويل الإستثمار المتعلّق بالأشغال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها وإستغلالها وصيانتها طول مدة العقد المحدد وفق طبيعة الإستثمار في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إلى شركة المشروع بشكل مجزّأ طول مدة الفترة التعاقدية[٥٤]".

وعلى المستوى الدولي لا يوجد تعريف موحد ومتفق عليه لهذا النوع من الشراكات بحيث وضعت المفوضية الأوروبية في الكتاب الأخضر الصادر بتاريخ ٣٠ نيسان ٢٠٠٤ معايير لها تتمثل في مدة العقد التي تكون طويلة نسبياً وفي طريقة تمويل المشروع الذي يمول جزء منه القطاع الخاص وفي الدور الهام الذي يلعبه الفاعل الإقتصادي في تصميم المشروع وإنجازه وتفعيله وتمويله بينما يتركز إهتمام الشريك العمومي على تحديد الأهداف التي ينبغي بلوغها المصلحة العمومية، جودة الخدمات، سياسة التسعير وفي تقاسم المخاطر.

---

[٥٢] سيف باجس الفواعير ، عقود الشراكة بين القطاعين والخاص، مفهومها وطبيعتها القانونية دراسة مقارنة ، المجلة القانونية للقانون ٢٠١٧.

[٥٣] قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات في مصر رقم ٦٧ / ٢٠١٠.

[٥٤] المادة الاولى من المرسوم رقم ٤/٥٥٩ الصادر بتاريخ ١٧ حزيران ٢٠٠٤، والمعدل بموجب القانون الصادر بتاريخ ٢٨ تموز٢٠٠٨ والقانون رقم ٢٠٠٩/١٧٩الصادر بتاريخ ١٧شباط ٢٠٠٩ .

اما اللجنة البريطانية للشراكة بين القطاعين فعرّفتها بانها علاقة مشاركة بالمخاطرة بين القطاعين العام والخاص بناءً على طموح مشترك من اجل تحقيق هدف مأمول للسياسة العامة للبلد[٥٥].

وعرفها (Kolzow) بأنها:" التزام مشترك لمتابعة اهداف اقتصادية مشتركة يتم تحديدها مشاركةًعن طريق قيادات القطاعين.[٥٦]"

وقد عرّفتها الامم المتحدة بأنها "التعاون والانشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص بهدف تنفيذ المشروعات الكبرى وبحيث تكون الموارد والامكانيات لكلا لقطاعين مستخدمة معاً وذلك بالطريقة التي تؤدي الى اقتسام المسؤوليات والمخاطر بين القطاعين بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن الامثل لكل من القطاعين[٥٧]".

وقد جاء تعريف صندوق النقد الدولي(IMF) لمصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص مشيراً الى "ان الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص لتقديم اصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتيه جرت العادة على ان تقدمها الحكومة وقد تنشأ الشراكة من خلال عقود الامتياز وعقود التأجير التشغيلي ويمكن الدخول فيها للقيام بمجموعة كبيرة من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية وإن كانت لا تزال تُستخدم بصفة اساسية في مشاريع البنية التحتية ذات الصلة بالمواصلات ( كالطريق السريع والجسور والأنفاق) وأماكن الإقامة كالمستشفيات والمدارس والسجون[٥٨]

أما القانون اللبناني فقد نظّم الشراكة بين القطاعين العام والخاص عبر إصدار قانون رقم ٤٨ تاريخ ٢٠١٧/٩/١٤ ، بعد أن صدرت عده قوانين ونصوص نظمّت طرق منح الامتياز وإستردادها ومنها قانون رقم ٢٠٨ الصادر في ١٩٩٣/٥/١٣ المتعلق بالاجازة لوزارة البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية إجراء استدراج

---

[٥٥] عادل الرشيد ، ادارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، القاهرة ، المنظمة العربية للتنمية الادارية، الطبعة الثانية ،٢٠٠٧م.

[٥٦] Kolzow, David1994, public private partenerships, the economic development review, winter, 43-51. 12 p:.

[٥٧] United nation , 1998, public private partenership ;a new concept for infrastructure development economic commission for Europe ,new York p; 3

[٥٨] International monetary fund, public –private partenership prepared by the fiscal affaires department, approved by Teresa ter- minassian .march12 .2004, p; 4, bettignies J and ross.

عروض GSM وصولاً إلى قانون رقم ٤٤ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩ المتعلّق بتعديل بعض مواد قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني ومنها المادة ٧٦٢[٥٩].

إن القانون رقم ٢٠١٧/٤٨ نظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص ووضع إطار قانوني للشراكة وعرف المشروع المشترك بأنه: " مشروع ذو منفعة عامة يساهم فيه القطاع الخاص عن طريق التمويل والإدارة وإحدى العمليات التالية: التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل.

كغيره من المصطلحات فإن مصطلح المشاركة بين القطاعين العام والخاص فهو ترجمة لما يعرف في اللغة الانجليزية Public – private partnership أو إختصاراً (PPP).

وتعرف الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص بأنها " عملية إشراك القطاع الخاص في بناء وإدارة وتشغيل الخدمات والأنشطة ومشاريع البنية التحتية والمرافق العامة للدولة والاستفادة من خبراته في إنشاء وإدارة وتشغيل مشاريع مثل الطرق والإتصالات والمواصلات والجسور والمطارات والموانئ والسكك الحديد والنقل والقطاع الصحي والتعليمي والمياه والكهرباء وتوليد الطاقة المتجددة ومشاريع الصرف الصحي وذلك من خلال عدة أشكال للتعاون مثل عقود الإمتياز وعقود التأجير التشغيلي وغيرها"[٦٠].

وتعرف أيضاً الشراكة بين القطاعين العام والقطاع الخاص على انها " عقد بين الشركاء من القطاع العام والقطاع الخاص لغرض إنشاء أو إدارة مشروع لتوفير الخدمات العامة والتي يتمّ فيها تقاسم حصة كبيرة من التمويل والمخاطر بين الشركاء من القطاع العام والخاص[٦١]."

ومن خلال هذه التعريفات التي قد لا تكون متضاربة الا إنها غير مكتملة فإن جوهر مفهوم الشراكة يجب ان يتضمن سمات محدّدة مثل:

---

[٥٩] المفهوم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهميته الحيوية للإقتصاد اللبناني ، saderlex, Lebanon com http; //Lebanon.saderlex.com. تاريخ الولوج ٢٠٢٣/٤/٢.

[٦٠] محمد متولي دكروري محمد، "دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية" ( وزارة المالية الادارة العامة للبحوث المالية مصر دون تاريخ، ص ٥).

[٦١] Le groupe de projet financement de la Conférence européenne des directeurs de route (C EDR) "partenariat public privé PPP" (secrétariat général de la CEDR Paris 2009), page 3

وجود شركاء من القطاع العام والخاص، الاتفاق على الاهداف والاستراتيجيات، وجود المنافع المتبادلة والالتزام بالموارد، تنوع الانشطة والمسؤولية المشتركة والمساءلة[٦٢].

ونستخلص من هذه التعريفات المتعددة بأن: الشراكة هي علاقة قانونية تعاقدية تنشأ بين جهة عامة خاضعة للقانون العام وجهة خاصة خاضعة للقانون الخاص وتكون المدة طويلة نسبياً وذلك من أجل تسيير أو إستغلال مرفق عام لتلبية حاجات المستفيدين بشكلٍ دائم وبنوعية جيدة وسعر مثالي مما يخفف أعباء مالية عن كاهل الجهة العمومية ولا تزيد على موازنتها أي نفقات جديدة، ويتم من خلال هذه العلاقة توزيع المخاطر بين الجهتين.

ومن خلال تعريفنا للشراكة سيتم تمييز عقد الشراكة عن العقود التقليدية.

## الفرع الثاني: تمييز عقد الشراكة عن العقود التقليدية

قد يعهد الشخص العمومي إلى شركة خاصة مهمة مركّبة تشمل التصميم والبناء والتسليم دون التشغيل والإستثمار إن هذا النوع من الصفقات لا يُعتبر من عقود الشراكة لأن الجهة المتعاقدة هي صاحبة العمل، لا يوجد تمويل مسبق من الشريك الخاص ولا يوجد دفع مؤجّل من قبل الشريك العمومي بل تخضع العلاقة المالية للأحكام التي تخضع لها الصفقات العمومية التقليدية المنصوص عنها في المادتين ١٣٧ ، ١٣٨ من قانون المحاسبة العمومية[٦٣].

ينظر المجلس الكندي للمشاركة بين القطاعين العام والخاص للشراكة على أنها: "عمل تعاوني بين القطاعين العام والخاص مبني على ما يتمتع به كل قطاع من خبرات لتحقيق هدف مشترك في الوقت الذي يسعى فيه كل منهما نحو تحقيق المصالح الخاصة به"[٦٤]. والمنتدى الاقتصادي العالمي يذهب لتعريف الشراكة بين

---

[٦٢] هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، العدد ٣١، ج ٤، مصر، ٢٠١٦.

[٦٣] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م. س، ص ٣٠.

[٦٤] وليد شوافقة، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول النامية، ورقة مقدمة لمؤتمر الشراكة بين القطاعين العام والخاص( عمان، المنظمة العربية للتنمية الإدارية)، يوليو ٢٠٠٨ ، ص ٥ .

القطاعين العام والخاص على أنها: "إتفاق طوعي بين فاعلين متعددين ومتساويين من قطاعات مختلفة مسبقاً يتفقون على العمل معا للوصول الى هدف مشترك أو تحقيق حاجة محددة تتضمن المشاركة في المخاطر والمسؤوليات والوسائل والكفاءات"[٦٥]. إن مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص يشير الى " ذلك المنهج أو الاداة او السياسة التي يشترك فيها كل من القطاعين العام والخاص وأطراف اخرى بمواردهم وخبراتهم وتقنياتهم لتحقيق هدف مشترك، ويشترك كل منهما في العائد، ويتحمل فيها المخاطر المحتملة مع المحافظة على الهوية التنظيمية لكل من الطرفين"[٦٦].

لا يوجد تعريف موحد لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ولا نموذج شامل للشراكة في أوروبا حيث الإطار القانوني والتعاقدي المتبّع يتلائم مع المتطلبات القانونية القائمة في كل بلد. هناك توافق بين التشريعات والمعايير الأوروبية والبنك الدولي على وجود مميزات خاصة تسمح بإعتبار العقود مع القطاع الخاص عقود شراكة[٦٧].

وبناءً عليه لا بد من تحديد الفرق بين عقد الشراكة والخصخصة (فقرة اولى) وعقد الشراكة وعقد الصفقات العمومية (فقرة ثانية) وعقد الشراكة وعقد الإمتياز (فقرة ثالثة).

## فقرة اولى: عقد الشراكة والخصخصة

عقد الشراكة هو عقد إجمالي مركّب يشكّل إستثناء على مبدأ تقسيم الصفقه المكرّس في قوانين الصفقات العمومية المعاصرة. فعقود الشراكة تشمل ثلاث مهمات على الأقل يؤمنها الفريق الخاص؛ مهمة تمويل مسبق، بناء وتحويل، صيانة إستثمار وإدارة وكذلك مهمة التصميم وتقديم الخدمات[٦٨].

وهذه العقود هي عقود طويلة الأجل تحدد مدّتها حسب مدّة إستهلاك المنشآت والتجهيزات، تحول الشريك إلى صاحب العمل، فالجهة المتعاقدة لا تتولى الإدارة التقنية ولا تصبح مالكة للمنشآت إلا بعد نهاية مدة عقد الشراكة.

---

[٦٥] محمد محمد ابو سريع علي ، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في توفير الخدمات العامة ، م. س.

[٦٦] عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم– النماذج– التطبيقات) ص ١٥.

[٦٧] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م. س ، ص ٣٠.

[٦٨] جان العلية، المرجع أعلاه، ص ٣٠.

اما الخصخصة تؤدي إلى إنتقال نهائي إلى ملكية القطاع الخاص لموجودات كانت سابقاً ملكاً للقطاع العام، بالتزامن مع انتقال كامل للمسؤولية للقطاع الخاص لناحية تقديم الخدمة أو السلع للمستفيدين منها، أما عقود الشراكة تحافظ على ملكية المشروع للقطاع العام مع دور فاعل ومستمّر للشريك الخاص في المشروع، والخصخصة لا ترد إلا على مرافق عامة موجودة عكس الشراكة التي تشمل مرافق عامة تنشأ لاحقاً علماً أن إدارة مرفق عام موجود لا يدخل ضمن الخصخصة لأنها لا تؤدي إلى نقل ملكية المرفق للقطاع الخاص فالعلاقة في الشراكة مستمرة دائمة ومنظمة بين القطاعين وهي في سعيّ دائم لتحديث وإدارة البنى التحتية على قاعدة التمويل من القطاع الخاص[٦٩].

أما في الخصخصة فهناك محدودية لتحكّم الدولة في جودة المنتج أو الخدمة في حين أن الشراكة مع الدولة تفرض شروطاً ومعايير فنية في جودة المنتج.

وإذا كانت الخصخصة تعني التخلّي الكامل عن الأصول' فإن الشراكة لا تصل إلى حدّ التخلّي الكامل عن ملكية المرفق بحيث أن ملكية المشروع في ظلّ الشركات المخصخصة تكون للشركة المخصخصة، أما في عقود الشراكة فملكية المشروع تكون للدولة طوال مدة تنفيذ العقد.

وهناك فرق بين مفهوم الخصخصة ومفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فالخصخصة تعني تنازل أو بيع الحكومة لأصول تملكها للقطاع الخاص بهدف تحسين الأداء وخفض التكلفة والأسعار، أما الشراكة فتعني تنازل القطاع الخاص عن أصول قام بتأسيسها للحكومة مقابل مزايا تغطي كلفه التأسيس مع هامش ربح، وبهدف توفير خدمات معينة وبجودة أفضل وكلفة أقل، والإثنين يهدفان الى تقديم الخدمات التي تقع ضمن مسؤوليات وواجبات الدولة كخدمات الصحة، التعليم، المطارات، المياه، الصرف والطرقات بجودة أعلى وكلفة أقل[٧٠].

إن طرح مسألة الشراكة تعرّض لإنتقادات العديد منها في غير محلّه الصحيح كالإعتبار مثلاً أن تمويل المشروع من قبل الدولة هو أقل كلفة في حين أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليست بالأمر الجديد في لبنان

---

[٦٩] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م. س، ص ٣٦.

[٧٠] نوف بنت عبد العزيز الغامدي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الهيمنة الى المنافسة ٢٠١٧/١٢/٢٤ htttp://multapasbar.com تاريخ الدخول ٢٠٢٤/٣/٢٣.

ونذكر على سبيل المثال العقد المبرم مع شركة IBC لمعالجة النفايات في صيدا وعقد شركة ليبان بوست المتعلّق بخدمات البريد وعقد شركة فال الخاص بميكانيك السيارات بحيث أن الدولة لم تتكبّد نفقات هذه المشاريع وحققت وفراً جراء ذلك[٧١].

ويتم الخلط بين الشراكة والخصخصة، مع العلم أن الخصخصة تنطوي على بيع الأصول أما الشراكة فتنطوي على شراء الاصول والخصخصة تحوّل جميع المخاطر والفوائد للقطاع الخاص اما الشراكة فتحوّل بعض المخاطر للقطاع الخاص. وفي الخصخصة تستوفي الدولة مبالغ لقاء تحويل المشروع الى القطاع الخاص أما في عقود الشراكة فالدولة تسدّد للقطاع الخاص مبالغ لقاء تقديم الخدمات وتحويل المشروع اليها[٧٢].

## فقرة ثانية: عقد الشراكة وعقد الصفقات العمومية

إن الصفقات العمومية هي توريد سلع أو خدمات أو عقود مقاولة لتنفيذ أشغال، وهذه الصفقات في الأصل ممولة من الموازنة العامة وتخضع لقاعدة توفر الإعتماد وتخصيصه قبل الشروع في إجراءات الصفقة العمومية. فهي لا تعتبر عقود شراكة لان مسؤولية القطاع الخاص تقتصر على التوريد أو تنفيذ الأشغال مع ضمان عيوبها وصيانتها، ولا تصل حد تحمل المخاطر الناتجة عن فشل أو نجاح هذه المشاريع[٧٣].

Avec un partenariat public-privé, les risques et les bénéfices du projet sont partagés entre le secteur public et le secteur privé tandis qu'avec la méthode conventionnelle d'approvisionnement, c'est le gouvernement qui assume la plupart des risques. [٧٤]

يندرج تحت عقود الصفقات العامة ما يُعرف بعقد إلتزام الأشغال العامة ( Adjudication de travaux) "وهو عقد بمقتضاه يقوم شخص عام بتكليف متعهد بتنفيذ أشغال عامة يرمي إلى تحقيف مصلحة عامة لقاء

---

[٧١] الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان الدليل التوجيهي الجمهورية اللبنانية المجلس الاعلى للخصخصة، الطبعة الاولى، سنة ٢٠١٣ ، صفحة ٥٣.

[٧٢] المفهوم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهميته الحيوية للإقتصاد اللبناني ، saderlex Lebanon .com http; //Lebanon.saderlex.com

[٧٣] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م. س، ص ٤٠ .

[٧٤] Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation .

بدل معين هو السعر أو الثمن[٧٥]". ولعل ما يميز عقود إلتزام الأشغال العامة أنها خاضعة لمبدأ الدفع المباشر والجزافي (Forfaitaire) فقد نصت المادة ٩٦ من قانون الصفقات العامة الجديد الفرنسي الصادر بالمرسوم رقم ٢٠٠٦ – ٩٧٥ تاريخ ١ آب ٢٠٠٦ ما يلي :

“est interdit l’insertion dans un marché de toute clause de paiement différé.

فبموجب هذه المادة يمنع إدخال أي بند في عقود الصفقات العامة من شأنه أن يسوغ تأجيل الدفع. وكان قد أعتبر مجلس شورى الدولة الفرنسي أن هذا المبدأ هو من الإنتظام العام ولا يمكن الإتفاق على مخالفته من قبل الفرقاء.

وانطلاقاً مما تقدّم يمكننا أن نعرف أين يكمن الإختلاف الكبير بين عقود الصفقات العامة وعقود الشراكة، في طريقة الدفع والتمويل بالإضافة إلى كون عقد الصفقات عقداً قصير الأجل نسبياً ( ٣ إلى ٦ سنوات ) خلافاً لعقد الشراكة الذي يمكن أن يمتد على أكثر من عشرين سنة. فتمويل الأشغال العامة يقع على عاتق الدولة، ويرصد له إعتماد في الموازنة ويقوم المتعاقد مع الدولة ( المتعهد ) بقبض أتعابه مباشرةً منها.

(paiement public immédiat non étalé.[76])

أما في تمويل مشروع عقد الشراكة فهو يقع على عاتق الشريك الخاص الذي يتحمل وحده تكاليف تنفيذ المشروع على أن يدفع له الشخص العام أتعابه تباعاً وطيلة مدة العقد.

ويختلف عقد الشراكة عن عقد الصفقات العامة كون موضوع هذا الأخير يقتصر على قيام المتعهّد بمهمة

واحدة ألا وهي تنفيذ أشغال عامة بهدف تشييد وبناء منشأ عام معدّ لتلبية حاجات جماعية أو مخصص للمنفعة العامة على أن يكون الشخص العام هو المالك الوحيد للمنشأ العام الذي تمّ تشييده.

أما موضوع عقد الشراكة فهو أوسع وأشمل بحيث يتضمّن بشكل عام التمويل والتشييد والصيانة والتشغيل والإدارة وهذه المهام تقع جميعها على عاتق طرف واحد هو الشريك الخاص وكذلك إن المتعهّد في عقد

---

[٧٥] محي الدين القيسي، محاضرات لطلاب الدراسات العليا في الحقوق في المعهد العالي للدكتوراه الجامعة اللبنانية ٢٠١٠.

[٧٦] مايا أنطون طربيه ، دراسة أعدت لنيل شهادة الماستر " النظام القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص دراسة مقارنة" ، قانون عام الجامعة اللبنانية، ٢٠١٣.

الصفقات العامة يتحمّل وحده المخاطر التقنية المتعلّقة بالبناء خلافاً لعقد الشراكة حيث يتم توزيع المخاطربين الشخص العام والشريك الخاص وفق مندرجات عقد الشراكة[٧٧].

إن عقود الشراكة تخرج عن ثلاثة مبادئ جوهرية تحكم الصفقات العمومية التقليدية وهي منع أي دفع مؤجل، إشتراط أن يكون الشخص المعنوي العمومي صاحب العمل، الفصل التام بين مرحلتي التصميم والبناء[٧٨].

في مشاريع الأشغال التقليدية تلعب الجهة المتعاقدة دور صاحب العمل والمقاول دور صاحب الأشغال، تحدد الجهة المتعاقدة ما ينبغي بناؤه وكيف يُبنى وبأية وسيلة فتضع مواصفات تقنية شاملة ومفصّلة للغاية لنوع الأشغال والخدمات، أي يكون الأرتكاز على الخدمات وتكون الجهة المتعاقدة مسؤولة عن ضمان ملاءمة المواصفات لنوع البنى التحتية المراد إنشاؤها وإمكانية تشغيل هذه البنى بكفاءة. أما في مشاريع الشراكة تحدد الجهة المتعاقد ما تحتاج من البنية التحتية المزمع إنشاؤها تاركةً للشريك الخاص مسؤولية إقتراح أفضل الحلول لتلبية تلك الحاجة شرط التقيّد بالنظام والسلامة العامة والمعايير البيئية والإجتماعية المقبولة دولياً. فالجهة المتعاقدة تركّز على النتائج المتوقعة ( المخرجات ) أي الخدمات والسلع التي ينبغي توفيرها بدل من التركيز على التفاصيل التقنية للأشغال التي يتعيّن تنفيذها أو الوسائل التي تُستخدم لتوفير تلك السلع والخدمات. يتميّز نظام الشراكة بأنه مدخل تمويلي وتشغيلي لمشروعات البنية التحتية، فينتقل الدور التقليدي للمتعاقد مع الإدارة من كونه مورد خدمات أو مواد أو منفذ أشغال إلى دور الشريك في تشغيل المرفق العام.

ومن خلال هذه الفقرة سوف ننتقل لتمييز عقد الشراكة عن عقد الإمتياز.

---

[٧٧] مايا أنطون طربيه ، دراسة أعدت لنيل شهادة الماستر " النظام القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص دراسة مقارنة، م.ذ .

[٧٨] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م. س ، ص ٤١،٤٢.

## فقرة ثالثة: عقد الشراكة وعقد الإمتياز (contrat de concession)

إن إسلوب الإمتياز كأحد طرق إدارة المرافق العامة وخاصة في مجال الاتصالات، الكهرباء تطوير المدن الصناعية وتشغيلها هو الوسيلة الأنجح لكسر الروتين الاداري والاداء الحكومي والتخلص منه، لأن المرافق بحاجة الى المرونة والسرعة والإئتمان ويلزمها رؤوس أموال متجددة وخبرة وإبداع[٧٩].

إن الإمتيازات هي عقود إدارية تعهد بموجبها الجهة مانحة الإمتياز إلى شخص من القطاع الخاص مهمة تأمين حاجات المجتمع من خدمات معينة عن طريق إنشاء وتشغيل مرفق خاص على نفقته ومسؤوليته مقابل حق تقاضي مبالغ نقدية من المنتفعين تحت إشراف ورقابة الجهة الحكومية وذلك لمدة زمنية طويلة تتراوح بين ١٥ و ٣٥ سنة وفق بعض التشريعات يتم في نهايتها إعادة أصول المرفق العمومي إلى الجهة المتعاقدة. أهمية هذا النوع من المشاريع تكمن في تحمّل صاحب الإمتياز كامل النفقات الرأسمالية والتشغيلية للمشروع، بالمقابل تضمن له الدولة ممارسة نشاطه بمنأى عن أي منافسة[٨٠].

إن المقارنة بين عقد الإمتياز وعقد الشراكة لها أهمية كبيرة فالعقدين يحملان الكثير من أوجه الشبه مما دفع بعض الفقهاء إلى إعتبار إن عقد الإمتياز هو عقد شراكة تقليدي (contrat de partenariat classique)

وقد عرفت عقود الإمتياز انتشاراً واسعاً في الدول الخاضعة للقانون الروماني، كفرنسا ولبنان، حيث قامت الدول من خلالها بتفويض إدارة وإستثمار المنشآت العامة والمرافق العامة إلى أشخاص من القانون الخاص وهذا ما عُرف بالإدارة المفوضة (la gestion délégué ). وبنيت تجربة عقود الإمتياز عن طريق الإجتهاد الفرنسي الذي حدد خصائصها ومعاييرها مستنداً الى واقع الحال والى ضرورة إشراك القطاع الخاص في خدمات ووظائف القطاع العام.

وقد أعطى مفوض الحكومة chardenet تعريفاً لعقد الإمتياز[٨١] واعتبر أنه عقد يتم بموجبه تكليف فرد أو شركة بتنفيذ منشأ عام أو بتحقيق مرفق عام، على نفقته الخاصة مع أو من دون إعانة مالية أو ضمانات لقاء

---

[٧٩] جهاد زهير ذيب الحرازين – الأثار المترتبة على عقد الإمتياز دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥ ، ص ١٣.

[٨٠] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م. س ، ص ٣٧.

[٨١] CE, 30 mars 1916, Affaire du gaz de Bordeaux, RDP 1916, p: 213

أجر يستوفيه عن طريق إستثمار المنشأ العام أو تشغيل المرفق العام مع الحق بتقاضي جعالات من المستفيدين من المنشأ العام أو من المنتفعين من المرفق العام.

“c’est le contrat qui charge un particulier ou une société d’exécuter un ouvrage public ou d’assurer un service public a ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d’intérêt, et que l’on rénumere en lui confiant l’exploitation de l’ouvrage public ou l’exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l’ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service” public. [82]

فعقد الإمتياز هو "عقد إداري تعهد الإدارة بمقتضاه، إلى فرد أو شركة خاصة، إدارة مرفق عام إقتصادي، وإستثماره لمدة من الزمن، تحت إشراف الإدارة ورقابتها. فيقوم الملتزم بإدارة المرفق العام، على مسؤوليته ونفقته، بواسطة عماله، مقابل بدلات مادية وعينية، ومنها: الرسوم التي يتقاضاها الملتزم مباشرة من المنتفيعن والمرفق العام"[٨٣].

إن القانون الفرنسي خلا من أي نص قانوني يعرّف عقد الإمتياز لحين صدور القانون رقم ٢٠٠١ – ١١٦٨ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١١ (loi murcef) [٨٤] الذي أُدخلت مواده إلى القانون رقم ٩٣ – ١٢٢ تاريخ ١٩٩٣/١/٢٩ (loi sapin) [٨٥] والذي عرّف في مادته الثالثة[٨٦] عقد تفويض المرفق العام على أنه "عقد يقوم من خلاله أحد الأشخاص المعنويين من القانون العام بتفويض شخصاً من القانون العام أو الخاص إدارة مرفق عام ويكون أجر هذا الأخير مرتبط بشكل أساسي بنتائج تشغيل المرفق العام. ويُمكن أن يُطلب من الشخص المفوَّض بناء المنشآت أو تملّك أموال لازمة للمرفق.

“Une 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

---

[٨٢] CE, IBID

[٨٣] ألياس ناصيف، عقد ال BOT، "سلسلة أبحاث قانونية مقارنة"، ٢٠٠٦ ، ص ٤٢.

[٨٤] Loi portant Mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier

[٨٥] Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

[٨٦] Article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales

délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement lié au résultat de l'exploitation du service. le délégataire peut-être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service."[87]

أما في القانون اللبناني فلا يوجد أي نص أو قانون خاص بعقود الإمتياز إلّا أن الدستور اللبناني نصّ في المادة ٨٩ منه أنه " لا يجوز منح أي إلتزام أو أي امتياز لاستغلال مورد من مواده ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي إحتكار إلّا بموجب قانون وإلى زمن محدود[٨٨]." ونتيجة لذلك يجب صدور قانون عن المجلس النيابي من أجل إبرام أي عقد امتياز مرفق عام يسمح بإستثمار المرفق العام من قبل القطاع الخاص ولمدةٍ محدودة. وإنطلاقاً من ذلك فإن أوجه الشبه بين عقود الإمتياز وعقود الشراكة تكمن في:

١- مدة العقد الطويلة نسبياً إذ يمكن أن تتراوح بين العشرين والخمسة والعشرين سنة.

موضوع العقد: كونه لا يقتصر على عمل واحد كتشييد منشأ عام كما الحال في عقود إلتزام الأشغال العامة مثلاً بل يتعدّى ذلك ليطال الصيانة والإدارة والتشغيل.

(Objet multi-fonctionnel: conception, construction, maintenance,gestion et exploitation)

**وأما الإختلاف بين عقد الشراكة وعقد الإمتياز:**

فيتمثّل في طريقة الدفع علماً إن التمويل يقع على عاتق الشخص الخاص في كلا العقدين،( Financement privé ) إلا أن الشريك الخاص في عقد الشراكة يقوم فيما بعد بإستيفاء أتعابه من الشخص العام تباعاً وطيلة مدة العقد (paiement public étalé) أما في عقد الإمتياز فإن المتعاقد مع الدولة يُعطى له الحق بتقاضي جعالات (redevances) من المستفيدين والمنتفعين من المنشآت العامة أو المرفق العام مباشرةً مع إمكانية أن يتقاضى أيضاً ثمن من الشخص العام (paiement par l'usager ou mixte ).

وفي مدى تحمّل الشخص الخاص المخاطر المتعلّقة بالعقد، ففي حين تكون المخاطر موّزعة بين الشخص العام والشريك الخاص في عقد الشراكة حيث يتحمّل الأخير إجمالاً مخاطر البناء والتشغيل، يتحمّل المتعاقد

[٨٧] Article L. 1411-1, IBID

[٨٨] الدستور اللبناني ، الباب الرابع، المادة ٨٩ .

مع الدولة في عقد الإمتياز بالإضافة إلى مخاطر البناء والتشغيل مخاطر الطلب[٨٩] ( risques de demande).

وبناءً على ذلك سنتناول في المبحث الثاني مدى تطور مفهوم صور الشراكة.

## المبحث الثاني: مدى تطور مفهوم صور الشراكة المستخدمة في تسيير المرفق العام

إن المفاهيم التقليدية للعقود قد تغيرت وبعض العقود التي كانت تعتبر بامتياز من العقود الادارية لم تعد كذلك وبعض العقود اصبحت من العقود المتعلقة بمصالح التجارة الدولية ولا تطبق عليه القوانين الادارية حتى ولو كان أحد اطرافه الشخص العام وتشارك هذه العقود في تسيير وإدارة المرفق العام وتتضمن بعض البنود الخارقة إنما تخضع لقوانين التجارة الدولية وللنظام العام الدولي وللإتفاقيات والمعاهدات بين الدول التي تأتي مرتبتها بعد الدستور وقبل القوانين الوضعية المطبقة داخلياً.

إن هذه العقود الحديثة لم تعد تنحصر بالأمور البسيطة والسطحية ولا تتوقف عند المشاركة بالادارة او التسيير بل أصبحت تطال حتى الملكية او جزء منها[٩٠].

إن تبدل مفهوم المرفق العام ومفهوم المصلحة العامة وتبدل ارتباط هذه المفاهيم بضروره تأمينها فقط على يد القطاع العام حيث أصبح للقطاع الخاص دور أساسي فيها وبدأ يحلّ تدريجياً مكان القطاع العام.

وبناءً عليه سنتناول صور الشراكة المستحدثة (مطلب الأول) ومعايير عقد الشراكة وعيوبه (مطلب ثاني)

### المطلب الأول: صور الشراكة المستحدثة

تعيش الدول اليوم في عصر تمتزج فيه مكونات الاقتصاد المختلفة بشكل متناغم لتحقيق التنمية المستدامة وتلبية احتياجات المجتمع، وفي هذا السياق يظهر مفهوم "الاقتصاد المختلط" كنمط اقتصادي يجمع بين مكونات القطاعين العام والخاص بهدف تحقيق التوازن بين الربح والمصلحة العامة. وكذلك يظهر اليات مبتكره لتمويل مشاريع البنية الاساسية حيث تعد عملية إنشاء المرافق العامة والكبرى من العمليات التي تثقل كاهل الدولة،

---

[٨٩] مايا طربيه، دراسة أعدت لنيل " شهادة الماستر ،الجامعة اللبنانية ".

[٩٠] رئيف خوري – رسالة لنيل " شهادة الماستر في القانون العام"، م.س.

لما يترتب عليها من كلفة مالية كبيرة ترهق الخزينة العامة خاصةً بعد التطور الاقتصادي وإزدياد حجم المشاريع الصناعية التي يتوجب على الدولة القيام بها في كافة المجالات من اجل النهوض والارتقاء بالإقتصاد الوطني وهذا ما يسمى بنظام البناء والتشغيل ونقل الملكية وهو المعروف إختصاراً بإصطلاح البي او تي.

وبناءً عليه سنتناول أسلوب الاقتصاد المختلط وعقد البي أو تي (فرع أول) والشراكة بين القطاعين العام والخاص (فرع ثاني)

## الفرع الاول: أسلوب الاقتصاد المختلط أو المشروع المشترك وعقد البي أو تي

تعرف شركة الاقتصاد المختلط بأنها شخص معنوي من أشخاص القانون الخاص حيث يشترك في تكوين رأس ماله وإداراته احد اشخاص القانون العام أو اكثر مع أحد اشخاص القانون الخاص فرد أو شركة أو أكثر بهدف تحقيق مهمة ذات نفع عام او إدارة مرفق عام. وغالباً، تأخذ شكل شركة المساهمة وال أو الشركة المغفلة وتهدف الى ادارة مرفق عام صناعي او تجاري، وذلك في المجالات الاقتصادية المتنوعة كالنقل والطيران وانتاج الطاقة[٩١].

ووصف الشركة بالإقتصاد المختلط غير مرتبط بإستحواذ الشخص المعنوي العام على غالبية الحصص أو أسهم الرأسمال فمساهمة القطاع العام في رأسمال الشركات المختلطة في لبنان كانت ذات نسبة أقل من مساهمة القطاع الخاص.

### فقرة اولى: تعريف الشركات ذات الإقتصاد المختلط

هي نوع خاص من الشركات المغفلة يقوم على الاشتراك بين الدولة او اية مؤسسة عامة اخرى من جهة، ورؤوس الاموال الخاصة من جهةٍ اخرى، من أجل إستثمار مشروع تجاري[٩٢].

وقد وضعت لهذه الشركة عدة تعاريف نبين أهمها:

---

[٩١] محمود سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، م.س ، ص ٥٢.

[٩٢] الياس ناصيف، الشركات التجارية، منشورات عويدات، بيروت ١٩٩٢، ص ٤٥١.

La Société d'économie Mixte est une société commerciale qui dans ses lignes essentielles, est soumise aux lignes d'ordinaire des sociétés anonymes, mais dont le capital est l'administration appartiennent à des particuliers ou à des groupements et à une ou plusieurs collectivités[93].

- on donne le nom d'économie mixte à une forme d'exploitation dans laquelle l'État, ou une autre collectivité publique, s'associe au capitaux privés[94].

شركة الاقتصاد المختلط هي شركات مساهمة تساهم فيها الدولة او احد فروعها مع رؤوس الاموال الخاصة، وسميت كذلك لقيامها على مساهمة راس المال العام وراس المال الخاص. ومهما اختلفت التعاريف فهي تؤدي الى غاية واحده هي اشتراك راس المال العام وراس المال الخاص في استثمار مشروع معين، ان هذا النوع من الشركات نشأ في المانيا والسويد ثم ظهر في فرنسا، وفي لبنان عرف هذا النوع من الشركات، فساهمت الدولة بعدة شركات مختلطة منها: مصرف التسليف الزراعي والصناعي والعقاري المنشأ بالقانون الصادر بتاريخ ١٦ تموز ١٩٥٤ ، وقد تعدلت بعض احكامه بموجب المرسوم الاستراعي رقم ٩٤ تاريخ ١٩٧٧.[٩٥]

إن هذا الاسلوب هو من بين الاساليب المتبعة في تسيير المرفق العام، ان إدارة المرفق عن طريق شركات مختلطة ذا طابع صناعي وتجاري هدفها تحقيق الربح وتحقيق النفع العام في آن واحد[٩٦].

فهو يقوم على أساس إشتراك الدولة مع الافراد في اداره مرفق عام ويتخذ صورة شركة مساهمة تكتتب الدولة في جانب من أسهمها والأفراد بالجانب الآخر وتخضع هذه الشركة لأحكام القانون التجاري وإحتفاظ السلطة العامة بكونها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الادارة وان يكون رأيها هو الاساس عبر الرقابة الفعالة التي تقوم بها على الشركة في حساباتها وأعمالها.

يمكن ان يدار المرفق العام من قبل شركة اقتصاد مختلط، يشترك في رأس مالها القطاع العام والقطاع الخاص. وهذه الطريقة اعتمدت في لبنان وفرنسا، حيث تكون مساهمة الدولة فيها بأكثرية رأس المال. وفي لبنان تأسست اول شركة اقتصاد مختلط بموجب القانون الصادر سنة ١٩٥٤ الذي انشأ مصرف التسليف الزراعي والصناعي

---

[٩٣] Perroux: société d'économie mixte et système capitaliste;
Laufenburger: l'intervention de l'État dans la structure économique
[٩٤] Ripert et Roblot: société d'économie mixte No 1693

[٩٥] الياس نصيف، الشركات التجارية، م. س، ص ٤٥٢.

[٩٦] دراسة عن أساليب إدارة المرفق العام ، م. س.

(حددت مساهمة الدولة بنسبة ٤٠% من راس المال). ثم سنة ١٩٦٢ نشأت شركة تهتم بتجارة الفاكهة ثم شركة الطيران الوطنية ومصرف الاسكان وشركة تلفزيون لبنان ١٩٧٧[٩٧].

إن ادارة المرفق ادارة مختلطة عبر الادارة والأفراد هو نوع من التعاون بين الافراد والسلطة العامة للوصول الى ادارة ناضجة وربح معقول واهم شركات الاقتصاد المختلط موجودة في الدول الاوروبية كوسيله لادارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي لا سيما فرنسا في ادارة مرافق النقل والطاقة ما يحقق فائده في تخليص المرفق العام من تعقيدات واجراءات الادارة عبر الأسلوب المباشر ويخفف العبء عن السلطة وتتفرغ لادارة المرفق العام ويساهم في توظيف رأس المال الخاص لما يخدم التنمية الاقتصادية[٩٨].

يمتاز هذا الأسلوب بانه الاكثر تجسيداً للشراكة بين القطاعين العام والخاص حيث يساهم الشركات في تمويل المشروع وتأمين الاصول اللازمة للتشغيل ويقومان معاً بإدارة المشروع وتحمل النتائج فيكون لكل منهما مصلحة في نجاح المشروع وتحقيق افضل إنتاجية وقد نصّ عدد من التشريعات اللبنانية على إنشاء شركات مختلطة لإدارة مرافق عامة اقتصادية سواء في مجال السياحة او الزراعة او الاسكان، ومن أمثلة شركات الإقتصاد المختلط التي تدير مرافق عامة: مصرف التسليف الزراعي والصناعي والعقاري، مصرف الإسكان المصرف الوطني للإنماء السياحي والصناعي، الشركات المختلطة لتصريف الثمار اللبنانية، تلفزيون لبنان قبل تحويله لشركة وطنية[٩٩].

ولكن إن هذا الأسلوب تشوبه بعض السيئات ومنها ان الدولة تقوم بدور مزدوج فهي من ناحية أحد مشغلي المشروع ومن ناحية ثانية تتولى مهمة الإشراف والتنظيم وهو ما يخلق نوعا من تعرض المصالح كما ان إختيار الدولة للشريك يخضع لتفاوض مباشر بعيدا عن الاجراءات التلزيم وقيوده فيُخشى عدم شفافية الاجراءات[١٠٠].

---

[٩٧] هيام مروة، طارق المجذوب، الوجيز في القانون الإداري الخاص، م . س، ص ٩٧ .

[٩٨] المرجع الإلكتروني للمعلوماتية ، ALMERYA.com.

[٩٩] محمود سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، م.س ص ٥٢.

[١٠٠] مروان محي الدين قطب النظام القانوني الحديث للشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان الحياة النيابية المجلد ١٠٦، ٢٠١٨ ، ص ٤٥ وما يليها.

## فقرة ثانية: الشركة الوطنية أو الشركة التي تكون الدولة المساهم الوحيد فيها

الشركة الوطنية وهي شركة تجارية ذات الشكل المغفل تستعمل الدولة فيها تقنية أشخاص القانون الخاص في سبيل تحقيق نشاطات تجارية أو صناعية، فهي شركة مساهمة يمتلكها شخص معنوي عام بمفرده او يساهم فيها مع غيره من اشخاص القانون العام لتحقيق مشروع ما او إدارة مرفق عام. وقد أعتمدت بعض الدول هذا الأسلوب الى جانب المؤسسات العامة كوسيلة ملائمة لسياسة التأميم اذ بهذه الطريقة تنتقل ملكية المشروع الخاص الى القطاع العام مع إبقائه خاضعاً للنظام القانوني الذي هو عليه، أي إدارته وتسييره بأسلوب المشاريع الخاصة مثلاً في مصر كان للتأميمات عام ١٩٥٤ الدور البارز في ظهور هذا الاسلوب تحت عنوان شركات القطاع العام، وفي فرنسا سنه ١٩٤٦ طبقت نظرية الشركة الوطنية للتأميمات بالإضافة الى أسلوب المؤسسة العامة[١٠١].

**<u>أما في لبنان</u>**، لم يستعمل الشركة الوطنية كأداة لإدارة المرفق العام بإعتبار ان التأميم قد أفرغ المرافق العامة في المؤسسة العامة، ولكن مع تخصيص قطاع الإتصالات في لبنان لا سيما الهاتف الثابت فمن المتصّور إنشاء اول شركة وطنية من نوعها بإعتبار ان الحكومة قد أحالت الى مجلس النواب مشروع قانون، يرمي إلى تحويل شركه أوجيرو وقسم التشغيل في وزارة الإتصالات السلكية واللاسلكية الى شركة مساهمة تملك الحكومة كامل أسهمها تحت تسمية إتصالات لبنان Liban Telecom ليصار الى خصخصتها فيما بعد، واذا كان إحتمال إنشاء الشركة الوطنية في لبنان كمرحلة من مراحل الخصخصة إلا أنّ هذه الاخيرة وبصورة عكسيه أدت الى تقليص حجم ودور الشركات الوطنية. وقد اعتمد لبنان هذه الطريقة فيما يتعلق بشركة تلفزيون لبنان (ش.م.ل) والتي كانت من شركات الاقتصاد المختلط، حيث عمدت الدولة اللبنانية الى شراء كامل الأسهم بعد ان كانت تشارك القطاع الخاص في ملكيتها لهذه الأسهم[١٠٢]. وتخضع الشركة الوطنية للرقابات التي تخضع لها المؤسسات العامة وقد اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني ان شركة تلفزيون لبنان تبقى خاضعة لاحكام

---

[١٠١] وليد جابر التفويض في إدارة وإستثمار المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٩ ، ص ٤٧٩.

[١٠٢] القانون رقم ٣٨٨ تاريخ ١٩٩٤/١١/٤ .

القانون الخاص طالما لم يتم اعتبارها من اشخاص القانون العام بنص صريح، وذلك رغم انها مملوكة بكامل أسهمها من قبل الدولة اللبنانية[١٠٣].

فما هي السمات العامة للشركة الوطنية؟

١- إن الشركة الوطنية لا تشكل بحدّ ذاتها وسيلة لإدارة المرفق العام بل هي أساس قانوني لما يسمى بالمشروع العام وهو الذي يدير المرفق العام تحت شكل الشركة الوطنية

٢-إن الشركة الوطنية لا تقوم على اساس مرفق عام بل هي وحدة إقتصادية تقوم على مفهوم المشروع العام فالدولة تلجأ الى هذا الأسلوب لتحقيق النفع العام إنما خارج الاطار المرفقي، كما تستخدمه كوسيلة للقيام والنهوض بمشروع إقتصادي ذات صلة بالإقتصاد القومي وكمنافس لمشاريع خاصة فالشركة الوطنية وإن انبثقت عن الشخص المعنوي العام فهي ليست بالضرورة مكلفة بتحقيق مهمة مرفقية اي إدارة المرفق العام الا بتوافر معايير وشروط وضعها الاجتهاد الإداري وهي تحقيق منفعة عامة خاضعة لرقابة السلطة العامة، التمتّع بمظاهر إمتيازات السلطة العامة.

٣- إن الشركة الوطنية تخضع بالكامل لرقابة السلطة العامة سواء من الداخل من خلال مساهمتها المنفردة او من الخارج بواسطة الوصاية وهي بذلك تتشابه مع أسلوب الادارة المباشرة والإرتباط بالمركزية الادارية وما ينتج عنها من سلطه تسلسليه او رئاسية[١٠٤].

## فقرة ثالثة: عقد البي أو تي

عقود ال BOT (بناء- تشغيل – نقل ملكية ) وهي من نماذج الشراكة الجديدة والمستخدمة على نطاق واسع في مختلف أنواع الأنشطة، والمشترك هو تحمّل الشريك الخاص مسؤولية التمويل والمخاطر ويتم إستيفاء النفقات والأرباح من رسوم المستخدمين أو من بيع المنتج أو بدفعات من الحكومة على امتداد مدة المشروع

---

[١٠٣] م.ش.د رقم ٣٢٧ تاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٣.

[١٠٤] وليد حيدر جابر رسالة لنيل " شهادة الماستر في القانون العام طرق إدارة المرافق العامة" ، الجامعة اللبنانية، بيروت ٢٠٠٠ .

وبعد الإنتهاء يتم تحويل ملكية المشروع إلى الحكومة[١٠٥]. ان إصطلاح البي او تي هو إختصار لكلمات الانجليزيه ثلاث هي Build البناء التشغيل Operate نقل الملكيات Transfer ويقابلها بالفرنسية المصطلح C.E.T أي البناء construction الإستثمار Exploiter نقل الملكية Transférer. وهذه الكلمات تستعمل للدلالة على المشاريع التي تمنحها الدولة بواسطة الإمتياز الى القطاع الخاص بهدف إقامة البناء وتشغيل المشروع الذي يعود غالباً الى البنية التحتية وذلك لحساب القطاع العام وإدارته ومؤسساته العامة ضمن مهلة محدودة لتنقل بعدها ملكية المشروع الى الدولة أو احد أشخاص القانون العام[١٠٦].

ويُعتبر هذا الأسلوب من أحد أشكال تقديم الخدمات تمنح بمقتضاه الجهة الحكومية لفترة من الزمن أحد الإتحادات المالية الخاصة شركة المشروع الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تقترحه الحكومة بالإضافة إلى الإستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافية لتسترد شركة المشروع تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عائدات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الإتفاق، وتنتقل ملكية المشروع وفقاً لشروط التعاقد أو الإتفاق إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل تم الإتفاق عليه مسبقاً.

إن هذا الإسلوب يحوّل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص إضافة إلى أنه يُفيد الحكومة في الإستفادة من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيا المتقدَّمة، ويعتبر عاملاً من عوامل جذب الإستثمارات الوطنية والأجنبية الكبرى[١٠٧].

إن عقد البناء والتشغيل والتحويل "Build – Operate – Transfer "BOT هو عبارة عن عقد امتياز مع نقل ملكية بعض الأصول إلى الشريك الخاص ويكون بموجبه الشريك الخاص مسؤول عن تصميم وبناء المرافق

---

[١٠٥] إحسان بكاكرة ، رسالة لنيل " شهادة ماستر بحثي دور الشراكة في القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع وتسيير المرافق العامة" ، جامعة العربي بنمهيدي ام البواقي تاريخ ٢٠٢٠/٧/١٣.

[١٠٦] ملاك فياض، "دراسة أعدت لنيل شهادة الماستر"، الجامعة اللبنانية – م.س، ص ٢ .

[١٠٧] هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، م. س.

ثم تشغيلها وصيانتها، وعند نهاية الفترة المحدّدة والتي تتراوح بين ٢٠ إلى ٣٠ سنة تعود ملكية الأصول إلى القطاع العام. ويصبح القطاع الخاص مالكاً ومسؤولاً عن المرفق ويخضع لهيئة رقابية[١٠٨].

إن هذا النوع من العقود يتطلب إستقراراً سياسياً وإقتصادياً ملائماً وأن تتواجد بيئة قانونية وتنظيمية محددة وغيرها من العوامل الجاذبة والملائمة للإستثمار الأجنبي وكلها متطلبات غير ثابتة ومتغيرة طبقاً للظروف الدولية والإقليمية والمحلية.

فهو من أحد الأساليب الحديثة في تسيير المرفق العام وكان أول ظهور له في فرنسا عام ١٩٨٧ وهو عقد إداري يقوم على تسيير المرفق العام الصناعي والتجاري المحلي لمدة محددة تنتهي بإنتهاء مدة العقد واستخدم المشرع الفرنسي مصطلح تفويض المرفق العام أول مرة بفرنسا سنه ١٩٨٧ وأستخدم مصطلح تفويض المرفق العام في قانون السادس من فيفري ١٩٩٢ الخاص بالادارة اللامركزية للجمهورية وعُرف هذا التفويض على انه طريقة جديدة لتسيير المرفق العام تتشابه مع عقد الإمتياز لان المدة الزمنية طويلة ولكن عقد الإمتياز مدّته اطول كذلك الملتزم يتعهد بتوفير الأموال والمستخدمين بينما في التدبير المفوض تبقى التجهيزات في ملكية الادارة ويحتفظ المفوض له بالمستخدمين مع مراعاة حقوقهم[١٠٩]. إن هذا الأسلوب الحديث لإدارة المرفق العام طبق في مجالات متنوعة في لبنان مثلاً: الهاتف الخليوي، إستثمار كازينو لبنان، مرآب مطار رفيق الحريري الدولي[١١٠]. ويرى البعض إن عقود البي أو تي تدخل في دائرة عقود الدولة في مجال الإستثمار والتي يرى البعض فيها إن طبيعتها الخاصة لا ترجع الى كونها من عقود القانون العام أو عقود القانون الخاص وإنما تستمد هذه الخصوصية من موضوعها وإرتباطها بخطط التنمية في الدولة المضيفة[١١١].

ان هذا النظام يوفر عائدات مالية مهمة ويحسن خدمات المرافق الا أنه لا يعطي النتائج المرجوة الا اذا تمت الرقابة على هذا النظام وتقييم ومتابعة الأعمال للشركة المفوض لها المشروع.

---

[١٠٨] إحسان بكاكرة ، رسالة لنيل " شهادة ماستر بحثي دور الشراكة في القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع وتسيير المرافق العامة"، م.ذ.

[١٠٩] دراسة عن أساليب إدارة المرفق العام ، http://guelma.y007.com.

[١١٠] محمود سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، م.س ، ص ٥٥.

[١١١] محمد بشارة الأسعد، عقود الإستثمار في العلاقات الدولية الخاصة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦ ص ٢١٢ .

ويعد عقد ال BOT من الانظمة الحديثة التي تعتمدها الدول لتنفيذ المشاريع الضخمة الخاصة بالبنية التحتية وغيرها مثل المطارات والجسور ومعناه عقد البناء والتشغيل والتحويل وقّد عُرف هذا العقد على انه إتفاق يتم بين الدولة وشركة متخصصة من شركات القطاع الخاص توكل بموجبه الدولة الى الشركة مهمة القيام بأعمال تدخل في نشاط القطاع العام عن طريق منح هذه الشركة امتيازاً لاجل إنشاء المشروع حيث تقوم الشركة الخاصة بإنشاء المشروع وتمويله على نفقتها على ان يتم تشغيله وادارته لعدد من السنوات وتسترد تكاليف البناء وتحقق ارباحاً من تشغيل المشروع واستغلاله تجارياً وفي نهاية مدة الإمتياز تنتقل ملكية المشروع الى الحكومة ضمن قواعد قانونية وفنية متفق عليها مسبقاً وتقوم الشركة بإستثمار المشروع لحسابها الخاص مده من الزمن ثم تقوم بنقل ملكيته وكل ما يتعلق به الى الدولة او إحدى الادارات او المؤسسات العامة[١١٢].

## الفرع الثاني: الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يتم التمييز بين نوعين من الشراكة، الشراكة التعاونية والشراكة التعاقدية. الشراكة التعاونية تدور حول إدارة الشراكة وتنظيمها على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث تتصف الشراكة بعلاقة أفقية بين أطرافها ويتم اتخاذ القرار بالإجماع بحث يشترك جميع الشركاء بأداء المهمات والواجبات من دون إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضها، أما الشراكة التعاقدية تعنى بترتيبات توصيل الخدمات بموجب عقد بين طرفين تكون العلاقات بين اطراف الشراكة عامودية مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة على النشاط ولا تمارس أداء المهمات بل تعتمد على الأطراف الأخرى تكون تلك الجهة قادرة على إنهاء الشراكة أحياناً بطريقة أحادية استناداً إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص.

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تنطوي على تحالف بينهما يتجاوز العلاقة التعاقدية التقليدية الى العلاقة التعاونية المستمرة من أجل تحقيق هدف مشترك فالشراكة مع القطاع الخاص هي عبارة عن طريقة لتأمين بنى تحتية وخدماتية من خلال التفاهم والتعاون مع شريك تحالفي من القطاع الخاص[١١٣].

---

[١١٢] نادر عبد العزيز شافي، ما هي عقود البي او تي ولماذا يتم إعتمادها ، مجلة الجيش العدد ٣١٨ كانون أول سنة ٢٠١١.

[١١٣] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م س، ص ٢٩.

تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أحدث الطرق التي تم اللجوء اليها لتمويل وإنشاء وتشغيل المرافق العامة. وهذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة يتيح للشخص العام وخاصةً الدولة، للإستفادة من خدمات القطاع الخاص وخبراته وامكانياته المالية، ويخفف العبء على الخزينة العامة ويساهم في تعزيز الاستثمار[١١٤]. والمادة الاولى من القانون رقم ٤٨/ ٢٠١٧ عرفت عقد الشراكة بأنه "مجموعة العقود والملحقات والتعهدات والضمانات التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الشخص العام والشخص الخاص حول المشروع المشترك الذي ينوي الشخص العام تحقيقه. والمشروع المشترك هو، اي مشروع ذو منفعة عامة يساهم فيه القطاع الخاص عن طريق التمويل والادارة وإحدى العمليات التالية على الأقل: التصميم، الانشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة التأهيل والتشغيل".

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تهدف للإرتقاء بجودة الخدمات وتنمية دخل الجهات الحكومية والاستفادة من كفاءة القطاع الخاص وقدراته المالية والفنية، وبالتالي ازاحة عبء التمويل على الدولة ومشاركتها في المخاطر.[١١٥]

واذا كان المشرع اللبناني لم يتطرق لتحديد الطبيعة القانونية لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإنه يمكن إعتباره مستوفياً لشروط العقد الاداري، لأن أحد أطرافه شخص عام وموضوعه مشروع ذو منفعة عامة (مصلحة عامة او مرفق عام) يساهم المتعاقد بتنفيذه (الشريك الخاص او شركة المشروع)[١١٦].

وبناءً على ذلك سنتناول دور الشراكة في تسيير المرفق العام (فقرة اولى) اهمية عقد الشراكة من الناحية الإقتصادية (فقرة ثانية) وفوائد عقد الشراكة ( فقرة ثالثة )

## فقرة أولى: دور الشراكة في تسيير المرفق العام

تعتبر شراكة القطاعين العام والخاص آلية تساعد على زيادة إستثمارات القطاع الخاص بكافة مجالات النشاط الإقتصادي والإجتماعي من أجل الوفاء بإحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة وتكمن

---

[١١٤] محمود سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، م.س ، ص ٥٨.

[١١٥] نوف بنت عبد العزيز الغامدي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الهيمنة الى المنافسة ٢٠١٧/١٢/٢٤ ، م.س.

[١١٦] مروان محي الدين قطب النظام القانوني الحديث للشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان الحياة النيابية، م.س.

أهمية اللجوء الى اسلوب الشراكة بعدة نقاط منها عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة، محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام عجز الدول عن تحمل أعباء الإنفاق الإستثماري في البنى التحتية وتقلص موارد التمويل المخصص لبرنامج التنمية الاجتماعية[١١٧].

فالشراكة بين القطاعين العام والخاص يقدم فيها القطاع الخاص جزءًا من الأعمال أو الخدمات التي تقع تحت مسؤولية القطاع العام مع الإلتزام بالأهداف المحددة والمشتركة لتوفير البنية التحتية وتسيير المرافق العمومية[١١٨].

## فقرة ثانية: أهمية الشراكة من الناحية الإقتصادية

فالشراكة تؤدي إلى إدارة المشاريع على أسس إقتصادية بما يحقق المكاسب الإجتماعية والإقتصادية وخاصة إذا ما تم إختيار المشاريع بعناية لتحقيق عائد أعلى، وليستفيد منها أكبر عدد من المواطنين سواء أكانو منتفعين أم مستخدمين أم مزودين للموارد أم مستشارين محترفين. والحدّ من الإنفاق الحكومي من خلال إسناد المشروعات التي تحتاج إلى رؤوس أموال وإستثمارات ضخمة إلى القطاع الخاص، الذي يتميّز بالكفاءة الإدارية والقدرة على التجاوب مع متطلبات السوق، وسرعة التكيّف مع مؤشرات السوق.

le PPP présente des avantages comme:

- l'efficience: on estime que le secteur privé atteint des niveaux d éficience plus élevés que le secteur public.

- Les PPP permettent au secteur public de bénéficier d'investissement privés afin de réduire la pression sur les finances publiques. cette démarche s'avère particulièrement avantageux pour les projets d'infrastructures coûteux tels que les autoroutes, les hôpitaux ou les écoles.

- Les PPP offrent une solution attractive pour accélérer les projets.

---

[١١٧] فراح رشيد و فرحي كريمة ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة للإدارة الحديثة في المرافق العمومية وإنشاء مشاريع البنى التحتية، م. س.

[١١٨] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م س، ص ٢٧.

- Les PPP sont généralement régis par des contrats basés sur les performances, ce qui signifie que le paiement des partenaires privés dépend de leur capacité à atteindre des objectifs specifies.

- Les PPP donne la possibilité d'appliquer les pratiques de bonne gouvernance dans tous les aspects de la mise en œuvre des projets et de réduire les possibilités d'acte de corruption.

- Technologie, innovation et savoir faire: le concedant peut s'adresser au secteur privé pour obtenir la technologie, les innovations et le savoir-faire dont il a besoin[119]

## فقرة ثالثة: فوائد الشراكة

إن توزيع المخاطر من أهم مبادئ الشراكة حيث توزع المخاطر الى الطرف الأقدر على إدارتها بأقل كلفة، تجنب انتظار توفر المال حيث تسمح الشراكة تنفيذ المشاريع حتى في حال عدم توفر راس المال في موازنه الخزينه بما يحول دون تاخير الاستثمارات ذات حاجة ماسة، رصد لكل من النفقات الرأسمالية والنفقات التشغيلية مقدما في الموازنة. إن تحويل مسؤولية التصميم الى القطاع الخاص عبر عقد الشراكة الذي يبين كافة التكاليف على مدى مدة العقد من شأنه ان يساعد القطاع العام على وضع موازنه سنوية أدق، تعزيز الشفافية وهي تبادل المعلومات مع جميع اصحاب العلاقة ويتم ضمان الشفافية عبر إتباع اجراءات تنافسية لإستدراج العروض و إختيار الفائز النهائي بعقد الشراكة حسب أفضل الممارسات الدولية كما ان وضع معلومات المشروع بتصرّف الجهات المهتمة يحد من الممارسات الفاسدة والاستفادة من رؤوس الاموال التي تتوافر لدى القطاع الخاص وما يمتلكه من خبرات ومعارف في إدارة المشاريع التي يعد عنصر الوقت فيها حاسماً وتقليل المدة الزمنية اللازمة لتنفيذها وبالتالي تحسين موقف الإدارة العامة وتبني مناهج عمل أكثر استراتجية من قبل الشركاء ممثلاً في تقديم أفكار استراتجية أفضل ومنهج تنسيقي وصياغة تنفيذ أفضل[١٢٠].

[١١٩] Partenariats public prive dans le secteur des infrastructures guide pratique a lintention des decideurs publics Jeffrey delmon 2010the world bank ppiaf

[١٢٠] هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، م. س.

إن البنك الدولي يرى في الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحقيقاً لأهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية خصوصاً في الدول الأقل نمواً حيث يبرز دور الدولة في إتخاذ ورسم السياسات أما القطاع الخاص بيظهر دوره بشكل أكبر في تنفيذ المشاريع، نظراً لأنه أثبت كفاءة كبيرة في إدارة المشاريع بعكس القطاع الحكومي

إن المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع يتم توزيعها بين أكثر من طرف من أطراف الشراكة، ويتم إقتسام المخاطر مع الشريك الخاص حيث المخاطر تتمثل في تجاوزات في التكاليف او في عدم القدرة على الوفاء بجداول أو مواعيد تسليم الخدمات أو الصعوبة في الإلتزام بالتشريعات الخاصة بالبيئة أو الخطورة في أن تكون الإيرادات غير كافية لدفع التكاليف التشغيلية والرأسمالية. إن توزيع المخاطر هو عنصر مميز لعقد الشراكة فإذا تحمل الشريك الخاص كامل المسؤولية في التمويل والإستثمار للمشروع وإنتقلت إليه المخاطر كافة بمعدل ١٠٠% كنا أمام إمتياز [١٢١]، ترتيبات الشراكة بين القطاعين تحقق نتائج أفضل مما يستطيع أن يحققه كل فريق على حدة من خلال تأثير الشركاء على أهداف وقيم بعضهم البعض عن طريق التفاوض والتوصل لمعايير أفضل وتوسيع الموارد المالية نتيجة تعاون الأطراف فيما بينها، تعزيز مبادىء الإفصاح والمساءلة في كيفية إدارة الموارد وتنفيذ المشاريع بنسبة عالية من الكفاءة وذلك من خلال الجمع بين الأنشطة المختلفة مثل التصميم والإنشاء ومن خلال المرونة في التعاقد والشراء والإعتماد الأسرع للتمويل الرأسمالي والكفاءة الأكثر في عملية اتخاذ القرار فتقديم الخدمات بكفاءة لا يسمح بحصول المستخدمين على الخدمات بسرعة فقط بل يساعد على خفض التكاليف[١٢٢] وإن إستخدام أموال القطاع الخاص كمصدر أساسي في تمويل المشاريع يخفف من اللجوء إلى سياسية الإقتراض أو الإنتظار لفتراتٍ طويلة لتأمين الإعتمادات اللازمة لتنفيذ مشارع التنمية[١٢٣].

Face à des ressources budgétaires limitées, il apparait que les PPP sont actuellement le seul moyen de combler les besoins énormes en investissements publics.[124]

[١٢١] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م س، ص ٣١.

[١٢٢] هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، م. س.

[١٢٣] مايا طربيه، دراسة أعدت لنيل "شهادة الماستر – الجامعة اللبنانية"، م.س، ص ٥.

[١٢٤] Rita waked "le phénomène de partenariat public prive et les besoins de la reconstruction, El Adel 2007, 11 page 632

## المطلب الثاني: معايير عقد الشراكة

ان الغاية من الشراكة مع القطاع الخاص هي التخفيف عن كاهل الدولة الأعباء المالية وتحملها لمخاطر المشروع، وتأمين المعرفة والتكنولوجيا والخبرات. ان الإجراءات التنافسية والشفافية والمصداقية تعتبر سبباً رئيسياً لنجاح مشاريع الشراكة، بالمقابل ان التجربة برهنت ان غياب هذه الإجراءات كان سبباً، في فشل العقود، وتحمل الدولة خسائر مالية كبيرة. فمشاريع الشراكة يجب ان تجري على قاعدة منافسة مفتوحة تعتمد الإجراءات الموافق عليها من البنك الدولي.

ان غياب عملية التخطيط الإستراتيجي لتحديد المخاطر والأولويات وعدم وضع دراسة جدوى او وضع دراسة غير دقيقة وعدم مراقبة المشروع من قبل المعنيين وإجراء عملية تقييم للمخاطر، يؤدي الى فشل هذه المشاريع وينعكس سلباً على جودة الخدمة او السلعة وإرتفاع سعرها ما يسفر عن فشل هذه العقود وعدم الوصول الى النتيجة المتوخاة منها[١٢٥].

### الفرع الأول: قواعد عقد الشراكة

يوجد قواعد يجب اتباعها في عقد الشراكة ومنها: الوضوح الكفاءة، النزاهة، المنافسة المفتوحة، العدالة، العلنية والمحاسبة. وهذه القواعد لابد من إحترامها والتقيد بها لضمان الشفافية والمصداقية والحد من احتمالات حصول التواطؤ او الفساد[١٢٦] وذلك للوصول الى عقد متوازن وسليم. وكذلك ضرورة وضع إطار مؤسسي وتنظيمي للقانون، حيث يظهر بشكل واضح القواعد والإجراءات التي ينبغي للجهة المتعاقدة ومقدمي العروض إتباعها وتقييم المخاطر المالية العامة والالتزامات الطارئة، ومجموعة من المشاريع التي يمكن تمويلها من خلال البنوك على ان يجري تحديدها من خلال اجراءات واضحة، تحدد فيه الاولويات ومدى ملاءمتها للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإعداد المشاريع وتنظيمها مع الأخذ بعين الإعتبار الجدوى الاقتصادية، توزيع المخاطر والمساندة الحكومية ومدى معقولية التكاليف والقدرة على ادارة العقود.

[١٢٥] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاع العام والقطاع الخاص، ص ٩٩
[١٢٦] جان العلية المرجع أعلاه، ص ٩٤

إن اطر الشراكة بين القطاعين المصممة جيداً، ستساعد على تسهيل تعبئة التمويل لمشاريع البنية التحتية والتوزيع الامثل للمخاطر وكفالة في اداره سليمة للاستثمارات العامة على سبيل المثال: التكامل المناسب على نحو جيد في الاستراتيجية العامة للاستثمار في البلد المعني وادارة الالتزامات الطارئة والمخاطر المالية على نحو يتسم بالكفاءة[١٢٧]. اما المعايير التقنية تشمل نوعية العارض ومتعاقديه من الباطن، التكنولوجيا المقدمة، المعدات، مصادر التموين ونظام الصيانة، الطرق والاجراءات المقترحة لتشغيل وصيانة المرفق العام الذي سيتم إنجازه، ومعلومات بشأن التطور المحتمل للتكنولوجيا[١٢٨].

## فقرة أولى: الوضوح في عقد الشراكة

ان نظام الشراكة يجب ان يكون واضحاً ويحدد خطوات الشراء، بما يمنح الجهات المتعاقدة المرونة اللازمة لتكييف الاجراءات حسب إحتياجات المشاريع، بما يضمن الشفافية والمنافسة الحرة والكاملة ويحد من حصول التواطؤ او الفساد. فالقانون يجب ان يكون واضح في القواعد والاجراءات التي ينبغي للجهة المتعاقدة ومقدمي العروض إتباعها دون تعقيدات، وليس سهلا ايجاد التوازن بين منح الجهات المتعاقدة مرونة والحفاظ على المنافسة الكاملة، وكذلك يصعب إدراج الاحكام التفصيلية في القانون.

والهدف من الوضوح هو ايجاد او إختيار شريك او تحالف شركات قادر على تنفيذ المشروع بالكفاءة المطلوبة وتحديد الوسائل الاكثر فاعلية لتحقيق اهداف المشروع من الناحية المالية والتقنية.

## فقرة ثانية: المنافسة المفتوحة

ان عقد الشراكة بإعتباره من العقود الادارية يطبق عليه ما يطبق على هذه العقود في مرحلة ما قبل التعاقد، حيث يتم إختيار المتعاقد عن طريق المنافسة مع إعتماد إجراءات تحترم العلنية والمساواة والشفافية. ان تأمين منافسة عادلة وشفافة، يضمن تحقيق هدفين: الاول تنشيط الحركة الاقتصادية في البلاد والثاني إختيار العارض القادر على تلبية احتياجات المرفق العام بأعلى نوعية واقل تكلفة.

---

[١٢٧] مجموعة البنك الدولي، المؤسسة الدولية للتنمية المركز الدولي لتسوية منزاعات الإستثمار ,https//:www.albankdawli.org ، كيف إنجاع الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

[١٢٨] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م. ذ، ص ١١٣

فالبنك الدولي والمؤسسات الدولية حرصت على التشدد في إجراءات التلزيم لناحيه تأمين المنافسة نظراً للمخاطر المحيطة بعقود الشراكة وأثارها السلبية على الاقتصاد الوطني[١٢٩].

## الفرع الثاني: عيوب الشراكة ومخاطرها

تتطلب بعض مشاريع الشراكة فترات إعداد ودراسة طويلة نسبياً، قد تمتد لأشهر بناءً على نوع وحجم المشروع ومعايير الاداء والتنفيذ الواجب تحقيقها. ويتم التركيز من قبل بعض منفذي مشاريع الشراكة على المخرج النهائي والمادي للمشروع مع تجاهل العوامل والتأثيرات الاجتماعية والبيئية المحتملة. فعلى الحكومة صياغة الاتفاقيات والعقود بما يكفل فرض آليات رقابة محكمة للحد من هذه التأثيرات. ان القطاع الخاص يتحمل مسؤولية إنشاء المشروع واحياناً تقديم الخدمة، لكن يبقى القطاع العام هو المسؤول امام المواطن عن الأسعار ومستوى الخدمات المقدمة[١٣٠].

Bien que le PPP présentent de nombreux avantages, ils ne sont pas exempts de critiques. les projets mal préparés ou mal encadrés peuvent entraîner des dépassement de coûts ou des services de moindre qualité.[131]

### فقرة اولى: عيوب الشراكة

إن عيوب الشراكة تكمن في سيطرة الشركات على القطاعات الخاصة بالدولة وبعض المشروعات الإستراتجية كالمطارات والطرق ويصف ديوان المحاسبة الفرنسي " الشراكة " بالقنابل الموقوتة حيث أن هذا النوع من الإتفاقيات يسمح لمسؤولي الدول التي تقع في عجز إقتصادي بإخفاء جزء من الدين العام وتراكم الديون وتسليم الدولة لمقصلة الشركات الخاصة، إن الإتفاقيات في مرافق خدماتية أساسية في كندا والولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا والأرجنتين لم تحسّن نوعية الخدمات كما وعدت بل رفعت أسعارها وانتهت بالتحكّم في الشروط والإستفادة فقط من تقديم الدول مقار مجانية لها وإقتراض الدولة الأموال من نفسها لتحسين مرفق عام أوفر

---

[١٢٩] جان العلية، المرجع أعلاه، ص ١٠٤

[١٣٠] وحدة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص https://www.pppu.gov.jo/ar/modules/FAQ ٢٠٢٥ ، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٢/٢٠

[١٣١] Les avantages de partenariat public privé 2/12/2024 actualités www.BAT- solution.com/blog تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٢/٢١

بكثير من تسليم إدارته لشركة خاصة ستفرض عاجلاً أم آجلاً أعباء مالية إضافية على كاهل الدولة والمواطنين. في الحقيقة عملية نقل ملكية من العام إلى الخاص وعبارة "الشراكة" وضعت لتمويه هذا النقل وإستبعاد أي دور فاعل للدولة في إدارته.

تسهم إتفاقيات " الشراكة" في تدمير ثقة المواطنين بالقطاع العام وإعتباره غير قادرةعلى تلبية الإحتياجات الخدماتية وان الشركات الخاصة هي الوحيدة القادرة على ذلك، وخطورة تسليم الشركات الخاصة قطاعات مرتبطة مباشرة بحقوق المواطنين الأساسية ( المياه، الكهرباء، إدارة النفايات، النقل) وغياب الشفافية في الحسابات وعدم القدرة على مراقبتها إذ أن التكاليف لا تُسجّل في ميزانية الدولة الرسمية وخطورة أن تتجاوز مصاريف المشاريع الحدود المتفق عليها إذ تتحمل الدولة والمواطنين المسؤولية المالية في حال حدوث أي طارىء على تنفيذ المشاريع[١٣٢].

Le developpement, les appels d'offres et les couts permanents des projets de ppp sont susceptibles d'etre plus importants, le gouvernement doit donc determiner si ces couts plus elevés sont justifies. [133]

## فقرة ثانية: مخاطر الشراكة

تعرف المخاطر بأنها احتمال حصول امر يؤدي الى جعل الظروف الحقيقية للمشروع مختلفة عن تلك المفترضة والمبنية على التوقعات من فوائد وتكاليف المشروع[١٣٤] .

"Un risque est un événement, un facteur ou une influence qui menace la bonne marche du projet en agissant sur les délais, les couts ou la qualité des prestations réalisées". [135]

---

[١٣٢] الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص جريدة الأخبار – http://al-akhbar.com//politics تاريخ الدخول ٢٠٢٣/٥/٢.

[١٣٣] Avabtagesetrisquesdesppp-Op.Cit.

[١٣٤] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م س، ص ٨٢.

[١٣٥] Breton et Cope 2005 page 33

إن مبدأ توزيع المخاطر بين القطاعين العام والخاص هو أحد شروط نجاح الشراكة العامة الخاصة.

“La majeure participation de l'État dans le cadre de PPP et au niveau du partage du risqué. Pareille répartition et légitime est necessaire. légitime d'abord, du fait qu'elle aura sa part des bénéfices en cas de succès. nécessaire ensuite pour assumer les risques considérables en cause.”[136]

ولتوزيع المخاطر أهمية كبرى في عقود الشراكة، والقاعدة ان كل طرف يتحمل المخاطر التي يكون مؤهلاً أكثر لإدارتها، وتخفيض أثرها، بما لا يؤدي الى زيادة التكلفة الإجمالية للعقد. فالتوزيع الجيد للمخاطر يضاعف منافع الشراكة سيما المالية منها لكل من الشريك الخاص والشريك العام. وتقاسم المخاطر هو شرط إلزامي في عقود الشراكة لأنه يساهم في تأمين التوازن الإقتصادي والمالي للعقد والوصول الى عقد بأفضل تكلفة ممكنة.[١٣٧]

وبناءً عليه سنتناول في الفصل الثاني الواقع العملي لتطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان وكذاك الواقع العملي لتطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص في كل من دولة فرنسا ودولة مصر.

[١٣٦] Rita waked, le phénomène de partenariat public privé et les besoins de la reconstruction, op. cit p. 635- 636

[١٣٧] جان العلية، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، م س، ص ٨٢،٨٤.

# الفصل الثاني: الواقع العملي لتطبيقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان وفرنسا ومصر

عرف قانون تنظيم الشراكة مع القطاع الخاص في لبنان القانون رقم ٤٨ تاريخ ٢٠١٧/٩/٧ المشروع المشترك على أنه "اي مشروع ذي منفعة عمومية يساهم فيه القطاع الخاص عن طريق التمويل والادارة وإحدى العمليات التالية على الأقل: التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل.[١٣٨] إن هذا التعريف الواسع للشراكة مع القطاع الخاص لم يميز بين عقود الشراكة لناحية أنواعها وتعقيداتها ومتطلباتها وأفرد لكل منها احكامه الخاصة بل أخضعها للاليات والاجراءات نفسها وهي آليات تتصف بالتعقيد[١٣٩]، إضافة الى ذلك، عدم وجود المجلس الاعلى للخصخصة والشراكة وهو القيم والمسؤول عن الإقتراحات التي تقدم لمجلس الوزراء وعدم وجود مراسيم تطبيقية لتنفيذ القانون الخاص بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. ثمة أنواع عديدة من الشراكات، يغطيها التعريف الذي أعطاه القانون اللبناني، لا تتلاءم مع هذه الاجراءات والاليات المعقدة. ومثال على ذلك عقود ( البي او تي ) ذات الرساميل المنخفضة والمتوسطة وبالتالي المدى الزمني المحدود "لا تتجاوز مدتها سبع او ثماني سنوات". فمن غير المعقول أن يستغرق التحضير لها مدة توازي نصف مدة حياتها[١٤٠]. فالتشريع اللبناني قاصر عن مواكبة الاستثمارات، وتبرز الحاجة لتعديل هذا التشريع لتغطية الاستثمارات المتوسطة الحجم والقصيرة المدى.

وإنطلاقاً من ذلك سنتناول أهم انماط الشراكة بين القطاع العام والخاص والذي إعتمدها لبنان لإقامة البنية التحتية ومن أهمها: عقود البناء والتشغيل والتحويل والشركات ذات الإقتصاد المختلط ومن ثم الواقع التطبيقي لتجربة في دولة فرنسا ومصر حيث تم تطبيق قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص عبر المراسيم الخاصة بهذا القانون.

---

١٣٨ قانون رقم ٢٠١٧/٤٨ المادة ٣

١٣٩ WWW.Limslb.com ، المعهد اللبناني لدراسات السوق، تاريخ الولوج ٢٠٢٣/٧/١٣.

١٤٠ WWW.Limslb.com ، م.س.

# المبحث اول: الواقع العملي لتطبيق الشراكة في لبنان

يقوم مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص على ركيزة اساسية مفادها توزيع المخاطر بين الادارة العامة والقطاع الخاص، خلافاً عن الخصخصة حيث يتحمل المستثمر بموجبها المخاطر على عاتقه منفرداً كما تختلف عن الصفقات العمومية التي لا تكون الدولة بموجبها شريكة، والتي تتحمل فيه الادارة مخاطر المشروع واكلافه منفردةً[١٤١]. من هذا المنطلق يرى اقتصاديين لبنانيين ان هذا القانون هو تحول اساسي للاقتصاد اللبناني حيث يشكل مفهوم الشراكة تحفيزاً لتوظيف الرساميل في لبنان ولتنظيم المشاركة بين القطاعين العام والخاص، وان اهمية قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا يمنع بعض الاقتصاديين من طرح تساؤلات عديدة حول صيغه القانون لما يتضمنه من بنود تبين المخاوف من ميوله الى فتح باب للإحتكار والفساد وهدر المال العام.

ان التعاقد بنظام (البي أو تي) يستلزم تدخلاً إيجابياً من قبل الدولة في ظل الآلية الاقتصادية التي تحدد المشروع ومواصفاته، وذلك في ضوء إحتياجاتها المالية والاقتصادية، حيث انه يعد نظاماً تلجا اليه الدول عند حاجتها الى التمويل، وخشية الوقوع في ديون، لذلك تقدم تسهيلات للهيئة الخاصة بهدف جذب رؤوس الاموال والاستثمارات. بالاضافة الى ذلك، فإن التوجه الاقتصادي في ظل موجة الخصخصة والتحرر الاقتصادي، تلزم الدوله بإعطاء الهيئة الخاصة إمتيازات تمكنها من إتمام المشروع[١٤٢].

ان فلسفة هذا النظام تقوم على جذب الاموال والمعدات والتكنولوجيا المتقدمة لتنفيذ مشروعات داخل الدولة، ومشاركة القطاع الخاص في إنشاء مشروعات البنية الاساسية التي لم تعد مقصورة على الدول الصناعية الكبرى بل طالت ايضاً الدول النامية، واستناداً لذلك ظهرت آليات مبتكرة لتمويل هذه المشروعات تتمثل بعقود البي أو تي وهدفها تمكين الحكومة من توسيع مشروعاتها في البنية الاساسية عن طريق استغلال الموارد خارج مخصصات الميزانية، والتزامات الدولة الداخلية والخارجية[١٤٣].

---

[١٤١] أنيس بو ذياب ، كلية العلوم الاقتصادية وإدارة الأعمال الفرع الرابع الجامعة اللبنانية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، م.س.

[١٤٢] مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، م.س، ص ٣٠٥.

[١٤٣] ملاك فياض، "دراسة أعدت لنيل شهادة الماستر"، الجامعة اللبنانية ، ص ٢١.

# المطلب الأول: الأنواع الرئيسية المستخدمة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان

تصنّف الشراكة من خلال مجموعة من المعايير المعتمدة في التصميم مثل نمط التنظيم واتخاذ القرار نوع القطاع طبيعة النشاط طبيعة العقد حيث يتحدد الدور الذي يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن الشراكة فالترتيبات المؤسسية للشراكة بين القطاعين تتراوح ما بين ترك أمر البنية الاساسية للادارة الحكومية او ترك أمرها كلياً للقطاع الخاص، إضافة الى ترتيبات مؤسسية اخرى توزع فيها الأدوار بين الطرفين من خلال إسناد خدمات البنية الاساسية عبر عقود الخدمة أو الادارة أو التأجير أو الشراكة أو الإمتياز وغيرها... والسمة الرئيسية التي تجمع بين انواع هذه العقود هي مدى مشاركة القطاع الخاص في التمويل وتحمل المخاطر، ومن بين أهم عقود الشراكة بين القطاعين ما يلي[١٤٤]:

١- **عقود الخدمة:** هو أبسط اشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص وبموجبه يتعاقد القطاع العام مع القطاع الخاص ليقوم هذا بأداء خدمة معينة لفترة قصيرة من الزمن (قراءة العدادات، تحصيل الفواتير).

٢- **عقود الإدارة والتأجير:** وفي هذا النمط من العقود يقوم الشريك من القطاع الخاص بإدارة مشروع تمتلكه جهة حكومية ويساهم في تقديم الخدمات العامة أي استغلاله مع الإبقاء على الملكية العامة للمشروع وهو نوع من التأجير ( تأجير عقار، تأجير منشآت تخزين مملوكة من الدولة لشركة من القطاع الخاص لتخزين منتجها أو سلعة .

### ٣- عقد البناء والتشغيل والتحويل ( BOT)

[١٤٤] وائل زين، الشراكة بين القطاع العام والخاص في لبنان، الشبكة الالكترونية annnd، ايلول ٢٠١٧، www..annd.org/data/file/files/Lebanon.pdfK، تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٨/٢٣.

يقوم القطاع العام بمنح شركة خاصة حق تطوير وتشغيل مرفق، وعادةً ما يكون مشروع جديد. وقد يشتمل على ضمانات ايرادات من قبل الحكومة، تعود ملكية الاصول الى القطاع العام عند إنتهاء مشروع البناء والتشغيل والتحويل، ويشمل هذا النوع من العقود محطات طاقة وسدود ومرافق نقل للنفايات الصلبة كمشاريع جديدة. ويكون المشغل الخاص مسؤول عن كافة الاستثمارات الراسمالية وتتراوح المدة الزمنية لهذا العقل ما بين ١٠ – ٣٠ سنة. يتميز هذا النموذج بتحميل القطاع الخاص مسؤولية تسليم اصول بنى تحتية جديدة في الوقت المناسب وضمن الميزانية المحددة[١٤٥].

## ٤-عقد البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية – Build – Own – Operate – Transfer ( BOOT)

إن هذا العقد يقضي بمنح الدولة المستثمر في القطاع الخاص الحق في إقامة أحد المشاريع الخدماتية وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المشروع وصيانته وتحصيل مقابل تقديم الخدمة لسداد أعباء التمويل وتحقيق فائض ربح مناسب لمدة زمنية متفق عليها على ان تؤول ملكية أصول المشروع للدولة في نهاية تلك الفترة الزمنية. ويكون لصاحب الإمتياز حق تملك المشروع ملكية تكفل له سهولة تشغيله وصيانته، ولكنها ملكية مؤقتة حيث ينتقل للدولة بعد إنتهاء فترة الإمتياز . ويمتاز هذا النظام ال boot بأنه تطبيق بارز لنظام المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة.

٥- **الإمتيازات:** يكون المشغل من القطاع الخاص مسؤولاً عن تقديم كامل الخدمات بما في ذلك تشغيل النظام وصيانته وإدارته وبنائه واعادة تأهيله. ويتحمل الشريك من القطاع الخاص خطر وضع الأصول والإستثمار، وتكون الايرادات التي يحصل عليها المشغل من القطاع الخاص مستندة الى الرسوم التي يدفعها المستهلكون، بعدها يقوم الشريك من القطاع الخاص بدفع رسم إمتياز الى

[١٤٥] أبو بكر عثمان النعيمي، الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية: عقود البي أو تي وعقود الشراكة، دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع، ط ١، الاردن، ٢٠١٤.

السلطه العامة. وتتراوح مده الامتياز بين ١٥ – ٣٠ سنة، وكمثال لنموذج الإمتياز ففي العام ٢٠١٣ منحت الحكومة اللبنانية Gulftainer، وهي شركة اماراتية خاصة، إمتياز لمده ٢٥ سنة لتطوير وتشغيل محطة حاويات جديدة في ميناء طرابلس.

## الفرع الاول: نماذج عن الشراكة بين القطاعين والعام والخاص في لبنان

إعتمد لبنان نظام (البي أو تي) في المشاريع المنفذة وهو عبارة عن عقد امتياز مع نقل ملكية بعض الأصول الى الشريك الخاص ويكون بموجبه الشريك الخاص مسؤول عن تصميم وبناء المرافق ثم تشغيلها وصيانتها وعند إنتهاء الفترة المحددة وتتراوح بين ٢٠ الى ٣٠ سنة تعود الملكية للقطاع العام. إن هذا النوع من الشراكة يؤمن للقطاع العام الاستفادة من كفاءة القطاع الخاص منذ البداية اي منذ تصميم بناء البنية التحتية ثم التشغيل والصيانة. وكثير من الدول عملت بهذا النوع من الشراكة( التشلي – ماليزيا – المكسيك – جنوب افريقيا – والولايات المتحدة الامريكية[١٤٦]).

وهو نظام من نظم تمويل مشروعات البنية الأساسية حيث تعهد الدولة ( القطاع العام ) الى شخص من أشخاص القانون الخاص ( القطاع الخاص ) ويطلق عليه في العمل تسمية ( شركة المشروع ) بموجب إتفاق بينهما يسمى ( إتفاق الترخيص ) تلتزم شركة المشروع بمقتضاه بتصميم وبناء مرفق من مرافق البنية الاساسية ذات الطابع الإقتصادي ويُرخص لشركة المشروع بتملّك أصول هذا المشروع وتشغيله بنفسها أو عن طريق الغير ويكون عائد التشغيل لها لتتمكن من إسترداد التكلفة وتحقيق هامش ربح طوال مده الترخيص. مثال على ذلك شركة ليبان بوست، إتفاقية "Gulftainer " ، شركة كهرباء زحلة ومرفق جعيتا السياحي وهذا ما سنتحدث عنه في الفقرات التالية.

### فقرة أولى: شركة ليبان بوست

ومن هذه المشاريع نموذج عن الشراكة في القطاع البريدي حيث أن شركة " **ليبان بوست** " تقوم بعملها وفق نظام ال بي أو تي وهو بناء وتشغيل وتحويل القطاع البريدي حيث تم توقيعه في ١٩٩٨ واطلقت " ليبان بوست " برنامجاً ضخماً لاعادة تأهيل وبناء البنية التحتيه البريدية وتحديث الأساليب التجارية وإعتماد التكنولوجيا

[١٤٦] الاطار المفاهيمي للشراكة بين القطاعين العام والخاص "رسالة لنيل شهاد ماستر بحثي" ٢٠٢٠/٧/١٣ .

لضمان خدمات بريدية جديره بالثقة وسريعة في كافة الاوقات. وهي تعتبر مثالاً رائداً في جهود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان منذ انشائها كشركة BOT . فهي مثال ساطع للشراكة الحقيقية بين مقدمي الخدمات الديناميكية ونظام المؤسسات العامة.[١٤٧] لقد قامت بإدخال وتوسيع شبكة من أحدث البنى التحتية التقنية بحيث تسمح لها بتقديم افضل خدمات التجزئة والتوزيع والخدمات المساندة. وطورت الشركة بشكل تدريجي مجموعة متنوعة للغاية من ١٥٠ منتج تقدمها للعملاء بدءاً بالمعاملات الحكومية المقدمة منذ عام ٢٠٠٢ الى الخدمات المالية المقدمة عام ٢٠١٠. اضافةً الى مشاريع شراكة اخرى منفذة سبقت قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص منها: الطريق بين بيروت والشام (امتياز ١٩٨٥ )، مرفأ بيروت (امتياز ١٩٦٠) Libancell وFTML ( بناء تشغيل تحويل ١٩٩٨ )، سوليدر ( ١٩٩٤ ) مؤسسة مياه طرابلس (عقد ادارة ٢٠٠٢ )، مطار بيروت الدولي (امتياز ٢٠٠٠)، سوق بيروت الحرة (امتياز ٢٠٠٣ )، الميكانيك (بناء تشغيل تحويل ١٩٩٤ )، معمل معالجة النفايات الصلبة في صيدا (بناء تشغيل تحويل ٢٠٠٢ )، محطة الحاويات في مرفأ بيروت( عقد ادارة ٢٠٠٤ ) امتياز ٢٠١٣ لتطوير وتشغيل محطة حاويات في طرابلس **Gulftainer** .

## فقرة ثانية: إتفاقية "Gulftainer" شركة إدارة الموانىء

شركة ادارة الموانئ العالمية "Gulftainer" أبرمت اتفاقية حصلت بموجبها على إمتياز تطوير وتشغيل محطة حاويات جديدة في ميناء طرابلس، وموضوعها البدء بضخ إستثمارات اولية لتجهيز الميناء بالمعدات والاليات اللازمة لتحميل وتفريغ الحاويات وتجهيز المرسى بأحدث التقنيات وانظمة الادارة، وهذه الاتفاقية هي جزء من مشروع متكامل يهدف الى الاستثمار في البنى التحتية واستقطاب استثمارات من القطاعين العام والخاص. وفي العام ٢٠١٣ منحت الحكومة اللبنانية " Gulftainer " وهي شركه اماراتية خاصة، امتياز لمدة ٢٥ سنة لتطوير وتشغيل محطة حاويات جديدة في ميناء طرابلس[١٤٨].

---

[١٤٧] خليل داوود مدير عام ورئيس مجلس ادارة ليبان بوست، الشراكة بين القطاعين العام والخاص حان وقت التنفيذ، https://www.lebanpost .com ، تاريخ الدخول ٢٠٢٣/٨/١٠ .

[١٤٨] وكالة الأنباء الإماراتيه على مزقع تويتر wamnews@ تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٨/١٨ .

### فقرة ثالثة: إمتياز شركة كهرباء زحلة

ان شركة كهرباء زحلة هي مرفق خاص للكهرباء يعمل بموجب اتفاقية امتياز مع الحكومة اللبنانية. ولكن بعد صدور المرسوم في اواخر الستينيات عن الحكومة ومؤسسة كهرباء لبنان، تحولت شركة كهرباء زحله الى مرفق لتوزيع الكهرباء يقوم بتطوير شبكات الطاقة الكهربائية وتشغيلها وصيانتها في زحلة والجوار. منذ عام ٢٠١٤ نجحت شركة كهرباء زحلة بتأمين الطاقة الكهربائية ٢٤ / ٢٤ وهذا ما ساهم الى جذب العديد من الاستثمارات في مدينة زحلة حيث شهدت نهضة بالبنى التحتية ما عزز النمو وساعد التجار على تحقيق الأرباح، وانعكس ايجاباً على اليد العاملة لجهة توفير فرص العمل بسبب المشاريع السياحية والصناعية والتجارية. كما ان توفير الكهرباء لمؤسسة مياه البقاع بنحو دائم نتج عنه التخلص من مشكلة انقطاع المياه. ان هذه التجربة ساهمت في خفض قيمة فاتورة الكهرباء بحوالي ٤٠% مما كان المواطنون والمقيمون يدفعونه سابقاً لشركة كهرباء زحلة ولأصحاب المولدات الكهربائية معاً[١٤٩].

## الفرع الثاني: نموذج عن تجهيز مرفق جعيتا السياحي

ومن المشاريع التي نفذت وفق نظام الـ BOT مشروع تجهيز مرفق مغارة جعيتا السياحي واستثماره الذي تم بموجب قرار وزير السياحة الرقم ١٨٦ تاريخ ١٩٩٣/١١/١٨ حيث اعطت شركة " ماباس " الالمانية حق استثمار مرفق مغارة جعيتا السياحي المكون من مغارتين وتلفريك وخط سكة حديدية واستراحة ومطاعم ومواقف للسيارات وغيرها من المعدات والتجهيزات المتعلقة بهذا المرفق لمده ١٨ سنه لقاء بدلات سنوية محددة.

وبتاريخ ١٩٩٤/٦/٢٨ تم الاتفاق بين وزارة الاتصالات والبريد والبرق اللبنانية مع شركتي " ليبان سيل " و "سيليس " على إعادة تجهيز بنية الهاتف الخلوي على اساس نظام عقد ال BOT. [١٥٠]

في ١٣ ايار ١٩٩٣ اقر القانون رقم ٢١٨ القاضي بالإجازة لوزارة الاتصالات بإجراء إستدراج عروض بغية تنفيذ مشروع الهاتف الخلوي المتطور معيار "GSM" وذلك على أساس دفتر شروط تحدد فيه الشروط الفنية والادارية والمالية والاستثمارية. ان الطريقة غير المباشرة لادارة واستثمار المرفق العام لقطاع الاتصالات في

---

[١٤٩] شركة كهرباء زحلة: مسيرة حافلة بالعطاء والخدمة المميزة، الشبكة الإلكترونية زحلة الفتاة، ملحق العدد ٥٢٧٣ ، https://www.istatic.org/pdf/zahle-fatat/molha2-5273.pdfK، تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٧/٢٠.

[١٥٠] نادر عبد العزيز شافي، ما هي عقود البي او تي ولماذا يتم إعتمادها، م.س.

لبنان، بواسطة هذا النظام والمعروف بالبي او تي لم تكن متبعة ومعروفة بين طرق الادارة غير المباشرة التي عرفها لبنان، وتم البدء باستعمال هذا النظام في بداية التسعينيات بعقد لبناء الهاتف الخليوي[١٥١].

ان هذا المشروع يخول الشخص المعنوي او الطبيعي (المشغل) بناء المنشأ وتسييره بموجب عقد يمثل ارادة الفرقاء (الاداره والمشغل) ويتكون من قسمين احدهما تنظيمي والاخر تعاقدي. ويشكل بذلك عملاً مختلطاً، تحدد فيه الادارة الشروط العامة الفنية والاقتصادية المطلوبة من قيام المنشأ. ويمكن ان تقسم الادارة المختصة الحق الحصري على شخصين او اكثر (سيليس، ليبانسيل وشركة ثالثة) ويحق للمشغل تلزيم عقود فرعية لاجزاء من التزاماته، لكن يبقى هو المسؤول عن اي تصرف او اهمال او خطأ يرتكبه احد متعاقديه الفرعيين، او احد وكلائه او موظفيه[١٥٢]. ان دفاتر الشروط توجب على المشغل التغير بالانظمة والمعايير والمقاييس والقواعد العالميه المعترف بها، وان تكون اسعاره تنافسية وذات نوعية جيدة وملبية للعرض والطلب، وعليه ان يوفر كل الامكانات اللازمة للادارة بممارسة حقها في التفتيش وفي اي وقت تجده ملائماً. ان مجلس شورى الدولة اكد في قراريه رقم ٦٣٨[١٥٣] و ٦٣٩[١٥٤] الصادرين في ٧/١٧/ ٢٠٠٢ في النزاع بين الدولة وشركتي ليبانسيل ش.م.ل و ف.ت.م.ل (ش.م.ل) المكلفتان بادارة واستثمار مرفق الهاتف الخلوي، على الصفة الادارية لعقود البي او تي ووصفها بأنها امتيازات لمرفق عام وليس امتيازات لاشغالٍ عامة. وقد جاء في القرارين: بما ان العقد، هو عقد امتياز لاستثمار مرفق عام وطني لمدة محددة، منح وفق احكام الماده ٨٩ من الدستور، وان تسميته بي او تي لا تؤثر في وصفه القانوني بأنه عقد امتياز، لان هذه العناصر التي يتضمنها البناء والاستثمار ونقل الملكية الى الدولة عند نهاية العقد، هي العناصر ذاتها التي هي يتضمنها عقد الامتياز وفق التعريف المحدد في المادة ٨٩ من الدستور، وهو منح إمتياز لاستغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية للبلاد او مصلحة ذات منفعة عامة او احتكار الى زمن محدد. وأضاف المجلس في القرار رقم ٦٣٩ ان " الاجازه لوزارة البريد والمواصلات السلكية لاجراء إستدراج عروض عالمي لتحقيق نظام الراديو الخليوي الرقمي تمت بموجب قانون رقم ٢١٨ تاريخ ١٩٩٣/٥/١٣ بإلاستناد الى احكام الدستور ضمناً ".

---

[١٥١] رئيف خوري – رسالة لنيل " شهادة الماستر في القانون العام"، م.س، ص ٨.

[١٥٢] رئيف خوري، م.ذ، ص ٩.

[١٥٣] مجلس شورى الدولة قرار رقم ٦٣٨ تاريخ ٢٠٠١/٧/١٧ الدولة / شركة ليبانسيل ش. م . ل مجلة القضاء الاداري في لبنان لعام ٢٠٠٤ ص ٩٩٨.

[١٥٤] مجلس شورى الدولة قرار رقم ٦٣٩ تاريخ ٢٠٠١/٧/١٧ الدولة / شركة ف.ت.م.ل (FTML)، مجلة القضاء الاداري في لبنان لعام ٢٠٠٤ ص ١٠٠٩.

وايضاً عقد البي او تي الذي ابرمته المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات (ايدال) بتاريخ ١٩٩٧/٢/٧ مع شركة عبد المحسن الخرافي واولاده للتجارة العامة والمقاولات العامة والمنشآت الصناعية، وهي شركة كويتية محدودة المسؤولية، لبناء مواقف للسيارات في مطار بيروت الدولي وتشغيلها لمدة ١٥ سنة. وقد جاء في قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٤٧ –٢٠٠٢/٢٠٠٣ " شركة المرافق اللبنانية ش.م.م حيث أعتبر هذا العقد عقداً إدارياً " لأن المتعاقد الملتزم يساهم في تنفيذ احد المرافق العامة الوطنية التي يحكمها مبدأ وجوب إدارتها وتسييرها في سبيل تحقيق المنفعة العامة الوطنية[١٥٥].

تاريخياً، يعود إستخدام تعبير نظام ال"BOT" لأول مرة في السبعينيات من القرن الماضي عندما لجأ رئيس وزراء تركيا (Turgat Ozal) الى هذا النظام من أجل تنفيذ مشروعات البنية الاساسية وتعد تركيا من أولى الدول التي وضعت تشريعاً خاصاً لنظام ال "BOT".

ان هذا النظام لا يرتبط بتعريف موحّد فالسيد غالب محمصاني عرّف ال "BOT" بأنه طريقة تحويل مشروع تعطى الحكومة بموجبه امتيازاً لمدة معينة لشركة خاصة تضم مجموعة المقاولين وموظفي الأموال من أجل تحقيق وتطوير مشروعها من البنى التحتية وتتولى هذه الشركة على نفقتها بناء وانجاز الاشغال واستثمار المشروع طيلة عدد من السنوات فتسترجع بطريق الإستثمار كلفة المشروع والارباح المرتقبة من العملية ثم تنقل المشروع الى الحكومة في نهاية مدة الإمتياز[١٥٦].

اما " Bruno de Gazalet" فعرّف عقد ال "BOT" بأنه نظام مموّل بصورة اساسية من القطاع الخاص ينتج عنه كيان او مجموعة تهدف الى إستثمار نشاط في الصناعة او البنى التحتية تحت شكل امتياز او اي شكل اخر لمدة محدودة يحصل خلالها المستثمر على عائدات تغطي نفقات الإستثمار[١٥٧]. وتعريف ال

---

[١٥٥] قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٤٧ ٢٠٠٢ ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٥ شركه المرافق اللبنانيه ش. م. م /الدولة والذي صدر نتيجة نزاع نشأ بين الجهة المستدعية (شركة تابعة لمجموعة الخرافي) والدولة اللبنانية نتيجة عدم تنفيذ الدول بعض إلتزاماتها التعاقدية بعدم تشغيل موقف سيارات في حرم المطار وعدم السماح بتوقيف السيارات خارج المرأب، مما أدى لإلحاق الضرر بالجهة المستدعية، ودون قيام الادارة بإتخاذ اي إجراء لمنع تفاقم الضرر.

[١٥٦] غالب محمصاني، دراسة أعدت لمؤتمر الإتحاد الدولي للمحامين، بيروت، أيار ١٩٩٧.

[١٥٧] Bruno De gazalet le contrat de construction dans le cadre des projets en BOT, RDAI 1988 p 405

"BOT " لم يقتصر على رجال الفقه فحص بل اصبح محور إهتمام المنظمات الدولية فقد عرفت منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية نظام ال "BOT" كالتالي:

> "Le BOT est un mécanisme complexe basé sur une idée relativement simple permettant aux gouvernements d'étendre et d'améliorer leur infrastructure à l'aide de ressources extérieures au budget et sans aggraver la dette publique. Dans un contrat de BOTdes investisseurs privés nationaux ou étrangers Construisent une infrastructure, l'exploite sur une base commerciale pendant une certaine période et la livre ensuite au gouvernement selon les termes prédéfinis de leur contrat"[158]

وبناءً على ذلك نستطيع ان نقول ان ال "BOT " هو عقد تمنح من خلاله الدولة إمتيازا لمدة محددة لشركة او (ائتلاف شركات) من القطاع الخاص من أجل تمويل وبناء وإستثمار مشاريع البنى التحتية والتي قد ترتبط بمهمة مرفقية، والشخص الخاص يسترد كلفة المشروع عن طريق إستثماره وجني الأرباح المرتقبة منه وتنتقل الملكية إلى للدولة في المدة المحددة لنهاية الإمتياز.

ولبنان استعمل تقنية ال "BOT" من أجل تلزيم بعض مشاريع البنى التحتية ومثالاً على ذلك (شركة الاتصالات ووزارة الاتصالات، شركه ماباس الألمانية "جعيتا"، وشركه ليبان بوست)

إن مشاريع البي او تي التي طال الحديث عنها، وعُقدت مؤتمرات علمية حولها، لم يظهر على صعيد الواقع، الا القليل منها. فمشاريع الاوتوستراد العربي، والاوتوستراد الدائري، وقصر المؤتمرات، ومشاريع القوانين التي تجيز تلزيم بعض مشاريع البنى التحتية، وفق صيغة البي او تي ما تزال موضوع مناقشات. اما المشروع الاساسي الذي جرى تحقيقه فعلياً، وفق هذه الصيغة، فهو مشروع تجهيز وإستثمار مغارة جعيته، حيث صدر بتاريخ ١٩٩٣/١١/١٨ قرار برقم ١٨٦ عن وزير السياحة يتعلق بإستثمار مرفق جعيتا السياحي. وقد اعطيت، بموجب هذا القرار شركة "ماباس" الالمانية حق إستثمار مرفق جعيتا السياحي المكون من مغارتين واستراحة ومطاعم ومواقف للسيارات وتلفريك وخط حديدي، وغيرها من التجهيزات والوحدات الانتاجية للمرفق المذكور، وذلك لمده ١٨ سنة لقاء بدلات حددت سانوياً.

[١٥٨] Christian bettinger, la concession consacrée par les Nations Unies RCDHP 2001 p 76

وقد حددت موجبات شركة ماباس على الشكل الاتي:

– القيام بالدراسات والتصاميم التقنية والهندسية والاقتصادية والمالية ووضع الخرائط التفصيلية.

– إعادة تأهيل مرفق جعيتا السياحي.

– إجراء الاصلاحات والترميمات والتجهيزات اللازمة، وإعادة تجهيز تأثيث المطاعم والاستراحة، وإعادة العمل بالمصاعد الكهربائية (تلفريك) وصيانات وتجهيز وإنارة المغارتين وتأمين المراكب.

– صيانة المرفق والمحافظة على موجوداته وحراسته وتنظيفه والاعتناء به.

– دفع النفقات والمصاريف والاعباء المالية والرواتب والتعويضات والرسوم والضرائب.

– تحمل جميع المسؤوليات الناجمة عن الاستثمار.

– تقديم كفالة مصرفية.

– تسليم وزاره السياحة جميع المنشآت والتجهيزات والتحسينات والمعدات والاثاث عند إنتهاء مدة الإستثمار لكي تصبح ملكا لها وحدها، ولا يحق للشركة ان تطالب بأي تعويض.

– الحصول على موافقة وزارة السياحة بالنسبة الى الرسوم والتصرفات والادارة.

كما حددت موجبات وزارة السياحة بما يأتي:

- إعطاء حق الاستثمار الى الشركة لمده ١٨ سنة
- مراقبة الادارة ورقابة سير العمل والإشراف الدائم عليه.

وبتاريخ ٦/١٥ / ١٩٩٥ صدر عن مجلس الوزراء قرار رقم ٦ المتعلق بتمديد مدة الاستثمار لمرفق جعيتا السياحي.

وبتاريخ ٥/٩ / ١٩٩٦ وبموجب المراجعة رقم ٦٥٠٣ إدعي على الدولة اللبنانية أمام مجلس شوره الدولة، بطلب إبطال القرارين المذكورين، لعدة اسباب منها:

إن القرار ١٨٦ منح شركة ماباس إمتيازاً لادارة مرفق عام، وهذا ما يخالف الماده ٨٩ من الدستور، وقد تجاوز وزير السياحة صلاحياته الدستورية والادارية ولقد حل القرار ١٨٦ محل المشرع ومحل بلدية جعيتا، واعطى شركه ماباس حق فرض الرسوم وإستيفائها وحرم الدولة من مداخيل باهظة. وإن قرار مجلس الوزراء رقم ٦ المشار اليه مخالف للقانون، لانه فوض وزير السياحة بالمهام الفنية. وقد صدر عن مرجع غير صالح، لان السلطة التشريعية وحدها تتمتع بصلاحية البت بالموضوع.

وقد ردت الدولة اللبنانية على المراجعة بعدة اسباب من أهمها:

إن القرار المطعون فيه هو مجرد عقد وليس بالقرار الاداري النافذ والضار، وقد صدر بناءً على تفويض من مجلس الوزراء. وان القرار المطعون فيه يهدف الى حسن تسيير المرفق السياحي، تحت إشراف وزارة السياحة، وليس هو بمثابة إمتياز، وان حق استثمار المغارة مكرس بالمرسوم المسند الى قانون، وهو المرسوم رقم ٥٧٤٣ المعدل بالقانون ٢١٥ تاريخ ١٩٩٤/٤/٢ .

وقد صدر عن مجلس شوره الدولة القرار رقم ٥٨٥ تاريخ ١٩٩٦/٥/٩ ، الذي قضى برد المراجعة.

ومما جاء في حيثيات هذا القرار:

بما ان موجبات الشركة "ماباس" تتلخص بمثلث يتكون من العناصر التالية:

١- اعادة تأهيل واصلاحات وترميم وبناء

٢- تشغيل المرفق العام واستثماره.

٣- نقل الملكية في نهاية العقد

وبما ان العناصر الثلاثة المذكورة اعلاه اي البناء والتشغيل ونقل الملكيه، تشكل مكونات العقد البي او تي الحديث العهد والساري المفعول في جميع دول العالم.

وبما ان العقد البي او تي يختلف تمام الاختلاف عن امتياز المرافق العامة. ولا يحتاج الى تصديق السلطة التشريعية، ولم يصدر بموجب قانون، بل يخضع للاصول المرعية الاجراء بالنسبة للعقود الإيدارية العادية. وبما ان عقد البي او تي ليس هو امتياز مرفق عام، بل يدخل في عداد امتيازات الاشغال العامة. غير ان الجهة المدعية لم تقف مكتوفة اليدين بل قدمت بتاريخ ٩/٨/ ١٩٩٦ وتحت رقم ٦٩٨٠/ ١٩٩٦ مراجعة طلب اعادة المحاكمة، ضد القرار ١٩٩٦/٥٨٥ ، الصادر عن مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٦/٥/٩. غير أنها ما لبثت أن تراجعت عن مراجعتها وصدر عن مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٦/١١/٢١ القرار رقم ٨٢ تاريخ ١٩٩٦ الذي قضى بتدوين رجوع الجهة المستدعية عن الدعوى والحق[١٥٩].

إن عجز الدولة المزمن عن تحمل أعباء الإنفاق الاستثماري اللازم بسبب تراكم الدين العام اللبناني، انعكس على قدرة الدولة في تأمين الخدمات العامة ولا سيما الاساسية منها، كالكهرباء، والنقل العام والاتصالات. وهذه

[١٥٩] الياس ناصيف ، عقد البي أو تي سلسلة أبحاث قانونية مقارنة، ٢٠٠٦ ، ص ١١٢ ، ١١٨.

الحالة خبرتها العديد من الدول الاخرى واستطاعت تخطيها من خلال اللجوء الى الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشاريع بنى تحتيه ذات منفعه عامة وتنفيذها وادارتها[١٦٠].

## المطلب الثاني: الشركات ذات الاقتصاد المختلط

هي شخص معنوي متميز من اشخاص القانون الخاص ذات تطبيقات خاصة، يشترك في تكوين رأسماله وإدارته أحد أشخاص القانون العام، مع أحد الأفراد والشركات الخاصة بغية تحقيق مهمه ذات نفع عام أو إدارة مرفق عام[١٦١]. ومن خلال هذا التعريف يتضّح لنا ان صيغة الإقتصاد المختلط تتناول المرافق العامة الإدارية أو الإستثمارية على السواء، وهي ليست بالضرورة أن تُستخدم لإدارة مرفق عام بل يمكن ان تكون أداة لتحقيق مهمة ذات نفع عام كأن تقوم الشركة بأشغال عامة. وبهذا المعنى يقول العلامة " Vedel ".

“Elles ne sont pas elles-mêmes un mode de gestion d’un service public c'est un mode de constitution qui peut gérer un service public”. [162]

### الفرع الاول: مفهوم شركة الإقتصاد المختلط

شركة الاقتصاد المختلط تعتبر من الظواهر الاقتصادية التي تجمع بين عناصر القطاعين العام والخاص وهي تمثل نمطاً معقداً للتنظيم والادارة يهدف لتحقيق توازن بين هدف الربح والمصلحة العامة. تنشأ هذه الشركات في قطاعات حيوية تتطلب تدخلاً حكومياً لضمان توفير خدمات اساسية للمجتمع. وأثرها على المصلحة العامة في قدرتها على تحقيق توازن بين الأرباح وتلبية إحتياجات المجتمع تسعى هذه الشركات للجمع بين القطاعين العام والخاص بحيث يمكن للحكومة التأثير في سياساتها وتوجيهها بما يخدم المصلحة العامة، وتحتفظ الشركة بمرونة العمل والإستجابة السريعة التي تميز القطاع الخاص، ويتجلى أثرها الإيجابي على المصلحة العامة في

---

[١٦٠] مجموعة خبراء الشراكة والتنمية ، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المستدامة، المنظمة العربية للتنمية الإداري، القاهرة ٢٠١١ ، ص ١١.

[١٦١] وليد جابر التفويض في إدارة وإستثمار المرافق العامة ، م.س، ص ١٧.

[١٦٢] وليد جابر التفويض في إدارة وإستثمار المرافق العامة ، م.س، ص ١٨.

توفير خدمات ضرورية مثل النقل العام، الطاقة، الصحة والتعليم بشكل يتيح الحفاظ على جودة الخدمات وتحقيق الكفاءة الاقتصادية في الوقت ذاته[١٦٣].

## الفرع الثاني: نماذج عن الشركة ذات الإقتصاد المختلط

ومن هذه الشركات توجد الشركات العقارية المجاز إنشاؤها بموجب المادة ١٩ من قانون التنظيم المدني الصادر في ١٩٦٢ ، والمعدل بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٦ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ ، وكذلك اجيز للدولة إنشاء شركه طيران وطنية مختلطة إما عن طريق دمج شركات قائمة او تأسيس شركة جديدة، كما أنشىء المصرف الوطني للإنماء السياحي والصناعي، بموجب المرسوم ٢٣٥١ تاريخ ١٩٧١ وصدق نظامه الاساسي بموجب المرسوم ٤٧٢٩ تاريخ ١٩٧٣/١/١٠ الذي ينص على انه شركة مغفلة لبنانية منشأه بموجب قانون خاص سميت "المصرف" والمساهمون في هذه الشركة: الدوله اللبنانية واشخاص القانون العام اللبنانيون، والاشخاص المعنويون اللبنانيون التابعون للقانون الخاص، والمؤسسات المصرفية والمالية العاملة في لبنان وفي الخارج. وأنشىء مصرف الاسكان وهو عباره عن شركة مغفلة لبنانية منشأه بموجب قانون خاص بين الدولة اللبنانية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي[١٦٤].

شركات الاقتصاد المختلط بوجه خاص شركة تلفزيون لبنان شركة موغفلة مختلطة من الشركات المختلطة المنشأه حديثاً شركة تلفزيون لبنان، التي أجيز إنشاؤها بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٠ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ حيث نصت المادة الاولى منه: على الاجازه للحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء انشاء شركة مغفلة مختلطة تحمل تسميه "تلفزيون لبنان" وبالفعل فقد صدر المرسوم رقم ٧٧٠ تاريخ ١٩٧٧/١٢/٣٠ بانشاء الشركة ثم وضع نظامها الاساسي وتم التصديق عليه وحولت الى تلفزيون لبنان جميع حقوق البث التلفزيوني التي كانت تتمتع بها شركة التلفزيون اللبنانية بموجب الاتفاقية المبرمة مع الدولة سنه ١٩٧٥[١٦٥].

---

[١٦٣] شركة الإقتصاد المختلط وأثرها على المصلحة العامة في القانون، أبحاث قانونية ، www.legal-research.online تاريخ الولوج في ٢٠٢٣/٥/١٠.

[١٦٤] الياس ناصيف ، عقد البي أو تي سلسلة أبحاث قانونية مقارنة ، م.س، ص ٤٥٣.

[١٦٥] الياس ناصيف ، عقد البي أو تي سلسلة أبحاث قانونية مقارنة ، م.ذ، ص ٤٧٧.

مراحل تأسيس تلفزيون لبنان، كانت على ثلاث مراحل: المرحلة الاولى، بنهاية الخمسينيات وبداية الستينيات (عبر شركتين خاصتين بالكامل)، المرحلة الثانية كانت عام ١٩٧٨ كشركة مختلطة مساهمة مناسفةً بين القطاعين العام والخاص بإسم تلفزيون لبنان مرحلة الدمج، والمرحلة الثالثة عام ١٩٩٦ حيث إستحوذت الدولة اسهم القطاع الخاص وبات تلفزيون لبنان مملوكاً من الدولة اللبنانية بالكامل.

في العام ١٩٧٧ انشأت شركة مختلطة باسم " تلفزيون لبنان " حيث استملكت الدولة فيها نسبة ٥٠% والقطاع الخاص ٥٠% وتم منحه ترخيص لمده ٢٥ عاماً وبث تلفزيوني حتى العام ٢٠١٢.

وفي العام ١٩٩٦ جرى تداول اسهم القطاع الخاص بين اكثر من مستثمر كان آخرهم الرئيس رفيق الحريري الذي اشترى حصة القطاع الخاص بالكامل، وبعد الترخيص لعدد من المحطات الخاصة وذلك بعد صدور قانون الاعلام المرئي والمسموع الرقم ٩٤/ ٣٨٢ ، فقد تلفزيون لبنان الحق الحصري الممنوح له بالبث لغاية العام ٢٠١٢، واشترت الدولة حصة القطاع الخاص وباتت منذ العام ١٩٩٦ تملك اسهم تلفزيون لبنان بالكامل. وبعد ان تملكت الدولة كامل الاسهم، وباتت المنافسة شديدة على تلفزيون لبنان من المحطات الاخرى وإثر ذلك شحت مداخيله الاعلانية، وتعرض للكثير من المعاناة الى ان تم اقفاله في العام ٢٠٠١، ثم اعيد فتحه وصرفت له موازنة ضئيلة جدا من قبل الدولة، ومنذ ذلك الحين يحاول التلفزيون النهوض من جديد في ظل ظروف صعبه[١٦٦].

ان واقع "تلفزيون لبنان" يُعد مثالاً او صورة عن حقيقة النظام اللبناني وازمته في آنٍ معاً. فإن تلفزيون لبنان يعاني من الضعف والمشاكل المالية منذ الحرب الاهلية بنسب متفاوته وبدأ يفقد دوره تدريجياً منذ العام ١٩٩٤ اي تاريخ صدور قانون الاعلام بعد إنتهاء الحرب الاهلية، فالقانون ساهم في تأسيس الطائفية والزبائنية السياسية في الإعلام، إذ توزعت ملكية المحطات التلفزيونية على رؤساء الطوائف والسياسيين ورجال المال والاعمال وافراد من العائلات السياسية. وقد تأسست رسمياً شركة تلفزيون لبنان، عندما اصدرت الدولة اللبنانية مرسوماً عاماً رقم ٤١٢٨ نص على "إعتبار شركة تلفزيون لبنان من المؤسسات المكلفة بإدارة مرفق عام". وفي السنوات القليلة الماضية، شهدت المحطة مشاكل عده لا تقتصر فقط على الهدر المالي وإمتناع الحكومة اللبنانية عن دفع مستحقات الموظفين وعن تلبية مطالبهم بتصحيح الأجور اسوةً بباقي موظفي القطاع العام، بل عانى ايضاً من فراغ في مجلس الادارة بسبب عدم اتمام التعيينات اللازمة لعدة عوامل اهمها: الازمة

[١٦٦] https://www.teleliban.com.lb تلفزيون لبنان، تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٦/٢٠ .

السياسية في البلاد والتجاذبات بين المرجعيات والاحزاب السياسية حول التعيينات والتي تعتمد الكوتا الطائفية في المناصب.

واليوم يجري الحديث منذ مدة عن خصخصة عدد من مؤسسات القطاع العام في لبنان فهل يكون " تلفزيون لبنان " احدها؟

ان ادارة المحطة كمرفق عام يخضع للإهمال من قبل المعنيين، والذي يرى فيه البعض خطة ممنهجة لاسيما بعد انتشار المحطات الارضية والفضائية الخاصة على حساب التلفزيون الرسمي من جهة، وإنعكاس لصورة ازمة النظام في لبنان وغياب تطبيق القوانين وضرب مؤسسات القطاع العام من خلال سوء الادارة والزبائنية من جهةٍ اخرى[١٦٧].

## المبحث الثاني: تقييم تجربة الشراكة في فرنسا ومصر

إن القطاع الخاص مُطالب دولياً الى جانب إلتزامه بمبادئ حقوق الإنسان والتنمية المستدامة فهو يلتزم بالشفافية ويكون مساءلاً أمام باقي الشركاء التنمويين خصوصاً عند دخوله في شراكة مع القطاع العام. والسبب في التشدّد في مراقبة القطاع الخاص الشريك مع القطاع العام يتمثّل في كونه يستفيد من خلال الشراكة من المال العام العائد لعموم الشعب ودافعي الضرائب. فهو بمثابة المال العام الذي يخضع لأسس ومبادئ المحاسبة العمومية وأصولها. فإن موضوع الشراكة وهدفها ليسى تجارياً بحت، بل يجب أن تتضمّن بعداً تنموياً ما يفرض على مشاريع الشراكة الإلتزام بمعايير محددّة [١٦٨].

إن الدول العربية خلال السنوات الماضية على الرغم من تأهيل وتطوير البنية التحتية الا إنها تواجه تحديات لِتمويل مشاريع توسيع وتأهيل وتطوير اصول البنية التحتية وذلك لعدة اسباب منها: تداعيات الازمة المالية

---

[١٦٧] حياة الحريري، معهد الجزيرة للإعلام، مجلة الصحافة تلفزيون لبنان هي أزمة نظام، ٢٠٢٣/٨/١٥، https://institute.aljazera.net.

[١٦٨] دليل المجتمع المدني حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص – مرجع سابق ، ص ٤٤

العالمية، تحولات سياسية في عدد من البلدان العربية، تراجع أسعار السلع الاساسية في الاسواق المالية وكذلك جائحه كوفيد ١٩.[١٦٩]

وثمة أساس موضوعي حتماً للقول بوجود فوائد الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلا أن الممارسة بيّنت عدم تحقق هذه الفوائد، إن العديد من الدراسات أظهرت محدودية مشاريع الشراكة وعدم وجود معطيات تدل على أنها تتميز بكفاءة أكبر وأداء أفضل. والحقيقية أن آلية الشراكة بين القطاع العام والخاص هي أكثر جاذبية للحكومات، لأن طريقة إحتسابها خارج الموازنة العامة تمكن هذا الحكومات من إبقاء نسبة الدين العمومي في مستوى منخفض[١٧٠].

ان التجارب والممارسات الدولية تبرز نجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال توافر إطار قانوني يوضح المبادئ التوجيهية لتنفيذ وإدارة الشراكة ويحدد الأدوار والمسؤوليات بين القطاعين[١٧١].
الا ان الواقع والتجربة العملية يفيدان بتواضع حجم وقيمة وطبيعة عقود الشراكة المبرمة بين القطاعين في اغلب الدول وإنحصارها في قطاعات محدودة وهذا ما سنراه في المطلب الاول حيث سنتناول تجربة الشراكة في فرنسا.

## المطلب الاول: تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في فرنسا

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ترجع الى فترة الحكم الملكي في فرنسا حيث أسند بعض الوظائف لمختلف الأطراف المتدّخلة في التصرف في المرافق العمومية. وقد ظهرت أشكال جديدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص سنة ٢٠٠٠ مستوحاة من التجربة البريطانية وذلك بهدف الحدّ من الضغوطات على مستوى

---

[١٦٩] أحمد أبو بكر بدوي طارق عبد القادر اسماعيل ، صندوق النقد العربي أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، م. س ، ص ٧ .

[١٧٠] دليل المجتمع المدني ، م. س، ص ١٣.

[١٧١] اطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، م.س، ص ١١.

الموارد البشرية والمالية والحصول على خبرات جديدة وترشيد إستعمال موارد الدولة مع التأكيد على طابع الإستعجال للمشاريع وتعقدّها[١٧٢].

تم ضبط إطار تشريعي قطاعي في مرحلة أولى ثم إطار تشريعي عام في مرحلة لاحقة. وقد أعطى القانون المؤرّخ في ٢٠٠٢ دفعاً لهذا الشكل التعاقدي وذلك عبر الترخيص للدولة لتكليف القطاع الخاص ببناء وصيانة العمارات المستغلة من قبل رجال الأمن والدفاع الوطني، وتعميمه لاحقاً على قطاعي العدل والصحة قبل أن يصبح نظاماً عاماً عبر عقود الشراكة[١٧٣].

وساهم في إرساء ثقافة ادارية للشراكة الاجتماعية والصحية في فرنسا الى شراكة تعاقدية على مستوى الموارد والأهداف وجعلها في خدمة المواطن[١٧٤].

إن القوانين التي وضعت من اجل الشراكة سنة ٢٠٠٤ و ٢٠٠٨ كانت إطاراً عاماً وواضحاً للشراكة وفي العام ٢٠٠٩ تم وضع قانون أعاد فيه النظر في بعض الجوانب المالية لعقود الشراكة وذلك لكي تتلائم مع ظروف الأزمة المالية وإنجاز البرامج الاستثمارية بسرعة.

فقد شهدت فرنسا بعد صدور ٢٠٠٤ الخاص بعقود الشراكة إبرام ١٤٠ عقد لمشروع شراكة في قطاعات الكهرباء والمستشفيات والإتصالات. ويتسم نموذج الشراكة الفرنسي بتركيزه على تطوير وتحديث المناطق المحلية الحضارية، وبخاص توفير خدمات البنية التحتية والنقل فيها. وكذلك يتميز النموذج الفرنسي بإهتمامه بالسياسة الإجتماعية إهتماماً خاصاً والتي تلعب مشاريع الشراكة دوراً مهماً في تحقيقها وتشارك المنظمات غير الحكومية أو غير الرسمية مشاركة واضحة فيها. إن هذا النوع من الشراكات يوفر مرونة عالية تتلاءم مع التنوع في الخدمات التي يحتاجها المستفيدون[١٧٥].

---

[١٧٢] بن نعوم عبد اللطيف، جامعة الجلالي كلية العلوم الإقتصادية التجارية الجزائر ، دراسة تحليلية لبعض التجارب الدولية في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص لترقية الخدمات العامة، المجلة المغاربية للإقتصاد، المجلد ٨ ، العدد ١ ، آذار ٢٠٢١.

[١٧٣] عفيف الهنداوي، المدرسة الوطنية للإدارة، الشراكة بين القطاعين العام والخاص،٢٠١٠ ، ص ٨٠، https://www.ena.tn تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٤/٢٠

[١٧٤] شقران محمدة ، قشام إسماعيل ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتحقيق التنمية ، تجارب دولية رائدة ، مجلة التنمية والإستشراف للتحوث والدراسات، المجلد ٠٤ العدد ٦ ، ٢٠١٩، ص ١٦٢-١٧٣ .

[١٧٥] محمد محمد ابو سريع علي ، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في توفير الخدمات العامة ، م. س.

وإن عقد الشراكة هو عقد إداري تمنح بموجبه الدولة او المؤسسة العامة للطرف الأخر مهمه شاملة هدفها تمويل الإستثمارات والمنشآت والتجهيزات الضرورية للمرفق العام، بناء وتحويل المنشآت تعهد وصيانة واستغلال المنشآت أو التجهيزات والتصرّف فيها. وقد تم تدعيم الإطار القانوني للشراكة بالنصوص التي تتضمّن إحداث هيئة مساندة لإنجاز عقود الشراكة وضبط طرق الإشهار الخاصة بعقود الشراكة وطرق إبرام هذه العقود.

## الفرع الأول: أهم المشاريع المنجزة في فرنسا في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص

لقدّ تطّرقت العديد من الدول الى فكرة التمويل وانشاء مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة، عن طريق الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص، لما تكتسبه هذه الطريقة من اهمية في تعزيز التعاون بين مختلف الاطراف من اجل تقديم خدمات البنية التحتية والمرافق العامة. وقد كان للدول الغربية تجارب ناجحة في مجال الشراكة وخاصةً فرنسا حيث كان لها تقليد طويل في مجال التفويض وقد أصبحت مؤخراً احد الاسواق الرائدة في العالم في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

ان التطبيق الفرنسي لعقود الشراكة بين قطاعين العام والخاص وهو الذي كرس فكرة الشراكة واعطاه النظام القانوني المعمول به حالياً والذي اصبح ذا بعد عالمي، فلقد اخذت فرنسا بتطبيق عقود الشراكة بين قطاعين العام والخاص في بداية القرن العشرين مع إنشاء الشركه الوطنية للورق والشركة الفرنسية للبترول عام ١٩٢٤ وكان الهدف من انشاء هذه الشراكة المختلطة مساهمة الدولة في تأمين الانشطة الضرورية للبلاد وإشباع الحاجات الاساسية التي يعجز الافراد عن القيام بها بمفردهم، وساهمت لاحقاً الشركات المختلطة في انهاض المؤسسات التي تدير المرافق العامة عن طريق الإمتياز[١٧٦].

### فقرة أولى: المعهد الوطني للرياضة والتربية البدنية

هو مؤسسة مرموقة تقع في باريس متخصصة في دعم وتطوير الرياضيين المحترفين والرياضة بشكل عام، ويعتبر المعهد مركزاً رئيسياً لتدريب الرياضيين على المستوى الدولي، ومن مميزاته انه يقدم برامج تدريبيه للمحترفين يتيح لهم الوصول الى مرافق رياضية متطورة وخدمات دعم متكامله، ويساهم في تطوير تقنيات حديثه لتحسين آداء الرياضيين.

[١٧٦] مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، م.س، ص ٢٠.

فهو يحتوي على مرافق قياديه متطورة تشمل: ملاعب، قاعات ومختبرات للبحث العلمي. ويعتبر مركزاً لتجهيز الفرق الوطنية الفرنسية للمشاركة في البطولات الدولية. يعد نموذجاً عالمياً لتطوير الرياضة ومثالاً ناجحاً بين الدوله والقطاع الخاص.

كذلك الملعب الرياضي في مدينة ليل هو مشروع تعاوني بين القطاع العام والخاص حيث يتم تمويله وتشغيله من خلال شراكة بين الحكومة المحلية أو الوطنية مع شركات خاصة هذا النوع من التعاون يشمل تمويل وبناء الملعب تشغيله صيانته وتنظيم الفعاليات داخله[١٧٧].

## فقرة ثانية: مراقبة مدينة باريس في الكاميرا

هو جزء من جهود الحكومة لتعزيز الآمان والسلامة العامة في المدينة. هذا النوع من المشاريع يعتمد على شراكة بين القطاع العام (الحكومة المحلية او الوطنية) والقطاع الخاص (شركات التكنولوجيا والأمن) فالتعاون بين القطاعين يشمل:

تمويل المعدات حيث تساهم الشركات الخاصة في توفير تكنولوجيا الكاميرات الحديثة وبرمجية التحليل،

صيانة وتشغيل الانظمة حيث تتولى الشركات الخاصة مسؤولية صيانة الكاميرات وتشغيل الانظمة الامنية، بينما تضمن السلطات المحلية اتمام هذه الخدمات بما يتوافق مع قوانين الخصوصية.

التحليل والرد على البيانات حيث يتم التعاون مع شركات متخصصة في تحليل البيانات الضخمة بإستخدام الذكاء الإصطناعي لرصد الانماط وتحليل الصور[١٧٨].

## فقرة ثالثة: مركب صحي في جنوب فرنسا

تم هذا المشروع بالتعاون بين القطاع العام والخاص ويهدف الى تحسين البنية التحتية الصحية وتوفير خدمات طبية عالية الجودة للمواطنين والزوار. ان هذه المشاريع تعتبر مثال على التعاون بين الحكومة المحلية او الوطنيه والشركات الخاصة في مجال الصحة، وفي هذه المشاريع يتم تمويل وتصميم وتشغيل مرافق صحية

[١٧٧] موقع وزارة الإقتصاد والمالية الفرنسية، https://www.economie.gouv.fr ، تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٩/١١

[١٧٨] https://www.eib.org/epec, Eurppean PPP Expertise Center(EPEC)، تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٤/٧

مثل المستشفيات او المراكز الطبية عبر الشراكة بين القطاعين، وتشتمل عناصر التعاون بين القطاع العام والخاص على:

– تمويل الإنشاءات حيث يساهم القطاع الخاص في بناء المرافق الصحي بإستخدام استثمارات خاصة بينما الحكومة تعمل على توفير الاراضي او تقديم التسهيلات القانونية.

– تشغيل وصيانة المنشات حيث تتولى الشركات الخاصة إدارة وصيانة المرافق الصحية لضمان استمراريتها أما الحكومة فتكون مسؤولة عن تقديم الرعاية الطبية وتوفير الخدمات الصحية الاساسية.

– التقنيات الحديثة ان يقوم القطاع الخاص في توفير التكنولوجيا الطبية الحديثة مثل اجهزة التصوير الطبي أو الانظمة الرقمية لادارة البيانات الصحية

– ادارة خدمات المرضى حيث تقوم الشركات الخاصة بتقديم خدمات اضافية مثل الادارة اللوجستية خدمات الطعام او نظم الدفع الالكتروني لتسهيل تجربة المرضى.

ان بعض المدن في جنوب فرنسا مثل مارسيليا ونيس قد تكون نفذت او تخطط لمشاريع مشابهة في قطاع الصحة لتحسين جودة الرعاية الصحية مع تعزيز كفاءة العمليات[١٧٩].

## فقرة رابعة:مشروع قطارTGV (القطار الفرنسي عالي السرعة)

يعتبر من ابرز المشاريع التي تجمع بين القطاع العام والخاص في فرنسا لكنه ليس بالكامل ضمن إطار الشراكات التقليدية بين القطاعين ومع ذلك هناك جوانب عديدة في مشروع TVG تبرز التعاون بين القطاع العام والخاص لتحقيق اهداف مشتركة:

– دور القطاع العام في تمويل البنية التحتية فالحكومة الفرنسية (ممثلة في هيئة السكك الحديدية الوطنية SNCF) هي الجهة الرئيسية التي قامت بتمويل إنشاء مسارات القطارات والمحطات.

– التخطيط والتنظيم حيث كان القطاع العام مسؤولاً عن تصميم الشبكة، تحديد المسارات وتأمين الاراضي اللازمة للبنية التحتية

[١٧٩] Jeffrey Delmon , Partenariats public prive dans le secteur des infrastructures guide pratique a l’intention des decideurs publics, 2010 the world bank ppiaf

– ضمان خدمة عامة حيث كان الهدف الرئيسي من المشروع تعزيز شبكة النقل العام بأسعار معقولة وفعالية عالية.

أما دور القطاع الخاص فكان في:

– البناء والتشغيل حيث تم اشراك شركات خاصة في بعض خطوط TGV في بناء وتشغيل اجزاء من الشبكة خاصة في عمليات التوسعة الحديثة.

– تمويل مشترك بعض أجزاء المشروع تمت عبر نماذج الشراكة(PPP) حيث ساهمت هذه الشركات في التمويل مقابل عائدات تشغيل لاحقة.

– التكنولوجيا والتطوير حيث ان القطاع الخاص كان شريكاً في توفير التكنولوجيا الحديثة لعربات القطارات ونظم التحكم. ومن أهم الامثلة على هذه الشراكة خط " LGV Mediterranee " جنوب فرنسا تم تمويل جزء من هذا الخط بإستخدام نموذج الشراكة بين القطاعين حيث ساهمت شركات خاصة في تنفيذ المشروع.

– خط Eurostar (بين فرنسا وبريطانيا) وهو النموذج الاكثر وضوحاً للتعاون الدولي والمحلي بين القطاعين العام والخاص، حيث تدير الشركة الخاصة "Eurostar" عمليات القطارات على البنية التحتية المملوكة جزئياً من القطاع العام.

ان هذه الشراكة تعزز النقل المستدام في فرنسا واوروبا، توفر خدمات سريعة ومريحة للنقل البري، وتحقق التوازن بين إستثمار القطاع الخاص وضمان توفير خدمة عامة تحت إشراف القطاع العام.

ان هذا المشروع TGV يظهر كيف يمكن للشراكة بين القطاعين العام والخاص ان تجمع بين التمويل الحكومي والإبتكار الخاص لتحقيق مشاريع كبرى في مجال البنية التحتية[١٨٠].

## الفرع الثاني: تقييم التجربة الفرنسية

من بين الدول اكثر شيوعاً في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص نجد الحكومة الفرنسية، ومن أهم العقود السائدة عقود البناء وتفويض الخدمة العمومية ومن جهةٍ اخرى ظهر نوع جديد بفرنسا وهو عقد التمويل

[١٨٠] إدوارد ييسكومب (E.R Yescombe)، Public-Private Partenerships: Principles of policy and Finance، ٢٠١١

الخاص للقطاع العمومي، ومن بين القطاعات التي شهدت مشاريع عديدة في ال PPP هو قطاع النقل، فنجد عدد كبير من الطرقات الفرنسية ممولة عن طريق القطاع الخاص، وحالياً شبكة البناء تحوي ١٤ مؤسسة خاصة، اما بالنسبه للطرق الوطنية والممولة من جانب الدولة فهي قليلة[١٨١].

ومن أهم المشاريع وأقدمها هو مشروع نفق المانش، حيث يعتبر هذا المشروع من أقدم مشاريع البنية التحتية التي تم إقامتها وفق اسلوب البناء والتشغيل ونقل الملكية الممولة من جانب القطاع الخاص من الناحية المالية والفنية شركة مشروع "Eurotunnel " وهي شركة مشاركة مكونة من عشر شركات[١٨٢].

تم طرح الكثير من الاسئلة حول مدى نجاعة الشراكة بين القطاع العام والخاص حيث تم توجيه الكثير من الانتقادات لبعض المشاريع من ناحية مبالغ التمويل والتعويضات وكذلك إشكالية القروض وفوائدها التي تبرمها الدولة وتمنحها وهي تكون معفاة من الاداء على القيمة المضافة في حين تفرضها على القطاع الخاص في اطار الشراكة.

منذ صدور القانون سنة ٢٠٠٤ الخاص بموضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، قام مكتب دولي بإجراء دراسة لتقييم نتائج عقود الشراكة التي تمت بين القطاعين منذ ذلك التاريخ وتوصلت الى النتائج الآتية:

– فيما يتعلق بإحترام آجال الإنجاز: وجدت الدراسة إن ٧١% من مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص قد إحترمت مواعيد إنجازها، ويعود ذلك لدور السلطة العامة في الادارة الجديدة للمشاريع من خلال ( التحفيزات، وآليات الدفع)، وأما ٢٩% من المشاريع التي لم تنجز في موعدها فقد كانت لأسباب تتعلق بمدى التغير في القوانين والتشريعات على مستوى الدولة، وكذلك عدم الحصول على التراخيص الادارية اي أنها بالمجمل أسباب خارجيه عن نطاق القطاع الخاص وعن آلية العقد بحد ذاتها.

---

[١٨١] ناديا مونيس، نماذج عن الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال البنى التحتية لبعض دول العالم، مجلة إقتصاديات الأعمال والتجارة، المجلد ٤، العدد ١ ، الجزائر جامعة معسكر ٢٠١٩، ص ١٩٢.

[١٨٢] محمد صلاح، اسلوب البي او تي كآلية لتشييد مشروعات البنى التحتية، تجارب دولية وعربية مختارة ، مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية العدد ١٧ ، كلية العلوم الاقصادية ، جامعة بسكرة ٢٠١٥.

– فيما يتعلق باحترام تكلفة المشروع: إن ما يعادل ٤٧% من المشاريع قد عرفت تكاليف اضافية، هذا وان كانت هذه الزيادة في التكلفة تعتبر بسيطة فهي أقل من ٣% من تكلفة المشروع، وإن الخطر المرتبط بإرتفاع التكاليف يرتبط بحجم المشاريع ذاتها، علماً أن طبيعة المشاريع يمكن أن تساعد على إحترام التكاليف[١٨٣].

يجب التأكيد عليه أن القطاع الصحي والخدماتي في فرنسا أمكن له فتح باب الشراكة بين القطاعين وساهم في إرساء نموذج ناجح في إطار هذه التجارب. وقد أدّت إلى ظهور ثقافة إدارية جديدة في مجال الخدمات الصحية والنقل والتعليم سمح بتطوير الشراكة الاجتماعية الى شراكة تعاقدية على مستوى الموارد والأهداف وجعلها في خدمة المواطن وترقية التنمية والتنمية المستدامة[١٨٤]. وأثبتت التجربة الفرنسية أن العمل الإجتماعي إستطاع أن يستثمر أموال القطاع الخاص إلى جانب القطاع العام وساهم في إرساء نموذج ناجح من الشراكة.

يتزايد عدد البلدان التي أعتمدت مبدأ الشراكة لتشجيع القطاع الخاص على توفير أصول البنية التحتية والخدمات القائمة على أساسها وتشير تجارب البلدان الى ان مشاريع البنية التحتية الاقتصادية كالنقل هي المرشحة في العادة للشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية كالرعاية الصحية والتعليم وذلك لعدة اسباب منها المعدلات ذات العائد المرتفع للمشاريع التي تتمتع بالسلامة العامة وتعالج مسار البنية التحتية مثل مشاريع الطرق والسكك الحديدية والموانئ رسوم الاستخدام مجدية ومحبذة في هذه المشاريع. تحدث باسواق اكثر تطورا تجمع بين التشييد وتوفير الخدمات ذات الصلة مثل بناء وتشغيل وصيانة طريق برسوم مرور فالشركات الجيدة في التصميم والتنفيذ تسمح بتحقيق مكاسب الكفاءة في تشييد أصول البنية التحتية وتوفير الخدمات القائمة على مشاريعها وبالتالي تقليل التكاليف التي تتحملها الحكومة لتوفير هذه الخدمات[١٨٥].

---

[١٨٣] عبد الحكيم حجاج، محمد بوقموم، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، خيار إستراتيجي، لتمويل مشاريع البنية التحتية وفق نظام البي أو تي، قراءة في تجارب دولية مختارة، مجلة علمية متخصصة العدد ٢ ، ٢٠١٨ .

[١٨٤] بن نعوم بن عبد اللطيف ، دراسة تحليلية لبعض التجارب الدولية في مجال الشراكة لترقية الخدمات العامة ، المجلد ٨ العدد ١ آذار، ٢٠٢١ .

[١٨٥] الإستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص ، برناردين اكيتوبي، ريتشار همينج ، غيرد شوارتز ، صندوق النقد الدولي ، قضايا إقتصادية رقم ٤٠ ، https://www.imf.org.

فالشراكة بين القطاعين تحمل في طياتها خطر المحاباة والإحتكار وإقصاء الشركات الصغيرة والمتوسطة الوطنيه والمحلية منها على الخصوص من المنافسة في فرنسا مثلاً تحتكر ثلاث شركات للأشغال العمومية والبناء هذا النوع من العقود[١٨٦].

## المطلب الثاني: تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر

سنتناول في هذا المطلب بعض التجارب المتعلقة بإنجاز المشاريع الكبرى في اطار الشراكة في بعض الدول العربية بهدف الاستفادة والاستئناس بها، وتقييم هذه التجارب.

تمثل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التطور الاحدث بالنسبة لاساليب الشراكة المطبقة في مصر، حيث قامت الحكومة المصرية بوضع سياسة جديدة طويلة الامد لتفعيل الشراكة مع القطاع الخاص بهدف التوسع والزيادة في الاستثمارات الخاصة بمشاريع البنية التحتية.

فلا يقتصر امر ضمان نجاح الشراكة على التشريعات والانظمة فحسب، وإنما لابد من خلق روابط بينها وبين مفهوم الحوكمه فكلاهما له ابعاد متعدده ذات جوانب ادارية وقانونية واقتصادية واجتماعية. تلتقي في نقاط مشتركة مستنده الى مبادئ الشفافية والافصاح والمساءلة والحقوق المتساوية لاصحاب المصلحة وتحديد المسؤوليات من أجل رفع كفاءة استخدام الموارد وتعزيز القدرة التنافسية وجذب مصادر التمويل والتوسع في المشاريع لخلق فرص عمل جديدة ودعم الاستقرار الاقتصادي. ويرى الكثير من الباحثين ان موضوع الشراكة ما زال في المراحل الاولى لوضع مبادئ وقواعد ونظم موحدة تحكم وتنظم اشكال الشراكات المتنوعة بين القطاعين العام والخاص بحيث تشمل كافه القطاعات الاقتصادية والاجتماعية. فمواضيع رئيسية مثل المفهوم والمبادئ والمعايير ما زالت تبحث لتطويرها وبلورتها وتصنيفها لوضعها في قواعد واطر محددة[١٨٧].

إن أول عقد من هذا النوع تمّ في اليمن عام ١٩٩٠ وقد بلغ إجمالي عدد مشاريع الشراكة ما مجموعه ٢١٧ مشروعاً. إن العدد الأكبر من المشاريع كان من حصة مصر( ٥٥ مشروعاً) يليها الأردن، المغرب فالجزائر.

---

[١٨٦] دليل المدني ، م.س، ص ٣٧.

[١٨٧] ليث عبدالله القهيوي و بلال محمود الوادي، الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص " الإطارالنظري والتطبيق العملي"، دار حامد للنشر والتوزيع، ٢٠١٢ .

وهناك عوامل سياسية (العلاقات الخارجية، التوجهات السياسية الداخلية، الإستقرار، الإطار التشريعي الوطني) وعوامل الربح ( بيئة الإستثمار، التسهيلات مستوى الربح وتوفر قطاعات هي محل إهتمام الشركات العالمية، القرب الجغرافي) تلعب دوراً هاماً في تحديد مستوى إستثمار القطاع الخاص لاسيما الأجنبي منه في أختيار الدول[١٨٨].

والقطاعات المفضّلة للشراكة هي لمشاريع الطاقة الكهربائية التقليدية والمتجددة ويلي ذلك من حيث الأهمية الإستثمار في الغاز الطبيعي والمرافىء وقطاع المياه والصرف الصحي. وتتوافق هذه المشاريع مع تزايد الإهتمام العالمي بالشأن البيئي والتغيُّر المناخي والطاقة[١٨٩].

فالدول العربية تتجه لتبني نموذج الشراكة مع القطاع الخاص كوسيلة لتمويل وتشييد البنية التحتية وتأهيلها، حيث تم تطوير الاطر الداعمة للشراكة مع القطاع الخاص، بما في ذلك السياسات الحكومية والقوانين واللوائح التنظيمية وآليات الدعم الفني والمالي، والشفافية وبناء القدرات[١٩٠].

إن توزّع مشاريع الشراكة عام – خاص حسب الطبيعة القانونية للعقد يُظهر أن النسبة الأكبر من العقود وهي من فئة ال Built – own – operate BOO (بناء تملك تشغيل) التي تنقل ملكية المشروع الى القطاع الخاص، أي هي شكل من أشكال الخصخصة المباشرة والصريحة. تليها فئة عقودال BOT – (Build operate– transfer) بناء تشغيل تحويل " إعادة" الملكية الى القطاع العام التي تعطي القطاع الخاص دوراً كبيراً في بناء المشروع وتمويله وإدارته والإستفادة من عائداته على إمتداد مدة العقد ثم تحويل الملكية للدولة[١٩١]. إن مجلس التعاون الخليجي يقوم على إستثمارات ضخمة هدفها يختلف عن لجوء الدول النامية للشراكة حيث تلعب الحاجة للتمويل لاسيّما الخارجي دوراً أساسياً بسبب النقص في مواردها الداخلية والعجز في موازنتها العامة.

فالهدف من الشراكة هو تنويع الإقتصاد من خلال توظيف الفوائض المالية التي ركامتها مع تبنيّها إختيارات نيوليبرالية والسعي للإندماج في الاقتصاد العالمي. ومن الإستثمارات في البنى التحتية لاسيّما قطاع النقل

---

[١٨٨] دليل المجتمع المدني حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص، م . س، ص ٢٢ ، ٢٣.

[١٨٩] دليل المجتمع المدني ، المرجع أعلاه، ص ٢٤.

[١٩٠] أحمد أبو بكر بدوي طارق عبد القادر اسماعيل ، صندوق النقد العربي أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، م. س، ص ١٠.

[١٩١] دليل المجتمع المدني حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، م . س، ص ٢٦ .

(البري، البحري، الجوي) والمياه بما في ذلك تحليةّ ومعالجة المياه المبتذلة (بحكم الضغط المناخي والشحّ في المياه) والطاقة (كهرباء، نفط ، غاز) بالإضافة الى قطاع البناء البالغ الأهمية وبعض المشاريع في هذه القطاعات مرتفعة القيمة وتصل الى مليارات عدة من الدولارات (محطة طاقة أم الهول في قطر، مطار الأمير محمد بن عبد العزيز في السعودية والإنشاءات والتجهيزات الضخمة لبطولة العالم في كرة القدم في قطر ومعرض إكسبو دبي ٢٠٢٠.

ان مشاركة القطاع الخاص مع الحكومات في مجال تصميم وبناء وتمويل وتشغيل اصول وخدمات الدولة تشهد انتعاشاً ملحوظاً في عدة دول عربية حيث تشير التقديرات الى ان قيمة المشاريع بين القطاعين قيد التنفيذ وصلت الى ٢٢٤ مليار دولار في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا عام ٢٠١٩[١٩٢].

## الفرع الأول: نشأة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر

تعتبر مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أهم المساعي والإستراتيجيات التي تحرص عليها العديد من الدول والحكومات، وتوصي بها مختلف الهيئات والمنظمات خاصةً في ظل جملة التغيرات والمستجدات التي اضحى العالم يشهدها.

ومفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في جوهره هو آلية أو وسيلة أو ترتيبات لتقديم خدمات معينة وميزة هذا المنهج في التنمية أنه يجمع بصورة تكاملية عناصر القوة الموجودة لدى الفرقاء المشاركين؛ فشركات القطاع الخاص تقدم الموارد المالية والخبرات الإدارية علاوة على ضبط الجودة، ويقدم القطاع المدني المعرفة المحلية، والالتزام نحو المجتمع، أما القطاع العام فهو مسؤول عن القوة التنظيمية والتنسيق الاستراتيجي.

وقد أخذت الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الظهور منذ عقد الثمانينات في القرن الماضي، إذ أصبح الكثير من المشاريع والأنشطة التي كانت حكراً على الحكومة مثل البنية التحتية والخدمات الاجتماعية يمول وربما يدار أيضاً من المنشآت الخاصة بموجب اتفاقيات وعقود بين الطرفين، ولا تقتصر هذه الشركات على الدول المتقدمة بل تبعتها العديد من الدول النامية بمن فيهم مصر[١٩٣].

---

[١٩٢] Midle East Business intelligence (MEED): PPP in the Midle East and North Africa (2019)

[١٩٣] مجموعة خبراء، الشراكة والتنمية ... دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المستدامة، الطبعة الاولى، المنظمة العربية للتنمية، ٢٠١١.

حيث تعد الشراكة بين القطاعين من الأدوات والآليات الفاعلة التي تعتمد عليها الحكومات لتفعيل مؤسساتها ومواردها المعطلة والتي لا تملك القدرة على إستغلالها ومسايرتها ذلك من خلال اللجوء الى القطاع الخاص والإستعانة به مما يؤكد ويضمن للحكومة المواصلة والإستمرار في تقديم أفضل الخدمات وأحسنها، خصوصاً وإن ترقية الخدمات العمومية تبقى الشغل الشاغل للعديد من الحكومات نظراً للأهمية القصوى التي تتسم بها هذه الأخيرة بالنسبة للمجتمع والأفراد[١٩٤].

وتعتبر مصر دولة رائدة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص حيث تبنت نماذج الشراكة الانجلوساكسونية في قطاعات مختلفة كالتربية والتعليم والمستشفيات ومعالجة المياه العادمة وتشييد البنيات التحتية الخاصة للنقل. فإيماناً من الدولة المصرية بدور القطاع الخاص بإعتبارة قاطرة التنمية لأي حكومة فقد نص دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ في مادته "٣٦" بفصل المقومات الإقتصادية على أن تعمل الدولة على تحفيز القطاع الخاص لآداء مسؤولية الاجتماعية في خدمة الإقتصاد الوطني والمجتمع[١٩٥]. وحيث ان الاطار القانوني لم يكن يشجع على بلورة عدد كبير من المشاريع وهذا السبب الذي جعل الحكومة المصرية تطلق سنه ٢٠٠٦ سياسة على المدى الطويل والهدف من ورائها تشجيع الشراكات بين الفاعلين في القطاعين العام والخاص ومن ثم إعتماد قانون خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص خلال شهر ماي ٢٠١٠ وتم صدور القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ المتضمن كما صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٣٨ لسنة ٢٠١١ بإصدار اللائحة النمفيذية للقانون " قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة ".

## الفرع الثاني: أهم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

شهدت مصر تنفيذ عدد من مشاريع الشراكة التي أسهمت في تحقيق التوازن الاقتصادي والإجتماعي وشملت المشاريع مجالات عدة كانت سابقاً حكراً على الدولة كمشاريع البنية التحتية الأساسية والصحة والنقل.

أهم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر هي:

---

[١٩٤] دراسة تحليلية في مصر ص١

[١٩٥] دراسة ، المرجع أعلاه، ص ٧.

## فقرة اولى: محطة القاهرة الجديدة للصرف الصحي

ان هذا المشروع يسعى لتحسين خدمة الصرف الصحي والإستجابة لإزدياد المتوقع للسكان، مع ضمان الفعالية والمحاسبة وتخفيف الأكلاف المالية على خزينة الدولة وهو عبارة عن عقد إمتياز يقوم بموجبه الكيان الخاص بتصميم وتمويل وبناء وتشغيل وصيانه محطة لمعالجة مياه الصرف الصحي بقدرة اولية محددة. وقامت الحكومة المصرية بدفع أتعاب للشركة لقاء معالجة مياه الصرف الصحي، منها ما هو ثابت لتغطية النفقات الثابتة للمستثمر. منها ما هو متغيّر بحسب حجم المياه المعالجة فعلاً لتغطية التكاليف المتغيّرة للمستثمر. تم منح الإمتياز عام ٢٠٠٩ وبدأت الأعمال عام ٢٠١٠ ثم توقفت عام ٢٠١٢ بسبب الأوضاع السياسية وعدم الإستقرار الإجتماعي والإقتصادي [١٩٦].

وهناك بعض المشاريع المقرر الشروع في تنفيذها تحت مظلة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومنها محطة معالجة مياه الصرف الصحي في مدينة ٦ أكتوبر، ومحطة معالجة الصرف الصحي في أبو رواش، وتهدف المشاركة الى تمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة المحطات السابقة لمدة ٢٠ عاماً[١٩٧].

La question de partenariat entre le secteur public et le secteur privé est devenu le occupante pour de nombreux pays et gouvernement ainsi que pour divers organisme et organisation en raison de l'insuffisance des investissements publics et de l'augmentation de dépenses publiques la société le développement économique ou autre ne sera pas atteint par les efforts d'un secteur mais doivent être des efforts concertés et intensifier entre les secteurs publics et privés dans le pays.

## فقرة ثانية: توقيع عقد مستشفى المواساة الجامعي التخصصي مع تحالف البريق للمستشفيات

يعد مشروع مشاركة القطاع الخاص القطاع العام لبناء مستشفيات جامعية في جمهورية مصر العربية هو أحد المشروعات النموذجية الرائدة في هذا المجال حيث قامت وزارة التعليم العالي ممثلة في جامعة الاسكندرية ومساعدة فنيه من الوحدة المركزية لتوجيه الدعوة للقطاع الخاص في الدخول في مشاركة مع القطاع العام من

[١٩٦] O E C D 2014 P.P.P In the midle east and north Africa, a hand book for policy makers paris

[١٩٧] محمد إبراهيم الشافعي، المشاركة بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لتمويل مشروعات البنية الأساسية في مصر، العدد الثاني، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، ٢٠١١ ، ص ٤٨ .

خلال منافسة عالمية تنافسية لتمويل تصميم انشاء وتجهيز وصيانة وتشغيل وتقديم خدمات لمستشفى جامعي تخصصي وتم طرح المناقصة الخاصة بهذا المشروع تحت مظلة قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المصري لعام ١٩٩٨ رقم ٨٩ وستطرح المشروعات التالية لهذا المشروع النموذجي وفقا لقانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الاساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنه ٢٠١٠.[١٩٨]

## فقرة ثالثة: مشروع الشراكة مع القطاع الخاص لبناء المدارس

إن مشروع الشراكة مع قطاع الخاص الجديد لبناء المدارس هو أحد المشروعات الرائدة النموذجية حيث قامت من خلاله الهيئة العامة للأبنية التعليمية بمساعدة فنية من الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، بدعوة القطاع الخاص للدخول في شراكة مع القطاع العام لتصميم وبناء ٣٤٥ مدرسة جديده في ١٨ محافظة وتجهيز المدارس وصيانتها وتمويلها وامدادها بالخدمات غير التعليمية بما في ذلك أعمال الصيانة، النظافة، مكافحة الاوبئة وخدمات العمل على مدى فترة زمنية تمتد ل ١٥ عاماً وذلك من خلال مناقصة عالمية تنافسية[١٩٩].

## فقرة رابعة: مشاريع النقل

هناك خطة وضعتها الدولة لتنفيذ إستثمارات شراكة مع القطاع الخاص لمد وإقامة طرق جديدة ومن أهم المشاريع التطبيقية لبرنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال النقل مشروع إنشاء طريق شبرا–بنها حيث قامت بموجبه الهيئة العامة للطرق والنقل البري بدعوة القطاع الخاص للمشاركة مع القطاع العام لإنشاء وتشغيل وصيانة طريق حر جديد يربط شبرا بمدينة بنها بطول ٣٨ كلم[٢٠٠].

---

[١٩٨] مجاهد سيد أحمد، حاج قويدر عبد الهادي، الحاج مختار محمد خير الدين، واقع الشراكة بين القطاع العام والخاص في مصر، دراسة تحليلية ، جامعة أحمد دراية الجزائر.

[١٩٩] واقع الشراكة بين القاع العام والخاص في مصر، دراسة تحليلية ، م . ذ ، ص ١٠.

[٢٠٠] محمد إبراهيم الشافعي، المشاركة بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لتمويل مشروعات البنية الأساسية في مصر، م.س، ص ٤٨

## الفرع الثالث: تقييم التجربة المصرية

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليست حلاً سحرياً لتمويل التنمية لا سيّما في البلدان العربية، حيث أن نماذج الشراكة قد شهد تطبيقها في مصر دفعة قوية مع برنامج الإصلاح الاقتصادي وتشجيع القطاع الخاص إلا انه مازال هناك طموحات اكبر في هذا المجال لزيادة حجم الاستثمارات مما ينعكس ايجابياً على التنمية الاقتصادية، ولهذا فان الشراكة بحاجة الى خلق إطار ملائم لنجاح تلك النماذج على المستوى التشريعي والمؤسسي يراعى خصوصية التجربة المصرية على نحو يقلل من مخاطر تطبيقها في المشروعات والاستفادة من التجارب الدولية[٢٠١]، حيث أنها في المرتبة الأدنى من حيث جاذبيتها لهذه المشاريع ولا شيء يشير الى إحتمال تغيّر مستقبلي لا بل قد تتراجع حصتها بفعل مسلسل الأزمات العالمية (كالكورونا) أو الأزمات الإقليمية والوطنية منها التي تمتد بين الحروب المزمنة وصولاً لتقلص موارد الدولة وعدم إستقرار المناخات السياسية والمؤسسية والتشريعية[٢٠٢]، فهي ما تزال بحاجة ماسة إلى المزيد من الإستثمارات من أجل دفع عملية التنمية الإقتصادية وتحسين مستوى المعيشة لأفراد المجتمع، وكذلك تحتاج الى دعم متواصل من قبل القائمين على إدارة الإقتصاد الوطني[٢٠٣].

وهناك عدد من المشاريع لم تتحقق على أرض الواقع بما في ذلك في دول مجلس التعاون الخليجي حيث شروط النجاح أفضل، فقد عرفت المشاريع طريقها للإنجاز بنسبة ٢٣% فما تمّ التخلّي عن معظمها خصوصاً مشاريع ضخمة ومهيكلة كالجسر البري للسكك الحديد (الرياض – جدة – الدمام) وأسباب أخرى لهذه الإخفاقات منها نفاذ القروض وذلك جرّاء الأزمة المالية العالمية سنة ٢٠٠٨ والتكاليف الباهظة لهذه المشاريع العملاقة والتي لا تتناسب مع أهميتها الإقتصادية الفعلية. وأثرها التنموي محدود إن لم يكن معدوم. وعلى سبيل المثال

---

[٢٠١] محمود عبد الحافظ محمد، الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومتطلبات التنمية: الإمكانيات والتحديات، الطبعة الاولى، ٢٠١٣

[٢٠٢] دليل المجتمع المدني حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص، م. س ، ص ٣٦.

[٢٠٣] محمد إبراهيم الشافعي، المشاركة بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لتمويل مشروعات البنية الأساسية في مصر، م.س ، ص ٥٥ .

ما هو العائد الإقتصادي أو البيئي أو التنموي لبناء برج خليفة في دبي، وهل يمكن ان نتخيّل وجود أي أثر تنموي إيجابي لمثل هذا المشروع الضخم الذي كلّف ما يقارب ١,٥ مليار دولار[٢٠٤].

إن غياب الشفافية في مختلف المراحل التي تمرّ عبرها الشراكة من مرحلة طلب العروض وصولاً الى التنفيذ والإشتغال يؤدي الى منطق التدخّل والمحاباة خصوصاً في ظل أنظمة تهيمن عليها رأسمالية المحاسيب وتداخل السلطة والثروة.

إن إستحواذ الشركات المتعددة الجنسية على صفقات الشراكة بين القطاعين العام الخاص وإحتكار السوق ينجم عنه أثار سلبية على مستوى أسعار الخدمات العمومية الأساسية (الماء والكهرباء والنقل عمومي) ومن خلال ذلك يمكن القول أن جعل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في خدمة الصالح العام ليس سهلاً ولا تلقائياً ويتطلب حوكمة عمومية وديمقراطية فعاّلة ومساءلة مجتمعية مبنية على مبادئ العدالة الإجتماعية والإنصاف من خلال تقييم الأثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لهذه المشاريع[٢٠٥].

فبعض الشركات كان لها أثر سلبي على حقوق السكان في مصر مثلاً يعاني العديد من الاطفال من مشاكل جهاز التنفسي كنتيجة لتعرضهم للصرف الصحي والحشرات والبكتيريا. وأصدرت السلطات قراراً وزارياً بإنشاء محطات رفع وتجهيز في المنطقة، وأسند المشروع لشركة ولكنها لم تعط النتائج المرجّوة[٢٠٦].

---

[٢٠٤] دليل المجتمع المدني حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص، م . ذ ، ص ٣٦.

[٢٠٥] دليل المجتمع المدني حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، م. ذ .

[٢٠٦] شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، الشراكة بين القطاع العام القطاع الخاص ٢٠١٩.

# الخاتمة

تعتبر آلية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من التركيبات والإبداعات التي إهتدى اليها ممثلو القطاعين معاً من أجل تنفيذ مشاريع تستهدف تقديم خدمات عامة لها أهمية إقتصادية إجتماعية وخدماتية أو حتى تتعلق بتحسين الخدمات العامة القائمة أو تطويرها ورفع كفاءتها والإستفادة من الخبرة والمعرفة الفنية والتقنية الحديثة في إنشاء المشاريع وإداراتها. ونتيجة فشل الآليات التقليدية في تسيير المرافق العامة من قبل القطاع الخاص بشكل مطلق او نسبي تم الإهتداء الى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتسيير المرفق العام وتقنية حديثة ولدت من رحم المؤسسات المالية والإقتصادية الدولية وبعض التشريعات الاجنبية قبل ان تنتقل الى بعض الدول العربية وإستخدامها كتقنية مؤطره بنصوص قانونية إستفادت من التنظيمات القانونية والإسترشادية الاجنبية والدولية. وتعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص النموذج الامثل لتسيير المرفق العام، فهي عبارة عن علاقة بين القطاع العام والخاص لمدة زمنية محددة مبنية على الثقة من أجل غاياتٍ معينة تتمثل في تغطية العجز العمومي عن طريق الإستثمار الخاص وإدخال التكنولوجيا وابداعات القطاع الخاص للقطاع العام من أجل تحسين الخدمات، فالعلاقة بين القطاعين تبنى على أساس مزايا كل قطاع ومقوماته وما يقدم كل قطاع للاخر من اجل خلق قيمة مضافة لتسيير المرفق العام وتقديم الخدمة للمواطن بشكل أفضل.

لقد حاولت في هذا البحث ان أبين اهمية عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص متناولة كل المفاهيم والمزايا التي تظهر اهمية الشراكة وتميزها عن العقود التقليدية وكذلك صور الشراكة المستخدمة في لبنان وتغيرها عبر الزمن وتطورها وصولا الى القانون رقم ٤٨ / ٢٠١٧. وتجارب بعض الدول المتقدمة والنامية التي إعتمدت أسلوب الشراكة كنموذج لسير المرافق العامة وتقديم الخدمات للمواطنين من خلال عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص.

لكن الواقع والتجربة العملية تشير الى تواضع حجم وقيمة هذه العقود وإنحصارها في قطاعات محدوده وذلك لتأثير بعض العوامل والخصائص التي جاء بها التنظيم القانوني وجعل التدخل السيادي للشخص العام في جميع مراحل إبرام وتنفيذ العقود والمؤثرات الخارجية. وفي لبنان إن القانون موجود وواضح لكن لا يوجد مراسيم تطبيقية ليطبقّ على أرض الواقع فما زال القانون حبراً على ورق.

وبالنظر لبعض التجارب الدولية الناجحة فلابد من إستحسان مواصلة إعتماد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في جميع الدول العربية وخصوصاً وضع آلية للتنفيذ في لبنان للإستفادة من هذه الشراكة وتحقيق الاهداف الآتية:

- إحداث فرص عمل كثيرة وتقليص معدلات البطالة
- جلب إستثمارات أجنبية وتوجيهها للتنميةالمحلية والوطنية
- الإسهام في تمويل الإقتصاد الوطني ودعم إندماجه في محيطه
- الرفع من خبرة اليد العاملة وكفاءتها من خلال المشاريع المنجزة
- تطوير المرافق العمومية والبنية التحتية مثل النقل، المواصلات، الاتصالات والخدمات الصحية

ومن خلال هذه الدراسة توصلت الى النتائج الاتية:

١- أهمية القطاع الخاص في مشاركته القطاع العام عبر تنفيذ وانشاء وادارة المشاريع التي تحتاج لها الدولة لتحقيق أهدافها.

٢- اذا كانت الشراكة أسلوب جديد من اساليب الشراكة المستخدمة فلابد من وجود إطار تشريعي صالح وداعم، ينظم العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص بما يضمن ازالة جميع القيود والاجراءات الروتينية التي تواجه القطاع الخاص.

٣- وضع آليات مناسبه لنجاح برامج الشراكة بين القطاعين وكذلك مشاركة المجتمع المدني بما يضمن التفاعل مع هذه البرامج وبناء الثقة بين المواطنين والقطاع الخاص وزيادة الوعي بأهميه ومزايا الشراكة في تمويل وتطوير المشاريع التي تحتاج الى رؤوس اموال ضخمة كمشاريع البنية الاساسية.

اما التوصيات المقترحة فهي:

١- اعتماد قواعد واضحة وراسخة تسهل على القطاع الخاص المشاركة في مشاريع القطاع العام.

٢- تحديد دور كل شريك في الشراكة بشكل واضح ودقيق.

٣- وضع سياسة عمومية واضحة ومتناسقة وشفافة في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص.

٤- إعتماد آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لسير عمل المرافق العامة، وإرساء آليات الحوكمة الرشيدة لإبرام العقود ومراقبة تنفيذها.

٥- أهمية دور الدولة في الرقابة والاشراف، وتوفير اجهزة رقابية لضمان الإلتزام بالإتفاقات المعقودة بين القطاعين من جهة، ووصول الخدمة المناسبة للمواطن بالسعر الأفضل.

٦- وضع إطار قانوني وتشريعي يحمي مصالح الدولة ويحافظ على ممتلكاتها، حيث ان بعض أنواع عقود الشراكة يرتب عليها نقل الملكية في نهاية فترة التعاقد وهو ما يعد من اشكال الخصخصة.

٧- وضع الخطوط العريضة والأهداف التنموية ليس فقط على المستوى الإقتصادي أو تحسين أداء الخدمات بل على التنمية بشكل عام وضع الأطر العامة التي تحدد دور كل شريك بما يضمن كفاءة التنسيق والتكافل بين الأطراف جميعاً.

٨- الاستفادة من ايجابيات الشراكة في التجارب الناجحه التي خاضتها الدول .

٩- عدم الإنتقال من القطاع العام للخاص إلا بعد إعداد الأطر التشريعية والمؤسسية اللازمة لإنجاح الشراكة وانشاء الاجهزة اللازمة لتنفيذ القواعد والإلتزامات الواردة في تلك الأطر بقدر عال من الكفاءة والنزاهة كالمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة.

١٠- وضع المراسيم التطبيقية التي تهدف لحماية المستهلك من إحتكار تقديم الخدمة المقدمة من القطاع الخاص

ومن خلال ذلك لابد من طرح السؤال التالي: هل ان الشراكة بين القطاع العام والخاص هي أفضل وسيلة لسير المرافق العامة في لبنان؟ وهل سيتم وضع المراسيم التطبيقية الواضحة وتعزيز أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص عبر الحوكمة الرشيدة والشفافة للاستفادة القصوى من ايجابيات هذا النظام وتفادي سلبياته من أجل حسن إستخدام وإستعمال المرافق العمومية؟

# لائحة المصادر والمراجع

**المصادر:**

## القرآن الكريم

- القرآن الكريم ، الآية ١٦ من صورة الكهف

## المراجع باللغة العربية

### الكتب العامة


- مروة ، هيام ، المجذوب طارق الوجيز في القانون الإداري الخاص ، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان الطبعة الاولى ٢٠١٥.
- سعدالله الخوري، يوسف ، إدارة المرافق العامة ، رالمؤسسات العامة وعقود الإمتياز مجموعة القانون الإداري ، الجزء الثاني ،١٩٩٩.
- جابر، وليد، التفويض في إدارة وإستثمار المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٩.
- القيسي، محي الدين ، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٧ ، بيروت
- ناصيف، الياس ، الشركات التجارية، منشورات عويدات، بيروت ١٩٩٢.
- الحلبي، حسن ، المؤسسات العامة في لبنان، منشورات عويدات، بيروت الطبعة الأولى ١٩٧٠.
- زهير ذيب الحرازين، جهاد، الأثار المترتبة على عقد الإمتياز دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.
- الأسعد محمد، بشارة ، عقود الإستثمار في العلاقات الدولية الخاصة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦
- فرحات، غالب، المنهجية في العلوم القانونية والسياسية والإدارية لا . ن ، بيروت ٢٠١٨.
- طليس، صالح ، المنهجية في دراسة القانون، منشورات زين الحقوقية ، الطبعة الاولى ٢٠١٠ بيروت.
- دليل أكسفورد في الإدارة العامة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت ، طبعة أولى ٢٠٢٢.


### الكتب المتخصصة


- العلية، جان ، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين الخاص ، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ط٢ ٢٠٢١.

- الناشف، إنطوان ، الخصخصة مفهوم جديد لفكرة الدولة ودورها في إدارة المرافق العامة – منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٠.
- ناصيف، ألياس ، عقد ال BOT، سلسلة أبحاث قانونية مقارنة ٢٠٠٦
- محي الدين القطب، مروان ، طرق خصخصة المرافق العامة، دراسة مقارنة، طبعة ١ ، منشورات الحلبي، لبنان ٢٠٠٩.
- أبو غزالة، طلال ، حايك، زياد ، دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الاولى، بيروت ، ٢٠١٣ .
- رشيد، فراح ، كريمة، فرحي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة للإدارة الحديثة في المرافق العمومية وإنشاء مشاريع البنى التحتية، المنهل للنشر والتوزيع ٢٠٢٠.
- عبدالله، ليث ، محمود الوادي، بلال ، الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص: الإطار النظري والتطبيق العلمي، دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع ط ١ الأردن ٢٠١٢.
- الرشيد، عادل ، ادارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، القاهرة ، المنظمة العربية للتنمية الادارية، الطبعة الثانية ،٢٠٠٧م.
- عثمان النعيمي، أبو بكر ، الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية: عقود البي أو تي وعقود الشراكة، دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع، ط ١، الاردن، ٢٠١٤.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان الدليل التوجيهي الجمهورية اللبنانية المجلس الاعلى للخصخصة، الطبعة الاولى، سنة ٢٠١٣.
- عبد الحافظ محمد، محمود ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومتطلبات التنمية: الإمكانيات والتحديات، الطبعة الاولى، ٢٠١٣.
- ابو سريع علي محمد، محمد ، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في توفير الخدمات العامة، المصرية للنشر والتوزيع، مصر ٢٠١٤.

## المراجع باللغة الفرنسية

- Delmon - Jeffrey , Partenariats public prive dans le secteur des infrastructures guide pratique a l'intention des decideurs publics, 2010 the world bank ppiaf.
- Yescombe, E.R ، (Public-Private Partenerships: Principles of policy and Finance, 2011

- Voir Jean-Jacques lavenue PPP service public rôle et réforme de l'État: externalisation ou stratégie de chocs? Revue lexis Nexis
- Kolzow, David1994, public private partenerships, the economic development review, winter, 12 .
- Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation
- Bruno De gazalet le contrat de construction dans le cadre des projets en BOT, RDAI 1988 .
- Christian bettinger, la concession consacrée par les Nations Unies RCDHP 2001.
- F. Bergère, X. Besançon, L. Deny, R. Fiszelson et M. Fornacciari, Le guide opérationnel des PPP, 2ème ed, le moniteur, Paris 2007, P.15.
- Baux de claude voisin en 1604 et de duchat en 1607.
- F. Marty, S. Trosa, A. Voisin, les partenariats public-privé La decouverte 2006.
- Le groupe de projet financement de la Conférence européenne des directeurs de route .
- (C EDR) "partenariat public privé PPP" (secrétariat général de la CEDR Paris 2009)
- Rita waked "le phénomène de partenariat public prive et les besoins de la reconstruction El Adel 2007.
- Breton et Cope 2005.
- Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation.
- Loi portant Mesures urgentes de réformes à caractère économique et financie.
- Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques .
- Article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales.
- Midle East Business intelligence (MEED): PPP in the Midle East and North Africa (2019.

## الرسائل العلمية

- خوري، رئيف ، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام – الطريقة المثلى لإدارة وإستثمار المرفق العام للإتصالات في لبنان ( البي أو تي و الخصخصة) – بيروت الجامعة اللبنانية ٢٠٠١.
- جابر، وليد، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام طرق إدارة المرافق العامة – الجامعة اللبنانية بيروت ٢٠٠٠.
- طربيه، مايا أنطون ، دراسة أعدت لنيل شهادة الماستر " النظام القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص دراسة مقارنة" ، قانون عام الجامعة اللبنانية، ٢٠١٣.

- محمد سالم الجمل، هشام مصطفى ، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة" العدد ٣١ الجزء الرابع الإقتصاد والمالية العامة ٢٠١٦ م.
- فياض، ملاك ، "دراسة أعدت لنيل شهادة الماستر"، الجامعة اللبنانية، ٢٠٢٠.
- بكاكرة، إحسان، رسالة لنيل شادة ماستر بحثي دور الشراكة في القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع وتسيير المرافق العامة – جامعة العربي بنمهيدي ام البواقي تاريخ ٢٠٢٠/٧/١٣.
- الاطار المفاهيمي للشراكة بين القطاعين العام والخاص "رسالة لنيل شهاد ماستر بحثي" ٢٠٢٠/٧/١٣.
- أحمد مجاهد، سيد ، حاج قويدر عبد الهادي، الحاج مختار محمد خير الدين، واقع الشراكة بين القطاع العام والخاص في مصر، دراسة تحليلية ، جامعة أحمد دراية الجزائر.

## المجلات القانونية والدوريات

- الفواعير سيف، باجس ، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مفهومها وطبيعتها القانونية ، دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون ٢٠١٧.
- بدوي أحمد، ابو بكر ، اسماعيل طارق عبد القادر ، صندوق النقد العربي الدائرة الاقتصادية ، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية ، أبو ظبي ، دولة الامارات العربية المتحدة ٢٠٢٠ .
- فالي، علال ، التنظيم القانوني لتطوير الإستثمار، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي السابع لكلية القانون، الكويتية العالمية، الكويت ٢٠٢٠/١٠/١٠ .
- متولي، محمد، محمد، دكروري ، "دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية" ( وزارة المالية الادارة العامة للبحوث المالية مصر دون تاريخ.
- شوافقة، وليد ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول النامية، ورقة مقدمة لمؤتمر الشراكة بين القطاعين العام والخاص( عمان، المنظمة العربية للتنمية الإدارية)، يوليو ٢٠٠٨.
- حمود محمد، خلف ، تحليل قرارات الخصخصة ، الجامعة الستنصرية، مجلة الغري للعلوم الإقتصادية والإدارية، مجلد ١٥ ، العدد ٣ ، ٢٠١٨.
- داغر محمود، محمد ، محمد علي، علي ، " الإنفاق العام على مشروعات البنية التحتية وأثره في النمو الإقتصادي في ليبيا (منهج السببية)" مجلة بحوث إقتصادية عربية، العدد ٥١، ٢٠١٠، ص ١١٥.
- عبد العزيز شافي، نادر ، ما هي عقود البي او تي ولماذا يتم إعتمادها ، مجلة الجيش العدد ٣١٨ كانون أول سنة ٢٠١١.

- قطب، مروان النظام القانوني الحديث للشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان الحياة النيابية المجلد ١٠٦، ٢٠١٨ .
- محمصاني، غالب ، دراسة أعدت لمؤتمر الإتحاد الدولي للمحامين، بيروت، أيار ١٩٩٧.
- مجموعة خبراء الشراكة والتنمية ، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المستدامة، المنظمة العربية للتنمية الإداري، القاهرة ٢٠١١.
- عبد اللطيف، بن نعوم ، جامعة الجلالي كلية العلوم الإقتصادية التجارية الجزائر ، دراسة تحليلية لبعض التجارب الدولية في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص لترقية الخدمات العامة، المجلة المغاربية للإقتصاد، المجلد ٨ ، العدد ١ ، آذار ٢٠٢١.
- شقران، محمدة ، إسماعيل، قشام ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتحقيق التنمية ، تجارب دولية رائدة ، مجلة التنمية والإستشراف للتحوث والدراسات، المجلد ٠٤ العدد ٦ ، ٢٠١٩.
- مونيس، ناديا ، نماذج عن الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال البنى التحتية لبعض دول العالم، مجلة إقتصاديات الأعمال والتجارة، المجلد ٤، العدد ١ ، الجزائر جامعة معسكر ٢٠١٩.
- صلاح، محمد ، اسلوب البي او تي كآلية لتشييد مشروعات البنى التحتية، تجارب دولية وعربية مختارة ، مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية العدد ١٧ ، كلية العلوم الاقصادية ، جامعة بسكرة ٢٠١٥.
- حجاج، عبد الحكيم ، بوقموم، محمد ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، خيار إستراتيجي، لتمويل مشاريع البنية التحتية وفق نظام البي أو تي، قراءة في تجارب دولية مختارة، مجلة علمية متخصصة العدد ٢ ، ٢٠١٨ .
- مجموعة خبراء، الشراكة والتنمية ... دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المستدامة، الطبعة الاولى، المنظمة العربية للتنمية، ٢٠١١.
- الشافعي، محمد إبراهيم ، المشاركة بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لتمويل مشروعات البنية الأساسية في مصر، العدد الثاني، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، ٢٠١١.

## المعاجم

- لسان العرب لإبن منظور، مجلد ٤– جـ ٢٤ – المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية مصر – الطبعة الرابعة ٢٠٠٤ م
- معجم مريام ويبستر متوفر على شبكة المعلومات الدولية تحت عنوان : http://www.merriame webster.com/dictionary/partenership.

## القوانين


- الدستور اللبناني، المقدمة، فقرة " و" الباب الرابع المادة " ٨٩ "
- قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات في مصر رقم ٦٧ / ٢٠١٠
- المادة الاولى من المرسوم رقم ٤/٥٥٩ الصادر بتاريخ ١٧ حزيران ٢٠٠٤، والمعدل بموجب القانون الصادر بتاريخ ٢٨ تموز٢٠٠٨ والقانون رقم ٢٠٠٩/١٧٩الصادر بتاريخ ١٧شباط ٢٠٠٩
- المادة الثالثة من المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢.
- القانون رقم ٣٨٨ تاريخ ١٩٩٤/١١/٤ .
- قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم ٤٨ / ٢٠١٧، تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المادة رقم ١ .
- النص القانوني رقم ٢٢٨ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١، تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها، الجريدة الرسمية ، عدد ٢٤ ، تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢ .
- قانون رقم ٢٠١٧/٤٨، المادة ٣.


## القرارات والأحكام القضائية


- CE, 30 mars 1916, Affaire du gaz de Bordeaux, RDB 1916, 2B
- مجلس شورى الدولة قرار رقم ٦٣٨ تاريخ ٢٠٠١/٧/١٧ الدولة / شركة ليبانسيل ش. م . ل مجلة القضاء الاداري في لبنان لعام ٢٠٠٤ ص ٩٩٨.
- قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٤٧ ،٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٥ شركة المرافق اللبنانية ش. م. م /الدولة والذي صدر نتيجة نزاع نشأ بين الجهة المستدعية (شركة تابعة لمجموعة الخرافي) والدولة اللبنانية نتيجة عدم تنفيذ الدول بعض إلتزاماتها التعاقدية بعدم تشغيل موقف سيارات في حرم المطار وعدم السماح بتوقيف السيارات خارج المرأب، مما أدى لإلحاق الضرر بالجهة المستدعية، ودون قيام الادارة بإتخاذ اي إجراء لمنع تفاقم الضرر.
- مجلس شورى الدولة قرار رقم ٦٣٩ تاريخ ٢٠٠١/٧/١٧ الدولة / شركة ف.ت.م.ل (FTML)، مجلة القضاء الاداري في لبنان لعام ٢٠٠٤ ص ١٠٠٩.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥٤ ، تاريخ ١٩٩٤/١١/٩.
- مجلس شورى الدولة ، قرار رقم ٣٢٧ ، تاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٣.

## المحاضرات


- سيف الدين ، محمود ، محاضرات في قانون المرفق العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية ص ٦.
- القيسي، محي الدين، محاضرات للدراسات العليا في الحقوق في المعهد العالي للدكتوراه الجامعة اللبنانية ٢٠١٠ .


## المواقع الإلكترونية


- خطار، إيلي مسعود ، المجلة القضائية دراسات وآراء ٢٠٢٠/٩/٧ تاريخ الولوج ٢٠٢٣/٤/٢ .Http//:lebanonsederkex.com
- بنت عبد العزيز الغامدي، نوف ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الهيمنة الى المنافسة ٢٠١٧/١٢/٢٤ htttp://multapasbar.com تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٣/٢٣.
- دليل المجتمع المدني حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص www.annd.org-2030monitor.annd.org-civicspace.annd.or
- المفهوم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهميته الحيوية للإقتصاد اللبناني، Lebanon ,saderlex .com http; //Lebanon.saderlex.com
- شركة الإقتصاد المختلط وأثرها على المصلحة العامة في القانون، أبحاث قانونية ، www.legalresearch.online تاريخ الولوج في ٢٠٢٣/٥/١٠.
- https://www.teleliban.com.lb تلفزيون لبنان، تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٦/٢٠ .
- الحريري، حياة ، معهد الجزيرة للإعلام، مجلة الصحافة تلفزيون لبنان هي أزمة نظام، https://institute.aljazera.net،٢٠٢٣/٨/١٥.
- الهنداوي، عفيف ، المدرسة الوطنية للإدارة، الشراكة بين القطاعين العام والخاص،٢٠١٠ ، ص ٨٠، https://www.ena.tn تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٤/٢٠.
- الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص جريدة الأخبار ، http://al-akhbar.com//politics، تاريخ الولوج ٢٠٢٣/٥/٢.
- بو ذياب، أنيس ، كلية العلوم الاقتصادية وإدارة الأعمال الفرع الرابع الجامعة اللبنانية الشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة للنهوض بالإقتصاد اللبناني، https://www.lebarany.gov.lb تاريخ الولوج ٢٠٠٣/٣/٣٠.

- WWW.Limslb.com ، المعهد اللبناني لدراسات السوق ، تاريخ الولوج ٢٠٢٣/٧/١٣.
- زين، وائل ، الشراكة بين القطاع العام والخاص في لبنان، الشبكة الالكترونية annnd، ايلول ٢٠١٧، www..annd.org/data/file/files/Lebanon.pdfK ، تاريخ الدخول ٢٠٢٤/٨/٢٣.
- شركة كهرباء زحلة: مسيرة حافلة بالعطاء والخدمة المميزة، الشبكة الإلكترونية زحلة الفتاة، ملحق العدد ٥٢٧٣ ، https://www.istatic.org/pdf/zahle-fatat/molha2-5273.pdfK ، تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٧/٢٠.
- وكالة الأنباء الإماراتيه على مزقع تويتر @wamnews تاريخ الولوج ٢٠٢٤/٨/١٨ .
- كوستانيان، ألبير، معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الامريكية في بيروت خصخصة الاصول العامة في لبنان –لا حلول عجائبية للازمة ifi.comms@aub.edu.lb
- دراسة عن أساليب إدارة المرفق العام https://guelma.yoo7.com
- المرجع الإلكتروني للمعلوماتية ، ALMERYA.com .
- داوود، خليل ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص حان وقت التنفيذ .https://www.lebanpost .com
- موقع وزارة الإقتصاد والمالية الفرنسية، https://www.economie.gouv.fr .
- الإستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص ، برناردين اكيتوبي، ريتشار همينج ، غيرد شوارتز ، صندوق النقد الدولي ، قضايا إقتصادية رقم ٤٠ ، https://www.imf.org.
- محمد عبد الكريم، يوسف– https://www.ahewar.org
- مجموعة البنك الدولي، المؤسسة الدولية للتنمية المركز الدولي لتسوية منزاعات الإستثمار https//:www.albankdawli.org, ، كيف إنجاع الشراكات بين القطاعين العام والخاص.
- وحدة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص https://www.pppu.gov.jo/ar/modules/FAQ ٢٠٢٥ ، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٢/٢٠
- O E C D 2014 P.P.P In the midle east and north Africa, a hand book for policy makers paris
- https://www.eib.org/epec, Eurppean PPP Expertise Center(EPEC)
- Htttp://ppp.worldbank.org/public- privatepartenership /avantagesetrisquesdesppp
- Marty – Frédéric, Les partenariats publics privés dans les infrastructures de télécommunication https://journals.openedition.org

- United nation , 1998, public private partenership ;a new concept for infrastructure development , economic commission for Europe ,new York p; 3
- International monetary fund, public –private partenership prepared by the fiscal affaires department, approved by Teresa ter- minassian .march12 .2004, p; 4, bettignies j and ross.

**الفهرس**

إخلاء مسؤولية الجامعة اللبنانية..... أ
شكر.....ب
ملخص الدراسة باللغة العربية..... ج
ملخص الدراسة باللغة الفرنسية.....د
ملخص الدراسة باللغة الإنكليزية ..... هـ
دليل المصطلحات.....و
ملخص التصميم .....ز
المقدّمة ..... ١
الفصل الأول: الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص ..... ٩
المبحث الأول: تطور فكرة الشراكة بين القطاعين العام والقطاع الخاص .....١٠
المطلب الأول: مفهوم المرفق العام.....١١
الفرع الأول: تعريف المرفق العام.....١١
فقرة أولى: مبادىء المرفق العام.....١٣
فقرة ثانية: مفهوم البنية التحتية.....١٤
الفرع الثاني: صور الشراكة التقليدية المستخدمة في تسيير المرفق العام .....١٥
فقرة أولى: الإستغلال المباشر للمرفق العام او الإدارة المباشرة.....١٥
فقرة ثانية: الإدارة ذات المنفعة المشتركة أو الإدارة غير المباشرة.....١٦
فقرة ثالثة: المؤسسة العامة.....١٦
المطلب الثاني: مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....١٧
الفرع الأول: تعريف الشراكة لغوياً وإصطلاحياً.....١٨

فقرة اولى: الشراكة في اللغة.....١٨
فقرة ثانية: الشراكة في الإصطلاح .....١٩
الفرع الثاني: تمييز عقد الشراكة عن العقود التقليدية .....٢٣
فقرة أولى: عقد الشراكة والخصخصة.....٢٤
فقرة ثانية: عقد الشراكة وعقد الصفقات العمومية.....٢٦
فقرة ثالثة: عقد الشراكة وعقد الإمتياز (contract de concession).....٢٩
المبحث الثاني: مدى تطور مفهوم صور الشراكة المستخدمة في تسيير المرفق العام .....٣٢
المطلب الأول: صور الشراكة المستحدثة.....٣٢
الفرع الأول: اسلوب الإقتصاد المختلط أو المشروع المشترك وعقد البي أو تي.....٣٣
فقرة أولى: تعريف الشركات ذات الإقتصاد المختلط.....٣٣
فقرة ثانية: الشركة الوطنية أو الشركة التي تكون الدولة المساهم الوحيد فيها.....٣٦
فقرة ثالثة: عقدد البي أو تي.....٣٧
الفرع الثاني: الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....٤٠
فقرة أولى: دور الشراكة في تسيير المرفق العام.....٤١
فقرة ثانية: أهمية الشراكة من الناحية الإقتصادية.....٤٢
فقرة ثالثة: فوائد الشراكة.....٤٣
المطلب الثاني: معايير عقد الشراكة.....٤٥
الفرع الأول: قواعد عقد الشراكة .....٤٥
فقرة أولى: الوضوح في عقد الشراكة.....٤٦

فقرة ثانية: المنافسة المفتوحة.....٤٦
الفرع الثاني: عيوب الشراكة ومخاطرها.....٤٧
فقرة أولى:عيوب الشراكة.....٤٧
فقرة ثانية: مخاطر الشراكة.....٤٨
الفصل الثاني: الواقع العملي لتطبيقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان وفرنسا ومصر .٥٠
المبحث الأول: الواقع العملي لتطبيق الشراكة في لبنان.....٥١
المطلب الأول: الأنواع الرئيسية المستخدمة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان .....٥٢
الفرع الأول: نماذج عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان.....٥٤
فقرة أولى: شركة ليبان بوست.....٥٤
فقرة ثانية: إتفاقية " Gulftainer" شركة إدارة الموانىء.....٥٥
فقرة ثالثة: إمتياز شركة كهرباء زحلة.....٥٦
الفرع الثاني: نموذج عن تجهيز مرفق جعيتا السياحي.....٥٦
المطلب الثاني: الشركات ذات الإقتصاد المختلط.....٦٢
الفرع الأول: مفهوم شركة الإقتصاد المختلط.....٦٢
الفرع الثاني: نماذج عن الشركة ذات الإقتصاد المختلط.....٦٣
المبحث الثاني: تقييم تجربة الشراكة في فرنسا ومصر.....٦٥
المطلب الأول: تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في فرنسا .....٦٦
الفرع الأول: أهم المشاريع المنجزة في فرنسا في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص .....٦٨
فقرة اولى: المعهد الوطني للرياضة والتربية البدنية.....٦٨

فقرة ثانية: مراقبة مدينة باريس بالكاميرا.....٦٩
فقرة ثالثة: مركب صحي في جنوب فرنسا .....٦٩
فقرة رابعة: مشروع قطار TGV (القطار الفرنسي عالي السرعة).....٧٠
الفرع الثاني: تقييم التجربة الفرنسية.....٧١
المطلب الثاني: تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر.....٧٤
الفرع الأول: نشأة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر .....٧٦
الفرع الثاني: أهم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص .....٧٧
فقرة اولى: محطة القاهرة الجديدة للصرف الصحي.....٧٨
فقرة ثانية: توقيع عقد مواساة الجامعي التخصصي مع تحالف البريق للمستشفيات .....٧٨
فقرة ثالثة: مشروع الشراكة مع القطاع الخاص لبناء المدارس.....٧٩
فقرة رابعة: مشاريع النقل.....٧٩
الفرع الثالث: تقييم التجربة المصرية.....٨٠
الخاتمة .....٨٢